

# **LA PROTECCIÓN DEL ARRENDATARIO VULNERABLE MEDIANTE OBLIGACIONES TUITIVAS EN UN ESTADO SOCIAL EXTERNALIZADO**

Belén PORTA PEGO

Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo

Universidad Complutense de Madrid

Miembro del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración de la UCM

**SUMARIO:** I. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN EL ARRENDAMIENTO COMO FÓRMULA PARA FACILITAR EL ACCESO A UNA VIVIENDA DIGNA. 1. El Estado social y el acceso a la vivienda. 2. La convergencia de una nueva realidad: la necesidad de respuesta ante situaciones de vulnerabilidad habitacional en un escenario de crisis. II. LAS MEDIDAS TUITIVAS VINCULADAS AL ARRENDAMIENTO. 1. Suspensión del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos de personas vulnerables sin solución habitacional. 1.1. La suspensión en favor del arrendatario. 1.2. La suspensión en el supuesto de ocupación. 1.3. Compensación de arrendadores y propietarios. 2. Establecimiento de condiciones para la admisión a trámite de la demanda en el juicio verbal para la recuperación posesoria de la vivienda habitual. 3. Suspensión del juicio verbal para la recuperación posesoria de la vivienda habitual. 4. Aplazamientos del pago de la renta. 5. Prórroga extraordinaria del contrato de alquiler. III. EL CONTORNO DE UN ESTADO SOCIAL EXTERNALIZADO PARA TUTELAR LA VULNERABILIDAD DANDO ACCESO A LA VIVIENDA A TRAVÉS DEL ALQUILER. 1. Medidas no siempre coyunturales de efectos siempre temporales. 2. La presencia de los poderes públicos en el desenvolvimiento de las medidas. 3. El beneficiario de la acción tuitiva y su repercusión en la naturaleza de las medidas. 4. El sujeto obligado a tutelar la vulnerabilidad, la finalidad de la carga soportada y la repercusión sobre su compensación. BIBLIOGRAFÍA.

# I. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN EL ARRENDAMIENTO COMO FÓRMULA PARA FACILITAR EL ACCESO A UNA VIVIENDA DIGNA

## 1. El Estado social y el acceso a la vivienda

La proclamación del Estado español como un estado social en el art. 1 de nuestra Constitución exige la presencia de los poderes públicos para garantizar unas condiciones mínimas de vida digna a los ciudadanos. Cualquier labor interpretativa de cuáles han de ser esas condiciones mínimas sin duda incluiría la posibilidad de acceder a una vivienda en la que desarrollar la vida privada y familiar de cada persona<sup>1</sup>. Pero la propia Constitución hace innecesaria la tarea deductiva, toda vez que expresamente en su art. 47 declara como uno de los principios rectores de la política social y económica que «Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho [...]»<sup>2</sup>.

Interesa ahora recalcar en el anterior precepto no al objeto de discutir, como vienen haciendo importantes voces autorizadas<sup>3</sup>, la naturaleza

---

<sup>1</sup> Como señala Vaquer, «la vivienda habitual es un bien de primera necesidad de la persona, una condición ambiental para el desarrollo de la personalidad, la calidad de vida y el disfrute de otros derechos como el de la intimidad personal y familiar, y su carencia bien puede ser considerada como una situación de necesidad y un factor de exclusión social a los que debe subvenir la acción social del Estado», en VAQUER CABALLERÍA, M.: *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, Madrid, Iustel, 2011, p. 24. De igual manera, apunta Quintiá que «la vivienda forma parte de la columna vertebral del «sistema de bienestar» y satisface un requisito elemental de la dignidad de la persona», en QUINTIÁ PASTRANA, A.: *Derecho a la vivienda y vulnerabilidad. Las medidas públicas de protección frente a la emergencia social*, Cizur Menor, Aranzadi, 2022, p. 25.

<sup>2</sup> El art. 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que «Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, [...], la vivienda [...]». El art. 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala también que «Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, [...] y vivienda adecuados [...]. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho [...]». En esta línea, el art. 34.3 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea dispone que «Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a [...] una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales».

<sup>3</sup> Entre otros, VAQUER CABALLERÍA, M.: «Retos y oportunidades para una política cabal de vivienda tras la crisis económica», en QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. (dir.), *Los servicios públicos tras la crisis económica. En especial la asistencia sanitaria en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, p. 241 y ss. y «Derecho a la vivienda y garantía de un mínimo vital: algunas propuestas», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 48, 2014, p. 34; LÓPEZ RAMÓN, F.: «El derecho subjetivo a la vivienda», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 102, 2014, pp. 49-91 y «El reconocimiento legal del

del mandato que contiene. Al efecto que nos ocupa, si se trata de un derecho, de qué tipo y su conexión con otros derechos constitucionales<sup>4</sup> o si exclusivamente permanece en la esfera de los principios programáticos es lo de menos. Lo relevante es la concreción del sujeto al que puede exigirse su eficacia, que no es otro que el poder público competente en materia de vivienda.

Con mayor o menor éxito<sup>5</sup>, cuestión que no es propósito de estas líneas, poder legislativo y Administración han dado respuesta al mandato constitucional. El dictado de normas urbanísticas y sus diversas técnicas, la creación de un parque público de vivienda con el que atender las necesidades de alojamiento de la población, las rebajas fiscales o la concesión de avales o ayudas vinculadas a la vivienda, por ejemplo, han sido actuaciones clásicas de los poderes públicos a través de las cuales han tratado de facilitar tanto el acceso a la vivienda como la ade-

---

derecho a disfrutar de una vivienda», en *Revista de Administración Pública*, núm. 212, 2020, pp. 303-304; TORNOS MAS, J.: «El acceso a la vivienda y la nueva función social del derecho de propiedad», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 99-100, 2014, p. 2855 y «Las viviendas desocupadas y la función social de la propiedad», en MOLTÓ DARNER, J. M.; PONCE SOLÉ, J. (coords.), *Derecho a la vivienda y función social de la propiedad. Nuevas políticas públicas en el marco del servicio público de alojamiento*, Cizur Menor, Aranzadi, 2017, p. 150; PONCE SOLÉ, J.: «La tutela judicial del derecho a la vivienda y el papel del Tribunal Constitucional español: luces y sombras en el contexto europeo e internacional», en MOLTÓ DARNER, J. M.; PONCE SOLÉ, J. (coords.), *Derecho a la vivienda y función social de la propiedad. Nuevas políticas públicas en el marco del servicio público de alojamiento*, Cizur Menor, Aranzadi, 2017, p. 76; MOREU CARBONELL, E.: «El impacto de los movimientos sociales en la legislación sobre vivienda», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 98, 2017, pp. 30-31; QUINTIÁ PASTRANA, A.: *Derecho a la vivienda...*, op. cit., p. 35 ss. GARRIDO MAYOL, V.: «Hacia una nueva configuración del derecho constitucional a la vivienda», en CERVILLA GARZÓN, M. D.; ZURITA MARTÍN, I. (dirs.), *Vivienda y colectivos vulnerables*, Cizur Menor, Aranzadi, 2022, p. 272.

Con todo, la reciente STC 79/2024 viene a reiterar su doctrina al respecto señalando que «el art. 47 no reconoce un derecho fundamental a la vivienda [...] “sino que enuncia, [como consecuencia de su ubicación constitucional] un mandato o una directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (art. 53.3) en el ejercicio de sus respectivas competencias” (STC 32/2019, de 28 de febrero, FJ 6, con cita de otras muchas)», —FJ 3A—. Pero matizando también que «Ahora bien, que el art. 47 CE no contenga un derecho fundamental ni un título competencial, o que constituya un principio rector de la política social y económica, no es óbice para que al mismo tiempo se despliegue como un derecho constitucional», —FJ 3B.a (ii)—.

<sup>4</sup> Así, esencialmente, con el relativo a la inviolabilidad del domicilio y a la intimidad personal y familiar, art. 18 CE. Si bien, al abordar la indivisibilidad de los derechos, también se asocia con otros como el derecho a elegir libremente la residencia o a la libre circulación, art. 18. E igualmente con otros situados en nuestra Carta Magna fuera de la sección primera, del capítulo segundo del primer título, como el derecho a la salud o a disfrutar de un medio ambiente adecuado.

<sup>5</sup> Para Quintiá, el derecho a la vivienda se ha caracterizado por una trayectoria de desatención y desinversión por parte de los poderes públicos, QUINTIÁ PASTRANA, A.: *Derecho a la vivienda...*, op. cit., p. 26.

cuación de la misma para convertirse en ese reducto donde desarrollar la propia personalidad y la vida privada y familiar<sup>6</sup>.

Ahora bien, en las normas que abordan las anteriores actuaciones es posible observar que, si bien son los poderes públicos los que conciben normativamente y ponen en marcha las correspondientes medidas, no siempre son ellos o, para ser más exactos, los fondos públicos que administran los que soportan la posible carga que la medida comporte. La contraposición entre la construcción efectiva de viviendas sociales de titularidad pública o la financiación de avales para la adquisición de vivienda por los ciudadanos, por ejemplo, y la previsión normativa de la obligación de cesión de suelo por los particulares en los procesos urbanísticos ilustra la disparidad aludida.

Pues bien, la regulación del arrendamiento, como vínculo contractual que permite al arrendatario disponer de un inmueble del arrendador en el que poder establecer su hogar, ha formado también tradicionalmente parte de este cúmulo de medidas con las que han contado los poderes públicos para facilitar una solución habitacional. Las políticas públicas en materia de arrendamiento de vivienda han limitado el precio del alquiler, han determinado el tiempo de duración del contrato, etc., haciendo a un lado el acuerdo de voluntad de las partes, característico en un contrato civil como el de arrendamiento. Y todo ello al objeto de facilitar el acceso a la vivienda en régimen de alquiler cuando las circunstancias del mercado inmobiliario empujaban en sentido contrario<sup>7</sup>.

Este modelo de intervención en materia de alquiler de vivienda vendría a formar parte de las medidas concebidas por el legislador para garantizar el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y desplegar así la salvaguarda del mínimo vital que el Estado social requiere. Se puede decir que la llamada a los poderes públicos que realiza el art. 47 CE se ve así atendida, si bien en este caso la red de protección no será sostenida por los poderes públicos, sino por los arrendadores titulares de los inmuebles afectados por tal regulación arrendaticia.

---

<sup>6</sup> Para un estudio sistemático del derecho a la vivienda en España no puede dejar de consultarse VAQUER CABALLERÍA, M.: *La eficacia y la efectividad...*, *op. cit.* Sobre el origen de las políticas de vivienda contemporáneas, puede verse también VAQUER CABALLERÍA, M.: «Retos y oportunidades...», *op. cit.*, p. 227 y ss.

<sup>7</sup> Como señala Sala, la regulación en materia de arrendamientos refleja una constante «tensión de equilibrios» entre el arrendador y el arrendatario, en SALA I ROCA, C.: *El derecho de propiedad y los límites de la función social en el alquiler de viviendas. Evolución del concepto de propiedad y análisis de su transformación en el marco jurídico español y europeo*, Barcelona, Cambra de la Propietat Urbana de Barcelona, 2020, p. 34.

## 2. La convergencia de una nueva realidad: la necesidad de respuesta ante situaciones de vulnerabilidad habitacional en un escenario de crisis

Las líneas anteriores han tomado como punto de partida nuestro marco constitucional, si bien es cierto que la acción pública tratando de garantizar el acceso de los ciudadanos a una vivienda digna no es exclusiva del actual Estado social y de Derecho promulgado por nuestra Carta magna, sino que podemos encontrarla dirigiendo la vista atrás en el tiempo, pues el problema de la vivienda, en general, y la inadecuación del mercado arrendaticio para contribuir a solventarlo, en particular, no son exclusivos del periodo constitucional<sup>8</sup>.

Sin duda, el contexto social y económico de cada momento contribuye en buena medida a moldear las políticas públicas. Y lo cierto es que en las últimas décadas aquel contexto ha experimentado cambios abruptos que han hecho que las dificultades en materia de acceso a la vivienda se acrecienten o, si se prefiere, han hecho surgir dificultades nuevas que vienen a sumarse a las ya existentes. No es necesario insistir en cómo las sucesivas crisis vividas desde finales de la primera década de este siglo (la crisis financiera derivada de las hipotecas *sub-prime* y la burbuja inmobiliaria, la pandemia y el conflicto bélico entre Ucrania y Rusia) han truncado la aspiración al disfrute de una vivienda digna de tantos ciudadanos. Su arremetida en las economías domésticas ha impedido hacer frente a los gastos propios del acceso o del mantenimiento de la vivienda, imposibilitando a la postre su disfrute.

Este calamitoso panorama no es exclusivo de la vivienda, sino que se ha reproducido en otros ámbitos también relacionados con las necesidades esenciales los ciudadanos en la sociedad contemporánea. Y las normas que han intentado encontrar soluciones han comenzado a aludir a las personas afectadas como vulnerables o a la situación en la que se encontraban como de vulnerabilidad. Y esto realmente ya nos conduce a una dimensión diferente, pues, centrándonos en la vivienda, no se trata de abordar el problema global del mercado inmobiliario de

---

<sup>8</sup> Una ilustrativa evolución normativa histórica, refiriéndose a obligaciones como la prórroga forzosa del arrendamiento, el arrendamiento forzoso o el control de la renta del alquiler, puede consultarse en SALA I ROCA, C.: *El derecho de propiedad...*, op. cit., p. 34 y ss.

Para Salanova, desde que la regulación del contrato de arrendamiento abandonó el Código Civil, lo que predomina en la legislación especial en la materia es el tratamiento «social» de esta realidad, primero coyunturalmente y después ya de forma estructural, siendo el Real Decreto Bugallal de 1920 el que a su juicio inauguró «la cascada de normas tuitivas», en SALANOVA VILLANUEVA, M.: «Alteraciones en la estructura del contrato de arrendamiento de vivienda vinculadas a la crisis económica: aspectos sustantivos de la Ley 4/2013, de Medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas», en ALONSO PÉREZ, T. (dir.), *Vivienda y crisis económica (Estudio jurídico de las medidas propuestas para solucionar los problemas de vivienda provocados por la crisis económica)*, Cizur Menor, Aranzadi, 2014, pp. 425-426.

la vivienda, ni las dificultades de la población general para acceder a la vivienda. Se trata, específicamente, de encontrar remedio a la necesidad experimentada por personas concretas que se hallan en una situación de vulnerabilidad económica, por ser sus recursos, o sus recursos unidos a sus circunstancias vitales o familiares, un impedimento específico para disfrutar de una vivienda en la que establecer su hogar. En todo caso, debe advertirse que, aunque la categoría de la vulnerabilidad y la adopción de medidas *ad hoc* hayan cristalizado en nuestras normas a partir de las crisis antes aludidas, ello no es obstáculo para que este binomio vulnerabilidad-tutela siga empleándose en adelante, sin necesidad de estar vinculado a esta dilatada coyuntura de inestabilidad económica y social. La realidad del binomio tampoco se diluye porque se hayan adoptado medidas similares a las que dan protección a los ciudadanos vulnerables para facilitar también el acceso a la vivienda en general, pues no cabe duda de que las crisis han impactado en toda la población y, por ende, en el mercado inmobiliario, incluido el arrendaticio.

Con todo, la descripción de las circunstancias actuales requiere de alguna precisión adicional. Ese mínimo vital que el Estado social debe garantizar difícilmente, o en ningún caso, puede lograrse a coste cero. Pero el Estado también sufrió el embate de las crisis que dejaron exhaustas, especialmente la primera de ellas, las arcas públicas, obligando a llevar a cabo férreos ajustes presupuestarios que permitieran retomar el equilibrio y la sostenibilidad financiera y orillar el déficit galopante. Y tanto es así que la presión de la Unión Europea y la apremiante situación aconsejaron la modificación del art. 135 de nuestra Constitución para garantizar al más alto nivel normativo el principio de equilibrio presupuestario y la exigencia de control del déficit<sup>9</sup>. Por tanto, la reacción del Estado ante el acuciante problema de vivienda y las demás carencias vitales de los ciudadanos destapadas por la crisis no podía basarse esencialmente en medidas necesitadas del recurso a los fondos públicos<sup>10</sup>. Y este ha sido el caldo de cultivo perfecto para que el Estado social prestador diera el gran salto para consolidar el Estado

<sup>9</sup> Al respecto, véase GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, J.: «La reforma del art. 135 de la Constitución española», en *Revista de Administración Pública*, núm. 187, 2012, pp. 31-66.

<sup>10</sup> Como ilustrativamente señala Canals, el problema de la vivienda, realmente, tiene dos caras. Por una parte, la dificultad de acceso a una vivienda digna, adecuada y asequible para determinados segmentos de la población, generando así la «exclusión residencial de grupos de población vulnerables». Y por otra, la incapacidad económica de las Administraciones públicas para garantizar el derecho a la vivienda. En CANALS AMETLLER, D.: «La efectividad de la regulación normativa del derecho a una vivienda digna y adecuada: una crítica desde el análisis social del Derecho», en PALEO MOSQUERA, N. (ed.), *Políticas y Derecho a la vivienda. Gente sin casa y casas sin gente*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, p. 112. En este sentido, Tornos destaca también que se ha favorecido el acceso a la vivienda adoptando medidas coactivas que afectan a su titular privado, al objeto de conseguir ampliar el mercado de vivienda sin tener que recurrir a los escasos fondos públicos ni asumir políticas públicas de construcción y gestión de vivienda, en TORNOS MAS, J.: «Las viviendas desocupadas...», *op. cit.*, p. 152.

social *garante*<sup>11</sup> a través del cual las necesidades que los ciudadanos vulnerables han de ver garantizadas por la acción pública ya no serán cubiertas exclusivamente de forma directa o indirecta por los poderes públicos, sino que empezarán a serlo por otros ciudadanos a instancia, por orden o mandato, de los poderes públicos, externalizándose así el Estado social y trasladándose a particulares la carga que el Estado social comporta.

En materia de vivienda, además, no puede obviarse, por un lado, el importante desembolso que requiere la disposición del bien que satisface la necesidad, nada menos que un bien inmueble. Y menos aún, por otro lado, los amplios lapsos temporales que se requieren para proyectar, construir y poder finalmente ocupar estos inmuebles. De tal modo que salvo que al respecto haya existido una planificación previsora y adecuada de las necesidades de vivienda pública que pueden surgir, incluso de haber dispuesto de fondos públicos suficientes, habría sido difícil para los poderes públicos resolver de manera intempestiva un problema de acceso a la vivienda como el surgido a raíz de las crisis de los últimos años. De este modo, y a la vista de la realidad inmobiliaria española, parece que el Estado acabaría necesitando en todo caso recurrir a los particulares para dar cobertura habitacional a las personas en situación de vulnerabilidad.

Las líneas posteriores se dedicarán a estudiar si las normas relativas a los arrendamientos de vivienda dictadas al diapasón de la crisis responden a las coordinadas apuntadas y afrontan el problema del acceso a una vivienda digna de las personas en situación de vulnerabilidad trasladando, y en qué forma, a los particulares las cargas derivadas de su necesidad vital de disfrutar de un hogar que haga realidad el *derecho* previsto en el art. 47 de nuestra Constitución. En definitiva, se tratará de determinar si el ordenamiento jurídico ha acogido en estos últimos años soluciones que pasen por imponer a una de las partes de la relación arrendaticia, al arrendador, la carga de facilitar el acceso a la vivienda a la otra parte, al arrendatario vulnerable, acuñando de este modo las obligaciones tuitivas del arrendador respecto del arrendatario vulnerable.

## II. LAS MEDIDAS TUITIVAS VINCULADAS AL ARRENDAMIENTO

Un rápido repaso de los boletines corrobora que las normas vienen creando obligaciones jurídicas para el arrendador, prescindiendo de su voluntad, con la finalidad de dar protección al arrendatario que

---

<sup>11</sup> Sobre el *Estado garante*, véase, ESTEVE PARDO, J.: *Estado garante. Idea y realidad*, Madrid, INAP, 2015.

se encuentre en una situación de vulnerabilidad. Nos detendremos a continuación en los supuestos previstos en los últimos años en las normas estatales<sup>12</sup>, cuya protección se extiende, por tanto, a todos los arrendatarios vulnerables independientemente del lugar en el que se halle su domicilio.

## 1. Suspensión del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos de personas vulnerables sin solución habitacional

### 1.1. *La suspensión en favor del arrendatario*

Según se desprende del art. 1 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al Covid-19, el arrendador puede ver cómo se retrasa la recuperación de la vivienda alquilada que estaba siendo objeto de un juicio verbal por reclamaciones de renta o cantidades debidas o por expiración del plazo de duración del contrato. Aquel precepto prevé que el proceso quede en suspenso<sup>13</sup> cuando el arrendatario plantee «un incidente de suspensión extraordinaria del desahucio o lanzamiento ante el Juzgado por encontrarse en una situación de vulnerabilidad económica que le imposibilite encontrar una alternativa habitacional para sí y para las personas con las que conviva. Así mismo, si no estuviese señalada fecha para el lanzamiento, por no

---

<sup>12</sup> Debe advertirse que muchos de los preceptos a los que se aludirá han modificado su redacción en innumerables ocasiones. La exposición de las medidas que se aborda responde en todo caso a la redacción en vigor en el momento de cierre de estas páginas.

