

Intervención

**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,
Sra. LEILANI FARHA**

Comunicación 5/2015

MDB et al.

vs.

ESPAÑA

Ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Ginebra, 31 de enero de 2017

TRADUCCION NO OFICIAL

Contenidos

I.	Introducción	2
II.	Las obligaciones del Estado para prevenir y responder a la falta de hogar, incluidas las obligaciones en materia de derechos humanos de gobiernos subnacionales	5
A.	Las circunstancias individuales y causas estructurales	5
B.	Acceso a la justicia y a recursos judiciales para personas sin hogar	6
C.	Las obligaciones en materia de derechos humanos de gobiernos subnacionales	9
III.	La seguridad de la tenencia de la tierra como un componente del derecho a una vivienda adecuada.	10
A.	Las protecciones contra la terminación de la relación de alquiler cuando caduca un contrato.	10
B.	La obligación de adoptar medidas positivas para ayudar a los inquilinos que no pueden pagar el alquiler	12
C.	La obligación de garantizar el acceso a la justicia en la revisión y el desalojo de rescisión	13
IV.	Los desalojos forzosos y la protección del derecho a una vivienda adecuada en el contexto de medidas de austeridad	13

I. Introducción

1. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [el Comité], en su carta del 25 de octubre de 2016, aceptó la petición de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada para intervenir como tercera parte en relación con la comunicación 5/2015, en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [PF-PIDESC]. El Comité invitó a la Relatora Especial a hacerlo sobre los siguientes temas:
 - i. Las obligaciones del Estado para prevenir y responder a la situación de falta de hogar/sin techo¹, incluidas las obligaciones en materia de derechos humanos de gobiernos subnacionales.
 - ii. La seguridad de la tenencia como requisito esencial del derecho a una vivienda adecuada; y
 - iii. Los desalojos forzosos y la protección del derecho a una vivienda adecuada en el contexto de medidas de austeridad.
2. Sin pretender adoptar una posición sobre las denuncias de los autores en esta comunicación, la Relatora Especial observa que los hechos expuestos en la comunicación plantean importantes interrogantes acerca de la naturaleza y el alcance

¹ El término “homelessness” no se traduce fácilmente al español. Se utilizan expresiones como “sin hogar”, “sin techo”, “en situación de calle” o “poblaciones callejeras”, o “sinhogarismo”. En esta traducción informal, en la medida de lo posible, se ha utilizado la expresión ‘falta de hogar’ conforme a la traducción oficial del informe de la Relatora Especial ante el Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/31/54) sobre esta temática.

de las obligaciones de los Estados con respecto al derecho a una vivienda adecuada. Concretamente, la petición plantea interrogantes acerca de las obligaciones para garantizar la seguridad de la tenencia y proteger a las personas contra la falta de hogar en el marco de los contratos de alquiler en el mercado privado cuando haya expirado el período de arrendamiento o cuando los inquilinos se encuentren en una situación en que no puedan pagar el alquiler. La petición también plantea cuestiones relativas a los siguientes temas: a) la intersección entre circunstancias individuales y factores sistémicos que pueden conducir a la falta de hogar, y la necesidad de contar con soluciones individuales y sistémicas; b) la obligación del Estado de adoptar medidas positivas para evitar y/o eliminar la falta de hogar en períodos de crisis económica y de austeridad; y c) la obligación del Estado de garantizar el acceso a la justicia para quienes se enfrentan a desalojos y aquellos que se encuentran sin hogar o en riesgo de quedarse sin hogar, incluso mediante el reconocimiento judicial de que la falta de hogar constituye una violación del derecho a la vida.

3. Los siguientes hechos, tal como se describen en la comunicación relativa a la terminación del arrendamiento de los autores, son particularmente relevantes para el análisis de la Relatora Especial: el desalojo de su hogar, su incapacidad para garantizar una vivienda alternativa, y sus intentos de asegurar un recurso efectivo ante los tribunales nacionales.
4. Los autores son los padres de dos niños de edades comprendidas entre 2 y 4 años (en el momento de la presentación de la comunicación). Alquilaban un apartamento en Madrid con base en un contrato de arrendamiento con un propietario privado que venció el 31 de agosto de 2012. Desde el año 1999 y consecutivamente cada año, habían solicitado al Ayuntamiento de Madrid una vivienda pública, pero nunca se les llegó a ofrecer un apartamento social. Después de que MDB perdió su empleo y sus prestaciones de desempleo expiraron en junio de 2012, dejó de contar con los recursos para cubrir sus gastos de alquiler y cayó en mora del alquiler². Buscaron ayuda financiera del Ayuntamiento de Madrid, el servicio social para poder pagar el alquiler y permanecer en su apartamento hasta que una alternativa pudiera ser encontrada, pero fueron incapaces de obtener suficiente asistencia para hacerlo.³ A partir de agosto de 2012, el dueño se negó a renovar el contrato de arrendamiento y tomó medidas para que los autores fueran desalojados del apartamento. Después de ser desalojados de su apartamento, los autores con sus hijos se quedaron en un refugio familiar, pero fueron obligados a abandonarlo después de 10 días⁴. Después de salir del refugio familiar, los autores durmieron en su coche durante cuatro días con sus hijos y posteriormente se trasladaron al hogar de un conocido.⁵
5. En respuesta, el Estado sostiene que la falta de ingresos para vivienda y la falta de hogar a la que fue sometida la familia fueron el resultado de que MDB no tuviera motivación para buscar activamente empleo, que la familia se negó a dividirse de

² Véase reclamo de los autores ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 20 de febrero de 2015, p. 5, párrs. 31-36.

