OBLIGACIONES TUITIVAS EN FAVOR DEL DEUDOR HIPOTECARIO VULNERABLE

Fernando González Botija
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO: I. MARCO NORMATIVO. 1. Introducción. 2. El Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, y la introducción del «Código de Buenas Prácticas». 3. La Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social. 4. La justificación de la figura del Real Decreto-ley. 5. Reparto competencial. II. COLECTIVOS VULNERABLES. III. MEDIDAS. IV. CONCLUSIÓN. BIBLIOGRAFÍA.

I. MARCO NORMATIVO

1. Introducción

A nadie se le escapa el valor esencial y nuclear que ha tenido, tiene y tendrá la posesión de una vivienda en la vida de cualquier ser humano. Por eso nuestra Constitución (CE) lo reconoce expresamente, en su art. 47, al incluir dentro del capítulo III de su título I, referido a los principios rectores de la política social y económica, el derecho al disfrute de una vivienda «digna y adecuada». En definitiva, sin este derecho no se puede en justicia disfrutar de otros derechos y valores fundamentales proclamados en la Carta Magna. Así, la dignidad y el libre desarrollo de la personalidad en sociedad (art. 10.1 CE), la intimidad personal y familiar y la inviolabilidad del domicilio (art. 18 CE), el derecho de propiedad o la salud (art. 43 CE), no se pueden verdaderamente disfrutar si no se posee un lugar donde habitar.

Efectivamente, la vivienda es un bien esencial en la vida de todo ser humano, constituyendo una de las claves para poder considerar que existe bienestar en la sociedad si se ha conseguido que los ciudadanos tengan acceso a la misma. Por eso se configura como el fin primordial de las políticas urbanísticas y configura un sector de primera importancia dentro de la economía en su conjunto.

Pero, pese a la importancia universalmente reconocida de este derecho, la realidad una y otra vez no hace más que demostrar los graves problemas que tiene el ciudadano para acceder a tan preciado bien. Se trata, sin lugar a dudas, de un problema universal. Prácticamente no hay país donde el acceso a la vivienda no constituya un problema importante para su población y su respectivo gobierno.

No debe olvidarse el importante papel que juegan las políticas de vivienda como factor de igualación social y de lucha contra la pobreza. Este es, por tanto, el punto de partida.

Por tanto, el legislador es consciente de que hay determinados colectivos vulnerables en relación con la vivienda y de que es necesario tomar medidas protectoras[1]. El acceso a la vivienda siempre ha sido un problema para determinados grupos sociales como las personas de rentas modestas y los jóvenes. Es desde luego una exigencia constitucional ya que el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, consagrado en el art. 47, ha de guiar la actuación de los poderes públicos de conformidad con el art. 53.3 de la misma. Pero es que, además, no debe olvidarse el mandato incluido en el art. 9.2 de la Norma Fundamental cuando establece que «corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social». Finalmente, tampoco debe olvidarse que el art. 10.1 que habla de la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad, para lo cual es imprescindible poseer una vivienda.

Desde luego, uno de esos colectivos vulnerables afectados por la complicada situación del mercado inmobiliario español son los desahuciados por no poder pagar su hipoteca. A lo largo de la última década desde los poderes públicos se ha intentado paliar este problema social aplicando diversas medidas.

El marco normativo que regula la cuestión viene caracterizado desde el punto de vista sustantivo por ser una reacción a las sucesivas

---

[1] Ver Vaquer Caballería, M: «Derecho a la vivienda y garantía de un mínimo vital: algunas propuestas», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho,* núm. 48 (noviembre), 2014, pp. 34-39 y Tinao Llerandi, R. «Las personas vulnerables. Análisis global de su definición y protección jurídica», C*EFLegal Revista práctica de derecho,* núm. 277, febrero 2024, pp.5-32.

crisis (económica, sanitaria y política) que han azotado el planeta desde hace más de 10 años[2]. Así, en la exposición de motivos del Real Decreto de 2017 se advierte que «desde el año 2012 se han adoptado medidas para hacer frente a la situación de vulnerabilidad que afectaba a numerosas familias españolas como consecuencia de factores sobrevenidos tras la crisis económica y financiera. La protección del deudor hipotecario ha sido una preocupación constante y la acción de los poderes públicos se ha centrado en aquellos deudores sin recursos que atravesaban situaciones de especial debilidad».

La crisis económica internacional de finales de la primera década del presente siglo trajo consigo un drama humano importante. Durante los años de bonanza económica muchas personas se embarcaron en la compra de una vivienda gracias a que las condiciones de concesión de hipotecas eran muy favorables. Desgraciadamente la citada crisis dio un vuelco radical a esta situación y muchas familias padecieron una situación de desempleo crónico. De este modo no pudieron atender el cumplimiento de sus obligaciones derivadas de los préstamos o créditos hipotecarios concertados para la adquisición de su vivienda. Como consecuencia lógica de ello muchas personas se vieron inmersas en procesos de ejecución hipotecaria que implicaban inevitablemente la pérdida de la vivienda que habían intentado adquirir con tanto esfuerzo. El drama humano fue considerable porque a la pérdida de la propiedad hubo que unir el hecho de que conseguir acceder a una nueva vivienda, ya en alquiler, tampoco era una solución sencilla. Aunque no es objeto de este trabajo, como todo el mundo sabe, el mercado del alquiler, ya no sólo en nuestro país, presenta unos precios excesivos, especialmente en las grandes ciudades.

Toda esta problemática la explica magistralmente el Banco de España en 2016 en su Memoria de Reclamaciones arriba citada[3] al decir que:

> En esta situación, económica y legal, cuando el deudor hipotecario con dificultades en el pago se dirigía a su entidad, en busca de una so-

---

[2] Sobre la evolución de esta normativa resulta de gran interés consultar el documento titulado «Deudores hipotecarios sin recursos», publicado por el Departamento de Conducta de Mercado y Reclamaciones del Banco de España, Memoria de Reclamaciones, 2016.

[3] Ver, Banco de España, *op.cit*, p.1. Previamente se advierte que «en nuestro país, conviene recordar, la contratación está regida por el principio de libertad, consagrado en nuestro Código Civil. La concesión de un préstamo por la entidad y, una vez suscrito este, la renegociación de sus condiciones se enmarcan en su política de riesgos. Conviene traer a colación en este punto lo dispuesto en dicho cuerpo legal, en los siguientes artículos: Art. 1091 del Código Civil: "Las obligaciones que nacen de los contratos tienen fuerza de ley y deben cumplirse a tenor de los mismos". Art. 1166 del Código Civil: "El deudor de una cosa no puede obligar al acreedor a que reciba una cosa diferente, aun cuando fuere de igual o mayor valor que la cosa debida". Art. 1911 del Código Civil: "Del cumplimiento de las obligaciones responde el deudor con todos sus bienes presentes y futuros"».

lución, se encontraba en una situación de desamparo: no existía obligación alguna para la entidad de reestructurar la deuda, ni tampoco, como en otras legislaciones extranjeras, de aceptar el bien hipotecado —la vivienda— como pago extintivo de ella. Debemos aclarar que en nuestro sistema hipotecario la responsabilidad por el impago del préstamo hipotecario no se limita a la responsabilidad real, al valor del bien, sino que, si el valor de este es insuficiente para el pago total de lo debido, se extiende a la responsabilidad personal del deudor, afectando a todos sus bienes presentes y futuros. El legislador ha sido sensible a esta realidad y, en estos últimos años, ha promulgado diversas normas: unas, preventivas, orientadas a la protección al consumidor solicitante de financiación hipotecaria, con carácter previo a la formalización de la operación; y otras, paliativas, para intentar poner remedio a la situación ya creada, para préstamos vigentes en el momento del estallido de la crisis.

2. El Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, y la introducción del «Código de Buenas Prácticas»

La primera norma que cabe destacar aquí es el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos[4], norma todavía en vigor como luego explicaremos, que vendrá a complementar la regulación que vamos a ver a continuación como se destaca en la exposición de motivos de la norma de 2017. En su exposición de motivos se confiesa que:

> España atraviesa una profunda crisis económica desde hace cuatro años, durante los cuales se han adoptado medidas encaminadas a la protección del deudor hipotecario que, no obstante, se han mostrado en ocasiones insuficientes para paliar los efectos más duros que sobre los deudores sin recursos continúan recayendo… La adopción de las medidas contempladas en este real decreto-ley resulta imprescindible al objeto de proteger a un colectivo social en situación de extraordinaria vulnerabilidad en el contexto económico generado por la crisis. Los efectos del desempleo sobre las familias españolas y su situación social han producido un deterioro, sobre el que la intervención pública no puede demorarse más.

Según su art. 1 este Real Decreto-ley tiene por objeto establecer medidas conducentes a procurar la reestructuración de la deuda hipotecaria de quienes padecen extraordinarias dificultades para atender su pago, así como mecanismos de flexibilización de los procedimientos

---

[4] Un estudio exhaustivo de esta norma se puede encontrar en Ballugera Gómez, **C**, Mateo Villa, I, Munar Bernat, P.A, Delgado Ramos, J, Núñez Iglesias, A y García-Escárzaga González, F: «El Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos», *https://www.notariosyregistradores.com/CONSUMO/ARTICULOS/2012-antecedentes-rdley-6-2012.htm*.

de ejecución hipotecaria. En la citada exposición de motivos se aclara además que «estas medidas se implementan, no obstante, sin deteriorar los elementos fundamentales de la garantía hipotecaria, sobre cuya seguridad y solvencia se viene asentando históricamente nuestro sistema hipotecario».

Con el fin de dar cumplimiento a este objetivo este Real Decreto-ley introduce como anexo el llamado «Código de Buenas Prácticas»[5] para facilitar y promover la implicación del sector financiero español en el esfuerzo requerido para aliviar la difícil situación económica y social de muchas familias. Desde el año 2012 está en vigor el Código de Buenas Prácticas, que establece una serie de medidas para aliviar la carga que supone la hipoteca al deudor vulnerable que cumpla una serie de requisitos. Además, hasta finales de 2024, los deudores cuentan con las medidas de un nuevo Código para aquellas familias afectadas por la subida del euríbor. El Código ha venido a instaurar un modelo de protección al que, voluntariamente, pueden adherirse las entidades de crédito y demás entidades que, de manera profesional, realizan la actividad de concesión de préstamos o créditos hipotecarios[6] y cuyo seguimiento por aquellas

---

[5] Ver *Resolución de 16 de diciembre de 2022*, de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, por la que se publica la lista de entidades que han comunicado su adhesión al Código de Buenas Prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual. (*BOE* de 23 de diciembre de 2022); *Resolución de 23 de noviembre de 2022*, de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de noviembre de 2022, por el que se aprueba el Código de Buenas Prácticas de medidas urgentes para deudores hipotecarios en riesgo de vulnerabilidad. (*BOE* de 24 de noviembre de 2022); *Real Decreto-ley 19/2022, de 22 de noviembre*, por el que se establece un Código de Buenas Prácticas para aliviar la subida de los tipos de interés en préstamos hipotecarios sobre vivienda habitual, se modifica el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos y se adoptan otras medidas estructurales para la mejora del mercado de préstamos hipotecarios. (*BOE* de 23 de noviembre de 2022); Resolución de 13 de julio de 2022, de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, por la que se publica la lista de entidades que han comunicado su adhesión al Código de Buenas Prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre vivienda habitual. (*BOE* de 1 de agosto de 2022). Ver también *https://clientebancario.bde.es/pcb/es/menu-horizontal/productosservici/financiacion/deudores-hipotecarios-sin-recursos/*.

[6] Artículo 5. Sujeción al Código de Buenas Prácticas. 1. El Código de Buenas Prácticas incluido en el Anexo será de adhesión voluntaria por parte de las entidades de crédito o de cualquier otra entidad que, de manera profesional, realice la actividad de concesión de préstamos o créditos hipotecarios. 2. La aplicación del Código de Buenas Prácticas se extenderá a las hipotecas constituidas en garantía de préstamos o créditos, cuando el precio de adquisición del bien inmueble hipotecado no exceda en un 20 por 100 del que resultaría de multiplicar la extensión del inmueble, por el precio medio por metro cuadrado para vivienda libre que arroje el Índice de Precios de la Vivienda elaborado por el Ministerio de Fomento para el año de adquisición del bien inmueble y la provincia en que esté radicado dicho bien, con un límite absoluto de 300 000 euros. Los inmuebles adquiridos antes del año 1995 tomarán como precio medio de referencia el relativo al año 1995. No obstante, solo podrán acogerse a las medidas previstas en el apartado 3 del Código las hipotecas constituidas en garantía de préstamos o créditos concedidos, cuando el precio de adquisición del bien inmueble hipotecado no exceda del que resultaría de multiplicar la extensión del inmueble, por el precio medio por metro cuadrado para vivienda libre que arroje el Índice de Precios de la vivienda elaborado por el Ministerio de Fomento para

será supervisado por una comisión de control integrada por representantes del Ministerio de Economía y Competitividad, Banco de España, Comisión Nacional del Mercado de Valores y Asociación Hipotecaria Española (Art. 6. Seguimiento del cumplimiento del Código de Buenas Prácticas). El Código incluye tres fases de actuación. La primera, dirigida a procurar la reestructuración viable de la deuda hipotecaria, a través de la aplicación a los préstamos o créditos de una carencia en la amortización de capital y una reducción del tipo de interés durante cuatros años y la ampliación del plazo total de amortización. En segundo lugar, de no resultar suficiente la reestructuración anterior, las entidades podrán, en su caso y con carácter potestativo, ofrecer a los deudores una quita sobre el conjunto de su deuda. Y, finalmente, si ninguna de las dos medidas anteriores lograba reducir el esfuerzo hipotecario de los deudores a límites asumibles para su viabilidad financiera, estos pueden solicitar y las entidades deberán aceptar, la dación en pago como medio liberatorio definitivo de la deuda. En este último supuesto, las familias podrán permanecer en su vivienda durante un plazo de dos años satisfaciendo una renta asumible.

En el punto 5 del Código se regula su publicidad disponiendo que «las entidades garantizarán la máxima difusión del contenido del Código de Buenas Prácticas, informando adecuadamente a todos los clientes titulares de préstamos hipotecarios sobre la existencia de este Código y la posibilidad de acogerse a lo dispuesto en él, mediante una comunicación individualizada y específica, en el plazo de un mes desde el final del plazo al que se refiere el apartado 1 de la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 19/2022, de 22 de noviembre, por el que se establece un Código de Buenas Prácticas para aliviar la subida de los tipos de interés en préstamos hipotecarios sobre vivienda habitual, se modifica el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos y se adoptan otras medidas estructurales para la mejora del mercado de préstamos hipotecarios y, siempre que no hubieran comunicado su intención de no adherirse al Código de Buenas Prácticas, facilitando un teléfono y una dirección de correo electrónico donde responder a dudas y recibir las solicitudes de los clientes. Además, se facilitará información sobre las medidas en un lugar destacado de su sitio web y a través de su red comercial de oficinas».

---

el año de adquisición del bien inmueble y la provincia en que esté radicado dicho bien, con un límite absoluto de 250 000 euros. Los inmuebles adquiridos antes del año 1995 tomarán como precio medio de referencia el relativo al año 1995. 3. Las entidades comunicarán su adhesión a la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera. 4. Desde la adhesión de la entidad de crédito y, una vez que se produzca la acreditación por parte del deudor de que se encuentra situado dentro del umbral de exclusión, serán de obligada aplicación las previsiones del Código de Buenas Prácticas. Sin perjuicio de lo anterior, cualquiera de las partes podrá compeler a la otra a la formalización en escritura pública de la novación del contrato resultante de la aplicación de las previsiones contenidas en el Código de Buenas Prácticas. Los costes de dicha formalización correrán a cargo de la parte que la solicite […].

El Banco de España nos informa que «en esta tesitura, la reciente normativa protectora del deudor hipotecario sin recursos se ha configurado como una normativa tuitiva, como un código de voluntaria adscripción por las entidades acreedoras, que renuncian, para los deudores y préstamos contemplados en la normativa y, no para otros, a ciertos derechos que frente al deudor en general les confiere el ordenamiento. A partir del momento en que la entidad muestra su adscripción al Código de Buenas Prácticas para los deudores hipotecarios sin recursos, y no antes, todas las medidas en él contempladas son de obligado cumplimiento».

Este Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, ha sido posteriormente modificado por el Real Decreto-ley 5/2017, de 17 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto Ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos y la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

Como venimos diciendo, la mayoría de las entidades se ha acogido, en una u otra versión, al Código y de esta forma se autoimponen la obligación de asumir las medidas en él reflejadas y su modus operandi ante la situación de un cliente que incumple el pago de alguna cuota o manifiesta dificultades para afrontarlo y que se encuentra dentro del umbral de exclusión. Una vez que la entidad ha mostrado su adhesión al Código, no puede reconducir la solicitud del cliente, como se ha indicado con reiteración, a una cuestión de política comercial, ni puede no aplicar todas, o alguna, de las medidas de aquel (con la salvedad de la quita, que sigue siendo discrecional, como ahora veremos, lo que probablemente sea el origen de su nula aplicación).