Por lo demás, el legislador autonómico tampoco ha sido ajeno a este proceso, pero el análisis de esas políticas no será objeto de este trabajo. Sobre las medidas autonómicas para garantizar el acceso a la vivienda de personas vulnerables pueden consultarse, entre otros, QUINTÍÁ PASTRANA, A.: *Derecho a la vivienda...*, *op. cit.*, p. 147 y ss.; RAMÓN FERNÁNDEZ, F.: *Medidas en el ámbito jurídico para el acceso a la vivienda de las personas en situación de vulnerabilidad social y económica*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023, pp. 124-145; PALEO, N.; QUINTÍÁ, A.: «Las políticas de vivienda desde una perspectiva multinivel: un análisis comparado de la legislación autonómica», en PALEO MOSQUERA, N. (ed.), *Políticas y Derecho a la vivienda. Gente sin casa y casas sin gente*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, p. 327 y ss.; GARRIDO MAYOL, V.: «Hacia una nueva configuración...», *op. cit.*, p. 268-294.

<sup>13</sup> Al respecto puede verse, ABASCAL MONEDERO, P. J.: «Otras medidas de apoyo a trabajadores, consumidores, familias y colectivos vulnerables», en SALMERÓN MANZANO, E. M. (coord.), *El Derecho Privado ante las crisis económicas: análisis de las medidas adoptadas*, Las Rozas, La Ley, 2024, p. 299 ss.; RABADÁN SÁNCHEZ-LAFUENTE, F.: «La protección de la persona vulnerable en el arrendamiento de vivienda», en CERVILLA GARZÓN, M. D.; ZURITA MARTÍN, I. (dirs.), *Vivienda y colectivos vulnerables*, Cizur Menor, Aranzadi, 2022, pp. 365-366; RODRÍGUEZ RÍOS, S. F.: «La protección de colectivos vulnerables en los procesos de desahucio: una mirada crítica a la limitación del derecho a la propiedad», en CERVILLA GARZÓN, M. D.; ZURITA MARTÍN, I. (dirs.), *Vivienda y colectivos vulnerables*, Cizur Menor, Aranzadi, 2022, pp. 509-512; ARGELICH COMELLES, C.: *Ley por el derecho a la vivienda*, 2.ª ed., Cizur Menor, Aranzadi, 2023, pp. 274-275.

haber transcurrido el plazo de diez días a que se refiere el art. 440.3 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, o por no haberse celebrado la vista, se suspenderá dicho plazo o la celebración de la vista» (art. 1).

Cualquier arrendador puede verse afectado por esta medida, pues su aplicación no depende de sus características, sino de las del arrendatario. En este caso, el beneficiario y solicitante será el arrendatario que se encuentre en una situación de vulnerabilidad económica que le impida encontrar una alternativa habitacional, entendiéndose por tal vulnerabilidad la definida en el art. 5 de la misma norma:

[...] requerirán la concurrencia conjunta de los siguientes requisitos:

a) Que la persona que esté obligada a pagar la renta de alquiler pase a estar en situación de desempleo, expediente temporal de regulación de empleo (ERTE), o haya reducido su jornada por motivo de cuidados, en caso de ser empresario, u otras circunstancias similares que supongan una pérdida sustancial de ingresos, no alcanzando por ello el conjunto de los ingresos de los miembros de la unidad familiar, en el mes anterior a la solicitud de la moratoria:

i. Con carácter general, el límite de tres veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples mensual (en adelante IPREM).

ii. Este límite se incrementará en 0,1 veces el IPREM por cada hijo a cargo en la unidad familiar. El incremento aplicable por hijo a cargo será de 0,15 veces el IPREM por cada hijo en el caso de unidad familiar monoparental.

iii. Este límite se incrementará en 0,1 veces el IPREM por cada persona mayor de 65 años miembro de la unidad familiar.

iv. En caso de que alguno de los miembros de la unidad familiar tenga declarada discapacidad igual o superior al 33 por 100, situación de dependencia o enfermedad que le incapacite acreditadamente de forma permanente para realizar una actividad laboral, el límite previsto en el subapartado i) será de cuatro veces el IPREM, sin perjuicio de los incrementos acumulados por hijo a cargo.

v. En el caso de que la persona obligada a pagar la renta arrendaticia sea persona con parálisis cerebral, con enfermedad mental, o con discapacidad intelectual, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33 por 100, o persona con discapacidad física o sensorial, con un grado de discapacidad reconocida igual o superior al 65 por 100, así como en los casos de enfermedad grave que incapacite acreditadamente, a la persona o a su cuidador, para realizar una actividad laboral, el límite previsto en el subapartado i) será de cinco veces el IPREM.

b) Que la renta arrendaticia, más los gastos y suministros básicos, resulte superior o igual al 35 por 100 de los ingresos netos que perciba el conjunto de los miembros de la unidad familiar. A estos efectos, se entenderá por «gastos y suministros básicos» el importe del coste de los suministros de electricidad, gas, gasoil para calefacción, agua corriente, de los servicios de telecomunicación fija y móvil, y las posibles con-

tribuciones a la comunidad de propietarios, todos ellos de la vivienda habitual que corresponda satisfacer al arrendatario.

2. A los efectos de lo previsto en este artículo se entenderá por unidad familiar la compuesta por la persona que adeuda la renta arrendaticia, su cónyuge no separado legalmente o pareja de hecho inscrita y los hijos, con independencia de su edad, que residan en la vivienda, incluyendo los vinculados por una relación de tutela, guarda o acogimiento familiar y su cónyuge no separado legalmente o pareja de hecho inscrita, que residan en la vivienda.

La medida tuitiva se construye sobre los cimientos de un proceso ya iniciado y se proyecta sobre una de las partes de una relación jurídica de carácter patrimonial preexistente, que nació de manera voluntaria. La falta de pago o la expiración del plazo de duración del contrato deberían otorgar al arrendador una acción ejercitable ante los tribunales que le permitiera recuperar la posesión. Pero si el arrendatario se encuentra en una situación de vulnerabilidad económica, el ordenamiento hace surgir una obligación sustantiva para el arrendador, pues aquel proceso se verá paralizado durante el tiempo necesario para encontrar una solución habitacional para el arrendatario demandado. En otro contexto, el arrendador tendría derecho a un proceso sin dilaciones con cuya resolución judicial se le permitiera disponer de la vivienda, pero en este caso el proceso deberá permanecer en compás de espera, de modo que las dilaciones se convierten en debidas u obligadas para el actor por ministerio de la ley. Se impone así al arrendador una carga, pues ve contenidas sus expectativas de recuperar la disponibilidad de la vivienda para darle el uso o disfrute que estime pertinente. Y no por circunstancias ajenas a la relación arrendaticia, como podría serlo la sobrecarga del órgano judicial, sino porque una de las partes de la relación es vulnerable y la norma busca protegerla retrasando la resolución del proceso civil destinado a despojarle de la vivienda por su incumplimiento contractual o por la finalización del contrato. Adviértase que de este modo queda atendida la necesidad del arrendatario: ciertamente, el arrendador no provee de una solución habitacional definitiva, pero sí transitoria hasta que los poderes públicos den con otro tipo de arreglo, como se apunta más adelante.

La carga tuitiva del arrendador no tiene una duración indefinida y el mismo legislador señala su «carácter extraordinario y temporal» (art. 1.1). Por un lado, la norma prevé que la suspensión se levantará en el momento en que la Administración comunique al órgano judicial que se han adoptado medidas adecuadas para que el arrendatario vulnerable tenga acceso a una vivienda digna distinta de la del arrendador y, por otro, ha fijado un límite temporal máximo al establecer que en todo caso la suspensión deberá levantarse en una fecha concreta, actualmente el 31 de diciembre de 2025. Con todo, debe apuntarse que el legislador ha reconsiderado esta última fecha ya en once ocasiones

hasta el día de hoy, renovando y ampliando el fin del plazo máximo de suspensión, al tiempo que prorrogaba la posibilidad para el arrendatario vulnerable de solicitar la suspensión del proceso<sup>14</sup>. Lo que es más, la Ley por el derecho a la vivienda —Ley 12/2023, disposición transitoria tercera— viene a establecer un condicionante que, de no respetarse, en algunos casos puede permitir el mantenimiento de la suspensión del desahucio tras el 31 de diciembre de 2025. Ello se debe a que el arrendador gran tenedor<sup>15</sup> ha visto como se supedita la reanudación del proceso a su solicitud expresa y a que acredite que se ha sometido a un procedimiento de mediación o conciliación que habrá de establecer la Administración Pública y que deberá tener en cuenta las circunstancias de ambas partes y las ayudas y subvenciones previstas en la legislación autonómica<sup>16</sup>. En cualquier caso, la medida sí puede calificarse como coyuntural, pues, pese a las prórrogas y condicionante mencionados, el espíritu de la norma no contempla su incorporación de forma estable a nuestro ordenamiento, impidiéndose de forma general, por lo pronto y por el momento, su solicitud más allá del 31 de diciembre de 2025.

La dinámica de esta obligación hace que no desaparezca ni mute el vínculo jurídico inicial, el contrato de arrendamiento, sino que este se mantiene a la espera de la resolución judicial que declare su finalización y reponga la situación posesoria. Por lo demás, no se imponen al arrendatario obligaciones específicas como contraprestación al beneficio previsto, más allá de las derivadas del contrato de arrendamiento que sigue disfrutando en el periodo de suspensión del juicio verbal.

---

<sup>14</sup> En la primera redacción de la norma se contemplaban seis meses desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 11/2020, es decir, a partir del 6 de marzo de 2020. Las sucesivas modificaciones de este extremo pospusieron esa fecha al 31 de enero de 2021; al 9 de mayo 2021 o fin de la prórroga del estado de alarma prevista en el Real Decreto 956/2020; al 9 de agosto de 2021; al 31 de octubre de 2021; al 28 de febrero de 2022; al 30 de septiembre de 2022; al 31 de diciembre de 2022; al 30 de junio de 2023; al 31 de diciembre de 2023; al 31 de diciembre de 2024 y, la última modificación, al 31 de diciembre de 2025.

<sup>15</sup> Se emplea a tal efecto el concepto de gran tenedor previsto en el art. 3.k de la Ley 12/2023, esto es «k) Gran tenedor: a los efectos de lo establecido en esta ley, la persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos de uso residencial o una superficie construida de más de 1 500 m<sup>2</sup> de uso residencial, excluyendo en todo caso garajes y trasteros. Esta definición podrá ser particularizada en la declaración de entornos de mercado residencial tensionado hasta aquellos titulares de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial ubicados en dicho ámbito, cuando así sea motivado por la comunidad autónoma en la correspondiente memoria justificativa».

<sup>16</sup> El actor debe acreditar el cumplimiento del requisito mediante la certificación del servicio de mediación o conciliación que se establezca, cuya vigencia a este efecto será de tres meses. También podrá hacerlo mediante su declaración responsable sobre el intento de conciliación o mediación no atendido por el servicio correspondiente en los cinco meses anteriores o su declaración responsable sobre la falta de iniciación de los trámites pertinentes en el plazo de dos meses desde la presentación de la solicitud de conciliación o mediación (Ley 12/2023, disposición transitoria tercera 1.º y 2.º).

La aplicación de la medida se deja en manos del arrendatario, pues a él corresponde instar el incidente de suspensión extraordinaria ante el Juzgado que esté conociendo del juicio verbal, al tiempo que aporta justificación documental de su condición personal de vulnerabilidad económica<sup>17</sup>. El beneficio, la suspensión y consiguiente retraso del desahucio, se despliega en el marco de un proceso, por lo tanto, el papel preponderante corresponde al juez competente para acordarlo a la vista de la documentación presentada y del informe de Servicios Sociales. Igualmente, corresponde también al poder judicial (letrado de la administración de justicia) acordar el levantamiento de la suspensión cuando sea pertinente, según se apuntará a continuación<sup>18</sup>.

La intervención de la Administración también adquiere cierta relevancia. Instada la suspensión por el arrendatario y tras dar traslado del incidente al arrendador para que, si fuera el caso, tenga oportunidad de alegar su misma condición de vulnerabilidad económica<sup>19</sup>, se hará lo propio con los Servicios Sociales correspondientes, que deberán emitir un informe que valore la situación de vulnerabilidad e identificar las medidas a adoptar por la Administración. Además, de ser acordada la suspensión por el juez, la Administración habrá de poner en práctica las soluciones previstas u otras igualmente adecuadas para facilitar una salida habitacional al arrendatario. Y una vez aplicadas, la Administración deberá comunicarlo al órgano judicial para que se proceda al levantamiento de la suspensión del proceso. Por lo tanto,

<sup>17</sup> El art. 6 de la norma contempla la documentación acreditativa de tal circunstancia:

1. La concurrencia de las circunstancias a que se refiere el art. 5 se acreditará [...] mediante la presentación de los siguientes documentos:

a) En caso de situación legal de desempleo, mediante certificado expedido por la entidad gestora de las prestaciones, en el que figure la cuantía mensual percibida en concepto de prestaciones o subsidios por desempleo.

b) En caso de cese de actividad de los trabajadores por cuenta propia, mediante certificado expedido por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria o el órgano competente de la Comunidad Autónoma, en su caso, sobre la base de la declaración de cese de actividad declarada por el interesado.

c) Número de personas que habitan en la vivienda habitual:

i. Libro de familia o documento acreditativo de pareja de hecho.

ii. Certificado de empadronamiento relativo a las personas empadronadas en la vivienda, con referencia al momento de la presentación de los documentos acreditativos y a los seis meses anteriores.

iii. Declaración de discapacidad, de dependencia o de incapacidad permanente para realizar una actividad laboral.

d) Titularidad de los bienes: nota simple del servicio de índices del Registro de la Propiedad de todos los miembros de la unidad familiar.

e) Declaración responsable del deudor o deudores relativa al cumplimiento de los requisitos exigidos para considerarse sin recursos económicos suficientes según este real decreto-ley.

<sup>18</sup> En la primera redacción del art. 1 del Real Decreto-ley la suspensión se levantaba automáticamente superado el plazo fijado previamente por el letrado de la administración de justicia.

<sup>19</sup> Las causas de vulnerabilidad que puede alegar el arrendador son las contempladas en la letra a) del art. 5.1, antes transcrito. La documentación acreditativa al respecto es también la contemplada en el art. 6 de la norma, reproducido en la nota núm.17.

en estos casos, la participación de la Administración es trascendental tanto para que el juez pueda resolver con auténtico conocimiento de las circunstancias de las partes, como para que se ponga fin a la paralización del proceso civil. Cierto es que aportados por el arrendatario los documentos requeridos para acreditar su vulnerabilidad, el informe de los Servicios Sociales al respecto no debería tener excesivo impacto, pero sí lo tendrá la previsión que realice sobre la alternativa habitacional procedente y su puesta en práctica, de la que la Administración ha de responsabilizarse<sup>20</sup>.

La norma no contempla en este supuesto una actividad de supervisión o vigilancia específica, tampoco una reacción sancionadora ante posibles incumplimientos de las partes. Sin duda, el hecho de que nos encontremos ante una relación ya contenciosa y de que la Administración se haya pronunciado sobre la vulnerabilidad y vaya además a procurar la alternativa habitacional sustitutiva de la suspensión de desahucio, hacen innecesario a juicio del legislador cualquier otro control adicional.

## 1.2. *La suspensión en el supuesto de ocupación*

Sin estar vinculado a una relación arrendaticia previa, conviene apuntar que el art. 1 bis del mismo Real Decreto-ley 11/2020 contempla que es igualmente de aplicación la suspensión del lanzamiento de la vivienda habitual al proceso tanto civil como penal por ocupación de inmuebles sin título<sup>21</sup>. También se requiere aquí que el ocupante se encuentre en una situación económica de vulnerabilidad (art. 5.1.a),

---

<sup>20</sup> Ya en 2011 elogiaba Bassols las bondades de la colaboración entre el poder judicial y la Administración al objeto de buscar una solución habitacional en los procesos de desahucio y defendía la implantación de una «colaboración temporal y material entre el Órgano jurisdiccional y las Administraciones públicas, a efectos de que éstas tengan ante las peticiones de los afectados capacidad inmediata de respuesta para afrontar con rapidez, bien la cobertura financiera del pago de los alquileres bien el ejercicio de la acción de enervación del desahucio o la disponibilidad de una vivienda de sustitución o de reemplazo para el desahuciado e incluso la legitimación para comparecer en el proceso solicitando por causas justificadas el aplazamiento del desalojo u otra medida análoga que no comprometa las garantías del arrendador». Si bien reconocía que «la colaboración que se postula puede ser objetada por cuanto pueda prestarse a nuevas prácticas dilatorias», en BASSOLS COMA, M.: «El derecho a la vivienda ante la crisis económica y el cambio climático: intervención de las Administraciones públicas ante situaciones de vulnerabilidad social y urbanística», en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, núm. 1, 2011, pp. 13-42, en particular, pp. 17, 26-27.

<sup>21</sup> Esta previsión fue incluida en el Real Decreto-ley 11/2020 por el Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes.

Al respecto puede verse, MAYOR DEL HOYO, M. V.: «La propiedad de vivienda ante la ocupación ilegal y las nuevas tendencias normativas: ¿una nueva vulnerabilidad?», en MAYOR DEL HOYO, M. V.; SALAS MURILLO, S. (coords.), *Vulnerabilidad patrimonial. Retos jurídicos*, Cizur Menor, Aranzadi, 2022, pp. 151 y ss.

condición a la que se añade además ya el ser una persona dependiente, ya víctima de violencia sobre la mujer, ya tener a cargo conviviendo en la vivienda alguna persona dependiente o menor de edad<sup>22</sup>. Por su parte, el obligado a soportar la suspensión del lanzamiento no será cualquier titular de la vivienda afectada por la ocupación, sino que ha de tener además la condición de persona jurídica<sup>23</sup> o persona física titular de más de diez viviendas<sup>24</sup>, es decir, lo que en otras normas viene considerándose gran tenedor. Y esta circunstancia hace que la eventualidad de prolongar más allá del 31 de diciembre de 2025 la suspensión del lanzamiento (disposición transitoria tercera de la Ley por el derecho a la vivienda) pueda darse también en esos casos.

La obligación sustantiva es equivalente al supuesto anterior, soportar el uso de la vivienda, pero la obligación económica no solo comprende la pérdida patrimonial por la pérdida de oportunidad, sino también la efectiva pérdida de la renta económica durante el tiempo que se retrase el proceso y el lanzamiento, pues aquí no existe una relación arrendaticia previa cuya renta se siga devengando.

La ponderación a realizar por el juez a la hora de decidir la suspensión del lanzamiento será más compleja, pues deberá adoptar su

---

<sup>22</sup> Teme Mayor del Hoyo que estas previsiones puedan conducir «a la picaresca de denuncias falsas. También podría favorecer, por otra parte, la trata de menores o dependientes», MAYOR DEL HOYO, M. V.: «La propiedad de vivienda ...», *op. cit.*, p. 152.

<sup>23</sup> La redacción de este precepto es ambigua, al no dejar claro si la persona jurídica en todo caso se ve sometida a la obligación prevista, independientemente del número de inmuebles del que sea titular («viviendas que perteneczan a personas jurídicas o a personas físicas titulares de más de diez viviendas»). Así lo entienden algunos autores críticos con el hecho de que baste la condición de persona jurídica para aplicar la medida. En este sentido, Mayor del Hoyo considera que puede tratarse de una «asociación humilde o a la pequeña empresa familiar que tienen su sede o ejercen su actividad en un inmueble de estas características. Pequeña empresa cuyos ingresos, por otra parte, garantizan el derecho a la vivienda de quien pone a disposición de la sociedad su trabajo», MAYOR DEL HOYO, M. V.: «La propiedad de vivienda ...», *op. cit.*, p. 153.

Lo cierto es que el art. 4 de la misma norma, al regular otra medida tuitiva analizada más adelante, describe al obligado como «un gran tenedor, entendiendo por tal la persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles [...]». La redacción ha cambiado en el art. 4, con una referencia expresa al gran tenedor y alterando el orden de los obligados, lo que puede llevar a confirmar que el art. 1 bis es de aplicación a cualquier persona jurídica, como sostiene Mayor del Hoyo.

La Ley por el derecho a la vivienda aprobada en 2023 define también al gran tenedor invirtiendo el orden de los sujetos y refiriéndose a la persona física o persona jurídica titular de más de diez inmuebles, sin dejar tampoco duda de que la persona jurídica lo será, al igual que la persona física, solo en caso de titularidad múltiple.

<sup>24</sup> En consonancia con su interpretación del precepto (véase nota núm. 23), critica Mayor del Hoyo la distinta consideración de la riqueza para las personas físicas o jurídicas, pues encuentra discriminatorio que la suspensión pueda afectar a una pequeña empresa familiar, privando a sus titulares de ingresos con los que quizá estén afrontando su hipoteca o el alquiler de su vivienda; mientras que no afecta la medida, por ejemplo, a una persona física titular de nueve viviendas cerradas, pese a que con ellas no se está dando respuesta a la función social de la propiedad de la vivienda. MAYOR DEL HOYO, M. V.: «La propiedad de vivienda ...», *op. cit.*, pp. 153-154.

decisión teniendo en cuenta no solo la concurrencia de las condiciones que acreditan la vulnerabilidad económica (art. 5.1.a), sino también si la entrada o permanencia en la vivienda está motivada por una situación de extrema necesidad y si ha mediado la cooperación de los ocupantes con las autoridades para encontrar una solución alternativa que les garantice el acceso a una vivienda digna<sup>25</sup>. Junto al análisis de las anteriores, habrá de contrastar que la ocupación no se haya producido en una vivienda donde el propietario, persona física, tenga su domicilio habitual o segunda residencia o donde los tenga un tercero por cualquier título válido; que para la ocupación no haya mediado intimidación o violencia sobre las personas; que no existan indicios racionales de que en la vivienda se realizan actividades ilícitas; que no se trate de un inmueble destinado a vivienda social y ya se haya designado a su beneficiario, y, finalmente, si la ocupación ha tenido lugar con posterioridad al 2 de marzo de 2020. Cualquiera de las circunstancias enunciadas descartará la posibilidad de aplicar la medida. Sin embargo, el juez ya no tendrá que ponderar la situación de vulnerabilidad económica del titular de la vivienda, como en el supuesto arrendaticio, pues en este caso el afectado por la medida será una persona jurídica o un gran tenedor a los que el legislador presume la capacidad económica<sup>26</sup>. Por lo demás, el papel de la Administración no difiere del que desempeña en el juicio relativo a la relación arrendaticia<sup>27</sup>.

