

EL DESAHUCIO EN CONTEXTOS SITUACIONALES DE VULNERABILIDAD SOCIOECONÓMICA Y LOS DICTÁMENES DEL COMITÉ DESC DIRIGIDOS AL ESTADO ESPAÑOL

Leonardo Guzmán Benito

Jurista y politólogo especializado en Derechos Humanos y Gobernanza

RESUMEN

El presente trabajo analiza la protección jurídica del derecho a la vivienda en los procesos de desahucio que afectan a personas en situación de vulnerabilidad económica y social. Su finalidad es examinar la legislación aplicable, el alcance de las garantías procesales y la implementación de los estándares internacionales establecidos por el Comité DESC de las Naciones Unidas en el Derecho interno español. El estudio aborda en términos técnico-jurídicos la noción de vulnerabilidad en su faceta dual; así como las especialidades procesales introducidas en la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC) y la Ley 12/2023 por el Derecho a la Vivienda (LDV). Asimismo, se presta especial atención a los colectivos particularmente vulnerables en contextos de privación de la vivienda habitual: las mujeres; los menores de edad; las personas con discapacidad o diversidad funcional; y las personas mayores. Finalmente, se examina la naturaleza jurídica, la eficacia y el grado de cumplimiento interno de los Dictámenes del Comité DESC; tomando como referencia las comunicaciones individuales sustanciadas en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Madrid.

1. NOCIONES BÁSICAS DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: EL COMITÉ DESC Y EL PIDESC

En el ámbito de las Naciones Unidas, para la defensa del derecho a la vivienda en caso de desahucio existe una estructura institucional; un Derecho convencional; así como diversas herramientas internacionales de gran importancia y que hay que tener en cuenta. Ofrecen vías legales y procesales para proteger el derecho a la vivienda y garantizar su efectivo cumplimiento en casos de desahucio, o ante cualquier tipo de agresión en la esfera de los DESC.

1.1 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)

España ratificó el PIDESC en 1977. Es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Un Tratado internacional adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI) (Nueva York, 1966), y que entró en vigor en el año 1976¹. Forma parte de la Carta Internacional de los Derechos Humanos, junto con la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El PIDESC protege y reconoce derechos tales como: el derecho a la salud (artículo 12); El derecho a la educación (artículo 13); El derecho al trabajo y condiciones laborales justas (artículo 6); El derecho a la seguridad social (artículo 9); El derecho a un nivel de vida adecuado (artículo 11); El derecho a una vivienda adecuada (apartado 1 del artículo 11). En lo concerniente a las obligaciones de los Estados que ratifican el PIDESC, estos se comprometen a

¹ Pérez Daudí, V. (2021). *Tutela efectiva y derecho a la vivienda*. Atelier. (p. 27).

garantizar estos derechos progresivamente, utilizando el máximo de sus recursos disponibles (artículo 2.1. PIDESC).

1.2 Protocolo Facultativo del PIDESC

El PIDESC tiene a su vez un Protocolo Facultativo, aprobado en Nueva York el 10 de abril de 2008, y ratificado por España el 9 de julio de 2010². El derecho a la vivienda, al igual que otros derechos reconocidos en el PIDESC se garantizan en la esfera internacional a través del Protocolo Facultativo del PIDESC, el cual regula dos mecanismos institucionales esenciales:

a) Los informes periódicos a los Estados Parte. En los cuales se incluyen recomendaciones de carácter general. El último realizado a España fue el Sexto Informe Periódico, siendo aprobado por el Comité DESC en las sesiones 16ª y 17ª de los días 21 y 22 de marzo de 2018³; b) El sistema de comunicaciones individuales para víctimas que han visto afectados sus DESC. Mediante esta herramienta, los particulares bajo la jurisdicción de cualquier Estado firmante del PIDESC pueden elevar ante el Comité DESC sus quejas o comunicaciones, en caso de que no reciban protección de los propios Estados firmantes⁴.

1.3 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC)

El cumplimiento del PIDESC⁵ se encuentra bajo la supervisión del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC); que examina informes periódicos de los Estados y puede recibir comunicaciones individuales en casos de violaciones sobre los que elabora Dictámenes, si el Estado ha ratificado el Protocolo Facultativo.

Está compuesto por 18 expertos independientes que analizan la implementación del PIDESC; y se creó en virtud de la Resolución 1985/17, del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, de 28 de mayo de 1985 para llevar a cabo las funciones de supervisión asignadas al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en la parte IV del Pacto DESC⁶.

1.4 El sistema de comunicaciones individuales

El Protocolo facultativo permite presentar comunicaciones individuales ante el Comité DESC en caso de violaciones de los DESC. De esta manera, se dilucidan posibles violaciones de DESC, que serán revisados por el Comité DESC; y posteriormente dictará un Dictamen con conclusiones y recomendaciones dirigidas al Estado vulnerador. Según el artículo 2 del PIDESC: “Las comunicaciones podrán ser presentadas por personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción de un Estado Parte y que aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado Parte de cualquiera de los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el Pacto (PIDESC)”. Por otro lado, para poder interponer una comunicación individual, es requisito previo de admisibilidad el previo agotamiento de las vías internas. Según el artículo 3.1 del Protocolo Facultativo, el Comité no examinará una comunicación sin antes haberse cerciorado de que se han agotado todos los recursos disponibles en la jurisdicción interna. Este requisito se fundamenta en la idea de subsidiariedad del sistema de protección

² *Idem*.

³ Pérez Daudí, V. (2021). *Op. Cit.* (p. 28).

⁴ Rubio Gil, F. J. (2022). *Guía práctica para la abogacía. Herramientas internacionales para la defensa del derecho a la vivienda en casos de desahucio*. Fundación Abogacía Española. (pp. 29).

⁵ La práctica totalidad de los Tratados de Derechos Humanos del sistema de Naciones Unidas prevén la existencia de órganos de salvaguarda (comúnmente denominados comités) cuya función principal es velar para que las obligaciones contenidas en aquellos sean efectivamente cumplidas por los Estados que los han ratificado. Véase Rubio Gil, F. J. (2022). *Guía práctica para la abogacía. Herramientas internacionales para la defensa del derecho a la vivienda en casos de desahucio*. Fundación Abogacía Española. (p. 28).

⁶ Pérez Daudí, V. (2021). *Op. Cit.* (p. 27).

de Derechos Humanos de Naciones Unidas⁷.

1.5 Los Dictámenes del Comité DESC

Tal y como adelantamos en el anterior apartado, los Dictámenes representan la decisión final del Comité DESC con respecto a una comunicación que ha superado la fase de admisibilidad; donde las partes y el Estado han realizado las alegaciones oportunas y aclaraciones oportunas. Pueden distinguirse dos tipos de Dictámenes, los cuales vienen a resolver sobre el fondo del asunto objeto de la Comunicación individual: a) Declaración sobre la existencia o no de vulneración del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por parte del Estado parte; b) Recomendación individual. El Comité declara o no la existencia de una vulneración de los artículos del PIDESC en el asunto particular y, en su caso, ordena que el Estado adopte medidas de reparación individual⁸.

1.6 Observaciones Generales del Comité DESC

Las Observaciones Generales constituyen interpretaciones del Comité sobre el contenido práctico de los DESC. En lo tocante al derecho a la vivienda, destaca la Observación General N° 4 (vivienda adecuada) y N° 7 (desalojos forzosos). Son de gran utilidad pues profundizan, detallan y concretan el contenido, alcance y naturaleza de los derechos reconocidos en el PIDESC.

1.7 Medidas provisionales

Las comunicaciones individuales por vulneración del PIDESC pueden plantearse incorporando una petición de medidas provisionales para el Comité DESC (artículo 5 del Protocolo Facultativo). Un ejemplo de medida provisional sería aquella orientada a la suspensión de un desalojo sin alternativa habitacional⁹.

No obstante, a efectos de finalizar este apartado de trasfondo teórico necesario que facilita la comprensión del presente trabajo al lector, hacemos constar brevemente que también existen las siguientes herramientas internacionales de defensa del derecho a la vivienda, si bien no forman parte de nuestro objeto directo de estudio: En el ámbito del Consejo de Europa se encuentra el Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante CEDH), en cuyo artículo 8 se establece la inviolabilidad del domicilio y el respeto a la vida privada y familiar; el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante TEDH), que garantiza el cumplimiento del CEDH y puede dictar medidas cautelares en casos de desalojo sin alternativa habitacional; la Carta Social Europea Revisada, que recoge el artículo 31 sobre el derecho a la vivienda con obligaciones progresivas para los Estados; el Comité de Derechos Sociales del Consejo de Europa, que supervisa el cumplimiento de la Carta Social Europea y permite reclamaciones colectivas. Así pues, dentro de la Unión Europea observamos la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, cuyo artículo 34.3 versa sobre ayuda social y vivienda para garantizar una existencia digna¹⁰.

⁷ Rubio Gil, F. J. (2022). *Op. Cit.* (p. 32).

⁸ Rubio Gil, F. J. (2022). *Op. Cit.* (p. 50).

⁹ Rubio Gil, F. J. (2022). *Op. Cit.* (p. 40).

¹⁰ Rubio Gil, F. J. (2022). *Op. Cit.* (p. 17).

2. EL DESAHUCIO EN SITUACIONES DE VULNERABILIDAD SOCIOECONÓMICA

2.1 La vulnerabilidad económica y social

En primer lugar, se plantea el problema de la valoración de la vulnerabilidad económica y social¹¹. La vulnerabilidad es un concepto de carácter más bien sociológico, por lo que su tratamiento y medición en el plano jurídico resulta en ocasiones una tarea compleja¹². Además, determinar si una persona se halla o no en situación de vulnerabilidad entraña consecuencias determinantes en un juicio de desahucio, por lo que su correcta determinación resulta de gran importancia.

La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (en adelante LDV) realiza una distinción entre vulnerabilidad económica y social, que no siempre tienen que resultar coincidentes. El apartado 7 del artículo 441 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (en adelante LEC) recoge los siguientes requisitos objetivos que permiten determinar jurídicamente la concurrencia o no de vulnerabilidad económica, a saber: a) El importe del alquiler, sumado a los gastos de suministros básicos (electricidad, gas, agua y telecomunicaciones) debe superar el 30 % de los ingresos totales del núcleo familiar; b) Como requisito acumulativo, se indica además que los ingresos totales del núcleo familiar no deben alcanzar “con carácter general, el triple del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) mensual”; “Este límite se incrementará en 0,3 veces el IPREM por cada hijo dependiente. En caso de familia monoparental o si el hijo tiene una discapacidad igual o superior al 33 %, el incremento será de 0,35 veces el IPREM por hijo”; “Se sumará 0,2 veces el IPREM por cada persona mayor de 65 años o dependiente que forme parte de la unidad familiar”; “Si algún miembro del hogar tiene reconocida una discapacidad del 33 % o más, situación de dependencia o una enfermedad que lo incapacite permanentemente para trabajar, el umbral establecido en la letra a) se elevará hasta 5 veces el IPREM, además de los incrementos anteriores”.

La situación de vulnerabilidad no ha surgido a raíz de la LDV. El RDL Nº 7/2019, de 1 de marzo, de Medidas Urgentes en materia de Vivienda y Alquiler ya introdujo la suspensión temporal de determinados juicios de desahucio en casos donde los servicios sociales constaten la existencia de situaciones de vulnerabilidad (en virtud de los artículos 441.5 y 549.4 de la LEC). Asimismo, la situación de vulnerabilidad prevista en la LEC no debe confundirse con la regulada en el RDL Nº 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan Medidas Urgentes Complementarias en el Ámbito Social y Económico para hacer frente al COVID-19; o en el RDL 6/2012, de 9 de marzo, de Medidas Urgentes de Protección de Deudores Hipotecarios Sin Recursos¹³.

En lo tocante a la valoración de la vulnerabilidad social, a tenor del apartado 7 del artículo 441 *in fine*, se estipula que: *A estos mismos efectos, el tribunal para apreciar la vulnerabilidad social podrá considerar el hecho de que, entre quienes ocupen la vivienda, se encuentren personas dependientes de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 2¹⁴ de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia,*

¹¹ Torres López, A., & Costas de Vicente, B. (2023). Arrendamientos Urbanos: comentarios, legislación y jurisprudencia adaptada a la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda. Sepín. (pp. 609-611). Al hilo de esta problemática, véase Torres López, A. (2021). *Propietario vulnerable versus arrendatario u ocupante vulnerable*. Revista Otrosí. ICAM. Nº 8. (pp. 48).

¹² Hasta el RDL 11/2020, para definir una situación vulnerable era preciso acudir a los distintos acuerdos alcanzados por el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y las comunidades autónomas, que nos permiten conocer el criterio seguido por los servicios sociales. En definitiva, para calificar a una persona como vulnerable, será preciso acudir a la normativa específica que le sea aplicable en cada momento y situación. Véase Torres López, A., & Costas de Vicente, B. (2023). *Op. Cit.* (p. 610).

¹³ Torres López, A., & Costas de Vicente, B. (2023). *Op. Cit.* (p. 610).

¹⁴ El apartado 2 del artículo 2 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, define el concepto de dependencia de la siguiente manera: *el estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad, y ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o con discapacidad intelectual o enfermedad mental, de otros apoyos para su autonomía personal.*

víctimas de violencia sobre la mujer o personas menores de edad. En consecuencia, la previsión de que “podrá considerarse” que concurre la vulnerabilidad social en un supuesto concreto, permite que puedan admitirse otras situaciones de vulnerabilidad social.