³ Ibid, p. 5, párr. 33.

⁴ Ibid, p. 6, párr. 43.

⁵ Ibid, p. 6, párrf. 45.

modo que parte de la familia pudiera residir temporalmente en un hogar para mujeres, y que la señora [NB] no hablaba español⁶. El Estado parte observa que MBD y su familia recibieron la "renta mínima de inserción" (532 euro por mes) en determinados momentos. El Estado parte indica que hay 8.000 solicitudes de viviendas sociales por año en el municipio de Madrid y que, en promedio, 260 viviendas están disponibles. El Estado parte sostiene además que el desalojo no fue un desalojo forzado por el Estado, porque el Estado estaba simplemente mediando entre dos partes, con relación a un contrato privado que había caducado.

6. Los autores impugnaron el desalojo ante los tribunales nacionales por una serie de razones, incluyendo:
 - i. La familia no había encontrado alojamiento alternativo y se había quedado sin hogar.
 - ii. La orden de desalojo viola el derecho a la vida conforme al artículo 15 de la Constitución de España por no tomar en consideración las consecuencias personales, familiares y sociales de un desalojo en sus circunstancias.
 - iii. La orden de desalojo viola el derecho a la inviolabilidad del domicilio, de conformidad con el artículo 18.2 y el derecho a la vivienda (un principio que rige la política económica y social) en el artículo 47 de la Constitución de España.
 - iv. Los hijos de los autores tienen derecho a medidas especiales de protección, tanto conforme a la Constitución de España (artículo 39) como a la Convención sobre los Derechos del Niño⁷ (artículo 27.1); y
 - v. El derecho a la efectiva protección de los derechos e intereses por los tribunales con arreglo al artículo 24.1 de la Constitución de España fue violado por la ausencia de procedimiento judicial a través del cual el desalojo puede ser impugnado sobre la base de los derechos fundamentales.
7. El Juzgado de Primera Instancia Nº 37 de Madrid negó la solicitud de los autores. El juzgado encontró que la expiración del contrato de arrendamiento, o, alternativamente, el impago del alquiler, constituyen causal de terminación del arrendamiento y de desalojo y que los motivos que los autores alegaban para solicitar la anulación del desalojo no entran dentro de la Ley de Enjuiciamiento Civil.⁸ Una solicitud de reconsideración y revocación fue presentada ante el mismo Juzgado Nº 37 y esta solicitud fue desestimada.
8. Los autores interpusieron entonces un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional español, alegando que la orden de desalojo violó los artículos 15, 18.2 y 24.1 de la Constitución, y que es contraria al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El Tribunal Constitucional desestimó el recurso de amparo, resultando en que “La Sección ha examinado el recurso presentado y ha acordado no admitirlo a trámite, con arreglo a lo previsto en el art. 50.1 (a) LOTC [Ley Orgánica del Tribunal Constitucional], dada la manifiesta inexistencia de

⁶ Véase respuesta de España ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 22 de mayo de 2015, p.5.

⁷ Ratificada por España, 6 diciembre 1990.

⁸ Véase Juzgado de Primera Instancia No. 37, 1590/2010 (8 julio 2013) p.1, párra 4.

violación de un derecho fundamental notable en amparo, violación que, de acuerdo con el art. 44.1 LOTC, es condición para que este Tribunal pueda ejercer dicha tutela.".⁹

II. Las obligaciones del Estado para prevenir y responder a la falta de hogar, incluidas las obligaciones en materia de derechos humanos de gobiernos subnacionales