### 1.3. *Compensación de arrendadores y propietarios*

Como se señalaba más atrás, la carga que el Real Decreto-ley 11/2020 hace recaer sobre el arrendador o el titular de la vivienda ocupada tiene carácter temporal a la espera de que la Administración

---

<sup>25</sup> Mayor del Hoyo es crítica con la vaguedad de estas previsiones, pues no se «precisa en qué consiste la cooperación, por ejemplo, si es necesario que acrediten una búsqueda activa de empleo o el no rechazo de ofertas laborales recibidas», MAYOR DEL HOYO, M. V.: «La propiedad de vivienda ...», *op. cit.*, p. 152.

<sup>26</sup> Véanse las notas núms. 23 y 24.

<sup>27</sup> Para Mayor del Hoyo esta medida «coloca a los propietarios afectados en una situación de vulnerabilidad jurídica: supone un obstáculo para la defensa de su derecho a poseer la vivienda ocupada ilegalmente, que afecta al propio derecho a la propiedad —art. 33 CE—, así como al derecho a la tutela judicial efectiva y a un proceso sin dilaciones indebidas —art. 24.1 y 2 CE—, dado que impide que pueda hacer efectivo por vía judicial el contenido de este derecho subjetivo sobre el inmueble. Al respecto, debe tenerse en cuenta que, como el propio Tribunal Constitucional ha recordado, según el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la demora prolongada de las autoridades públicas en el desalojo de los ocupantes ilegales de un inmueble, aun escudándose en la necesidad de planificar cuidadosamente el desalojo con el fin de preservar el orden público y garantizar la asistencia a las personas en situación de vulnerabilidad que participaron en la ocupación, vulnera el derecho del titular legítimo a un proceso equitativo que garantiza el art. 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos —CEDH—, así como su derecho de propiedad (art. 1 del Protocolo núm. 1 CEDH)— FJ 3.º de la STC 32/2019—», en MAYOR DEL HOYO, M. V.: «La propiedad de vivienda ...», *op. cit.*, p. 155.

facilite al arrendatario u ocupante vulnerables una solución habitacional. En el espíritu del legislador está que la Administración se apoye solo transitoriamente en los arrendadores o titulares de viviendas ocupadas. Por cuánto tiempo es algo que despejó el ulterior Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes, al concretar un periodo máximo durante el cual los obligados tienen que soportar la medida y contemplar su derecho a la indemnización superado ese lapso temporal.

El Real Decreto-ley 11/2020 estableció que la suspensión de los desahucios y lanzamientos debe mantenerse en tanto en cuanto la Administración no facilite, tal y como detalló en el informe trasladado al juez, la solución habitacional alternativa a la vivienda arrendada u ocupada. Pues bien, posteriormente, la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 37/2020 vino a aclarar que superados tres meses desde la emisión del informe sin que las medidas se hubieran puesto en práctica por la Administración, surge un derecho a la compensación para quien ha visto el juicio suspendido y su aspiración de recuperar la vivienda demorada<sup>28</sup>.

En el caso de la ocupación será necesario un requisito adicional para que surja el derecho a la compensación. Deberá acreditarse que la protección del ocupante vulnerable está produciendo un perjuicio económico concreto por impedir vender o arrendar una vivienda que ya venía siendo ofertada con aquellos fines antes de la ocupación. Obviamente, el desamparo del titular de las viviendas ocupadas es superior, pues solo se tendrán en cuenta los intereses económicos preexistentes al momento de la ocupación, pero no las expectativas de negocio posteriores o incluso de mero disfrute personal. Debe recordarse que los afectados por esta medida son grandes tenedores<sup>29</sup>, sobre los que también pendía el peso de una posible prórroga de la suspensión del lanzamiento incluso después de finalizado 2025<sup>30</sup>, viniendo esta nueva

---

<sup>28</sup> Aborda esta reparación el Real Decreto 401/2021, de 8 de junio, por el que se aprueban las medidas necesarias para que las Comunidades Autónomas puedan utilizar los recursos del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, a fin de hacer frente a las compensaciones que procedan, y por el que se establece el procedimiento para el reconocimiento de la compensación a los propietarios y arrendadores a que se refieren los artículos 1 y 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19. En él se establece que el solicitante deberá presentar su solicitud de indemnización ante la Comunidad Autónoma o Ciudad Autónoma correspondiente, justificando razonadamente el alcance de la misma y disponiendo para ello hasta el 31 de enero de 2026, art. 3.

Se contempla además un plazo de tramitación del procedimiento de tres meses y el silencio positivo para el caso de su terminación presunta, art. 3.

<sup>29</sup> Véase nota núm. 23.

<sup>30</sup> Esta posibilidad afecta también a los arrendadores grandes tenedores (disposición transitoria tercera de la Ley 12/2023), pero estos no tienen que acreditar su intención de negocio preexistente para optar a la compensación.

previsión a ahondar en el estigma de este colectivo. Parecería más adecuado facilitar la compensación en todo caso, al igual que en el supuesto de arrendamiento, o, en su defecto, de no querer proteger el mero disfrute por el titular, supeditar la compensación a la realidad de la oferta de venta o de alquiler tras la recuperación del inmueble.

La disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 37/2020 está fijando de manera indirecta el plazo del que dispone la Administración para hacer efectivo el acceso del arrendatario o del ocupante a una vivienda digna alternativa. La norma señala tres meses, pero estos se computarán desde la emisión del informe por los Servicios Sociales, que no desde el acuerdo judicial de suspensión, por lo que, a la postre, el tiempo con el que va a contar la Administración para aplicar las medidas tras la suspensión, y eludir así la obligación indemnizatoria, será inferior a los tres meses. Pero podría ocurrir que el juez se retrasase y adoptase el acuerdo concluido el plazo concedido a la Administración. ¿Podría entonces la Administración anticiparse y poner en práctica igualmente la medida prevista en el informe<sup>31</sup>? En tal caso, la provisión de la nueva solución habitacional y el abandono de la vivienda objeto del litigio harían perder su objeto a un proceso en el que se estaba ventilando un desahucio o lanzamiento que ya serían innecesarios, tan innecesarios como el mismo acuerdo de suspensión por cuya adopción se está aguardando. Pero de otro modo, la Administración correría el riesgo de incurrir en una mora que la obligaría a abonar las compensaciones, pese a no serle imputable el retraso<sup>32</sup>.

De producirse la dilación que da derecho a la reparación<sup>33</sup>, esta comprenderá el periodo que medie entre el acuerdo judicial de suspensión y su levantamiento o hasta el 31 de diciembre de 2025, en defecto de aquel. No abarcará, por tanto, el mantenimiento ulterior de suspensión que podría afectar a los grandes tenedores titulares de viviendas ocupadas o a los arrendadores que reúnan la condición de

---

<sup>31</sup> El art. 1.4 del Real Decreto-ley 11/2020, con relación a la vivienda arrendada, establece que «El juez, a la vista de la documentación presentada y del informe de servicios sociales, dictará un auto en el que acordará la suspensión del lanzamiento si se considera acreditada la situación de vulnerabilidad [...]. Acreditada la vulnerabilidad, antes de la finalización del plazo máximo de suspensión, las Administraciones públicas competentes deberán adoptar las medidas indicadas en el informe [...]». Y el art. 1 bis.5, sobre la vivienda ocupada, señala que «Durante el plazo máximo de suspensión fijado, las Administraciones públicas competentes deberán, caso de quedar constatada la vulnerabilidad económica, adoptar las medidas indicadas en el informe [...]».

<sup>32</sup> El acuerdo de suspensión reviste menos automatismo en el supuesto de ocupación. En ese caso no es suficiente la acreditación de vulnerabilidad por los Servicios Sociales, sino que el juez tendrá que ponderar además otros aspectos anteriormente apuntados. Véase II.1.2. *La suspensión en el supuesto de ocupación*.

<sup>33</sup> Sobre esta compensación puede verse, ABASCAL MONEDERO, P. J.: «Otras medidas de apoyo...», *op. cit.*, pp. 312-314; RODRÍGUEZ RÍOS, S. F.: «La protección de colectivos vulnerables...», *op. cit.*, pp. 512-513.

gran tenedor. Ascenderá la indemnización al valor medio que correspondería a un alquiler de vivienda en el entorno en que se encuentre el inmueble y a los gastos corrientes de la vivienda que acredite haber asumido el arrendador. Ahora bien, cuando la suspensión es soportada por el arrendador, si el valor medio fuera superior al alquiler pactado y debido, la compensación se reducirá a esta última cantidad. Es interesante reparar en que en la ocupación, de proceder la compensación, se abonará en todo caso el valor medio de la renta en la zona, sin que sea posible aplicar una reducción por alquiler inferior, pues no existe ningún vínculo contractual. Precisamente por ello se puede afirmar que el titular está siendo reparado por la pérdida de oportunidad de su venta o de su alquiler y que aquella se entiende compensada con el abono de los precios medios mencionados. Lo cierto es que esa misma pérdida de oportunidad es experimentada también por el arrendador y, sin embargo, si su indemnización tiene que ajustarse a un alquiler contractual inferior, nunca será igual a la prevista para un supuesto de ocupación en la misma zona<sup>34</sup>.

Debe aplaudirse que el legislador haya cobrado conciencia de la importancia de compensar estas medidas<sup>35</sup>, pues se reduce así la carga que ha de soportar el arrendador o el titular de la vivienda ocupada, mas la previsión normativa no produce una reparación total. Para comenzar, ningún derecho nacería de intervenir la Administración antes de concluidos los tres meses. Sin embargo, la sola dinámica de insertar estas nuevas actuaciones en los procesos examinados siempre va a generar demora en la resolución de los intereses del actor, por mínima que aquella sea: habrá que dar traslado de la solicitud de suspensión al demandante, se concederá un plazo a los Servicios Sociales para emitir el informe pertinente (diez días, tratándose de un arrendamiento —art. 1 Real Decreto-ley 11/2020— y quince, tratándose de una ocupación —art. 1 bis de la misma norma—) y el órgano judicial, una vez recibido, deberá examinar el dictamen sobre la vulnerabilidad para poder pronunciarse sobre la procedencia de la suspensión del desahucio o lanzamiento. Pero, además, como se ha apuntado ya, de darse el retraso de la Administración, tampoco quedarían plenamente compensados el arrendador o el titular del inmueble en cualquier caso: la indemnización del arrendador puede experimentar desajustes si la renta pactada es inferior al precio medio de mercado y la indemnización por ocupación no se contempla si no se puede acreditar la oferta previa del inmueble.

---

<sup>34</sup> La limitación en la compensación a los supuestos en que la vivienda hubiera sido ofertada antes de la ocupación seguramente es la razón de esta disparidad. Ya se ha expuesto la discrepancia con ese criterio, mas con todo, la vivienda arrendada también puede estar en la misma situación, pues nada impide a su titular ofertarla antes de su desalojo.

<sup>35</sup> Cabe recordar que, en su redacción originaria, el Real Decreto-ley 11/2020 introdujo la medida de suspensión, pero no contemplaba indemnización alguna.

En definitiva, no cabe duda de que se responsabiliza a la Administración de la obligación última de protección y es cierto que la obligación tuitiva del arrendador o del titular del inmueble ocupado se relativiza y aminora en ciertas circunstancias con la previsión de posibles compensaciones. Pero el modo en que estas son reguladas es un reconocimiento implícito por parte del legislador de que los particulares en cuyos inmuebles habitan personas vulnerables, aunque estas carezcan de derecho a su uso, tienen la obligación de facilitarles el disfrute de una vivienda digna.

## **2. Establecimiento de condiciones para la admisión a trámite de la demanda en el juicio verbal para la recuperación posesoria de la vivienda habitual**

La disposición final quinta, apartado dos, de la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda, modifica el art. 439 de la Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil, añadiendo los apartados 6 y 7. En ellos se contempla que en los juicios verbales tendentes a recuperar la posesión de la vivienda, ya sea a causa de los impagos en la relación arrendaticia o por la finalización del plazo del contrato de arrendamiento, ya cuando el titular se haya visto despojado de la vivienda, no se admitirá a trámite la demanda si el demandante que reúna la condición de gran tenedor no acredita que la parte demandada no se encuentra en una situación de vulnerabilidad económica, necesitando aportar para ello la certificación correspondiente de la Administración competente en la materia<sup>36</sup>. Además, de confirmarse que el demandado tiene la condición de persona en situación de vulnerabilidad económica y la vivienda cuya recuperación se pretende es su vivienda habitual, deberá el actor gran tenedor acreditar que se ha sometido al procedimiento de conciliación o intermediación establecido por la Administración competente, en el

---

<sup>36</sup> Según dicho precepto, art. 439.6.c), «Para acreditar la concurrencia o no de vulnerabilidad económica se deberá aportar documento acreditativo, de vigencia no superior a tres meses, emitido, previo consentimiento de la persona ocupante de la vivienda, por los servicios de las Administraciones autonómicas y locales competentes en materia de vivienda, asistencia social, evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social que hayan sido específicamente designados conforme la legislación y normativa autonómica en materia de vivienda».

Si bien también quedará cumplimentada la acreditación mediante (art. 439.6):

1.º La declaración responsable emitida por la parte actora de que ha acudido a los servicios indicados anteriormente, en un plazo máximo de cinco meses de antelación a la presentación de la demanda, sin que hubiera sido atendida o se hubieran iniciado los trámites correspondientes en el plazo de dos meses desde que presentó su solicitud, junto con justificante acreditativo de la misma.

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

que habrán de tenerse en cuenta las circunstancias de ambas partes y las posibles ayudas o subvenciones previstas en la normativa autonómica sobre vivienda y aplicables al caso<sup>37</sup>.

Nuevamente nos encontramos ante una medida tuitiva de carácter procesal, pues su cumplimiento es indispensable para la celebración del proceso civil. Se exige ahora el sometimiento previo a un procedimiento de conciliación o intermediación procurando tutelar al arrendatario u ocupante de la vivienda. Esta obligación también demorará meses la apertura del proceso y consecuentemente la efectiva protección jurisdiccional del arrendador y recuperación del inmueble, con todo lo que ello conlleva y se ha apuntado ya. No obstante, ninguna compensación se ha previsto al respecto.

La aplicación de esta medida corre a cargo de quien experimenta la carga, arrendador o titular grandes tenedores. Deberán cerciorarse de la condición del arrendatario u ocupante e instar el procedimiento de conciliación o intermediación. Ahora bien, la intervención del juez es igualmente relevante, supervisando el cumplimiento que permitirá admitir a trámite la demanda. De igual forma lo es la de la Administración, ya que le corresponde tanto acreditar la vulnerabilidad como establecer el procedimiento de conciliación. Sorprende que el legislador no haya precisado en este caso las circunstancias a tener en cuenta por la Administración para declarar la vulnerabilidad, como sí hizo en el art. 5 del Real Decreto-ley 11/2020 o hace en el art. 441 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, como se abordará enseguida. Habida cuenta del carácter procesal de la medida, deberá entenderse que los requisitos serán los mismos en todo el territorio y no otros que los recogidos en el art. 441 de la Ley de Enjuiciamiento Civil<sup>38</sup>. Sin embargo, puede confundir la redacción del precepto, pues señala que al efecto de acreditar la vulnerabilidad será suficiente con el documento emitido por los servicios competentes indicando que el morador no consiente expresa-

---

<sup>37</sup> El cumplimiento de este requisito podrá acreditarse también mediante (art. 439.7):

1.º La declaración responsable emitida por la parte actora de que ha acudido a los servicios indicados anteriormente, en un plazo máximo de cinco meses de antelación a la presentación de la demanda, sin que hubiera sido atendida o se hubieran iniciado los trámites correspondientes en el plazo de dos meses desde que presentó su solicitud, junto con justificante acreditativo de la misma.

2.º El documento acreditativo de los servicios competentes que indique el resultado del procedimiento de conciliación o intermediación, en el que se hará constar la identidad de las partes, el objeto de la controversia y si alguna de las partes ha rehusado participar en el procedimiento, en su caso. Este documento no podrá tener una vigencia superior a tres meses.

<sup>38</sup> Además, el art. 441.5, al regular la posibilidad de suspensión ulterior del proceso, establece que cuando el actor sea un gran tenedor no deberá acreditarse nuevamente el carácter vulnerable del arrendatario, pues el gran tenedor lo habrá hecho ya previamente al presentar su demanda, como se está exponiendo ahora.

mente el estudio de su situación económica «en los términos previstos en la legislación y normativa autonómica en materia de vivienda»<sup>39</sup>.

Debe destacarse que ya no se trata en este caso de una medida declaradamente coyuntural, como lo era la analizada en el punto anterior. La ley no prevé que el requisito introducido ahora esté limitado en el tiempo ni circunscrito a un periodo concreto, sino que se incorpora de manera estable a la legislación procesal. Por otro lado, la supervisión o vigilancia específica del mandato legal no es necesaria, ya que será el juez con su decisión sobre la admisión a trámite de la demanda el que compruebe si el arrendador o titular de la vivienda ocupada le ha dado el debido cumplimiento, pues al fin y al cabo la medida ha sido configurada como un auténtico presupuesto procesal.

### **3. Suspensión del juicio verbal para la recuperación posesoria de la vivienda habitual**

Esta medida ha sido introducida también por la disposición final quinta, apartado cuatro, de la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda, en la Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil, al modificar el apartado 5 del art. 441 y añadir el 6 y el 7<sup>40</sup>. En realidad, con las diferencias que a continuación se expondrán, viene en gran medida a replicar la suspensión de lanzamientos antes analizada, si bien prescindiendo ya de su carácter coyuntural y su vigencia temporal. En este caso, la Ley de Enjuiciamiento Civil señala que admitido a trámite el juicio verbal para la recuperación posesoria de la vivienda habitual, se comunicará de oficio la existencia del procedimiento a las Administraciones autonómicas y locales competentes en materia de vivienda, asistencia social, evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, para que verifiquen si se está en presencia de una situación de vulnerabilidad y, de ser así, presenten al juzgado una propuesta de solución habitacional, de medidas de atención inmediata y de posibles ayudas económicas de las que pueda beneficiarse el demandado<sup>41</sup>. En el supuesto de que la parte actora sea un gran tenedor, dado que ya habrá conocimiento de

---

<sup>39</sup> En nuestra opinión, debería interpretarse tal previsión como una remisión al procedimiento y competencias previstas al respecto en la normativa autonómica, mas no a la aplicación de una delimitación propia de la condición de persona vulnerable.

<sup>40</sup> A raíz de la redacción dada al art. 549.4 de la Ley de Enjuiciamiento Civil por la misma disposición final quinta de la Ley por el derecho a la vivienda, las nuevas previsiones del referido art. 441.5, 6 y 7 se hacen extensivas a la demanda ejecutiva relativa al lanzamiento de vivienda habitual.

<sup>41</sup> El apartado 5 del art. 441 fue introducido en la Ley de Enjuiciamiento Civil por el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler. La modificación operada en él por la Ley por el derecho a la vivienda viene a mejorar la tutela ya prevista en 2019, cuyo tenor era el siguiente:

la condición del demandado<sup>42</sup>, la Administración tendrá que proceder directamente a proponer la solución habitacional alternativa y las restantes medidas de apoyo.

Tras dar traslado a las partes y recibidas las alegaciones oportunas, el juez resolverá lo que proceda sobre la suspensión del proceso, que, de acordarse, se prolongará en tanto no se pongan en práctica las medidas propuestas por la Administración, levantándose en todo caso en el plazo de dos o cuatro meses dependiendo de que el demandante sea una persona física o jurídica, respectivamente.

El obligado por la medida es nuevamente el arrendador o el titular de la vivienda ocupada y su beneficiario el arrendatario o el ocupante vulnerables. La obligación no se aparta de la establecida en el Real Decreto-ley 11/2020<sup>43</sup>. La diferencia estriba en el objeto de la suspensión (allí el desahucio o lanzamiento, aquí el juicio verbal una vez admitido a trámite<sup>44</sup>); en el plazo máximo en el que se puede mantener la suspensión (allí hasta el 31 de diciembre de 2025, aquí por dos o cuatro meses) y en el impulso de la medida o a quién corresponde

---

«5. [...] A los mismos efectos, se comunicará, de oficio por el Juzgado, la existencia del procedimiento a los servicios sociales. En caso de que los servicios sociales confirmasen que el hogar afectado se encuentra en situación de vulnerabilidad social y/o económica, se notificará al órgano judicial inmediatamente. Recibida dicha comunicación, el Letrado de la Administración de Justicia suspenderá el proceso hasta que se adopten las medidas que los servicios sociales estimen oportunas, durante un plazo máximo de suspensión de un mes a contar desde la recepción de la comunicación de los servicios sociales al órgano judicial, o de tres meses si el demandante es una persona jurídica. Una vez adoptadas las medidas o transcurrido el plazo se alzarán la suspensión y continuará el procedimiento por sus trámites. En estos supuestos, la cédula de emplazamiento al demandado habrá de contener datos de identificación de los servicios sociales a los que puede acudir el ciudadano».