A este respecto, el artículo 14 de la LDV aborda la definición de “situación de especial vulnerabilidad”, englobando dentro de las mismas: (...) *a las personas, familias y unidades de convivencia que viven en asentamientos y barrios altamente vulnerables y segregados, ya sea tanto en entornos urbanos como en zonas rurales, a las personas sin hogar, a las personas con discapacidad, a los menores en riesgo de pobreza o exclusión social, a los menores tutelados que dejen de serlo y a cualesquiera otras personas vulnerables que se definan en el momento de la actuación*. Por ello, en atención a la parte final de dicho precepto, interpretamos que la vulnerabilidad social es susceptible de determinarse de manera más flexible y amplia que en el caso de la vulnerabilidad económica, en la cual rigen criterios e indicadores estandarizados.

Asimismo, las denominadas 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en condición de Vulnerabilidad¹⁵, pueden facilitar la tarea de definir el concepto de las personas en situación de vulnerabilidad. En la Sección 2ª dedicada a los “Beneficiarios de las Reglas” se establece lo siguiente: *Se consideran en condición de vulnerabilidad aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico. Podrán constituir causas de vulnerabilidad, entre otras, las siguientes: la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas o a minorías, la victimización, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, el género y la privación de libertad*.

*La concreta determinación de las personas en condición de vulnerabilidad en cada país dependerá de sus características específicas, o incluso de su nivel de desarrollo social y económico*¹⁶.

2.2 Algunas especialidades del procedimiento de desahucio en situaciones de vulnerabilidad económica y social

La Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos ha declarado en sus resoluciones que la práctica de los desahucios “exacerba la desigualdad, los conflictos sociales, la segregación y la creación de guetos, que invariablemente afectan a los sectores de la sociedad más pobres, más vulnerables social y económicamente y a los marginados, especialmente a las mujeres, a los niños, a las minorías y a los pueblos indígenas¹⁷”. En otras palabras, la pérdida de la vivienda y los desahucios afectan de manera desproporcionada a determinados grupos vulnerables¹⁸, como las mujeres, los jóvenes, los niños, los pueblos indígenas, las personas con discapacidad, los migrantes y los refugiados, los trabajadores con bajo nivel socioeconómico; y las personas lesbianas, gays, bisexuales y transgénero. A cada uno de diferentes maneras, pero con causas estructurales comunes¹⁹. Frente a esta realidad, “los Estados Partes deben otorgar la debida prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables, concediéndoles una atención especial²⁰”. Por otro lado, “el Estado tiene la obligación de adoptar las

¹⁵ Aprobadas en Brasilia por la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana de 2008.

¹⁶ Cumbre Judicial Iberoamericana. (2008). Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad. Poder Judicial. Departamento de artes gráficas. (p. 5).

¹⁷ Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (OACNUDH). (2007). *Principios Básicos y Directrices sobre los Desalojos y el Desplazamiento Generados por el Desarrollo. Anexo I del Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado*. A/HRC/4/18. OACNUDH. (p. 4).

¹⁸ Entre las causas se encuentra una discriminación estructural o falta de recursos legales efectivos. Las leyes y políticas a menudo perpetúan desigualdades. Un ejemplo claro son las normas consuetudinarias en algunos países sobre herencia y propiedad, que privan a las mujeres de seguridad en la tenencia de vivienda.

¹⁹ Rolnik, R. (2015). *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*. ONU. Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/31/54. (p. 22)

²⁰ Observación General N° 4 de 1991. Comité DESC. *El derecho a una vivienda adecuada (art. 11)*. (13 de diciembre de 1991). (p. 2).

medidas necesarias para asegurarse de que los desalojos que afecten a personas sin recursos solo se ejecuten después de una consulta 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 y otras personas en situación de vulnerabilidad²¹”.

La regulación del juicio verbal de desahucio recogido en la LEC presenta algunas especialidades procesales en la tramitación de las demandas, plazos y celebración de los juicios de desahucio en situaciones de vulnerabilidad²².

En los apartados 5 a 7 del artículo 441 LEC, bajo el título de “Casos especiales en la tramitación inicial del juicio verbal”, se dispone el procedimiento que rige en los casos de desahucio frente a personas en situación de vulnerabilidad económica o social; el papel de los servicios sociales; y los requisitos y tramitación necesaria para otorgar la suspensión del lanzamiento; cuyo contenido venimos a desarrollar a continuación:

De acuerdo a la literalidad de la LEC, en los supuestos contemplados en los puntos 1º, 2º, 4º y 7º del apartado 1 del artículo 250²³, siempre que el inmueble en disputa sea la residencia habitual de la persona demandada, se deberá informar a la parte afectada en el decreto de admisión de la demanda (así como en el requerimiento que practica el Letrado de la Administración de Justicia — en adelante LAJ — al demandado), sobre la posibilidad de acudir a los organismos autonómicos y locales competentes en materias de vivienda, servicios sociales, valoración de situaciones de necesidad y asistencia urgente a personas en riesgo o situación de exclusión social. Esta notificación deberá incluir los datos específicos de contacto e identificación de dichas administraciones, con el fin de que estas puedan evaluar si la parte demandada se encuentra en situación de vulnerabilidad.

Tras la LDV se puntualiza que la información deberá comprender los datos exactos de identificación de dichas Administraciones y el modo de tomar contacto con ellas. La reforma es más exigente con la información a suministrar. No obstante, los nuevos organismos (“específicamente designados conforme la legislación y normativa autonómica en materia de vivienda”) a los que hace referencia la ley (que se encuentra ya vigente), están pendientes de designar y se desconocen. En la práctica, ante la falta de previsión reglamentaria se viene acudiendo a las respectivas Consejerías de la Vivienda de las comunidades autónomas o de las entidades locales, hasta que sea definitivamente designado el organismo competente²⁴.

Además de esta información, el juzgado comunicará de manera inmediata y de oficio a las mencionadas administraciones autonómicas y locales la existencia del procedimiento judicial. El objetivo será que estas puedan comprobar si existe una situación de vulnerabilidad y, en caso afirmativo, presenten ante el juzgado una propuesta de solución habitacional adecuada en régimen de alquiler social; así como las medidas de atención urgente que correspondan, incluyendo información sobre posibles ayudas económicas o subvenciones que pueda recibir la parte demandada.

Si dichas administraciones confirman que la unidad familiar afectada se encuentra en una situación de vulnerabilidad económica (y, si procede, también social), deberán comunicarlo al órgano

²¹ Esta es la línea de actuación que se recomendó adoptar a España en los siguientes Dictámenes del Comité DESC sobre desahucios y vulnerabilidad: *Asunto Mohamed Ben Djazia y Naouel Bellili c. España*; y *Asunto Maribel Viviana López Albán c. España*.

²² Un ámbito de la legislación que ha sido objeto de recientes reformas, a raíz de la promulgación de la LDV en el año 2023.

²³ De aquellos puntos, el punto 1º, a efectos de ceñimos exclusivamente a los desahucios por falta de pago, versa sobre la siguiente materia: *Demandas sobre reclamación de cantidades por impago de rentas y cantidades debidas, así como aquellas que buscan que el dueño, usufructuario o cualquier otra persona con derecho a poseer una finca rústica o urbana recupere la posesión de dicha finca por impago o expiración del plazo contractual o legal*.

²⁴ Torres López, A., & Costas de Vicente, B. (2023). *Arrendamientos Urbanos: comentarios, legislación y jurisprudencia adaptada a la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda*. Sepín. (p. 578).

judicial a la mayor brevedad posible y, en todo caso, en un plazo máximo de diez días²⁵.

En los casos recogidos en los apartados 6 y 7²⁶ del artículo 439 LEC, cuando la parte demandante fuera una gran tenedora de viviendas y haya aportado con la demanda documentación acreditativa de la vulnerabilidad de la parte demandada, esta circunstancia deberá mencionarse expresamente en el escrito dirigido a las administraciones públicas. Así, estas podrán elaborar directamente, en el mismo plazo, una propuesta de medidas de atención urgente; así como detallar las ayudas económicas y subvenciones disponibles y, si procede, las razones por las que no se hayan aplicado anteriormente. Una vez recibida dicha comunicación o transcurrido el plazo para emitirla, el LAJ trasladará esta información a las partes del proceso para que, en un plazo de cinco días, puedan presentar las alegaciones que estimen oportunas. Si fuera necesario debido a la cercanía de fechas, se suspenderá la vista o el lanzamiento.

Presentadas las alegaciones (o finalizado el plazo para hacerlo) el tribunal resolverá mediante auto si procede la suspensión del proceso para permitir la aplicación de las medidas propuestas por las administraciones públicas. Esta suspensión no podrá superar los dos meses si el demandante es una persona física, ni los cuatro meses si se trata de una persona jurídica. Transcurrido ese tiempo o una vez aplicadas las medidas, la suspensión se levantará automáticamente y el procedimiento continuará con los trámites correspondientes. El tribunal tomará su decisión valorando de forma equilibrada y proporcionada las circunstancias del caso concreto, considerando también si la parte actora atraviesa alguna situación de vulnerabilidad u otras condiciones relevantes acreditadas en el proceso.

No obstante, no podemos obviar la Sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante TC) N° 26/2025 de 29 de enero de 2025 sobre el recurso de inconstitucionalidad N° 5514/2023 interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso con relación a diversos preceptos de la LDV; que declara la nulidad parcial de la letra c) del apartado 6, así como del apartado 7 del artículo 439 de LEC²⁷. La razón principal que esgrime el TC es que estos requisitos procesales, como la acreditación de la vulnerabilidad económica del demandado (letra c) del apartado 6); y la obligación de someterse a un procedimiento de conciliación o intermediación (apartado 7), imponen cargas excesivas, dilaciones innecesarias e incertidumbre jurídica; dificultando el derecho a la tutela judicial efectiva de los propietarios y la ejecución de resoluciones judiciales firmes (artículo 24.1 de la CE). Por ello, concluye que son “desproporcionados e irrazonables”, y no resultan necesarios a juicio del tribunal para hacer cumplir el objetivo de proteger a las personas vulnerables.

La redacción de la LDV (antes de ser anulada por el TC) disponía que para acreditar la concurrencia o no de vulnerabilidad económica se debía aportar: a) *Documento acreditativo, de vigencia no superior a 3 meses, emitido, previo consentimiento de la persona ocupante de la vivienda, por los servicios de las Administraciones autonómicas y locales competentes en materia de vivienda, asistencia social (...);* b) *La declaración responsable emitida por la parte actora de que ha acudido a los servicios indicados anteriormente, en un plazo máximo de 5 meses de antelación a la presentación de la demanda, sin que hubiera sido atendida o se hubieran iniciado los trámites correspondientes en el plazo de dos meses desde que presentó su solicitud, junto con justificante acreditativo de la misma;* c) *El documento*

²⁵ Este nuevo protagonismo que han adquirido los servicios sociales tras la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, que se concreta en este deber de información (que ya fue introducida en la reforma RDL 7/2019, de 1 de marzo) y colaboración con los órganos de justicia supone potenciar su intervención hasta unos niveles difíciles de cumplir. Pues, lamentablemente, a día de hoy siguen careciendo de los recursos necesarios para desarrollar su labor.

²⁶ El punto 7, junto con el apartado c) del punto 6 del artículo 439 de LEC, ha sido anulado por la Sentencia del Tribunal Constitucional N° 26/2025. La anulación fue declarada el 29 de enero de 2025 y publicada en el BOE el 28 de febrero de 2025. Dicho apartado 7 contenía lo siguiente: En los procesos de desahucio por falta de pago (...), cuando la parte actora sea gran tenedora (10 inmuebles), y la parte demandada esté en situación de vulnerabilidad económica y sea su vivienda habitual, existía como requisito de admisión acreditar haberse sometido al procedimiento de conciliación o intermediación que a tal efecto establezcan las Administraciones Públicas competentes, las circunstancias de ambas partes y de las posibles ayudas y subvenciones existentes en materia de vivienda conforme a lo dispuesto en la legislación y normativa autonómica en materia de vivienda.

²⁷ Preceptos legales que regulan la inadmisión de las demandas de recuperación de la posesión de una finca cuando el demandante tiene la condición de gran tenedor.

*acreditativo de los servicios competentes que indiquen que la persona ocupante no consiente expresamente el estudio de su situación económica en los términos previstos en la legislación y normativa autonómica en materia de vivienda. Este documento no podrá tener una vigencia superior a tres meses*²⁸.

Hay que hacer mención al apartado 6 sobre “Inadmisión de la demanda en casos especiales” del artículo 439 LEC. Introducido por la LDV, y que no se ha visto afectada por la Sentencia del TC N° 26/2025, la cual anuló varios preceptos derivados de la misma: *En los procesos de desahucio por falta de pago o expiración del plazo, desahucio de precario, recuperación de la posesión, desalojo de ocupas, procedimiento de protección de derechos reales inscritos en el Registro de la Propiedad, será requisito de admisión de la demanda, especificar: a) Si el inmueble objeto de las mismas constituye vivienda habitual de la persona ocupante. b) Si concurre en la parte demandante la condición de gran tenedora de vivienda (10 inmuebles)*²⁹. Este requisito de admisibilidad en la demanda de acción de desahucio refuerza el derecho de defensa de las personas vulnerables. En tanto ofrece la oportunidad de que, al menos en la fase de interposición de la demanda, quede de manifiesto la naturaleza del inmueble como vivienda habitual del ejecutado. Lo cual puede dar lugar a la entrada en consideración del juez de una posible situación de vulnerabilidad debido a una carencia de alternativas habitacionales que obligue a suspender el desahucio; por ser el inmueble objeto de desahucio la única vivienda habitual del demandado.

