



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

La tutela de la vivienda en la jurisprudencia del TEDH

Presentado por:

María Ángela Llorente Sánchez

Tutelado por:

Alberto Carro Macho

Valladolid, 3 de julio de 2020

“Una cosa no es justa por el hecho de ser ley. Debe ser ley porque es justa.”

Montesquieu

A mis padres y a mi hermana, por haberme apoyado incondicionalmente en estos seis años de carrera; a mis amigos de la universidad, por haber hecho de este aprendizaje una experiencia inolvidable; y a mi tutor, Alberto Macho Carro, por ampliar los horizontes de mi conocimiento en Derecho.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	5
2. LOS DERECHOS SOCIALES DE PRESTACIÓN	6
2.1. Concepto y contexto	6
2.2. Doctrina de las obligaciones positivas del Estado	9
2.3. La protección de los derechos sociales de prestación mediante las obligaciones positivas del Estado	10
3. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 8 CEDH	11
3.1. Concepto autónomo de “vivienda” en el marco del CEDH	12
3.2. Aplicación de la doctrina de las obligaciones positivas del Estado al art. 8 CEDH	13
4. EVOLUCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA DEL TEDH EN MATERIA DE DERECHO A LA VIVIENDA	16
4.1. Caso Connors c. Reino Unido	16
4.1.1. Antecedentes de hecho	16
4.1.2. Fundamentos de Derecho	18
4.1.3. Valoración del Tribunal	19
4.1.4. Aportaciones del Tribunal en materia de derecho a la Vivienda 22	
4.2. Caso McCann c. Reino Unido	24
4.2.1. Antecedentes de hecho	24
4.2.2. Fundamentos de Derecho	26
4.2.3. Valoración del Tribunal	27
4.2.4. Aportaciones del Tribunal en materia de derecho a la Vivienda 28	
4.3. Caso Yordanova y otros c. Bulgaria	29
4.3.1. Antecedentes de hecho	29
4.3.2. Fundamentos de Derecho	31
4.3.3. Valoración del Tribunal	32
4.3.4. Aportaciones del Tribunal en materia de derecho a la vivienda 35	
4.4. Caso Rousk c. Suecia	37
4.4.1. Antecedentes de hecho	37
4.4.2. Fundamentos de Derecho	38

4.4.3.	Valoración del Tribunal	42
4.4.3.1.	Artículo 1 del Protocolo N.º 1	42
4.4.3.2.	Artículo 8 CEDH	45
4.4.4.	Aportaciones del Tribunal en materia de derecho a la vivienda 47	
4.5.	Caso Popov y otros c. Rusia.....	50
4.5.1.	Antecedentes de hecho	50
4.5.2.	Fundamentos de Derecho.....	52
4.5.3.	Valoración del Tribunal	52
4.5.4.	Aportaciones del Tribunal en materia de derecho a la vivienda 54	
5.	CONCLUSIONES	56
6.	BIBLIOGRAFÍA	59
6.1.	Legislación	59
6.2.	Jurisprudencia	59
6.3.	Obras doctrinales	60
6.4.	Webgrafía	60

Resumen

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, mediante la doctrina de las obligaciones positivas, interpreta extensivamente el derecho al respeto del domicilio, recogido en el artículo 8 CEDH. El TEDH ha ampliado el contenido de este derecho hasta llegar a imponer una serie de obligaciones a los Estados suscritos al Convenio, para salvaguardar los derechos de las personas en riesgo de perder su vivienda. En su jurisprudencia el TEDH desarrolla el contenido de estas obligaciones, comenzando por exigencias procedimentales, hasta dotarlas de un contenido más sustantivo. El Tribunal realiza un examen de proporcionalidad sobre las medidas que se llevan a cabo en los desalojos forzosos, argumentando que aun cuando se realicen conforme a causas legalmente tasadas y con un fin legítimo, se deben proporcionar medidas procedimentales teóricas y prácticas a los individuos.

Palabras clave: *Tribunal Europeo de Derechos Humanos, obligaciones positivas, derecho al respeto de la vivienda, desalojos forzosos, examen de proporcionalidad.*

Abstract

The European Court of Human Rights, through the positive obligations doctrine, has interpreted extensively the right to respect for one's home (art. 8 ECHR). The ECHR has extended the content of this right, stablishing certain obligations to the States that had signed the Convention, in order to protect the rights of a person at risk of losing his home. The Court has stated in its jurisprudence the content of these obligations, starting with procedural measures, up to stablishing substantive content. The Court examines the proportionality of the measures taken when executing a force eviction, arguing that, even if it was carried according to the national Law and under a legitimate aim, theoretical and practical procedural measures have to be offered to the individuals.

Key words: *European Court of Human Rights, positive obligations, right to respect for one's home, forced evictions, proportionality examine.*

1. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo pretende estudiarse la evolución jurisprudencial del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, el Tribunal o TEDH) en materia de tutela de la vivienda. Más concretamente, en los casos de desalojos forzados.

El TEDH viene ampliando el contenido del artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) que, entre otros, recoge el derecho al respeto del domicilio, mediante la denominada doctrina de las obligaciones positivas del Estado en diversas sentencias. De esta forma, este derecho clásico de libertad, caracterizado por una actitud de no injerencia por parte de los Estados, ha ido extendiéndose hasta tutelar elementos propios de lo que sería un derecho a la vivienda. Entre otras fórmulas, esto se ha hecho pasando a exigir medidas procesales garantistas para salvaguardar los derechos de los individuos. Es decir, que los Estados tienen que tomar una actitud proactiva y garante, para proteger, no solo teóricamente, sino también de forma efectiva, el derecho al respeto a la vida privada y familiar.

La doctrina de las obligaciones positivas amplía el contenido del art. 8 CEDH y es de vital importancia para los Estados que han suscrito el Convenio de Roma, ya que deben acatar las decisiones del Tribunal y modificar su legislación nacional.

Si bien es cierto que se permite un margen de apreciación amplio a los Estados en temas que afectan a derechos sociales y económicos, este margen se estrecha cuando, debido a una injerencia en el derecho al respeto del domicilio, se puede llegar a dar la pérdida del mismo. En este sentido, el Tribunal llegará a afirmar que la pérdida de la vivienda habitual es una de las formas más extremas de injerencia que una persona puede sufrir en el derecho al respeto de su domicilio.

La elección del tema del trabajo se debe al interés por ahondar en la evolución de la jurisprudencia del TEDH, principal organismo encargado de velar por los derechos humanos en el ámbito regional europeo. Considero de vital importancia que existan tribunales que persigan la justicia más allá de los marcos

legales nacionales, y es importante que en sus sentencias reflejen cómo se adaptan a la evolución de las circunstancias sociales y económicas del mundo.

El objetivo del trabajo es analizar la evolución de la jurisprudencia del TEDH en materia de derecho a la vivienda. En cada una de las sentencias, se estudia cómo el Tribunal acota el procedimiento que se debe seguir para evaluar el examen de proporcionalidad de un desalojo y las concretas obligaciones positivas que se imponen a los Estados para salvaguardar este derecho.

La metodología utilizada para la realización del trabajo consiste en el análisis de las sentencias del TEDH que versan sobre desalojos forzosos y un estudio de la doctrina científica de diferentes autores.

En primer lugar, se ponen en contexto los derechos sociales de prestación, exponiendo en qué consiste la técnica de las obligaciones positivas del Estado y explicando la aplicación de esta técnica a los derechos sociales de prestación.

En segundo lugar, se estudia el artículo 8 del Convenio en profundidad, atendiendo especialmente al concepto autónomo de “vivienda”, noción clave en las sentencias analizadas, y la aplicación de la doctrina de las obligaciones positivas del Estado respecto a este precepto.

En tercer lugar, se procede a un análisis en detalle de cinco sentencias –de forma cronológica– del TEDH. Después de un breve resumen de los hechos, se exponen los fundamentos de derecho y la valoración realizada por el Tribunal. Tras estos apartados, se explican las novedades que se introducen en dichas sentencias por parte del TEDH, en materia de derecho a la vivienda, para poder apreciar la evolución jurisprudencial.

2. LOS DERECHOS SOCIALES DE PRESTACIÓN

2.1. Concepto y contexto

En el ámbito regional europeo se protegen una serie de derechos humanos mediante dos convenciones: por una parte, el CEDH, que protege derechos

civiles y políticos, y, por otra parte, la Carta Social Europea¹, que ampara los derechos económicos y sociales².

Los derechos civiles y políticos van de la mano de los derechos sociales y económicos, se complementan y se necesita gozar de un mínimo nivel de ambos para disfrutar de las libertades que salvaguardan. A modo ilustrativo, no se puede gozar del derecho a la libertad de pensamiento sin garantizar ciertos derechos sociales, al igual que se necesita un contexto de libertad para desarrollar los derechos sociales³.

Dentro de los derechos sociales cabe distinguir dos categorías: derechos sociales de libertad y derechos sociales de prestación. Los primeros son similares a los derechos civiles y políticos y su respeto requiere una actitud negativa por parte del Estado. Dentro de estos derechos se encuentra, p. e. el derecho de huelga. Los segundos permiten al individuo exigir al Estado que realice las actuaciones necesarias para garantizar el disfrute de estos derechos, es decir, el Estado tiene una serie de obligaciones positivas. P. e. el derecho a una vivienda digna o la prestación de un servicio como la educación o la protección a la salud⁴.

Los derechos sociales de prestación van a plantear problemas a la hora de su enjuiciamiento, porque en su mayoría son derechos que no aparecen recogidos de forma explícita en el CEDH, sino que se encuentran en la Carta Social Europea⁵.

Los jueces y tribunales no deben determinar las políticas sociales y económicas que garanticen estos derechos, ya que los Estados no disponen de medios económicos suficientes para garantizar plenamente los derechos sociales⁶. Esto supone un problema de justiciabilidad, según argumenta la crítica

¹ Compendio de derechos sociales y económicos a nivel europeo del Consejo de Europa. (<https://www.coe.int/es/web/compass/european-social-charter>)

² Carmona Cuenca, E. (2017): "Derechos Sociales de Prestación y Obligaciones Positivas del Estado en la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos", *Revista de Derecho Político*, UNED, núm. 100, p. 1220.

³ *Ibid.*, p. 1213.

⁴ *Ibid.*, p. 1214.

⁵ *Ibidem.*

⁶ *Ibid.*, p. 1215.

tradicional⁷, por lo que el TEDH otorga un margen de apreciación amplio a los Estados, ya que son ellos quienes mejor conocen la situación nacional⁸.

Por otra parte, otro sector de la doctrina plantea la calificación de los derechos sociales de prestación como derechos fundamentales, siempre que se realice un juicio de ponderación con otros bienes y derechos⁹. P. e. el derecho de educación básica obligatoria es un derecho social de prestación, garantizado de forma universal y de rango constitucional¹⁰ en nuestro ordenamiento jurídico¹¹.

En ciertas ocasiones, el TEDH ha emitido sentencias sobre demandas con un contenido económico y social, reconociendo auténticos derechos sociales de prestación, derivados de los derechos que se encuentran recogidos en el CEDH¹².

Cuando el TEDH reconoce que se ha perpetrado una violación de un derecho social de prestación lo hace en base a tres circunstancias: primero, que se produzcan daños bajo la responsabilidad directa del Estado; segundo, que la violación afecte a una persona tutelada o bajo la custodia del Estado; y, tercero, que sean personas especialmente vulnerables, como las pertenecientes a minorías étnicas o las personas con discapacidad¹³.

Parte de la doctrina argumenta que esta extensión de la protección a los derechos sociales es posible por razones de principio, porque ambos bloques de derechos son inherentes a la dignidad humana; y por razones de oportunidad, ya que en la Carta de los Derechos fundamentales de la UE no hay distinción entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos y sociales¹⁴. No obstante, muchos derechos sociales tienen en este tratado la naturaleza jurídica de principios.

⁷ Vid. Forsthoff, E. (1986): «Problemas constitucionales del Estado social», en Abendroth, W.; Forsthoff, E. y Dohering, K., El Estado social, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

⁸ Carmona Cuenca, E. (2017), cit., p. 1223.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Artículo 27 CE.

¹¹ Carmona Cuenca, E. (2017), cit., p. 1216.

¹² *Ibid.*, p. 1221.

¹³ *Ibid.*, pp. 1223 y 1224.

¹⁴ *Ibid.*, p. 1222.

2.2. Doctrina de las obligaciones positivas del Estado

El TEDH, encargado de velar por el cumplimiento de los derechos recogidos en el CEDH, tiene por regla general inadmitir las demandas basadas en derechos sociales que no estén recogidos expresamente en el Convenio, entre ellos los derechos sociales de prestación¹⁵.

Sin embargo, el Tribunal se ha servido de la denominada doctrina de las obligaciones positivas del Estado para entrar a enjuiciar demandas basadas este tipo de derechos. Entre ellos, como se verá a lo largo del presente trabajo, el derecho al respeto de la vivienda.¹⁶

La doctrina de las obligaciones positivas ha sido definida por la doctrina como “el proceso interpretativo que permite deducir de una disposición convencional obligaciones estatales de acción que no están prescritas expresamente en tal Convenio”¹⁷.

Según la interpretación del TEDH, las obligaciones positivas suponen la *obligación* de los Estados de realizar actuaciones concretas, p. e. aprobar medidas legislativas o establecer políticas concretas, para garantizar los derechos del CEDH¹⁸. En contraposición, las obligaciones negativas suponen actuaciones de no injerencia, por las que el Estado debe abstenerse de actuar,¹⁹ p. e. no cometer actos de tortura o detenciones ilegales²⁰. No obstante, existen

¹⁵ *Ibid.*, p. 1212.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Madelaine, C. (2014): *La technique des obligations positives en droit de la Convention Européenne des Droits de l'Homme*, Paris: Dalloz., p. 24. Citado por Carmona Cuenca, E. (2017), cit., p. 1216.

¹⁸ Carmona Cuenca, E. (2017), cit., p. 1228.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Sanz Caballero, S. (2013): “Obligaciones positivas del Estado (en derecho internacional público y derecho europeo)” p. 466 y 467. En Álvarez Ledesma, M.I. y Cippitani, R. (coords.). “Diccionario analítico de derechos humanos e integración jurídica” (pp. 466-474). Roma, Perugia, México, D.F.: Istituto per gli Studi Economici e Giuridici, Università degli Studi di Perugia, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

Disponible en:

<https://repositorioinstitucional.ceu.es/bitstream/10637/7810/1/Obligaciones%20positivas%20del%20Estado_en%20derecho%20internacional%20p%C3%BAblico%20y%20derecho%20europeo.pdf> [última consulta: 05/06/2020].

dificultades a la hora de establecer los límites entre una y otra obligación, ya que se debe valorar en cada caso concreto²¹.

Para introducir esta técnica el TEDH se basa en dos principios generales: primero, la obligación general por parte del Estado de reconocer a todas las personas bajo su jurisdicción sus derechos y libertades recogidos en el CEDH²²; y, segundo, el principio de interpretación efectiva, por el cual se exige que los derechos tengan una eficacia práctica y efectiva²³, y no únicamente teórica o ilusoria²⁴.