Hay que advertir que el Código ha sido modificado en varias ocasiones desde su adopción originaria por el Real Decreto-ley 6/2012. De este modo, conviven diferentes versiones y escenarios posibles, dando lugar a la adhesión de cada entidad a unas u otras. El Banco de España en el documento arriba citado[7] nos explica que «a día de hoy, la práctica totalidad de las entidades de crédito que operan en nuestro país se encuentran adheridas a alguna de las sucesivas versiones del Código. Y varias versiones del Código conviven en el tiempo (la originaria del RDL 6/2012, la modificada por la Ley 1/2013, la modificada por el RDL 1/2015, y la última, modificada por el RDL 5/2017). Así las cosas, el primer factor que cabe considerar a la hora de evaluar la actuación de una entidad desde el punto de vista del respeto a la indicada normativa será la determinación de si se encontraba adherida al mencionado Código y la fecha de su adhesión, en su caso, para después determinar cuál de las versiones de aquel le resultaba aplicable al tiempo de la solicitud de su cliente de beneficiarse de las medidas contempladas en él. Cuando se

[7] Ver, Banco de España, *op.cit*, pp.7 a 9.

somete a este Departamento una reclamación, para su resolución, se debe tener en cuenta la fecha en que el deudor ha solicitado a la entidad la aplicación de las medidas del Código. Las situaciones posibles a las que nos hemos enfrentado durante el período a que se refiere esta Memoria, tomando en consideración la fecha en la que la solicitud fue presentada por el deudor han sido tres: no adhesión al Código, adhesión a la versión de la Ley 1/2013 y adhesión a la versión del RDL 1/2015. Sin embargo, para el futuro próximo estos se han visto ampliados a cuatro, por cuanto, a pesar de que la mayoría de las entidades han mostrado su adhesión a la versión del Código del RDL 5/2017, tres entidades han mostrado su voluntad de permanecer en las versiones de 2015 y de 2013»[8].

3. La Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social

La suspensión de los lanzamientos sobre viviendas habituales de colectivos especialmente vulnerables fue introducida mediante el Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, en atención a las circunstancias excepcionales derivadas de la grave crisis económica y financiera que por entonces atravesaba el país. Concretamente, se

[8] i) Del 10 de marzo de 2012 al 14 de mayo de 2013. En este período, un doble escenario: a) La entidad no estaba adherida. b) En caso de estarlo, se encontraba vinculada por la primera y entonces única versión del Código de Buenas Prácticas. ii) Del 15 de mayo de 2013 al 28 de febrero de 2015. En este lapso temporal, los escenarios han sido tres: a) El de ausencia de vinculación a lo dispuesto en el Código de Buenas Prácticas en ninguna de sus versiones, por no haberse adherido la entidad reclamada en ningún momento a aquel, siendo como es la adhesión voluntaria. Según se ha advertido ya, en tales supuestos, una solicitud de reestructuración de la deuda, dación en pago, etc., que pudiera efectuar un deudor hipotecario, aun cuando reuniera los requisitos contemplados en esta normativa, habría de ser resuelta por la entidad dentro del ámbito de discrecionalidad propio de su política comercial y de riesgos. b) El de aplicación en su versión originaria, la aprobada por el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, situación en la que se han encontrado las entidades que se hubieran adherido a aquel y no a las modificaciones introducidas en él por la Ley 1/2013. c) El de aplicación de dicho Código en la versión prevista por la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, que tendría lugar única y exclusivamente en caso de que la entidad de que se trate hubiera comunicado su adhesión a dichas modificaciones, como se establece en la disposición transitoria octava de la mencionada ley. iii) Desde la fecha de entrada en vigor del RDL 1/2015, solo tres entidades comunicaron su voluntad de permanecer en la versión de la Ley 1/2013 (únicamente dos, según la Resolución de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, por la que se publica la lista de entidades que han comunicado su adhesión al Código de Buenas Prácticas actualizada al cuarto trimestre de 2016) y ninguna en la versión originaria, siendo así que la mayoría está adherida a esta última y tercera versión del Código (90 entidades en marzo de 2017). Por último, según la última resolución de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, publicada el día 15 de mayo de 2017, hay 89 entidades adheridas a la versión del Código del RDL 5/2017 y 3 a dos de las versiones anteriores, la del RDL 1/ 2015 y la de la Ley 1/2013.

introdujo al objeto de paliar el impacto sobre la carga financiera de las familias más vulnerables, que se encontraron en dificultades para hacer frente a sus obligaciones derivadas de la contratación de un préstamo hipotecario para la adquisición de su vivienda habitual. En estos casos, el citado Real Decreto-ley, sin alterar el procedimiento de ejecución hipotecaria, impedía que se procediera al lanzamiento que culminaría, en su caso, con el desalojo de las familias. Esta medida, con carácter excepcional y temporal, afectaba a cualquier proceso judicial de ejecución hipotecaria o venta extrajudicial por el cual se adjudicase al acreedor la vivienda habitual de personas pertenecientes a determinados colectivos vulnerables.

Dicho real decreto-ley fue convalidado y tramitado como proyecto de ley, lo que dio lugar a la aprobación de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, en cuya exposición de motivos se explica lo siguiente:

> La atención a las circunstancias excepcionales que atraviesa nuestro país, motivadas por la crisis económica y financiera, en las que numerosas personas que contrataron un préstamo hipotecario para la adquisición de su vivienda habitual se encuentran en dificultades para hacer frente a sus obligaciones, exige la adopción de medidas que, en diferentes formas, contribuyan a aliviar la situación de los deudores hipotecarios. Si bien la tasa de morosidad en nuestro país es baja, hay que tener muy presente el drama social que supone, para cada una de las personas o familias que se encuentran en dificultades para atender sus pagos, la posibilidad de que, debido a esta situación, puedan ver incrementarse sus deudas o llegar a perder su vivienda habitual. El esfuerzo colectivo que están llevando a cabo los ciudadanos de nuestro país con el fin de superar de manera conjunta la situación de dificultad que atravesamos, requiere que, del mismo modo y desde todos los sectores, se continúen adoptando medidas para garantizar que ningún ciudadano es conducido a una situación de exclusión social. Con este fin, es necesario profundizar en las líneas que se han ido desarrollando en los últimos tiempos, para perfeccionar y reforzar el marco de protección a los deudores que, a causa de tales circunstancias excepcionales, han visto alterada su situación económica o patrimonial y se han encontrado en una situación merecedora de protección.

Esta norma (art. 1) mantenía la suspensión inmediata de lanzamientos y por un plazo de dos años desde la entrada en vigor de la ley de los desahucios de las familias que se encontraran en una situación de especial riesgo de exclusión. Esta disposición ha sido modificada en repetidas ocasiones a lo largo de los últimos años con el fin de extender esta medida extraordinaria para mantener la protección de los colectivos más vulnerables que justificó en primera instancia su introducción. Así, el Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda

oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social, tramitado posteriormente como proyecto de ley y que dio lugar a la aprobación de la Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social, extendió la suspensión de los lanzamientos otros dos años, hasta el 15 de mayo de 2017, además de introducir determinadas modificaciones tendentes a ampliar el conjunto de posibles beneficiarios.

El Real Decreto-ley 5/2017, de 17 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, y la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, introdujo a través de su art. 2 una extensión adicional de tres años, hasta el 15 de mayo de 2020, ampliando asimismo el ámbito subjetivo y las medidas a disposición. En su exposición de motivos se advierte que:

> Llegados al momento presente y, a pesar de las importantes acciones conducentes a procurar la reestructuración de la deuda hipotecaria de quienes padecen extraordinarias dificultades para atender su pago, así como mecanismos de flexibilización de los procedimientos de ejecución hipotecaria, existen razones económicas y coyunturales que justifican la adopción de tres tipos de medidas… En segundo término, se amplía en tres años adicionales, desde la entrada en vigor de esta norma, la aplicación de la suspensión de lanzamiento.

Ya en el marco de la pandemia el Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública, introdujo una extensión adicional de cuatro años, hasta el 15 de mayo de 2024, ampliando asimismo de nuevo el ámbito de aplicación de la norma[9]. Se explica en su exposición de motivos lo siguiente:

> A pesar de haber transcurrido casi siete años desde que se aprobó la Ley 1/2013, de 14 de mayo, y se suspendieron por primera vez los lanzamientos sobre viviendas habituales de colectivos especialmente vulnerables, muchos deudores y sus familias continúan encontrándose en una situación de especial vulnerabilidad. Por ello, resulta de extraordinaria necesidad desde el punto de vista económico, social y coyuntural ampliar el plazo de suspensión de los lanzamientos cuatro años más, hasta mayo del año 2024, y ajustar el concepto de colectivo vulnerable para que se proteja a deudores que, a pesar de encontrarse en una situación de

[9] *BOE* núm. 116, de 15/05/2013. Se modifican los apartados 1, 2 y 3 por el art. 3 del Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero. Ref. *BOE*-A-2015-2109. Se modifican los apartados 1, 2 y 3 por el art. 3 de la Ley 25/2015, de 28 de julio. Ref. *BOE*-A-2015-8469. Se modifican los apartados 1 y 2 por el art. 2 del Real Decreto-ley 5/2017, de 17 de marzo. Ref. *BOE*-A-2017-2985. Se modifican el primer párrafo del apartado 1, la letra b) del apartado 2 y la letra a) del apartado 3 por el art. 2 del Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo. Ref. *BOE*-A-2020-3434.

> especial vulnerabilidad, no eran beneficiarios hasta este momento de la suspensión. De esta forma, cualquier proceso judicial de ejecución hipotecaria o venta extrajudicial por el cual se adjudique la vivienda habitual de personas pertenecientes a determinados colectivos queda afectado por esta medida. Así, la Ley 1/2013, de 14 de mayo, impide que se proceda al lanzamiento que culminaría con el desalojo de personas vulnerables, sin alterar el procedimiento de ejecución hipotecaria.

Recientemente se ha dictado el Real Decreto-ley 1/2024, de 14 de mayo, por el que se prorrogan las medidas de suspensión de lanzamientos sobre la vivienda habitual para la protección de los colectivos vulnerables[10]. Se motiva la medida del siguiente modo:

> La suspensión de lanzamientos hipotecarios prevista en la Ley 1/2013, de 14 de mayo, vigente hasta el 15 de mayo de 2024, ha formado parte del conjunto de herramientas para hacer frente a las consecuencias económicas y sociales derivadas del COVID-19, la guerra de Ucrania y, en particular, del aumento de la carga financiera de los hogares asociada a los préstamos hipotecarios sobre la vivienda habitual determinado por el endurecimiento monetario iniciado en el segundo semestre de 2022. Pese a que en los últimos meses la evolución de la inflación ha mejorado, existe incertidumbre acerca del calendario y ritmo de próximas bajadas de tipos de interés que pudieran reflejarse en los préstamos hipotecarios. El efecto negativo de los tipos de interés altos es especialmente perjudicial en las familias más vulnerables, donde se aprecia un mayor incremento de la carga financiera, dada su mayor exposición a deuda a tipo variable, que no se ve mitigado por una mayor remuneración del ahorro. Además, estas familias se han visto afectadas en mayor medida por el incremento de la inflación, cuyas repercusiones se espera que se mantengan a lo largo de los próximos años dado el efecto nivel sobre los precios. En efecto, los hogares del quintil inferior de renta dedican un porcentaje sustancialmente superior de su renta a bienes de primera necesidad, que se han visto especialmente afectados por la inflación, y se enfrentan a un menor margen para modificar sus patrones de consumo ante subidas de precios. En este contexto, resulta necesario mantener la protección de deudores y sus familias que se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad,

[10] Se justifica de acuerdo con los principios de buena regulación establecidos en el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al señalarse que: «Así, atendiendo a los principios de necesidad y eficacia, estos se apoyan en el interés general en el que se fundamenta la medida, siendo el real decreto-ley el instrumento más inmediato para garantizar su consecución y el único actualmente disponible para dar continuidad en plazo a la suspensión actualmente en vigor, evitando una situación de vulnerabilidad sobrevenida. Se respeta también el principio de proporcionalidad, dado que la norma no contiene medidas restrictivas de derechos ni impone obligaciones a los ciudadanos o empresas. Asimismo, la norma resulta coherente con el vigente ordenamiento jurídico, ajustándose, por ello, al principio de seguridad jurídica. En cuanto al principio de transparencia, esta norma define claramente sus objetivos, reflejados tanto en su parte expositiva como en la memoria que lo acompaña. Por último, en relación con el principio de eficiencia, las modificaciones introducidas en este real decreto-ley no suponen la introducción de cargas administrativas incrementales, ni su modificación o eliminación».

extendiendo la suspensión durante cuatro años adicionales, hasta el 15 de mayo de 2028, con el fin de evitar que estos deudores y sus familias sean conducidos a una situación de exclusión social.

4. La justificación de la figura del Real Decreto-ley

Desde el punto de vista formal y como consecuencia de lo arriba expuesto, esta materia ha estado dominada por el uso de la figura del Real Decreto-ley[11]. Así, ya en el Real decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, se explica que el Gobierno consideró que no podía demorarse más tiempo la adopción de medidas que permitiesen aportar soluciones a esta situación socioeconómica. Es por ello por lo que la adopción de tales medidas exige acudir al procedimiento del real decreto-ley, cumpliéndose los requisitos del art. 86 de la Constitución Española en cuanto a su extraordinaria y urgente necesidad.

En el Real Decreto-ley 5/2017, de 17 de marzo se insiste en que «en la presente regulación concurren las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad exigidas por el art. 86 de la Constitución Española para la aprobación de los reales decretos-leyes. En el momento actual sigue siendo necesario hacer frente a la situación de aquellas familias que continúan sufriendo la adversidad económica, lo que justifica que se amplíe el ámbito subjetivo del Código de Buenas Prácticas. La ampliación del plazo de suspensión de lanzamientos, cuya finalización es inminente, se hace igualmente necesaria. El plazo previsto finalizará el 15 de mayo de 2017 por lo que recurrir al real decreto-ley como vehículo normativo para ampliar este plazo por otros tres años, está totalmente justificado. Es por ello por lo que la adopción de tales medidas exige acudir al procedimiento del real decreto-ley».

En el Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, se explica que:

> La adopción de medidas de carácter económico mediante real decreto-ley ha sido avalada por el Tribunal Constitucional siempre que concurra una motivación explícita y razonada de la necesidad —entendiendo por tal que la coyuntura económica exige una rápida respuesta— y la urgencia —asumiendo como tal que la dilación en el tiempo de la adopción de la medida de que se trate mediante una tramitación por el cauce normativo ordinario podría generar algún perjuicio—. El real decreto-ley constituye un instrumento constitucionalmente lícito, siempre que el fin que justifica la legislación de urgencia, sea, tal como reiteradamente ha exigido nuestro Tribunal Constitucional (sentencias 6/1983, de 4 de febrero, F. 5; 11/2002,

[11] Sobre el régimen general de esta figura puede verse García de Enterría, E y Fernández, T. R: *«Curso de Derecho Administrativo I»,* Civitas Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2020, p.168 y ss.

de 17 de enero, F. 4, 137/2003, de 3 de julio, F. 3 y 189/2005, de 7 julio, F. 3), subvenir a una situación concreta, dentro de los objetivos gubernamentales, que por razones difíciles de prever requiere una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes, máxime cuando la determinación de dicho procedimiento no depende del Gobierno. Como se ha expuesto concurren en este caso circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que justifican la aprobación de este real decreto-ley exigidas por el art. 86.1 de la Constitución Española. En el momento actual sigue siendo necesario hacer frente a la situación de aquellas familias que continúan sufriendo la adversidad económica, lo que justifica las modificaciones de la Ley 1/2013, de 14 de mayo. El plazo previsto finalizará el 15 de mayo de 2020 por lo que recurrir al real decreto-ley como vehículo normativo para ampliar este plazo por otros cuatro años, está totalmente justificado. Asimismo, la falta de ajuste del umbral de vulnerabilidad desde que se aprobó la medida en 2012 puede estar provocando el lanzamiento injustificado de personas que en realidad formarían parte de este colectivo.

Del uso de la fórmula del Real Decreto-ley se da una explicación muy detallada en el reciente Real Decreto-ley 1/2024, de 14 de mayo, por el que se prorrogan las medidas de suspensión de lanzamientos sobre la vivienda habitual para la protección de los colectivos vulnerables, donde se explica lo siguiente:

El art. 86 de la Constitución española permite al Gobierno dictar decretos-leyes «en caso de extraordinaria y urgente necesidad», siempre que no afecten al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I de la Constitución, al régimen de las comunidades autónomas ni al Derecho electoral general. Se configura, por tanto, esta norma como un instrumento con unos contornos bien definidos en los que el juicio político de oportunidad y necesidad goza de un amplio margen, siempre que se oriente en alcanzar un resultado concreto ante una situación de urgencia ineludible. El real decreto-ley constituye un instrumento constitucionalmente lícito, siempre que, tal y como reiteradamente ha exigido el Tribunal Constitucional (sentencias 6/1983, de 4 de febrero, F. 5; 11/2002, de 17 de enero, F. 4, 137/2003, de 3 de julio, F. 3, y 189/2005, de 7 julio, F. 3; 68/2007, F. 10, y 137/2011, F. 7), el fin que justifica la legislación de urgencia sea subvenir a una situación concreta, dentro de los objetivos gubernamentales que, por razones difíciles de prever, requiere una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía ordinaria o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes, máxime cuando la determinación de dicho procedimiento no depende del Gobierno. Debe quedar, por tanto, acreditada «la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a ella (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 182/1997, de 20 de octubre, FJ 3, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 4)». En relación con la modificación del art. 1 de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, al objeto de extender la suspensión de lanzamientos hipoteca-

> rios sobre la vivienda habitual de determinados colectivos vulnerables, los presupuestos de urgencia y necesidad que motivaron la aprobación de la medida inicial contemplada en el Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, así como sus sucesivas extensiones introducidas mediante la aprobación de los diferentes reales decretos-leyes enumerados y descritos *ut supra*, se mantienen para la aprobación de este real decreto-ley. Además, ahondando en el presupuesto de extraordinaria urgencia, la suspensión de los lanzamientos hipotecarios sobre la vivienda habitual de conformidad con el tenor literal del art. 1 de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, en vigor, finaliza el 15 de mayo de 2024. Sin embargo, en la actualidad, sigue siendo importante el número de familias afectadas por una situación de vulnerabilidad que requiere de la toma de medidas que garanticen su derecho a una vivienda digna, habiéndose probado como una medida eficaz la suspensión de los lanzamientos hipotecarios. Por tanto, queda justificada la urgencia de la introducción de la extensión por la vía de este real decreto-ley a efectos de mantener la vigencia de la norma sin solución de continuidad. La tramitación de esta modificación por el procedimiento normativo ordinario llevaría a una entrada en vigor posterior al 15 de mayo, dejando un periodo en el que los lanzamientos objeto de la suspensión que introduce la norma podrían llevarse a cabo, generando una disfunción en la aplicación de esta. Por todo lo expuesto, resulta de extraordinaria y urgente necesidad prorrogar la medida a través del presente real decreto-ley. Los motivos que acaban de exponerse demuestran que, en ningún caso, el presente real decreto-ley constituye un supuesto de uso abusivo o arbitrario de este instrumento constitucional (SSTC 61/2018, de 7 de junio, FJ 4; 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8; 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 4; 39/2013, de 14 de febrero, FJ 5). Al contrario, todas las razones expuestas justifican amplia y razonadamente la adopción de la presente norma. A tal fin, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de enero de 2021 (recurso de inconstitucionalidad núm. 2577-2020) es clara cuando afirma que la doctrina constitucional ha establecido que «la valoración de la extraordinaria y urgente necesidad de una medida puede ser independiente de su imprevisibilidad e, incluso, de que tenga su origen en la previa inactividad del propio Gobierno siempre que concurra efectivamente la excepcionalidad de la situación» (STC 1/2012, de 13 de enero, FJ 6), pues «lo que aquí debe importar no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia cuanto el hecho de que tales circunstancias efectivamente concurran» (SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ 6, y 68/2007, de 28 de marzo, FJ 8). Debe señalarse también que este real decreto-ley no afecta al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I de la Constitución española, al régimen de las comunidades autónomas ni al Derecho electoral general… Por todo ello, por su finalidad y por el contexto de exigencia temporal en el que se dicta, concurren en el presente real decreto-ley las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad requeridas en el art. 86 de la Constitución española.