Asimismo, el artículo 704 LEC (titulado “Ocupantes de inmuebles que deban entregarse”) supone un mecanismo de defensa para las personas vulnerables, ya que permite suspender el desahucio hasta un mes, con posibilidad de prórroga de otro mes adicional, bajo ciertas condiciones: *Cuando el inmueble cuya posesión se deba entregar fuera vivienda habitual*³⁰ *del ejecutado o de quienes de él dependan, el Letrado de la Administración de Justicia les dará un plazo de un mes para desalojarlo. De existir motivo fundado, podrá prorrogarse dicho plazo un mes más.*

Tras la promulgación de la LDV los servicios sociales han cobrado un papel muy activo y relevante en el lanzamiento o fase de ejecución de los desahucios. En lo relativo a la intervención de los mismos, el actual artículo 441.5 de la LEC establece su obligatoriedad³¹. De esta manera, se ofrece una protección en procesos que afecten a la vivienda habitual del demandado. El juzgado tiene el deber de información sobre las posibilidades de acudir a las Administraciones Públicas competentes en materia de vivienda y asistencia social. Además, el órgano judicial comunicará de oficio el procedimiento a dichas Administraciones a fin de evaluar la vulnerabilidad del demandado y proponer medidas como alternativas de vivienda digna en alquiler social.

Este reforzamiento actual del papel de los servicios sociales contrasta con la anterior Ley 5/2018, de 11 de junio, que añadió un apartado 4 al artículo 150 LEC (sobre actos de comunicación judicial), con el siguiente contenido: *Cuando la notificación de la resolución contenga fijación de fecha para el lanzamiento de quienes ocupen una vivienda, se dará traslado a los servicios públicos competentes en*

²⁸ Materia regulada en el apartado 2 del artículo 685 de la LEC (“Demanda ejecutiva y documentos que han de acompañarse a la misma”) que también fue anulada por el TC.

²⁹ Si no concurre, se deberá adjuntar a la demanda certificación del Registro de la Propiedad en el que consten la relación de propiedades a nombre de la parte actora; Si concurre, debe acreditarse si la parte demandada se encuentra o no en situación de vulnerabilidad económica.

³⁰ ¿Qué entendemos por “vivienda habitual del ejecutado o de quienes de él dependan”? En una primera aproximación debería asimilarse la dependencia de los ocupantes con el concepto de familia, invocando la referencia legal la posibilidad de que en el inmueble resida de forma habitual una familia. Por su parte, el Real Decreto-Ley 27/2012 amplió el abanico a la vivienda habitual de las personas que se encuentran en los supuestos de especial vulnerabilidad, para que el juez se pronuncie sobre la suspensión del lanzamiento en la ejecución hipotecaria. Véase Martínez de Santos, A. (2021). *La ejecución civil: El punto de vista de la práctica*. La Ley. (pp. 100-101).

³¹ En los casos de los números 1.º (esto es, impago de la renta y recuperación de la posesión), 2.º, 4.º y 7.º del apartado 1 del artículo 250, siempre que el inmueble objeto de la controversia constituya la vivienda habitual de la parte demandada, se informará a esta, en el decreto de admisión a trámite de la demanda, de la posibilidad de acudir a las Administraciones Públicas autonómicas y locales competentes en materia de vivienda, asistencia social, evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.

materia de política social por si procediera su actuación, siempre que se hubiera otorgado el consentimiento de los interesados.

No obstante, la última modificación introducida por la LDV establece que: *Cuando la notificación de la resolución contenga fijación de fecha para el lanzamiento de quienes ocupan una vivienda, se dará traslado a las Administraciones Públicas competentes en materia de vivienda, asistencia social, evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, por si procediera su actuación.*

La diferencia entre ambas regulaciones es sustancial. La norma vigente establece que siempre se dará traslado a las Administraciones Públicas en materia de servicios sociales; y sin necesidad de prestar consentimiento el interesado. Al contrario de lo que se disponía en la anterior Ley 5/2018, de 11 de junio.

No obstante, en el Informe Intermedio de Seguimiento de las Observaciones Finales del 6º Examen Periódico PIDESC al Estado español (redactado por la plataforma DESC España), se afirma que: “la recomendada coordinación y comunicación a Servicios Sociales no está siendo acompañada de una dotación mayor de recursos para los mismos y tampoco en los juzgados hay medios para abarcar mayores cargas administrativas. Finalmente, al no existir un parque de vivienda social y de emergencia suficiente para albergar el problema de los desahucios, sobre todo en las grandes ciudades como Madrid, Barcelona, Valencia, Málaga, Palma, etc. no se alcanza ningún nivel de protección frente al desalojo sin alternativa habitacional³²”.

2.3 Los colectivos especialmente vulnerables ante los procesos de desahucio

2.3.1 Las mujeres

Además de las dificultades económicas, las mujeres que se enfrentan a un proceso de desahucio³³ sufren otras formas de violencia, discriminación y exclusión que se basan en su condición de género³⁴. Son el colectivo más afectado en cuanto a la expansión de los desahucios, a causa de las múltiples formas de discriminación que experimentan. En especial las madres solas³⁵, las mujeres que se encargan del cuidado de otras personas, mujeres inmigrantes, mujeres con discapacidad y mujeres víctimas de violencia de género. Sin duda, estos grupos de mujeres se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad y riesgo de exclusión residencial; debido a factores como la precariedad laboral³⁶, la brecha salarial³⁷, la falta de acceso a la propiedad, la dependencia económica, la invisibilidad social, el racismo, la xenofobia, la homofobia o la violencia machista³⁸.

Durante el desalojo, son comunes la violencia verbal, las palizas, la violación e incluso el asesinato. La destrucción del hogar y de los bienes se añade a las experiencias traumáticas³⁹, lo que

³² Plataforma DESC España. (2018). *Informe Intermedio seguimiento. Observaciones Finales 6º Examen Periódico PIDESC al Reino de España*. Plataforma DESC España. (p. 4).

³³ En particular, el desahucio entraña la vulneración del Párrafo 2 del artículo 14 de la CEDAW, el cual establece el derecho de “Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones”.

³⁴ Instituto de las Mujeres (2018). *Mujeres ante los desahucios. Análisis de situación, factores de riesgo y consecuencias*. Universidad de Málaga. (p. 24).

Asimismo, véase el informe de la relatora especial Raquel Rolnik del año 2011. Resulta de especial utilidad en esta materia, pues gira en torno a la cuestión de las mujeres y su derecho a una vivienda adecuada.

³⁵ Las familias encabezadas por mujeres solas son especialmente vulnerables debido a la falta de apoyo económico y social.

³⁶ Muchas mujeres trabajan en empleos temporales, a tiempo parcial o sin contrato, lo que limita sus ingresos y dificulta el acceso a una vivienda digna.

³⁷ En promedio, las mujeres desahuciadas destinan un 45% de sus ingresos a la vivienda, superando el límite recomendado del 30%. Véase Instituto de las Mujeres (2018). *Op. Cit.* (p. 94).

³⁸ Véase Amnistía Internacional España. (2017). *La crisis de vivienda no ha terminado. El derecho a la vivienda y el impacto de los desahucios de viviendas de alquiler sobre las mujeres en España*. Amnistía Internacional España. (pp. 48).

³⁹ Rolnik, R. (2011). *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a*

agrava su situación; exponiéndolas a condiciones de vida inadecuadas, pobreza y aislamiento social. Las mujeres también enfrentan riesgos específicos como el aumento de la violencia doméstica, la inseguridad física y la falta de apoyo de su entorno familiar⁴⁰.

Se insta a los Estados a que implementen una legislación, políticas públicas y programas de vivienda que garanticen que la mujer disponga de los conocimientos y los recursos jurídicos necesarios para reclamar eficazmente y ejercer sus derechos en el contexto de los desalojos⁴¹.

Además, “las mujeres solteras y las viudas deben tener derecho a su propia indemnización⁴²”.

La Relatora Especial sobre vivienda de la ONU, en el informe de 2013 donde analiza el derecho a la vivienda desde una perspectiva de género, afirmó que:

“Los Estados deberían garantizar el derecho de las mujeres a la seguridad de la tenencia, independientemente de sus relaciones con los hombres o los miembros de la comunidad. Los Estados deberían adoptar medidas legislativas y administrativas para prohibir y eliminar la discriminación contra las mujeres a este respecto, por parte de los propietarios, los proveedores de vivienda pública y las entidades de crédito, entre otros. Los Estados deberían eliminar los obstáculos a la igualdad de género formal y sustantiva, ya sea en la legislación, en las políticas o en los programas que afectan a la tenencia. La promoción y el reconocimiento jurídicos de los diversos arreglos de tenencia es fundamental para eliminar los obstáculos a la seguridad de la tenencia de las mujeres; ya que, en la actualidad, las mujeres son mucho menos propensas a tener tierra en propiedad que los hombres⁴³.

2.3.2 Los menores de edad

Los menores son especialmente vulnerables en los procesos de desahucio debido a sus necesidades específicas; así como por su condición de inmadurez física, mental y emocional. Por ello, los desahucios suponen para este colectivo vulnerable una grave transgresión de la Convención de los Derechos del Niño (CDN), concretamente del párrafo 1 del artículo 16 de la CDN⁴⁴; y el artículo 27⁴⁵ del mismo.

Según el folleto informativo N° 21/Rev.1 sobre “El derecho a una vivienda adecuada”, publicado en 2009 por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y ONU-Hábitat: “La salud, el progreso educativo y el bienestar general de los niños están profundamente influidos por la calidad de la vivienda que habitan. (...) los desalojos forzosos o la falta de hogar suelen tener un profundo efecto en los niños debido a sus necesidades específicas, dado que afectan su crecimiento, desarrollo y disfrute de toda una gama de derechos humanos, en particular los derechos a la educación, la salud y la seguridad personal⁴⁶.

Los desalojos forzosos inciden en el derecho a la educación y el derecho a la seguridad personal del niño, lo que a menudo produce que la escolaridad de los niños se interrumpa temporal o

un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. ONU. Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/19/53. (p. 12).

⁴⁰ Rolnik, R. (2011). *Op. Cit.* (p. 4).

⁴¹ Rolnik, R. (2011). *Op. Cit.* (p. 13).

⁴² *Idem*.

⁴³ Rolnik, R. (2013). *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*. ONU. Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/25/54. (p. 22).

⁴⁴ El cual establece que “Ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio (...).

⁴⁵ “Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social”.

⁴⁶ Oficina del alto comisionado de derechos humanos (OACNUDH). (2009). *Folleto informativo n° 21 (rev.1) : El derecho a una vivienda adecuada*. ONU. (p. 20).

definitivamente debido a la traumática experiencia que supone la pérdida del hogar⁴⁷. Además, tiene graves consecuencias para la salud del menor, pues pueden ser más proclives a desarrollar problemas emocionales como ansiedad, insomnio o aislamiento; y su acceso a servicios básicos de salud puede verse entorpecido gravemente al carecer de un domicilio estable⁴⁸.

En lo tocante a la protección del interés superior del menor en el ámbito español, es digno de mención la STC N° 113/2021 del 31 de mayo. El objeto de la decisión versaba sobre una madre y tres hijos (uno de ellos con discapacidad) que enfrentaban un desahucio, tras un juicio verbal en cual no se presentó oposición dentro del plazo legal establecido. En fase de ejecución, se solicitó la suspensión del desalojo alegando la concurrencia de una situación de vulnerabilidad; basando su pretensión en los artículos 9.3, 10, 39 y 47 de la Constitución Española (en adelante CE). No obstante, los órganos judiciales rechazaron su solicitud, argumentando que la ley procesal no permitía suspensiones basadas en principios constitucionales. Frente a dicha actuación de los tribunales, el TC reprochó el “formalismo rigorista”⁴⁹ y destacó que la situación de vulnerabilidad de la mujer debía haber sido tenida en consideración. Subrayó que los principios rectores de protección de la familia (artículo 39 CE) y atención a la discapacidad (artículo 49 CE) obligaban a los jueces a valorar la proporcionalidad del desalojo y a motivar reforzadamente sus decisiones. El TC anuló las resoluciones judiciales y ordenó retrotraer las actuaciones para que se reconsiderara la solicitud de suspensión.

2.3.3 Las personas con discapacidad o diversidad funcional

Representa un colectivo con multitud de obstáculos que impiden o dificultan su acceso a la vivienda⁵⁰; y que por extensión también ponen en peligro su derecho de seguridad de la tenencia⁵¹. En particular a las que tienen una discapacidad intelectual o psicosocial.

La frecuente ausencia de reconocimiento de su capacidad jurídica, además de los requisitos procesales exigidos para poder entablar oposición en las demandas de desahucio (cuyos plazos, a mayor abundamiento, son extraordinariamente breves y dificultan todavía más el derecho de defensa de las personas neuro-divergentes), da origen a que las personas con discapacidad sean más vulnerables a los desahucios.

A propósito de esto, es preciso hacer referencia a la STC 161/2021 del 4 de octubre. Este caso involucraba a un hombre con discapacidad cognitiva que enfrentaba un desahucio por impago de rentas. Aunque el demandado satisfizo la deuda que tenía contraída, se realizó fuera del plazo legal, por lo que los tribunales rechazaron su oposición argumentando que la ley procesal no contemplaba la vulnerabilidad como causa de oposición tasada legalmente. El TC otorgó el amparo⁵², señalando que los

⁴⁷ Oficina del alto comisionado de derechos humanos (OACNUDH). (2009). *Op. Cit.* (p. 10).

⁴⁸ Oficina del alto comisionado de derechos humanos (OACNUDH). (2009). *Op. Cit.* (p. 21).

⁴⁹ El TC ha puesto de manifiesto que para proteger a vulnerables, las normas procesales tampoco pueden imponerse con un formalismo rigorista, por lo que “un listado cerrado o tasado de oposición previsto en una norma procesal, que responde a unos fines legítimos muy concretos, no exime del deber de motivación reforzada que incumbe al órgano judicial cuando puede estar afectada la protección de los menores, de las personas con discapacidad y de las familias dispensada por la Constitución y los instrumentos normativos del derecho regional e internacional de derechos humanos suscritos por España”. Véase STC 178/2020, de 14 de diciembre, en su FJ 3.

⁵⁰ *V.gr.* obstáculos institucionales; falta de acceso al mercado de trabajo; o bajos ingresos económicos.