A. Las circunstancias individuales y causas estructurales

9. La falta de hogar generalizada y sus causas han sido objetivo central de investigación para la Relatora Especial. Conforme a su mandato,¹⁰ la Relatora Especial presentó un informe ante el Consejo de Derechos Humanos en marzo de 2016 (A/HRC/31/54)¹¹ en el que sostiene que la falta de hogar es una grave violación de los derechos a una vivienda adecuada y a la no discriminación, y que también debe ser entendida como una violación de los derechos a la vida, a la seguridad de la persona, a la salud, a la protección del hogar y la familia, y a la libertad contra tratos crueles e inhumanos. En su posterior informe a la Asamblea General en octubre de 2016 (A/71/310), la Relatora Especial abordó la importancia de comprender la falta de hogar tanto como una violación del derecho a la vida como una violación del derecho a una vivienda adecuada.
10. En opinión de la Relatora Especial, la falta de hogar no se ha abordado con la urgencia y la prioridad que debe concederse a tan grave violación de los derechos humanos. La Relatora Especial ha expresado su preocupación de que las explicaciones “morales” sobre la situación de las personas sin hogar como fracasos personales o falta de motivación, a menudo han sido promovidas por los gobiernos y aceptadas por los tribunales, cuando en realidad la falta de hogar es el resultado de patrones sistémicos de desigualdad, pobreza, injusticia, marginación y de la insuficiencia de medidas de protección social. Como señaló la anterior Relatora Especial sobre la extrema pobreza, Magdalena Sepúlveda, algunos estereotipos discriminatorios “se da por hecho que las personas en situación de pobreza son perezosas, irresponsables, indiferentes a la salud y educación de sus hijos, deshonestas, que no merecen asistencia e incluso son delincuentes. A menudo se les representa como responsables de su propio infortunio, con posibilidades de remediar su situación con solo esforzarse más”.¹²
11. La Relatora Especial sobre una vivienda adecuada propone un enfoque tridimensional de la falta de hogar para ayudar a una mejor comprensión de sus dimensiones de derechos humanos. Sostiene que la falta de hogar/el sinhogarismo debe entenderse: (i) como la ausencia del hogar tanto en términos de falta física de la vivienda, así como

⁹ Tribunal Constitucional de España, no. 5179-2013, 21 febrero 2014, p.1, para 1.

¹⁰ Véase Consejo de Derechos Humanos, resoluciones 15/08, 25/17 y 31/09.

¹¹ Todos los informes temáticos de la actual y de los anteriores Relatores Especiales sobre el derecho a una vivienda adecuada están disponibles en: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/AnnualReports.aspx>

¹² Véase A/66/265 párr. 7.

en su sentido social; (ii) como resultado de una discriminación sistemática y de exclusión social; y (iii) como elemento que define una identidad de grupo vinculado a la lucha por la dignidad y los derechos que deben ser reconocidos por los gobiernos y los tribunales.

12. Los reclamos y denuncias de los derechos de las personas sin hogar son raros y los Estados a menudo retratan a esos reclamantes negativamente, como si intentaran responsabilizar de fracasos personales a los gobiernos. La Relatora Especial observa que, en el presente caso, las “explicaciones morales” que parece sugerirse en la tendencia del Estado parte a atribuir la falta de hogar a las presuntas faltas personales de los autores, en lugar de reconocer cuestiones estructurales en juego como el desempleo y el aumento de la pobreza sistémica en toda España, incluyendo Madrid, y los efectos de las medidas de austeridad.¹³
13. A este respecto, la Relatora Especial señala en su informe sobre las personas sin hogar que “[e]l denominador común de casi todas las causas estructurales de la falta de hogar es la adopción de decisiones por los gobiernos incompatibles con los derechos humanos, descuidando o no atendiendo adecuadamente las necesidades de los más desfavorecidos en respuesta a las crisis o la evolución de la economía y permitiendo que las fuerzas no reguladas de los mercados dejen a un gran número de personas sin hogar. La falta de hogar se produce cuando causas estructurales aparentemente externas convergen con los patrones sistémicos de la exclusión social y la discriminación y los gobiernos no abordan los nuevos retos dentro de un marco de derechos humanos.”¹⁴ Evaluar el cumplimiento del derecho a una vivienda adecuada en el contexto de los individuos en riesgo de quedarse sin hogar o que estén sin hogar requiere un entendimiento de cómo las experiencias individuales de estigma, discriminación y violación de la dignidad están vinculadas a patrones sistémicos de marginación y negligencia por parte del gobierno. Así como la falta de hogar es el resultado de la convergencia de circunstancias individuales con patrones sistémicos, en opinión de la Relatora Especial, las respuestas eficaces deben abordar tanto las necesidades individuales como la necesidad de respuestas estratégicas y coordinadas entre todos los niveles del gobierno y otros actores relevantes.

B. Acceso a la justicia y a recursos judiciales para personas sin hogar

14. Garantizar el acceso a la justicia para quienes se encuentran en situación de riesgo o que viven en desamparo es una obligación de los estados centrales y un componente crítico de las estrategias eficaces para eliminar la falta de hogar. A la Relatora Especial le preocupa que en el presente caso, los autores, al parecer, no tuvieron recursos efectivos por parte de los tribunales domésticos que podrían haber impedido su situación de falta de hogar.

¹³Ver respuesta del Estado Parte a la comunicación presentada ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el 22 de mayo de 2015, en que se señala, entre otras cosas, que “DM no ha tenido una actitud activa en la búsqueda de empleo ni en la búsqueda de vivienda, descargando toda la responsabilidad en las administraciones públicas españolas.” Y que “no acudió a los servicios sociales para evitar la situación de desamparo a que abocó su familia” pág. 6.