El valor que aporta esta técnica es la garantía de los derechos humanos recogidos en el CEDH y el hecho de poder reclamar a los Estados que tomen las medidas adecuadas para protegerlos²⁵. Hay dos consecuencias que se derivan de esto: primero, las personas pasan a tener una suerte de iniciativa legislativa, ya que pueden plantear un conflicto en el que demanden una actuación positiva por parte del Estado; y, segundo, el TEDH adquiere cierta potestad legislativa²⁶.

2.3. La protección de los derechos sociales de prestación mediante las obligaciones positivas del Estado

Para poder salvaguardar los derechos sociales de prestación, el TEDH ha empleado el método de la doctrina de las obligaciones positivas del Estado, ampliando el contenido de los derechos –principalmente derechos civiles y políticos– recogidos en el CEDH para poder llegar a proteger en cierta medida estos derechos²⁷.

El TEDH ha sido cauto a la hora de aplicar esta técnica, puesto que los Estados gozan de un amplio margen de apreciación a la hora de garantizar los

²¹ Carmona Cuenca, E. (2017), cit., p. 1219.

²² Artículo 1 CEDH.

²³ STEDH de 9 de octubre de 1973, caso *Airey c. Irlanda*, aptdo. 24.

²⁴ Carmona Cuenca, E. (2017), cit., p. 1219. Kenna, P. (2009): “El Derecho a la Vivienda en Europa: Deberes Positivos y Derechos Exigibles (según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos)”, *Revista de Derecho Político*, UNED, núm. 74, p. 484.

²⁵ Xenos, D. (2012), *The Positive Obligations of the State under the European Convention of Human Rights*, London and New York: Routledge, pp. 204-205. Citado por Carmona Cuenca, E. (2017), cit., p. 1220.

²⁶ Carmona Cuenca, E. (2017), cit., p. 1220.

²⁷ *Ibid.*, p. 1224.

derechos sociales y económicos por las implicaciones que tienen en las políticas económicas y en los límites presupuestarios estatales²⁸.

El Tribunal resalta la complejidad que existe a la hora de delimitar la frontera entre las obligaciones positivas y negativas, indicando que se debe realizar un balance entre los derechos individuales y los intereses generales del Estado²⁹. En este sentido, consideró que sólo existía una obligación positiva cuando la falta de protección de un derecho afectase directamente al derecho a la vida privada y familiar (art. 8 CEDH)³⁰.

Esta protección se ha ido desarrollando y perfilando por la jurisprudencia del TEDH, que, mediante sus sentencias, refleja cómo se adapta a la evolución de la sociedad europea. Tal y como subraya Carmona, el TEDH, debido a la vinculatoriedad de sus sentencias, contribuye a elevar los niveles de protección de los Estados, que están obligados a adaptar su legislación y políticas a los estándares mínimos que marca el Tribunal³¹.

3. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 8 CEDH

El artículo 8 del CEDH, que recoge el Derecho al respeto a la vida privada y familiar, reza lo siguiente:

“1. Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia.

2. No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho, sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás.”

El respeto a la vida privada y familiar y al domicilio serán los conceptos claves en el posterior estudio de la jurisprudencia del TEDH.

²⁸ *Ibid.*, p. 1229.

²⁹ Decisión de inadmisibilidad *Zehnalova y Zehnal c. República Checa*, de 14 de mayo de 2002, p. 13.

³⁰ Carmona Cuenca, E. (2017), cit., p. 1229.

³¹ *Ibid.*, p. 1236.

3.1. Concepto autónomo de “vivienda” en el marco del CEDH

Algunos autores, como Fox, constatan que la vivienda en el mundo legal no refleja su valor social, psicológico, cultural y emocional, sino que únicamente refleja la estructura física o el valor material, lo cual conlleva problemas conceptuales³².

En el marco del CEDH, “domicilio” es un concepto autónomo, independientemente de la definición que se le dé en la normativa nacional de cada Estado³³.

El criterio predominante que utiliza el TEDH, establecido en el caso *Gillow c. Reino Unido*, se basa en la existencia de vínculos suficientes y continuados – *sufficient continuing links*– con un lugar determinado³⁴. Por lo tanto, el concepto de “domicilio” se determinará en base a las circunstancias de hecho, dependiendo de las circunstancias particulares de cada caso³⁵.

Por una parte, el Tribunal establece que esta noción cubre los siguientes supuestos: primero, cuando se ostente un título de posesión de una vivienda durante largos periodos de tiempo, no siendo requisito indispensable ostentar la propiedad³⁶; segundo, no se limita a residencias establecidas legalmente; tercero, puede invocarse por personas que residen en una propiedad en la que el contrato de arrendamiento está a nombre de otro inquilino; cuarto, se puede asociar a un alojamiento social; quinto, no se limita a residencias tradicionales, incluyendo de tal forma caravanas o domicilios no fijados; y, sexto, engloba

³² Kenna, P. (2009): “El Derecho a la Vivienda en Europa: Deberes Positivos y Derechos Exigibles (según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos)”, *Revista de Derecho Político UNED*, núm. 74, p. 489.

³³ Chapman vs. United Kingdom (2001) 33 E.H.R.R. 18.

³⁴ Remiche, A. (2012): “*Yordanova and Others v Bulgaria*: The Influence of the Social Right to Adequate Housing on the Interpretation of the Civil Right to Respect for One’s Home”, *Human Rights Law Review*, p. 794.

³⁵ Consejo de Europa (2014): “Guía Práctica sobre la Admisibilidad”, p. 76. Disponible en: <https://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility_guide_SPA.pdf> [última consulta: 03/06/2020].

³⁶ *Ibid.* pp. 76 y 77.

residencias secundarias y locales profesionales, sedes sociales o sucursales de una empresa³⁷.

Por el contrario, no se consideran domicilio los terrenos sobre los que haya una intención de construcción o un bien común de la copropiedad de un inmueble, así como terrenos destinados al deporte o edificios industriales³⁸.

Finalmente, cabe concluir mencionando que los conceptos de “domicilio” y “propiedad”, en el sentido del art. 1 del Protocolo N.º 1 no van a coincidir en muchos casos y, además, este último no es un requisito indispensable³⁹.

3.2. Aplicación de la doctrina de las obligaciones positivas del Estado al art. 8 CEDH

En un principio, el art. 8 CEDH garantiza un derecho civil clásico, una obligación negativa por parte del Estado, de no interferir con la vida privada y familiar y el domicilio⁴⁰.

Sin embargo, el TEDH, en base al derecho a la vida privada y familiar ha extendido su ámbito de protección a la salud, la vivienda, o las personas con discapacidad, mediante la doctrina de las obligaciones positivas del Estado⁴¹.

Esto no implica que el Estado tenga que proveer a todas las personas con una vivienda, ni reconoce un derecho subjetivo a obtener una⁴², como manifestó el TEDH en el caso *Jane Smith c. Reino Unido*. El derecho al respeto de la vivienda forma parte de las decisiones políticas y económicas que se deben tomar atendiendo a las limitaciones presupuestarias⁴³.

³⁷ Remiche, A. (2012): “Yordanova and Others v Bulgaria: The Influence of the Social Right to Adequate Housing on the Interpretation of the Civil Right to Respect for One’s Home”, *Human Rights Law Review*, p. 795.

³⁸ Consejo de Europa (2014), cit., p. 77.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Macho Carro, A. (2020): “La tutela jurisdiccional indirecta del derecho a la vivienda en la Unión Europea”, *Revista de Estudios Europeos*, núm. 75, p. 298.

⁴¹ Carmona Cuenca, E. (2017): “Derechos Sociales de Prestación y Obligaciones Positivas del Estado en la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Revista de Derecho Político UNED*, núm. 100, p. 1228.

⁴² *Ibid.*, p. 1233.

⁴³ Decisión de inadmisibilidad *Pentiacova y otros c. Moldavia*, 4 de enero de 2005.

En este sentido, los Estados tienen un cierto margen de apreciación para aplicar las medidas necesarias a la hora de salvaguardar estos derechos. Sin embargo, el margen se reduce cuando entra en juego el derecho al respeto de la propia vivienda⁴⁴.

El objetivo del art. 8 CEDH es proteger unas condiciones necesarias mínimas para que las personas puedan disfrutar de los derechos asociados al derecho a la vivienda, tales como la integridad moral y física, el mantenimiento de relaciones personales con otros individuos, o poder establecerse en una comunidad de forma segura⁴⁵. En este punto entra en juego la valoración de las obligaciones positivas del Estado, en relación con los aspectos sociales interconectados a dicho derecho⁴⁶.

A modo ilustrativo, el TEDH inadmitió la demanda *Codona c. Reino Unido* porque, aunque especificó que el Estado debía facilitar la vida nómada de los demandantes, en este caso no existía un espacio adecuado para ello⁴⁷.

Por otra parte, el TEDH en el caso *Moldovan y otros c. Rumanía*, que sí fue admitido, señala que hubo una vulneración del art. 8 CEDH porque agentes estatales participaron en la demolición de las viviendas de los demandantes, incumpliendo así sus obligaciones positivas de respeto y protección de la vida privada y familiar. Sin embargo, el Tribunal no especificó cuáles eran esas obligaciones positivas⁴⁸.

En una sentencia posterior, el caso *Öneryıldız c. Turquía*, el TEDH concreta algunas obligaciones positivas de protección de la vivienda de los demandantes

⁴⁴ Kenna, P. (2009): "El Derecho a la Vivienda en Europa: Deberes Positivos y Derechos Exigibles (según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos)", *Revista de Derecho Político UNED*, núm. 74, p. 490.

⁴⁵ Remiche, A. (2012): "Yordanova and Others v Bulgaria: The Influence of the Social Right to Adequate Housing on the Interpretation of the Civil Right to Respect for One's Home", *Human Rights Law Review*, p. 795.

⁴⁶ Kenna, P. (2009), cit., p. 499.

⁴⁷ Carmona Cuenca, E. (2017): "Derechos Sociales de Prestación y Obligaciones Positivas del Estado en la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos", *Revista de Derecho Político UNED*, núm. 100, p. 1233.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 1233 y 34.

-medidas que impidiesen la destrucción de la vivienda–, las cuales fueron incumplidas por el Estado, violando el art. 1 del Protocolo 1⁴⁹.

Para que el CEDH proteja derechos relativos a la vivienda el Tribunal tiene que hacer un ejercicio de interpretación de forma dinámica y constructiva⁵⁰.

El TEDH ha extendido el contenido de este precepto progresivamente, y se ve reflejado en su línea jurisprudencial iniciada con el caso *López Ostra c. Reino de España*, STEDH de 9 de diciembre de 1994, y el caso *Moreno Gómez c. Reino de España*, STEDH de 16 de noviembre de 2004. En ambos casos existían daños ambientales, consecuencia de unos niveles excesivos de ruido ambiental, que, si bien es cierto que no ponían en peligro la salud de las personas, el TEDH declaró que atentaban contra el derecho al respeto de la vida privada y familiar, en el ámbito de la vivienda⁵¹.

En estas sentencias el TEDH extrae mediante su interpretación un derecho frente al ruido que excede el contenido tradicional del art. 8 CEDH. Por una parte, garantiza un espacio de libertad más allá de las causas tasadas en las que el Estado puede injerir, y, por otra parte, se impone al Estado la obligación de ponderar los bienes jurídicos en juego⁵².

Por lo tanto, y en virtud de la doctrina de las obligaciones positivas, el Tribunal establece que los Estados deben adoptar una serie de medidas razonables para proteger los derechos del individuo, estableciendo un equilibrio entre los particulares y la sociedad.

En el presente trabajo se analizará el equilibrio que establece el TEDH mediante la interpretación extensiva del art. 8 CEDH, específicamente sobre el derecho al respeto al domicilio. El Tribunal llega a declarar que la pérdida de la vivienda habitual puede suponer una violación del precepto, incluso aunque se haya llevado a cabo conforme a causas tasadas legalmente.

⁴⁹ Carmona Cuenca, E. (2017), cit., p. 1234.

⁵⁰ Véase Consejo de Europa: *Overview of the case-law of European Court of Human Rights in social matters* (2005).

⁵¹ Macho Carro, A. (2020): “La tutela jurisdiccional indirecta del derecho a la vivienda en la Unión Europea”, *Revista de Estudios Europeos*, núm. 75, p. 298.

⁵² *Ibidem*.

4. EVOLUCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA DEL TEDH EN MATERIA DE DERECHO A LA VIVIENDA

En este apartado se examina la jurisprudencia del TEDH en materia de desalojos forzosos. Se van a analizar detalladamente cinco sentencias por orden cronológico, subrayando las novedades que se introducen en cada una de ellas para ver la evolución de la doctrina de las obligaciones positivas en ámbito del derecho al respeto del domicilio.

4.1. Caso Connors c. Reino Unido⁵³

4.1.1. Antecedentes de hecho

El TEDH trata en la sentencia *Connors c. Reino Unido* por primera vez el tema de las medidas procesales como razón para entender que se ha vulnerado el artículo 8 CEDH, a raíz de un desalojo forzoso.

El demandante, el señor Connors, y su familia son de etnia gitana, y, aunque en un principio tuvieron un estilo de vida nómada, decidieron asentarse por las dificultades que conlleva tener que cambiar de residencia de forma habitual. Para ello eligieron un camping municipal en Leeds (Inglaterra), específico para personas de etnia gitana, donde residieron durante más de una década. En 1997 se mudaron a una casa alquilada, alegando ruidos y disturbios ocasionados por otros vecinos, pero al no ser capaces de adaptarse a la nueva residencia, volvieron al camping un año después⁵⁴.

El modo de asentamiento se regía mediante licencias de ocupación. El Ayuntamiento de Leeds concedió dos licencias, una para el demandante y otra para su hija Margaret y su futuro esposo, Michael Maloney. Una de las cláusulas de la licencia⁵⁵ contenía la obligación de no causar molestias por el ocupante del solar, así como por parte de los huéspedes que pudiera recibir⁵⁶.

La unidad familiar del demandante estaba formada por varios menores, algunos atendían la escuela local y otros recibían educación en casa, su esposa

⁵³ STEDH de 27 de agosto de 2004, caso *Connors c. Reino Unido*.

⁵⁴ *Ibid.*, aptdos. 9 y 10.

⁵⁵ Licencia o autorización para ocupar unos terrenos.

⁵⁶ STEDH de 27 de agosto de 2004, caso *Connors c. Reino Unido*, aptdo. 11.

y él. Algunos miembros de la familia padecían diversas dolencias y acudían con frecuencia al hospital.

El 31 de enero del 2000, el gerente del camping revocó la autorización de ocupación de las dos parcelas de forma unilateral⁵⁷, alegando como único motivo que los hijos mayores de edad del demandante, que visitaban con frecuencia a su padre, y Michael Maloney estaban molestando al resto de residentes. Les notificaron una orden de desalojo, la cual no fue atendida.

En marzo de ese mismo año, el Consejo municipal decidió iniciar un procedimiento sumario para recuperar la posesión de los terrenos, alegando que los demandados carecían de título jurídico para su ocupación. El demandante negó los hechos y puso de manifiesto la enemistad del gerente del camping con ellos.