⁵¹ Los desahucios implican la conculcación del artículo 1 (“Los Estados deben promover el respeto de su dignidad inherente”) y el artículo 9 (“Los Estados deben adoptar medidas para identificar y eliminar obstáculos y barreras de acceso, especialmente en relación con la vivienda”) de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

⁵² En las dos sentencias del TC anteriormente citadas, se ha otorgado el amparo solicitado a personas vulnerables frente a desahucios. Ambas sentencias reflejan la obligación de los jueces de atender la vulnerabilidad de las personas afectadas por desahucios, incluso cuando la ley procesal no lo contemple explícitamente. El TC ha establecido que los principios rectores de la Constitución, como la protección de la familia y la discapacidad, deben prevalecer, garantizando una tutela judicial efectiva y proporcionalidad en las decisiones. Estas resoluciones han sido fundamentales para reforzar la protección habitacional de los colectivos vulnerables en España. Véase Rodríguez Izquierdo Serrano, M. (2024). *La vulnerabilidad frente a los desalojos forzosos de vivienda como tendencia constitucional*. Revista Española de Derecho Constitucional. N° 130. (p. 18).

jueces debieron considerar la discapacidad del demandado y analizar si esta había condicionado su falta de oposición inicial⁵³. Además, el tribunal destacó que los principios rectores de atención a la discapacidad (artículo 49 CE) y la protección de los más vulnerables debían informar la práctica judicial. Por tanto, el TC anuló las resoluciones judiciales y ordenó retrotraer las actuaciones para garantizar una motivación adecuada⁵⁴.

2.3.4 Las personas mayores

El número de personas de edad avanzada en situación de “vulnerabilidad residencial extrema”⁵⁵ ha aumentado de manera preocupante en los últimos años, representando uno de los colectivos particularmente vulnerables a los desahucios; debido a su situación de dependencia, ingresos limitados y necesidades específicas relacionadas con la salud y el bienestar. Los desahucios forzados pueden tener un impacto devastador en su estabilidad emocional, física y social; exponiéndolas a la falta de hogar, aislamiento y dificultades para acceder a servicios básicos como atención médica y vivienda adecuada.

La pérdida de un hogar puede ser especialmente traumática para las personas mayores, ya que suelen tener vínculos emocionales profundos con su entorno y enfrentan mayores barreras para adaptarse a nuevos espacios. Además, la falta de instalaciones que aseguren la accesibilidad en las viviendas alternativas puede agravar su vulnerabilidad, limitando su movilidad y calidad de vida⁵⁶.

Los “Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo”, creados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) en el año 2007 como parte del anexo del informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada; establecen orientaciones respecto a la aplicación y garantía del derecho a una vivienda adecuada. Especialmente para determinados grupos sociales como los trabajadores, los refugiados y las personas ancianas.

2.4 La respuesta institucional desde las comunidades autónomas y el Estado español

El Parlamento de Cataluña ha dictado en los últimos años un conjunto de disposiciones legales (muchas de ellas declaradas parcialmente inconstitucionales), encaminadas a la protección de personas en situación de vulnerabilidad afectadas por las sucesivas crisis. La normativa catalana ha impuesto a los arrendadores (en caso de concurrir determinadas circunstancias) la obligación de ofrecer un alquiler social a los arrendatarios demandados en un juicio de desahucio⁵⁷. Citamos a estos efectos la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética; la Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial; modificadas por otras posteriores como la Ley 11/2020, de 18 de septiembre; o la Ley 1/2022, de 3 de marzo.

Otra de las comunidades autónomas que también han adoptado medidas para proteger a las personas o familias abocadas al desahucio por impago del alquiler es Aragón. La Ley 10/2016 ha implementado la suspensión de los lanzamientos hasta que la Administración Pública no ofrezca una

⁵³ *Idem*.

⁵⁴ Desde hace algo más de una década, se constatan avances en una tendencia constitucional (y también legislativa) que promueve la tutela reforzada de la situación habitacional de las personas vulnerables. Véase Rodríguez Izquierdo Serrano, M. (2024). *Op. Cit.* (p. 28).

⁵⁵ Hace referencia a la situación habitacional en la que concurren “de forma cumulativa problemas de habitabilidad, de salubridad, de seguridad, de aislamiento o de dotaciones mínimas para el bienestar”. Véase Chinchilla Peinado, J. A. (2019). *Personas mayores y enajenación de viviendas sociales. Ventas a fondos de inversión y concursos de acreedores de las sociedades municipales de vivienda. Las consecuencias de la crisis económica y la tenue respuesta de las administraciones*. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Nº 333. (p. 23).

⁵⁶ Los denominados “pisos jaula” hacen referencia a aquellas viviendas de gran antigüedad; que presentan condiciones inadecuadas de habitabilidad, intimidad, salubridad y accesibilidad. Muchas de ellas no suelen disponer de sistemas de transporte vertical o elevadores, lo que empeora situaciones de aislamiento, dependencia y vulnerabilidad residencial.

⁵⁷ Torres López, A., & Costas de Vicente, B. (2023). *Arrendamientos Urbanos: comentarios, legislación y jurisprudencia adaptada a la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda*. Sepín. (pp. 633-636).

alternativa habitacional digna (en consonancia con las exigencias de la Observaciones Generales del Comité DESC). La suspensión se adopta tanto para los lanzamientos por ejecución hipotecaria como por impago del alquiler, y siempre que sea sobre la vivienda habitual. Las personas o familias beneficiarias son aquellas que se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad⁵⁸.

A nivel estatal destaca la reforma de la LEC por el artículo 3 del Real Decreto Ley 7/2019 de medida urgentes de vivienda y alquiler, que modifica el artículo 441 LEC para regular la suspensión del proceso de ejecución cuando el hogar afectado se encuentre en situación de vulnerabilidad social y/o económica; el Real Decreto-Ley 5/2017, de 17 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto-Ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos; y la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social⁵⁹. Por otro lado, el 11 de julio de 2023 el Consejo de Ministros del Gobierno de España aprobó la Estrategia Nacional para la lucha contra el Sinhogarismo en España 2023-2030⁶⁰.

Por último, resulta imprescindible mencionar la suspensión de los lanzamientos⁶¹ hasta el 31 de diciembre de 2025 de acuerdo con las disposiciones del Real Decreto Ley 1/2025, de 28 de enero, por el que se aprueban medidas urgentes en materia económica, de transporte, de Seguridad Social, y para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad⁶². Dicho RDL permite que la persona arrendataria pueda instar un incidente de suspensión extraordinaria del desahucio o lanzamiento ante el Juzgado por encontrarse en una situación de vulnerabilidad económica que le imposibilite encontrar una alternativa habitacional para sí y para las personas con las que conviva. Se habilita así la suspensión del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos para hogares vulnerables sin alternativa habitacional desde la entrada en vigor del presente RDL hasta el 31 de diciembre de 2025. El ámbito de aplicación de la medida abarca “todos los juicios verbales que versen sobre reclamaciones de renta o cantidades debidas por el arrendatario”.

3. LOS DICTÁMENES DEL COMITÉ DESC DIRIGIDOS AL ESTADO ESPAÑOL

3.1 La naturaleza jurídica del PIDESC y los Dictámenes del Comité DESC: Problematicación del grado de vinculatoriedad jurídica y aplicación directa en el Derecho Interno

Primeramente, es importante traer a colación las palabras del TC, en cuya sentencia N° 32/2019 declaró que: “De todos modos, ni siquiera en la hipótesis de que el artículo 47 CE reconociese un derecho fundamental (lo que no es el caso) cabría admitir que los textos internacionales sobre derechos humanos invocados por los recurrentes constituyen un canon para el control de constitucionalidad de la regulación legal impugnada. Este Tribunal tiene reiteradamente declarado, y procede recordarlo una vez más, que la utilidad hermenéutica de los Tratados y Acuerdos internacionales sobre derechos humanos ratificados por España para configurar el sentido y alcance de los derechos fundamentales, de conformidad con lo establecido en el artículo 10.2 CE, no convierte a tales instrumentos internacionales en canon autónomo de validez de las normas y actos de los poderes públicos desde la perspectiva de los derechos fundamentales. De suerte que una eventual contradicción por una ley de esos Tratados no puede

⁵⁸ Caicedo Camacho, N. (2022). *Los desahucios por impago de alquiler: propuestas para hacerles frente*. Regular los alquileres: la lucha por el derecho a una vivienda digna en España. Tirant lo Blanch. (p. 283).

⁵⁹ Pérez Daudí, V. (2021). *Tutela efectiva y derecho a la vivienda*. Atelier. (p. 15).

⁶⁰ Chinchilla Peinado, J. A., López de Castro García-Morato, L., Velasco Caballero, F., & Domínguez Martín, M. (2024). *Estudios sobre el derecho a la vivienda*. RDU. (p. 100).

⁶¹ Con anterioridad a la aprobación del Real Decreto-ley N° 1/2025, se han venido aprobado las siguientes que también contemplaban la suspensión y prórroga de los lanzamientos: Real Decreto-ley N° 11/2020, de 31 de marzo; Real Decreto-ley N° 37/2020, de 22 de diciembre; Real Decreto N° 401/2021, de 8 de junio; Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda; Real Decreto-ley N° 1/2024.

⁶² BOE-A-2025-1560 de 2025. Jefatura del Estado. *Real Decreto-ley 1/2025, de 28 de enero, por el que se aprueban medidas urgentes en materia económica, de transporte, de Seguridad Social, y para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad*. (29 de enero de 2025). BOE núm. 25.

fundamentar la pretensión de inconstitucionalidad de esa ley por oposición a un derecho fundamental⁶³”.

No obstante, si acudimos al Derecho convencional, el mismo no arroja luz respecto al valor jurídico de los Dictámenes de los Comités de la ONU. Simplemente, se limitan a utilizar la fórmula genérica que exige a los Estados darles “la debida consideración”.

Es de gran valor ilustrativo⁶⁴ el contenido de la Circular 1/2020 de la Abogacía General del Estado de fecha 22 de octubre de 2020⁶⁵, que versa sobre “Naturaleza jurídica de las resoluciones dictadas por los Comités encargados del seguimiento de los Tratados de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la interpretación por parte de la jurisprudencia española, de Naciones Unidas y del TJUE sobre el carácter de los Dictámenes de los Comités”. En su apartado de conclusiones, establece lo siguiente: a) Los Dictámenes no tienen fuerza jurídica vinculante; b) Los Dictámenes tienen un valor interpretativo de los Tratados de derechos humanos y son un argumento de autoridad que debe de orientar la interpretación y aplicación de los Tratados por parte de los Estados parte; c) Los Estados partes han asumido la obligación internacional de actuar conforme a las reglas de la diligencia debida en la toma en consideración de las recomendaciones de los Dictámenes e informar al Comité, en el plazo señalado, del seguimiento dado a sus recomendaciones. Dicha toma en consideración no solo corresponde al poder ejecutivo sino también al legislativo y judicial; d) Los Dictámenes pueden inspirar cambios normativos y cambios en la práctica administrativa; e) Los Comités no tienen competencia para adoptar medidas provisionales; f) Los Comités tienen competencia para solicitar el examen urgente de una medida cautelar por parte de los Estados parte; g) Los Estados parte tienen la obligación de realizar dicho examen conforme a las reglas de la diligencia debida; h) Los Estados parte incumplirían sus obligaciones internacionales si no dan la debida consideración a las recomendaciones y solicitudes de los distintos Comités⁶⁶.

Es oportuno hacer especial mención a la sentencia del Tribunal Supremo Nº 1263/2018 de 17 de julio de 2018⁶⁷, que evalúa la vinculatoriedad jurídica de las recomendaciones formuladas por el Comité CEDAW en sus Dictámenes para España, emitidos dentro del sistema de reclamaciones individuales⁶⁸ que contempla el Tratado. Además, se plantea cuál debe ser el cauce adecuado para solicitar al Estado el cumplimiento de los Dictámenes del Comité CEDAW⁶⁹; y si la inexistencia de un procedimiento *ad hoc* en el Derecho interno, que prevea la eficacia ejecutiva de este tipo de resoluciones, entraña la posibilidad de que su cumplimiento pueda exigirse de manera autónoma.

En la sentencia, el Tribunal Supremo (en adelante TS) pone de manifiesto la inexistencia de un cauce procesal específico y autónomo para instar el cumplimiento de los Dictámenes del Comité CEDAW; y confirma la posibilidad de que el Dictamen pueda por sí mismo servir de base para formular una reclamación de responsabilidad patrimonial⁷⁰.

⁶³ Sentencia Nº 32/2019. Tribunal Constitucional. En Pleno. *Recurso de inconstitucionalidad Nº 4703/2018*. Fundamento jurídico Nº 6. (28 de febrero del 2019).

⁶⁴ Al mismo tiempo, también resulta un tanto desmoralizante. Dado que asienta categóricamente la falta de fuerza jurídica de los Dictámenes de los Comités de la ONU. Ello constituye un gran obstáculo para las ONGs dedicadas a la litigación internacional de los derechos humanos).

⁶⁵ Circular 1/2020 de 2020. La Abogacía General del Estado. *Naturaleza jurídica de las resoluciones dictadas por los Comités encargados del seguimiento de los Tratados de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la interpretación por parte de la jurisprudencia española, de Naciones Unidas y del TJUE sobre el carácter de los Dictámenes de los Comités*. (22 de octubre de 2020). Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes.

⁶⁶ Circular 1/2020 de 2020. *Op. cit.* (p. 13).

⁶⁷ Sentencia Nº 1263/2018. Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Cuarta. (17 de julio de 2018).

⁶⁸ El caso al que hace referencia es el de Angela González Carreño. La comunicación individual que dio lugar al Dictamen del Comité de la CEDAW consistía en el supuesto de una mujer cuya hija fue asesinada por su expareja, a consecuencia de una modificación en el régimen de visitas establecido por el juez. Se decidió retirar la vigilancia, sin las necesarias salvaguardas, y sin tener suficientemente en consideración el contexto de violencia vicaria y de género correspondientes.