¹⁴Véase A/HRC/31/54, párr. 38.

15. Con frecuencia, la falta de hogar/el sinhogarismo se entiende como una cuestión de política que deben abordarse a través de programas sociales del gobierno en lugar de una violación de los derechos humanos que requieren soluciones basadas en dichos derechos. La experiencia de inseguridad de la vivienda y la falta de hogar como una violación del derecho a una vivienda adecuada en condiciones de dignidad y seguridad, y el propio derecho a la vida, son a menudo ensombrecidas. Garantizar el acceso a la justicia para las personas con la experiencia de la falta de hogar es un factor crítico para corregir la tendencia a la separación entre la falta de hogar y sus dimensiones de derechos humanos.
16. La Relatora Especial ha enfatizado en sus informes que la rama judicial comparte las obligaciones del Estado para garantizar el acceso a la justicia. Ha hecho hincapié en que el poder judicial debe desarrollar su capacidad y compromiso para dirimir reclamaciones relacionadas con la falta de hogar, incluso cuando los reclamantes piden soluciones que requieran la adopción de medidas positivas. La Relatora Especial también ha destacado, al igual que el Comité, que los Estados deben fomentar las interpretaciones del derecho interno que proporcionan remedios eficaces para las violaciones del derecho a la vivienda y abstenerse de adoptar posiciones en litigio que deniegan el acceso a recursos eficaces.¹⁵
17. La Relatora Especial ha hecho hincapié en que todas las ramas del gobierno, incluido el poder judicial, están vinculadas por la obligación del Estado Parte de garantizar recursos eficaces con respecto a la falta de hogar, y que el acceso a la justicia en muchas jurisdicciones se basa en tribunales reconociendo la íntima relación que existe entre el derecho a la vivienda y otros derechos humanos, especialmente el derecho a la vida.¹⁶ La Relatora ha recomendado que "[l]os Estados deben reconocer formalmente que el derecho a la vida incluye el derecho a un lugar en el que vivir con dignidad y seguridad, sin violencia, y garantizar el acceso a la justicia a todas las víctimas de violaciones del derecho a la vida, incluidas las relacionadas con la falta de hogar y la vivienda inadecuada."¹⁷
18. Basándose en las observaciones generales del Comité y la jurisprudencia doméstica emergente en varios países, en su informe sobre las personas sin hogar (A/HRC/31/54), la Relatora Especial ofreció un resumen de las principales obligaciones de los Estados que incluyen obligaciones positivas para abordar la falta de hogar y obligaciones sistémica para prevenir los desalojos que provocan la falta de hogar:
 - (a) Los Estados tienen la obligación inmediata de adoptar y poner en práctica estrategias para eliminar la falta de hogar con objetivos claros y plazos, fijando las

¹⁵Véase A/HRC/31/54, párr. 92(c).

¹⁶Véase A/71/310, párr. 70.

¹⁷Véase A/71/310, párr. 73. Véase también Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, recomendaciones -Canadá E/C.12/CAN/CO/4; E/C.12/CAN/CO/5 (22 de mayo de 2006), párrs. 11(b) y 41.

responsabilidades de todos los niveles de gobierno y de otros actores, en consulta y con la participación de las personas sin hogar.¹⁸

(b) Los Estados deben combatir la discriminación, el estigma y el estereotipo negativo de las personas sin hogar como una cuestión urgente, y proporcionar protección jurídica contra la discriminación debido a la falta de hogar.¹⁹

(c) La prohibición de los desalojos que resultan en la falta de hogar es inmediata, absoluta y no está sujeta a la disponibilidad de recursos.²⁰

(d) Los desalojos nunca deben proceder sin plena consulta con las personas afectadas, la exploración de todas las alternativas disponibles, y, en caso necesario, las medidas para garantizar que se dispone de un alojamiento alternativo adecuado.

(e) Los Estados deben asegurar que cada decisión o política es coherente con la meta de la eliminación de la falta de hogar/ el sinhogarismo y que cualquier decisión que se traduce en la situación de calle debe considerarse como inaceptable y contraria a los derechos humanos.

(f) Los Estados tienen una obligación legal firme de reglamentar y comprometerse con los actores no estatales para asegurar que todas sus acciones y sus políticas están en conformidad con el derecho a una vivienda adecuada y a la prevención y mejoramiento de la falta de hogar.

(g) Se debe garantizar el acceso a recursos eficaces para la falta de hogar, incluida la imposición de obligaciones vinculadas a la realización progresiva del derecho a la vivienda y la eliminación de la falta de hogar.²¹

19. Ya que la falta de hogar es el resultado de causas individuales y sistémicas, las violaciones pueden ser el resultado de deficiencias en el cumplimiento de cualquiera de las obligaciones anteriormente mencionadas y, por tanto, una respuesta eficaz necesita abarcar esta gama de obligaciones del Estado. Así como la falta de hogar es el resultado de la convergencia de circunstancias individuales con patrones sistémicos, también deben serlo los remedios eficaces para abordar tanto las necesidades individuales como la necesidad de una estrategia coordinada entre todos los niveles del gobierno y otros actores relevantes.