Señala Pérez Daudí que la introducción de este apartado en la Ley de Enjuiciamiento Civil responde a la necesidad de respetar el art. 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y a la interpretación del precepto realizada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en PÉREZ DAUDÍ, V.: «El derecho a la vivienda digna y la tutela judicial efectiva en los Tratados Internacionales», en CERVILLA GARZÓN, M. D.; ZURITA MARTÍN, I. (dirs.), *Vivienda y colectivos vulnerables*, Cizur Menor, Aranzadi, 2022, pp. 348-349.

<sup>42</sup> Recuérdese que, tratándose de un gran tenedor, solo se habrá admitido su demanda a trámite si ha aportado la acreditación sobre la condición de vulnerabilidad del arrendatario. Véase al respecto el epígrafe anterior, II.2. Establecimiento de condiciones para la admisión a trámite de la demanda en el juicio verbal para la recuperación posesoria de la vivienda habitual.

<sup>43</sup> Insiste Mayor del Hoyo en que también esta medida provoca la vulnerabilidad jurídica del titular de la vivienda, al someterlo al alargamiento excesivo del procedimiento y dificultar la defensa de su derecho. MAYOR DEL HOYO, M. V.: «La propiedad de vivienda...», *op. cit.*, p. 157. Al hilo de su comentario a la disposición final quinta de la Ley por el derecho a la vivienda, Argelich sostiene que en situaciones de vulnerabilidad no debe prolongarse «la ocupación de la vivienda sin lanzamiento a costa del propietario», lo que procede es «aligerar y coordinar la respuesta administrativa y judicial, para proveer una alternativa habitacional a las personas vulnerables previa al lanzamiento», en ARGELICH COMELLES, C.: *La Ley...*, *op. cit.*, p. 262.

<sup>44</sup> Se trata de un caso especial en la tramitación inicial del juicio verbal, art. 441 Ley Enjuiciamiento Civil.

aplicarla (allí se actúa a instancia de la parte demandada, aquí se actúa de oficio<sup>45</sup>).

Cuestión importante es determinar la compatibilidad de esta medida con la suspensión prevista en el Real Decreto-ley 11/2020. La norma de 2020 señala que «1. Desde la entrada en vigor del presente real decreto-ley y hasta el 31 de diciembre de 2025, [...], la persona arrendataria podrá instar, de conformidad con lo previsto en este artículo, un incidente de suspensión extraordinaria del desahucio o lanzamiento [...]». Y la Ley por el derecho a la vivienda que modifica la Ley de Enjuiciamiento Civil en el extremo que nos interesa entró en vigor el 26 de mayo de 2023. Existe por tanto un periodo, entre el 26 de mayo de 2023 y el 31 de diciembre de 2025, en el que ambas normas han de convivir, pero la aplicación de la Ley parecería impedir la del Real Decreto-ley: la Ley se refiere a la tramitación inicial del juicio verbal, mientras que el Real Decreto-ley se refiere ya al desalojo judicial. De este modo, podría semejar que, suspendido el proceso a su comienzo a la espera de la aplicación de las medidas sociales, en cuanto estas se pongan en práctica y se proporcione una nueva vivienda al demandado, difícilmente habría que tomar en consideración el desahucio en el juicio verbal. Pero puede suceder que se supere el plazo máximo de suspensión inicial (dos o cuatro meses) sin que la Administración haya facilitado la solución habitacional, debiendo levantarse entonces la suspensión del juicio. En tal caso, si la Administración siguiera sin dar acceso al demandado a una vivienda digna, cabría la posibilidad de que ulteriormente el arrendatario instara la suspensión del desahucio en aplicación del art. 1 del Real Decreto-ley<sup>46</sup>.

Lo cierto es que el legislador, al dictar el Real Decreto-ley en 2020 estableció ya en su art. 1.1 que su aplicación era compatible con la suspensión prevista en el art. 441.5 de la Ley de Enjuiciamiento Civil<sup>47</sup>. Ahora estamos analizando la nueva redacción de 2023 del referido apartado del art. 441, pero el espíritu y esencia de aquella versión del precepto no difieren en su redacción actual<sup>48</sup>. Con todo, en el caso de solicitarse una segunda suspensión, sería pertinente plantear si debería omitirse la solicitud a los Servicios Sociales de la acreditación de

---

<sup>45</sup> Este dato tiene consecuencias importantes, pues si bien la suspensión que se pueda adoptar solo afectará al arrendador o titular de vivienda en la que se acredite que reside una persona vulnerable, la solicitud de información sobre la vulnerabilidad afectará a cualquier demandante arrendador o titular de vivienda ocupada.

<sup>46</sup> La suspensión inicial del proceso que ahora se aborda resulta solo de aplicación al proceso civil, art. 441 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, único afectado por la disposición final quinta de la Ley por el derecho a la vivienda, y no al proceso penal en el que, sin embargo, sí es posible la suspensión del lanzamiento (art. 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020).

<sup>47</sup> «[...] se haya suspendido o no previamente el proceso en los términos establecidos en el apartado 5 del art. 441 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil [...]».

<sup>48</sup> Véase nota núm. 41.

la vulnerabilidad del demandado y la previsión de medidas sociales a adoptar por la Administración, exigidas por el Real Decreto-ley. Hay que tener en cuenta que un informe de similar contenido se habrá evacuado al inicio del proceso y habrá justificado ya su primera suspensión. No cabe duda de que, de reiterarse la petición, la demora en la tramitación seguiría creciendo al mismo ritmo que los perjuicios del arrendador. Ahora bien, de admitirse que la segunda suspensión tiene fundamento suficiente en el informe ya obrante en la causa, sería necesario hacer una relectura de las previsiones sobre el derecho a compensación del demandante por el retraso de la Administración en la aplicación de las medidas de tutela al demandado. Para que ese derecho nazca es preciso que la Administración se demore más de tres meses en la adopción de las medidas y ese plazo se computará desde la emisión del informe solicitado con carácter previo al lanzamiento. Pero si, como se viene apuntando, se estima conveniente omitir su solicitud, el cómputo deberá tomar como referencia una nueva fecha *a quo* y esta debería ser la de emisión del primer informe que fundamentó la suspensión inicial del juicio o, cuando menos, aquella en la que se acordó la primera interrupción. Al fin y al cabo, la solicitud de esta segunda suspensión trae causa de la persistencia de la Administración en el incumplimiento del plazo del que disponía para hacer efectiva la protección prevista a raíz de la admisión a trámite del proceso.

El art. 441.7 de la Ley de Enjuiciamiento Civil dispone que el pronunciamiento judicial sobre la suspensión se realizará previa valoración ponderada y proporcional de todas las circunstancias, incluida la posible vulnerabilidad del demandante. En este caso, el precepto detalla en qué supuestos se podrá apreciar la existencia de vulnerabilidad:

A estos efectos, en particular, el tribunal para apreciar la situación de vulnerabilidad económica podrá considerar el hecho de que el importe de la renta, si se trata de un juicio de desahucio por falta de pago, más el de los suministros de electricidad, gas, agua y telecomunicaciones suponga más del 30 por 100 de los ingresos de la unidad familiar y que el conjunto de dichos ingresos no alcance:

a) Con carácter general, el límite de tres veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples mensual (en adelante IPREM).

b) Este límite se incrementará en 0,3 veces el IPREM por cada hijo a cargo en la unidad familiar. El incremento aplicable por hijo a cargo será de 0,35 veces el IPREM por cada hijo en el caso de unidad familiar monoparental o en el caso de cada hijo con discapacidad igual o superior al 33 por 100.

c) Este límite se incrementará en 0,2 veces el IPREM por cada persona mayor de 65 años miembro de la unidad familiar o personas en situación de dependencia a cargo.

d) En caso de que alguno de los miembros de la unidad familiar tenga declarada discapacidad igual o superior al 33 por 100, situación de dependencia o enfermedad que le incapacite acreditadamente de forma

permanente para realizar una actividad laboral, el límite previsto en la letra a) será de cinco veces el IPREM, sin perjuicio de los incrementos acumulados por hijo a cargo.

A estos mismos efectos, el tribunal para apreciar la vulnerabilidad social podrá considerar el hecho de que, entre quienes ocupen la vivienda, se encuentren personas dependientes de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del art. 2 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, víctimas de violencia sobre la mujer o personas menores de edad.

Llama la atención la previsión anterior por diversos motivos. En primer lugar, porque tratándose de una medida procesal, al igual que lo era la contemplada en los arts. 1 y 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020, sin embargo, la delimitación de la vulnerabilidad no coincide con la efectuada en el art. 5 del Real Decreto-ley. Para continuar, por el mero hecho de incluirla en este precepto de la Ley de Enjuiciamiento Civil, cuando en el art. 439 no solo se había omitido, sino que incluso podría parecer que remitía a la aplicación de los criterios propios de la legislación autonómica<sup>49</sup>. Además, y particularmente, porque cuando el juez deba pronunciarse, la Administración competente habrá acreditado ya la vulnerabilidad económica del demandado.

El precepto adquiriría sentido si contuviera los parámetros a los que haya de ajustarse la Administración para certificar la vulnerabilidad, pero eso no se desprende de su tenor literal al señalar «el tribunal para apreciar la situación de vulnerabilidad económica podrá considerar». O también si se refiriera a los parámetros a examinar respecto de la posible vulnerabilidad del actor. Pero esto último tampoco resulta coherente con la literalidad del precepto, por cuanto en él se hace referencia a que el juez «podrá considerar el hecho de que el importe de la renta, si se trata de un juicio de desahucio por falta de pago, más el de los suministros de electricidad, gas, agua y telecomunicaciones suponga más del 30 por 100 de los ingresos de la unidad familiar». En definitiva y con todo, pese a las dificultades del legislador para expresarlo, que el precepto contenga un mandato dirigido a la Administración o dirigido también a la Administración parece la conclusión más plausible.

Finalmente, debe destacarse que este supuesto ya no se acompaña de ningún tipo de compensación, a diferencia de la suspensión del desahucio prevista en el Real Decreto-ley 11/2020. La finalidad de la medida es la misma, la protección de la persona vulnerable sin más solución habitacional que la vivienda en la que reside, aunque carezca de

---

<sup>49</sup> Por otro lado, el apartado 7 del art. 441, al delimitar la vulnerabilidad, se refiere expresamente a supuestos de desahucio por impago, no a otros posibles como los motivados por la finalización del plazo del contrato, a los que también se aplica la suspensión prevista en el art. 441.

derechos para mantenerse en ella. El verdadero obligado a asistir a esta persona facilitándole una solución estable para su situación es la Administración en ambos casos. Y quien temporalmente asume la carga de facilitar una vivienda digna en la que alojarse es el arrendador o titular de la vivienda ocupada, parte demandante tanto en el precepto de la Ley de Enjuiciamiento Civil, como en el del Real Decreto 11/2020. Pero la coyuntura que rodeó la aprobación de ambas normas era diferente.

El Real Decreto-ley 11/2020 fue una medida adoptada ya en marzo de aquel año para paliar las consecuencias producidas por el Covid-19 en las economías familiares y la compensación del arrendador se aprobó en diciembre del mismo año al dictado del Real Decreto-ley 37/2020, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda. El primer decreto-ley anticipaba en su exposición de motivos su preocupación por evitar que la vulnerabilidad del arrendatario se trasladara al arrendador, pues, en aquel contexto de pandemia, la quiebra de las economías no hacía distinciones y las dificultades se experimentaron por igual en toda la sociedad. La exposición de motivos del decreto-ley de diciembre anunciaba la intención de articular «un procedimiento que evita que la demora de los poderes públicos a la hora de aplicar las medidas de protección social afecte a los legítimos intereses de los propietarios afectados, estableciendo una compensación que pueda cubrir el perjuicio ocasionado a lo largo del período que medie entre que se acordare la suspensión y el momento en el que la misma se levante por el órgano judicial o por finalizar el estado de alarma». En cambio, aunque la obligación contemplada en la Ley de Enjuiciamiento Civil no difiera en mucho de la prevista unos años antes, no deja de ser esta norma una regulación procesal y su finalidad se orienta *prima facie* a ordenar adecuadamente las actuaciones en sede jurisdiccional. Además, la medida tuitiva del demandado vulnerable es introducida en la Ley de Enjuiciamiento Civil por la Ley por el derecho a la vivienda, texto centrado en garantizar el acceso y disfrute del derecho que la titula, de modo que dirige su atención primordialmente al arrendatario y al ocupante acreedores del derecho, mas no a quien experimenta la carga que la medida supone.

Pesará también, sin duda, la duración del plazo de suspensión, pues el art. 441 establece que la suspensión se levantará automáticamente a los dos o cuatro meses de ser acordada. Sin embargo, en el Real Decreto-ley existe la posibilidad de que la suspensión del lanzamiento sea más dilatada, pues su finalización dependerá de la adopción de las medidas pertinentes por la Administración o, en su defecto, de que haya finalizado el año 2025. La indefinición y lo extenso que puede ser este plazo han justificado la previsión del derecho a la compensación, que nace cuando la demora en la aplicación de las medidas sea superior a tres meses. Por el contrario, el legislador habrá considerado innecesaria

la compensación en el supuesto del art. 441 ya que en ese caso el plazo de suspensión inicial del proceso es exclusivamente de dos meses, sin posibilidad de ampliación, e inferior a los tres meses contemplados a efectos de la compensación en el Real Decreto-ley<sup>50</sup>. Por lo demás, quizá la ausencia de reparación para la medida prevista en la Ley de Enjuiciamiento Civil encuentre igualmente su justificación en el momento en que se prevé la suspensión o, si se prefiere, en el objeto de la suspensión. La Ley de Enjuiciamiento Civil aborda una suspensión inicial, cuando todavía no se puede afirmar que el demandante vaya a ver estimada su pretensión; mientras que en el Real Decreto-ley la suspensión lo es del desahucio o lanzamiento, habiendo prosperado ya, por tanto, la acción.

En cualquier caso, lo cierto es que el arrendador o titular de la vivienda ocupada que finalmente vea reconocido su derecho a recuperar la posesión del inmueble habrá experimentado un retraso en la satisfacción de su derecho a causa de la suspensión inicial del proceso, sin que tenga opción a verse compensado por ello<sup>51</sup>. Lo que es más, sea cual sea el pronunciamiento final, de lo que no cabe duda es de que la medida comporta una dilación en el acceso a la justicia para el arrendador o titular de la vivienda en la que habita una persona vulnerable.

#### 4. Aplazamientos del pago de la renta

Un nuevo ejemplo de obligación tuitiva impuesta al arrendador es el aplazamiento temporal de la deuda arrendaticia, introducido en el ya conocido Real Decreto-ley 11/2020, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al Covid-19<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> El plazo previsto por el art. 441 en el caso del gran tenedor es de cuatro meses, superior a los tres que dan derecho a la compensación derivada de la aplicación del Real Decreto-ley. Pero seguramente, a juicio del legislador, se trata de una diferencia menor que no merece ser tomada en consideración, habida cuenta del mayor rigor que las normas dispensan a estos titulares de vivienda.

<sup>51</sup> Más, si cabe, en el supuesto del gran tenedor, que debe añadir a este retraso el derivado del presupuesto procesal analizado, esto es, la necesaria acreditación de la condición vulnerable del arrendatario y el sometimiento a la conciliación o mediación previa.

<sup>52</sup> Al respecto pueden verse, ABAD LLORIA, I.; CASTILLO ECHEVARRÍA, R.: «Las medidas de moratoria y reducción de renta aprobadas a resultas del COVID-19», en *Actualidad jurídica Uría Menéndez*, núm. 55, 2021, pp. 129-132; ABASCAL MONEDERO, P. J.: «Otras medidas de apoyo...», *op. cit.*, pp. 319-326; RABADÁN SÁNCHEZ-LAFUENTE, F.: «La protección de la persona vulnerable...», *op. cit.*, pp. 367-368.

Para Quintiá, esta medida es un ejemplo de la respuesta del legislador al mandato constitucional de configuración jurídica del derecho a la vivienda, integrando el respeto a la dignidad como delimitador del contenido mínimo de aquel derecho, QUINTIÁ PASTRANA, A.: *Derecho a la vivienda...*, *op. cit.*, p. 46.

De forma expresiva, su art. 4 se titulaba «Aplicación automática de la moratoria de la deuda arrendaticia en caso de grandes tenedores y empresas o entidades públicas de vivienda». En consecuencia, no todos los arrendadores soportaron de forma imperativa esta medida, sino solo aquellos que tenían la condición de gran tenedor<sup>53</sup> y las empresas o entidades públicas de vivienda. No obstante, cuando el arrendador no se encontraba entre alguno de los anteriores podía asumirla igualmente, pero de manera potestativa entonces (art. 8 Real Decreto-ley 11/2020)<sup>54</sup>. El arrendatario con derecho a ella era también el mismo con derecho al aplazamiento del desahucio, es decir, el que reunía los requisitos previstos en el art. 5 de la norma<sup>55</sup>.

La obligación surgía en el seno de una relación jurídica de carácter patrimonial preexistente y constituida de forma voluntaria por las partes del negocio arrendaticio. En este caso, se mantenía la vigencia del contrato de arrendamiento y no mediaba necesariamente ningún incumplimiento, por lo que la relación jurídica no estaba siendo fiscalizada por el juez.

La carga tuitiva podía revestir dos modalidades, aplicándose aquella que seleccionase el arrendador<sup>56</sup>, ya fuera la reducción del 50 por 100 de la renta, ya la moratoria en el pago de la renta sin recargo alguno

---

<sup>53</sup> El concepto de gran tenedor se refiere en este caso al previsto en el mismo artículo y contempla a cualquier persona física o jurídica titular de más de 10 inmuebles urbanos, excluidos garajes y trasteros, o una superficie construida de más de 1500 m<sup>2</sup>.

<sup>54</sup> El arrendatario que podía solicitar esta medida voluntaria debía reunir los mismos requisitos que el que tenía derecho a disfrutarla, requisitos que se mencionan a continuación. Si el arrendador no obligado rechazaba tutelar al arrendatario, este tenía acceso a programas de ayuda por parte de la Administración (art. 9).

<sup>55</sup> Si bien, a este respecto, establecía el art. 5.3 que «No se entenderá que concurren los supuestos de vulnerabilidad económica a consecuencia de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19 a los efectos de obtener moratorias o ayudas en relación con la renta arrendaticia de la vivienda habitual cuando la persona arrendataria o cualquiera de las personas que componen la unidad familiar que habita aquella sea propietaria o usufructuaria de alguna vivienda en España. Se considerará que no concurren estas circunstancias cuando el derecho recaiga únicamente sobre una parte alícuota de la misma y se haya obtenido por herencia o mediante transmisión mortis causa sin testamento. Se exceptuará de este requisito también a quienes, siendo titulares de una vivienda, acrediten la no disponibilidad de la misma por causa de separación o divorcio, por cualquier otra causa ajena a su voluntad o cuando la vivienda resulte inaccesible por razón de discapacidad de su titular o de alguna de las personas que conforman la unidad de convivencia».

Disfrutaban también de este derecho los arrendatarios de viviendas pertenecientes al Fondo Social de Vivienda creado a raíz del Real Decreto-ley 27/2012. Se trata de un fondo constituido a través de un convenio entre el Gobierno y las entidades de crédito e integrado por viviendas de titularidad de las entidades financieras, destinadas a arrendamiento para personas en situación de especial vulnerabilidad que hubieran perdido su vivienda habitual a causa del impago del préstamo hipotecario o de la dación en pago de la vivienda (art. 4.3).

<sup>56</sup> La doctrina considera que el arrendatario realmente solo tiene derecho al aplazamiento y que la donación solo procede si el arrendador así lo decide. Por tal motivo, se sostiene también que en el supuesto de que el arrendador no se pronuncie sobre la medida escogida, procederá aplicar y exigir exclusivamente el aplazamiento. Así, ABAD LLORIA, I.; CASTILLO ECHEVARRÍA, R.: «Las medidas de moratoria...», *op. cit.*, pp. 131-132.

para el arrendatario, pues se contemplaba que las rentas aplazadas no devengaban intereses y se abonarían de manera fraccionada. En ambas fórmulas la obligación tenía carácter netamente patrimonial para el arrendador, pues en un caso asumía la pérdida del 50 por 100 de la renta acordada en el contrato y en el otro dejaba de percibirla temporalmente, sin ser compensado por el retraso<sup>57</sup>.

La medida estuvo limitada temporalmente al periodo de vigencia del estado de alarma declarado como consecuencia del Covid-19 y a los meses siguientes si aquel plazo resultaba insuficiente en relación con las circunstancias de vulnerabilidad, sin que pudieran superarse los cuatro meses. Si bien podía finalizar antes del plazo previsto, si el arrendatario tenía acceso a determinados programas de ayudas<sup>58</sup>.

En este supuesto sí se contemplaba la responsabilidad del arrendatario para el caso de solicitar el aplazamiento sin reunir los requisitos de vulnerabilidad económica del art. 5 o por buscar permanecer de manera voluntaria y deliberada en situación de vulnerabilidad. Responsabilidad que alcanzaba cuando menos a los daños y perjuicios que se hubieran podido producir, así como a todos los gastos que la aplicación de la medida hubiera generado (art. 7).

La moratoria de la deuda arrendaticia tuvo carácter claramente autoaplicativo. Era el propio arrendatario el que la solicitaba y el que justificaba cumplir los requisitos para ser beneficiario y, para ello, el art. 6 del Real Decreto-ley enumeraba la documentación que debía facilitar al arrendador<sup>59</sup>. Pero lo hacía de un modo un tanto deficiente, pues ni al arrendatario en una situación precaria y durante el estado de alarma debía resultar sencillo reunir la documentación requerida ni el arrendador llegaría a conclusiones definitivas sobre la vulnerabilidad del arrendatario, ya que a tenor de la norma también era posible sustituir la documentación probatoria de su condición por una declaración responsable (art. 6.2)<sup>60</sup>.