Hay que advertir que, aunque no toque directamente el tema de los deudores hipotecarios, pero si el de otros colectivos vulnerables que

también sufren desahucios, es interesante recoger aquí la doctrina del Tribunal Constitucional contenida en la reciente Sentencia 7/2024, de 16 de enero de 2024. Recurso de inconstitucionalidad 7007-2021. Y es que, a la luz de lo que acabamos de ver, podría surgir la duda razonable de un posible abuso en el empleo del Real Decreto-ley en este terreno. Es precisamente este último el argumento que se utiliza por parte del Grupo Parlamentario Vox al interponer recurso de inconstitucionalidad contra el art. 2.2 del Real Decreto-ley 16/2021, de 3 de agosto, por el que se adoptan medidas de protección social para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica. Este art. 2.2 dio nueva redacción al art. 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. El recurso se limitó expresamente a los nuevos apartados 1 y 7 c) de este último precepto. Estos apartados prorrogaban hasta el 31 de octubre de 2021 la posibilidad de suspender los lanzamientos en «procesos penales» dirigidos contra «aquellas personas que estén habitando [una vivienda habitual] sin ningún título habilitante para ello» excepto cuando «la entrada o permanencia en el inmueble se haya producido mediando intimidación o violencia sobre las personas». Así, «pese a ser conscientes de la gravedad de la crisis ocasionada por la propagación del virus SARS-CoV-2, que constitucionalmente legitimó la utilización por el Gobierno de la norma de urgencia», consideraron que los incisos impugnados vulneraban el art. 86.1 CE (en cuanto al presupuesto habilitante y a la prohibición de afectar al derecho de propiedad). El Tribunal Constitucional descartará este argumento[12] poniendo de relieve lo siguiente[13]:

---

[12] Previamente señala que «de una valoración conjunta de los argumentos ofrecidos en el preámbulo del decreto-ley, en el expediente de elaboración de la norma y en el debate parlamentario de convalidación este tribunal considera, desde la perspectiva del control externo que le compete, que el Gobierno ha hecho explícita de forma sucinta, pero razonable, la situación de extraordinaria y urgente necesidad que justificaba la prórroga —durante el periodo que transcurre entre el 4 de agosto y el 31 de octubre del 2021— de la medida de suspensión de determinados lanzamientos de viviendas en procesos penales adoptada en su art. 2.2. Justificación que se halla en la persistencia de los efectos de la crisis sanitaria, social y económica provocada por la pandemia del Covid-19 tras la finalización del estado de alarma, con el consiguiente aumento del porcentaje de población en riesgo de pobreza y exclusión social necesitada de protección».

[13] Existe un voto particular que destaca lo siguiente: «Estamos dispuestos a admitir a efectos dialécticos… que el aumento de lanzamientos civiles pueda justificar, según el margen de apreciación que corresponde al Gobierno como órgano de dirección política, un decreto-ley que habilite urgentemente la suspensión de los mismos bajo ciertas condiciones, como hace el decreto-ley (no recurrido en este punto). Pero lo que un aumento de lanzamientos civiles no puede justificar en modo alguno, según el canon de «control externo» que corresponde a este tribunal (fundamento jurídico 3 de la sentencia de la mayoría, citando doctrina anterior invariable), es que se suspendan los lanzamientos penales, cuyo número y evolución se desconocen por completo. La corrección lógico-formal de la justificación ofrecida por el Gobierno es lo mínimo que debe exigirse en el «control externo» de esa justificación. Como nuestra doctrina ha reiterado, «la causa justificativa del decreto-ley ha de ser explicitada por el propio Gobierno» hasta el punto de que «su carencia determina que no podamos apreciar la concurrencia del presupuesto habilitante

En efecto, como ya hiciera para el Real Decreto-ley 1/2021 dentro del contexto del estado de alarma, el Gobierno, de un lado, «ha evocado las graves repercusiones de la crisis social y económica causadas por la pandemia de la Covid-19» [STC 15/2023, FJ 4 A) d)] que, en el presente caso, subsisten tras la finalización del estado de alarma: (i) la existencia de la propia pandemia (la denominada «quinta ola»), (ii) el carácter incipiente y no pleno de la recuperación económica previa a la pandemia y (iii) el aumento de la vulnerabilidad económica y social respecto de 2019. Y, de otro lado, ha enmarcado el art. 2.2, en el que se contienen los incisos impugnados, en la relación de medidas adoptadas para hacer frente a esas situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda. En este sentido, al igual que se apreció en la STC 15/2023, FJ 4 A) d), sobre la versión originaria de este art. 1 *bis*, la situación descrita responde a lo que cabe calificar como una «coyuntura económica problemática», en los términos expresamente aceptados por la doctrina constitucional (entre otras, SSTC 215/2015, de 22 de octubre, FJ 4, y 18/2016, de 4 de febrero, FJ 5), en las que es legítimo acudir al decreto-ley para subvenir a situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que demandan una acción normativa

---

que los diputados recurrentes niegan, el Gobierno no acredita y este tribunal no puede presumir» [SSTC 61/2018, de 7 de junio, FJ 6, y 134/2021, de 24 de junio, FJ 3 c)]» [STC 15/2023, de 7 de marzo, FJ 3 c)]. Esta STC 15/2023 desestimó el recurso contra un decreto-ley anterior análogo (el que estableció primeramente la potestad de suspender lanzamientos penales «hasta la finalización del estado de alarma», que se produjo el 9 de mayo de 2021). A ella se aferra la mayoría. Pero esa desestimación, además de contar con tres votos particulares, aludió expresamente al «contexto de estado de alarma» en que se aprobó el decreto-ley anterior entonces recurrido [STC 15/2023, FJ 4 A) d)]. Un estado de alarma que había decaído tres meses antes de la aprobación de este nuevo decreto-ley el 3 de agosto de 2021. Desaparecida esa circunstancia excepcional, la ausencia de explicitación por parte del Gobierno de la situación que trata de afrontar no puede considerarse ni «sucinta» ni «razonable» en relación con el «contexto», que fue lo que se apreció en la citada STC 15/2023, FJ 4 A) d). No dudamos de las secuelas económicas y sociales de la pandemia. Ahora bien, es «carga argumental» del Gobierno presentarlas de forma «explícita y razonada» cuando quiere aprobar un decreto-ley para reaccionar ante esas consecuencias y vincular la norma así aprobada a una situación concreta derivada de la crisis que trata de remediar (STC 110/2021, de 13 de mayo, FJ 6 y las allí citadas). La pandemia no puede convertirse en un comodín ni en un conjuro para que el Gobierno sustituya la potestad legislativa del parlamento y apruebe decretos-leyes a voluntad, sacrificando así la posición institucional del poder legislativo y, con ella, la garantía de la intervención de las minorías en el procedimiento parlamentario. Como este tribunal ya ha tenido ocasión de señalar, «el empleo del decreto-ley únicamente se justifica en casos objetivos de urgente y extraordinaria necesidad, esto es, ante coyunturas en las que se haga presente la exigencia de una intervención normativa inmediata, solo atendible mediante esa disposición legislativa provisional; algo muy distinto, en suma, a la simple conveniencia de contar, lo antes posible, con la norma que el Gobierno estime oportuna» (STC 111/2021, de 13 de mayo, FJ 8). Es asimismo doctrina constitucional consolidada que no son admisibles «fórmulas genéricas, estereotipadas o rituales» aplicables para cualquier medida de un modo intercambiable (STC 110/2021, citada, FJ 6) «de una marcada abstracción y, por ello, de prácticamente imposible control constitucional» (STC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 10), como sucede cuando se apela a la «cambiante situación de la economía internacional» para justificar medidas económicas (caso de la STC 68/2007 citada) o al «ahorro de costes» y al «principio de austeridad» para justificar una reestructuración de la corporación Radio Televisión Española, que efectivamente reducía costes pero en una medida totalmente insuficiente [STC 150/2017, de 21 de diciembre, FJ 6 b)]».

inmediata, en un plazo más breve que el requerido para la tramitación parlamentaria de las leyes, incluso en procedimiento de urgencia. Esta conclusión no se ve desvirtuada, como sostienen los diputados recurrentes, porque fueran previsibles la finalización del estado de alarma y la necesidad de la ampliación temporal de esta medida. En suma, a la carencia de la nota de imprevisibilidad, debe contraponerse la doctrina de este tribunal que considera que «la valoración de la extraordinaria y urgente necesidad de una medida puede ser independiente de su imprevisibilidad […] siempre que concurra efectivamente la excepcionalidad de la situación, pues 'lo que aquí debe importar no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia cuanto el hecho de que tales circunstancias efectivamente concurran'» (STC 156/2015, de 9 de julio, FJ 6, entre otras muchas). «Interesa solo, en otras palabras, si la situación era objetivamente merecedora de un tratamiento normativo por la vía de la legislación de urgencia, con independencia del reproche que, en planos diferentes del enjuiciamiento que corresponde a este tribunal, pudieran merecer las causas que hubieran podido ocasionarla» (STC 166/2023, de 22 de noviembre, FJ 5). Y en el presente caso no cabe duda de la subsistencia de los efectos de la crisis sanitaria, económica y social provocada por la pandemia a la fecha de promulgación del decreto-ley aquí impugnado, tan solo tres meses después de la finalización del estado de alarma. El Gobierno ha explicitado que considera de extraordinaria y urgente necesidad prorrogar la medida de suspensión para atender de manera inmediata situaciones críticas que provocan los desahucios y lanzamientos judiciales en personas económicamente vulnerables que carecen de alternativa habitacional, independientemente del orden jurisdiccional en el que se suscite el desalojo de la vivienda y, por tanto, también en las causas penales [en este sentido, STC 15/2023, FJ 4 A) d)]. Pues, lo relevante es atender a la situación de vulnerabilidad económica de personas que, habitando el inmueble sin título, no tienen vivienda alternativa, siendo secundario el tipo de proceso en el que pueden ser desalojados[14].

[14] Y añade: «Mas, cuando la suspensión se contempla como una facultad que el juez puede ejercitar después de ponderar las circunstancias del caso; entre ellas ha de concurrir que la entrada, o la permanencia en la vivienda, estuviere motivada por una situación de extrema necesidad, se hubiere accedido a ella sin emplear violencia o intimidación y no se desarrollen actividades delictivas, al margen de las circunstancias subjetivas extraordinarias que fija la norma. Por ello, resulta significativo, como se argumentó en la referida STC 15/2023, que los recurrentes no pongan en entredicho la concurrencia del presupuesto habilitante por lo que respecta al texto no impugnado del art. 2.2, que prorroga temporalmente la habilitación a los órganos judiciales para acordar la misma medida de suspensión de los procedimientos de desahucio y de los lanzamientos para personas económicamente vulnerables sin alternativa habitacional en los supuestos de los apartados 2, 4 y 7 del art. 250.1 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil, que se refieren, entre otras, a situaciones de precario y de despojo de la posesión. «Esta circunstancia pone de manifiesto que, en realidad, lo que los recurrentes cuestionan no es la concurrencia y justificación del presupuesto de la 'extraordinaria y urgente' necesidad, sino la legitimidad misma de la decisión de ampliar el mencionado mecanismo a quienes carecen de título para habitar la vivienda implicada en el procedimiento de desahucio y lanzamiento. Tal extremo, sin embargo, representa una valoración esencialmente política de ordenación social que este tribunal no puede enjuiciar al hilo de la fiscalización del requisito de la extraordinaria y urgente necesidad exigido por el art. 86.1 CE» [FJ 4 A) d)]».

Hay que advertir que sí se declaró inconstitucional el Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda aprobado por la comunidad autónoma andaluza. Esta cuestión se juzgó en la STC 93/2015, donde se examinó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra el art. 1, por el que se da nueva redacción a los arts. 1.3, 25 y 53.1 a) de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía y la disposición adicional segunda[15] del Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda. Es verdad que el Tribunal Constitucional reconoce en este caso que los preceptos recurridos responden a la necesidad de regular con urgencia el marco jurídico necesario para poner en marcha el programa de acción orientado a movilizar el parque de viviendas deshabitadas susceptibles de arrendamiento, marco jurídico entonces inexistente y sin el que no se podría ejecutar dicho programa[16]. Pero concluye que «es inconstitucional y nulo por contravenir uno de los límites materiales del decreto-ley, que deriva del principio democrático que el apartados 1 del art. 1 CE impone a todas las instituciones del Estado en su conjunto y se refleja en el art. 86.1 CE como requerimiento mínimo, por lo que el precepto autonómico establece un contenido del derecho de propiedad de la vivienda que lo afecta, en el sentido del art. 86.1 CE y, por tanto, entra a regular

[15] La Disposición adicional segunda, titulada «Declaración del interés social a efectos de expropiación forzosa de la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social», dispone en sus dos primeros apartados lo siguiente: «1. Se declara de interés social la cobertura de necesidad de vivienda de las personas en especiales circunstancias de emergencia social incursas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria, a efectos de expropiación forzosa del uso de la vivienda objeto del mismo por un plazo máximo de tres años a contar desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional competente. 2. Este Decreto-ley será de aplicación a las viviendas incursas en procedimientos de desahucio instado por entidades financieras, o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos, en los cuales resulte adjudicatario del remate una entidad financiera, o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos y todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa básica estatal…».

[16] Así, explica que «El tercer argumento esgrimido en el escrito de recurso para afirmar la falta del presupuesto habilitante del Decreto-ley recurrido es la posibilidad de conseguir el fin que con él se persigue mediante mecanismos previstos ya en la legislación vigente (Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, derogado, tras ser tramitado como proyecto de ley, por la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social). Procede rechazar esta alegación porque, como puso de relieve la STC 142/2014, de 11 de septiembre, cuando concurre, como en este caso, una situación de extraordinaria y urgente necesidad todos los poderes públicos que tengan asignadas facultades de legislación provisional y competencias sustantivas en el ámbito material en que incide tal situación de necesidad pueden reaccionar normativamente para atender dicha situación, siempre claro está que lo hagan dentro de su espectro competencial. El hecho que el legislador estatal haya aprobado, invocando al efecto sus competencias, medidas legislativas para satisfacer tal necesidad no es razón para impedir que otro legislador haga lo propio dentro de las suyas. Por ello, esta última objeción relativa al presupuesto habilitante se reconduce a si la Junta de Andalucía tiene competencia en la materia sobre la que recaen las medidas discutidas».

un ámbito excluido del decreto-ley y pretende delimitar un contenido esencial para lo que ningún legislador es competente»[17].

5. Reparto competencial

Conforme al art. 148.3 CE todas las Comunidades Autónomas tienen asumida en sus Estatutos de Autonomía, sin excepción, la competencia plena en materia de vivienda[18]. Esto implica que las CCAA tienen plenos poderes para regular la cuestión. Ahora bien, esto no significa que el Estado no posea ningún título para intervenir en este terreno. En la exposición de motivos de la actual Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda, se explica que el propio Tribunal Constitucional ha reiterado que no constituye un título competencial autónomo, sino que puede recaer bajo distintos títulos competenciales estatales o autonómicos dependiendo de cuál sea el enfoque y cuáles los instrumentos regulatorios utilizados en cada caso por el legislador. Dicha complejidad competencial es clara consecuencia de las distintas dimensiones constitucionales que presenta la vivienda»[19]. Así, siguiendo

---

[17] Precisa que «Se trata, en conclusión, y a diferencia de las SSTC 111/1983 y 329/2005, de una regulación directa y con vocación de generalidad de las vertientes individual e institucional del derecho de propiedad sobre la vivienda, y no de la disciplina de un sector material en el que dicho derecho constitucional pueda incidir, como por otra parte se deriva de la propia dicción de la norma andaluza al señalar que el deber de uso efectivo del bien "forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda", expresión que no alude al concepto homónimo del art. 53.1 CE, pues es obvio que esa noción no puede ser precisada por el legislador sino que le vincula, así como que "no determina la Constitución cuál sea este contenido esencial de los distintos derechos y libertades, [de modo que] las controversias que al respecto puedan suscitarse han de ser resueltas por este Tribunal" (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 2) conforme a los criterios enunciados en su jurisprudencia (por todas, SSTC 11/1981, de 8 de abril, FJ 8; y 112/2006, de 5 de abril, FJ 10). Debe entenderse, por el contrario, que viene a reconocer que el deber que impone es una regulación directa del derecho de propiedad de un tipo de bienes y que tiene por objeto aspectos esenciales del mismo. Por todo lo razonado, concluye que el art. 1.3 concurre a establecer el régimen general del derecho de propiedad de la vivienda y dentro de él uno de sus elementos esenciales, lo que, por implicar "afectación" del mismo en el sentido que a este concepto le atribuye la doctrina constitucional, está vedado a esta modalidad de disposición con fuerza de ley. Esta conclusión no significa que la configuración constitucional del derecho de propiedad impida al legislador restringir de ese modo la amplitud de las facultades de uso y disposición del propietario de vivienda, análisis que no procede desarrollar en este momento, sino que el precepto impugnado disciplina un espacio normativo vedado al decreto-ley y reservado a la ley formal…».