¹⁸Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general N° 4 (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada, párrafo 12; observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en Canadá (E/C.12/CAN/CO/4) y (E/C.12/CAN/CO/5).

¹⁹Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general N° 20 (2009) sobre la no discriminación en los derechos económicos, sociales y culturales, párr.35.

²⁰Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general N° 7. Véase también Wilson, Stuart "romper el empate: los desalojos, la falta de vivienda y una nueva normalidad" (2009) 126:2 South African Law Journal.

²¹Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observaciones finales sobre Canadá (E/C.12/CAN/CO/4) y (E/C.12/CAN/CO/5).

C. Las obligaciones en materia de derechos humanos de gobiernos subnacionales

20. La comunicación 5/2015 también plantea preguntas importantes sobre las responsabilidades de los gobiernos nacionales y locales, de la comunidad autónoma y del Ayuntamiento de Madrid para la realización del derecho a una vivienda adecuada.
21. En su informe sobre las obligaciones de los gobiernos subnacionales con respecto al derecho a la vivienda, presentado al Consejo de Derechos Humanos en 2015 (A/HRC/28/62), la Relatora Especial observó que, debido a que el diálogo entre los mecanismos internacionales de derechos humanos y procedimientos es con los gobiernos nacionales, se ha prestado menos atención a las responsabilidades cruciales de los gobiernos subnacionales y locales en relación con el derecho a la vivienda. La Relatora hizo hincapié en las obligaciones de los Estados partes para asegurar que, cuando las responsabilidades están asignadas a los gobiernos subnacionales, estos niveles de gobierno son plenamente responsables de cara a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos del Estado, y llamó a que se proporcionen los recursos adecuados para garantizar que las obligaciones puedan cumplirse.
22. La Relatora Especial señaló que en el actual marco de diálogo entre los Estados partes y los mecanismo de vigilancia de los órganos creados en virtud de tratados, " existe margen para una participación considerablemente mayor de los gobiernos subnacionales en las responsabilidades relativas al derecho a una vivienda adecuada."²² La Relatora Especial señaló que en el contexto de las comunicaciones, los órganos creados en virtud de tratados han abordado las obligaciones de los niveles subnacionales de gobierno, en particular en los casos relacionados con el desalojo y la falta de hogar.²³
23. La Relatora Especial también hizo hincapié en la necesidad de que los tribunales nacionales garanticen el acceso a recursos efectivos en circunstancias en que los gobiernos subnacionales pueden tener diferentes políticas y programas. Señaló, por ejemplo, el enfoque innovador adoptado por la Corte Constitucional de Colombia en un caso por el cual este tribunal ordenó a los municipios que organicen un grupo de trabajo para revisar las políticas de vivienda en cada jurisdicción, y para desarrollar planes y programas con la participación directa de las personas desplazadas, y con representantes de la Defensoría del Pueblo.²⁴
24. Algunas de las recomendaciones formuladas por la Relatora Especial con respecto a las responsabilidades de los gobiernos subnacionales en su informe fueron las siguientes:

²² Véase A/HRC/28/62, párr. 27

²³ Ibid, párr. 32. Véase, por ejemplo, Liliana Assenova Naidenova et al. v. Bulgaria (CCPR/C/106/D/2073/2011).

²⁴ Véase Corte Constitucional de Colombia, *Decisión T-585/06*. Disponible en: www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/t-585-06.htm.

- i. Las responsabilidades de todos los niveles de los gobiernos deberían estar claramente delineadas y coordinadas, conjuntamente con la revisión y supervisión independiente a fin de asegurar que la superposición jurisdiccional no niega esos en la necesidad de acceso a los servicios necesarios o la vivienda.
- ii. La transferencia de responsabilidades con respecto a la vivienda u otros programas de un nivel de gobierno a otro, debe estar acompañada por una aclaración de las consiguientes obligaciones en materia de derechos humanos incluidos los requisitos de supervisión y rendición de cuentas.
- iii. Los Estados deben garantizar que las entidades locales y los gobiernos subnacionales tengan suficientes recursos financieros y otros recursos para el cumplimiento de sus responsabilidades, con capacidad para responder a las cambiantes necesidades de vivienda a nivel local, particularmente las necesidades de los grupos de población más marginados y desfavorecidos.
- iv. Los Estados deben velar por que el derecho a una vivienda adecuada y otros derechos conexos estén protegidos por la ley y sean aplicables a los gobiernos subnacionales y locales. Los Estados deben garantizar el acceso a la justicia y a recursos eficaces para las violaciones del derecho a una vivienda adecuada tanto en a nivel local como nacional.
- v. La revisión judicial de las decisiones administrativas y las políticas deberían exigir coherencia con el derecho a una vivienda adecuada y otros derechos humanos.