Al no apoyarse esta fórmula de protección en una relación judicializada, no tenían los tribunales protagonismo ni tampoco la Administración, a quien en este caso no correspondía acreditar las condiciones de vulnerabilidad. Todo ello planteaba enormes lagunas, pues no se contemplaba cómo determinar que era necesaria la ampliación tempo-

---

<sup>57</sup> La renta aplazada debía fraccionarse durante al menos tres años y siempre dentro del plazo de vigencia del contrato de arrendamiento o de sus prórrogas, art. 4.2.

<sup>58</sup> En concreto, un programa de ayudas transitorias de financiación para cobertura de gastos de vivienda de arrendatarios en situación de vulnerabilidad. Se trataba de una línea de préstamos concedidos por entidades de crédito sin devengar ningún tipo de gasto ni interés para el solicitante y totalmente avalados por el Estado (art. 9).

<sup>59</sup> Al respecto, véase nota núm. 17.

<sup>60</sup> Lo que es más, la carencia de recursos económicos debía acreditarse en todo caso a través de una declaración responsable, art. 6.1.e).

ral con posterioridad a la vigencia del periodo de estado de alarma, ni cómo podía conocer el arrendatario que el arrendador tenía la condición de obligado<sup>61</sup> o si, por el contrario, la moratoria era voluntaria para el titular del inmueble. Poco se decía sobre cómo depurar la mencionada responsabilidad del arrendatario por incumplimiento, pues nuevamente se dejaba sin concretar cómo debía hacerse efectiva y ante quién, debiendo por tanto interpretarse como un incumplimiento en las obligaciones derivadas del contrato de arrendamiento del que debía conocer la jurisdicción civil.

No cabe duda de que tantos vacíos eran buena muestra de la precipitación de la previsión y de los tiempos en los que se aprobó, y mejor ejemplo de la inseguridad y desprotección a la que se enfrentaron tanto arrendadores como arrendatarios<sup>62</sup>. También ponen de manifiesto que el llamado *Estado garante*, para ser efectivo, no puede limitarse a regular, desplazando hacia los privados la responsabilidad de cumplir ciertas exigencias del Estado social, sino que son necesarias ciertas *garantías* públicas de que el beneficiario recibe la atención de que se trate y de que el obligado no soporta más cargas de las debidas. Y lo cierto es que aquellas garantías solo las puede ofrecer el Estado a través de intervenciones, si quiera sean puntuales, de sus poderes públicos, sean estos los órganos administrativos o los tribunales de justicia.

## 5. Prórroga extraordinaria del contrato de alquiler

La disposición final primera de la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda, modifica el art. 10 de la Ley 29/1994, de Arrendamientos Urbanos, e introduce en su nuevo apartado segundo una medida tuitiva de protección del arrendatario vulnerable. En este caso, finalizada la prórroga obligatoria o tácita del contrato de arrendamiento de vivienda habitual, se abre la posibilidad de aplicar otra nueva prórroga extraordinaria por un periodo máximo de un año, durante la cual se mantendrán las mismas condiciones establecidas para el contrato en vigor.

---

<sup>61</sup> La incertidumbre podrá surgir en los supuestos en los que el arrendador es gran tenedor, no así si se trata de una empresa o entidad pública de vivienda.

<sup>62</sup> Tampoco se concretaba en el Real Decreto-ley 11/2020 la forma en la que el arrendador podía tener conocimiento de que el arrendatario tenía a su disposición el primer pago del programa de ayudas transitorias cuya creación se autorizaba en el art. 9. Según disponía el art. 4.4, la percepción del primer pago ponía fin a la situación de vulnerabilidad y a la moratoria o fraccionamiento de la deuda. Posteriormente, el Convenio de colaboración para la gestión de los avales y de la subvención de gastos e intereses por parte del Estado a arrendatarios en la «Línea de avales de arrendamiento COVID-19», suscrito el 1 de mayo de 2020 entre el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y el Instituto de Crédito Oficial, E.P.E., estableció que las entidades de crédito debían realizar los abonos directamente a los arrendadores —estimulación segunda e)—.

El beneficiario será el arrendatario en situación de vulnerabilidad acreditada en un informe o certificado emitido por los Servicios Sociales municipales o autonómicos en el último año. Pero es importante destacar que esta no es una protección coyuntural, por lo que podrá ser solicitada por cualquier arrendatario vulnerable en cualquier momento<sup>63</sup>. El obligado será en este caso el arrendador que tenga la condición de gran tenedor de acuerdo con la definición contenida en la Ley por el derecho a la vivienda (art. 3.k). La previsión tuitiva se sustenta en un vínculo contractual previo que se mantiene, pero ya de manera forzosa para una de las partes, tanto en lo que hace a su prolongación como a sus términos.

La obligación sustantiva del arrendador consiste en permitir que el arrendatario vulnerable conserve su vivienda habitual en el inmueble durante el tiempo que considere conveniente, sin superar un año desde la finalización del contrato, incluidas las prórrogas ordinarias y sin que pueda, por tanto, el arrendador disponer del uso de la vivienda. Y comporta además para el arrendador una obligación patrimonial, pues durante esta prórroga extraordinaria no pueden modificarse las condiciones del contrato y, en consecuencia, tampoco podrá actualizarse el precio del alquiler, pese a la pérdida económica que esto pueda comportar. El legislador deja meridianamente claro el alcance patrimonial de la obligación, pues incluye esta modificación de la Ley de Arrendamientos Urbanos en una disposición de la Ley 12/2023 que expresivamente titula «Medidas de contención de precios en la regulación de los contratos de arrendamiento de vivienda»<sup>64</sup>. Por descontado, ningún tipo de compensación se ha contemplado al respecto.

La medida tiene carácter autoaplicativo. El arrendatario debe solicitarla al arrendador, acreditando su situación de vulnerabilidad mediante el informe de los Servicios Sociales, sin que el arrendador pueda discutir u oponerse al informe. La norma no contempla la posibilidad de que el arrendatario deje de ser vulnerable durante el periodo de prórroga extraordinaria. Pero debería haber dispuesto si en ese caso se mantendrá igualmente el derecho al disfrute de la prórroga o si, desaparecido el supuesto de hecho que la justifica, el vínculo contractual llegará a su fin. Y si así fuera, debería haberse pronunciado sobre cómo habrá de proceder el arrendador: ¿habrá de pedir a los Servicios Sociales una reevaluación de la situación?, ¿habrá de dirigirse a la jurisdicción civil para recuperar su vivienda aplicándose entonces las previsiones del nuevo art. 441 de la Ley de Enjuiciamiento Civil?

---

<sup>63</sup> Si bien ha de tenerse en cuenta que la disposición transitoria cuarta de la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda, señala que los contratos anteriores a su entrada en vigor «continuarán rigiéndose por lo establecido en el régimen jurídico que les era de aplicación».

<sup>64</sup> En esta misma disposición se incorporan otras modificaciones de la Ley de Arrendamientos Urbanos que persiguen la misma finalidad, aunque no se han concebido específicamente para tutelar a personas vulnerables.

Por lo demás, resulta llamativo que a partir del informe emitido por los Servicios Sociales se imponga una obligación de tutela a un particular, pero no se desprendan consecuencias para la Administración, pues este informe de vulnerabilidad no tiene que ir acompañado de soluciones habitacionales, como sí sucedía cuando era solicitado por el juez. Lo que es más importante, tampoco se anticipan respuestas para afrontar la vulnerabilidad finalizado el periodo de prórroga. No deja de ser paradójico que, finalizado el contrato, si el arrendatario vulnerable ni abandona la vivienda ni solicita la prórroga, el arrendador pueda plantear la acción judicial para su recuperación posesoria y la dinámica de las medidas procesales analizadas exijan de la Administración la provisión de una alternativa habitacional. Mientras que cuando el arrendatario solicita la prórroga y la acreditación de su condición vulnerable, sin que la relación se judicialice, los Servicios Sociales no adquieran más obligación que la mera emisión del informe. Nada se dice y, por lo tanto, parece admitirse la posibilidad de que se encadenen la prórroga de tutela al arrendatario vulnerable y la ulterior suspensión del juicio, si el inquilino no abandonara la vivienda al finalizar la prórroga o no abonara el alquiler durante la misma. Más aún, cabe preguntarse qué ocurrirá si el arrendatario no solicita la prórroga, pero tampoco abandona la vivienda. Si el arrendador acudiera a la jurisdicción civil para recuperar la posesión del inmueble, ¿podría el juez tras solicitar la acreditación de la vulnerabilidad a los Servicios Sociales entender de oficio prorrogado el contrato, aunque la Ley de Arrendamientos Urbanos señale que la ampliación del vínculo «podrá aplicarse previa solicitud del arrendatario»? ¿O tendría el órgano judicial que aplicar directamente la tramitación prevista en el art. 441 pasando por alto la prórroga tuitiva? En fin, parece incuestionable que la redacción de esta garantía debería haberse hecho sin perder de vista las previsiones procesales de protección, tanto en lo que toca a su alcance como a la posible interacción y compatibilidad entre una y otras.

Problemática es también la indefinición del precepto respecto a la vulnerabilidad del arrendatario. El legislador no se ha detenido en delimitar las condiciones a tener en cuenta para que los servicios sociales realicen dicha calificación, lo que sin duda puede dar lugar a conflictos relevantes, pues el certificado de vulnerabilidad es la piedra angular de esta obligación tuitiva y su impugnabilidad controvertida, al igual que la caracterización jurídica de estos informes o certificaciones<sup>65</sup>. En cualquier caso, tratándose de una medida que afecta al contrato arrendaticio, el parámetro de vulnerabilidad debería ser único en todo el

---

<sup>65</sup> Sobre la naturaleza de los informes emitidos por la Administración y la posibilidad de recurrir su contenido o las respuestas a consultas planteadas a la Administración, pueden verse GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, J.: *Las actuaciones administrativas sin procedimiento*, Madrid, Marcial Pons, 2021, p. 188 y ss., GONZÁLEZ BOTIJA, F.: *Las respuestas de la Administración a las consultas de los ciudadanos*, Cizur Menor, Aranzadi, 2019, p. 227 y ss.

territorio y fijado en la norma estatal. Al no haberse procedido así, nos reiteramos en lo indicado en el epígrafe relativo a las condiciones para la admisión a trámite de la demanda del juicio verbal para la recuperación posesoria de la vivienda habitual, esto es, en la aplicación supletoria de las previsiones del art. 441 de la Ley de Enjuiciamiento Civil al respecto o, en su defecto, del art. 5 del Real Decreto-ley 11/2020.

En definitiva, la urgencia quizá explique la defectuosa técnica legislativa empleada para regular la moratoria de la renta en una situación de vulnerabilidad, pero ese motivo no puede ser la excusa de este precepto, cuyas omisiones y lagunas en nada garantizarán la seguridad jurídica del arrendatario vulnerable ni de su arrendador.

### **III. EL CONTORNO DE UN ESTADO SOCIAL EXTERNALIZADO PARA TUTELAR LA VULNERABILIDAD DANDO ACCESO A LA VIVIENDA A TRAVÉS DEL ALQUILER**

Las páginas anteriores son reveladoras de que las políticas públicas también se han apoyado en los arrendadores para facilitar el acceso a la vivienda de personas a las que las normas han calificado como vulnerables. Ciertamente es que en materia de arrendamientos no es novedoso que el legislador haga descansar sobre el arrendador el peso para ajustar el mercado de oferta y demanda de alquileres y, de este modo, facilitar una solución habitacional para el conjunto de la ciudadanía en abstracto. Pero la novedad de las medidas descritas radica en que con ellas no se busca una solución para toda la población interesada en disponer de una vivienda a través de un contrato de alquiler, sino solo para unos ciudadanos concretos definidos por su condición de vulnerables. Son estas las medidas que ahora nos interesan como manifestación de la externalización del Estado social en la tutela de la vulnerabilidad<sup>66</sup>.

#### **1. Medidas no siempre coyunturales de efectos siempre temporales**

En el recorrido realizado por las obligaciones tuitivas arrendaticias se puede observar que las primeras acciones tuvieron un carácter coyuntural, como reacción al impacto de la pandemia en las personas y familias que venían disfrutando de una vivienda en alquiler y se veían

---

<sup>66</sup> Por ser ajenas a la existencia de un vínculo contractual arrendaticio, no nos detendremos en adelante en las previsiones adoptadas al hilo de la ocupación de vivienda por personas vulnerables; sí expuestas en las páginas previas por acompañar a las medidas tuitivas del arrendatario vulnerable en gran parte de las normas abordadas, así en el Real Decreto 11/2020 y en la actualización de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

en peligro de perder su hogar. Salvando las distancias, estas medidas vinieron a ser el remedo de las adoptadas años atrás en materia de ejecución hipotecaria, si bien construidas ahora sobre los elementos de la relación arrendaticia. Así, por un lado, se frenaba la acción judicial de desalojo de la vivienda y su puesta a disposición del arrendador y, por otro, si no se había planteado todavía el conflicto judicial, se alteraba la renta del alquiler, ya reduciéndola, ya, en todo caso, retrasando su abono sin devengar por ello intereses de demora.

Las normas estatales recurrieron a estas fórmulas para tutelar situaciones concretas de vulnerabilidad, siguiendo la estela de lo que se había comenzado ya a hacer en materia de ejecución hipotecaria, de suministros domiciliarios de primera necesidad, como la electricidad, o de cuentas de pago básicas<sup>67</sup>. Y al igual que en estos casos fue una lacerante y prolongada crisis desatada por la burbuja inmobiliaria o las *subprimes* el detonante del giro hacia las nuevas formas de externalización del Estado social, a partir de 2020 fue el terrible contexto económico y social provocado por la pandemia el que llevó al legislador a replicar soluciones del mismo tenor para evitar la pérdida de la vivienda por personas vulnerables que la venían disfrutando en régimen de arrendamiento.

Característico de esta coyunturalidad es el tipo de norma que materializó las medidas tuitivas analizadas. A través del decreto-ley se afrontó una situación de extraordinaria y urgente necesidad, como evidencian las fechas en las que fueron adoptados el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo<sup>68</sup>, y el ulterior 37/2020, de 22 de diciembre<sup>69</sup>.

---

<sup>67</sup> Sobre la imposición de obligaciones tuitivas en estas parcelas, véanse, respectivamente, los capítulos de este libro a cargo de F. GONZÁLEZ BOTIJA, R. CABALLERO SÁNCHEZ y M. A. SALVADOR ARMENDÁRIZ.

<sup>68</sup> Señalaba su exposición de motivos que «El pasado 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud declaró pandemia internacional a la situación de emergencia de salud pública provocada por el COVID-19. La rápida propagación, tanto a nivel nacional como internacional, ha motivado la necesidad de reaccionar de forma rápida y de adoptar medidas urgentes y contundentes con el objetivo de amortiguar el impacto de esta crisis sin precedentes. Esta crisis sanitaria está teniendo un impacto directo en la economía y en la sociedad [...]. En estas circunstancias excepcionales, la política económica debe estar orientada a [...] ayudar a los más vulnerables [...]. Concretamente, este nuevo real decreto-ley persigue, en primer lugar, la adopción de un nuevo paquete de medidas de carácter social dirigidas al apoyo a [...] familias y colectivos vulnerables, haciendo especial hincapié en aquellos que más lo necesitan. [...] En primer lugar, se adoptan medidas dirigidas al apoyo al alquiler de personas vulnerables. [...] En este contexto, las medidas adoptadas en este real decreto-ley están orientadas a [...]:

Primero, responder a la situación de vulnerabilidad en que incurran los arrendatarios de vivienda habitual como consecuencia de circunstancias sobrevenidas debidas a la crisis sanitaria del COVID-19, especialmente aquellos que ya hacían un elevado esfuerzo para el pago de las rentas, pero también aquellos que, sin estar previamente en esa situación, se encuentren ahora en ella circunstancialmente».

<sup>69</sup> Aclaraba su exposición de motivos que «en estos momentos, además de trazar el marco general y reforzar los instrumentos públicos para abordar los retos de la vivienda, es preciso ofrecer respuesta inmediata a la grave situación de aquellas personas y hogares que están ex-

De igual modo y en consonancia con este carácter coyuntural, la vigencia de esta forma de externalizar el Estado social solo estaba prevista para periodos concretos de tiempo y tenía y tiene fecha de caducidad —la finalización del estado de alarma, respecto a la renta del alquiler, y el 31 de diciembre de 2025, respecto a los desalojos—<sup>70</sup>. Cuestión distinta es que, a juicio del poder ejecutivo, las circunstancias que definen esa coyuntura no desaparezcan y exijan el dictado de nuevos decretos-leyes que amplíen el periodo en el que es posible seguir adoptando las acciones de tutela. Como se ha apuntado, eso es lo que está ocurriendo con la sucesión de normas de urgencia que reiteradamente vienen dilatando desde 2020 el margen temporal en el que se puede acordar la suspensión de los desalojos prevista en los arts. 1 y 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020.

Superada la necesidad de inmediatez en la respuesta a la crisis, las medidas tuitivas —frenando nuevamente el proceso tendente al desalojo y puesta a disposición del arrendador de la vivienda alquilada o prorrogando del contrato de arrendamiento— se han hecho hueco entre las políticas públicas en materia de vivienda, siendo acogidas de forma definitiva y perdiendo el carácter coyuntural. Así, las modificaciones que la Ley por el derecho a la vivienda realiza en la Ley de Arrendamientos Urbanos y en la Ley de Enjuiciamiento Civil no son una respuesta a necesidades derivadas de una crisis concreta, sino a la vulnerabilidad presente y asentada en nuestra sociedad. En consonancia con este rasgo, la vigencia de las últimas normas es indefinida, por lo que la carga del arrendador que alberga a personas vulnerables o, si se prefiere, el derecho del arrendatario vulnerable quedan incorporados ya al ordenamiento. Esto explica también el abandono del decreto-ley y su sustitución por la ley ordinaria, la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda.

Ahora bien, unas y otras medidas, coyunturales e indefinidas, coinciden en la temporalidad de sus efectos. Es importante destacar este

---

perimentando con mayor crudeza los efectos de la pandemia, en un contexto marcado por la declaración de un estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 [...]. En este contexto, es preciso seguir avanzando a través de soluciones efectivas, ponderadas y equilibradas para asegurar la protección social de las personas y hogares en el ámbito de la vivienda y utilizar para ello el instrumento jurídico del real decreto-ley ya que el requisito de extraordinaria necesidad y la urgencia de las medidas se apoyan y justifican en sólidos motivos. El primer motivo de urgencia y necesidad de las medidas deriva de la combinación de una situación sociosanitaria sin precedentes en nuestro país, que ha llevado a declarar el estado de alarma, y que ocasiona las más graves consecuencias en la salud de las personas, con la difícil situación económica y social por la que atraviesan un gran número de hogares, que pueden verse abocados a perder la vivienda en la que residen en el contexto de la pandemia, tratándose de una situación ante las que los poderes públicos deben actuar, activando todos los instrumentos de política social y de vivienda a su disposición [...].»

<sup>70</sup> Adviértase que no se trata ahora de insistir en la provisionalidad del decreto-ley, sino en que las medidas que regula dejan de poder adoptarse a partir de determinada fecha.

aspecto, porque la paralización del proceso en sus distintas formas, la moratoria del alquiler o la prórroga del contrato ampararán al arrendatario por periodos más o menos extensos, pero siempre acotados en el tiempo. De este modo, el arrendador no soportará la medida tuitiva *sine die* y llegará un momento en el que, de mantenerse la vulnerabilidad, tendrán que ser los servicios sociales los que se hagan cargo de su atención<sup>71</sup>.

## 2. La presencia de los poderes públicos en el desenvolvimiento de las medidas

En atención a la presencia pública, las medidas analizadas se pueden clasificar en dos grandes grupos: medidas autoaplicativas y medidas a cuya aplicación proceden los poderes públicos.

---

<sup>71</sup> Los efectos de la medida tuitiva de suspensión del juicio verbal introducida en la Ley de Enjuiciamiento Civil tienen una duración máxima de 2 o 4 meses, como se señaló en su momento. Los de la suspensión regulada en el Real Decreto-ley 11/2020 también tienen una duración temporalmente limitada, pero su formulación puede llegar a ser problemática, ya que su finalización se fija en el momento en que la Administración ponga en práctica una acción sustitutiva o, en su defecto, con la llegada de la fecha prevista en la norma o en las normas que contienen las sucesivas prórrogas. El legislador ha contemplado que su efecto esté acotado en el tiempo; ahora bien, ocurre en este caso que la inoperancia de la Administración facilitando la solución habitacional alternativa sumada a los repetidos aplazamientos de la fecha de finalización de la medida pueden prolongar por extensos periodos la suspensión del desahucio o lanzamiento y, por consiguiente, la duración de la carga que soporta el arrendador. La STC 126/2024 ha sido muy esclarecedora a este respecto. En ella se resolvía un recurso de amparo contra las decisiones judiciales que denegaron la posibilidad de prorrogar la suspensión de un lanzamiento en aplicación del art. 1 del Real Decreto-ley 11/2020 y los sucesivos reales decretos-leyes de prórroga de aquel. La recurrente había logrado la suspensión hasta en dos ocasiones del procedimiento de juicio verbal de desahucio por expiración del plazo contractual de arrendamiento. Pero ante la solicitud de un tercer aplazamiento fundado en un nuevo real decreto-ley de prórroga, acabó resolviéndose que las normas «solo permiten al arrendatario instar un único incidente de suspensión extraordinaria del desahucio o lanzamiento y [...] ya habían planteado hasta tres incidentes de suspensión por vulnerabilidad sin que por las administraciones públicas competentes hubieran adoptado las medidas adecuadas para satisfacer la necesidad habitacional de esas personas».