[18] Ver Vaquer Caballería, M: «La exangüe competencia autonómica en materia de vivienda», *Informe comunidades autónomas,* núm. 2021, 2022, pp. 39-58.

[19] Así, en la exposición de motivos se dice que «… El deber impuesto por el art. 47 CE incumbe a todos los poderes públicos sin excepción, que están obligados a cumplirlo en el marco de sus respectivas esferas de competencia. Esta ley debe entenderse, por tanto, en el contexto del cumplimiento por parte del Estado de la obligación que, en el marco de sus competencias constitucionales, le incumbe en la protección del derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada y a su disfrute. Su dictado se produce, además, en un momento especialmente relevante, cuando tras la crisis económica y financiera de la última década y en el contexto de una

a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se pueden citar títulos competenciales diversos, en la política de vivienda, que dan cobertura a la intervención estatal.

En lo que aquí nos interesa, las normas sobre la materia de los deudores hipotecarios se han basado al fijar los títulos competenciales al amparo de lo dispuesto en las reglas 6.ª, 8.ª, 11.ª, 13.ª y 14.ª del art. 149.1 de la Constitución Española, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva sobre legislación mercantil y procesal, legislación civil, bases de la ordenación del crédito, banca y seguros, bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y hacienda general y Deuda del Estado»[20].

---

progresiva recuperación tras la difícil situación a la que abocó la pandemia a muchas personas y hogares, una parte importante de la población sigue sufriendo severos impactos de la misma, focalizados en muchos casos en la pérdida de la vivienda o en la imposibilidad de acceder a ella en condiciones asequibles, y tras la aprobación de un buen número de normas autonómicas que, de forma más coyuntural que estructural, han tratado de dar respuesta a las necesidades sociales de vivienda más perentorias. De hecho, una gran mayoría de dichas leyes son de segunda generación, es decir, han sido aprobadas estando vigentes las primeras o segundas leyes de vivienda de las respectivas Comunidades Autónomas. Contrasta, por ello, la ausencia en las políticas legislativas del Estado de una norma en materia de vivienda que, al igual que existe en otros ámbitos con los que está íntimamente relacionada, fije aquellas condiciones básicas y de igualdad que garanticen un tratamiento uniforme del derecho a la vivienda que reconoce la Constitución, además de aquellos otros aspectos que, por virtud de sus títulos competenciales, le corresponden. El propio Tribunal Constitucional, en una suerte de reproche al legislador estatal, ha puesto en evidencia la inexistencia de una legislación estatal sobre vivienda que sirva como parámetro de constitucionalidad a la elevada producción normativa autonómica en la materia. La Sentencia 16/2018, de 22 de febrero, por citar alguna de ellas, justifica la imposibilidad de considerar que una norma autonómica contradice las competencias estatales cuando el legislador estatal no ha "dictado, para asegurar una cierta igualdad en el ejercicio del derecho constitucional a la propiedad privada, una norma que reserve al propietario de viviendas (o de edificaciones en general) la decisión de tenerlas permanentemente habitadas" (F.J. 8.a). También, recuerda la Sentencia 80/2018, de 5 de julio, que "No habiendo el legislador estatal ejercido la habilitación que el art. 149.1.1.ª CE le otorga, resulta necesario afirmar que el legislador autonómico en materia de vivienda, en el momento en el que realizamos este enjuiciamiento, no encuentra límites desde esta perspectiva constitucional". Esta misma doctrina jurisprudencial se reitera en otras sentencias como la 32/2018, de 10 de abril, y la 43/2018, de 26 de abril. Esta ley es, por tanto, la primera ley estatal reguladora del derecho a la vivienda desde la aprobación de la Constitución, si bien, no puede decirse que el Estado haya estado ausente en las políticas de vivienda… La jurisprudencia constitucional también ha avalado este esquema de concurrencia competencial. La Sentencia clave a estos efectos es la Sentencia del Tribunal Constitucional 152/1988, de 20 de julio, que tuvo como objeto de análisis uno de los planes de vivienda estatales de protección pública a la vivienda y que amparó la dinámica de dichos planes. Dicha Sentencia, al lado de otras posteriores, han mantenido, en lo básico, el esquema inicial del Tribunal Constitucional, que amparó la competencia estatal para aprobar los planes de vivienda, fundamentalmente con base en el art. 149.1.13.ª CE».

[20] Ver Disposición final segunda del Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos; Disposición final tercera de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social y Disposición final primera Real Decreto-ley 1/2024, de 14 de mayo (que no se apoya en el art. 149.1.14 de la Constitución).

Hay que advertir que este reparto competencial en el tema de los deudores hipotecarios ha tenido una importante conflictividad encarnada especialmente por el caso del citado antes Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, aprobado por la comunidad autónoma andaluza, que dio lugar a la STC 93/2015 y que anticipó una problemática que afectó a varias comunidades autónomas (Cataluña, Canarias, Valencia, País Vasco y Navarra)[21].

---

[21] Para Cataluña la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, el ATC 160/2016 y la STC 13/2019; para Canarias la Ley 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias y de medidas para garantizar el derecho a la vivienda, el ATC 135/2015 y la STC 43/2018, considerando la doctrina de las SSTC 16/2018 y 32/2018; para Valencia la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana y la STC 80/2018; para Navarra la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra, cuyos arts. 1, 2, 5, 6 y 7 modifican la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda, el Auto 69/2014 y la STC de 22 de febrero de 2018; para el País Vasco la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda, el ATC 144/2016 y la STC 97/2018, aplicando la doctrina de la STC 16/2018, de 22 de febrero.

La STC 13/2019 declaró inconstitucionales y nulos los arts. 3 y 4 de la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, por vulnerar el procedimiento de resolución extrajudicial de conflictos regulado en esos preceptos la competencia exclusiva del Estado sobre legislación procesal del art. 149.1.6 CE. La STC 16/2021 declaró inconstitucional y nulo el art. 5.7 del Decreto-ley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda, que añadió una disposición adicional primera a la Ley 24/2015 que establecía la obligación de formular una propuesta de alquiler social como requisito procesal previo a las acciones de ejecución hipotecaria y de desahucio por «afectar» al derecho de propiedad en contra de lo preceptuado en los arts. 86.1 CE y 64.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC). En este caso véase también la STC 28/2022, relativa al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno que llevó a declarar inconstitucionales y nulos los apartados 1, 2 y 3 del artículo único del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 37/2020, de 3 de noviembre, de refuerzo de la protección del derecho a la vivienda ante los efectos de la pandemia de la Covid-19. Dice aquí el Tribunal Constitucional que «según nuestra doctrina antes reproducida (fundamento jurídico 3), la legislación procesal es una "competencia general" del Estado, mientras que la competencia autonómica es "de orden limitado" y está circunscrita a las "necesarias especialidades" que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las comunidades autónomas. De este modo, "no cabe interpretar esta salvedad competencial de modo tal que quede vacía de contenido la competencia general en materia de legislación procesal atribuida al Estado", es decir, el inciso final del art. 149.1.6 no permite "sin más" a las comunidades autónomas "introducir en su ordenamiento normas procesales por el mero hecho de haber promulgado regulaciones de Derecho sustantivo en el ejercicio de sus competencias, esto es, innovar el ordenamiento procesal en relación con la defensa jurídica de aquellos derechos e intereses que materialmente regulen, lo que equivaldría a vaciar de contenido o privar de todo significado a la especificidad con que la materia procesal se contempla en el art. 149.1.6 CE, sino que, como indica la expresión 'necesarias especialidades' del citado precepto constitucional, tan solo pueden introducir aquellas innovaciones procesales que inevitablemente se deduzcan, desde la perspectiva de la defensa judicial, de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica en virtud de las particularidades del Derecho creado por la propia comunidad autónoma, o, dicho en otros términos, las singularidades procesales que se permiten a las comunidades autónomas han de limitarse a aquellas que, por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengan requeridas por estas" [STC 13/2019, FJ 2 b)]».

Vamos a centrarnos especialmente en el caso andaluz por ser el primero que analiza con detalle si el ejercicio de la competencia autonómica en materia de vivienda (art. 56 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, EAAnd), interfería en el modo en que el Estado había ejercido su competencia en materia de bases de la planificación general de la economía, lo que en última instancia supondría un menoscabo del ámbito competencial reservado al Estado por el art. 149.1.13 de la CE[22].

En el caso vasco, el Letrado del Parlamento del País Vasco recalca, por el contrario, el carácter *complementario* de la Ley Vasca 3/2015 con respecto al resto de medidas normativas estatales «al objetivo de reducción del número de lanzamientos; coadyuva así a la voluntad expresada por el Parlamento Europeo en la resolución de 8 de octubre de 2015, sobre la legislación hipotecaria y los instrumentos financieros de riesgo en España, que insta al Gobierno español a utilizar los instrumentos a su disposición para encontrar una solución global que permita reducir de forma drástica el elevado número de desahucios de la vivienda habitual». Este será un argumento reforzado por el Voto Particular de este Auto, destacando que la medida de expropiación forzosa es *coyuntural* al reforzar «por su carácter complementario, no concurrente y posterior en el tiempo, las medidas temporales recogidas en la normativa estatal», refiriéndose a la Ley 1/2013 y su modificación por la Ley 25/2015, que contemplan una suspensión temporal de los lanzamientos de tal forma que «Solo una vez reanudado el proceso de desahucio porque se termina la vigencia de la medida estatal (prevista hasta 2017) se podría aplicar la expropiación de uso […]. El contexto normativo de la regulación autonómica no puede interferir en la normativa estatal, toda vez que el presupuesto de existencia de un lanzamiento únicamente se dará cuando cese la moratoria establecida por el Estado. En definitiva, el levantamiento de la suspensión materializaría una reducción del número de desahucios en el ámbito de la Comunidad Autónoma, finalidad esta que difícilmente puede colisionar con el interés general». Esto sin embargo es rechazado por el Abogado del Estado al decir que «la proliferación de este tipo de leyes autonómicas produce un *efecto acumulativo*, al comprender gran parte del territorio nacional; lo que podría agravar aún más los efectos negativos para el sector financiero de las medidas que en dichas normas se contienen».

En el caso navarro, se ha informado al respecto que «la Ley, recurrida por el Estado ante el Tribunal Constitucional, ha obtenido el respaldo del Alto Tribunal mediante una importante sentencia de fecha 22 de febrero. Es más, pese a declarar el Tribunal Constitucional que el establecimiento por el legislador competente de los deberes inherentes a la función social de un tipo de propiedad debe realizarse en el "marco de la Constitución", precisamente afirma que la norma navarra no excede de ese marco, ni vía art. 149.1.1 CE, que determina que el Estado tiene competencia exclusiva sobre 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, ni vía art. 149.1.8 CE, que regula la competencia del Estado en la legislación civil. La capacidad de expropiación cuando una persona jurídica no destine al uso residencial una vivienda durante dos o más años, recibe el expreso refrendo del Tribunal Constitucional, al afirmarse que se realiza en el legítimo ejercicio de las atribuciones autonómicas en materia de vivienda, dado que la causa de expropiación corresponde a la Administración encargada de conseguir los fines a cuya satisfacción se orienta la expropiación. Es más, se acaba afirmando que son medidas que se adoptan en función de un fin de la relevancia constitucional como es garantizar el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, respetando el principio de proporcionalidad, y sin que en ningún caso se desborde el justo equilibrio entre los medios empleados y la finalidad pretendida. Solo resultan inconstitucionales las disposiciones que permitían la expropiación forzosa en el caso de personas en especiales circunstancias de emergencia social incursas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria llevados a cabo por entidades financieras».

[22] El Abogado del Estado planteó también una posible infracción de los números 1 y 8 del art. 149.1 CE. Su demanda dice, sobre el art. 149.1.1 CE, que «la regulación de la función

social de la propiedad, en cuanto supone imposición de límites al ejercicio de este derecho y de obligaciones específicas para el titular, ha de ser competencia estatal exclusiva, pues forma parte de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales. No puede haber funciones sociales diversas en distintas áreas del territorio nacional, sino que el Estado ha de fijar, con carácter exclusivo, por lo menos los límites infranqueables del ámbito de libertad del propietario». Y que «la exigencia de efectividad del uso habitacional que impone el art. 1.3 de la Ley 1/2010 a los propietarios de vivienda en Andalucía constituye un deber básico para el ejercicio del derecho de propiedad cuyo establecimiento correspondería, en su caso, al Estado». Apunta, sobre el art. 149.1.8 CE, que «este Tribunal ya negó que la regulación de la función social de la propiedad y, en consecuencia, del derecho mismo de propiedad constituya el núcleo de la legislación civil» (STC 37/1987), pero que, como sostiene el Consejo de Estado en el expediente previo a interponer este recurso, «no cabe admitir que una Comunidad Autónoma pueda definir en abstracto y por sí sola el alcance de un derecho de naturaleza civil, invocando para ello una competencia meramente sectorial. Esta puede, sin duda, dar cobertura a una regulación que se proyecte sobre instituciones civiles, pero no regular directamente por sí sola tales instituciones». La Magistrada doña Encarnación Roca Trías formula un voto particular, al que se adhiere el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, que critica que se centre el caso en el art. 149.1.13 CE. Así se dice: «Cierto es que la Ley 1/2013 ha tenido en cuenta para adoptar la medida con la que pretende proteger a quienes han perdido o perderían la posesión de su vivienda habitual por la ejecución de la hipoteca, los intereses económicos en presencia, incluidos los de las entidades financieras, principales afectadas por ella. Pero el impacto económico que una medida de este alcance puede producir al impedir, sin contemplar la correspondiente indemnización, que el adquirente no obtenga la posesión hasta transcurridos cuatro años, no la convierte automáticamente en una medida dictada en ejercicio de la competencia del art. 149.1.13 CE, prescindiendo de su contenido material. Si así fuera, cualquier modificación de cierta entidad de la Ley hipotecaria y de la Ley de enjuiciamiento civil, por tener incidencia económica en el mercado hipotecario, que, a su vez, la tiene en la economía general, debería ser reconducida a este mismo título competencial sobrando, en consecuencia, cualesquiera otros, incluso los que cita la disposición final tercera de la Ley 1/2013. En cualquier caso, no deja de causar perplejidad que la Sentencia de la que discrepo, lejos de analizar cuál de todos los títulos competenciales podrían verse afectados para seleccionar entre ellos el más específico, haya optado por el contemplado en el art. 149.1.13 CE a partir de "estrecha conexión" con el "objetivo de normalizar los mercados hipotecarios", cuando, precisamente, viene a modificar parcial y temporalmente las reglas procesales esenciales de la ejecución hipotecaria, ignorando el del art. 149.1.6 CE que ni siquiera menciona… No se trata ya de que las normas autonómicas deban respetar, en el ejercicio de sus competencias exclusivas de regulación de sectores concretos, las normas estatales dictadas en ejercicio de este título competencial, lo que impediría su contradicción o menoscabo, sino de que, una vez ejercida la competencia del art. 149.1.13 CE, las Comunidades Autónomas no podrían ejercer las suyas sobre el concreto sector económico afectado, aun cuando no exista contradicción o menoscabo de la competencia estatal… Como señalé al principio de este Voto, las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma están limitadas por el ejercicio por el Estado de las suyas. Cuando se trata de una competencia transversal, como es la del art. 149.1.13 CE, el ejercicio de la competencia autonómica no puede contradecir ni menoscabar la competencia del Estado, para lo cual hay que determinar si ha existido una contradicción, lo que descartó la STC 37/1987 en el caso entonces planteado, o si se ha producido un menoscabo de las normas estatales dictadas en ejercicio de la competencia que le asiste, como es el supuesto que nos ocupa ahora. Sólo en estos casos la regulación autonómica dictada en ejercicio de sus competencias exclusivas sobre el sector regulado sería inconstitucional. Pero en modo alguno la competencia que asiste al Estado *ex* art. 149.1.13 CE puede servir, (desde luego nunca lo había hecho hasta la Sentencia de la que discrepo), para atribuir al Estado una competencia exclusiva para regular de "modo uniforme", dicho sea con las palabras que utiliza la sentencia de la mayoría, la materia sobre la que incide la medida de ordenación económica, de manera que quede

Como ya sabemos el Decreto-ley regulaba la expropiación temporal de uso de viviendas objeto de procesos de ejecución hipotecaria[23].

Ante las alegaciones de la Abogacía del Estado y del Parlamento andaluz[24], el Tribunal Constitucional se inclinó por la tesis defendida

---

excluida cualquier posibilidad de regulación por parte de la Comunidad Autónoma, aunque no se oponga a la normativa del Estado ni la menoscabe. Creo que el título VIII de la Constitución no contiene una cláusula de cierre, según la cual, en época de crisis económica, el objetivo de paliar sus efectos justifique la modificación del alcance de los títulos competenciales estatales, en detrimento de los asumidos estatutariamente».