El 14 de abril se suspendió el procedimiento para resolver el recurso judicial interpuesto por el demandante contra la decisión municipal. El tribunal competente inadmitió el recurso, considerando conforme a Derecho la decisión del ayuntamiento. El ayuntamiento retiró la alegación de incumplimiento de la normativa, pero, esgrimiendo su derecho a ser restituido en la posesión de los terrenos por haber retirado a la familia el permiso para ocuparlos, obtuvo la orden de restitución del tribunal del condado. El desalojo se produjo ese mismo agosto⁵⁸.

El demandante alegó que no habían recibido ningún tipo de asistencia para buscar alojamiento, salvo una oferta en Bridlington (en la costa este de Inglaterra) en la que no se había tenido en cuenta las relaciones establecidas en Leeds. Además, denunció que desde el desahucio su familia tuvo que mudarse en numerosas ocasiones, lo que llevó a que su mujer se estableciera a una casa con el hijo pequeño por la situación de incertidumbre, y su posterior separación. Uno de sus hijos abandonó el colegio porque no podían quedarse en ningún lugar más de dos semanas⁵⁹.

⁵⁷ La revocación unilateral en campamentos de caravanas para personas de etnia gitana está autorizada por el art. 5.1 de la *Mobile Homes Act* de 1983 y por el art. 6 de la *Caravan Sites Act* de 1968.

⁵⁸ STEDH de 27 de agosto de 2004, caso *Connors c. Reino Unido*, aptdo. 28.

⁵⁹ *Ibid.*, aptdo. 35.

4.1.2. Fundamentos de Derecho

En primer lugar, ambas partes acordaron que el art. 8 CEDH era aplicable en las circunstancias del caso, y que la interferencia con el derecho al respeto de la vivienda -el desalojo del demandante- se realizó conforme a Derecho y persiguiendo un fin legítimo: la protección de los derechos del resto de habitantes del campamento y del Ayuntamiento. Por lo tanto, la cuestión que examina el Tribunal es si la intervención era “necesaria en una sociedad democrática”⁶⁰.

El demandante alegó que su desahucio se ejecutó de forma innecesaria y desproporcionada, además de no permitirle refutar los hechos de los que se le acusaban. Él sostenía que no había incumplido ninguna cláusula de la licencia, ya que no tenía control alguno sobre los visitantes de su parcela ni sobre Michael Maloney⁶¹.

Además, no se facilitó ningún lugar alternativo para establecerse, sólo un emplazamiento alejado de su lugar habitual de residencia, dónde ya habían establecido lazos con la comunidad. En ese momento no existía ninguna política nacional sobre alojamientos para personas de etnia gitana, lo cual no se ajustaba a la realidad social, ya que la mayoría ellos optaban por un estilo de vida sedentario⁶².

Finalmente, el demandante afirmó que, debido a la privación de la vivienda, se estaba interfiriendo con el derecho al acceso a la educación y a los servicios de salud, por lo que el margen de apreciación nacional debía haber sido más limitado⁶³.

Por su parte, el Estado alegó que la interferencia con el derecho al respeto del domicilio del demandante estaba justificada, ya que era *necesaria en una sociedad democrática* y fue *proporcionada a los objetivos* que con ella se perseguían.

En primer lugar, el demandante y su familia incumplieron una de las cláusulas de la licencia de ocupación, y antes del desalojo se les advirtió que si

⁶⁰ *Ibid.*, aptdo. 70.

⁶¹ *Ibid.*, aptdo. 71.

⁶² *Ibid.*, aptdo. 74.

⁶³ *Ibid.*, aptdo. 76.

continuaban los disturbios se procedería a revocar la licencia y desahuciarles⁶⁴. Cuando el demandante recurrió la decisión del ayuntamiento de ejecutar el desalojo, el tribunal competente entendió que se dictó según la legislación nacional y bajo criterios de razonabilidad e imparcialidad.

En segundo lugar, el ayuntamiento justificaba que, para poder acomodarse al estilo de vida de los gitanos, tenían que actuar con flexibilidad. El hecho de tener que acudir a los tribunales para obtener una orden de desahucio frente a personas de etnia gitana, incrementaría los costes de las licencias y reduciría la flexibilidad⁶⁵.

4.1.3. Valoración del Tribunal

El TEDH centra el examen en determinar si la interferencia fue o no “necesaria en una sociedad democrática”. Para ello, la interferencia tiene que perseguir un fin legítimo, responder a una “necesidad social urgente”, y ser proporcional a ese fin. La primera evaluación sobre la necesidad se debe llevar a cabo por las autoridades nacionales, por su proximidad con los ciudadanos. La valoración final sobre si las razones citadas para la intervención son relevantes y suficientes la realiza el TEDH, conforme a los requisitos del CEDH⁶⁶.

En principio, el margen de apreciación de los Estados es amplio porque pueden evaluar de forma más efectiva las condiciones y necesidades locales. Sin embargo, el margen varía según la naturaleza del derecho de que se trate, la importancia para el individuo afectado, el carácter de las actividades que se analizan y la finalidad que persiguen⁶⁷. Por lo tanto, cuando el derecho en cuestión sea esencial para el disfrute efectivo de otros derechos fundamentales, el margen de apreciación será más restringido.

Aplicando esta doctrina al desalojo del señor Connors y su familia, el Tribunal considera que el caso no versa sobre materias de planificación general o de políticas económicas, sino que estamos ante un problema más concreto, políticas procedimentales de protección para un colectivo

⁶⁴ *Ibid.*, aptdo. 77.

⁶⁵ *Ibid.*, aptdo. 80.

⁶⁶ *Ibid.*, aptdo. 81.

⁶⁷ Macho Carro, A. (2020): “La tutela jurisdiccional indirecta del derecho a la vivienda en la Unión Europea”, *Revista de Estudios Europeos*, núm. 75, p. 301.

determinado⁶⁸. Es decir, si el demandante, perteneciente a una minoría social, gozaba de suficientes y efectivas garantías procesales para proteger sus derechos de forma efectiva⁶⁹.

Concretamente, se estudia si es “necesario en una sociedad democrática” que las autoridades locales puedan revocar de forma directa y unilateral las licencias de gitanos que residan en estacionamientos para caravanas de titularidad municipal -alegando flexibilidad-; frente al requisito de resolución judicial para expulsar a los residentes de otras modalidades de vivienda pública o en campings para la población Romaní de gestión privada⁷⁰.

La diferencia principal reside en las licencias de asentamiento que se concedían a las familias de etnia gitana, porque brindaban menos garantías y derechos que un contrato de alquiler al uso, basándose en el argumento de las necesidades especiales que requería la cultura gitana.

El Tribunal pone de manifiesto que las personas de etnia gitana pertenecen a un colectivo minoritario, y, por tanto, se debe prestar atención a sus necesidades y estilos de vida a la hora de legislar y dictar sentencias. Existe una obligación positiva para los Estados, en virtud del artículo 8, para facilitar el estilo de vida gitano, que en ningún momento implica que exista un derecho a obtener una vivienda de las autoridades nacionales⁷¹.

El primer argumento del Gobierno se centra en la flexibilidad que necesitan las autoridades locales encargadas de gestionar estos asentamientos residenciales para adaptarse al estilo de vida Romaní, generalmente nómada. El desalojo unilateral permitía lidiar con conductas antisociales de forma rápida y eficaz, evitando que el resto de las familias gitanas asentadas abandonasen el camping.

⁶⁸ STEDH de 27 de agosto de 2004, caso *Connors c. Reino Unido*, aptdo. 86.

⁶⁹ *Ibid.*, aptdo. 83.

⁷⁰ Macho Carro, A. (2020): “La pérdida de la vivienda habitual en la doctrina del TEDH: una injerencia extrema en el derecho al respeto del domicilio”, *Anales de Derecho*, Universidad de Murcia, (próxima publicación)

⁷¹ STEDH de 27 de agosto de 2004, caso *Connors c. Reino Unido.*, aptdo. 84.

El Tribunal rechaza estos argumentos porque entiende que el estilo de vida ha evolucionado. Los datos⁷² muestran que la gran mayoría de las personas romaníes optan por un estilo de vida sedentario. Así se refleja en la propia legislación británica, puesto que la *Caravan Sites Act*⁷³ de 1968 se modificó en 1994 porque la mayoría de la comunidad romaní se asentaban.

Respecto las conductas antisociales, el mero hecho de que se produzcan este tipo de actitudes no puede justificar el uso de la acción de desahucio. Además, este tipo de conductas también tienen lugar en otras viviendas sociales gestionadas por el Gobierno.

En el segundo argumento, el Gobierno explica que aumentar los costes procedimentales incrementaría las tasas a abonar en los asentamientos de gitanos y, en consecuencia, supondría un detrimento para la población gitana en general⁷⁴. No obstante, esto se contradice con la situación fáctica del demandante, el cual tenía que pagar una tarifa el doble de cara que si estuviera en una vivienda social⁷⁵.

En tercer lugar, el Gobierno argumentó que el demandante podía solicitar una revisión judicial de la decisión del Ayuntamiento⁷⁶. No obstante, el proceso de revisión judicial no podría haber solucionado el problema, porque el desahucio se llevó a cabo conforme a la ley nacional aplicable⁷⁷.

El Tribunal pone de manifiesto las dificultades que conlleva adaptarse a las nuevas características de la población romaní, y por ello el Estado necesita un cierto margen de discrecionalidad⁷⁸. Sin embargo, el TEDH entiende que no se ha demostrado suficientemente la necesidad del desalojo del demandante

⁷² Un 86% de los residentes han ocupado sus parcelas durante tres o más años.

⁷³ Esta ley permitía, por una parte, los desalojos unilaterales por parte de las autoridades locales; y por otra adoptaba una conducta permisiva ante los asentamientos ilegales de familias gitanas, siempre que no ocasionaran molestias.

⁷⁴ STEDH de 27 de agosto de 2004, caso *Connors c. Reino Unido*, aptdo. 87.

⁷⁵ *Ibid.*, aptdo. 89.

⁷⁶ R. Smith c. Barking and Dagenham London Borough (2002) Tribunal Supremo de Justicia del Reino Unido, 2400; “*Licence Agreements, Rules and Enforcement*” section, Report on Local Authority Gypsy/Traveller Sites in England (2003), pp. 118-123.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ STEDH de 27 de agosto de 2004, caso *Connors c. Reino Unido*, aptdo. 93.

porque no se corresponde con un objetivo específico o un beneficio para los miembros de la comunidad.

El Tribunal entiende que no se ha podido justificar la necesidad de “flexibilidad” o de evitar las “trabas administrativas”. Al contrario, parece que la situación en Inglaterra presenta dificultades para la comunidad Romaní en general, tanto para los que deseen mantener un estilo de vida nómada, como para los que eligen una vida sedentaria, porque no tienen suficiente protección procesal⁷⁹.

Por las razones previamente mencionadas, el TEDH declaró que se había producido una violación del art. 8 CEDH, debido a que el desalojo del demandante y su familia no había contado con las suficientes salvaguardas procedimentales, no respondía a una necesidad social imperiosa y tampoco había sido proporcionado al objetivo legítimo⁸⁰.

4.1.4. Aportaciones del Tribunal en materia de derecho a la Vivienda

En esta novedosa sentencia, el TEDH valora por primera vez las garantías procedimentales que deben proporcionarse a aquellos que sufran un desalojo forzoso en el ámbito del art. 8 CEDH.

El Tribunal resalta la importancia del examen de “necesidad en una sociedad democrática”, que debe realizarse en un primer momento por las autoridades nacionales. La injerencia del Estado en un derecho del CEDH tiene que estar justificada por una necesidad social imperiosa y debe ser proporcional al fin legítimo que, mediante la injerencia, se pretenda alcanzar. Cuando se realizan en un contexto de políticas sociales y económicas, forman parte del margen de apreciación de los Estados. No obstante, cuando están en juego otros derechos fundamentales el margen debe ser más estrecho⁸¹.

Podemos señalar tres puntos clave en esta sentencia. Primero, la valoración del estilo de vida de los demandantes; segundo, el argumento de

⁷⁹ *Ibid.*, aptdo. 94.

⁸⁰ *Ibid.*, aptdo. 95.

⁸¹ Macho Carro, A. (2020): “La Tutela Jurisdiccional Indirecta del Derecho a la Vivienda en la Unión Europea”, *Revista de Estudios Europeos*, núm. 75, p. 301.

flexibilidad esgrimido por el Estado; y, tercero, el examen de las salvaguardas procedimentales.

En primer lugar, aunque las personas romaníes se habían caracterizado por un estilo de vida nómada, en los últimos años se había observado una tendencia hacia el sedentarismo. Tanto los demandantes como el resto de la comunidad romaní llevaban décadas asentados en una serie de parcelas municipales. El TEDH entiende que existe una obligación positiva por parte de las autoridades para facilitar el modo de vida de las personas de etnia gitana, ya que no sólo tienen un estilo de vida distinto, sino que también son una minoría vulnerable⁸².

En segundo lugar, el Gobierno declaró que, para adaptarse el estilo de vida nómada de los romaníes, necesitaba poder actuar con flexibilidad. Sin embargo, el Tribunal no ve ningún tipo de beneficio para la comunidad romaní. Al contrario, el hecho de poder de desalojar a alguien de forma unilateral no ofrece ningún tipo de protección a los individuos.

Finalmente, el Tribunal entiende que no se cumplen las salvaguardas procedimentales necesarias aun habiendo posibilidades de revisión judicial de la decisión, ya que las autoridades locales actuaron conforme a Derecho al desalojar al demandante y su familia unilateralmente. Este es el punto central de la sentencia, ya que el marco regulatorio aplicable en los asentamientos regidos por autoridades locales para gitanos no tenía las suficientes medidas procedimentales para proteger sus derechos⁸³.

Por lo tanto, se produjo una violación del art. 8 CEDH al no darse las garantías procesales exigidas para evaluar la proporcionalidad de la injerencia, porque los demandantes no pudieron acudir a un tribunal independiente que examinase si la pérdida de la vivienda resultaba proporcional al fin legítimo que con ella se buscaba, al actuar el Estado según la legislación nacional⁸⁴.

⁸² Registry of the ECHR (2004: Estrasburgo, Francia). Comunicado de Prensa. Fallo del TEDH en el caso *Connors c. Reino Unido*. Disponible en: <<http://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-1011438-1045665>> [última consulta: 08/06/2020]

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ Macho Carro, A. (2020), cit., núm. 75, p. 302.

Además, se impone al Estado la obligación de establecer las garantías procesales correspondientes para que un tribunal independiente pueda evaluar la proporcionalidad del desahucio de una persona, siendo una de las injerencias más graves que una persona puede sufrir⁸⁵.

4.2. Caso McCann c. Reino Unido⁸⁶

4.2.1. Antecedentes de hecho

El demandante, el señor McCann, ciudadano británico residente en Birmingham, y su mujer adquirieron una vivienda de protección oficial del Ayuntamiento en 1998, con la correspondiente condición de coarrendatarios o “inquilinos asegurados”⁸⁷. A principios de 2001 la pareja se separó, y la mujer abandonó la vivienda con los dos hijos de la pareja, mientras que el señor McCann continuó residiendo allí. El 5 de abril de ese mismo año, el demandante fue condenado por malos tratos en una vista, en la cual no estuvo representado, notificándole que debía abandonar la vivienda y la imposición de una orden de alejamiento de tres meses.