La sentencia constitucional otorgó el amparo a la arrendataria recurrente al considerar vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva como consecuencia del dictado de unas resoluciones judiciales «cuya fundamentación es fruto de un proceso deductivo irrazonable y meramente voluntarista». Y, lo que es más importante, confirmó que, mientras se encuentren en vigor las normas que prorrogan el art. 1 y 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020, es posible seguir solicitando y obteniendo la protección de la medida tuitiva, pues «no resulta ajustado a la finalidad del precepto restringir el alcance procesal de la norma a la interposición de un único incidente de suspensión, cuyo efecto impediría ampliar el plazo de suspensión pese a mantenerse la situación de vulnerabilidad que determinó la aplicación de la medida. [...] La finalidad que pretende la aplicación sucesiva de estas normas responde a la necesidad de mantener en el tiempo estas medidas y seguir atendiendo a las necesidades de estos hogares, incompatible con un planteamiento que restringe en el ámbito procesal la suspensión del lanzamiento. [...] La literalidad de la norma tampoco permite deducir la obligación de interponer un único incidente de suspensión [...] y no poder pedir su prórroga tampoco puede deducirse del examen literal de la norma» —FJ 3.B—.

Las primeras responden a un diseño en el que solo las partes de la relación arrendaticia intervienen. Se trata de la moratoria en el pago y de la prórroga del contrato. El arrendatario vulnerable debe solicitar ante el arrendador el beneficio previsto en la normativa y es también el arrendatario quien debe justificar ante aquel su condición de sujeto vulnerable, sin que ningún poder público tenga que adoptar una decisión sobre la procedencia de la tutela. Incluso en este bloque puede hacerse una subdivisión entre la fórmula en la que la acreditación de la vulnerabilidad requiere una certificación pública —la prórroga— y aquella otra en la que ni eso era necesario —la moratoria—.

En estos casos la medida no trasciende la relación jurídico-privada, nadie más que las partes contratantes son conocedoras del estado de la relación y del alcance de la tutela y quizá por ello no está prevista la adopción de una acción sustitutoria por la Administración cuando finalice la protección dispensada por el arrendador. Como se indicaba más atrás, sorprende esta ausencia de la Administración en el supuesto de la prórroga, pues está al corriente de la vulnerabilidad al haberla certificado, pero la norma no contempla ningún seguimiento de la situación del arrendatario ni, como se ha apuntado, intervención pública en la relación privada. En tales circunstancias parece que el Estado social y prestador ha evolucionado hacia un Estado meramente regulador, ciertamente con fines sociales, pero ausente a la hora de asegurar y comprobar que la atención es real.

A diferencia de lo que ocurre con la asistencia prestada por las empresas energéticas a los consumidores vulnerables, en la tutela al arrendatario vulnerable, el arrendador parece volverse la parte más débil de la relación jurídica —advírtase que se está haciendo referencia exclusivamente a la influencia de las partes en el vínculo contractual afectado por la medida de auxilio y en ningún caso a sus respectivas situaciones personales—. El consumidor vulnerable depende del suministrador para disfrutar del beneficio, por ello, la falta de seguimiento o de intervención de la Administración en esta relación pueden colocar a la persona vulnerable en una situación de clara desventaja o desamparo frente al empresario. Pero en la tutela arrendaticia autoaplicativa ocurre todo lo contrario, dado que el arrendatario no necesita de actuaciones adicionales del arrendador para asegurarse la protección. Ya está en posesión de la vivienda que satisface su necesidad habitacional, por lo que realmente es el arrendador el que puede experimentar dificultades para hacer valer sus derechos o para asegurarse de que la carga que soporta es la debida de conformidad con las normas. A la postre, parece que solo la vía judicial civil podría dar satisfacción a sus pretensiones, pero en ella de nuevo se encontrará con la tutela del arrendatario de carácter no autoaplicativo.

El segundo bloque de acciones se antoja más efectivo, pues cuenta con la intermediación tanto del poder judicial como de la Adminis-

tración. Así, mientras el primero acuerda la imposición de la medida (suspensión del desahucio, admisión a trámite de la demanda o suspensión del juicio verbal de desahucio), la segunda certifica la condición de vulnerabilidad y, además, y en esto se diferencia claramente su presencia de la prevista en el otro bloque, está obligada a diseñar y poner en práctica una solución habitacional alternativa que sustituirá a la afrontada por el arrendador. La relación entre las partes sigue siendo de naturaleza privada, pero al haber surgido el conflicto y confiado al poder judicial su resolución, se ha aprovechado tal contexto por el legislador para desplazar hacia los poderes públicos el protagonismo en la adopción de una solución para la necesidad del arrendatario vulnerable. De este modo, se consigue cierto equilibrio entre las partes, no solo porque cuentan con la posibilidad de alegar y argumentar acerca de la pertinencia de la medida o de las circunstancias que la justifican, sino también porque disponen de los recursos procesales para su defensa en caso de disconformidad. Y aquí radica otra gran diferencia entre la presencia de la Administración en la prórroga tuitiva y en estos supuestos.

En efecto, no se puede negar la trascendencia del informe que acredita la vulnerabilidad para la efectiva aplicación de las previsiones tuitivas. Ahora bien, cuando la tutela se despliega a raíz del proceso, aunque la opinión de la Administración no pueda ser objetada por las partes en vía administrativa, sí puede ser discutida en sede judicial y con ello también su adecuación y pertinencia. Sin embargo, cuando el informe se requiere en el supuesto autoaplicativo, la parte del contrato arrendaticio que tiene que soportar la medida y aceptar sin más el contenido del informe, no tiene opción de participar en el procedimiento de evaluación del arrendatario vulnerable ni otra fórmula para su defensa que el ejercicio de la acción judicial, interferida nuevamente por las soluciones tuitivas procesales. A la postre, las posibilidades de defensa de su posición experimentan entonces un claro debilitamiento.

### **3. El beneficiario de la acción tuitiva y su repercusión en la naturaleza de las medidas**

Como se ha apuntado ya, el halo de tutela que se desprende de las medidas abordadas no protege a todos los arrendatarios, sino exclusivamente a aquellos que pueden ser calificados como vulnerables. La irrupción legislativa de este atributo y la idea a la que se refiere hacen acto de presencia en la regulación sectorial a partir del primer decenio del presente siglo<sup>72</sup>. En general, puede decirse que su empleo responde

---

<sup>72</sup> CABALLERO SÁNCHEZ, R., «El concepto de consumidor vulnerable y su protección por el Estado social de Derecho», texto inédito de la ponencia presentada al IV Congreso del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración, «Innovación pública, reconstrucción de la democracia y sostenibilidad para un mundo post-covid», Madrid, 2022. A través de este

a la identificación de «quienes están fuera del sistema o están en riesgo de pasar a estarlo, y que se plasma en el acceso efectivo a los diversos servicios y consumos de carácter básico», ya que el Estado social ha acudido en su amparo frente a las reiteradas crisis «cuando se trate de situaciones de pobreza extrema, pero también cuando sin alcanzar esa precariedad se acredite insuficiencia de recursos para disfrutar de estándares básicos de calidad de vida que se reputen universales»<sup>73</sup>.

De forma intuitiva puede afirmarse que el inquilino vulnerable al que las normas tratan de proteger es aquel que por su especial situación económica corre el riesgo de perder el hogar que disfruta en régimen de alquiler. Ahora bien, cuál es esa situación precaria es algo que se acota caso a caso sin que, ni siquiera en normas todas ellas estatales y todas ellas relativas a la tutela del arrendatario vulnerable, el legislador haya creído oportuno delimitar el concepto de forma unívoca. Como se ha expuesto en las líneas precedentes, el Real Decreto-ley 11/2020 define al inquilino vulnerable con criterios que no coinciden con los que recoge la reformada Ley de Enjuiciamiento Civil a igual efecto. Y lo que es más, la delimitación de la vulnerabilidad se omite en otras medidas tuitivas de la misma Ley de Enjuiciamiento Civil y en la modificada Ley de Arrendamientos Urbanos.

La evidencia que se desprende de todas estas actuaciones de tutela es que aspiran a proteger al arrendatario desfavorecido que por tal circunstancia va a perder su vivienda o está en riesgo de perderla. Es esa precariedad la que motiva la búsqueda de respuestas y, quizá, la multiplicidad que puede adoptar y los cambios a los que se ve expuesta han desincentivado al legislador para configurar un único modelo de vulnerabilidad<sup>74</sup>. Con todo, el intento de homogenización habría sido conveniente y quizá podían haberse incluido en estas normas, al menos en las que no tienen carácter coyuntural, fórmulas que permitieran la modificación y adaptación de los parámetros de la vulnerabilidad de manera más ágil, como la deslegalización mediante una remisión reglamentaria para futuras alteraciones<sup>75</sup>.

Pero retomando el objetivo primordial de esta singular externalización, la salvaguarda de personas vulnerables, debe destacarse que su encuadramiento está más próximo al título competencial sobre asistencia social que al relativo específicamente a la vivienda. Sobre aquel

---

interesante trabajo puede rastrearse la irrupción y posterior desarrollo en nuestra legislación del concepto de vulnerabilidad y de consumidor vulnerable a partir del primer decenio del siglo XXI.

<sup>73</sup> *Ibidem*.

<sup>74</sup> De no ser así, sería necesario reprochar al legislador su imprecisión y falta de coherencia, contrarias a los exigibles principios de buena regulación, en particular, al de seguridad jurídica.

<sup>75</sup> Repárese en que los preceptos que delimitan este carácter suelen tener un alto contenido técnico-económico que puede estar en muchas ocasiones vinculado a fluctuaciones micro o macroeconómicas y, en todo caso, a la evolución del nivel de riqueza de la sociedad.

ha señalado nuestro Tribunal Constitucional que la noción material de asistencia social «no está precisada en el texto constitucional, por lo que ha de entenderse remitida a conceptos elaborados en el plano de la legislación general, que no han dejado de ser tenidos en cuenta por el constituyente. De la legislación vigente se deduce la existencia de una asistencia social externa al sistema de Seguridad Social y no integrada en él, a la que ha de entenderse hecha la remisión contenida en el art. 148.1.20 CE, y, por tanto, competencia posible de las comunidades autónomas [...] *Esta asistencia social aparece como un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza aquel sistema y que opera mediante técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social.* En el momento actual —con independencia de que la evolución del sistema de Seguridad Social pueda ir en la misma dirección— es característica de la asistencia social su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios» —STC 76/1986, de 9 de junio, FJ 7—.

Lo que ha movido al legislador a dictar las medidas estudiadas no es la regulación del mercado de la vivienda ni el mantenimiento de determinados estándares de calidad ni facilitar de forma general el acceso a la vivienda<sup>76</sup>. Le ha movido la protección de situaciones de necesidad específicas sentidas por determinados sectores de la población, por personas vulnerables, y relacionadas con el mantenimiento de su vivienda, de su hogar. Cierto es que el Alto Tribunal viene asociando el título competencial sobre asistencia social a acciones cuya puesta en práctica sea responsabilidad directa de los poderes públicos, bien que «su dispensación la llevarían a cabo entes públicos u organismos dependientes de entes públicos. De esta forma, la asistencia social vendría conformada como una técnica pública de protección, lo que la distingue de la clásica beneficencia, en la que históricamente halla sus raíces (STC 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4)» —STC 36/2022 FJ 4 A.b)—. No se nos oculta que esta conceptualización de la asistencia social sigue vinculada al modelo clásico de Estado social y prestador. Pero, como trata de defenderse en esta obra, ese Estado social de corte tra-

<sup>76</sup> Sobre la distribución de competencias en materia de vivienda, entre otros, pueden consultarse QUINTIÁ PASTRANA, A.: *Derecho a la vivienda...*, *op. cit.*, p. 95 y ss.; VELASCO CABALLERO, F.: «Complejidad competencial y diversidad de formas normativas: el caso de la Ley por el Derecho a la Vivienda», en *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, vol. 8, 2023, pp. 61-94; TORNOS MAS, J.: «Derechos sociales, Comunidades Autónomas y crisis económica. Las políticas autonómicas en materia de vivienda», en *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, núm. 62, 2017, p. 35 y ss.; ARIAS MARTÍNEZ, M. A.: «Las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la reciente jurisprudencia constitucional», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 11, 2019, pp. 106-121; MOREU CARBONELL, E.: «El impacto...», *op. cit.*, pp. 23-24, 32-33; DURBÁN MARTÍN, I.: «La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda: un análisis desde el prisma competencial», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 64, 2023, pp. 1-26.

dicional ha incorporado nuevas fórmulas para la tutela social, externalizando la protección de la vulnerabilidad de la que es responsable, no ya a través de métodos de gestión indirecta, sino, dando un paso más, imponiendo a terceros una obligación de tutela respecto de ciudadanos vulnerables. Por ello y consecuentemente con la evolución del Estado social, el título competencial sobre asistencia social debe ser también objeto de reconfiguración en cuanto a sus confines. Estos ya no han de situarse allí donde esté presente la actuación pública, sino allí donde se protejan situaciones de necesidad por iniciativa pública, ya sea directamente, indirectamente o por terceros de forma coactiva, como venimos exponiendo<sup>77</sup>. Por lo demás, la tutela de la vulnerabilidad que estamos abordando tampoco es una forma de beneficencia privada, pues no se caracteriza por la voluntariedad y la acción desinteresada. Muy al contrario, las actuaciones tuitivas de la vulnerabilidad incorporadas con este nuevo avance del Estado social externalizado se distinguen por ser una carga impuesta por la normativa e incompatible con cualquier referencia a la filantropía.

Ahora bien, las normas y medidas analizadas son de procedencia estatal, pero la asistencia social es un título que no está incluido en el art. 149.1 de la Constitución, sino en el art. 148.1.20, por lo que han sido los textos estatutarios los que lo han asumido. Con todo, el Tribunal Constitucional ha reconocido que el Estado puede intervenir también en este ámbito. Por un lado, porque siendo esta «una materia compleja, que resulta central en un Estado social» —STC 36/2012, FJ 4—, la transversalidad del título va a entrar en conexión con otros de competencia estatal. Esto es, «son las Comunidades Autónomas las

---

<sup>77</sup> Señala Vaquer que la acción social, terminología que prefiere para referirse a lo que venimos denominando asistencia social, «es, o debiera ser, la expresión más acabada de la cláusula del Estado social» y apunta que pretende «subvenir las carencias o los estados de necesidad por los que pueden pasar los individuos o los grupos que forman, para que estos puedan ser efectivamente iguales y desarrollar libremente su personalidad en sociedad». Busca la «prevención/corrección de situaciones de necesidad distintivas de determinados individuos o grupos, que los margina socialmente haciendo necesaria una acción especial de integración» e incluye aquí tanto la pobreza, como otras circunstancias como la vejez, la infancia, la drogodependencia, etc., proyectando así la acción social no solo sobre la vulnerabilidad económica, sino también sobre lo que las normas denominan vulnerabilidad social. También Vaquer mantiene la asistencia social en la órbita de la acción pública, pues entiende que la conforman un «conjunto de prestaciones públicas gratuitas, o no contributivas». En VAQUER CABALLERÍA, M.: *La acción social (Un estudio sobre la actualidad del Estado social de derecho)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002, pp. 19, 65, 163 y 168.

De igual modo, Pemán Gavín entiende que la asistencia social comprende acciones públicas que pueden ser tanto de prestación como de fomento, impulsando estas últimas las acciones privadas que sirvan al mismo fin que la acción pública de prestación. Así, PEMÁN GAVÍN, J.: «La asistencia social en España: delimitación conceptual y marco jurídico general», en *Documentación Administrativa*, núms. 271-272, 2005, p. 46.

Por nuestra parte, añadiríamos a la enumeración la actividad de limitación a través de la cual se consigue que sujetos privados sustituyan coactivamente la actividad pública de prestación.

que tienen la competencia para diseñar su propia política de asistencia social, sin perjuicio de las competencias que al Estado correspondan en virtud del art. 149.3, en el art. 150.3 o, en su caso, en el art. 149.1» —STC 146/1986, FJ 5, y STC 36/2012, FJ 4—. Y por otro porque no puede afirmarse sin más su carácter autonómico exclusivo, ya que «las competencias exclusivas no pueden entenderse en su estricto sentido de exclusión de actuación en el campo de lo social [...] del Estado, “respecto de aquellos problemas específicos que requieran para su adecuado estudio y tratamiento un ámbito más amplio que el de la Comunidad Autónoma”, especialmente en cuanto se refiera a “la existencia de problemas y de tratamiento de problemas que exceden del ámbito de la Comunidad Autónoma, en cuanto se trate de políticas de asistencia social, que sólo tengan sentido en cuanto referidas al país en su conjunto”», —STC 146/1986, FJ 5, y STC 36/2012, FJ 4—<sup>78</sup>.

Ambas derivadas están presentes en la examinada protección a los arrendatarios vulnerables impuesta a los arrendadores. De ahí que haya sido regulada por el legislador estatal. Así, pese a tratarse de diversas fórmulas de asistencia social en su renovada concepción acorde con las nuevas vestiduras del Estado social, no puede negarse su identificación con títulos exclusivos del Estado, ya sea por su imbricación en el Derecho Civil (art. 149.1.8 CE), en el que necesariamente debe encuadrarse la prórroga del contrato como medida de tutela, ya en el Derecho Procesal (art. 149.1.6 CE), al que debe reconducirse la tutela implantada a lo largo del *iter* procesal tendente al desalojo del arrendatario. El legislador autonómico no podría imponer previsiones de tal naturaleza<sup>79</sup>,

<sup>78</sup> Sobre cómo el Estado puede incidir en la materia asistencia social, pueden verse VÁQUER CABALLERÍA, M.: *La acción social...*, pp. 101-105; PEMÁN GAVÍN, J.: «Sobre el concepto constitucional de asistencia social. Estado y Comunidades Autónomas ante las actuaciones públicas de carácter asistencial», en *Revista de Administración Pública*, núm. 161, 2003, pp. 272-280.

<sup>79</sup> La intromisión en la competencia estatal para regular la legislación civil y las bases de las obligaciones contractuales llevó al Tribunal Constitucional a anular diversos preceptos de la Ley 11/2020 del Parlamento de Cataluña, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y del Decreto-ley de la Generalitat de Cataluña 50/2020, de medidas urgentes para estimular la promoción de viviendas con protección oficial y de nuevas modalidades de alojamiento en régimen de alquiler, relativos a la fijación de la renta de alquiler y a la asunción de gastos no previstos en el contrato de arrendamiento —SSTC 37/2022, FJ 4; 57/2022, FJ 4, y 118/2022, FJ único—. A raíz de la STC 120/2024 —FJ 5.C.c.i. e ii.—, igual suerte han corrido los preceptos de la Ley 1/2022 del Parlamento de Cataluña, de modificación de la Ley 18/2007, la Ley 24/2015 y la Ley 4/2016, para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda, en los que se abordaba la imposición y prórroga de un alquiler social forzoso.

Por invadir el título competencial estatal relativo a derecho procesal (art. 149.1.6 CE), la STC 28/2022 ha anulado los preceptos del Decreto-ley 37/2020, de refuerzo de la protección del derecho a la vivienda, del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, que establecían que, durante la vigencia del estado de alarma decretado a causa de la pandemia o de otras medidas que restringieran la movilidad, era requisito procesal previo a la interposición de demandas dirigidas al lanzamiento o desahucio de vivienda de personas vulnerables la oferta de un alquiler social, que debía interrumpirse el proceso para realizar dicha oferta si la demanda había sido ya inter-

aunque sí podrá colaborar con el legislador estatal en la tutela de los arrendatarios vulnerables a través de otras actuaciones que tengan cabida en sus títulos competenciales. Y si nos preguntamos si tal colaboración podría alcanzar a la delimitación de la vulnerabilidad que da derecho a la tutela contemplada en las normas estatales, nuestra opinión, como se ha adelantado ya<sup>80</sup>, es negativa. Y lo es por el estrecho vínculo de estas acciones con los mencionados títulos competenciales estatales de cuyo ejercicio son manifestación. Pero lo es también y muy especialmente por la necesidad de abordar el problema de la pérdida de la vivienda de los arrendatarios vulnerables de manera global en todo el territorio, haciéndolo de igual forma para todos los ciudadanos. Posibilitando que todos los que se encuentren en esa situación disfruten por igual de los derechos y facultades que se desprenden de las medidas y que todos los arrendadores soporten las cargas y obligaciones derivadas de ellas sin disparidades territoriales; señalando un estándar de

---

puesta y la interrupción del lanzamiento o desahucio de la vivienda cuando el proceso afectase a personas vulnerables —FF.JJ. 4, 5 y 6—. Con el mismo argumento fueron anulados por la STC 57/2022, FJ 5, los preceptos de la Ley 11/2020 del Parlamento de Cataluña que condicionaban el inicio del procedimiento judicial de desahucio por impago del arrendatario vulnerable a la formulación de una oferta previa de alquiler social. Y a igual conclusión ha llegado la STC 120/2024 —FJ 5.B.d— respecto de preceptos de similar tenor de la Ley 1/2022 del Parlamento de Cataluña, antes referida.