[23] En la exposición de motivos del Decreto-ley se afirma que «la defensa de la función social de la vivienda adquiere mayor relevancia en los actuales momentos que pueden ser calificados como de emergencia social y económica», puntualizando que «Andalucía es una de las Comunidades Autónomas en la que mayor número de desahucios se han producido. Es un hecho acreditado el que la ausencia de residencia conlleva en la práctica la imposibilidad de ejercer otros derechos e impide a las personas afectadas realizarse tanto profesional como familiarmente y, en muchos casos, las condena a la exclusión y marginación social y económica. Al mismo tiempo, se incrementa el número de viviendas deshabitadas en Andalucía, así como el parque de viviendas no vendidas que quedan en poder de las entidades financieras». A continuación, luego de hacer una relación detallada de los datos oficiales de viviendas vacías (548 669), viviendas arrendadas (16,9 por 100) y demanda de vivienda en arrendamiento en Andalucía (más de cincuenta mil unidades familiares), concluye que «de todos los factores expuestos, se deduce, de un lado, un desorbitado parque de viviendas sin uso o infrautilizado y de otro, una demanda insatisfecha, con una oferta insuficiente y a precios no adecuados, por lo que se hace urgente potenciar su uso, mediante las distintas medidas contempladas en este decreto ley, en un contexto de crisis económica como el que venimos padeciendo». Sigue la exposición de motivos del Decreto-ley reconociendo que «la intervención de las administraciones públicas competentes mediante el incremento del parque público de viviendas no puede satisfacer, por sí misma, las necesidades habitacionales de toda la población, máxime en un estado de crisis presupuestaria y financiera como la que nos envuelve. […] para que […] se potencie el acceso a la vivienda desde el arrendamiento, dirigidas, fundamentalmente, a quienes no pueden mantener su vivienda por una situación de mayor endeudamiento sobrevenido». Se apela a dramas humanos que han llegado a que sea el propio derecho a la vida el que se haya truncado como consecuencia de los desahucios decretados sobre la vivienda habitual.

[24] A este respecto, explica el Abogado del Estado que «una parte esencial del imprescindible proceso de reestructuración bancaria que se está llevando a cabo se basa en la transferencia por las entidades de crédito en problemas de sus activos tóxicos a la SAREB, para que ésta los gestione y liquide. Esos activos se adjudican a la SAREB a precio razonable. El coste que para Estado y contribuyente tenga finalmente el proceso de reestructuración bancaria depende esencialmente de que la SAREB sea capaz en los próximos años de vender los inmuebles adjudicados a un precio próximo al razonable de adquisición». Y añade que «no hay duda que las medidas adoptadas por Andalucía inciden gravemente en el proceso de reestructuración del sector financiero. La Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea remitió al Ministerio de Economía y Competitividad carta —adjunta a la demanda— que muestra inquietud por la «inseguridad» que generan dichas medidas en el sector hipotecario español, con «un consiguiente incremento en la prima de riesgo y en la demanda de activos inmobiliarios españoles», lo cual producirá «una reducción en el valor de los activos inmobiliarios con las subsiguientes repercusiones en el balance y en las necesidades de provisión de las entidades de crédito», afectará al «flujo de crédito a la economía» y presentará «específicos retos para la SAREB, la compañía española de gestión de activos, que tendrá graves dificultades para llevar a cabo su mandato». La carta concluye solicitando el cumplimiento del «programa» y su objetivo de «recuperar la estabilidad financiera, evitando cualquier medida que pueda comprometer seriamente este fin». Acompaña también un informe de la SAREB sobre el impacto que tales medidas

tendría en sus activos inmobiliarios en Andalucía. De él la demanda subraya que la aplicación de los arts. 1.3, 25 y 53.1 a) podría resultar en «eventuales sanciones por infracciones graves o leves derivadas de posibles incumplimientos de requerimientos de información o deber de comunicación de datos» y en «la imposición de sanciones por infracción muy grave consistente en no dar habitación a las viviendas durante seis meses consecutivos», no pudiendo obviarse «que una parte importante de la cartera de la SAREB está constituida por préstamos cuyo colateral está constituido asimismo por viviendas, sin que sea descartable que en un futuro próximo el derecho de crédito se transforme en su garantía como consecuencia de un procedimiento de ejecución, lo que incrementaría el número de viviendas de titularidad de la SAREB susceptibles de ser objeto de sanciones de la Junta». Además, precisa que «la sola previsión de este régimen sancionador va a […] dificulta[r] enormemente la conclusión de transacciones, muy especialmente en el caso de venta de carteras o bloques de activos». El Abogado del Estado afirma que tampoco cabe duda, conforme al informe de la SAREB, que «la posibilidad de expropiación de uso introducida en el Decreto-ley andaluz redunda asimismo en una absoluta pérdida de valor de la cartera traspasada a la SAREB; ningún inversor comprará carteras de vivienda en Andalucía cuando una norma con rango de Ley permite al ulterior adquirente permanecer en ella por un plazo de hasta tres años sin satisfacer renta alguna al propietario, lo que convierte en inviable la venta del inmueble. Pero es que, además, difícilmente el eventual adquirente podrá obtener financiación cuando bajo esta normativa la entidad de crédito se ve expuesta no sólo al impago, sino también al riesgo de no poder liberar su balance del activo durante un plazo de tres años». En la misma dirección en el caso navarro el Abogado del Estado consideró que «no parece necesario insistir en los impactos reales que sobre la economía y el sector financiero tienen la incertidumbre, inseguridad jurídica o simplemente la falta de confianza en el modelo de reestructuración y recuperación, elementos que desde la política económica general, cuyo diseño es atribuido por la Constitución en exclusiva al Estado, está batallando como línea esencial de su política de Gobierno, como es notorio, en estrecha colaboración con las instituciones europeas». En este sentido, cita a la Comisión Europea que sostuvo en el Informe relativo a la tercera revisión del programa de asistencia financiera para la recapitalización de las instituciones financieras de verano del 2013 que «ciertas iniciativas autonómicas de protección de los deudores hipotecarios están generando incertidumbres legales y económicas sobre los bancos españoles, con un posible impacto negativo sobre la estabilidad financiera», aludiendo al Decreto-ley andaluz 6/2013 que «puede tener implicaciones negativas sobre la estabilidad del sistema financiero español en su conjunto, ya de forma directa (por las posibles sanciones a entidades de crédito y la medida de expropiación temporal del uso de las viviendas dadas en garantía) ya de forma indirecta (por la reducción del apetito inversor en el sector inmobiliario español y el deterioro del valor de las carteras de las entidades de crédito y de la capacidad de estas de financiarse mediante cédulas hipotecarias)». Así, el levantamiento de la suspensión de estas normas supondría «el *incumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por España*, fundamentalmente el memorando de entendimiento firmado por España el 20 de julio de 2012». También hace uso de los informes del Ministerio de Economía y Competitividad de 19 de diciembre de 2013, del Banco de España de 29 de noviembre de 2013 y de la SAREB de 2 de diciembre de 2013, que son «unánimes a la hora de valorar negativamente el considerable impacto que esta medida tiene sobre la situación financiera de las entidades, el crédito hipotecario, el mercado de cédulas hipotecarias y en los compromisos internacionales asumidos por España». El Banco de España específicamente valora el impacto de la Ley Foral 24/2013 desde la perspectiva de sus competencias y afirma que «la aplicación de las medidas contenidas […] genera incertidumbre sobre el marco en el que las entidades de crédito o la propia SAREB podrán gestionar sus activos inmobiliarios. Ello es motivo de inquietud para esta institución desde la perspectiva de sus responsabilidades supervisoras y de estabilidad financiera, por lo que pueda afectar a la evolución de los márgenes y de los resultados de las entidades en un entorno financiero tan complicado como el actual». Asimismo, afirma que «sin perjuicio de la eventual imposición de sanciones por no dar habitación efectiva a las viviendas de su titularidad, el mayor deterioro de los balances de las entidades del sector financiero deriva de la pérdida de valor de los inmuebles adjudicados» ya que la sola posibilidad de sanción «deteriorará con toda

por el primero. De este modo, confirma la existencia de una violación del citado precepto constitucional.

---

probabilidad el valor de los activos adjudicados en tanto que, compradores y posibles inquilinos, sabedores de que la entidad habrá de abonar una multa si no los alquila o vende, exigirán precios más competitivos. Ello actuará en perjuicio de la situación financiera de la entidad dado el menor valor de mercado relativo de dichas viviendas. El impacto de esta disminución del valor iría más allá de las viviendas terminadas, afectando también a otras en proceso de desarrollo». En cuanto a la expropiación forzosa del uso de las viviendas, el Abogado del Estado incide en el daño que supondría para el balance y los resultados de las entidades que «no podrán llevar a cabo la venta de sus viviendas adjudicadas afectadas por esta medida al tiempo que mantendrán su titularidad sobre las mismas. Ello implica que dichas viviendas deberán permanecer en el balance de las entidades y, conforme a la aplicación de la doctrina contable, deberán dotarse provisiones que en tres años alcanzarán al menos el 40 por 100 del valor de dicho inmueble. Ello, además de suponer una minoración significativa de su cuenta de resultados, es contradictorio con la normativa contable en este punto, que no es otro que incentivar a las entidades a deshacerse de dichos inmuebles». Adicionalmente, incide en la reducción del valor de la garantía hipotecaria por la que «los inversores exigirán un mayor volumen de préstamos que respalde las cédulas emitidas y si ello no se produce "las emisiones de cédulas podrían afrontar una bajada de rating que tendría como consecuencia un aumento del coste de financiación de las entidades"», dificultando este método de financiación y con ello la posibilidad de las familias de adquirir viviendas a través de este instrumento. Junto a ello, aporta el informe del Banco de España que considera que los preceptos de la Ley Foral 24/2013, además de que son susceptibles de generar una mayor incertidumbre en cuanto al deterioro de valor de las carteras de activos, «una expropiación forzosa del uso de las viviendas obtenidas en garantía de créditos hipotecarios reduce la eficacia de la garantía para enjugar las pérdidas derivadas del impago del prestatario, con el efecto inmediato de la reducción en el valor de la deuda que podría recuperarse […] comporta un aumento del riesgo asumido por las entidades en los créditos ya concedidos, que no pueden repercutir sobre su rentabilidad, inclinando la balanza hacia un mayor riesgo con el consiguiente efecto negativo sobre la estabilidad financiera». Hay que tener en cuenta que la SAREB es pieza esencial en ese complejo proceso de reestructuración financiera, tal y como resulta de la Ley 8/2012, de 30 de octubre, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero, y de la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito.

La Letrada del Parlamento consideró que, aunque las normas impugnadas podían tener repercusión económica, no por ello dejaban de enmarcarse en la materia vivienda y pasaban a hacerlo en el espacio reservado al Estado *ex* art. 149.1.13 CE, Para justificar que las normas recurridas, aun con cierta repercusión económica, recaían en la competencia autonómica de vivienda expuso varios argumentos: 1.º Invoca la STC 36/2012, que, a su juicio, «considera como criterios a tener en cuenta para que una norma pueda ser encuadrada en la materia de vivienda "el establecimiento de medidas que incidan directamente sobre la oferta inmobiliaria en régimen de alquiler o sobre los titulares de las viviendas ofertadas en arrendamiento, o sobre el nivel de los precios de las viviendas en régimen de alquiler" (FJ 5), los cuales aluden a cuestiones que indudablemente pueden tener repercusiones económicas en el mercado inmobiliario». 2.º Niega que las normas recurridas tengan eficacia incisiva en la política económica general del Estado o en la reestructuración de la banca, pues «este Decreto-ley ha estado en vigor durante varios meses y ni se ha hundido el valor de los activos de la SAREB, ni ha tenido repercusiones en la reestructuración del sector bancario, ni en la economía española». Añade, específicamente en relación a la disposición adicional segunda, que no puede entenderse contraria a las directrices estatales relativas al sistema financiero porque, de un lado, el propio Estado regula un mecanismo similar en el Real Decreto-ley 27/2012 y, de otro, el alcance de la norma autonómica, al prever de un modo acotado los beneficiarios de la misma, es muy limitado, lo que impide que pueda poner en riesgo la eficacia de tales directrices.

A la luz de su doctrina general sobre el mencionado artículo[25], constata, por un lado, que la situación de los balances de los bancos y la dificultad de acceso al crédito por empresas y consumidores han determinado que el Gobierno, en los últimos años, haya priorizado la reorganización y recapitalización del sector financiero como línea esencial de su política económica[26]. Estas previsiones tienen una conexión relevante con el objetivo de normalizar los mercados hipotecarios y con ello asentar el funcionamiento el sistema financiero. La primera de ellas porque, aunque prevé una cierta ineficacia del procedimiento de ejecución hipotecaria, lo hace a través de un mecanismo ordenado, que se caracteriza por su limitación en el orden temporal y en la delimitación de sus ámbitos objetivo y subjetivo. Así, reconoce que, abstractamente considerada, la suspensión por un plazo de varios años del lanzamiento cuando en un proceso judicial o extrajudicial de ejecución hipotecaria se hubiera adjudicado al acreedor la vivienda habitual de una persona es una medida que tiene entidad suficiente para influir en el funcionamiento de los mercados hipotecarios, especialmente en un tiempo como el presente en que se han visto desestabilizados por la pérdida generalizada del valor del colateral que opera como garantía del préstamo. Entendemos, en consecuencia, sin que ello suponga prejuzgar nada sobre el mayor o menor acierto de la decisión estatal, que delimi-

---

[25] Sobre el alcance de la competencia exclusiva estatal *ex* art. 149.1.13 CE cuando se trata del sector financiero la STC 235/1999, de 20 de diciembre, afirma que «habida cuenta de la relevancia que presenta el sistema financiero para el funcionamiento de la economía en su conjunto, la presencia de una regla competencial específica, como es, en lo que ahora exclusivamente interesa, la relativa a la ordenación del crédito y la banca, no puede significar el completo desplazamiento de la regla competencial atinente a la planificación general de la actividad económica. Al respecto, este Tribunal ha declarado en repetidas ocasiones que dentro de la competencia de "ordenación general de la economía" tienen cabida "las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector"» (FJ 2). También es reiterada doctrina constitucional que el Estado al amparo del art. 149.1.13 CE puede aprobar normas de naturaleza económica sobre diversos sectores en los que las Comunidades Autónomas hayan asumido competencias «a condición de que el referido título competencial no alcance a incluir cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (SSTC 186/1988 y 133/1997)» (STC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5) y a reserva de que el uso que haga el Estado de esta atribución transversal no agote el título competencial más específico que incumbe a la Comunidad Autónoma (por todas, STC 34/2013, de 14 de febrero, FJ 12).

[26] Este objetivo general ha sido perseguido por el Gobierno mediante varias acciones singulares relacionadas directamente con las entidades de crédito, como, en lo que hace a los mercados hipotecarios, aumentar muy notablemente las exigencias de cobertura para las exposiciones bancarias al segmento de negocio que gira en torno a los préstamos a la compra de vivienda garantizados con hipoteca sobre la misma (Reales Decretos-leyes 2/2012 y 18/2012) o firmar con la Unión Europea un memorando de entendimiento el 20 de julio de 2012 por el que el sistema financiero español recibía asistencia financiera externa para reforzar la solvencia de las entidades con déficit de capital, debilitada por la generalizada pérdida de valor de las garantías hipotecarias obrantes en sus activos.

tar los supuestos objetivos, subjetivo y temporal de esa suspensión del lanzamiento es una medida que presenta una estrecha conexión con el objetivo de normalizar los mercados hipotecarios. La segunda de las previsiones indicadas también presenta una conexión estrecha con ese objetivo porque, complementando la anterior, se ocupa de las situaciones de vulnerabilidad a que ésta no alcanza y lo hace mediante una acción que, por ser de impulso o estímulo, es mucho menos incisiva en la operatividad de los mercados hipotecarios[27].