III. La seguridad de la tenencia de la tierra como un componente del derecho a una vivienda adecuada.

25. La seguridad de la tenencia es un componente central del derecho a una vivienda adecuada. La elaboración de principios rectores para aclarar las obligaciones de los Estados a este respecto ha sido fundamental para el mandato, así como a la jurisprudencia del Comité. Las obligaciones de garantizar la seguridad de la tenencia y la protección contra los desalojos forzosos para los inquilinos en el mercado privado de alquiler, sin embargo, no han recibido suficiente atención, sobre todo en circunstancias en que los inquilinos no han podido pagar el alquiler. Esta comunicación puede proporcionar al Comité una oportunidad para aclarar las obligaciones de los Estados en este sentido.

A. Las protecciones contra la terminación de la relación de alquiler cuando caduca un contrato

26. Como se señaló anteriormente, el tribunal ordenó la terminación del arrendamiento de los autores y el consiguiente desalojo fue ordenado por el tribunal. Esto se hizo sobre la base de la legislación aplicable que provee que la caducidad del contrato de arrendamiento es motivo suficiente para rescindir su contrato de renta y proceder a un desalojo sin consideración de justificación de la terminación del contrato de

- arrendamiento, ni de las posibles consecuencias de un desalojo, medios alternativos para el reembolso de los alquileres adeudados, o evaluación de si resultaría en una violación del derecho a la vivienda o de otros derechos humanos.
27. El Estado demandado distingue las circunstancias del presente caso, según la jurisprudencia del Comité sobre "desalojos forzosos", sobre la base de que el desalojo en este caso resultó a partir de la expiración de un contrato de alquiler y el Estado, a través del poder judicial, sólo se posiciona como mediador entre las dos partes privadas con respecto al contrato de alquiler.²⁵ En opinión de la Relatora Especial, esta posición refleja un malentendido común derivado de la expresión "desalojos forzosos", que tiende a estar asociada con los desalojos a gran escala de comunidades enteras de sus tierras. De hecho, en virtud del derecho internacional, ningún desalojo podrá ser ejecutado por un ente privado sin comprometer al Estado, a través de la judicatura y, en caso necesario, la policía.
28. Además, está claramente establecido que la seguridad de la tenencia debe garantizarse independientemente del tipo de vivienda, sea pública o privada²⁶. Los contratos de vivienda son de una naturaleza especial porque la vivienda es un derecho humano. Los Estados deben adoptar disposiciones legislativas reconociendo el desequilibrio de poder entre propietarios e inquilinos en un contrato de arrendamiento. El papel del Estado y del poder judicial en la aplicación de los contratos privados y en la mediación de disputas privadas en relación a la vivienda debe ejercerse de manera compatible con la obligación del Estado de respetar, proteger y cumplir el derecho a una vivienda adecuada.
29. Por consiguiente, los Estados deben garantizar que la seguridad de la tenencia se cumpla en el momento del vencimiento de un contrato de arrendamiento, limitando las circunstancias en las que la renovación o la continuación de un contrato de arrendamiento puedan ser denegadas por un propietario a las circunstancias en que tal acción es razonable o necesaria, como cuando el propietario solicita la propiedad para uso residencial o personal en el caso de que el arrendatario irrazonable hubiera interferido con los derechos de los demás y consecuentemente no ha respondido a los intentos de resolver estos problemas.²⁷ Si un contrato no se renueva o no continúa por razones que tengan coherencia con el derecho a una vivienda adecuada y otros derechos humanos, esta circunstancia debe estar sujeta a revisión eficaz e independiente por una corte o tribunal independiente, la misma que debe ser accesible, oportuna y capaz de dar plena consideración al derecho a una vivienda adecuada.
30. Aunque hay una considerable variación en la manera en que los Estados han abordado la caducidad de los arrendamientos, es evidente que las medidas para garantizar la seguridad de la tenencia en estas circunstancias son factibles. Algunos países prevén

²⁵ Véase respuesta de España, 22 mayo 2015.

²⁶ Véase Comité Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general No. 4, párra.8

²⁷ Véase, por ejemplo, *Molusi and Others v Voges N.O. and Others* (CCT96/15) [2016] ZACC 6; 2016 (3) SA 370 (CC) en que la Corte rechazó el argumento del propietario/arrendador de que la terminación del arrendamiento al final del contrato no requiere ser justificado.

alquileres ilimitados, incluyendo Alemania, Austria, los Países Bajos y China.²⁸ En Alemania, además de incumplimiento del inquilino, la única razón legítima por la que un propietario puede rescindir el contrato de arrendamiento es por ocupación personal. Sin embargo, si el tribunal encuentra que el inquilino está más necesitado que el propietario (es decir, si el dueño tiene otras propiedades que él o ella o sus familiares pueden ocupar) entonces su tenencia puede ser protegida.²⁹ En Francia, los inquilinos tienen derecho automático a renovar sus concesiones al expirar y un arrendador sólo puede rescindir el contrato si él o ella convence al tribunal de tener una razón "grave o legítima" para no renovar un contrato de arrendamiento.³⁰