⁶⁹ El Comité CEDAW es el órgano de expertos vinculado a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, cuyo Protocolo Facultativo prevé un sistema de comunicaciones individuales de carácter similar al del PIDESC.

⁷⁰ Gutiérrez Espada, C. (2018). *La aplicación en España de los Dictámenes de comités internacionales: la STS 1263/2018*,

Por otro lado, el órgano también ofrece una respuesta positiva a la cuestión controvertida de si los Dictámenes del Comité CEDAW son vinculantes y obligatorios para el Estado. Un pronunciamiento que reviste de gran relevancia, pues puede extrapolarse a los Dictámenes del Comité DESC. El TS recuerda que el Dictamen “emana de un órgano creado en el ámbito de una normativa internacional que, por expresa previsión del artículo 96 de la Constitución Española, forma parte de nuestro ordenamiento jurídico interno”; y añade que “las normas relativas a los derechos fundamentales se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Tratados y Acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España⁷¹”; y establece que “las obligaciones internacionales relativas a la ejecución de las decisiones de los órganos internacionales de control cuya competencia ha aceptado España forman parte de nuestro ordenamiento interno⁷²”.

Asimismo, el tribunal realiza un razonamiento de gran trascendencia para determinar el alcance de las obligaciones tuitivas del Estado, y es que: “ante la inexistencia de un procedimiento específico de ejecución de los Dictámenes del Comité de la CEDAW, que es en sí mismo un incumplimiento de un mandato legal y constitucional por parte de España; el que la recurrente pueda disponer de un cauce adecuado y eficaz para hacer valer el reconocimiento de la vulneración de sus derechos fundamentales ante los órganos judiciales españoles atañe directamente al respeto y observancia por los poderes públicos españoles de los derechos fundamentales de la recurrente”. Finalmente, se exige la obligación de reparar la vulneración sufrida por la autora de la comunicación individual al Comité CEDAW, haciendo efectiva la condena a la reparación del daño evaluable económicamente.

Esta sentencia, y el litigio estratégico del que trae causa, sienta un antecedente de importancia vital para avanzar en la defensa de los derechos reconocidos en los Tratados internacionales. Dado que abre la posibilidad de exigir responsabilidad patrimonial a la Administración Pública, disponiendo como presupuesto habilitante para ello de un Dictamen dictado por un órgano supervisor de las Naciones Unidas. Adicionalmente, reviste de una enorme relevancia en cuanto a la interpretación de los efectos jurídicos de los Dictámenes de cualquier órgano de vigilancia de Tratados, incluido el Comité DESC⁷³.

En lo tocante a la cuestión de la aplicación en el Derecho interno de los Dictámenes y decisiones de los órganos de supervisión de las Naciones Unidas, se ha discutido el carácter vinculante o no del derecho a la vivienda regulado en los convenios internacionales expuestos. Lo cierto es que los tribunales estatales no consideran vinculantes el PIDESC, ya que el Comité DESC lo que realiza (según el protocolo facultativo) son recomendaciones, sin que las decisiones que adopten tengan carácter obligatorio⁷⁴.

La aplicación por parte de los tribunales estatales es francamente escasa. En ocasiones, han aplicado las decisiones de Comités de Derechos Humanos (similares al Comité DESC) entre las que podemos citar: la Sentencia Nº 1797/2017 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TS de 23 de

un importante punto de inflexión. Cuadernos de Derecho Transnacional. Nº 10. (pp. 836-851).

⁷¹ Sentencia Nº 1263/2018. Tribunal Supremo. Sala de lo contencioso-administrativo. Sección cuarta. (17 de julio de 2018). (p. 24).

⁷² Sentencia Nº 1263/2018. Tribunal Supremo. Sala de lo contencioso-administrativo. Sección cuarta. (17 de julio de 2018). (p. 25).

⁷³ No obstante, podemos citar hasta cinco sentencias del Tribunal Supremo en las que se observa una doctrina variable en referencia a la regulación jurídica interna de los Dictámenes de los órganos de Tratados de derechos humanos, y la aplicación en el Estado español de los mismos: Sentencia 1263/2018, de 17 de julio, Tribunal Supremo, sala de lo contencioso-administrativo, recurso de casación Nº 1002/2017, recurso de casación Nº 1002/2017; Sentencia 1/2020, de 12 de febrero, de la Sala del artículo 61 del Tribunal Supremo; Sentencia 401/2020, de 12 de febrero, de la Sala del artículo 61 del Tribunal Supremo; Sentencia 86/2023, de 13 de junio, de la Sala de lo contencioso administrativo (Sección 4ª); Sentencia 1597/2023, de 29 de noviembre, de la Sala de lo contencioso administrativo (Sección 4ª).

⁷⁴ A diferencia de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante TEDH), que en virtud del artículo 46 CEDH: “Las Altas Partes Contratantes se comprometen a acatar las sentencias definitivas del Tribunal en los litigios en que sean partes”. No obstante, hay que precisar que las sentencias del TEDH son vinculantes, pero también declarativas. Esto significa que el Tribunal viene a declarar que ha habido una violación del CEDH. Sin embargo, son los Estados quienes, en última instancia, deben tomar la decisión de qué medidas concretas implementar para remediar el perjuicio causado.

noviembre de 2017⁷⁵, que declaró la nulidad de un desalojo de vivienda ocupada ilegalmente; fundamentando el motivo de la nulidad en la aplicación de los artículos 11 y 12 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor; así como de los apartados 1 y 3 del artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989. Por otro lado, también ponemos de relieve la sentencia mencionada *ad supra* de la sala de lo Contencioso Administrativo del TS, sección 4ª, número 1263/2018, de 17 de julio, que se pronuncia sobre el valor vinculante de un Dictamen del Comité de la CEDAW.

3.2 La ausencia de un mecanismo estatal para la aplicación efectiva de las decisiones de los Comités de las Naciones Unidas

En las Observaciones Finales sobre el Sexto Informe Periódico de España del Comité DESC, se hace referencia a que “el Comité lamenta que el Estado parte aún no disponga de un mecanismo adecuado para aplicar los Dictámenes y Recomendaciones del Comité⁷⁶”.

Por otro lado, en línea con los criterios que ya fueron establecidos igualmente en su anterior Recomendación emitida (Recomendación E/C.12/ESP/CO/5), en la letra d) del apartado 6 del punto C) (titulado “Principales motivos de preocupación y recomendaciones: Justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales”); el Comité exhorta al Estado español a que: “Establezca un mecanismo nacional eficaz para la aplicación y el seguimiento de las recomendaciones y los Dictámenes del Comité⁷⁷”.

En España no se ha creado un organismo interministerial de seguimiento y evaluación para garantizar la aplicación efectiva de las Recomendaciones y Dictámenes provenientes de los Comités de las Naciones Unidas. No obstante, el Plan Nacional de Derechos Humanos de 2008 preveía la elaboración de un “Protocolo de actuación para dar cumplimiento a los Dictámenes y Recomendaciones de los distintos Comités de protección de los Derechos de Naciones Unidas”, pero que todavía no se ha puesto en marcha; así como la creación de una Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional y Derechos Humanos en el Ministerio de Justicia⁷⁸. Por otro lado, el II Plan Nacional de Derechos Humanos (2023-2027) contempla la creación de un Comité de Dirección para dar seguimiento a estos Dictámenes, aunque aún no ha sido convocado⁷⁹. Además, el gobierno español ha propuesto recientemente diversas medidas, entre las que se encuentra la modificación de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales; a fin de incluir garantías específicas relacionadas con los Tratados internacionales de derechos humanos⁸⁰; ajustar la normativa de la Abogacía del Estado para alinearse con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos⁸¹; o, en fin, la creación de un comité interministerial de seguimiento para coordinar el cumplimiento de las

⁷⁵ Sentencia Nº 1797/2017. Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. (23 de noviembre de 2017).

⁷⁶ Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2018). *Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el sexto informe periódico de España*. E/C.12/ESP/CO/6. (p. 2).

⁷⁷ Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2018). *Op. cit.* (p. 2).

⁷⁸ Cuenca Gómez, P. (2022). *Sobre el valor jurídico y efectividad de los Dictámenes de los órganos de Tratados de derechos humanos de Naciones Unidas. Propuestas de implementación en el sistema español*. Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho. Nº

47. (p. 15).

⁷⁹ En el informe intermedio para el cuarto ciclo del examen periódico universal de España (contribución escrita de la plataforma “DESC España”), además de la grave deficiencia de carácter institucional que constituye la ausencia de un canal interno y específico de ejecución de las resoluciones de la ONU, se señala que el Estado español no considera vinculantes las Recomendaciones y Dictámenes de los órganos de los Tratados de la ONU, lo que dificulta su implementación. También se menciona que el Estado no respeta los plazos establecidos en los Protocolos Facultativos de los Tratados, lo que afecta la cooperación con los órganos internacionales.

⁸⁰ Véase Añón Roig, M.J y Olea Ferreras, S. (2024). *La reforma de la Ley de tratados como respuesta legislativa a la petición del tribunal supremo de regular internamente los Dictámenes de los órganos de tratados de derechos humanos*. Lex Social. Revista De Derechos Sociales. Nº 14. (pp. 1-33).

⁸¹ Véase Informe Intermedio para el Cuarto ciclo del Examen Periódico Universal de España (contribución escrita de la Plataforma “DESC España”).

resoluciones de los órganos internacionales de derechos humanos, inspirado en modelos como el colombiano⁸².

3.3 Posibles vías de actuación frente al incumplimiento del Estado español de los Dictámenes del Comité DESC

En caso de incumplimiento de los Dictámenes de la ONU, es posible la presentación de una reclamación patrimonial al Estado por los daños causados, siguiendo la misma estrategia desarrollada en el caso González Carreño⁸³. No obstante, en el ámbito de los Dictámenes del Comité DESC, aún no se dispone de suficientes precedentes judiciales que permitan afirmar la viabilidad de dicha estrategia de forma generalizada. Por tanto, el recurso a la reclamación patrimonial al Estado en caso de incumplimiento “debe entenderse como una vía todavía incipiente”⁸⁴.

Otra de las posibles vías de actuación es monitorear el procedimiento de seguimiento posterior a la emisión de un Dictamen del Comité DESC⁸⁵. Dicho procedimiento de *follow-up*, transcurridos seis meses y una vez recibido el escrito del Estado donde se informa de las medidas adoptadas, permite solicitar mayores informaciones sobre el cumplimiento efectivo del Dictamen⁸⁶.

3.4 Los Dictámenes del Comité DESC dirigidos al Estado español con respecto a las comunicaciones individuales ubicadas en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Madrid

El Comité DESC no puede condenar a un Estado a adoptar medidas concretas, pero sí formular recomendaciones⁸⁷. Hasta la fecha, el Comité DESC de las Naciones Unidas ha emitido hasta ocho Dictámenes “condenatorios” contra España por vulneraciones del derecho a una vivienda adecuada⁸⁸ (concretamente de las disposiciones del artículo 11 del PIDESC y las Observaciones Generales Nº 4 y Nº 7). En todos ellos, el denominador común es que el supuesto de hecho tiene lugar en el territorio de la Comunidad de Madrid.

La mayor parte de las comunicaciones individuales hasta la actualidad se han presentado durante

⁸² Véase Añón Roig, M.J y Olea Ferreras, S. (2024). *La reforma de la Ley de tratados como respuesta legislativa a la petición del tribunal supremo de regular internamente los*

Dictámenes de los órganos de tratados de derechos humanos. Lex Social, Revista De Derechos Sociales. Nº 14. (p. 25).

⁸³ La sentencia del TS del 17 de julio de 2018 señaló que la ausencia de cauce específico y autónomo para exigir judicialmente el cumplimiento de un Dictamen de CEDAW conculcaba expresamente el derecho a la tutela judicial efectiva. Por tanto, el Dictamen de la CEDAW constituye un presupuesto habilitante para solicitar responsabilidad patrimonial a la Administración Pública.

⁸⁴ Rubio Gil, F. J. (2022). *Guía práctica para la abogacía. Herramientas internacionales para la defensa del derecho a la vivienda en casos de desahucio*. Fundación Abogacía Española. (p. 58).

⁸⁵ Prevista en el artículo 9.3 del Protocolo Facultativo y desarrollado en el artículo 18 del Reglamento del Comité DESC.

⁸⁶ Rubio Gil, F. J. (2022). *Op. Cit.* Fundación Abogacía Española. (p.55).

⁸⁷ Al hilo de esta cuestión, en las decisiones del Comité DESC subyace el conflicto entre la justiciabilidad de los derechos sociales y la vinculación de sus decisiones. Por un lado, los derechos sociales no se pueden invocar ante los Tribunales de forma directa de conformidad con la legislación nacional. Por otro lado, el PIDESC prevé que el Comité efectuará recomendaciones a los Estados miembros, pero en ningún momento establece su carácter obligatorio. Véase Pérez Daudí, V. (2021). *Tutela efectiva y derecho a la vivienda*. Atelier. (p. 35).

⁸⁸ El derecho a la vivienda es el derecho invocado con mayor frecuencia en general ante el Comité DESC. Entre los asuntos resueltos contra España, véanse *I.D.G. c. España* (Comunicación Nº 2/2014), Dictamen de 17 de junio de 2015; *Mohamed Ben Djazia y Naouel Belilic c. España* (Comunicación Nº 5/2015), Dictamen de 20 de junio de 2017; *Viviana López Albán c. España* (Comunicación Nº 37/2018), Dictamen de 11 de octubre de 2019; *Hakima El Goumari y Ahmed Tidli c. España* (Comunicación Nº 85/2018), Dictamen de 18 de febrero de 2021; *Fátima El Ayoubi y Mohamed El Azouan Azouz c. España* (Comunicación Nº 54/2018), Dictamen de 19 de febrero de 2021; *Yaureli Carolina Infante Díaz c. España* (Comunicación Nº 134/2019), Dictamen de 27 de febrero de 2023. Véase Asociación Pro Derechos Humanos de España (APDHE). (2025). *La ejecución de los Dictámenes de los Comités de Naciones Unidas: una asignatura pendiente*. (APDHE). (p. 74).

el año de 2018. En ellas, el objeto litigioso e *iter* judicial consiste en la denuncia de la violación del derecho a una vivienda adecuada y deficiencias en las garantías procesales durante el procedimiento (principalmente la LEC) tras el desalojo de familias en situación de vulnerabilidad económica, social, discapacidad, o con menores de edad a cargo. Se pone de manifiesto la ausencia de un debido juicio de proporcionalidad de la medida por parte del órgano judicial competente; falta de examen de la específica situación de vulnerabilidad; y ausencia de una propuesta de alternativa habitacional de las autoridades públicas⁸⁹.