La señora McCann y sus hijos regresaron a la vivienda, pero volvieron a irse después de que el demandante forzase la puerta de entrada y supuestamente agrediese a la señora McCann y su amigo. Debido a este incidente, se inició un procedimiento penal contra él, pero posteriormente fue absuelto por falta de pruebas⁸⁸. Su mujer fue reubicada por motivos de violencia doméstica según las políticas locales de violencia de género⁸⁹.

El demandante retornó a la primera vivienda y llevo a cabo múltiples reformas, ya que la casa se encontraba en estado inhabitable. La relación con su mujer mejoró y solicitó un cambio a otro domicilio con menor tamaño y cerca de la residencia actual de mujer y sus hijos, para poder visitarles⁹⁰.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 303.

⁸⁶ STEDH de 13 de mayo de 2008, caso *McCann c. Reino Unido*.

⁸⁷ Los inquilinos asegurados, o “secured tenants”, son una figura legal del derecho inglés. Estos inquilinos pueden vivir de forma permanente en la vivienda siempre y cuando no violen las condiciones del arrendamiento (<https://www.gov.uk/council-housing/types-of-tenancy>)

⁸⁸ STEDH de 13 de mayo de 2008, caso *McCann c. Reino Unido*, aptdo. 8.

⁸⁹ *Ibid.*, aptdo. 9.

⁹⁰ *Ibid.*, aptdo. 10.

El mismo día que el demandante solicitó ese intercambio, el 4 de enero de 2002, un funcionario de vivienda visitó a la señora McCann y le pidió que firmase una notificación de desalojo, la cual rescindiría el contrato de arrendamiento de la antigua vivienda. El Juez del Tribunal del condado que conoció de la reclamación de la posesión de la autoridad local consideró probado que la señora McCann no había sido asesorada y no comprendió la consecuencia de firmar esa notificación, la extinción del derecho del demandante a residir en esa vivienda⁹¹.

Aunque una semana más tarde la señora McCann escribió a las autoridades locales para retractarse, la notificación de desalojo mantuvo su vigencia. El demandante fue informado de que su arrendamiento había finalizado y que debía abandonar la vivienda. Además, no contaba con los requisitos necesarios para acceder a otra vivienda de protección oficial⁹².

Las autoridades locales ejercitaron una acción de restitución de la posesión contra el demandante ante el Tribunal del condado. El Juez del Tribunal resolvió en su sentencia de 15 de abril de 2003 que, según la legislación aplicable, el demandante no podía oponerse a la acción de restitución de las autoridades locales porque habían actuado conforme a derecho. Sin embargo, citó jurisprudencia que declaraba que cuando existiera un interés de la autoridad local como propietaria y el de personas necesitadas de una vivienda local, la demanda se podía rechazar si se habían vulnerado los derechos del inquilino en virtud del art. 8 CEDH⁹³. Subrayó además que si la señora McCann hubiera comprendido las consecuencias de su firma no lo hubiera firmado, y en ese caso las autoridades locales hubieran tenido que solicitar una orden judicial⁹⁴. Por lo tanto, el Juez declaró que no se había actuado conforme al art. 8.2 CEDH y desestimó la acción de restitución.

Esta decisión se recurrió ante el Tribunal de Apelación, el cual consideró que el Ayuntamiento actuó legalmente y dentro de sus facultades. El demandante solicitó la revisión judicial de las decisiones de las autoridades

⁹¹ *Ibid.*, aptdo. 11.

⁹² *Ibid.*, aptdo. 12.

⁹³ *Ibid.*, aptdo. 14.

⁹⁴ En este caso, el demandante podría expuesto sus circunstancias personales y necesidades.

locales, pero fue inadmitida porque se entendió que las autoridades habían actuado conforme a la ley y dentro de sus márgenes de actuación⁹⁵. Finalmente, el demandante fue desahuciado del domicilio el 22 de marzo de 2005⁹⁶. Dos meses después interpuso una demanda ante el TEDH alegando una vulneración de sus derechos recogidos en el art. 6, 8 y 14 del Convenio de Roma.

4.2.2. Fundamentos de Derecho

El Gobierno sostuvo que cualquier interferencia que pudo darse bajo el primer apartado del art. 8 CEDH estaba justificada por el segundo apartado de este precepto. La decisión de las autoridades locales de obtener una notificación de desalojo firmada por su mujer se realizó en el marco de la ley y perseguía una serie de objetivos legítimos. para regularizar su situación y que pudiese solicitar una vivienda social.

En primer lugar, la protección de los derechos de propiedad de las autoridades, ya que tienen la responsabilidad de gestionar las viviendas sociales. En segundo lugar, proteger los derechos de aquellos que se encuentran en la lista de acceso a viviendas sociales. En tercer lugar, promover el bienestar económico del país. Por lo tanto, la interferencia de las autoridades sobre el derecho a la vivienda del art. 8 CEDH estaba justificado porque era “necesaria en una sociedad democrática” y se ejercitó de forma proporcionada al objetivo legítimo que con ella se buscaba⁹⁷.

Por su parte, el demandante sostuvo que la forma en que se le había notificado el desalojo supuso una violación de su derecho al respeto del domicilio. Tal y como declaró la señora McCann, ella no habría firmado la notificación si hubiera conocido los efectos. Además, el desahucio afectó a la relación que el demandante tenía con sus hijos, ya que se pasaban con él tres noches por semana⁹⁸.

⁹⁵ STEDH de 13 de mayo de 2008, caso *McCann c. Reino Unido*, aptdo. 16.

⁹⁶ *Ibid.*, aptdo. 18.

⁹⁷ *Ibid.*, aptdo. 39.

⁹⁸ *Ibid.*, aptdo. 43.

4.2.3. Valoración del Tribunal

Ambas partes aceptaron que la vivienda que ocupada anteriormente por el señor y la señora McCann y que posteriormente fue habitada únicamente por él continuaba siendo su “hogar”, concepto independiente de legislaciones nacionales⁹⁹. También convinieron que la notificación de desalojo constituyó una injerencia en el derecho del demandante al respecto de su domicilio¹⁰⁰.

El TEDH consideró que esa interferencia se realizó conforme a la ley aplicable y perseguía un objetivo legítimo, proteger los derechos de aquellos potenciales beneficiarios de viviendas sociales. El primer objetivo es la protección del derecho de las autoridades locales a recuperar la propiedad de una vivienda en manos de alguien no tenía derecho sobre ella. El segundo objetivo buscaba la aplicación correcta del régimen legal establecido para las viviendas sociales¹⁰¹.

La cuestión central versa sobre si la interferencia fue proporcionada al objetivo que se perseguía y, por lo tanto, si resultó “necesaria en una sociedad democrática”. Este requisito, de acuerdo con el segundo apartado del art. 8 CEH, implica una cuestión tanto de procedimiento como de contenido.

Este tema lo trata ya el TEDH en el caso *Caso Connors c. Reino Unido*, donde recoge los principios que deben valorarse a la hora de evaluar la necesidad de una interferencia sobre el derecho a la vivienda.

El Gobierno argumentó que el razonamiento dado en *Connors* únicamente se refería a casos en los que se desahuciaba a personas de etnia gitana, o cuando el demandante buscaba una impugnación de la ley aplicable. Sin embargo, el TEDH no aceptó este argumento, y afirmó que la pérdida de la vivienda habitual es una de las formas más extremas de interferencia sobre el derecho al respeto del domicilio. Por tanto, cualquier persona que corra el riesgo de sufrir esta injerencia debe tener la posibilidad de que un tribunal independiente evalúe la proporcionalidad de la medida¹⁰².

⁹⁹ *Ibid.*, aptdo. 46.

¹⁰⁰ *Ibid.*, aptdo. 47.

¹⁰¹ *Ibid.*, aptdo. 48.

¹⁰² *Ibid.*, aptdo. 50.

El problema en este caso reside en que las autoridades locales no utilizaron el régimen legal establecido para las viviendas locales¹⁰³. Si se hubieran ceñido a las medidas establecidas en ese marco legal, el demandante podría haber solicitado a los tribunales que estudiaran su situación. El demandante solicitó una revisión judicial, pero no prosperó porque se había actuado conforme a la ley¹⁰⁴.

Al igual que en el caso *Connors*, el TEDH en su evaluación de proporcionalidad entiende que no se reúnen las suficientes garantías procedimentales. El demandante no pudo alegar la decisión de las autoridades locales ante un tribunal independiente para que examinase si la injerencia fue proporcional¹⁰⁵.

Finalmente, el TEDH resalta que no es relevante que la señora McCann entendiera las consecuencias de la notificación. El problema reside en que si para desalojar a un coarrendatario es suficiente la firma del otro, sin posibilidad alguna de que la decisión sea examinada bajo un tribunal independiente, existe una violación del art. 8 CEDH¹⁰⁶.

4.2.4. Aportaciones del Tribunal en materia de derecho a la Vivienda

El Tribunal se centra en esta sentencia en la valoración de la proporcionalidad de la medida, y, en consecuencia, en si es “necesaria en una sociedad democrática”. Para ello toma como punto de partida los párrafos 81, 82, 83 de la sentencia *Connors*, que establecen los principios con los que se debe examinar la necesidad de una interferencia dentro del ámbito del art. 8 CEDH.

El Tribunal resalta que cualquier persona que se encuentre en riesgo de perder su vivienda -una de las formas más extremas de injerencia con el derecho al respeto de su domicilio- debe tener acceso a las máximas garantías procedimentales y proporcionales con su situación. Además, se debe poder

¹⁰³ Artículo 84 de la Ley de vivienda de 1985: un tribunal no dictará una orden de restitución de una residencia en régimen de alquiler seguro excepto por una o más de las causas que establece el capítulo 2 de la Ley.

¹⁰⁴ STEDH de 13 de mayo de 2008, caso *McCann c. Reino Unido*, aptdos. 51 y 52.

¹⁰⁵ *Ibid.*, aptdo. 53.

¹⁰⁶ *Ibid.*, aptdo. 55.

acudir a un tribunal independiente que determine que no existe otra solución más favorable para el individuo y examine la medida. En este caso, las circunstancias personales del demandante no fueron sopesadas, salvo en el Tribunal de Apelación.

Por lo tanto, el problema principal de la falta de salvaguardas procedimentales es, en primer lugar, la falta del análisis de proporcionalidad por los tribunales, y, en segundo lugar, que el procedimiento de revisión judicial no se encuentra bien adaptado para poder resolver cuestiones sensibles, como puede ser el hecho de apelar en un procedimiento de desahucio.

Las autoridades locales no acudieron al procedimiento recogido en el art.84 de la Ley de vivienda de 1985, sino que optaron por solicitar a la expareja que firmase una notificación de desalojo. A consecuencia de ello, el demandante no pudo solicitar que se examinase la medida de desalojo ante un tribunal independiente¹⁰⁷.

Este es el *quid* de la cuestión, ya que el TEDH impone al Estado la obligación de ofrecer las suficientes garantías procesales a aquellos que se encuentren en riesgo de perder su vivienda habitual, independientemente del título jurídico que ostenten para habitarla y aunque el desalojo se haya realizado conforme a la legislación nacional vigente.

El TEDH interpreta de forma extensiva el artículo 8 CEDH, considerando que la pérdida de la vivienda habitual ha supuesto una violación de dicho artículo, incluso llevándose a cabo bajo causas tasadas legalmente¹⁰⁸.

4.3. Caso Yordanova y otros c. Bulgaria¹⁰⁹

4.3.1. Antecedentes de hecho

Los demandantes, veintitrés personas búlgaras de etnia gitana, comenzaron a establecerse en los años 60 en Batalova Vodenitsa, un vecindario de Sofía, en 1960. Los demandantes y sus familias construyeron, de manera ilegal, casas en un terreno de propiedad estatal hasta que se convirtió en un

¹⁰⁷ Macho Carro, A. (2020) , cit., núm. 75, p. 302.

¹⁰⁸ Macho Carro, A. (2020), cit., núm. 75, p. 299.

¹⁰⁹ STEDH de 24 de septiembre de 2008, caso *Yordanova y otros c. Bulgaria*.

asentamiento gitano con un gran número de personas residentes -doscientas o trescientas personas- entre los cuales había niños y ancianos¹¹⁰.

Los demandantes nunca buscaron regularizar su situación, porque este tipo de solicitudes eran difíciles de cumplimentar para ellos por su nivel económico y porque vivían alejados del resto de la sociedad. Las casas construidas no cumplían ninguna medida de salubridad ni seguridad, por lo que en ningún caso podrían ser legalizadas, a menos que se renovasen para cumplir con los parámetros mínimos¹¹¹.

En 1987 el plan municipal de urbanismo se modificó, incluyendo una previsión de construcción de viviendas en las parcelas donde vivían los demandantes. Sin embargo, este plan nunca se llegó a ejecutar. En 1996 estos terrenos pasaron a ser propiedad de las autoridades municipales de Sofía¹¹² pero hasta el año 2005 ninguna autoridad -ni estatal ni local- tomó acciones para desalojar a las familias residentes en dichos terrenos.

A partir de los años 90 se incrementaron las tensiones entre los residentes de etnia gitana y sus vecinos, los cuales se quejaban de los riesgos para la salud derivados de la falta de medidas de salubridad y los malos olores, así como por delitos de agresión y robo. Esta situación se debatía en los medios de comunicación, y se reclamaba desde ciertos sectores que se debían eliminar los “guetos” de gitanos en Sofía¹¹³.

En septiembre de 2005, el alcalde del distrito ordenó la expulsión de los residentes del asentamiento romaní, incluyendo los demandantes, bajo el art. 65 de la *Municipal Property Act*¹¹⁴. Los demandantes interpusieron un recurso de apelación, siendo ésta su única salvaguarda procedimental, y solicitaron al Tribunal de Sofía que pausara el desalojo hasta que se resolviera el recurso¹¹⁵.

¹¹⁰ *Ibid.*, aptdo. 12.

¹¹¹ *Ibid.*, aptdos. 13 y 14.

¹¹² El hecho de que el terreno fuera estatal hacía imposible que los demandantes pudieran llegar a ser propietarios, porque la prescripción adquisitiva no cabía para ese tipo de terrenos.

¹¹³ STEDH de 24 de septiembre de 2008, caso *Yordanova y otros c. Bulgaria*, aptdo. 20.

¹¹⁴ *Ibid.*, aptdo. 29.

¹¹⁵ *Ibid.*, aptdo. 32.

Paralelamente, las autoridades locales de Sofía firmaron un acuerdo con una Comisión representante de los residentes gitanos, ofreciéndoles una vivienda alternativa y se comprometía a realizar mejoras en el asentamiento gitano; sin embargo, ninguna medida se llevó a cabo¹¹⁶.

Tanto el Tribunal de Sofía como el Tribunal Supremo declararon que la decisión municipal se realizó conforme a Derecho y consideraron que los demandantes no habían probado la legalidad de su ocupación. El Tribunal Supremo no valoró la proporcionalidad de la medida, ignorando el hecho de que habían vivido en ese terreno durante décadas y que las autoridades no habían llevado a cabo acción alguna sobre ello¹¹⁷.