B. La obligación de adoptar medidas positivas para ayudar a los inquilinos que no pueden pagar el alquiler

31. Los Estados también tienen la obligación de adoptar las medidas necesarias para garantizar la seguridad de la tenencia y, de ser necesario, para ofrecer alojamiento alternativo cuando los inquilinos se encuentran imposibilitados para continuar pagando el alquiler en su totalidad. Dichas medidas podrán incluir la prestación de los servicios de asistencia financiera al inquilino para pagar el alquiler; una subvención al propietario para reducir la renta a un nivel que el inquilino puede permitirse, o asegurar alternativas de vivienda subsidiada en una ubicación razonable.
32. Esta obligación emana del principio enunciado por el Comité en su observación general n°4 y reafirmado en las opiniones del Comité en *IDG v España*: que "la dignidad es inherente a la persona humana", de que los derechos enunciados en el Pacto se dice que se derivan y que exige que el derecho a la vivienda sea garantizado a todas las personas, independientemente de sus ingresos o su acceso a recursos económicos.³¹ Los principios rectores sobre seguridad de la tenencia para los pobres de las zonas urbanas elaborados por la anterior Relatora Especial, Sra. Raquel Rolnik, también se refieren al derecho a aplicar soluciones in situ a los arrendamientos en el mercado privado. La Relatora Especial señaló que:

No obstante, el derecho a una tenencia segura in situ no es absoluto, y cabe rebatirlo en circunstancias excepcionales que justifiquen un desalojo, de conformidad con las obligaciones de derecho internacional relativas en

²⁸ Véase, Kath Scanlon & Ben Kochan. (2011). *Towards a Sustainable Private Rented Sector: The Lessons from Other Countries*, LSE London. For information on China: Ira Gary Peppercorn & Claude Taffin. (2013). *Rental Housing: Lessons from International Experience and Policies for Emerging Markets*. Washington: The World Bank, p.81.

²⁹ Véase Peppercorn & Taffin, 2013, p. 92; German Civil Code, Section 575, see translation: http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bgb/englisch_bgb.html#p2320

³⁰ See Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 - Article 15, see:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do?cidTexte=JORFTEXT00000509310&idArticle=LEGIA RTI000031009733&dateTexte=&categorieLien=id>. See also, Fanny Cornette. (n.d.). *TENLAW: Tenancy Law and Housing in Multi-Level Europe. Tenant's Rights Brochure: France*, retrieved from: http://www.tenlaw.uni-bremen.de/Brochures/FranceBrochure_09052014.pdf.

³¹ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general 4, párrafo 7; y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales la comunicación N° 2/2014, *IDG vs. España*, párr. 13.3

particular al debido procedimiento legal, la racionalidad y la proporcionalidad, y el estudio de todas las alternativas viables. Cuando concurren estas circunstancias, los Estados deben garantizar las salvaguardias para que en los desalojos y los reasentamientos se respeten rigurosamente los derechos humanos de los afectados, entre otras cosas, mediante el acceso a otra vivienda.³²

33. El apartado 4 del artículo 8 del Protocolo Facultativo refuerza la obligación de los Estados de tomar medidas razonables para proteger la seguridad de la tenencia para los inquilinos que están en peligro de quedarse sin hogar a causa de la pobreza o de la pérdida de ingresos.
34. En el reciente informe sobre la financialización de la vivienda (A/HRC/34/51), la Relatora Especial señaló que, en su opinión, "la práctica muy común de desalojar a las personas de sus hogares como respuesta por los atrasos en el pago de la hipoteca o los alquileres debería estar sujeta a una evaluación de derechos humanos más rigurosa de la que ha recibido hasta la fecha por los tribunales nacionales y los órganos internacionales de derechos humanos."³³ La Relatora señaló que el Comité no había necesitado examinar esta cuestión en el caso *IDG* porque el autor pudo permanecer en su vivienda, pero expresó la esperanza de que este tema sea aclarado en jurisprudencia futura.

C. La obligación de garantizar el acceso a la justicia en la revisión y el desalojo de rescisión

35. Además de las opiniones del Comité en *IDG v España*, sobre la importancia del acceso a un recurso efectivo, la Relatora Especial opina que el acceso a la justicia en el caso de rescisión de un contrato de arrendamiento con un propietario privado requiere acceso a una revisión independiente de si dicha conclusión es coherente con el derecho a la vivienda y otros derechos humanos. La Relatora Especial ha llegado a la conclusión de que los Estados a menudo han malinterpretado este requisito que se encuentra en la observación general N° 7, párrafo 3, que "[S]in embargo, la prohibición de los desalojos forzosos no se aplica a los desalojos forzosos efectuados legalmente y de acuerdo con las disposiciones de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos" El acceso a recursos eficaces en el contexto del desalojo forzoso debe velar por la protección del derecho a una vivienda adecuada y otros derechos humanos. Cualquier terminación del arrendamiento o el desalojo debe ser objeto de una revisión judicial efectiva para el cumplimiento del derecho a la vivienda, el derecho a la vida y otros derechos humanos fundamentales.