De todo el conjunto de Dictámenes, vamos a centrarnos en el resumen analítico de dos Dictámenes adoptados por el Comité DESC (en virtud del Protocolo Facultativo del PIDESC) con respecto a una comunicación individual presentada ante el mismo Comité por las propias víctimas. En ambos Dictámenes⁹⁰, el asunto que se entra a conocer constituye fundamentalmente la consecución de las garantías procesales de protección del inquilino durante el proceso de desahucio; como un elemento integrante del derecho a la vivienda⁹¹.

*3.4.1 Dictamen aprobado por el Comité DESC en el 55º período de sesiones, respecto de la Comunicación N° 2/2014 presentada por la Sra. I.D.G. (E/C.12/55/D/2/2014)*⁹²

La autora de la Comunicación N° 2/2014 ante el Comité DESC actúa bajo el nombre I.D.G. Es una ciudadana española que adquirió una vivienda en propiedad en el año 2007, afincada en Madrid. Para ello, obtuvo financiación a través de un préstamo hipotecario. Sin embargo, como resultado del estallido de la crisis económica en 2008, la autora incurrió en la falta de pago de varias cuotas (alcanzando una deuda de 11.000 euros).

Ante el impago, la entidad bancaria acreedora inició un procedimiento de ejecución hipotecaria en el año 2012, sin que la autora fuera debidamente notificada del inicio del mismo. Durante el procedimiento judicial, el Juzgado de Primera Instancia N° 31 de Madrid intentó en varias ocasiones realizar la notificación en el domicilio de la autora⁹³ de manera infructuosa, ya que aquella no se encontraba en su vivienda en el momento de practicar las diligencias de notificación. Finalmente, se recurrió a la notificación por edictos sin haberse agotado todos los medios posibles de notificación personal.

En los relatos del caso se indica que la autora sólo tuvo conocimiento del proceso iniciado contra ella una vez fue notificada de la subasta de su vivienda. En una fase muy avanzada del procedimiento de ejecución hipotecaria⁹⁴.

La autora de la comunicación sostiene en sus alegaciones que dicha notificación fue inadecuada

⁸⁹ El deber estatal de proveer vivienda alternativa en caso de necesidad se contempla en la Observación General N° 7 de 1997. Comité DESC. *El derecho a una vivienda adecuada (art. 11. párr. 1): Los desalojos forzados*. (20 de Mayo de 1997). (p. 4).

⁹⁰ Estos dos Dictámenes han tenido gran relevancia política y mediática en España. A raíz de los mismos, los pronunciamientos del Comité DESC han aumentado en número considerablemente, sobre todo a partir del año 2018. Su contenido ha sido ampliamente difundido en medios de comunicación y por movimientos sociales. Véase Benito Sánchez, J.A. (2019). *Los pronunciamientos del Comité DESC sobre derecho a la vivienda relativos a España. Respuestas jurisprudenciales y legislativas*. Lex Social. Vol. 9. N° 2. (p. 4).

⁹¹ Además de otras cuestiones conexas (pero de gran importancia), como el examen previo de vulnerabilidad, proporcionalidad y deber de alternativa habitacional de los Estados.

⁹² Dictamen de 2014. Comité DESC. Comunicación N° 2/2014. *Caso Sra. I.D.G. c. España*. (13 de octubre de 2015). Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. E/C.12/55/D/2/2014.

⁹³ Al no encontrarla en su residencia habitual, el Juzgado dejó la demanda en manos del conserje, quien se encontraba presente en el inmueble al momento de la notificación los días 6 y 28 de septiembre de 2012. En consecuencia, el Juzgado N° 31 no le notificó el inicio del procedimiento de ejecución hipotecaria, lo que impidió que I.D.G. pudiera asumir su defensa.

⁹⁴ En uno de los intentos de notificación, el notificador consignó la anotación: “Se deja aviso para recoger en la oficina”. Gracias a dicha anotación, la autora pudo acudir a recoger la notificación. Solo en ese momento tuvo conocimiento del procedimiento de ejecución hipotecaria.

y le impidió ejercer su derecho de defensa en tiempo y forma; vulnerando con ello su derecho a la tutela judicial efectiva y su derecho a una vivienda adecuada (conforme a los artículos 2.1 y 11.1 del PIDESC). Además, argumentó que la legislación española no garantiza adecuadamente el derecho a la vivienda en casos de ejecuciones hipotecarias. Por otro lado, España sostuvo que los procedimientos legales se cumplieron conforme a la legalidad establecida en la LEC; que la autora disponía de mecanismos judiciales ordinarios para defenderse; y que no se produjo un desalojo efectivo.

En las conclusiones del Dictamen, el Comité considera que la notificación por edictos fue prematura, inadecuada, y no se agotaron todos los medios razonables para notificar personalmente a la autora⁹⁵. Por tanto, ello le impidió ejercer su derecho de defensa⁹⁶ y constituyó una violación de los derechos de la autora reconocidos en el PIDESC⁹⁷. El Comité puso de relieve que “la debida protección procesal y el proceso con las debidas garantías⁹⁸ (...) tienen especial pertinencia para la cuestión de los desalojos forzosos⁹⁹”. Además, supuso una violación a los derechos de la Sra. I.D.G que no fue subsanada por el Estado parte con posterioridad; dado que la autora vio frustrada sus pretensiones tanto en recurso de reposición entablado contra el auto que ordenó el remate de la subasta de su residencia, como el recurso de amparo interpuesto ante el TC¹⁰⁰.

Por otro lado, el Comité hizo recaer en España la obligación de proporcionar a la autora una reparación efectiva, consistente en: a) “asegurar que la subasta de la vivienda de la autora no se ejecute sin que ella cuente con la debida protección procesal y un proceso con las debidas garantías (conforme a las disposiciones del PIDESC y tomando en cuenta las Observaciones Generales Nº 4 y Nº 7 del Comité DESC); y b) “reembolsar a la autora los costes legales incurridos en la tramitación de esta comunicación¹⁰¹”. Por último, el Comité exigió el despliegue de “garantías de no repetición”; y recordó a España que, en su condición de Estado parte firmante del PIDESC, tiene la obligación de prevenir violaciones similares en el futuro.

Por otro lado, el órgano colegiado planteó las siguientes recomendaciones relativas a las garantías procesales, el marco jurídico español y su aplicación; que debe configurarse de conformidad a las normas del PIDESC: a) “Asegurar la accesibilidad a recursos jurídicos para las personas que se enfrentan a procedimientos de ejecución hipotecaria por falta de pago de préstamos”; b) “Adoptar medidas legislativas¹⁰² y/o administrativas pertinentes para garantizar que, en los procedimientos de ejecución hipotecaria, la notificación por edicto esté estrictamente limitada a situaciones de agotamiento de todos los medios para practicar una notificación personal”; c) “Asegurándose la suficiente publicidad y plazo, de manera que la persona afectada pueda tener oportunidad de poseer real conocimiento del inicio del procedimiento y poder personarse en el mismo”; d) “Adoptar medidas legislativas pertinentes para

⁹⁵ El Estado parte no logró justificar suficientemente el agotamiento de los medios disponibles para la práctica de la notificación personal. En el Dictamen, se indican como ejemplos los siguientes: notificar a la autora dejando una nota o aviso en su buzón de correos; mediante cualquiera de las otras modalidades de notificación previstas en la LEC; dejando la notificación con el conserje o el vecino más próximo que fuere habido”. Véase Dictamen de 2014. Comité DESC. *Op. Cit.* (p. 15).

⁹⁶ La irregularidad en la notificación podría no implicar una violación al derecho a la vivienda “si no tuviera consecuencias significativas sobre el derecho de defensa de la autora sobre el goce efectivo de su vivienda”. *Idem*.

⁹⁷ En la presente comunicación el Comité expresa su exclusiva cognición y examen a “si la inadecuada notificación a la autora, que ya fue constatada, afectó o no significativamente a su derecho de defensa, como para implicar una violación del derecho a la vivienda”. Por el contrario, no viene a abordar un examen general de si las normas internas del Estado parte se adecúan o no al derecho a la vivienda. Véase Dictamen de 2014. Comité DESC. *Op. Cit.* (p. 15).

⁹⁸ Entre dichas garantías procesales se encuentran plazos suficientes y razonables de notificación a todas las personas afectadas con antelación.

⁹⁹ Dictamen de 2014. Comité DESC. *Op. Cit.* (p. 13).

¹⁰⁰ Dictamen de 2014. Comité DESC. *Op. Cit.* (p. 16).

¹⁰¹ *Idem*.

¹⁰² En lo tocante a las reformas legislativas, es digno mencionar el Real Decreto-ley 7/2019, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, que introdujo una serie de reformas en la legislación estatal en materia de vivienda. En su o preámbulo, se hace una referencia expresa a los pronunciamientos del Comité DESC. Esto demuestra la importancia que ha cobrado las resoluciones del Comité en los últimos años en la política legislativa de los Estados. Véase Benito Sánchez, J. A. (2019). *Op. Cit.* (p. 22).

garantizar que el procedimiento de ejecución hipotecaria y las normas procesales establezcan requisitos y procedimientos adecuados a seguir antes de que se proceda a una subasta de una vivienda o a un desalojo”.

3.4.2 Dictamen aprobado por el Comité DESC en el 61º período de sesiones, respecto de la Comunicación N°5/2015 presentada por Mohamed Ben Djazia y Naouel Bellili (E/C.12/61/D/5/2015)¹⁰³

En primer lugar, es importante destacar que este pronunciamiento pone de manifiesto una evidente consolidación de la doctrina del Comité DESC en relación con tres cuestiones esenciales del derecho a la vivienda: a) la protección frente a los desalojos forzados; b) el deber estatal de proveer vivienda alternativa en caso de necesidad; c) y los requisitos para acceder a vivienda social¹⁰⁴.

Los autores de la presente comunicación, Mohamed Ben Djazia y Naouel Bellili, vivían juntos en una habitación alquilada en Madrid desde el año 1998. Sin embargo, en el año 2012 la parte arrendadora informó a sus inquilinos de que no prorrogaría el contrato de arrendamiento. Poco después, la propietaria presentaría demanda de juicio verbal de desahucio por expiración del plazo fijado¹⁰⁵. La familia (que se negó a abandonar la vivienda), tras ejecutarse el lanzamiento de desahucio en 2013 (incluyendo a los hijos menores de edad), permanecieron en un albergue durante 10 días; y debieron dormir en el automóvil familiar durante 4 días más; hasta que finalmente un conocido les ofreció alojamiento por varias semanas.

El actor en la comunicación individual hizo constar sus esfuerzos reiterados de búsqueda de vivienda social. Desde el año 1999, el Sr. Ben Djazia declara solicitar hasta en trece ocasiones (entre 1999 y 2011) al Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA) una vivienda pública.

En el relato de hechos se expresa que el autor formuló oposición a la ejecución el día 19 de julio de 2013; en la que solicitaba la suspensión de la orden de desahucio, con fundamento en la violación de su derecho a la vivienda digna y adecuada. No obstante, el Juzgado N° 37 inadmitió dicha oposición al no basar la misma en ninguno de los motivos de oposición establecidos en el artículo 556.1¹⁰⁶ de la LEC.

Además, el autor vino trasladando mediante alegaciones¹⁰⁷ al Juzgado N° 37 su situación económica y familiar, la presencia de menores y la necesidad de alternativa habitacional. No obstante, el órgano judicial no realizó un examen de la situación de vulnerabilidad ni tampoco un juicio de proporcionalidad de la medida; determinando que la solicitud de ejecución de la arrendadora cumplía con los requisitos legales y ordenando que los autores y sus hijos fueran desalojados de la habitación arrendada el 11 de septiembre de 2013¹⁰⁸.

¹⁰³ Dictamen de 2015. Comité DESC. Comunicación N° 5/2015. *Caso Mohamed Ben Djazia y Naouel Bellili c. España*. (20 de junio de 2017). Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. E/C.12/61/D/5/2015.

¹⁰⁴ Macho Carro, A. (2022). *La tutela del derecho a la vivienda en la doctrina del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (comentario a los Dictámenes de febrero de 2021 sobre las comunicaciones 85, 54 y 48/2018)*. Revista De Estudios Europeos. N° 80. (p. 5).

¹⁰⁵ Frente a ello, el autor compareció ante el Juzgado N° 37 para solicitar asistencia jurídica gratuita. Sin embargo, su petición fue denegada debido a que la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita consideró “insostenible” la pretensión del autor. Véase Dictamen de 2015. Comité DESC. *Op. Cit.* (p. 3).

¹⁰⁶ Artículo 556 de la LEC (titulado “Oposición a la ejecución de resoluciones procesales o arbitrales o de los acuerdos de mediación”): *Si el título ejecutivo fuera una resolución procesal o arbitral de condena o un acuerdo de mediación, el ejecutado, dentro de los diez días siguientes a la notificación del auto en que se despache ejecución, podrá oponerse a ella por escrito alegando el pago o cumplimiento de lo ordenado en la sentencia, laudo o acuerdo, que habrá de justificar documentalmente. También se podrá oponer la caducidad de la acción ejecutiva, y los pactos y transacciones que se hubiesen convenido para evitar la ejecución, siempre que dichos pactos y transacciones consten en documento público.*

¹⁰⁷ Entre ellas, el actor pedía que se diera parte de la existencia de menores involucrados en el desahucio ante la Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid y el Área de Gobierno de Familia y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid. A fin de que adoptaran las medidas necesarias para evitar el desamparo y exclusión del autor, así como de sus hijos.