Curiosa e incomprensiblemente, la STC 21/2019 declaró la constitucionalidad del precepto de la Ley 10/2016, de medidas de emergencia de Aragón, en el que se establecía la suspensión de los procesos de desahucio por impago de alquiler de personas vulnerables, a la espera de que la Administración les ofreciera una solución habitacional digna. El Tribunal sostuvo en el FJ 6 que la medida no vulneraba el art. 149.1.6 CE porque simplemente configuraba un mecanismo sustantivo de protección de situaciones de necesidad vinculado a actuaciones que debía desplegar la Administración. Si bien no hay nada que objetar a la interpretación finalista del precepto que se hacía la sentencia, tampoco puede olvidarse que a tal efecto se contemplaba la paralización del proceso, medida que no puede dejar de calificarse como procesal. Más aún, esta y otras sentencias realizaron una interpretación conforme del mandato relativo a la suspensión y facilitación de alternativas habitacionales en supuestos de lanzamientos hipotecarios, toda vez que la suspensión de esos procesos estaba ya prevista en la normativa estatal (Ley 1/2003). De este modo, se consideró que las normas autonómicas no ordenaban como tal la suspensión, sino la búsqueda de una alternativa ocupacional mientras durase la suspensión procesal decretada por la norma estatal. Pero esta interpretación conforme no podía hacerse extensiva a las previsiones que afectaban a las suspensiones de los desahucios en juicios por impago de alquiler, pues en aquel momento las normas estatales no habían introducido la suspensión en estos procesos. Esta llegaría en marzo de 2019, mientras que la Ley fue aprobada en 2016 y la sentencia dictada en febrero de 2019.

El voto particular suscrito por los magistrados Roca Trías y Montoya Melgar es muy crítico con este aspecto del pronunciamiento de la sentencia. En su opinión no cabe duda de que las previsiones aludidas invaden la competencia estatal para regular la materia procesal y son, por tanto, inconstitucionales, ya que introducen «una especialidad de naturaleza procesal que supone una alteración del régimen comúnmente aplicable en todo el territorio nacional en los procedimientos de desahucio por falta de pago de la renta pactada en el arrendamiento [...] se está introduciendo una innovación en un procedimiento judicial [...]. En consecuencia, se ha invadido la competencia exclusiva del Estado en materia procesal».

<sup>80</sup> Sobre la posibilidad de que la Ley de Enjuiciamiento Civil esté haciendo una remisión a las normas autonómicas para delimitar la vulnerabilidad, véase la nota núm. 39.

vulnerabilidad común que permita identificar en cualquier lugar a los sujetos con derecho a este tipo de protección y a sus obligados, como el art. 149.1.1 CE encomienda hacer al Estado<sup>81</sup>.

#### 4. El sujeto obligado a tutelar la vulnerabilidad, la finalidad de la carga soportada y la repercusión sobre su compensación

En buena lógica, si los sujetos beneficiarios de las previsiones tuitivas no son todos los arrendatarios, sino exclusivamente los que estén en una posición vulnerable, tampoco todos los arrendadores soportarán la carga que comportan. Solo lo harán aquellos cuyo vínculo arrendaticio se entable con un sujeto que acabe por verse en una situación de vulnerabilidad. El dato no es intrascendente, porque de él

---

<sup>81</sup> Delimitando la vulnerabilidad se concreta quién es el sujeto titular del derecho y, consecuentemente, el sujeto obligado a la tutela. Identificando sin distinguirse territoriales a la persona vulnerable se fijan las condiciones básicas para la igualdad en el ejercicio del derecho. De ahí que haya de ser la norma estatal la que lleve a cabo tal precisión y no las normas autonómicas que abocarían a una disparidad que rompería la pretendida igualdad en el disfrute. A la postre, como señalaba la STC 61/1997, FJ 8, la regulación estatal dictada al amparo del art. 149.1.1 permite establecer «aquellos criterios que guardan una relación necesaria con aquéllas, tales como [...] condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho», teniendo en cuenta además que es la «igualdad de todos los españoles [la que] justifica y ampara el ejercicio de la competencia estatal» —FJ 7b)—.

Por lo demás, como acredita la jurisprudencia del Alto Tribunal, el título competencial estatal se proyecta sobre cualquier derecho constitucional, sin limitarse a los fundamentales e incluyendo también los regulados al hilo del desarrollo de los principios rectores, como sería en este caso el derecho a la asistencia social complementaria a la que se refiere el art. 41 CE, si bien que proyectado sobre la vivienda, art. 47 CE. Al respecto, afirmaba el Tribunal que «se debe entender que los principios rectores de la política social y económica del capítulo III del título I de la Constitución [...] pueden ponerse en conexión directa con la regla competencial ex art. 149.1.1 CE» —STC 33/2014, FJ 4—. Sobre esta comprensión amplia de los derechos puede verse, SÁEZ ROYO, E.: «La estructura organizativa territorial del sistema de atención a la dependencia y relaciones de cooperación administrativa», en AA. VV., *Informe sobre la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2010, p. 35.

No debe olvidarse además que la propia Ley por el derecho a la vivienda apunta en su art. 1 que entre sus objetivos se encuentra regular las condiciones básicas que garantizan la igualdad en relación con los derechos y obligaciones relacionados con la vivienda. Con todo, en lo que a las medidas estudiadas respecta, sería más adecuado hablar de la asistencia social en materia de vivienda. Por otro lado, en su disposición final séptima también se remite al art. 149.1.1 CE, aunque señala que los preceptos que son de nuestro interés se dictan al amparo de la competencia estatal en materia de legislación civil y procesal. Finalmente, los reales decretos-leyes abordados se remiten a un cúmulo de títulos competenciales estatales, sin especificar cuál justifica cada uno de sus artículos. Entre ellos se encuentran los relativos a la legislación civil y procesal y a la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

Para Vaquer, la vivienda es concebida en la Constitución como un derecho, no como un sector económico, por eso si el Estado quiere incidir en él, no debe recurrir al título competencial previsto en el art. 149.1.13 CE, sino al 149.1.1, en VAQUER CABALLERÍA, M.: «Retos y oportunidades...», *op. cit.*, pp. 240-241.

se desprende que, implantando las acciones abordadas, el legislador no está regulando de forma general el arrendamiento de vivienda o los procesos civiles que tengan por objeto ese arrendamiento. Como se ha precisado anteriormente, está regulando una forma de protección de los ciudadanos vulnerables que disfrutaban de una vivienda en régimen de alquiler y están en riesgo de perderla y lo hace al objeto de evitar transitoriamente que esto ocurra.

A la postre, tampoco se está acometiendo una ordenación que limite de forma genérica los derechos de los arrendadores, de cualquier arrendador, ni los derechos de los titulares de viviendas. Por ello, observando estas medidas desde el prisma del art. 33 de la Constitución<sup>82</sup>, se puede sostener que el legislador ni ha contemplado límites a los derechos de los arrendadores ni establecido su función social<sup>83</sup>. De la dinámica y coyunturalidad de las primeras obligaciones tuitivas en materia de arrendamientos ya se desprendía que el Real Decreto-ley 11/2020 no estaba definiendo la función social del derecho del arrendador o de la vivienda. En nuestra opinión, tampoco han de albergarse dudas respecto de las últimas incorporadas por la Ley por el derecho a la vivienda. La Ley establece cuál es la función social a la que nos referimos y las cargas y obligaciones que se derivan de ella para el titular de la vivienda. Así, señala el art. 1 que:

Artículo 1. Objeto de la ley.

2. Con objeto de asegurar el ejercicio del derecho a la vivienda, será asimismo objeto de esta ley la regulación *del contenido básico del derecho de propiedad de la vivienda en relación con su función social, que incluye el deber de destinar la misma al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico*, en el marco de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, *así como de mantener, conservar y rehabilitar la vivienda*, atribuyendo a los poderes públicos la función de asegurar su adecuado cumplimiento, en el ámbito de sus respectivas competencias, a través de la aplicación de las medidas que legalmente procedan.

La principal función social de la vivienda es su destino al uso habitacional y de ahí la necesidad de mantenerla en un estado de conservación adecuado a tal fin, en estado de habitabilidad. Y en esta idea insiste el art. 7 al indicar expresamente que:

---

<sup>82</sup> Como señala Rodríguez de Santiago en su interesante trabajo sobre las garantías constitucionales de la propiedad, el art. 33.1 CE no limita su protección a la propiedad en el sentido del Código Civil, sino que ampara en general las situaciones jurídicas subjetivas de carácter patrimonial, en RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M.: «Las garantías constitucionales de la propiedad y de la expropiación forzosa a los treinta y tantos años de la Constitución española», en *Revista de Administración Pública*, núm. 177, 2008, p. 168.

<sup>83</sup> En sentido contrario, Quintiá cree que la función social de la propiedad de la vivienda ha permitido establecer cargas y obligaciones en beneficio de grupos sociales vulnerables, en QUINTIÁ PASTRANA, A.: *Derecho a la vivienda...*, op. cit., p. 58.

Artículo 7. Principios rectores de la garantía de la función social de la vivienda.

1. Atendiendo a la delimitación que del derecho a una vivienda digna y adecuada efectúa el artículo 47 de la Constitución Española, y considerando que la vivienda cumple una función social dado que *constituye un bien destinado a satisfacer las necesidades básicas de alojamiento de las personas, familias y unidades de convivencia*, corresponde a las administraciones públicas competentes velar por promover las condiciones necesarias para garantizar el ejercicio efectivo de dicho derecho en condiciones asequibles y con especial atención a familias, hogares y unidades de convivencia con menores a cargo, a través del estatuto de derechos y deberes asociados a la vivienda, en los términos dispuestos en la presente ley.

Y por tal motivo, el art. 11, al establecer las cargas que acompañan a la titularidad de la vivienda, se refiere a:

Artículo 11. Contenido del derecho de propiedad de la vivienda: deberes y cargas.

1. [...], el derecho de propiedad de la vivienda queda delimitado por su función social y comprende los siguientes deberes:

a) Uso y disfrute propios y efectivos de la vivienda conforme a su calificación, estado y características objetivas, de acuerdo con la legislación en materia de vivienda y la demás que resulte de aplicación, garantizando en todo caso la función social de la propiedad.

Es decir, en el disfrute de las facultades propias de su derecho, el arrendador de la vivienda queda constreñido por la calificación, estado y características objetivas de la vivienda. De tal modo que son la vivienda misma y sus características (si está o no habitada, si está o no en condiciones de uso, si se encuentra o no en una zona residencial tensionada, etc.) las que pueden condicionar la posición de su titular, del arrendador en nuestro caso, haciendo surgir las cargas precisas para que quede garantizada su función social. Sin embargo, las obligaciones tuitivas estudiadas no giran en torno a dichas condiciones objetivas; antes bien, son las condiciones subjetivas de sus moradores las que determinan si el arrendador ha de soportar o no la carga. Lo que es más, las viviendas arrendadas objeto de un contrato prorrogado o cuyo desalojo se retrasa por ser su morador una persona vulnerable ni están deshabitadas ni han perdido su habitabilidad. En consecuencia, el arrendador no está incumpliendo la función social de la vivienda, por lo que no hay motivo para imponerle una carga a tal fin ni siquiera preventivamente por si deja de respetar esa función social en el futuro, una vez recuperada la posesión del inmueble. A la postre, estas fórmulas están lejos de ser una manifestación de la protección de la función social de la vivienda; como apuntábamos, no son otra cosa que medidas de carácter asistencial. El legislador está simplemente buscando una alternativa ante la imposibilidad de dispensar la protección social de

las personas vulnerables que corresponde llevar a cabo a los poderes públicos, está buscando un sustituto temporal del poder público obligado a dar amparo, y para lograr tal objetivo de manera inmediata se apoya instrumentalmente en el derecho de propiedad de determinados ciudadanos.

En nuestra opinión, la STC 9/2023 viene a confirmar esta idea. En ella se impugnaba la nueva redacción dada en algunos apartados a una de las previsiones tuitivas analizadas, al art. 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020, y se hacía alegando la vulneración del art. 86.1 CE por venir un decreto-ley a «afectar» el derecho de propiedad. Pues bien, el Tribunal señala que tal afectación no se produce y lo argumenta indicando que estamos «ante una medida limitada en cuanto a su ámbito de aplicación subjetivo, objetivo y temporal, que no tiene por objeto una regulación directa y general del derecho de propiedad de la vivienda, ni afecta a su contenido esencial. Una medida que responde a una finalidad de interés social —la protección de las personas en situación de vulnerabilidad como consecuencia de la crisis generada por el Covid-19— que incide mínimamente y de forma temporal sobre la posesión o capacidad de disposición», FJ 4. A nuestro juicio, esta descripción no encaja de ningún modo en la delimitación de la función social de la propiedad, al contrario, el propio Tribunal la define como una medida de carácter social<sup>84</sup>.

Con esto no se pretende afirmar que este modelo de tutela a la vulnerabilidad no tenga cabida en nuestra Constitución. De hecho, a la vista del contexto económico y social, de lo limitado del parque actual de vivienda pública, de las restricciones presupuestarias de la Administración, de la inmediatez con la que debe prestarse esta protección en los supuestos en los que el contrato o los términos del contrato de arrenda-

---

<sup>84</sup> La STC 16/2021 sí anula por afectar al derecho de propiedad diversos decretos-leyes catalanes que tipificaban supuestos de incumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda. No es la doctrina constitucional sobre el decreto-ley lo que nos interesa en este trabajo, sin embargo, como corolario de la misma y de la sentencia aludida podemos concluir que un decreto-ley no puede regular la función social de la propiedad. Por ello, cuando por el contrario el Tribunal Constitucional sostiene que un decreto-ley no contraviene el art. 86.1 CE, está confirmando que la norma no lleva a cabo una regulación de la función social de la propiedad.

En la citada STC 9/2023, el Tribunal Constitucional ha de pronunciarse sobre la constitucionalidad de la extensión de la suspensión de los desahucios y lanzamientos de vivienda habitual que traigan causa de un proceso penal (art. 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020). Entre otras, alegan los recurrentes que tal medida y los incisos que la introducen en la norma «infringen la vertiente objetiva o institucional, en cuanto se condiciona el derecho de disposición ante una pretendida función social», afectando así al derecho de propiedad, por lo que no pueden ser objeto de un decreto-ley (el Real Decreto-ley 1/2021, por el que se modifica el 11/2020). Pero el Tribunal Constitucional descarta tal razonamiento y declara la constitucionalidad del decreto-ley y de la medida tuitiva, al igual que hace en las SSTC 15/2023 y 7/2024; por lo que podemos sostener que la obligación impuesta al titular de la vivienda a raíz de la suspensión judicial no da lugar a una regulación de la función social de la propiedad.

miento ya no permiten mantener el disfrute de la vivienda, en fin, a la vista de todo ello, las fórmulas devienen adecuadas o cuando menos una opción legítima de los poderes públicos. No se puede decir que resulten objetables desde el punto de vista de su racionalidad, pues superan el triple test de la idoneidad, menor restricción y proporcionalidad en sentido estricto: consiguen tutelar transitoriamente al inquilino vulnerable que va a perder su vivienda; suponen un perjuicio para el arrendador, pero temporal, y, desde el punto de vista de su finalidad, parece existir equilibrio entre el sacrificio impuesto y el resultado perseguido<sup>85</sup>.

Pero más allá de su racionalidad, al no encajar las medidas en el art. 33.2 de la Constitución y no ser cargas con las que se garantice la función social de la vivienda, resulta difícil defender que es innecesaria la compensación de los arrendadores que las afrontan. Su naturaleza es la de actuaciones limitativas singulares de los derechos de los arrendadores<sup>86</sup> y su cariz expropiatorio exige una justa compensación del arrendador, que, sin embargo, ha sido mayoritariamente descartada por el legislador. La compensación no ha sido prevista ni en el supuesto de la moratoria de la deuda ni para la prórroga del contrato<sup>87</sup> ni en las

---

<sup>85</sup> Adán Doménech entiende que la teoría alemana de los tres estadios también da cobertura a las medidas en casos de lanzamiento de personas que ocupan viviendas, pues «ante situaciones de riesgo de exclusión social —se— justificaría los plazos de suspensión del lanzamiento», en ADÁN DOMÉNECH, F.: «Problemas procesales del proceso de desalojo de ocupas y viviendas ante el lanzamiento», en CERVILLA GARZÓN, M. D.; ZURITA MARTÍN, I. (dirs.), *Vivienda y colectivos vulnerables*, Cizur Menor, Aranzadi, 2022, p. 47.

<sup>86</sup> No se olvide que no solo de su derecho de propiedad, pues, dependiendo de la medida, también se ve limitado su derecho a una tutela judicial efectiva sin dilaciones.

<sup>87</sup> La conocida STC 89/1994 confirmó la constitucionalidad de la prórroga forzosa establecida en el art. 57 de la Ley de Arrendamientos Urbanos, en su redacción de 1964. Se señalaba en aquella sentencia que dicha prórroga no vulneraba el art. 33 de la Constitución por ser una limitación de derechos del arrendador que «queda justificada en virtud de la función social que a la propiedad atribuye el art. 33 de la Constitución» —STC 89/1994, FJ 5—.

En aquel caso, como la misma sentencia recordaba, la prórroga respondía a la protección general de los arrendatarios ante la situación del mercado inmobiliario, pues el art. 57 había obedecido a circunstancias históricas concretas como la escasez de vivienda en el periodo posterior a la guerra civil y la desproporción de la oferta y demanda producida por la migración rural a las ciudades en los años 20 y, sostenía el Tribunal, solo al legislador correspondía evaluar si tales circunstancias habían desaparecido y era posible suprimir las limitaciones que la prórroga forzosa suponía para los arrendadores. Es importante tener en cuenta estos argumentos, pues no desdican lo sostenido en estas páginas, pese a que se pronuncien también sobre una extensión forzosa del contrato. Como se apuntaba en el texto, las medidas estudiadas no forman parte de la delimitación de la función social de la propiedad inmobiliaria o de la vivienda, no son medidas generales aplicables a todos los arrendamientos para garantizar el derecho a la vivienda del conjunto de la población de forma abstracta. Son medidas asistenciales de personas que viven una situación de vulnerabilidad que las puede llevar a la pérdida de su vivienda.

Por otro lado, la STC 79/2024, en la que se aborda la constitucionalidad de diversos preceptos de la Ley por el derecho a la vivienda, se pronuncia también sobre la nueva regulación de la prórroga del contrato de arrendamiento introducida por aquella norma (disposición adicional primera) en la Ley de Arrendamientos Urbanos (art. 10). La prórroga como medida tuitiva del arrendatario vulnerable se incluye junto a la regulación general de la extensión del contrato y el Tribunal Constitucional no analiza de manera singular esta medida, sino la prórroga en su

modificaciones introducidas en la Ley de Enjuiciamiento Civil al objeto de retrasar el desalojo del inquilino vulnerable<sup>88</sup>. Y este es uno de los extremos más problemáticos de estas técnicas de externalización del Estado social.

Ratifica la necesidad de compensación el hecho de que, aunque de forma un tanto deficiente, la indemnización sí se contempló en la primera obligación de tutelar al arrendatario vulnerable: si la Administración se demoraba más de tres meses en facilitar una solución habitacional que sustituyera la carga de carácter procesal que se imponía al arrendador en el Real Decreto-ley 11/2020, este debía ser compensado<sup>89</sup>. Altamente reveladora es la preocupación que la exposición de motivos del Real Decreto-ley manifestaba por evitar que las fórmulas de protección del arrendatario no acabaran trasladando la vulnerabilidad al arrendador<sup>90</sup>. Habrá que preguntarse entonces por qué las previsiones

---

conjunto y lo hace además desde un punto de vista competencial para afirmar que corresponde al Estado su regulación al amparo del art. 149.1.8 CE. La única mención específicamente vinculada a la tutela del arrendatario vulnerable se hace para reafirmar la competencia estatal al decir que «Tampoco supone un exceso competencial que se incluya en la Ley de arrendamientos urbanos, en la forma en que se hace, la identificación del instrumento que habrá de acreditar la situación de vulnerabilidad social y económica que puede dar lugar al derecho a una prórroga extraordinaria obligatoria en favor del arrendatario. Que tal deba ser un informe o un certificado emitido en el último año por los servicios sociales municipales o autonómicos en nada condiciona, como es evidente, el ejercicio de esas competencias sectoriales», —FJ 9.2.B.b—.

<sup>88</sup> Ciertamente es que la STC 9/2023 señalaba con relación a una de las medidas tuitivas (la suspensión del lanzamiento de la vivienda de personas vulnerables que las habían ocupado, de igual contenido a la suspensión en los procesos por impago o finalización del contrato de arrendamiento de vivienda de arrendatarios vulnerables) que la incidencia sobre la posesión y capacidad de disposición del titular de la vivienda era mínima y temporal. Pero, en cualquier caso, no dejaba de reconocer por ello que existía una limitación en el derecho. Limitación «mínima» para la que curiosamente, como se ha expuesto ya, sí estaba prevista la compensación por el legislador.

Por otro lado, la importancia de la limitación influirá en el alcance de la indemnización, sin que deba suprimirse esta porque aquella sea menor.

<sup>89</sup> Sobre este particular nos remitimos al epígrafe II.1.3. *Compensación de arrendadores y propietarios*. Además de lo apuntado allí sobre la insuficiencia de esta compensación, debe tenerse muy presente que la carga del arrendador podría llegar a prolongarse durante años, como reconocía la STC 126/2024, y en esta tesitura se hace indispensable una regulación de la reparación debida al arrendador que pueda calificarse como justa, adecuada y detallada, atributos que no abundan en las actuales previsiones al respecto. Precisamente al hilo de aquella sentencia formulaba el magistrado Arnaldo Alcubilla un voto particular concurrente en el que sostenía que la medida «permanece ininterrumpidamente vigente durante casi cinco años [...] Para el propietario de una vivienda que se encuentre en la situación descrita en la norma supone la imposibilidad temporal, o más bien sostenida en el tiempo, de recuperar la disposición sobre ella, durante un largo período, subsistiendo por el contrario el deber de soportar las cargas que derivan de la titularidad de un bien del no se dispone».