IV. Los desalojos forzosos y la protección del derecho a una vivienda adecuada en el contexto de medidas de austeridad

³² Principios rectores sobre la seguridad de la tenencia para los pobres de las zonas urbanas, A/HRC/25/54, párr. 7.

³³ Véase A/HRC/34/51, párr. 61

36. Como se señaló anteriormente, la Relatora Especial ha afirmado que "[l]a prohibición de desalojos que dejen a las personas sin vivienda es inmediata, absoluta y no está sujeta a la disponibilidad de recursos."³⁴ Las obligaciones de los Estados para prevenir los desalojos forzoso que resulten en que las personas se queden sin hogar o sin alternativa de vivienda se extienden a regular las relaciones entre propietarios y arrendatarios así como proteger adecuadamente el derecho a una vivienda adecuada. Como se afirma en el informe de 2016 de la Relatora Especial, "Los Estados deben adoptar todas las medidas apropiadas, hasta el máximo de los recursos disponibles, para que se disponga de vivienda alternativa, reasentamiento o acceso a tierras productivas adecuados, según sea el caso."³⁵
37. Si bien las medidas positivas están sujetas a un estándar de razonabilidad y al uso del máximo de los recursos disponibles, la Relatora Especial ha hecho hincapié en que las medidas para prevenir la falta de hogar deben ser priorizadas, en particular para abordar las necesidades de las personas en las circunstancias más desesperadas - necesidades que deben satisfacerse para proteger no sólo el derecho a la vivienda, sino también el derecho a la vida.
38. En su análisis de las causas de la falta de hogar en muchos Estados, la Relatora Especial se ha preocupado en particular por el patrón de las respuestas a la crisis financiera del 2008 y el diseño de las medidas de austeridad. Se refirió en su informe sobre las personas sin hogar a la respuesta a su cuestionario sobre este tema de parte del Defensor del Pueblo de España quien señaló que: "De acuerdo a las cifras de Caritas España, había 40 000 personas que viven en la falta de hogar en 2014. El Instituto Nacional de Estadística proporciona una cifra de 23, 000 personas que viven en el desamparo. La principal causa de la falta de hogar es de índole económica. Es decir, la falta de recursos económicos para afrontar el costo de la vida en dignidad. En opinión del Defensor del Pueblo, las intervenciones públicas no han sido suficientes para satisfacer la demanda social que existe actualmente en España, agravada por la crisis económica que ha conducido a una mayor cantidad de ejecuciones hipotecarias y desalojos de vivienda".³⁶
39. En su informe sobre la financiarización de la vivienda, la Relatora Especial observó que las medidas de austeridad después de la crisis financiera del 2008 causaron un enorme incremento en el número de personas sin hogar en varios países europeos,

³⁴ Véase Comité Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general No. 7. Véase también Stuart Wilson, "Breaking the Tie: Evictions, Homelessness and a New Normality" (2009) 126:2 South African Law Journal.

³⁵ A/HRC/31/54, párra 49 (d).

³⁶ Respuesta del Defensor del Pueblo de España a cuestionario de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada solicitando contribuciones para la preparación de su informe sobre falta de hogar y el derecho a la vivienda, p.1, párr. 4. (2015), disponible en <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/Homelessnessandhumanrights.aspx>. "Las principales causas de la situación de las personas sin hogar son de tipo económico. Es decir, la falta de recursos económicos para afrontar el coste de una vivienda digna. Desde la perspectiva del Defensor del Pueblo, las actuaciones públicas para hacer frente a este problema no son suficientes para atender la demanda social de viviendas existente en España, agravada por la crisis económica, que ha producido un gran aumento de los desahucios hipotecarios. Las actuaciones públicas consisten esencialmente en la construcción y adjudicación de viviendas sociales, y en la concesión de ayudas económicas."

pero que la falta de hogar generalizada no ocurre en los países donde los gobiernos están atentos a que las medidas reactivas no menoscaben la protección social. A juicio de la Relatora Especial, los Estados han aplicado a menudo demasiados recortes a la protección social y a la vivienda para los grupos más marginados en tiempos de crisis económica y de austeridad cuando en realidad su obligación en tiempos de alto desempleo y de aumento de la pobreza es dar prioridad a las medidas necesarias para atender las necesidades de aquellos que han sufrido una pérdida de ingresos y de empleo y, por consiguiente, están en peligro de quedarse sin hogar. Esas medidas positivas son necesarias especialmente para los grupos de riesgo, como las familias con niños y personas con discapacidad.