¹⁰⁸ Dictamen de 2015. Comité DESC. Comunicación N° 5/2015. *Caso Mohamed Ben Djazia y Naouel Bellili c. España*. (20

A pesar de todas las acciones judiciales emprendidas por el actor¹⁰⁹, el procedimiento de desahucio continuó su curso, sin dar lugar a la suspensión¹¹⁰. El día 3 de octubre de 2013¹¹¹ tanto los autores como sus hijos menores de edad fueron finalmente desahuciados.

En las alegaciones planteadas en la comunicación individual al Comité DESC, los autores sostienen que el Estado parte violó el derecho del artículo 11.1 del PIDESC. Argumentan que “fueron desalojados por orden del Juzgado N° 37, a pesar de que no tenían una vivienda alternativa y que la medida afectaba a sus hijos menores de edad, quienes tenían derecho a especial protección¹¹²”. Asimismo, el proceso judicial “no observó las garantías judiciales”, en tanto su tramitación tuvo lugar al amparo de una legislación que desprotege el derecho a la vivienda en los procedimientos judiciales de desahucio. Así mismo, la práctica judicial desempeñada fue francamente deficitaria, pues no se evaluó de manera adecuada las consecuencias del desahucio en los inquilinos; ni las circunstancias particulares del caso (ausencia de vivienda alternativa y el impacto negativo sobre los hijos menores de edad).

En cuanto a las alegaciones de oposición vertidas por España como contestación al relato factual del autor de la comunicación, aquellas se basaron en los siguientes puntos: a) la comunicación presentada por los autores fue inadmisibile por resultar manifiestamente infundada, y constituir un abuso de derecho; b) los autores omitieron información relevante con la intención de inducir al Comité a confusión; c) se desmiente que las autoridades no hayan prestado atención a los autores, afirmando que desde el año 2002 fueron objeto de intervención social continuada por parte del Centro de Servicios Sociales del Distrito de Tetuán; d) señala que el autor no realizó una búsqueda activa de vivienda social; e) asimismo, el Estado parte reitera que el proceso judicial se desarrolló con pleno respeto a las siguientes garantías procesales: “El autor fue informado con suficiente antelación de la resolución del contrato de alquiler; tuvo oportunidad de comunicarse con los servicios sociales; el desahucio tuvo lugar a una hora adecuada (no intempestiva) y en presencia de funcionarios del juzgado (tal y como dispone la Observación General N° 7); “El autor pudo personarse en el proceso seguido ante el juzgado, y presentar recursos”; y también pudo presentar recurso de amparo ante el TC y una solicitud de medidas provisionales ante el TEDH.

A la hora de examinar la cuestión en cuanto al fondo, el Comité DESC aborda, en primer lugar, la cuestión del deber estatal de protección de los inquilinos:

Si bien el desahucio objeto de la comunicación es un conflicto entre particulares (arrendador y arrendatario), tal disputa es regulada bajo el ordenamiento jurídico estatal del país. El cual, en todos los casos, es el último responsable de asegurar que los derechos del PIDESC sean salvaguardados (entre ellos el derecho a la vivienda de los arrendatarios). En conclusión, “aunque la disputa por la extinción del contrato de arrendamiento sea entre dos particulares, el Estado parte tiene la obligación *inter alia* de garantizar que la medida de desalojo del arrendatario no sea contraria al artículo 11.1 del PIDESC”. Por otro lado, el Comité recuerda que el desalojo de personas que viven en una vivienda en alquiler puede ser compatible con el Pacto, siempre que se cumplan las siguientes condiciones: a) la medida esté prevista por la ley; b) debe ser un último recurso; c) “que las personas afectadas tengan previamente acceso a un recurso judicial efectivo en el cual se pueda determinar que la medida está debidamente justificada” (v. gr. en caso de impago persistente del alquiler); d) “una auténtica oportunidad de consulta previa entre autoridades y afectados”; e) inexistencia de medios alternativos de solución del conflicto o medidas menos gravosas; f) los afectados no deben quedar en una situación con vulneración de otros

de junio de 2017). Consejo Económico y Social. E/C.12/61/D/5/2015. (p. 3).

¹⁰⁹ Incluso, se relata que el autor también presentó un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional; así como una petición de medidas cautelares ante el TEDH solicitando la suspensión del desalojo (solicitud que fue denegada).

¹¹⁰ El 11 de septiembre de 2013, gracias a la oposición de algunos vecinos y miembros de organizaciones sociales, fue suspendido y pospuesto hasta el 3 de octubre de 2013.

¹¹¹ Durante la ejecución, el autor intentó alcanzar un acuerdo extrajudicial *in extremis* con la arrendadora, a fin de que la familia pudiera permanecer en la habitación a cambio de un pago que sufragaba de la prestación de la Renta Mínima De Inserción (RMI) (que había empezado a percibir recientemente, tras su solicitud a la Comunidad de Madrid).

¹¹² Dictamen de 2015. Comité DESC. Comunicación N° 5/2015. *Caso Mohamed Ben Djazia y Naouel Bellili c. España*. (20 de junio de 2017). Consejo Económico y Social. E/C.12/61/D/5/2015. (p. 4).

derechos humanos, o recogidos en el PIDESC¹¹³.

Asimismo, el Comité DESC viene a enfatizar el deber de los Estados de proveer de alternativa habitacional¹¹⁴; puesto que “los desalojos no deberían dar lugar a que los afectados queden sin vivienda. Por tanto, si no disponen de recursos para una vivienda alternativa, los Estados partes deberán adoptar todas las medidas necesarias para que en lo posible se les proporcione¹¹⁵”.

En lo referente a la cuestión de si el desalojo de los autores de la habitación de alquiler constituyó una violación de su derecho a la vivienda adecuada, el Dictamen afirma, sin lugar a dudas, que la medida de desalojo de los autores se realizó de acuerdo a ley; y que existía una causa legítima que podía justificar la medida de desalojo de los autores¹¹⁶.

Por último, en el apartado de Conclusiones del Dictamen¹¹⁷, el Comité DESC declara que “el desalojo de los autores, sin que les fuera garantizada una vivienda alternativa por las autoridades del Estado parte en su conjunto, incluidas las autoridades regionales de Madrid, constituyó una violación de su derecho a la vivienda adecuada”. Por otro lado, realiza las siguientes recomendaciones al Estado español:

a) La obligación de proporcionar a los autores una reparación efectiva¹¹⁸, otorgándoles vivienda pública u otra medida que les permita vivir en una vivienda adecuada; proporcionar una compensación económica por las violaciones sufridas; y reembolsar a los autores los costes legales en la tramitación de la comunicación.

b) La adopción de medidas legislativas o administrativas oportunas en el Derecho interno, encaminadas a que “se garantice que los inquilinos demandados puedan oponerse o presentar un recurso en los procesos judiciales de desahucio¹¹⁹”; que aborden los problemas de descoordinación entre la acción judicial y los servicios sociales; así como asegurar que, en aquellos desalojos que afecten a personas vulnerables, se provea de una vivienda alternativa¹²⁰.

Por último, recordemos que España tiene la obligación de garantizar de manera inmediata el contenido esencial del derecho a la vivienda y de tomar todas las medidas posibles a su alcance “hasta el máximo de sus recursos disponibles” para garantizar progresivamente este derecho¹²¹.

¹¹³ Dictamen de 2015. Comité DESC. *Op. Cit.* (p. 12).

¹¹⁴ Surge entonces la siguiente pregunta: ¿Todo desalojo que se produzca sin que el Estado provea de vivienda alternativa constituye una violación del convenio? De acuerdo a la Observación General Nº 7, no necesariamente. Existe el deber de adoptar medidas razonables para proveer vivienda alternativa a las personas que puedan verse expuestas a situación de calle debido al desahucio, “independientemente de si tal desalojo ocurre a instancia de las autoridades del Estado parte o de particulares, como el arrendador”. Véase Macho Carro, A. (2022). *La tutela del derecho a la vivienda en la doctrina del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (comentario a los Dictámenes de febrero de 2021 sobre las comunicaciones 85, 54 y 48/2018)*. Revista de Estudios Europeos. Nº 80. (p. 8).

¹¹⁵ Dictamen de 2015. Comité DESC. *Op. Cit.* (p. 12).

¹¹⁶ Dictamen de 2015. Comité DESC. *Op. Cit.* (p. 14).

¹¹⁷ Destaca el mandato al Estado de establecer procedimientos adecuados de desalojo que permitan evaluar la proporcionalidad del lanzamiento, prevean una alternativa habitacional adecuada y garanticen el acceso a un recurso judicial efectivo. Véase Benito Sánchez, J. A. (2019). *Op. Cit.* (p. 6).

¹¹⁸ La sentencia del TS 1263/2018, de 17 de julio de 2018 puede ser de gran utilidad “para analizar el valor jurídico de la obligación de reparar a los autores contenida en pronunciamientos de órganos de expertos creados en virtud de Tratados de derechos humanos; que en Ben Djazia et al. se articula como una indemnización pecuniaria más una obligación de evaluar la situación de los autores y otorgarles una vivienda pública, o tomar otras medidas que les permitan vivir en una vivienda adecuada”. Véase Benito Sánchez, J. A. (2019). *Op. Cit.* (p. 12).

¹¹⁹ Es decir, el Comité DESC indicó que los procedimientos judiciales deben proveer de un espacio o actuación en el que los demandados puedan oponerse o presentar un recurso; con el fin de que el juez valore la situación de las personas o familias, las consecuencias del desahucio y la compatibilidad de esta medida con el PIDESC. Véase Caicedo Camacho, N. (2022). *Los desahucios por impago de alquiler: propuestas para hacerles frente*. Regular los alquileres: la lucha por el derecho a una vivienda digna en España. Tirant lo Blanch. (p. 287).

¹²⁰ Dictamen de 2015. Comité DESC. *Op. Cit.* (p. 18).

¹²¹ Benito Sánchez, J. A. (2019). *Los pronunciamientos del Comité DESC sobre derecho a la vivienda relativos a España*.

4. CONCLUSIONES FINALES

Con respecto a las últimas modificaciones introducidas por la Ley 12/2023 por el Derecho a la Vivienda ha surgido el debate público en torno al grado de responsabilidad admisible que debe recaer sobre las entidades privadas y sujetos particulares en la solución del problema de los desahucios. ¿Se está trasladando ilegítimamente una carga de deberes y responsabilidades desproporcionada hacia terceros (particulares o grandes tenedores), que resulta improcedente conforme a los límites propios de un Estado social y democrático de Derecho? A nuestro juicio, consideramos que a quien corresponde verdaderamente la correcta distribución de las condiciones materiales dignas a través de las instituciones pertinentes es al Estado. Es decir, no debemos olvidar que los desahucios de personas en situación de vulnerabilidad y necesidad habitacional constituyen, en última instancia, la constatación de una frustrada política de vivienda; la cual es de responsabilidad tanto autonómica como estatal, pues el reparto de competencias es compartido. Así pues, en determinados casos el deber que recae sobre el tercero propietario o arrendador de soportar tal situación, e instar el desahucio, es también consecuencia última de la falta de alcance de las medidas institucionales destinadas a atender a las necesidades de los ciudadanos (sin perjuicio de la innegable existencia de prácticas abusivas e irregulares en el mercado inmobiliario por parte de determinados propietarios y arrendadores).

No obstante, en lo tocante a los diferentes medios de solución de controversias en materia de vivienda entre particulares, debemos poner de manifiesto la progresiva consolidación en España de las empresas de “desokupación” (en otras palabras, desalojo extrajudicial). ¿Deberían ser objeto de regulación específica? ¿O simplemente imponerse la prohibición legal y disolución de todas aquellas empresas que operen en base a estos fines? Se les denomina en el argot como “mediadores”, pero su *modus operandi* se caracteriza por el empleo de métodos violentos, coacción y amenazas. En nuestra opinión, abogamos firmemente por su prohibición y disolución. En tanto vienen actuando al margen de la jurisdicción de los jueces y tribunales, lo cual supone (entre otras consideraciones ciertamente criticables y reprochables de carácter moral) una evidente vulneración del artículo 441 del Código Civil español, el cual dispone lo siguiente: *En ningún caso puede adquirirse violentamente la posesión mientras exista un poseedor que se oponga a ello. El que se crea con acción o derecho para privar a otro de la tenencia de una cosa, siempre que el tenedor resista la entrega, deberá solicitar el auxilio de la Autoridad competente.*

Por último, sugerimos la siguiente propuesta de *lege ferenda*, cuya articulación gira en torno a dos reformas legislativas paralelas, de gran calado y complejidad técnica: el procedimiento de desahucio se regula principalmente en la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC); la cual tiene naturaleza jurídica de ley ordinaria. Si elevamos su regulación a la categoría de ley orgánica, su modificación requiere una tramitación parlamentaria reforzada que garantiza mayor seguridad y protección jurídica a largo plazo a los derechos de los inquilinos. Con el objeto de evitar cambios legislativos al albur del credo ideológico del partido político en el poder, tal y como ha venido sucediendo desde la entrada en vigor de la LEC¹²². Por otro lado, es urgente iniciar una reforma del texto constitucional que convierta el derecho a la vivienda en un derecho fundamental, plenamente exigible ante la jurisdicción ordinaria, permitiendo así su desarrollo por medio de ley orgánica.

5. BIBLIOGRAFÍA

5.1 Referencias bibliográficas

Respuestas jurisprudenciales y legislativas. Lex Social. Vol. 9. Nº 2. (p. 21).