<sup>90</sup> Señalaba la exposición de motivos que «Se establecen por ello propuestas en este ámbito dirigidas a la necesaria protección a los colectivos más vulnerables que puedan ver sensiblemente afectada su capacidad para hacer frente al alquiler, al tiempo que se garantiza un equilibrio entre las partes que impida que la vulnerabilidad de los arrendatarios sea trasladada a los arrendadores, especialmente a aquellos para los que los ingresos generales por la renta del

sucesivas adoptadas con la misma finalidad e igual naturaleza han dejado de compartir ese rasgo, especialmente la suspensión del proceso a la espera de la tutela administrativa del arrendatario vulnerable prevista en la Ley de Enjuiciamiento Civil. Es cierto que las acciones no son idénticas<sup>91</sup>, pero la carga impuesta al arrendador puede dar igualmente pie a su vulnerabilidad.

Como se apuntaba páginas atrás, la coyuntura podría influir en la diferencia y ser una buena explicación, que no justificación, dado que la primera decisión al respecto fue adoptada durante el estado de alarma declarado a raíz de la pandemia; pero la moratoria en la deuda fue acordada en el mismo Real Decreto-ley 11/2020 y el legislador no consideró necesaria la compensación del arrendador. Seguramente porque este era un gran tenedor<sup>92</sup>, al igual que el que soporta la prórroga o los presupuestos procesales para que la demanda sea admitida a trámite, y simplemente se acepta que estos arrendadores no necesitan ser compensados por disfrutar de capacidad económica<sup>93</sup>. Sin embargo, tampoco esta circunstancia justifica el establecimiento de la obligación. En primer lugar, porque al margen de su condición, este sujeto sigue experimentando una privación en sus derechos, su capacidad económica no hace que la medida mute de naturaleza y deje de ser una privación de derechos para convertirse en una limitación exigida por la función social de la vivienda<sup>94</sup>. Si no tenía tal carácter cuando el arrendador era un pequeño propietario, tampoco lo tendrá porque sea un gran tenedor. Pero es que, además, a tenor de la exposición de motivos del Real Decreto-ley 11/2020, «en el 85 por 100 de los arrendamientos de vivienda el propietario es una persona física,

---

alquiler puedan ser esenciales. [...] Las medidas adoptadas en este real decreto-ley están orientadas a [...] diseñar medidas de equilibrio que impidan que, al resolver la situación de los arrendatarios, se traslade la vulnerabilidad a los pequeños propietarios». La compensación para el arrendador tardó unos meses en aprobarse, hubo que esperar al Real Decreto-ley 37/2020, publicado en diciembre del mismo año.

<sup>91</sup> Sobre sus diferencias nos remitimos a II.3. Suspensión del juicio verbal para la recuperación posesoria de la vivienda habitual.

<sup>92</sup> Con todo, recuérdese que el arrendador que no fuera un gran tenedor podía aceptar voluntariamente someterse a la moratoria. Entonces la medida ya no era imperativa, pero tampoco se incluyó en el Real Decreto-ley ningún tipo de compensación o beneficio para este caso.

Por lo demás, la condición de gran tenedor no impidió que el Real Decreto-ley 37/2020 contemplara su compensación cuando, en aplicación del art. 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020, viera suspendido el lanzamiento o desahucio de sus inmuebles ocupados.

<sup>93</sup> En este sentido, parece ser inconcebible para el legislador que un gran tenedor experimente también dificultades económicas serias. ¿Y si su única fuente de ingresos son esos arrendamientos y todos ellos se ven afectados al tiempo por medidas tuitivas? ¿El impago reiterado de la renta en todos sus inmuebles y la suspensión del juicio o del desahucio para su recuperación posesoria no podrían mermar seriamente su capacidad económica?

<sup>94</sup> Esta posición puede necesitar ser matizada de tratarse de una auténtica medida general que configurara la función social de la vivienda y no fuera una medida de tutela del arrendatario vulnerable. Pero no es esa realidad la examinada en este momento.

pequeño propietario». Debemos entender entonces que no más de un 15 por 100 de los arrendamientos tienen como arrendador a un gran tenedor y de ellos un porcentaje inferior tendrán como arrendatario a una persona vulnerable. Siendo esto así, privar al gran tenedor de la compensación en supuestos de tutela de inquilinos vulnerables no solo cercena su derecho, sino que además las obligaciones que les afectan pierden la proporcionalidad en sentido estricto y a la postre su razonabilidad. A partir de tales datos sería difícil defender la limitación de derechos de los arrendadores grandes tenedores porque con ella tampoco se soluciona realmente el problema de la pérdida de la vivienda arrendada a personas vulnerables, pues, en tal caso, la protección prevista por el legislador daría amparo a un porcentaje muy reducido de aquellas.

Por lo demás, no es comparable el papel del arrendador gran tenedor con el de otros sujetos con capacidad económica acreditada como las empresas energéticas. Ciertamente, estas últimas asumen también la protección de personas vulnerables<sup>95</sup>, pero en este caso confluyen elementos que no están presentes en el supuesto de los arrendamientos y no permiten establecer un paralelismo que justifique la falta de compensación del arrendador gran tenedor. Así, en el supuesto de la energía nos encontramos ante servicios públicos que fueron liberalizados y que han adquirido la condición de servicios económicos de interés general. Esto conlleva que la actividad esté sujeta a obligaciones específicas de servicio público y que los operadores de estos mercados tengan que asumir ciertas cargas para garantizar a los consumidores la prestación del servicio en determinadas condiciones. Nada de lo anterior puede predicarse del arrendamiento de vivienda. Lo que es más, la Ley por el derecho a la vivienda declara por primera vez que ciertas actividades vinculadas a la vivienda son servicios de interés general,

---

<sup>95</sup> Aunque también la financiación de la vulnerabilidad en este sector es una cuestión controvertida. Al respecto pueden verse DEL GUAYO CASTIELLA, I.: «Pobreza energética y vulnerabilidad en el sector eléctrico, a la luz del Real decreto ley núm. 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores», en DARNACULLETA, M.; ESTEVE, J.; IBLER, M. (coords.), *Nuevos retos del Estado garante en el sector energético*, Madrid, Marcial Pons, 2020, p. 125 y ss.; CABALLERO SÁNCHEZ, R.: «El bono social eléctrico: ¿quién tiene que costear las obligaciones de servicio público en los sectores regulados?», en DARNACULLETA, M.; ESTEVE, J.; IBLER, M. (coords.), *Nuevos retos del Estado garante en el sector energético*, Madrid, Marcial Pons, 2020, p. 149 y ss., y del mismo autor, «Una reflexión sobre el concepto de sectores regulados», en GARCÍA-ESCUADERO, P. (dir.), *Constitución, Administración y Parlamento. Libro homenaje a Fernando Sáinz Moreno*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2024, pp. 1157-1158; «Sobre el concepto de regulación y la centralidad de la competencia en los sectores regulados», en SUAY, J.; BAUZÁ, F. J. (dirs.), *Derecho público, entre el Poder y un audaz desafío por el Estado de Derecho. Libro homenaje al Profesor José Eugenio Soriano García*, Tomo I, Barcelona, Atelier, 2023, pp. 849-850; «La extensión del Derecho administrativo y su proyección contencioso-administrativa», en *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, núm. 4, 2021, pp. 38, 43-44.

pero entre ellas no se incluye, como es lógico, el arrendamiento de aquellos inmuebles<sup>96</sup>.

En definitiva y para finalizar, recuperaremos una idea ya apuntada: en un Estado social los poderes públicos no pueden desatender las necesidades habitacionales de las personas vulnerables. Sin olvidar que los obligados a dispensar esa tutela son los poderes públicos, es razonable que en determinadas circunstancias se puedan apoyar de manera instrumental en los ciudadanos para afrontar esa responsabilidad<sup>97</sup>, pero no pueden trasladarles sin más esta carga a los arrendadores, sea cual sea su condición, pasando por alto la reparación de sus derechos lesionados. Pues esta lesión no es consecuencia de la función social de la vivienda, sino una nueva fórmula de sortear las necesidades habitacionales que deberían ser cubiertas mediante la asistencia o acción social. Se podrá objetar entonces que parte de la virtualidad de estas medidas se desvanece, pues las compensaciones por la pérdida de derechos de los arrendadores entran en contradicción con las limitaciones presupuestarias que en parte justificaron estas fórmulas de externalización del Estado social. El razonamiento es pertinente, pero no por ello pierde intensidad el derecho del arrendador a ver reparada su pérdida, sea esta grande o reducida. En cualquier caso, la compensación al

<sup>96</sup> Así señala su art. 4 que:

1. A los efectos de la orientación de la financiación pública, tienen la consideración de servicios de interés general, como elementos clave de la cohesión económica, social y territorial, los determinados por las administraciones competentes en la materia, y en el ámbito de competencia estatal o de colaboración del Estado con las demás administraciones:

a) El desarrollo de las actuaciones necesarias para *la creación, ampliación, conservación y mejora del parque público de vivienda*, por parte de las Administraciones públicas competentes y sus entes instrumentales o dependientes, *así como su gestión* para asegurar su utilización efectiva en condiciones asequibles, tal y como se definen en el artículo anterior o en la normativa autonómica correspondiente.

b) Las actividades, públicas o privadas, cuyo fin sea *la construcción o rehabilitación de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública* que fije un precio máximo de venta y alquiler, con destino a las personas u hogares que reúnan los requisitos preestablecidos en base a criterios objetivos que definan su situación económica y social.

c) El desarrollo de las *actuaciones necesarias por parte de las Administraciones públicas competentes y sus entes instrumentales o dependientes, encaminadas a promover la mejora de las condiciones de habitabilidad, de accesibilidad o de eficiencia energética de los edificios de viviendas*, de titularidad pública y privada.

<sup>97</sup> Por lo demás, no son pocos los autores que critican estas medidas por lo que revelan de ineficacia e inoperancia de los poderes públicos en el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales. Algunos de ellos incluso sosteniendo que estas fórmulas de tutelar la vulnerabilidad son manifestación de la función social de la propiedad, pero una función social que precisamente ha abordado el legislador para justificar la imposición de las medidas. Así, MAYOR DEL HOYO, M. V.: «La propiedad de vivienda...», *op. cit.*, p. 160; SALA I ROCA, C.: *El derecho de propiedad...*, *op. cit.*, p. 71; GARRIDO MAYOL, V.: «Hacia una nueva configuración...», *op. cit.*, p. 296.

Otros, aun partiendo de la crítica inicial, también admiten la posibilidad de que de manera transitoria se puedan adoptar medidas que afecten a los derechos del arrendador para dar solución a situaciones de emergencia habitacional. Así, PÉREZ DAUDÍ, V.: «El derecho a la vivienda...», *op. cit.*, p. 350.

arrendador siempre resultará económicamente más ventajosa al Estado que la creación, mantenimiento y gestión de un parque público de vivienda suficiente y adecuado para atender la vulnerabilidad existente en nuestros días. Y, lo que es más importante, la tutela transitoria que el arrendador despliega con estas previsiones siempre tendrá una virtud para la Administración y, por descontado, para el inquilino: la inmediatez en la respuesta a la necesidad habitacional difícilmente podría asegurarse de ninguna otra forma.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABAD LLORIA, I.; CASTILLO ECHEVARRÍA, R.: «Las medidas de moratoria y reducción de renta aprobadas a resultas del COVID-19», en *Actualidad jurídica Uria Menéndez*, núm. 55, 2021, pp. 126-150.
- ABASCAL MONEDERO, P. J.: «Otras medidas de apoyo a trabajadores, consumidores, familias y colectivos vulnerables», en SALMERÓN MANZANO, E. M. (coord.), *El Derecho Privado ante las crisis económicas: análisis de las medidas adoptadas*, Las Rozas, La Ley, 2024, pp. 293-356.
- ADAN DOMÉNECH, F.: «Problemas procesales del proceso de desalojo de ocupas y soluciones ante el lanzamiento», en CERVILLA GARZÓN, M. D.; ZURITA MARTÍN, I. (dirs.), *Vivienda y colectivos vulnerables*, Cizur Menor, Aranzadi, 2022, pp. 29-50.
- ARGELICH COMELLES, C.: *Ley por el derecho a la vivienda*, 2.<sup>a</sup> ed., Cizur Menor, Aranzadi, 2023.
- ARIAS MARTÍNEZ, M. A.: «Las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la reciente jurisprudencia constitucional», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 11, 2019, pp. 106-121.
- BASSOLS COMA, M.: «El derecho a la vivienda ante la crisis económica y el cambio climático: intervención de las Administraciones públicas ante situaciones de vulnerabilidad social y urbanística», en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, núm. 1, 2011, pp. 13-42.
- CABALLERO SÁNCHEZ, R.: «El bono social eléctrico: ¿quién tiene que costear las obligaciones de servicio público en los sectores regulados?», en DARNACULLETA, M.; ESTEVE, J.; ÍBLER, M. (coords.), *Nuevos retos del Estado garante en el sector energético*, Madrid, Marcial Pons, 2020, pp. 149-190.
- «La extensión del Derecho administrativo y su proyección contencioso-administrativa», en *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, núm. 4, 2021, pp. 7-65.
- «El concepto de consumidor vulnerable y su protección por el Estado social de Derecho», texto inédito de la ponencia presentada al IV Congreso del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración, «Innovación pública, reconstrucción de la democracia y sostenibilidad para un mundo post-covid», Madrid, 2022.
- «Sobre el concepto de regulación y la centralidad de la competencia en los sectores regulados», en SUAY, J.; BAUZÁ, F. J. (dirs.), *Derecho público, entre el Poder y un audaz desafío por el Estado de Derecho. Libro homenaje al Profesor José Eugenio Soriano García*, Tomo 1, Barcelona, Atelier, 2023, pp. 825-852.

- «Una reflexión sobre el concepto de sectores regulados», en GARCÍA-ESCUADERO, P. (dir.), *Constitución, Administración y Parlamento. Libro homenaje a Fernando Sáinz Moreno*, Madrid, Congreso de los Diputados, pp. 1129-1161, 2024.
- CANALS AMETLLER, D.: «La efectividad de la regulación normativa del derecho a una vivienda digna y adecuada: una crítica desde el análisis social del Derecho», en PALEO MOSQUERA, N. (ed.), *Políticas y Derecho a la vivienda. Gente sin casa y casas sin gente*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 97-136.
- DEL GUAYO CASTIELLA, I.: «Pobreza energética y vulnerabilidad en el sector eléctrico, a la luz del Real decreto ley núm. 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores», en DARNACULLETA, M.; ESTEVE, J.; IBLER, M. (coords.), *Nuevos retos del Estado garante en el sector energético*, Madrid, Marcial Pons, 2020, pp. 125-147.
- DURBÁN MARTÍN, I.: «La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda: un análisis desde el prisma competencial», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 64, 2023, pp. 1-26.
- ESTEVE PARDO, J.: *Estado garante. Idea y realidad*, Madrid, INAP, 2015.
- GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, J.: «La reforma del art. 135 de la Constitución española», en *Revista de Administración Pública*, núm. 187, 2012, pp. 31-66.
- *Las actuaciones administrativas sin procedimiento*, Madrid, Marcial Pons, 2021.
- GARRIDO MAYOL, V.: «Hacia una nueva configuración del derecho constitucional a la vivienda», en CERVILLA GARZÓN, M. D.; ZURITA MARTÍN, I. (dirs.), *Vivienda y colectivos vulnerables*, Cizur Menor, Aranzadi, 2022, pp. 267-296.
- GONZÁLEZ BOTIJA, F.: *Las respuestas de la Administración a las consultas de los ciudadanos*, Cizur Menor, Aranzadi, 2019.
- LÓPEZ RAMÓN, F.: «El derecho subjetivo a la vivienda», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 102, 2014, pp. 49-91.
- «El reconocimiento legal del derecho a disfrutar de una vivienda», en *Revista de Administración Pública*, núm. 212, 2020, pp. 297-308.
- MAYOR DEL HOYO, M. V.: «La propiedad de vivienda ante la ocupación ilegal y las nuevas tendencias normativas: ¿una nueva vulnerabilidad?», en MAYOR DEL HOYO, M. V.; SALAS MURILLO, S. (coords.), *Vulnerabilidad patrimonial. Retos jurídicos*, Cizur Menor, Aranzadi, 2022, pp. 131-161.
- MOREU CARBONELL, E.: «El impacto de los movimientos sociales en la legislación sobre vivienda», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 98, 2017, pp. 15-42.
- PALEO, N.; QUINTIÁ, A.: «Las políticas de vivienda desde una perspectiva multinivel: un análisis comparado de la legislación autonómica», en PALEO MOSQUERA, N. (ed.), *Políticas y Derecho a la vivienda. Gente sin casa y casas sin gente*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 309-349.
- PEMÁN GAVÍN, J.: «Sobre el concepto constitucional de asistencia social. Estado y Comunidades Autónomas ante las actuaciones públicas de carácter asistencial», en *Revista de Administración Pública*, núm. 161, 2003, pp. 239-283.

- «La asistencia social en España: delimitación conceptual y marco jurídico general», en *Documentación Administrativa*, núms. 271-272, 2005, pp. 39-79.
- PÉREZ DAUDÍ, V.: «El derecho a la vivienda digna y la tutela judicial efectiva en los Tratados Internacionales», en CERVILLA GARZÓN, M. D.; ZURITA MARTÍN, I. (dirs.), *Vivienda y colectivos vulnerables*, Cizur Menor, Aranzadi, 2022, pp. 329-350.
- PONCE SOLÉ, J.: «La tutela judicial del derecho a la vivienda y el papel del Tribunal Constitucional español: luces y sombras en el contexto europeo e internacional», en MOLTÓ DARNER, J. M.; PONCE SOLÉ, J. (coords.), *Derecho a la vivienda y función social de la propiedad. Nuevas políticas públicas en el marco del servicio público de alojamiento*, Cizur Menor, Aranzadi, 2017, pp. 43-78.
- QUINTIÁ PASTRANA, A.: *Derecho a la vivienda y vulnerabilidad. Las medidas públicas de protección frente a la emergencia social*, Cizur Menor, Aranzadi, 2022.
- RABADÁN SÁNCHEZ-LAFUENTE, F.: «La protección de la persona vulnerable en el arrendamiento de vivienda», en CERVILLA GARZÓN, M. D.; ZURITA MARTÍN, I. (dirs.), *Vivienda y colectivos vulnerables*, Cizur Menor, Aranzadi, 2022, pp. 351-372.
- RAMÓN FERNÁNDEZ, F.: *Medidas en el ámbito jurídico para el acceso a la vivienda de las personas en situación de vulnerabilidad social y económica*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023.
- RODRÍGUEZ RÍOS, S. F.: «La protección de colectivos vulnerables en los procesos de desahucio: una mirada crítica a la limitación del derecho a la propiedad», en CERVILLA GARZÓN, M. D.; ZURITA MARTÍN, I. (dirs.), *Vivienda y colectivos vulnerables*, Cizur Menor, Aranzadi, 2022, pp. 501-515.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M.: «Las garantías constitucionales de la propiedad y de la expropiación forzosa a los treinta y tantos años de la Constitución española», en *Revista de Administración Pública*, núm. 177, 2008, pp. 157-194.
- SÁEZ ROYO, E.: «La estructura organizativa territorial del sistema de atención a la dependencia y relaciones de cooperación administrativa», en AA. VV., *Informe sobre la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2010, pp. 19-51.
- SALA I ROCA, C.: *El derecho de propiedad y los límites de la función social en el alquiler de viviendas. Evolución del concepto de propiedad y análisis de su transformación en el marco jurídico español y europeo*, Barcelona, Cambra de la Propietat Urbana de Barcelona, 2020.
- SALANOVA VILLANUEVA, M.: «Alteraciones en la estructura del contrato de arrendamiento de vivienda vinculadas a la crisis económica: aspectos sustantivos de la Ley 4/2013, de Medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas», en ALONSO PÉREZ, T. (dir.), *Vivienda y crisis económica (Estudio jurídico de las medidas propuestas para solucionar los problemas de vivienda provocados por la crisis económica)*, Cizur Menor, Aranzadi, 2014, pp. 421-482.
- TORNOS MAS, J.: «El acceso a la vivienda y la nueva función social del derecho de propiedad», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 99-100, 2014, pp. 2853-2871.

- «Las viviendas desocupadas y la función social de la propiedad», en MOLTÓ DARNER, J. M.; PONCE SOLE, J. (coords.), *Derecho a la vivienda y función social de la propiedad. Nuevas políticas públicas en el marco del servicio público de alojamiento*, Cizur Menor, Aranzadi, 2017, pp. 147-164.
- «Derechos sociales, Comunidades Autónomas y crisis económica. Las políticas autonómicas en materia de vivienda», en *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, núm. 62, 2017, pp. 19-50.
- VAQUER CABALLERÍA, M.: *La acción social (Un estudio sobre la actualidad del Estado social de derecho)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002.
- *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, Madrid, Iustel, 2011.
- «Derecho a la vivienda y garantía de un mínimo vital: algunas propuestas», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 48, 2014, pp. 34-39.
- «Retos y oportunidades para una política cabal de vivienda tras la crisis económica», en QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. (dir.), *Los servicios públicos tras la crisis económica. En especial la asistencia sanitaria en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 227-255.
- VELASCO CABALLERO, F.: «Complejidad competencial y diversidad de formas normativas: el caso de la Ley por el Derecho a la Vivienda», en *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, vol. 8, 2023, pp. 61-94.