Por consiguiente, procede analizar si el supuesto de expropiación del uso de la vivienda que regula la disposición adicional segunda impugnada obstaculiza las medidas estatales de política económica. Observa el Tribunal que la disposición adicional segunda del Decreto-ley andaluz 6/2013 aborda la misma situación de necesidad que la normativa estatal reseñada, pero lo hace mediante una regulación que, lejos de consistir en una mera modificación o corrección de técnica jurídica respecto de la solución arbitrada por ésta, responde a un principio incompatible. Explica a este respecto que la norma autonómica (disposición adicional segunda), como hace la estatal, atiende a la situación de ejecución hipotecaria (a) que «sea consecuencia del impago de un préstamo concedido para poder hacer efectivo el derecho a la vivienda por la persona», (b) que afecte a «personas en especiales circunstancias de emergencia social» y (c) que se caracterice por ciertos «requisitos

[27] En conclusión, para el Tribunal Constitucional el Estado define con esta doble medida la extensión de la intervención pública de protección de personas en situación de vulnerabilidad que considera compatible con el adecuado funcionamiento del mercado hipotecario y, a la vez, para evitar que el equilibrio que juzga oportuno se quiebre, impide que las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias propias adopten disposiciones que, con este mismo propósito de tutela, afecten de un modo más intenso a dicho mercado. Por tanto, las medidas estatales reseñadas, en tanto que determinan de un modo homogéneo para todo el Estado los sacrificios que se imponen a los acreedores hipotecarios para aliviar la situación de sus deudores, concurren de un modo principal a regular el mercado hipotecario en su conjunto y, al tratarse este de un subsector decisivo dentro del sector financiero, inciden directa y significativamente sobre la actividad económica general. Adicionalmente, dado que su finalidad es garantizar a un mismo tiempo la efectividad del derecho a una vivienda y la regularidad sustancial en el funcionamiento del sistema financiero, cabe reputar, en lo que resulte concerniente a este proceso constitucional, las acciones públicas disciplinadas en el art. 1 y en la disposición adicional primera de la Ley 1/2013 como elementos básicos de la regulación del sector de la vivienda, que, como el Tribunal ha declarado reiteradamente (SSTC 152/1988, de 17 de marzo, FJ 2 y 4; 251/2006, de 5 de julio, FJ 11; y 112/2013, de 9 de mayo, FJ 3), es un subsector importante de la economía, admitiéndose como constitucionalmente legítimo que, aun cuando la competencia en materia de vivienda corresponda a las Comunidades Autónomas, el Estado señale, si lo considera necesario, ciertas líneas directrices de la ordenación de este segmento de la economía. Por último, las indicadas acciones estatales no agotan la competencia autonómica en materia de vivienda, que sigue intacta en gran medida porque puede ser ejercida a través de todo tipo de regulaciones que estén desligadas del mercado hipotecario, como ocurre, dentro del mismo Decreto-ley recurrido, con los instrumentos de fomento previstos en el capítulo III del título VI. Cabe afirmar, en fin, que las medidas estatales mencionadas, al cumplir todas las exigencias de la doctrina constitucional relevante, constituyen un correcto ejercicio de la competencia estatal en materia de bases de la planificación económica (art. 149.1.13 CE).

de carácter económico», definiéndose en ambas disposiciones, estatal y autonómica, de forma similar las circunstancias de emergencia social (supuestos de especial vulnerabilidad en la ley estatal) y los requisitos económicos que operan como presupuestos. Ahora bien, la respuesta normativa autonómica no se reduce a adaptar la solución estatal de suspensión del lanzamiento «hasta transcurridos cuatro años desde la entrada en vigor de esta Ley» (art. 1 de la Ley estatal 1/2013, en la redacción que le da el Real Decreto-ley 1/2015), introduciendo simples modificaciones o correcciones en función del título competencial autonómico en materia de vivienda, sino que arbitra un mecanismo por completo incompatible, como es la expropiación del uso de la vivienda objeto del procedimiento de ejecución por un plazo máximo de tres años a contar desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional competente. Este instrumento expropiatorio también difiere radicalmente del fondo social de viviendas que, para facilitar el acceso de personas desalojadas a contratos de arrendamiento con rentas asumibles, regula la disposición adicional primera de la Ley estatal 1/2013. En esta tarea parte de que el Estado, con las medidas que disciplina en la Ley 1/2013 conforma un régimen jurídico con el que se propone actuar sobre el sistema de ejecución hipotecaria para dar cobertura a las necesidades sociales de vivienda y, al mismo tiempo, que con ello no se perturbe significativamente el funcionamiento de los mercados hipotecarios. El Estado, de este modo, en aras de compatibilizar la realización de estas dos líneas directrices de su política económica, adopta como expresión de las bases de la planificación económica que le competen una solución normativa determinada en la Ley 1/2013. Con este trasfondo, y sin prejuzgar si es acertado o no el equilibrio definido así por el Estado, pues tal apreciación de oportunidad queda fuera de los márgenes de enjuiciamiento, la adición por la norma autonómica de un nuevo mecanismo orientado a satisfacer esa misma situación de necesidad rompe el carácter coherente de la acción pública en esta materia, acción pública que el Estado articula con ese carácter como medio de obtener simultáneamente los dos objetivos de política económica indicados[28]. Por tanto, entiende que el análisis

[28] Y añade: «Aparte de lo anterior, también resulta relevante que la concurrencia de figuras jurídicas dispares sobre una misma realidad —la suspensión del lanzamiento en la norma estatal y la expropiación de uso en la autonómica— hace difícil la aplicación conjunta de ambas disposiciones, principalmente a la hora de decidir si su eficacia es simultánea o sucesiva. Entender lo primero, a pesar que a ello induce la dicción del precepto al señalar que el plazo máximo de tres años que puede alcanzar la expropiación del uso se cuenta «desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional competente», no parece posible porque no se trata de medidas compatibles en el sentido de que puedan operar a un mismo tiempo. Entender lo segundo, aparte de hacer necesario definir qué norma es la prioritaria, anula en la práctica la virtualidad de una de ellas, que queda postergada en su eficacia. Este Tribunal entiende que la norma autonómica impugnada, por las dos razones que acabamos de exponer, cada una de ellas suficiente por sí misma, constituye un obstáculo significativo para la eficacia de la medida de política económica que el Estado disciplina en la Ley 1/2013 y, por tanto, procede declarar que

comparativo del Real Decreto-ley estatal 27/2012, de 15 de noviembre, y de la Ley estatal 1/2013, de 14 de mayo, de un lado, con el Decreto-ley impugnado de la Junta de Andalucía 6/2013, de 9 de abril, permite constatar que: a) el Estado optó por dar una solución completa a los supuestos de especial vulnerabilidad en las ejecuciones hipotecarias y arbitró la medida de suspensión por dos años de los lanzamientos, con invocación de los títulos competenciales de los números 6, 8, 11, 13 y 14 del art. 149.1 CE. La medida inicial de dos años de suspensión se amplió *de facto* al aprobarse la Ley 1/2013, de 14 de mayo, puesto que mantuvo la misma medida de suspensión de dos años del Real Decreto-ley 27/2012, pero desde su entrada en vigor, por lo que la medida pasó a finalizar el día 15 de mayo de 2015. Posteriormente, con la aprobación del Real Decreto-ley 1/2015, la medida de suspensión estará vigente «hasta transcurridos cuatro años desde la entrada en vigor de esta Ley»; b) el legislador estatal, además, ordenaba al Gobierno la constitución de un fondo social de viviendas propiedad de las entidades de crédito, destinadas a ofrecer cobertura a aquellas personas que hayan sido desalojadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario (disposición adicional primera de la Ley 1/2013); c) la disposición adicional segunda del Decreto Legislativo 6/2013 de la Comunidad Autónoma de Andalucía interfiere, al menos el ejercicio la competencia estatal en materia de ordenación económica (art. 149.1.13), al realizar una regulación que se proyecta sobre un ámbito material que ya había sido reglado por el Estado y según reiterada jurisprudencia de este Tribunal, la competencia estatal en materia de «ordenación general de la economía» (art. 149.1.13 CE) puede abarcar «tanto las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para

---

el legislador andaluz ha ejercitado la competencia que le incumbe en materia de vivienda de un modo que menoscaba la competencia estatal *ex* art. 149.1.13 CE. Este razonamiento que nos ha conducido a declarar que la norma autonómica impugnada menoscaba el ejercicio legítimo que el Estado hace de su competencia exclusiva *ex* art. 149.1.13 CE no reduce la competencia autonómica exclusiva en materia de vivienda al mero desarrollo de las bases estatales. Nada hay en nuestro razonamiento que avale esta conclusión. En primer lugar, del hecho que las medidas previstas en la norma autonómica no sean simple modificación o corrección de las adoptadas por el Estado solo se extrae que la doctrina de la STC 37/1987 no es aplicable a este caso y que, por tanto, debe acudirse a otros criterios para resolver el fondo de la impugnación. En segundo lugar, lo que determina que la regulación autonómica menoscabe la competencia estatal no es que la medida de expropiación de uso contenida en aquélla sea de distinta naturaleza que la suspensión del lanzamiento prevista en la ley estatal, sino que supone una intervención pública adicional que quiebra la respuesta coherente que, en los términos ya indicados, ha diseñado el Estado. En tercer lugar, no puede obviarse que el legislador andaluz puede ejercer su competencia exclusiva en materia de vivienda (art. 56 EAAnd) de modos distintos al simple desarrollo de las bases estatales, como ocurre, dentro del mismo Decreto-ley recurrido, con los instrumentos de fomento previstos en el capítulo III del título VI, que es una regulación que, utilizando técnicas distintas a las que utiliza el Estado y que en nada interfieren con el mercado hipotecario, se orienta a satisfacer el derecho de todos los ciudadanos a disfrutar de un vivienda digna».

alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector» (SSTC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5; y 95/2001, de 5 de abril, FJ 3) y, en este sentido, es indudable que el legislador estatal introdujo unas medidas y acciones para dar respuesta al problema de los denominados desahucios hipotecarios[29].

---

[29] Muy crítico con este planteamiento fue el voto particular de la *Magistrada doña Adela Asua Batarrita* que dice lo siguiente: «el control de constitucionalidad de normas en el ámbito de las competencias compartidas o de las competencias exclusivas autonómicas sobre las que pueden incidir las competencias transversales estatales (como el art. 149.1.13 CE) no tiene como cometido enjuiciar la mayor o menor compatibilidad o coherencia entre políticas, medidas u objetivos estatales y autonómicos, sino solo la posible contradicción normativa; es decir, el control de constitucionalidad de una norma autonómica no se dirige a detectar eventuales interferencias con normas estatales en el plano aplicativo. En el presente caso la Sentencia no afirma en ningún momento que la norma autonómica contradiga una norma estatal dictada *ex* art. 149.1.13 CE en el sentido de contradicción insalvable incluso mediante la interpretación conforme, sino que se limita a decir que interfiere con una medida o con un objetivo de política económica del Gobierno. Además, tampoco se acredita en ningún momento la realidad de esa supuesta interferencia, esto es, que la norma autonómica impida o dificulte la aplicación de las normas estatales o la consecución de los dos objetivos de política económica estatal. No se argumenta por qué la medida andaluza puede poner en riesgo el correcto funcionamiento del mercado hipotecario, ni en qué grado conlleva una desprotección o una reducción de la protección dispensada por el Estado a los colectivos desfavorecidos; por el contrario, se pone de relieve cómo la norma andaluza identifica tales colectivos de forma muy similar a los de la norma estatal y que ambas normas abordan «la misma situación de necesidad». De lo expuesto por la propia Sentencia se desprende más bien que ante un mismo problema —la protección de determinados colectivos vulnerables en materia de vivienda— se ha adoptado dos tipos de medidas. La estatal, introducida inicialmente mediante el Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, opera de forma automática para los supuestos que define de especial vulnerabilidad: suspensión de las ejecuciones por dos años, plazo aumentado a cuatro por el Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, esto es, con posterioridad a la aprobación de la norma andaluza. Pues bien, esta medida dejará de ser aplicable el día 16 de mayo de 2017. En cambio, la medida prevista en la norma andaluza se limita a declarar el interés social a efectos expropiatorios, de la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social, a fin de proceder a la expropiación forzosa del uso de la vivienda por un plazo máximo de tres años, plazo este que se contará desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional competente. No parece haber problema aplicativo alguno —cuya resolución compete en todo caso a los órganos judiciales y no a este Tribunal—, sino sucesión de normas en el tiempo… Se da por bueno que el Estado, en virtud del título competencial contemplado en el art. 149.1.13 CE, pueda asumir e imponer de modo excluyente la solución de un problema social o económico como expresión de las bases de la planificación económica, cerrando el paso a que las Comunidades Autónomas puedan establecer sus propias medidas al respecto, incluso en el ámbito de las materias de su competencia exclusiva, como es la vivienda. En palabras de la propia Sentencia, el Estado podrá decidir «la extensión de la intervención pública» y «una solución normativa determinada» frente a un concreto problema, esto es, podrá decidir la única forma en que se podrá abordar ese problema. De tal manera que se impedirá a las Comunidades Autónomas que, en ejercicio de sus competencias, adopten disposiciones distintas con el mismo propósito de tutela y, que por su contenido o intensidad puedan alterar el equilibrio de intereses establecido por el Estado. Contra toda evidencia, la Sentencia de la que discrepo afirma que «las indicadas acciones estatales no agotan la competencia autonómica en materia de vivienda, que sigue intacta en gran medida porque puede ser ejercida a través de todo tipo de regulaciones que estén desligadas del mercado hipotecario» y ofrece como ejemplo los instrumentos de fomento. En definitiva, la Sentencia aporta un nuevo constreñimiento de las competencias autonómicas, que se añade a una serie —ya excesiva— de pronunciamientos recientes, que, como he señalado

II. COLECTIVOS VULNERABLES

Como acabamos de ver la normativa adoptada en este terreno gira en torno a la idea de que, dentro de los deudores hipotecarios, existe un punto de inflexión ante el cual el Estado ha decidido intervenir para proteger a aquellos que pueden ser considerados como vulnerables.

El Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, conforme a su art. 2 relativo a su ámbito de aplicación, previó que sus medidas se aplicarían a los contratos de préstamo o crédito garantizados con hipoteca inmobiliaria cuyo deudor se encontrase situado en el umbral de exclusión y que estuviesen vigentes a la fecha de entrada en vigor[30]. La clave de todo era ese umbral que, como se explica en su exposición de motivos, «en este sentido, se ha determinado que los beneficiarios sean personas que se encuentren en situación profesional y patrimonial que les impida hacer frente al cumplimiento de sus obligaciones hipotecarias y a las elementales necesidades de subsistencia. Este umbral es sensible igualmente a la situación económica de los demás miembros de la unidad familiar, así como de los titulares de las garantías personales o reales que, en su caso, existiesen. Se adoptan también cautelas para impedir que pueda producirse un acogimiento fraudulento o abusivo a las medidas propuestas». La regulación originaria del umbral ha sufrido varias modificaciones importantes, especialmente por el capítulo IV de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, existiendo actualmente una regulación mucho más detallada en cuanto a las personas situadas en dicho umbral como en cuanto a su acreditación[31].

---

en votos anteriores, si no se corrigen, terminarán redundando en una grave erosión y distorsión del sistema de distribución competencial consagrado por la Constitución.

[30] Hay que advertir que en el art. 7 se ha mantenido la regulación sobre las consecuencias de la aplicación indebida por el deudor de las medidas para la reestructuración de la deuda hipotecaria inmobiliaria, disponiéndose lo siguiente: «1. El deudor de un crédito o préstamo garantizado con hipoteca que se hubiese beneficiado tanto de las medidas de reestructuración establecidas en este capítulo como de las previsiones del Código de Buenas Prácticas sin reunir los requisitos previstos en el art. 3, será responsable de los daños y perjuicios que se hayan podido producir, así como de todos los gastos generados por la aplicación de estas medidas de flexibilización, sin perjuicio de las responsabilidades de otro orden a que la conducta del deudor pudiera dar lugar. 2. El importe de los daños, perjuicios y gastos no puede resultar inferior al beneficio indebidamente obtenido por el deudor por la aplicación de la norma. 3. También incurrirá en responsabilidad el deudor que, voluntaria y deliberadamente, busque situarse o mantenerse en el umbral de exclusión con la finalidad de obtener la aplicación de estas medidas, correspondiendo la acreditación de esta circunstancia a la entidad con la que tuviere concertado el préstamo o crédito».

[31] Así, el actual art. 2 del Real Decreto-ley 6/2012, queda redactado del siguiente modo: «1. Se considerarán situados en el umbral de exclusión aquellos deudores de un crédito o préstamo garantizado con hipoteca sobre vivienda habitual, cuando concurran en ellos todas las circunstancias siguientes: a) Que el conjunto de los ingresos de los miembros de la unidad familiar no supere el límite de tres veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples anual de catorce pagas. A estos efectos se entenderá por unidad familiar la compuesta por el

deudor, 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. El límite previsto en el párrafo anterior será de cuatro veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples anual de catorce pagas en caso de que alguno de los miembros de la unidad familiar tenga declarada discapacidad superior al 33 por 100, situación de dependencia o enfermedad que le incapacite acreditadamente de forma permanente para realizar una actividad laboral, o de cinco veces dicho indicador, en el caso de que un deudor hipotecario 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 reconocido 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. b) Que, en los cuatro años anteriores al momento de la solicitud, la unidad familiar haya sufrido una alteración significativa de sus circunstancias económicas, en términos de esfuerzo de acceso a la vivienda, o hayan sobrevenido en dicho período circunstancias familiares de especial vulnerabilidad. A estos efectos se entenderá que se ha producido una alteración significativa de las circunstancias económicas cuando el esfuerzo que represente la carga hipotecaria sobre la renta familiar se haya incrementado. Asimismo, se entiende que se encuentran en una circunstancia familiar de especial vulnerabilidad: 1.º La familia numerosa, de conformidad con la legislación vigente. 2.º La unidad familiar monoparental con hijos a cargo. 3.º La unidad familiar de la que forme parte un menor de edad. 4.º La unidad familiar en la que alguno de sus miembros tenga declarada discapacidad superior al 33 por 100, situación de dependencia o enfermedad que le incapacite acreditadamente de forma permanente, para realizar una actividad laboral. 5.º La unidad familiar con la que convivan, en la misma vivienda, una o más personas que estén unidas con el titular de la hipoteca o su cónyuge por vínculo de parentesco hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad, y que se encuentren en situación personal de discapacidad, dependencia, enfermedad grave que les incapacite acreditadamente de forma temporal o permanente para realizar una actividad laboral. 6.º La unidad familiar en que exista una víctima de violencia de género o de trata o explotación sexual. 7.º El deudor mayor de sesenta años, aunque no reúna los requisitos para ser considerado unidad familiar según lo previsto en la letra a) de este número. c) Que la cuota hipotecaria resulte superior al 50 por cien de los ingresos netos que perciba el conjunto de los miembros de la unidad familiar. Dicho porcentaje será del 40 por cien cuando alguno de dichos miembros sea una persona en la que concurren las circunstancias previstas en el segundo párrafo de la letra a). A efectos de las letras a) y b) anteriores, se considerará que presentan una discapacidad en grado igual o superior al 33 por 100 los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, y los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad. 2. Para la aplicación de las medidas complementarias y sustitutivas de la ejecución hipotecaria a que se refieren los apartados 2 y 3 del anexo, será además preciso que se cumplan los siguientes requisitos. a) Que el conjunto de los miembros de la unidad familiar carezca de cualesquiera otros bienes o derechos patrimoniales suficientes con los que hacer frente a la deuda. b) Que se trate de un crédito o préstamo garantizado con hipoteca que recaiga sobre la única vivienda en propiedad del deudor o deudores y concedido para la adquisición de la misma. c) Que se trate de un crédito o préstamo que carezca de otras garantías, reales o personales o, en el caso de existir estas últimas, que carezca de otros bienes o derechos patrimoniales suficientes con los que hacer frente a la deuda. d) En el caso de que existan codeudores que no formen parte de la unidad familiar, deberán estar incluidos en las circunstancias a), b) y c) anteriores».