En 2008, se emitió una notificación ejecutiva de la orden de desalojo de 2005. El Gobierno presentó un documento en el que se establecía un plan para realojar a las familias, pero no había mención alguna sobre la posibilidad de realizarlo sin separar a sus miembros. Sin embargo, las autoridades no procedieron con la ejecución del desalojo, principalmente debido a las presiones por parte de miembros del Parlamento Europeo.¹¹⁸

4.3.2. Fundamentos de Derecho

Los demandantes alegaron que, si las órdenes de desahucio hubieran sido ejecutadas, se hubiera violado, entre otros, el derecho al respeto de la vivienda, recogido en el art. 8 CEDH¹¹⁹.

En primer lugar, los demandantes mantenían que las casas donde habían residido durante años eran sus hogares, aunque no hubieran sido construidas legalmente. Además, no se habían tomado acciones legales durante décadas para desalojarles¹²⁰. Consideraban que el objetivo real que perseguían las autoridades era acabar con los “guetos” romaníes y poder vender ese terreno a empresas privadas, los cuales eran objetivos ilegítimos y, por lo tanto, estarían fuera de las justificaciones del apartado segundo del art. 8 CEDH¹²¹.

¹¹⁶ *Ibid.*, aptdos. 33 y 34.

¹¹⁷ *Ibid.*, aptdos. 36 y 38.

¹¹⁸ *Ibid.*, aptdos. 50 y 56.

¹¹⁹ *Ibid.*, aptdo. 84.

¹²⁰ *Ibid.*, aptdo. 85.

¹²¹ *Ibid.*, aptdo. 86.

En segundo lugar, las autoridades no habían considerado las circunstancias personales de los demandantes y tampoco tuvieron en cuenta la proporcionalidad de las medidas. Al contrario, únicamente habían defendido los derechos de las personas no romaníes mientras que los derechos de los romaníes habían sido ignorados¹²².

En tercer lugar, no se tuvo en cuenta a la hora ordenar el desahucio la situación de la comunidad romaní y las alternativas que propusieron para realojarles no valoraban el estilo de vida de los demandantes¹²³.

El Gobierno argumentó que, si bien nunca se habían tomado acciones para desalojar a la comunidad romaní, siempre se declaró que la ocupación era ilegal. Además, las condiciones de edificación y salubridad de las casas no cumplían con las medidas de seguridad y sanitarias. El hecho de que el Gobierno no interviniese podría acabar causando una violación del CEDH por no cumplir con la obligación positiva de proteger la vida y la salud, citando en este punto la sentencia *Öneryıldız c. Turquía*¹²⁴.

La decisión de desalojar a los demandantes de sus casas se basaba, por tanto, en aplicar la ley vigente sobre construcciones ilegales y finalizar una situación que ponía en riesgo la salud e integridad física de los propios demandantes. Asimismo, el Gobierno resaltó que no se debía dar un trato privilegiado a los demandantes por el mero hecho de su origen étnico o su estilo de vida tradicional¹²⁵.

4.3.3. Valoración del Tribunal

El TEDH examina en primer lugar si la ejecución de la orden de desalojo interferiría con los derechos que abarca el art. 8 CEDH. Para ello, determina que las casas de los demandantes se consideran sus “hogares”¹²⁶.

Está claro que la consecuencia de la ejecución de la orden sería la pérdida de la vivienda de los demandantes, y, en consecuencia, una interferencia con

¹²² *Ibid.*, aptdo. 88.

¹²³ *Ibid.*, aptdo. 90.

¹²⁴ *Ibid.*, aptdo. 94.

¹²⁵ *Ibid.*, aptdo. 97.

¹²⁶ Concepto autónomo que no depende de las legislaciones nacionales

art. 8 CEDH. No obstante, el hecho de que el desalojo afecte a una comunidad tan grande de personas podría llegar a afectar no solo a sus “hogares”, sino también a su “vida familiar y privada”¹²⁷.

El TEDH estudia si tal injerencia se realizaría acorde a la ley aplicable y si sería necesaria en una sociedad democrática¹²⁸. La orden impugnada tiene base legal, por lo que la cuestión sometida a análisis es el cumplimiento de los requisitos establecidos por el CEDH sobre el procedimiento y el fin legítimo del desalojo.

Los demandantes alegaron que el objetivo que perseguía el Gobierno era únicamente el beneficio económico de un empresario privado y satisfacer las demandas racistas de sus vecinos. Frente a esto, el Gobierno mantenía que su objetivo era recuperar los terrenos ocupados ilegalmente, realizar planes urbanísticos y lidiar con los riesgos de seguridad y de salud que habían provocado molestias¹²⁹.

El Tribunal entiende que hay razones suficientes para entender que el Gobierno estaba actuando conforme a un objetivo legítimo. Primero, porque, aunque la orden de 2005 no especificaba un objetivo legítimo, se puede deducir de las declaraciones de la alcaldesa¹³⁰ que era poner fin a ese asentamiento ilegal y recuperar la propiedad de los terrenos¹³¹. Y, segundo, aunque no haya evidencia de proyectos concretos de construcción, las autoridades tenían intención de usar el terreno con fines de planificación urbanística¹³².

Por lo tanto, el TEDH se centra en el examen de la “necesidad en una sociedad democrática”. El objetivo debe responder a una necesidad social imperiosa, y se debe ejercer de forma proporcional. Aunque el margen de apreciación debe ser amplio cuando se trata de cuestiones sobre política social y económica, éste puede variar si se interfiere con un derecho fundamental¹³³.

¹²⁷ STEDH de 24 de septiembre de 2008, caso *Yordanova y otros c. Bulgaria*, aptdos. 104 y 105.

¹²⁸ *Ibid.*, aptdo. 106.

¹²⁹ *Ibid.*, aptdo. 109.

¹³⁰ *Ibid.*, aptdos. 39, 42 y 92.

¹³¹ En los casos *Connors c. Reino Unido* y *McCann v. Reino Unido* se declara como objetivo legítimo recuperar la propiedad de terrenos o viviendas de titularidad estatal o municipal.

¹³² STEDH de 24 de septiembre de 2008, caso *Yordanova y otros c. Bulgaria*, aptdo. 113.

¹³³ Ver páginas 17 y 18.

En primer lugar, el TEDH realiza el examen de proporcionalidad, para ver si la orden de desalojo está justificada bajo el artículo 8.2 CEDH.

Las autoridades municipales y los tribunales omitieron el juicio de proporcionalidad, argumentando que la orden tenía base legal y que los demandantes estaban asentados ilegalmente¹³⁴. Sin embargo, el permitir el asentamiento ilegal “*de facto*” durante décadas, resultando en la formación de una comunidad, hace que el desalojo afecte a una comunidad entera. Por lo tanto, aunque la orden de desalojo es legalmente posible, el principio de proporcionalidad exige que se trate esta situación de forma distinta que si fuera una única persona la que estuviera ocupando los terrenos de forma ilegal.

Por otra parte, el TEDH entiende que, aunque los domicilios de los demandantes no cumplen las medidas de seguridad y salubridad, el desalojo como única alternativa dejaría a este colectivo sin hogar. Además, no se justifica el nexo entre el uso que se le iba a dar al terreno con el desalojo, ya que hasta el momento no había ningún indicio de que los planes de urbanización del Gobierno se fueran a poner en marcha¹³⁵.

Respecto al argumento del Gobierno sobre la discriminación hacia el resto de grupos sociales por establecer un tratamiento especial hacia los romaníes, entra en contradicción con los programas nacionales y regionales sobre inclusión romaní. Este argumento no reconocería las necesidades especiales de ciertas minorías sociales para poder llegar a disfrutar los mismos derechos que el resto de la población. No obstante, esto no implica que exista un deber del Estado de proporcionarles una casa¹³⁶.

Por lo tanto, el Gobierno no examinó la proporcionalidad de la medida, ya que no se ofrecieron alternativas realistas y la ejecución de la medida no perseguía un objetivo legítimo específico. Además, los demandantes pertenecen a un grupo social que se encuentra en posición en desventaja con respecto al

¹³⁴ *Ibid.*, aptdo. 122.

¹³⁵ *Ibid.*, aptdo. 127.

¹³⁶ *Ibid.*, aptdo. 130.

resto de la sociedad y se debía tener en cuenta a la hora de decidir si el desalojo es necesario en una sociedad democrática¹³⁷.

Finalmente, el Tribunal examina el resto de medidas que llevaron a cabo las autoridades. El Gobierno y las autoridades declararon que estaban planeando alternativas para los demandantes y había programas específicos para romaníes a nivel nacional y regional. El problema es que estas medidas no formaban parte de un procedimiento formal ante un organismo que pudiera modificar la orden de desalojo. Por lo tanto, no se puede considerar que dichos programas asegurasen un proceso justo¹³⁸.

A la luz de estas consideraciones existe una violación del art. 8 CEDH debido a la falta de examen sobre la proporcionalidad de las medidas y de salvoconductos para este tipo de interferencia, además de no considerar la cuestión sobre la necesidad en una sociedad democrática¹³⁹.

4.3.4. Aportaciones del Tribunal en materia de derecho a la vivienda

El Tribunal toma como punto de partida para el examen de este caso las anteriores sentencias que hemos analizado previamente, *Connors c. Reino Unido* y *McCann c. Reino Unido*. En primer lugar, analiza la interferencia en relación con la necesidad en una sociedad democrática para el objetivo legítimo que persigue. Cuando se analiza el requisito de la “necesidad en una sociedad democrática” se plantea una “cuestión de procedimiento y de contenido”¹⁴⁰.

Las salvaguardas procedimentales se determinan teniendo en cuenta el margen de apreciación de cada Estado y el análisis de la proporcionalidad de la medida impugnada¹⁴¹. Por lo tanto, un desahucio tiene que basarse en la ilegalidad de la ocupación y en un examen de proporcionalidad¹⁴². Este segundo

¹³⁷ *Ibid.*, aptdo. 133.

¹³⁸ *Ibid.*, aptdo. 137.

¹³⁹ *Ibid.*, aptdo. 144.

¹⁴⁰ *Ibid.*, aptdo. 127.

¹⁴¹ Remiche, A. (2012): “Yordanova and Others v Bulgaria: The Influence of the Social Right to Adequate Housing on the Interpretation of the Civil Right to Respect for One’s Home”, *Human Rights Law Review*, p. 791.

¹⁴² STEDH de 24 de septiembre de 2008, caso Yordanova y otros c. Bulgaria, aptdo. 118.

requisito no se cumple en el caso *Yordanova* porque ninguna instancia examinó la proporcionalidad de la medida¹⁴³.

Lo excepcional de esta sentencia se centra en la guía que ofrece el TEDH sobre cómo examinar el contenido del examen de proporcionalidad. El análisis de la proporcionalidad se debe llevar a cabo teniendo en cuenta el contexto y las circunstancias de cada caso.

El Tribunal declara que en el examen de proporcionalidad se tiene que examinar el ámbito procedimental y también realizar un análisis sustantivo. Dentro de este análisis, que es la parte más novedosa que incorpora la sentencia, el Tribunal establece una serie de elementos sustantivos que se deben apreciar para valorar la proporcionalidad de la medida.

Primero, se debe tener en cuenta la duración de la estancia en un lugar fijo por parte de los demandantes. En este caso, los demandantes llevaban más de 30 años asentados, aunque de forma ilegal, pero tolerados por las autoridades locales. En este punto, el Tribunal reitera que esto no implica que el Estado tuviera la obligación de darles una vivienda, pero sí de ofrecerles posibles alternativas de residencia.

Segundo, se debe tener en cuenta si los terrenos que se quieren recuperar van a ser utilizados de inmediato. En este caso, si bien es cierto que las autoridades locales habían desarrollado planes urbanísticos con proyectos de desarrollo urbano que afectaban a los terrenos en cuestión, no estaba previsto que se fueran a implementar de forma efectiva.

Tercero, hay que valorar si los demandantes forman parte de un colectivo especialmente vulnerable. Así, el Estado tiene la obligación de tener en cuenta las circunstancias especiales de estos colectivos e intentar adaptar en la medida de lo posible sus actuaciones para garantizarles una protección adecuada.

¹⁴³ Remiche, A. (2012), cit., p. 791.

4.4. Caso Rousk c. Suecia¹⁴⁴

4.4.1. Antecedentes de hecho

El demandante, el señor Rousk, se retrasó en el pago de unos impuestos -siendo el 31 de marzo de 2001 la fecha de devengo- por lo que Autoridades Tributarias le impusieron un recargo. Las deudas tributarias estatales son ejecutables de forma inmediata, por lo que después de advertir al demandante de su obligación de pago, se comunicó la reclamación al Servicio de Cobro Ejecutivo. Este Servicio emitió una orden de ejecución el 28 de mayo de 2003, citando la vivienda del demandante y su mujer en la orden de ejecución como activo para cubrir la deuda, ya que no encontraron ningún otro elemento patrimonial¹⁴⁵.

Cuando el demandante tuvo conocimiento de dicho mandato, el 10 de agosto de ese mismo año, interpuso un recurso al Tribunal del Distrito de Estocolmo solicitando que se revocase dicha orden. El demandante alegó que pagaría el impuesto de forma inmediata, y que la venta de su casa era una medida desproporcionada que le causaría graves perjuicios económicos, sociales y de salud. Además, explicó que había sufrido depresión severa durante algunos años, presentando el correspondiente certificado médico, lo que le había dificultado pagar sus deudas. Además, informó que estaba a la espera de la concesión del eximente de pago por parte de las Autoridades Tributarias.

Este recurso fue desestimado el 28 de agosto, por lo que el demandante solicitó una prórroga a la Corte de Apelación de Svea, hasta que pudiera aportar los documentos correspondientes. La Corte de Apelación denegó el 5 de noviembre esta solicitud al no recibir la documentación y el demandante no recurrió a la siguiente instancia, el Tribunal Supremo.

El 28 de julio del mismo año el demandante solicitó a las Autoridades Tributarias una exención del pago de la deuda, bajo las razones citadas anteriormente. El demandante subrayó que necesitaba con urgencia que se tramitase la solicitud.

¹⁴⁴ STEDH de 25 de octubre de 2013, caso *Rousk c. Suecia*.

¹⁴⁵ *Ibid.*, aptdo. 9.

El día 3 de septiembre se concedió la exención de pago al demandante, el mismo día la subasta de la vivienda. Sin embargo, esta decisión no se comunicó ni fue solicitada por el Servicio de Cobro Ejecutivo, aunque habían sido informados previamente de que dicha solicitud estaba pendiente de resolución.

El demandante apeló al Tribunal del Distrito la venta de la vivienda, alegando la concesión de la exención de pago y que, debido a que no había recibido el dinero de la subasta, no podía comprar una casa nueva y tanto su mujer como él habían sufrido una crisis de ansiedad debido a la situación y no habían podido buscar un alojamiento alternativo. Sin embargo, la apelación fue desestimada. Esta decisión recurrida por el demandante al Tribunal de Apelación, que también fue desestimada¹⁴⁶.

El desahucio fue ejecutado y posteriormente recurrido debido a las actuaciones que se habían llevado a cabo en su desarrollo¹⁴⁷. Frente a este recurso, el Tribunal del Distrito consideró que las medidas habían sido las correctas¹⁴⁸.