¹²² A este respecto, existe una creencia generalizada de que una regulación legal del proceso de desahucio excesivamente tuitiva con los derechos e intereses del inquilino podría conducir a un aumento de los precios en el mercado del alquiler. Esta afirmación es diametralmente errónea. De hecho, se ha demostrado que las políticas de limitación de los precios del alquiler (v. gr. en la ciudad de Barcelona) pueden evitar el aumento de los desahucios. Pues se elimina el incentivo perverso del propietario o arrendador de iniciar un proceso de desahucio con el propósito de subir la renta del alquiler al siguiente ocupante de la vivienda.

- ACNUDH. (s/f). Desalojos forzosos y derechos humanos. *El ACNUDH y la tierra y los derechos humanos*. Ohchr.org. <https://www.ohchr.org/es/land/forced-evictions-and-human-rights>.
- Amnistía Internacional España. (2017). *La crisis de vivienda no ha terminado. El derecho a la vivienda y el impacto de los desahucios de viviendas de alquiler sobre las mujeres en España*. Amnistía Internacional España. (pp. 48).
- Amnistía Internacional. (2018). *Submission to the united nations committee on economic social and cultural rights on Spain*. Amnistía Internacional. (pp. 6).
- Añón roig, M.J & olea ferreras, S. (2024). *La reforma de la ley de tratados como respuesta legislativa a la petición del tribunal supremo de regular internamente los Dictámenes de los órganos de tratados de derechos humanos*. Lex social. Revista de derechos sociales. Nº 14. (pp. 33).
- Asociación Pro Derechos Humanos de España (APDHE). (2025). *La ejecución de los Dictámenes de los comités de Naciones Unidas: Una asignatura pendiente*. (APDHE). (pp. 235).
- Benítez de Lugo Guillén, J. M. (2024). *Los desahucios instados por los “fondos buitres”*. Dykinson. (pp. 279).
- Benito Sánchez, J. A. (2019). *Los pronunciamientos del comité DESC sobre derecho a la vivienda relativos a España. Respuestas jurisprudenciales y legislativas*. Revista Lex Social. Vol. 9. Nº 2. (pp. 583-607).
- Caicedo Camacho, N. (2022). *Los desahucios por impago de alquiler: propuestas para hacerles frente. Regular los alquileres: La lucha por el derecho a una vivienda digna en España*. Tirant lo blanch. (pp. 260-293).
- Carmona Pascual, P. (2022). *La democracia de propietarios: Fondos de inversión, rentismo popular y la lucha por la vivienda*. Traficantes de sueños. (pp. 198).
- Chinchilla peinado, J. A. (2019). *Personas mayores y enajenación de viviendas sociales. ventas a fondos de inversión y concursos de acreedores de las sociedades municipales de vivienda. las consecuencias de la crisis económica y la tenue respuesta de las administraciones*. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Nº 333. (pp. 19-78).
- Chinchilla Peinado, J. A., López de Castro García-Morato, L., Velasco Caballero, F., & Domínguez Martín, M. (2024). *Estudios sobre el derecho a la vivienda*. RDU. (pp. 383).
- Comité DESC. (s/f). *Observaciones Generales aprobadas por el comité de derechos económicos, sociales y culturales. n° 1 a n° 19: HRI/GEN/1/rev.9(vol.I); n° 20: E/C.12/GC/20; n° 21: E/C.12/GC/21. conf-dts1.unog*. https://Conf-dts1.unog.ch/1%20spa/tradutek/derechos_hum_base/cescr/00_1_obs_grales_cte%20dchos%20ec%20soc%20cult.html#GEN3.
- Consejo general del poder judicial. (2013). *Una aproximación a la conciliación de los datos sobre ejecuciones hipotecarias y desahucios. boletín información estadística*. Nº 35. (p. 5).
- Cubillo López, G. & besser valenzuela, I. (2014). *El proceso de desahucio por falta de pago*. Marcial Pons. Ediciones jurídicas y sociales. (pp. 185).
- Garberí Llobregat, J. (2018). *Los juicios verbales de desahucio*. AFERRE. (pp. 216).
- García García, A. (2025). *Quién es (y quién no es) un okupa: Un comentario a la STS de 25 de marzo de 2025*. [almacenedderecho.org.https://Almacenedderecho.org/quien-es-y-quien-no-es-un-okupa-un-comentario-a-la-sts-de-25-de-marzo-de-2025](https://almacenedderecho.org/quien-es-y-quien-no-es-un-okupa-un-comentario-a-la-sts-de-25-de-marzo-de-2025).
- Gialdino, Rolando, E. (2018). *Desalojos forzosos y principio de proporcionalidad, los desalojos no deben dejar a las personas sin hogar*. La defensa. Nº 48. (pp. 14). Grupo de trabajo de medidas cautelares de la coordinadora de vivienda de Madrid. (2018). *Defendiendo el hogar. Guía para la solicitud de medidas cautelares ante el comité DESC de Naciones Unidas por casos de desalojo sin alternativa habitacional*. PAH. (pp. 52).
- Gutiérrez Espada, C. (2018). *La aplicación en España de los Dictámenes de comités internacionales: La STS 1263/2018, un importante punto de inflexión*. Cuadernos de Derecho Transnacional. Nº 10. (pp. 836-851).
- Huancapaza Hilasaca, J. E. (2024). *El derecho humano a la vivienda digna y las posibilidades de acceso a la justicia para su protección a favor de los sectores vulnerables*. Revista Llapanchikpaq. Justicia. Nº 6. (pp. 263-303).
- Información recibida de España sobre el seguimiento de las Observaciones Finales sobre su sexto

- informe periódico. Jefatura del Estado. (23 de diciembre de 2019). Comité DESC. E/C.12/ESP/FCO/6.
- Instituto de las mujeres. (2024). *Mujeres ante los desahucios. Análisis de situación, factores de riesgo y consecuencias*. Universidad de Málaga. Secretaría de estado de igualdad y para la erradicación de la violencia contra las mujeres. Ministerio de Igualdad. (pp. 162).
- López Ramón, F. (2020). *El reconocimiento legal del derecho a disfrutar de una vivienda*. Revista de Administración Pública. Nº 212. (pp. 297-308).
- López Dioni, J. (2023). *El malestar de las ciudades*. Arpa. (pp. 352).
- Macho carro, A. (2022). *La tutela del derecho a la vivienda en la doctrina del comité de derechos económicos, sociales y culturales de Naciones Unidas (comentario a los Dictámenes de febrero de 2021 sobre las comunicaciones 85, 54 y 48/2018)*. Revista de estudios europeos. Nº 80. (pp. 219-230).
- Macho carro, A. (2023). *El examen de proporcionalidad de los desalojos forzosos y su recepción en el ordenamiento español*. Revista de derecho político. Nº 116. (pp. 297-335).
- Martín González, M. (2016). *Especialidades del proceso de desahucio por falta de pago desde un punto de vista doctrinal y jurisprudencial*. Revista de derecho UNED. Nº 18. (pp. 347-392).
- Martínez de santos, A. (2021). *La ejecución civil: El punto de vista de la práctica*. La ley. (pp. 491).
- Montesinos Padilla, C. (2023). *El cumplimiento de los Dictámenes de los comités de Naciones Unidas en España. ¿Imposibilidad jurídica o falta de voluntad política?*. Revista Española de Derecho Constitucional. Nº 127. (pp. 49-80).
- Oficina del alto comisionado de las naciones unidas (ACNUDH) & ONU hábitat. (2014). *Folleto informativo núm. 25/rev.1 sobre desalojos forzosos*. ONU. (pp. 64).
- Oficina del alto comisionado de derechos humanos (OACNUDH). (2009). *Folleto informativo nº 21 (rev.1) : El derecho a una vivienda adecuada*. ONU. (pp. 65).
- Palomera, J. (2025). *El secuestro de la vivienda*. Península. (pp. 224).
- Pérez Daudí, V. (2021). *Tutela efectiva y derecho a la vivienda*. Atelier. (pp. 252).
- Plataforma DESC España. (2018). *Informe Intermedio seguimiento. Observaciones Finales 6º Examen Periódico PIDESC al Reino de España*. Plataforma DESC España. (pp. 7).
- Rodríguez Izquierdo Serrano, M. (2024). *La vulnerabilidad frente a los desalojos forzosos de vivienda como tendencia constitucional*. Revista española de derecho constitucional. Nº 130. (pp. 49-78).
- Rubio Gil, F. J. (2022). *Guía práctica para la abogacía. herramientas internacionales para la defensa del derecho a la vivienda en casos de desahucio*. Fundación abogacía española. (pp. 91).
- Torres López, A. (2021). *Propietario vulnerable versus arrendatario u ocupante vulnerable*. Revista otrosí. ICAM. Nº 8. (pp. 48).
- Torres López, A., & Costas de Vicente, B. (2023). *Arrendamientos Urbanos: Comentarios, Legislación y Jurisprudencia adaptada a la ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda*. Sepín. (pp. 824).
- UN-habitat & UN-OHCHR. (2014). *Assessing the impact of eviction. Handbook*. ONU. (pp. 80).
- World Justice Project. (2018). *Global Insights on Access to Justice: Findings from the World Justice Project General Population Poll in 45 Countries*. World Justice Project. (pp. 68).

5.2 Referencias jurisprudenciales

- Dictamen de 2014. Comité DESC. Comunicación Nº 2/2014. *Caso Sra. I.D.G. c. España*. (13 de octubre de 2015). Consejo Económico y Social. E/C.12/55/D/2/2014.
- Dictamen de 2015. Comité DESC. Comunicación Nº 5/2015. *Caso Mohamed Ben Djazia y Naouel Bellili c. España*. (20 de junio de 2017). Consejo Económico y Social. E/C.12/61/D/5/2015.
- Dictamen de 2018. Comité DESC. Comunicación núm. 37/2018. *Caso Maribel Viviana López Albán c. España*. (29 de noviembre de 2019). Consejo Económico y Social. E/C.12/66/D/37/2018.
- Sentencia Nº 1263/2018. Tribunal Supremo. Sala de lo contencioso-administrativo. Sección cuarta. *Recurso de casación Nº 1002/2017*. (17 de julio de 2018).
- Sentencia Nº 1797/2017. Tribunal Supremo. Sala de lo contencioso administrativo. Sección tercera. *Recurso de casación Nº 270/2016*. (23 de noviembre de 2017).

- Sentencia Nº 32/2019. Tribunal Constitucional. En pleno. *Recurso de inconstitucionalidad Nº 4703/2018*. (28 de febrero del 2019).
- Sentencia Nº 113/2021. Tribunal Constitucional. Sala Segunda. *Recurso de amparo Nº3533/2018*. (31 de mayo de 2021).
- Sentencia Nº 79/2024. Tribunal constitucional. En pleno. *Recurso de inconstitucionalidad Nº5491/2023*. (21 de mayo de 2024).
- Resolución Nº 206/2022. Comité Europeo de Derechos Sociales. *Defence for children international (DCI), European federation of national organisations working with the homeless (FEANTSA), magistrats européens pour la démocratie et les libertés (MEDEL), confederación sindical de comisiones obreras (CCOO) and international movement ATD fourth world v. spain*. (11 de septiembre de 2024). Consejo de Europa.

5.3 Referencias normativas

- BOE-A-2000-323 de 2000. Jefatura del estado. *Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil*. (8 de enero de 2001). BOE núm. 7.
- BOE-A-1977-10734 de 1977. Jefatura del Estado. *Instrumento de Ratificación de España del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966*. (30 de abril de 1977). BOE núm. 103.
- BOE-A-2018-7833 de 2018. Jefatura del Estado. *Ley 5/2018, de 11 de junio, de modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en relación a la ocupación ilegal de viviendas*. 12 de junio de 2018. BOE núm. 1422.
- BOE-A-2025-1560 de 2025. Jefatura del Estado. *Real decreto-ley 1/2025, de 28 de enero, por el que se aprueban medidas urgentes en materia económica, de transporte, de seguridad social, y para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad*. (29 de enero de 2025). BOE núm. 25.
- BOE-A-2019-3108 de 2019. Jefatura del Estado. *Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler*. (6 de marzo de 2019). BOE núm. 55.
- Cumbre judicial iberoamericana. (2008). *Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad*. Poder judicial. Departamento de artes gráficas. (pp. 23).
- Resolución 2019/2187 (INI) de 2021. Parlamento Europeo. *Sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos*. (21 de enero de 2021). (pp. 17).
- Rolnik, R. (2011). *Informe de la relatora especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*. ONU. Consejo de derechos humanos. A/HRC/19/53.
- Rolnik, R. (2012). *Informe de la relatora especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*. ONU. Consejo de derechos humanos. A/HRC/22/46.
- Rolnik, R. (2013). *Informe de la relatora especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*. ONU. Consejo de derechos humanos. A/HRC/25/54.
- Rolnik, R. (2015). *Informe de la relatora especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*. ONU. consejo de derechos humanos. A/HRC/31/54.
- Rolnik, R. (2019). *Informe de la relatora especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. El acceso a la justicia para la defensa del derecho a la vivienda* ONU. Consejo de derechos humanos. A/HRC/40/61.
- Observaciones finales sobre el Sexto Informe Periódico de España de 2018*. Comité DESC. (25 de abril de 2018). Consejo económico y social. E/C.12/ESP/CO/6. (pp. 11).
- Oficina del alto comisionado de derechos humanos (OACNUDH). (2007). *Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo. Anexo I del informe del relator especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado*. A/HRC/4/18. OACNUDH. (pp. 17).

Observación General N° 4 de 1991. Comité DESC. *El derecho a una vivienda adecuada (art. 11)*. (13 de diciembre de 1991). (pp. 7).

Observación General N° 7 de 1997. Comité DESC. *El derecho a una vivienda adecuada (art. 11, párr. 1): Los desalojos forzosos*. (20 mayo de 1997). (pp. 6).