En cuanto a la acreditación, se dispone lo siguiente: «3. La concurrencia de las circunstancias a que se refiere el apartado 1 se acreditará por el deudor ante la entidad acreedora mediante la presentación de los siguientes documentos: a) Percepción de ingresos por los miembros de la unidad familiar… b) Número de personas que habitan la vivienda… c) Titularidad de los bienes… d) Declaración responsable del deudor o deudores relativa al cumplimiento de los requisi-

Hay que advertir que posteriormente se amplió el ámbito para incluir igualmente a los fiadores y avalistas hipotecarios del deudor principal, respecto de su vivienda habitual y con las mismas condiciones que las establecidas para el deudor hipotecario[32].

Por su parte la Ley 1/2013, de 14 de mayo, afecta a los desahucios de las familias que se encuentren en una situación de especial riesgo de exclusión, abarcando a cualquier proceso judicial de ejecución hipotecaria o venta extrajudicial por el cual se adjudique al acreedor la vivienda habitual de personas pertenecientes a determinados colectivos. Para que un deudor hipotecario se encuentre en este ámbito de aplicación será necesario el cumplimiento de dos tipos de requisitos[33].

1. Que las personas se encuentren dentro de una situación de especial vulnerabilidad[34]. Esta circunstancia ha experimentado una extensión de su campo de aplicación[35]. Así, en el Real Decreto-ley 5/2017,

---

tos exigidos para considerarse situados en el umbral de exclusión según el modelo aprobado por la comisión constituida para el seguimiento del cumplimiento del Código de Buenas Prácticas. En el caso de que la entidad acreedora tenga en su poder datos o documentación acreditativa sobre alguno de los extremos referidos en las letras anteriores, el deudor estará exonerado de su acreditación ante la entidad. Asimismo, a fin de acreditar que cumple con las condiciones de elegibilidad, el deudor podrá autorizar al sujeto adherido, expresamente y por escrito, a que obtenga información directamente de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, Entidades Gestoras de la Seguridad Social y Registros de la Propiedad y Mercantiles».

[32] Se añade por el art. 8.3 de la Ley 1/2013, un art. 3 bis, que prevé que «los fiadores, avalistas e hipotecantes no deudores que se encuentren en el umbral de exclusión podrán exigir que la entidad agote el patrimonio del deudor principal, sin perjuicio de la aplicación a éste, en su caso, de las medidas previstas en el Código de Buenas Prácticas, antes de reclamarles la deuda garantizada, aun cuando en el contrato hubieran renunciado expresamente al beneficio de excusión».

[33] Artículo 2. Acreditación. La concurrencia de las circunstancias a que se refiere esta Ley se acreditará por el deudor en cualquier momento del procedimiento de ejecución hipotecaria y antes de la ejecución del lanzamiento, ante el Juez o el Notario encargado del procedimiento, mediante la presentación de los siguientes documentos: a) Percepción de ingresos por los miembros de la unidad familiar. b) Número de personas que habitan la vivienda... c) Titularidad de los bienes... d) Declaración responsable del deudor o deudores relativa al cumplimiento de los requisitos exigidos para considerarse situado en el ámbito de aplicación de esta Ley.

[34] Según el art. 1.2 los supuestos de especial vulnerabilidad a los que se refiere el apartado anterior son: a) Familia numerosa, de conformidad con la legislación vigente. b) Unidad familiar monoparental con al menos un hijo a cargo. c) Unidad familiar de la que forme parte un menor de edad. d) Unidad familiar en la que alguno de sus miembros tenga reconocido un grado de 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. e) Unidad familiar en la que el deudor hipotecario se encuentre en situación de desempleo. f) Unidad familiar con la que convivan, en la misma vivienda, una o más personas que estén unidas con el titular de la hipoteca o su cónyuge por vínculo de parentesco hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad, y que se encuentren en situación personal de discapacidad, dependencia, enfermedad grave que les incapacite acreditadamente de forma temporal o permanente para realizar una actividad laboral. g) Unidad familiar en la que exista una víctima de violencia de género. h) El deudor mayor de 60 años.

[35] De este modo, por ejemplo, se considera la unidad familiar de la que forme parte un menor de edad, en vez de menor de tres años, como en un principio; se acaba tomando en con-

de 17 de marzo, se advierte expresamente que «resulta conveniente ampliar el ámbito de aplicación de las medidas de protección de los deudores hipotecarios en situación de especial vulnerabilidad, lo que supone tanto modificar el ámbito de aplicación del Código de Buenas Prácticas como el de aquellas personas que se pueden beneficiar de la suspensión de los lanzamientos sobre viviendas…»[36] Posteriormente, en el Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, se confesará que «este real decreto-ley amplía el colectivo de posibles beneficiarios, por un lado, estableciendo entre los supuestos de especial vulnerabilidad a las familias monoparentales aunque tengan solo un hijo a cargo y, por otro, incrementando el límite de ingreso máximo de la unidad familiar que sirve de referencia para determinar la vulnerabilidad en términos del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples en función del número de hijos y de si es una familia monoparental. La norma también extiende su aplicación de forma que la suspensión produce sus efectos cualquiera que sea el adjudicatario de la vivienda, sea este persona física o jurídica, y no solo cuando se hubiera adjudicado al acreedor, o a cualquier persona que actuase por su cuenta, como ocurría hasta este momento».

2. Que los ingresos no podrán superar determinados límites (este límite se eleva respecto de unidades familiares en las que algún miembro sea persona con discapacidad o dependiente o que conviva con personas con discapacidad o dependientes)[37] y además, es necesario que, en los cuatro años anteriores al momento de la solicitud, la unidad familiar haya sufrido una alteración significativa de sus circunstancias económicas, en términos de esfuerzo de acceso a la vivienda. Como

---

sideración la unidad familiar monoparental con hijos a cargo, en vez de con dos hijos a cargo, como era originariamente; el requisito que se aplica en la suspensión de lanzamientos de la unidad familiar con la que convivan una o más personas que estén unidas con el titular de la hipoteca o su cónyuge por parentesco hasta el 3.º grado de consanguinidad o afinidad, y que se encuentren en situación personal de discapacidad, dependencia, enfermedad grave que los incapacite acreditadamente de forma temporal o permanente para realizar una actividad laboral, se extiende al Código de Buenas Prácticas; el criterio de la unidad familiar en la que haya una víctima de violencia de género se extiende al Código de Buenas Prácticas y se mantiene en la suspensión de lanzamientos; y, a la suspensión de lanzamientos se amplía el supuesto de situación de paro, al eliminar el requisito de haber agotado las prestaciones por desempleo.

[36] Así, se explica en su exposición de motivos que: «Por tanto, en el primer artículo, se amplía el colectivo de familias que puede beneficiarse de las medidas del Código de Buenas Prácticas, incluyendo a familias con hijos menores o en las que exista una víctima de violencia de género… Asimismo, se amplía el ámbito subjetivo de aplicación, en la misma línea que el Código de Buenas Prácticas. En este sentido, se ajusta la Ley 1/2013, de 14 de mayo, en lo relativo a la definición de los supuestos de especial vulnerabilidad y se posibilita así que un mayor número de familias pueden acogerse a la suspensión».

[37] Según su art. 1.3. Para que sea de aplicación lo previsto en el apartado 1 deberán concurrir, además de los supuestos de especial vulnerabilidad previstos en el apartado anterior, las circunstancias económicas siguientes: a) Que el conjunto de los ingresos de los miembros de la unidad familiar no supere el límite de tres veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples anual de catorce pagas […].

se explica en la exposición de motivos de la norma «la alteración significativa de sus circunstancias económicas se mide en función de la variación de la carga hipotecaria sobre la renta sufrida en los últimos cuatros años»[38].

Finalmente, la inclusión en el ámbito de aplicación pasa por el cumplimiento de otros requisitos, entre los que se pueden destacar que la cuota hipotecaria resulte superior al 50 por 100 de los ingresos netos que perciba el conjunto de los miembros de la unidad familiar, o que se trate de un crédito o préstamo garantizado con hipoteca que recaiga sobre la única vivienda en propiedad del deudor y concedido para la adquisición de la misma.

III. MEDIDAS[39]

Al analizar las medidas concretas que se han establecido en favor de los deudores hipotecarios que se consideran vulnerables hay que empezar analizando lo previsto en el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo y su anexo dedicado, como ya sabemos, al Código de Buenas Prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual.

El Código ha previsto un paquete de medidas de manera progresiva. De forma previa a la ejecución hipotecaria se prevé la reestructuración de la deuda hipotecaria. Si esto resulta inviable como medida complementaria se establece la posibilidad de solicitar una quita. Finalmente, si todo esto no resulta operativo el legislador ha previsto como medida sustitutiva de la ejecución hipotecaria la dación en pago de la vivienda habitual. Dentro del marco de esta última medida se prevé en su letra c) que «el deudor, si así lo solicitara en el momento de pedir la dación en pago, podrá permanecer durante un plazo de dos años en la vivienda en concepto de arrendatario, satisfaciendo una renta anual del 3 por

---

[38] Establece el art. 1.4 que «A los efectos de lo previsto en este artículo se entenderá: a) Que se ha producido una alteración significativa de las circunstancias económicas cuando el esfuerzo que represente la carga hipotecaria sobre la renta familiar se haya multiplicado por al menos 1,5. b) Por unidad familiar la compuesta por el deudor, 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».

[39] Las medidas para la reestructuración de la deuda hipotecaria inmobiliaria se regulan en el Capítulo II de la norma donde se prevén además: a) Moderación de los intereses moratorios (art. 4); b) Medidas fiscales: (arts. 8 a 11). Modificación del texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre; Modificación del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales aprobado por el Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo; Modificación de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio; Bonificación de derechos arancelarios

100 del importe total de la deuda en el momento de la dación. Durante dicho plazo el impago de la renta devengará un interés de demora del 10 por 100»[40].

El Banco de España explica en su Memoria de Reclamaciones 2016[41] que el Real Decreto-ley 5/2017 modificó el Código de Buenas Prácticas para introducir un nuevo punto 4 por el que se establecen mecanismos de alquiler en favor de los deudores ejecutados cuya entidad esté adherida a dicho Código sobre los inmuebles cuyo lanzamiento sea objeto de suspensión. En la exposición de motivos de esta norma se explica, como ya hemos visto, que, a pesar de las importantes acciones conducentes a procurar la reestructuración de la deuda hipotecaria de quienes padecen extraordinarias dificultades para atender su pago, así como mecanismos de flexibilización de los procedimientos de ejecución hipotecaria, existen razones económicas y coyunturales que justifican la adopción de estas medidas. Su redacción será posteriormente mejorada por el Real Decreto-ley 19/2022, de 22 de noviembre, por el que se establece un Código de Buenas Prácticas para aliviar la subida de los tipos de interés en préstamos hipotecarios sobre vivienda habitual, se modifica el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos y se adoptan otras medidas estructurales para la mejora del mercado de préstamos hipotecarios. Conforme a esta última reforma el punto 4 queda redactado del siguiente modo:

> 4. Derecho de alquiler en caso de ejecución de la vivienda habitual. El deudor hipotecario ejecutado cuyo lanzamiento haya sido suspendido de conformidad con lo dispuesto por el art. 1.1 de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, podrá solicitar y obtener del acreedor ejecutante de la vivienda, o persona que actúe por su cuenta, el alquiler de la misma por una renta anual máxima del 3 por 100 de su valor al tiempo de la aprobación del remate, determinado según tasación, aportada por el ejecutado y certificada por un tasador homologado de conformidad con lo previsto en el Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre, de transposición de directivas de la Unión Europea en las materias de bonos garantizados, distribución transfronteriza de organismos de inversión colectiva, datos abiertos y reutilización de la información del sector público, ejercicio de derechos de autor y derechos afines aplicables a determinadas transmisiones en línea y a las retransmisiones de programas de radio y televisión, exenciones temporales a determinadas importaciones y suministros, de personas consumidoras y para la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes. La solicitud a la que se refiere el párrafo anterior, podrá realizarse en el plazo de doce meses desde la

[40] Originariamente el porcentaje del interés de demora era del 20 por 100.

[41] Ver Banco de España, *op.cit*, p.13.

entrada en vigor del Real Decreto-ley 19/2022, de 22 de noviembre, por el que se establece un Código de Buenas Prácticas para aliviar la subida de los tipos de interés en préstamos hipotecarios sobre vivienda habitual, se modifica el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, y se adoptan otras medidas estructurales para la mejora del mercado de préstamos hipotecarios, para aquellos ejecutados que ya fueran beneficiarios de la suspensión y desde que se produzca la suspensión para quienes se beneficiasen con posterioridad. Dicho arrendamiento tendrá duración anual, prorrogable a voluntad del arrendatario, hasta completar el plazo de cinco años. Por mutuo acuerdo entre el ejecutado y el adjudicatario podrá prorrogarse anualmente durante cinco años adicionales. A dichos plazos no les será de aplicación el mínimo regulado en el art. 9 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos.

Además, del Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, hay que destacar su capítulo v que regula el acceso al alquiler de las personas afectadas por desahucios y sujetas a medidas de flexibilización de las ejecuciones hipotecarias, donde se prevén dos medidas destacables:

1. En su art. 13 se establece la preferencia para el acceso a las ayudas a los inquilinos. De este modo, las personas que hubieran sido objeto de una resolución judicial de lanzamiento de su vivienda habitual como consecuencia de procesos judiciales o extrajudiciales de ejecución hipotecaria[42], con posterioridad al 1 de enero de 2012, podrán ser beneficiarias de las ayudas a los inquilinos, en los términos establecidos en los arts. 38 y 39 del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan de Vivienda y Rehabilitación

[42] En su art. 12 se regula el procedimiento de ejecución extrajudicial, al disponerse que «La ejecución extrajudicial de bienes hipotecados, regulada en el art. 129 de la Ley Hipotecaria y sujeta al procedimiento previsto en los arts. 234 a 236 o del Reglamento Hipotecario, se someterá a lo previsto en los apartados siguientes en aquellos casos en que el procedimiento se siga contra la vivienda habitual del deudor: 1. La realización del valor del bien se llevará a cabo a través de una única subasta para la que servirá de tipo el pactado en la escritura de constitución de hipoteca. No obstante, si se presentaran posturas por un importe igual o superior al 70 por 100 del valor por el que el bien hubiera salido a subasta, se entenderá adjudicada la finca a quien presente la mejor postura. 2. Cuando la mejor postura presentada fuera inferior al 70 por 100 del tipo señalado para la subasta, podrá el deudor presentar, en el plazo de diez días, tercero que mejore la postura, ofreciendo cantidad superior al 70 por 100 del valor de tasación o que, aun inferior a dicho importe, resulte suficiente para lograr la completa satisfacción del derecho del ejecutante. 3. Transcurrido el expresado plazo sin que el deudor del bien realice lo previsto en el párrafo anterior, el acreedor podrá pedir, dentro del término de cinco días, la adjudicación de la finca o fincas por importe igual o superior al 60 por 100 del valor de tasación. 4. Si el acreedor no hiciese uso de la mencionada facultad, se entenderá adjudicada la finca a quien haya presentado la mejor postura, siempre que la cantidad que haya ofrecido supere el 50 por 100 del valor de tasación o, siendo inferior, cubra, al menos, la cantidad reclamada por todos los conceptos. 5. Si en el acto de la subasta no hubiere ningún postor, podrá el acreedor, en el plazo de veinte días, pedir la adjudicación por importe igual o superior al 60 por 100 del valor de tasación. 6. Si el acreedor no hiciere uso de la facultad a que se refiere el párrafo anterior, se estará a lo previsto en el art. 236 n. del Reglamento Hipotecario».

2009-2012. A estos efectos, la solicitud de la ayuda deberá presentarse en un plazo no superior a seis meses desde que se produjo el lanzamiento. Asimismo, las personas mencionadas en el párrafo anterior tendrán la consideración de colectivo con derecho a protección preferente para el acceso a las ayudas a los inquilinos, en los términos establecidos en el apartado 2 del art. 1 del citado real decreto.

2. En su art. 14 se trata el tema de las personas sujetas a medidas de flexibilización hipotecaria. Podrán obtener también las ayudas a los inquilinos citadas en el artículo anterior los solicitantes que suscriban contratos de arrendamiento como consecuencia de la aplicación de la dación en pago prevista en el Código de Buenas Prácticas, cuando sus ingresos familiares no excedan de 2,5 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples, determinados de acuerdo con lo dispuesto en el art. 4.1 del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre[43].