4.4.2. Fundamentos de Derecho

El demandante alegó que su derecho de propiedad -bajo el art. 1 del Protocolo N.º 1 de la Convención- había sido violado cuando se vendió su vivienda en subasta pública y mediante la orden de desalojo. A su juicio, estas medidas fueron desproporcionadas con relación al objetivo que perseguían las autoridades. Además, explicó que había agotado los recursos internos, porque era muy improbable que el Tribunal de Apelaciones y el Tribunal Supremo le hubieran otorgado permiso para apelar y hubiesen revocado el mandato de desalojo¹⁴⁹.

Por su parte, el Gobierno demandó que se declarase inadmisibles la demanda, ya que el demandante no había agotado los recursos internos. Además, no informó al Tribunal del Distrito de que estaba pendiente de una resolución de las Autoridades Tributarias para eximirle del pago de la deuda. Al

¹⁴⁶ *Ibid.*, aptdo. 38.

¹⁴⁷ *Ibid.*, aptdos. 41 y 42.

¹⁴⁸ *Ibid.*, aptdo. 44.

¹⁴⁹ *Ibid.*, aptdos. 81 y 84.

no tener conocimiento de ello, el Tribunal no pudo revocar el mandato de desalojo¹⁵⁰.

El TEDH resuelve que el demandante podía haber apelado tanto al Tribunal de Apelaciones, oportunidad de la cual fue informado a través del Tribunal del Distrito, como al Tribunal Supremo. Al no apelar al Tribunal Supremo la decisión del Tribunal de Apelaciones, el demandante no cumplió con el requisito del párrafo primero del art. 35 CEDH¹⁵¹ -no agotar los remedios internos- y las quejas presentadas por el demandante en este sentido se inadmiten.

Sin embargo, el Tribunal subraya que los recursos accesibles para el demandante tienen que ser suficientes no sólo de forma teórica, sino también en la práctica para cumplir con los requisitos de accesibilidad y efectividad. En este sentido, el TEDH observó que el recurso de apelación frente al Tribunal de Apelaciones seguía pendiente en el momento en el que se ejecutó el desalojo del demandante. El hecho de que el demandante hubiera obtenido una sentencia favorable por parte de dicho Tribunal no hubiera podido deshacer la ejecución del desalojo. Por lo tanto, esta parte de la demanda fue declarada admisible¹⁵².

Una vez admitidas las alegaciones correspondientes, se da paso al análisis de las pretensiones y argumentos de ambas partes, comenzando por el demandante.

El demandante alegó que se había violado su derecho al respeto de sus bienes con la venta de su vivienda en subasta pública y posterior desahucio, reiterando que dichas medidas fueron desproporcionadas. Además, subrayó que la razón del impago de la deuda tributaria se debía a la depresión que había estado sufriendo¹⁵³.

¹⁵⁰ *Ibid.*, aptdo. 83.

¹⁵¹ Artículo 35 CEDH, de las Condiciones de Admisibilidad “1. Al Tribunal no podrá recurrirse sino después de agotar las vías de recursos internas, tal como se entiende según los principios de derecho internacional generalmente reconocidos y en el plazo de seis meses a partir de la fecha de la decisión interna definitiva.”

¹⁵² STEDH de 25 de octubre de 2013, caso *Rousk c. Suecia*, aptdos. 90-92.

¹⁵³ *Ibid.*, aptdos. 93 y 94.

En primer lugar, las Autoridades Tributarias no actuaron diligentemente porque no resolvieron su petición de suspensión del pago de la deuda tributaria con prontitud y, sabiendo que la vivienda del demandante estaba pendiente de ejecutarse en subasta pública, no comunicaron esta situación al Servicio de Cobro Ejecutivo¹⁵⁴. No obstante, según el §74, Suecia tiene un registro electrónico a nivel nacional de demandas públicas y privadas que contiene información sobre pagos y registros de deudores. Además, existe un Registro Fiscal administrado por las Autoridades Tributarias al cual también tiene acceso el Servicio de Cobro Ejecutivo¹⁵⁵.

En segundo lugar, Suecia utiliza un sistema de ejecución anticipada de deudas tributarias, por lo que debería proporcionar un sistema procesal extremadamente garantista para cumplir con los requisitos de proporcionalidad. En el caso concreto, el demandante no tuvo oportunidad de pagar el resto de la deuda, que podía haber cubierto con otros elementos patrimoniales, tales como un vehículo. Por lo tanto, no tuvo una oportunidad razonable para poder impugnar la medida.

Finalmente, las autoridades no le proporcionaron asesoramiento sobre diversas posibilidades para pagar la deuda, ni solventaron la situación paralizando el desahucio y anulando la subasta, cuando tuvieron conocimiento de ella¹⁵⁶.

Por lo tanto, el demandante declara que las medidas llevadas a cabo no establecieron un equilibrio con el objetivo que se perseguía: el cobro de la deuda tributaria vencida. Dichas medidas tampoco justificaban las consecuencias que sufrieron el demandante y su esposa¹⁵⁷.

Por su parte, el Gobierno reconoce que la venta de la vivienda del demandante y el desahucio interfirieron con el derecho al respeto de sus bienes. Sin embargo, la venta en subasta pública cumplía con el objetivo del pago de impuestos y el resto de medidas se tomaron bajo la legislación nacional

¹⁵⁴ *Ibid.*, aptdos. 96 y 98.

¹⁵⁵ *Ibid.*, aptdo. 74.

¹⁵⁶ *Ibid.*, aptdo. 98 y 99.

¹⁵⁷ *Ibid.*, aptdo. 99 y 100.

aplicable¹⁵⁸. Según la jurisprudencia, los Estados deben poder tener un margen amplio de apreciación a la hora de legislar con respecto al cumplimiento del pago de los tributos¹⁵⁹.

En segundo lugar, el Gobierno alega que el demandante pudo haber pagado sus impuestos antes, utilizando su vivienda como garantía para solicitar un préstamo y pagar la deuda, así como que la petición de suspensión del pago sólo se produjo después de numerosas advertencias por parte de las Autoridades Tributarias.

Tercero, el Servicio de Cobro Ejecutivo llevó a cabo investigaciones que concluyeron que la vivienda era el único activo con suficiente valor para cubrir la deuda. Antes de proceder a su venta, el Servicio verificó que no se había concedido ninguna suspensión del pago¹⁶⁰. Sin embargo, el Gobierno reconoce que las Autoridades Tributarias no resolvieron la petición de suspensión de pago solicitada por el demandante debido a un error interno.

Se asume que, si la solicitud se hubiera resuelto a tiempo, el Servicio de Cobro hubiera sido notificado de ello antes de la subasta. No obstante, lo que no se puede es asumir la decisión de la Autoridad Tributaria, ya que en ese momento el demandante todavía no había pagado la deuda ni solicitado una reevaluación del cálculo de sus impuestos¹⁶¹.

Respecto la segunda petición de suspensión de pago, la Autoridad Tributaria tomó la decisión con rapidez, pero el mismo día que la subasta, ya que no se les había comunicado la fecha de ésta. Aun habiendo conocido esta información, no pude afirmarse con rotundidad que la notificación hubiera llegado a tiempo al Servicio de Cobro. Por otra parte, el Gobierno sí que reconoce que, de haber sabido dicho Servicio la suspensión del pago es posible que hubieran pospuesto la subasta¹⁶².

En conclusión, el Gobierno entiende que la subasta pública y el desahucio se justifican en base al interés público del pago de los tributos, y fueron medidas

¹⁵⁸ *Ibid.*, aptdo. 102.

¹⁵⁹ *Ibid.*, aptdo. 101.

¹⁶⁰ *Ibid.*, aptdo. 105.

¹⁶¹ *Ibidem.*

¹⁶² *Ibid.*, aptdo. 106.

proporcionadas para conseguir el objetivo. Sin embargo, se deja a discreción del TEDH el hecho de que las Autoridades Tributarias no resolvieran antes la primera petición de suspensión de pagos, lo cual podría conllevar una violación del artículo 1 del Protocolo N.º 1 del CEDH¹⁶³.

4.4.3. Valoración del Tribunal

4.4.3.1. Artículo 1 del Protocolo N.º 1

En primer lugar, el TEDH explica que el art. 1 del Protocolo N.º 1 garantiza el derecho a la propiedad mediante tres reglas, enunciadas reiteradamente en la jurisprudencia del Tribunal¹⁶⁴.

La primera regla recoge el principio del disfrute pacífico de la propiedad, la segunda enuncia la privación de la propiedad bajo ciertas condiciones y la tercera reconoce que los Estados pueden controlar el uso de la propiedad en relación con los intereses generales, legislando en la materia como consideren necesario¹⁶⁵.

El Tribunal responde a dos cuestiones que engloban estas directrices: primero, si ha habido una interferencia con el derecho recogido en la primera regla; y, segundo, si se han cumplido las condiciones establecidas en los dos últimos preceptos.

El demandante y el Gobierno están de acuerdo en la primera regla, ya que ambos entienden que se produjo una injerencia con el derecho del demandante cuando se vendió la vivienda y su posterior desahucio¹⁶⁶.

El demandante declaró que el precio por el que habían vendido su propiedad en subasta pública era menor que el de mercado, lo cual suponía una pérdida económica para él que, en consecuencia, violaba su derecho de propiedad. No obstante, el TEDH resalta que el Servicio de Cobro rechazó

¹⁶³ *Ibid.*, aptdo. 107.

¹⁶⁴ *Ibid.*, aptdo. 108.

¹⁶⁵ STEDH de 25 de septiembre de 1982, caso *Sporrong and Lönnroth c. Suecia*, aptdo. 61.

¹⁶⁶ STEDH de 25 de octubre de 2013, caso *Rousk c. Suecia*, aptdo. 109.

ofertas de cantidades demasiado bajas, y el precio finalmente aceptado supuso un 80% del precio de mercado, por lo que no se produjo una violación¹⁶⁷.

Las diferencias se exponen en la manera en la que se llevó a cabo esta interferencia. El demandante argumenta que se realizó en contra de lo establecido en la segunda regla, mientras que el Gobierno sostiene que se estaba velando por los intereses generales, bajo la tercera regla¹⁶⁸.

El TEDH entiende que las decisiones tomadas por las autoridades estatales se tomaron bajo la legislación nacional aplicable, para garantizar el pago de los tributos vencidos y no pagados del demandante, por lo que se estaría cumpliendo con la condición de la tercera regla y con el segundo párrafo del art. 1 del Protocolo N.º 1¹⁶⁹.

Respecto a la segunda cuestión, la interferencia con el derecho debe lograr un equilibrio entre el interés general y la protección de los derechos fundamentales de los individuos. Los requisitos para cumplir con este equilibrio son que el individuo no tenga que soportar una carga excesiva y que los medios que se utilicen sean proporcionales al objetivo perseguido¹⁷⁰.

El análisis de la proporcionalidad por el TEDH se basa en las actuaciones tanto del demandante como del Gobierno. Por una parte, el demandante no cumplió con sus obligaciones tributarias, además de no responder a las notificaciones reiteradas de las Autoridades Tributarias, y resalta una actitud pasiva frente a las actuaciones del Servicio de Cobro¹⁷¹.

Por otra parte, aunque el Tribunal entiende que las deudas tributarias deben ser ejecutadas sin demora, esto no implica que no deban tomarse las medidas procedimentales necesarias para salvaguardar los derechos de los individuos. Estas salvaguardas procedimentales se recogen en la legislación sueca mediante diversos mecanismos: la solicitud de aplazamiento del pago de los tributos a las Autoridades Tributarias y al Servicio de Cobro Ejecutivo, y la

¹⁶⁷ *Ibid.*, aptdo. 114.

¹⁶⁸ *Ibidem*.

¹⁶⁹ *Ibid.*, aptdos. 110 y 111.

¹⁷⁰ *Ibid.*, aptdo. 113.

¹⁷¹ *Ibid.*, aptdo. 115.

solicitud de suspensión de la ejecución de la medida a este último organismo. El demandante hizo uso de ambas posibilidades para proteger sus derechos¹⁷².

El TEDH señala que, si bien es cierto que la legislación nacional ofrece más instancias de apelación, como el Tribunal de Apelación y el Tribunal Supremo, al demandante se le privó del derecho de acudir a ellas porque la ejecución de la decisión tuvo lugar antes de que el Tribunal de Apelación pudiera considerar el caso¹⁷³.

Finalmente, el Tribunal examina la petición de aplazamiento del pago de la deuda tributaria, la cual se envió a las Autoridades tributarias, pero, aparentemente, no se clasificó correctamente y no se pudo estudiar con prontitud. El Gobierno reconoce que, de haber tenido conocimiento antes de ello, la respuesta de la Autoridad Tributaria hubiera influenciado la decisión de proceder con la subasta pública del Servicio de Cobro, pero para el TEDH esta circunstancia sólo muestra una falta de diligencia por parte de las autoridades¹⁷⁴.

El Tribunal resalta que el demandante reiteró su petición ante las Autoridades Tributarias, advirtiéndolas de la urgencia del asunto. Aunque la autoridad resolvió la petición en dos días, lo que en circunstancias normales sería aceptable, dada la gravedad de la situación no fue lo suficientemente rápido. Además, el TEDH señala que las Autoridades Tributarias tienen acceso a las bases de datos del Servicio de Cobro¹⁷⁵, por lo que si las hubiesen consultado sabrían que el día de la subasta tendría lugar el 3 de septiembre, y podrían haber emitido la decisión antes de tal fecha. Por su parte, el Servicio de Cobro debía haber consultado las bases de datos tributarias, ya que tenía acceso a ellas, especialmente porque el demandante les había advertido que estaba a la espera de una decisión de este órgano¹⁷⁶.

Para el TEDH no es relevante que estas acciones se llevaran a cabo el mismo día o determinar cuál fue primero. Lo importante es resaltar la falta de comunicación efectiva entre las autoridades nacionales, especialmente en casos

¹⁷² *Ibid.*, aptdos. 117 y 118.

¹⁷³ *Ibid.*, aptdo. 120.

¹⁷⁴ *Ibid.*, aptdo. 121.

¹⁷⁵ *Ibid.*, aptdo. 74.

¹⁷⁶ *Ibid.*, aptdo. 122.

en las que las decisiones de ambos órganos afecten de forma crucial a los procedimientos ejecutivos¹⁷⁷. Aun así, una vez que el Servicio de Cobro conoció la decisión sobre el aplazamiento de pago, podría haber anulado la venta, tal y como se recoge en su legislación nacional¹⁷⁸.

Para el Tribunal, el comportamiento de las administraciones públicas muestra una falta grave de diligencia, teniendo en cuenta las graves consecuencias que tuvo para el demandante¹⁷⁹.

En conclusión, el Tribunal entiende que haber mantenido la venta y proseguir con el desahucio -lo que supuso una carga excesiva para el demandante- fueron acciones desproporcionadas para obtener el pago de los tributos -fin legítimo que se perseguía- porque, además, había otros activos para hacer frente a la deuda. Por lo tanto, el TEDH declaró que se había producido una violación del artículo 1 del Protocolo N.º 1 de la CEDH¹⁸⁰.

4.4.3.2. Artículo 8 CEDH

El demandante alegó que la venta de la casa y el desahucio supusieron una violación del artículo 8 CEDH, basándose en los mismos hechos y argumentos que expuso para el art. 1 del Protocolo N.º 1. Este recurso fue declarado admisible por el TEDH por las razones previamente esgrimidas en el examen de admisibilidad del art. 1 del Protocolo N.º 1¹⁸¹.

El Gobierno admite que, aunque ambas acciones –la subasta pública y el desahucio– interfirieron con el derecho del art. 8 CEDH del demandante, se llevaron a cabo conforme a los objetivos legítimos de bienestar económico del país y la protección de los derechos y libertades de otros¹⁸².

Respecto al requisito de que las medidas sean “necesarias en una sociedad democrática”, el Gobierno se remite a los argumentos que ya esgrimió sobre el art. 1 del Protocolo N.º 1, añadiendo dos consideraciones. Primero, que

¹⁷⁷ *Ibid.*, apdo. 123.

¹⁷⁸ *Ibid.*, apdo. 60.

¹⁷⁹ *Ibid.*, apdo. 124.

¹⁸⁰ *Ibid.*, apdos. 125-127.

¹⁸¹ *Ibid.*, apdo. 129.

¹⁸² *Ibid.*, apdo. 131.

la vivienda se vendió lo más rápido posible para que su valor no se depreciara y, segundo, una vez vendida también se debían proteger los derechos del adquirente. Además, según el Gobierno, el demandante podría haber evitado el desahucio abandonando la vivienda antes de la fecha del desalojo¹⁸³.

La valoración del Tribunal comienza enunciando que la venta de la propiedad del demandante y el desahucio supusieron una interferencia con el derecho al respeto de su vida privada y familiar y de su domicilio, aunque se llevaron a cabo conforme a Derecho y persiguiendo un fin legítimo¹⁸⁴.

No obstante, el TEDH reitera que para que la interferencia sea “necesaria en una sociedad democrática”, ésta tiene que ser proporcional al objetivo legítimo que se persigue y responder a una “necesidad social imperante”. El Tribunal entiende que en ciertas ocasiones es necesaria la acción del desalojo, pero en esos casos -cuando la persona está en riesgo de perder su vivienda- deben otorgarse las máximas garantías procedimentales, que aseguren la protección de los derechos del individuo y de su vivienda¹⁸⁵.

En el caso concreto, el Tribunal declara que los intereses del demandante no se protegieron adecuadamente por las siguientes razones. Primero, el Servicio de Cobro tenía conocimiento de que le habían concedido al demandante el aplazamiento del pago de la deuda cuando se dictó la orden de desahucio, y, además, estaba a la espera de una sentencia firme por la demanda de apelación al Tribunal de Apelación y al Tribunal del Distrito¹⁸⁶.

El Tribunal del distrito rechazó el recurso del demandante antes del día del desahucio, pero al recurrir al Tribunal de Apelación, la decisión final se tomó posteriormente. El hecho de que el desahucio no se pospusiera hasta que se hubieran resuelto estas cuestiones conlleva que las salvaguardas procedimentales no fueran suficientes y accesibles en la práctica

Segundo, el Tribunal observa que el demandante recibió la cantidad resultante de la venta de la vivienda en subasta pública y posterior pago de la

¹⁸³ *Ibid.*, aptdos. 130-132.

¹⁸⁴ *Ibid.*, aptdos. 134 y 135.

¹⁸⁵ *Ibid.*, aptdos. 136-138.

¹⁸⁶ *Ibid.*, aptdo. 139.

deuda y las costas más de tres meses después de la orden de desalojo. Esto supuso una carga financiera adicional para el demandante, especialmente a la hora de buscar de una nueva vivienda¹⁸⁷.

Tercero, el TEDH también examina los intereses del adquirente. Por una parte, resalta la seguridad jurídica de la que debe gozar el tercero adquirente, y el interés legítimo en acceder a la vivienda que había adquirido en un plazo razonable. Por otra parte, también deja claro que quien adquiere en propiedad en una subasta pública lo hace a un precio menor que el de mercado, por los riesgos que conlleva¹⁸⁸.

En conclusión, teniendo en cuenta todas las circunstancias anteriores, especialmente la falta de medidas procedimentales de salvaguarda efectivas para el demandante, el TEDH considera que ni el interés del comprador ni el interés general del Estado eran superiores a los del demandante. Por lo tanto, el TEDH declara que ha habido una violación del art. 8 CEDH¹⁸⁹.

4.4.4. Aportaciones del Tribunal en materia de derecho a la vivienda

En esta sentencia el Tribunal ahonda en la interpretación extensiva del art. 8 CEDH, partiendo de las líneas establecidas en el caso *Connors*, en el cual indica que la pérdida de la vivienda habitual puede constituir una violación del derecho al respeto de la vivienda, aun cuando se lleve a cabo conforme a causas tasadas legalmente.

El TEDH reitera que la pérdida de la vivienda es una de las injerencias más extremas en el derecho al respeto de su domicilio y, por ello, toda persona en riesgo de perder la vivienda debe poder acudir a un tribunal independiente que examine la proporcionalidad de la medida¹⁹⁰.

El Tribunal se centra en el examen de las garantías procesales, indicando que tienen que ser efectivas teóricamente y también en la práctica, ya que la

¹⁸⁷ *Ibid.*, aptdo. 140.

¹⁸⁸ *Ibid.*, aptdo. 141.

¹⁸⁹ *Ibid.*, aptdo. 142.

¹⁹⁰ Macho Carro, A. (2020), cit., p. 303.

finalidad del Convenio es proteger los derechos que recoge “no en sentido teórico o ideal, sino como derechos reales y efectivos”¹⁹¹.

En el caso concreto de *Rousk*, el demandante pudo recurrir –garantía procesal teórica- al Tribunal de Apelación, pero al dictar la sentencia después del desahucio no protegió el derecho del demandante al respeto de su vivienda de forma efectiva. Para que dicha garantía procesal hubiera protegido los derechos “efectivamente”, se debería haber pospuesto el desalojo hasta que se resolvieran los recursos pendientes¹⁹².

El otro punto relevante, que no aparece en las anteriores sentencias, es que el TEDH pondera el derecho al respeto del domicilio del demandante no solo con el interés legítimo de la recaudación tributaria del Estado, sino también con el derecho del tercero adquirente de la vivienda en pública subasta.

El Tribunal entiende que el tercero adquirente tiene dos intereses legítimos: gozar de seguridad jurídica en la adquisición y poder hacer uso de la propiedad. Sin embargo, el TEDH no considera que este interés legítimo prevalezca sobre el derecho al respeto de la vivienda del demandado. En primer lugar, porque el precio de adquisición de la vivienda fue inferior al precio de mercado, como consecuencia de los riesgos de la situación del demandante, y, en segundo lugar, porque el adquirente sólo aportó el diez por ciento del precio total el día de la subasta¹⁹³.

Es importante destacar que tanto esta sentencia como la dictada en el caso *Connors*, han tenido una notable influencia en la jurisprudencia del TJUE en materia de derechos de los consumidores. Esto es así porque el TJUE está obligado a asumir la jurisprudencia del TEDH vía art. 52.3 CDFUE¹⁹⁴.

¹⁹¹ STEDH *Airey c. Irlanda*, de 9 de octubre de 1979, aptdo. 24.

¹⁹² Macho Carro, A. (2020): “La Tutela Jurisdiccional Indirecta del Derecho a la Vivienda en la Unión Europea”, *Revista de Estudios Europeos*, núm. 75, p. 304.

¹⁹³ Macho Carro, A. (2020): “La pérdida de la vivienda habitual en la doctrina del TEDH: una injerencia extrema en el derecho al respeto del domicilio”, *Anales de Derecho*, p. 16 (próxima publicación)

¹⁹⁴ “En la medida en que la presente Carta contenga derechos que correspondan a derechos garantizados por el [Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales](#), su sentido y alcance serán iguales a los que les confiere dicho Convenio. Esta disposición no obstará a que el Derecho de la Unión conceda una protección más extensa.”

De esta forma, aunque la Unión Europea no tiene competencias en materia de vivienda, se ha desarrollado una tutela indirecta cada vez más garantista mediante la acción del TJUE¹⁹⁵.

En un primer momento, a raíz de su conocida sentencia *Aziz c. Catalunya Caixa*¹⁹⁶, el TJUE declaró que si una decisión judicial que afirme el carácter abusivo de una cláusula hipotecaria sólo permite una protección *a posteriori* mediante una indemnización es una garantía procesal incompleta e insuficiente¹⁹⁷. El TJUE señala que no es un medio adecuado de protección, especialmente cuando el bien que está en juego es la vivienda habitual del consumidor perjudicado y de su familia. Esta sentencia derivó en una modificación del sistema hipotecario español¹⁹⁸ y, como argumenta Medina Guerrero, supuso una mejora de la protección del derecho a la tutela judicial efectiva en relación con la vivienda¹⁹⁹.

Más adelante, en su sentencia en el caso *Smart Capital*, de 10 de septiembre de 2014, el TJUE, tras reconocer que «la pérdida de la vivienda familiar no sólo puede lesionar gravemente el derecho de los consumidores, sino que también pone a la familia del consumidor en una situación particularmente delicada»²⁰⁰, afirmará, con cita explícita a las SSTEDH en los casos *MacCann* y *Rousk*, que «en el Derecho de la Unión, el derecho a la vivienda es un derecho fundamental garantizado por el artículo 7 de la Carta¹⁶ que el tribunal remitente debe tomar en consideración al aplicar la Directiva 93/13»²⁰¹.

Disponible en:

<<http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/europa/CDFUE/CartaDerechosFundamentalesUnionEuropea-v2007.htm#a7>> [última consulta: 09/06/2020]

¹⁹⁵ *Ibidem*.

¹⁹⁶ STJUE de 14 de marzo de 2013 (asunto C-415/11, *Aziz c. Catalunya Caixa*).

¹⁹⁷ *Ibid.*, aptdo. 60.

¹⁹⁸ Macho Carro, A (2020): “La Tutela Jurisdiccional Indirecta del Derecho a la Vivienda en la Unión Europea”, *Revista de Estudios Europeos*, núm. 75, p. 295.

¹⁹⁹ Medina Guerrero, M (2015): “Derecho a la vivienda y desahucios: la protección del deudor hipotecario en la jurisprudencia del TJUE”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 36, p. 279.

²⁰⁰ STJUE de 10 de septiembre de 2014 (asunto C-34/13, *Kušionová y SMART Capital, a.s.*), ap. 63.

²⁰¹ *Ibid.*, aptdo. 65.

4.5. Caso Popov y otros c. Rusia²⁰²

4.5.1. Antecedentes de hecho

Los demandantes conforman cuatro familias. Los demandantes varones eran empleados públicos del Ministerio de Finanzas en los años 90, y en base a este régimen laboral, se les proporcionó alojamiento temporal en un edificio residencial en Moscú, gestionado por la Tesorería Federal desde 2001. En los años siguientes, las demandantes -sus esposas- se mudaron allí y tuvieron hijos. Todos los demandantes estaban registrados como residentes en el edificio de forma permanente y cada familia ocupaba una habitación.²⁰³

En 2007 la Tesorería interpuso un recurso ante los tribunales contra las demandantes, solicitando que fueran desahuciadas de las habitaciones en las que residían, alegando que se habían mudado de manera ilegal sin su permiso. El Tribunal del Distrito ordenó el desalojo sin ofrecerles ningún tipo de alojamiento alternativo, ya que estaban registradas como residentes en otras regiones²⁰⁴.

Los fundamentos del Tribunal fueron, primero, que el edificio era propiedad del Estado y sus alojamientos de carácter temporal -durante el contrato de trabajo-; segundo, el Ministerio no había autorizado a las demandantes a residir en el edificio, ni se había firmado ningún contrato de arrendamiento con los demandantes; y, tercero, los contratos de arrendamiento social sólo podían darse en el caso de que la propiedad fuera a ser liquidada, situación que no se daba en el edificio residencial²⁰⁵. El proceso fue suspendido debido la imposibilidad de ejecutar la orden de desahucio²⁰⁶.

En 2009, la Tesorería interpuso de nuevo otro recurso, alegando que las demandantes habían comenzado a residir en el edificio sin su autorización. Las demandantes presentaron una demanda de reconversión para que se las reconociese su derecho a vivir en el edificio. Argumentaron que estaban

²⁰² STEDH de 27 de noviembre de 2019, caso Popov y otros c. Rusia.

²⁰³ *Ibid.*, aptdo. 13.

²⁰⁴ *Ibid.*, aptdo. 14.

²⁰⁵ *Ibid.*, aptdo. 15.

²⁰⁶ *Ibid.*, aptdo. 18.

residiendo de forma legal como esposas de los demandantes y, según la legislación nacional, tenían derecho a vivir con sus maridos e hijos²⁰⁷.

Las autoridades locales solicitaron la anulación del desahucio debido a que había menores -los hijos de los demandantes- residiendo con sus familias en el edificio. El Código de Familia recoge que los padres tienen iguales derechos y obligaciones en la crianza de los hijos, por lo que el desalojo dificultaría a las madres cumplir con dichos deberes²⁰⁸.

El Tribunal del Distrito rechazó la demanda de reconvención y ordenó el desahucio, con fundamentos similares a los de 2006. Las demandantes apelaron la orden de desahucio, alegando que el Tribunal no había indicado qué derechos de la Tesorería se habían violado, y cuales se violarían en el caso de que continuasen viviendo con sus maridos e hijos. Además, subrayaron que al tomar la decisión de desahuciarlas se había vulnerado su derecho al respeto de su vida familiar y el Tribunal no había considerado los intereses de los menores, que también residían en las habitaciones²⁰⁹.

El Tribunal de la Ciudad sostuvo la orden de desahucio, ratificando los argumentos del Tribunal del Distrito. A día de hoy, la orden de desahucio todavía no ha sido ejecutada, los demandantes continúan viviendo en el edificio y han sido incluidos en la lista municipal de solicitantes de vivienda social²¹⁰.

En fecha indeterminada, los demandantes presentaron una denuncia, en su nombre y en el de los demandantes menores, contra varias autoridades con el objeto de que se les reconociese su derecho a ocupar la residencia de forma permanente, mediante un contrato de arrendamiento social²¹¹.

El Tribunal del Distrito determinó que según la ley aplicable no pueden ser desahuciados porque han residido en el edificio durante más de una década. Su derecho a residir es ilimitado en términos de duración, ya que no está condicionado a los contratos de trabajo. Sin embargo, el Tribunal sostuvo que

²⁰⁷ *Ibid.*, aptdo. 20.

²⁰⁸ *Ibid.*, aptdo. 21.

²⁰⁹ *Ibid.*, aptdo. 23.

²¹⁰ *Ibid.*, aptdos. 24-26.

²¹¹ *Ibid.*, aptdo. 27.

los demandantes no estaban facultados para tener un contrato de arrendamiento social, decisión que ratificó el Tribunal de la Ciudad²¹².

4.5.2. Fundamentos de Derecho

Las demandantes alegaron que se había producido una violación de su derecho al respeto de la vivienda, recogido en el artículo 8 CEDH, ya que las habitaciones en las que residían eran su “domicilio”. Además, alegaron que la orden de desahucio había interferido con su derecho al respeto de su hogar y no perseguía ningún fin legítimo, por lo que no era necesario en una sociedad democrática²¹³.

El Gobierno estableció que no se había producido una interferencia con los derechos de las demandantes porque no ostentaban ningún derecho para poder residir en el edificio. Además, los demandantes no habían firmado ningún contrato de arrendamiento, su régimen de ocupación se basaba en instrucciones orales por parte de sus superiores, por lo cual existía una irregularidad en el procedimiento. No había ninguna base legal para que los demandantes y sus familias pudieran residir en el edificio de forma permanente²¹⁴.

En cualquier caso, la segunda orden de desahucio no se había llegado a ejecutar y la Tesorería les ofreció la posibilidad de solucionar sus problemas habitacionales mediante la solicitud de viviendas sociales²¹⁵.

El Gobierno concluye explicado que, si el TEDH decidiera que se había producido una interferencia, ésta se habría llevado a cabo conforme a la ley aplicable y con el fin legítimo de proteger los derechos del resto de personas que vivían en la residencia y que la estaban ocupando legalmente. Por lo tanto, la interferencia habría sido necesaria en una sociedad democrática²¹⁶.

4.5.3. Valoración del Tribunal

En primer lugar, el TEDH entiende que cuando se interpone la primera demanda de desahucio, las demandantes habían residido con sus maridos

²¹² *Ibid.*, aptdos. 28 y 29.

²¹³ *Ibid.*, aptdo. 38.

²¹⁴ *Ibid.*, aptdo. 37.

²¹⁵ *Ibidem.*

²¹⁶ *Ibid.*, aptdo. 38.

durante más de 5 años, por lo que dicha vivienda era su “domicilio” en el sentido del art. 8 CEDH²¹⁷.

En segundo lugar, aunque el TEDH considera que la obligación de las demandantes de abandonar su alojamiento supone una interferencia con el derecho al respeto de su vivienda, ésta tiene base legal, según la ley aplicable nacional, y persigue un fin legítimo, proteger los derechos de aquellos que vivieran en la residencia. Por tanto, la cuestión se centra en determinar si la injerencia es proporcional al objetivo que se persigue y necesaria en una sociedad democrática²¹⁸. Para evaluar esta necesidad el Tribunal se remite a los principios establecidos en el caso **Caso Connors c. Reino Unido**, en sus párrafos 81 a 84.

Las demandantes expusieron el hecho de que sus maridos e hijos tenían permiso para residir en el edificio, por lo que el desahucio sería desproporcionado. El Gobierno, por su parte, alegó que la interferencia se producía para proteger los derechos de los otros individuos a los que se les podía haber alojado de forma legal en dichas viviendas²¹⁹.

Sin embargo, el TEDH observa que esos individuos no están lo suficientemente individualizados como para poder comparar sus circunstancias personales con las de las demandantes, por lo que los únicos intereses en juego son los de la Tesorería, recuperar su derecho de posesión²²⁰.

A la hora de evaluar la proporcionalidad se tiene en cuenta, por un lado, que las demandantes habían estado ocupando la residencia de forma ilegal y estaban registradas como residentes en otros lugares; mientras que por otro también se debe considerar la disponibilidad de alojamientos alternativos²²¹.

El TEDH considera, en primer lugar, que los tribunales nacionales no tuvieron en cuenta las circunstancias personales de las demandantes, especialmente la situación de los maridos e hijos menores, que sí podían residir de forma legal. En segundo lugar, las familias únicamente ocupaban una

²¹⁷ *Ibid.*, aptdo. 41.

²¹⁸ *Ibid.*, aptdo. 42.

²¹⁹ *Ibid.*, aptdo. 44.

²²⁰ *Ibid.*, aptdo. 45.

²²¹ *Ibid.*, aptdo. 46.

habitación cada una, por lo que, aunque las demandantes fueran desahuciadas, sus familias continuarían ocupando el mismo espacio. En tercer lugar, la Tesorería no declaró que dichas habitaciones fueran puestas a disposición de otras personas²²².

Por lo tanto, el TEDH observa que los tribunales nacionales no equilibraron los derechos en juego y, por tanto, no se realizó un correcto balance de la proporcionalidad de la interferencia con el derecho de las demandantes al respeto de su vivienda. Al no cumplirse el requisito de que la interferencia fuese necesaria en una sociedad democrática, el Tribunal declaró que se produjo una violación del artículo 8 CEDH²²³.

4.5.4. Aportaciones del Tribunal en materia de derecho a la vivienda

En esta sentencia, el Tribunal considera que la interferencia se produjo de forma legal, según la legislación nacional rusa²²⁴. Sin embargo, el *quid* de la cuestión reside en las circunstancias particulares de las demandantes, que no fueron suficientemente sopesadas por los tribunales nacionales.

El TEDH da tres razones concretas por las cuales los tribunales nacionales no realizaron una correcta ponderación entre el interés legítimo del Estado y el derecho de las demandantes al respeto de la vivienda.

Primero, su familia –maridos e hijos– residían en la vivienda en disputa; segundo, cada familia ocupaba una habitación, por lo que el desahucio no hubiera provocado ninguna modificación en las habitaciones vacantes; y tercero, no hay ninguna indicación de que las habitaciones donde residían las demandantes fueran a ser usadas para alojar a otras personas.

Por lo tanto, la injerencia no fue proporcional, una vez analizadas en detalle las circunstancias personales, y, en consecuencia, se produjo una violación del art. 8 CEDH. En esta sentencia el Tribunal incide en la situación personal, dando a entender que se deben tener en cuenta las circunstancias que rodean a la persona.

²²² *Ibidem*.

²²³ *Ibid.*, aptdo. 47.

²²⁴ Art. 301 del Código Civil de la Federación Rusa.

Además, el Tribunal valora el hecho de que el desalojo de las demandantes no supondría ningún beneficio para el Estado, ya que la habitación continuaría estando ocupada y no había ninguna intención de trasladar a sus maridos e hijos. Es decir, la consecuencia directa del desahucio no supondría ningún cambio fáctico y efectivo, por lo que no se cumple el requisito de la necesidad en una sociedad democrática.

5. CONCLUSIONES

El TEDH ha venido desarrollando una línea jurisprudencial caracterizada por una interpretación extensiva del artículo 8 CEDH –en concreto, del derecho al respeto del domicilio– y, mediante la doctrina de las obligaciones positivas, ha impuesto una serie de obligaciones de esta naturaleza a los Estados vinculados al Convenio en materia de desalojos forzosos.

Después de un exhaustivo análisis de la jurisprudencia del TEDH en esta materia, se pueden extraer las siguientes conclusiones.

Primero, la concepción tradicional del derecho al respeto del domicilio respondía a la de un derecho civil clásico, que únicamente imponía obligaciones negativas, es decir, de no injerencia, a los Estados. Sin embargo, y a consecuencia de la evolución doctrinal del TEDH, se amplía su ámbito de protección, llegando a tutelar facultades propias de un derecho social a la vivienda.

El Tribunal declara que la vivienda es un concepto autónomo, independiente de las legislaciones nacionales, lo cual amplía su significado y refuerza el ámbito de protección. Además, este concepto es independiente del título jurídico que ostente la persona que ocupe el domicilio o la vivienda.

Segundo, como el derecho a la vivienda se encuentra dentro el ámbito de los derechos sociales y económicos, se permite un margen de apreciación amplio a los Estados, ya que son ellos quienes mejor conocen la situación nacional. Sin embargo, el margen se reduce cuando el derecho en cuestión sea esencial para el disfrute efectivo de otros derechos fundamentales.

Tercero, el TEDH reitera en su jurisprudencia que la pérdida de la vivienda habitual es “una de las injerencias más extremas que alguien puede sufrir en el derecho al respeto al domicilio”, por lo que las personas deben contar con las garantías suficientes –de forma teórica y efectiva– para proteger su derecho. Esto se traduce en una serie de obligaciones positivas: medidas procesales efectivas y la posibilidad de que un tribunal independiente examine la proporcionalidad de la medida, bajo los principios del art. 8.2 CEDH.

Las obligaciones positivas no implican un deber estatal de proveer a todas las personas con una vivienda, sino de garantizar el mínimo exigible de protección del derecho al respeto de la vivienda y proporcionar las medidas procesales necesarias para salvaguardar de forma efectiva los derechos.

Cuarto, cuando el derecho en juego lo ostenta alguien perteneciente a una minoría o colectivo social vulnerable, existe una obligación positiva de las autoridades de facilitar el modo de vida y tener en cuenta el estilo de vida de este colectivo. No obstante, esto no significa que exista un derecho a recibir una vivienda por parte del Estado.

Quinto, cuando se produce una injerencia en el derecho al respeto de la vivienda, se debe justificar argumentando que se realizó en base a una necesidad social imperiosa y fue proporcionada al fin legítimo. El Tribunal examina las medidas en base a la “necesidad en una sociedad democrática”. Este examen se compone de tres elementos: que persiga un fin legítimo, que exista una necesidad social imperiosa, y que sea proporcional al fin que se persigue.

Sexto, para que las medidas que suponen una interferencia con el derecho al respeto de la vivienda sean consideradas “necesarias en una sociedad democrática”, se deben proporcionar unas salvaguardas procedimentales efectivas a los individuos. Entre ellas, se debe garantizar el poder acudir a un tribunal independiente que examine la proporcionalidad de la medida, independientemente del título jurídico que ostente el demandante y aunque sea conforme a la legislación nacional.

Séptimo, aun cuando las medidas que se tomen por parte del Estado sean conforme a Derecho y se persiga un fin legítimo, el Tribunal puede considerar que se ha infringido un derecho del Convenio. Esto sucede cuando no existen las suficientes salvaguardas procedimentales y la injerencia no es necesaria en una sociedad democrática.

Octavo, además de las medidas procedimentales, el Tribunal establece los elementos sustantivos que se deben valorar en el juicio de proporcionalidad de un desalojo. Primero, el Estado debe tener en cuenta el tiempo de residencia en un determinado lugar del demandante y los posibles vínculos que haya podido

desarrollar. Segundo, se debe demostrar que el desalojo era la medida adecuada en relación con las circunstancias. Y, tercero, en el caso de colectivos especialmente vulnerables, se deben valorar las consecuencias que puedan sufrir los afectados por el desalojo.

Noveno, el Tribunal pone de manifiesto la importancia de estudiar las circunstancias personales de las personas en riesgo de perder su vivienda y las consecuencias directas de los desalojos. Si las consecuencias no producen ningún beneficio para el Estado o bien para una tercera persona, el desalojo no es necesario en una sociedad democrática.

En mi opinión, la línea jurisprudencial del TEDH irá desarrollando en detalle las medidas procedimentales efectivas que deben adoptar los Estados. Esto, a su vez, se va a traducir en cambios legislativos importantes, reforzando la normativa procedimental para que se efectúen las correspondientes comprobaciones antes de llegar al desalojo de una persona de su vivienda. De igual forma, creo que tendrán un papel relevante las medidas de negociación y mediación previas a tomar una decisión judicial.

Es por estas razones que será relevante estudiar cómo las legislaciones nacionales se van adaptando a la jurisprudencia del TEDH, además de analizar en detalle el desarrollo concreto de las obligaciones positivas.

6. BIBLIOGRAFÍA

6.1. Legislación

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2010/C83/02). Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00389-00403.pdf> [última consulta: 10/06/2020].

Circular 18/94: Gypsy Sites Policy and Unauthorised Camping. Disponible en: https://www.planningportal.co.uk/directory_record/704/circular_1894_gypsy_sites_policy_and_unauthorised_camping [última consulta en: 09/06/2020].

Convenio Europeo de Derecho Humanos. Disponible en: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf [última consulta: 09/06/2020].

6.2. Jurisprudencia

STEDH de 9 de octubre de 1973, caso *Airey c. Irlanda*.

STEDH de 25 de septiembre de 1982, caso *Sporrong and Lönoroth c. Suecia*.

STEDH de 18 de enero de 2001, caso *Chapman c. United Kingdom*.

Decisión de inadmisibilidad *Zehnalova y Zehnal c. República Checa*, de 14 de mayo de 2002.

STEDH de 27 de agosto de 2004, caso *Connors c. Reino Unido*.

Decisión de inadmisibilidad *Pentiacova y otros c. Moldavia*, 4 de enero de 2005.

STEDH de 13 de mayo de 2008, caso *McCann c. Reino Unido*.

STEDH de 24 de septiembre de 2008, caso *Yordanova y otros c. Bulgaria*.

STJUE de 14 de marzo de 2013, asunto C-415/11, *Aziz c. Catalunyaacaixa*.

STEDH de 25 de octubre de 2013, caso *Rousk c. Suecia*.

STEDH de 27 de noviembre de 2019, caso *Popov y otros c. Rusia*.

6.3. Obras doctrinales

- Carmona Cuenca, E. (2017): “Derechos Sociales de Prestación y Obligaciones Positivas del Estado en la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Revista de Derecho Político*, UNED, núm. 100, pp. 1211-1239.
- Consejo de Europa (2005): *Overview of the case-law of European Court of Human Rights in social matters*.
- Forsthoff, E. (1986): «Problemas constitucionales del Estado social», en Abendroth, W.; Forsthoff, E. y Doehring, K., *El Estado social*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Kenna, P. (2009): “El Derecho a la Vivienda en Europa: Deberes Positivos y Derechos Exigibles (según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos)”, *Revista de Derecho Político*, UNED, núm. 74, p. 479-501.
- Macho Carro, A. (2020): “La Tutela Jurisdiccional Indirecta del Derecho a la Vivienda en la Unión Europea”, *Revista de Estudios Europeos*, núm. 75, pp. 292-305.
- Macho Carro, A. (2020): “La pérdida de la vivienda habitual en la doctrina del TEDH: una injerencia extrema en el derecho al respeto del domicilio”, *Anales de Derecho*, (próxima publicación)
- Medina Guerrero, M (2015): “Derecho a la vivienda y desahucios: la protección del deudor hipotecario en la jurisprudencia del TJUE”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 36, pp. 261-282.
- Remiche, A. (2012): “Yordanova and Others v Bulgaria: The Influence of the Social Right to Adequate Housing on the Interpretation of the Civil Right to Respect for One’s Home”, *Human Rights Law Review*, pp. 787-2012.

6.4. Webgrafía

- Consejo de Europa (2014): “Guía Práctica sobre la Admisibilidad”. Disponible en: https://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility_guide_SPA.pdf [última consulta: 03/06/2020].

Government of the United Kingdom: "Council housing". Disponible en: <<https://www.gov.uk/council-housing/types-of-tenancy>> [última consulta: 17/05/2020].

Registry of the ECHR (2004: Estrasburgo, Francia): "Comunicado de Prensa. Fallo del TEDH en el caso *Connors c. Reino Unido*". Disponible en: <<http://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-1011438-1045665>> [última consulta: 08/06/2020]

Sanz Caballero, S. (2013): "Obligaciones positivas del Estado (en derecho internacional público y derecho europeo" pp. 466-474. En Álvarez Ledesma, M.I. y Cippitani, R. (coords.) *Diccionario analítico de derechos humanos e integración jurídica*, Roma, Perugia, México, D.F.: Istituto per gli Studi Economici e Giuridici, Università degli Studi di Perugia, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Disponible en: <https://repositorioinstitucional.ceu.es/bitstream/10637/7810/1/Obligaciones%20positivas%20del%20Estado_en%20derecho%20internacional%20p%C3%BAblico%20y%20derecho%20europeo.pdf> [última consulta: 05/06/2020].