Por otro lado, la Ley 1/2013, de 14 de mayo, en primer lugar, en su capítulo I prevé, como ya sabemos, la suspensión de los lanzamientos sobre viviendas habituales de colectivos especialmente vulnerables. En un primer momento su art. 1.1 dispuso que hasta transcurridos dos años desde la entrada en vigor de esta Ley, no procedería el lanzamiento cuando en un proceso judicial o extrajudicial de ejecución hipotecaria se hubiera adjudicado al acreedor, o a persona que actúe por su cuenta, la vivienda habitual de personas que se encontrasen en los supuestos de especial vulnerabilidad y en las circunstancias económicas previstas en este artículo. Como ya sabemos este plazo se ha ido prorrogando por sucesivas normas. Así el Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, amplió la suspensión de los lanzamientos por un plazo adicional de dos años. El Real Decreto-ley 5/2017, de 17 de marzo, dado que muchas familias aún se encontraban en situación de vulnerabilidad, prorrogó el plazo de suspensión de los lanzamientos tres años más. A pesar de que con esta última norma habían transcurrido casi siete años desde que se aprobó la Ley 1/2013, de 14 de mayo, muchos deudores y sus familias continuaban encontrándose en una situación de especial vulnerabilidad. Por ello, con base en el Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, se consideró de extraordinaria necesidad desde el punto de vista económico, social y coyuntural ampliar el plazo de suspensión de los lanzamientos cuatro años más, hasta mayo del año 2024, y ajustar el concepto de colectivo vulnerable para proteger a deudores que, a pesar de encontrarse en una situación de especial vulnerabilidad, no eran beneficiarios hasta este momento de la suspensión. De este modo

[43] De otra parte, se incorporan al colectivo de beneficiarios de las ayudas a inquilinos previstas en el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan de Vivienda y Rehabilitación 2009-2011, las personas que hubieran sido objeto de una resolución judicial de lanzamiento como consecuencia de procesos de ejecución hipotecaria, así como las que suscriban contratos de arrendamiento como consecuencia de la aplicación de las medidas contenidas en el citado Código de Buenas Prácticas.

se incluyó a personas que se encontrasen en supuestos de especial vulnerabilidad cuando en un proceso judicial o extrajudicial de ejecución hipotecaria se hubiera adjudicado la vivienda a cualquier persona, no sólo al acreedor o a un tercero que actuase por cuenta de este, como ocurría en el texto modificado. Por último, como ya hemos adelantado, el Real Decreto-ley 1/2024, de 14 de mayo, para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, prolonga hasta 2028 la suspensión del lanzamiento cuando en un proceso judicial o extrajudicial de ejecución hipotecaria se hubiera adjudicado al acreedor, o a cualquier otra persona física o jurídica la vivienda habitual de personas que se encuentren en los supuestos de especial vulnerabilidad y en las circunstancias económicas previstas a este respecto.

Hay que advertir que por el Real Decreto-ley 5/2017, de 17 de marzo, se introdujo la previsión de que durante ese plazo, el ejecutado situado en el umbral de exclusión podrá solicitar y obtener del acreedor ejecutante de la vivienda adherido al Código de Buenas Prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual, aprobado por el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, o persona que actúe por su cuenta, el alquiler de la misma en las condiciones establecidas en el anexo de dicho Código.

En esta Ley 1/2013, de 14 de mayo, también es interesante destacar que se prevé movilizar un amplio parque de viviendas, propiedad de las entidades de crédito, en beneficio de aquellas familias que sólo pueden acceder a una vivienda en caso de que las rentas se ajusten a la escasez de sus ingresos. De este modo, en la Disposición adicional primera se crea el Fondo social de viviendas, disponiéndose lo siguiente: «1. Se encomienda al Gobierno que promueva con el sector financiero la constitución de un fondo social de viviendas propiedad de las entidades de crédito, destinadas a ofrecer cobertura a aquellas personas que hayan sido desalojadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario cuando concurran las circunstancias previstas en el art. 1 de esta Ley. Este fondo social de viviendas tendrá por objetivo facilitar el acceso a estas personas a contratos de arrendamiento con rentas asumibles en función de los ingresos que perciban. 2. El ámbito de cobertura del fondo social de viviendas se podrá ampliar a personas que se encuentren en circunstancias de vulnerabilidad social distintas a las previstas en el art. 1 de esta Ley. 3. Un cinco por ciento de las viviendas que integren el fondo se podrá destinar a personas que, siendo propietarias de su vivienda habitual y reuniendo las circunstancias previstas en los apartados anteriores, hayan sido desalojadas por impago de préstamos no hipotecarios».

IV. CONCLUSIÓN

Desde el punto de vista de la política de vivienda es una evidencia que estas medidas no se deben observar desde una perspectiva «macro». Es evidente que el problema de la vivienda es excesivamente complejo y no se resuelve con estas medidas que se focalizan en un colectivo muy concreto[44]. Es obvio también que es uno de los flecos de dicho problema junto con otros muchos (la falta crónica de oferta pública suficiente, la influencia de los inversores extranjeros que empujan los precios hacia arriba, la presencia en el mercado de los pisos turísticos, etc.). Así, las estadísticas prueban que desde la promulgación en 2012 del Real Decreto-ley 19/2022, de 22 de noviembre, hasta el cuarto trimestre de 2021, los sujetos adheridos al código han realizado un total de 62 526 operaciones, de las cuales, 54 190 finalizaron con una reestructuración de la deuda pendiente, 19 con una quita y en 8 317 casos se acordó la dación en pago.

Ahora bien, el tema de los desahucios de deudores hipotecarios que no han podido pagar sus deudas y han perdido la opción de acceder a la propiedad de la vivienda en la que vivían y en la que llevaban invertido una parte importante de sus ahorros supone sin lugar a dudas un importante drama humano que merece atención por parte de los poderes públicos con el fin de evitarlo. Ya vimos arriba que existían varios preceptos constitucionales que permiten justificar esa intervención Ahora podríamos añadir un argumento constitucional más basado en la idea de la justicia social recientemente criticada con intensidad desde ciertos ámbitos pero que parece una exigencia jurídica con base en el art. 1 de la Constitución al proclamar que España es un Estado social que propugna entre los valores fundamentales de su ordenamiento jurídico la justicia. De este precepto es fácil deducir una exigencia de solidaridad con nuestros conciudadanos que no han podido afrontar el pago de su hipoteca ante objetivas situaciones de crisis de las cuales no son culpables como han sido la económica de finales de la primera década del siglo, la pandemia y el reciente conflicto bélico en Europa. No cabe aquí apelar al tradicional argumento liberal de que cada uno debe correr con los riesgos que asume o hacerse responsable de sus actos porque, como ocurre en otros casos, como la salud, existen ciertas circunstancias que las personas no escogen o no podían prever. Se puede traer aquí a colación por analogía el caso de la contratación

---

[44] Sobre las políticas de vivienda puede verse Bastús Ruiz, B.: *Mecanismos para la ampliación del parque público de vivienda (El impacto de la Ley estatal por el derecho a la vivienda),* Atelier, Barcelona, 2023; Ponce Solé, J. y Sibina Tomás, D. (coords.): *El derecho de la vivienda en el siglo xxi: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo (Con un análisis específico de la Ley catalana 18/2007, 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, en su contexto español, europeo e internacional,* Marcial Pons, Madrid, 2008.

pública donde, desde hace mucho tiempo, se acepta que el contratista de la Administración puede exigir a esta que le compense ante determinados riesgos imprevisibles o extraordinarios, pues de lo contrario la ruina del empresario conllevaría también un perjuicio para el interés general. Aquí ocurre lo mismo. Existe un importante colectivo de ciudadanos que podían pagar sus hipotecas en condiciones normales y debido a estas circunstancias extraordinarias han quebrado. Es evidente que aquí no existe un contrato administrativo pero sí un contrato social que debe llevarnos a reflexionar sobre el grado de exigencia de solidaridad que conviene asumir con ese colectivo que en ocasiones se encuentra además en situaciones dramáticas agravadas por afectar a personas discapacitadas, menores, etc.

Ahora bien, como señala el Banco de España en su Memoria de Reclamaciones 2016 «Estas medidas de protección deben conjugar el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, tal como consagra la Constitución española en su art. 47, con la legítima protección que el ordenamiento jurídico debe ofrecer a los acreedores hipotecarios». Es decir, el propio legislador es consciente de que se trata de una medida que tiene un carácter excepcional y temporal y que no pretende desnaturalizar de manera definitiva el procedimiento de ejecución hipotecaria. La trascendencia de esta previsión normativa es indudable, pues garantiza que durante este período de tiempo, los deudores hipotecarios especialmente vulnerables no puedan ser desalojados de sus viviendas, con la confianza de que, a la finalización de este período, habrán superado la situación de dificultad en que se puedan encontrar en el momento actual. Por tanto, parece que no se quiere volver al pasado y acabar en una especie de segunda parte de la prórroga forzosa de la vieja Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964. Pese a ello lo cierto es que, como vimos arriba, este régimen temporal va a acumular quince años tras su última prórroga. Podrían surgir dudas sobre su legalidad, especialmente si la duración se extiende y refuerza más allá de lo actualmente previsto. De hecho es lo que ha pasado con la suspensión de los desahucios con trasfondo penal previstos en el Real Decreto-ley 16/2021, de 3 de agosto, por el que se adoptaron medidas de protección social para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica. Cabe subrayar que el Tribunal Constitucional ha avalado esta norma en su Sentencia 7/2024, de 16 de enero de 2024 al entender que «responde a una finalidad de interés social, que tiene una incidencia temporal y parcial sobre el citado derecho, y cuya efectiva adopción requiere la ponderación de las circunstancias del caso concreto por parte del órgano judicial competente»[45]. Sin

[45] Así, explica que: «En este sentido, haciendo una interpretación de conjunto del art. 1 *bis* del Real Decreto-ley 11/2020 —en la redacción dada por el art. 2.2 del Real Decreto-ley 16/2021—, cabe afirmar, en coherencia con lo dicho en las SSTC 9/2023 y 15/2023 sobre la versión inicial del precepto, que la facultad de que el órgano judicial suspenda los lanzamientos

embargo, este posicionamiento del garante de nuestra Carta Magna no ha logrado una unanimidad pues hay un voto particular formulado por varios Magistrados que critican la «vigencia indefinida» de las medidas anti-desahucios[46].

---

de viviendas que se sustancien en procesos penales constituye una medida de alcance limitado: (i) no afecta a todos los propietarios (solamente a los titulares de más de diez viviendas); (ii) no ampara todas las circunstancias de entrada o permanencia en la vivienda sin título habilitador: es más, la medida no se aplica en las viviendas que son domicilio habitual o segunda residencia o de las que disfrute un tercero por esos mismos conceptos por cualquier título válido, ni si son inmuebles de titularidad pública o privada destinados a vivienda social ya adjudicada, o si la entrada o permanencia en ellas se ha producido mediando intimidación o violencia sobre las personas, o si se están utilizando para realizar actividades delictivas, o si dicha entrada se ha producido tras la vigencia del presente decreto-ley; (iii) debe tratarse de personas económicamente vulnerables sin alternativa habitacional como consecuencia de la emergencia sanitaria ocasionada por el covid-19, en los términos que normativamente se preceptúan (situación de desempleo o expediente de regulación temporal de empleo; pérdida sustancial de ingresos en el caso de empresarios y autónomos…), y, además, ser persona dependiente *ex* art. 2.2 de la Ley 39/2006 o víctima de violencia sobre la mujer o tener a su cargo alguna persona conviviente dependiente o menor de edad; (iv) la medida no es general y automática, sino que será adoptada por el juez previa valoración ponderada y proporcional del caso concreto, teniendo en cuenta las circunstancias concurrentes (extrema necesidad, existencia o no de alternativa habitacional); y (v) la medida tiene carácter temporal y extraordinario, en este caso, del 4 de agosto al 31 de octubre de 2021. Y, adicionalmente, se incorporan medidas de compensación a los propietarios o arrendadores afectados (disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 11/2020). En virtud de todo lo cual debe convenirse que con la prórroga temporal de la potestad de suspensión de los lanzamientos de viviendas derivados de determinados procesos penales (así como de la vigencia de la suspensión eventualmente acordada por el juez), con las condiciones normativas subjetivas y objetivas contempladas en el art. 1 *bis*, ya expuestas, no se establece una regulación general y directa del derecho de propiedad, con vocación de permanencia, que afecte a su contenido esencial en abierta contravención con el art. 86.1 CE en relación con el art. 33 CE. Y ello porque el carácter extraordinario y temporal de esta medida no desaparece por el hecho de haber sido extendida, tras el fin del estado de alarma, del 4 de agosto al 31 de octubre de 2021. Resulta ahora plenamente aplicable, una vez más como precedente de obligada referencia, la argumentación de las SSTC 9/2023 y 15/2023 para rechazar la aplicación de la doctrina constitucional asentada en las SSTC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 13, y 16/2021, de 28 de enero, FJ 5 g), en las que se declararon inconstitucionales por vulnerar la prohibición de afectar al derecho de propiedad del art. 86.1 CE algunas medidas contenidas en sendos decretos leyes autonómicos en materia de vivienda (andaluz y catalán, respectivamente), al tratarse de supuestos completamente diferentes. En efecto, de un lado, se resolvió que la imposición por decreto-ley de un "deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional" constituía una "regulación directa del derecho de propiedad de un tipo de bienes y que tiene por objeto aspectos esenciales del mismo" [STC 93/2015, FJ 13, citada por la STC 9/2023, FJ 4 c)]; y, de otro lado, se declaró contrario al art. 86.1 CE por el mismo motivo el señalamiento del incumplimiento de la función social de la propiedad por mantener viviendas desocupadas de forma permanente e injustificada por un plazo de más de dos años, o la imposición a los propietarios de viviendas de su alquiler forzoso [STC 16/2021, FJ 5 g), citada en la STC 9/2023, FJ 4 c)]».

[46] Así, destacan lo siguiente: «la posibilidad de suspender lanzamientos en causas penales por delitos de usurpación de viviendas sin violencia o intimidación (art. 245.2 del Código penal), inicialmente establecida "con carácter extraordinario y temporal" por decreto-ley del Gobierno durante la vigencia de un estado de alarma, habrá prorrogado su vigencia por ocho decretos-leyes adicionales y sucesivos (entre ellos el ahora recurrido) y habrá estado vigente, sin solución de continuidad, durante casi cuatro años (desde el 21 de enero de 2021 en que entró en vigor hasta el 31 de diciembre de 2024), y más de tres años y medio después de finalizado

el estado de alarma al que inicialmente se vinculó. Además, y a salvo de ulteriores prórrogas, a partir del 1 de enero de 2025 las suspensiones acordadas bajo la vigencia de cualquiera de estos decretos (también el aquí recurrido) mantendrán su vigencia bajo la fórmula del derecho (condicionado) de los propietarios a "reanudar" los lanzamientos suspendidos de la disposición transitoria tercera de la Ley de vivienda. Esta no es una afectación "mínima" y "temporal" del derecho de propiedad, como sostiene la mayoría. Es una afectación indefinida. Un propietario que haya visto suspendido el lanzamiento del ocupante o usurpador de su vivienda bajo cualquiera de las sucesivas redacciones del precepto (también entre el 4 de agosto y el 31 de octubre de 2021, periodo de vigencia del concreto decreto-ley objeto de este recurso) puede tener esa suspensión prorrogada a fecha de esta sentencia, más de dos años después. Y esa suspensión aún puede prorrogarse un año más, hasta el 31 de diciembre de 2024, conforme a la última prórroga acordada. E incluso más allá de 2025 de acuerdo con la disposición transitoria tercera de la Ley de vivienda (modificada, otra vez, por decreto-ley). Nuestros compañeros aíslan los periodos de vigencia de cada decreto-ley como si fueran compartimentos estancos. Omiten, por una parte, que la suspensión acordada bajo la vigencia de *este* decreto-ley (y no de otros) puede permanecer vigente por efecto de esas prórrogas durante varios años, veremos cuántos; y por otra, que las suspensiones acordadas bajo la vigencia de decretos-leyes anteriores (vigentes entre el 21 de enero y el 3 de agosto de 2021) pudieron permanecer prorrogadas hasta el 31 de octubre de ese año (y más allá) por efecto de *este* decreto-ley, y no de otros. ¿Qué clase de concepto de temporalidad es ese? ¿Dónde empieza y dónde termina esa temporalidad? No se explica, obviándose que las sucesivas prórrogas de esa medida suspensiva mediante la fórmula del decreto-ley no se compadecen con la configuración constitucional de los decretos-leyes como "disposiciones legislativas provisionales" (art. 86.1 CE), únicamente admisibles "en casos objetivos de urgente y extraordinaria necesidad, esto es, ante coyunturas en las que se haga presente la exigencia de una intervención normativa inmediata" (STC 111/2021, FJ 8), porque ni siquiera mediante el procedimiento de urgencia pueden atenderse a tiempo por el poder legislativo. Esta naturaleza supuestamente "temporal" de la medida sirve a la mayoría, según explica al final del fundamento jurídico 7, para descartar la aplicación a este caso de la doctrina de las SSTC 93/2015, FJ 13, y 16/2021, FJ 5 g). En esas sentencias el tribunal declaró, sin votos particulares, que es inconstitucional establecer por decreto-ley la obligación de los propietarios de destinar sus viviendas al uso habitacional. Una regulación así suponía "afectar" al derecho de propiedad por decreto-ley en contra de la prohibición impuesta para este tipo de normas por el art. 86.1 CE, en relación con el art. 33. La imposición de esa obligación quedaba reservada, en su caso, a una ley formal del parlamento. A nuestro juicio, la extensión temporal y ultraactividad de la potestad de suspensión introducida por este decreto-ley, antes explicada, junto con la desaparición del "contexto" excepcional del estado de alarma en que se aprobó el primer decreto-ley examinado en las SSTC 9/2023 y 15/2023, obligaban a aplicar la doctrina de las SSTC 93/2015 y 16/2021, antes citadas, pues ¿qué diferencia existe para un propietario entre el establecimiento de un deber de destinar su vivienda a uso habitacional con carácter permanente mediante un solo decreto-ley (inconstitucional según las SSTC 93/2015 y 16/2021) y esta sucesión indefinida de prórrogas por decreto-ley (constitucional según la decisión de la mayoría en este caso)? Absolutamente ninguna. El decreto-ley recurrido habilita la privación singular de bienes (viviendas) a sus propietarios (personas jurídicas y también físicas). Esta privación singular no solo no es indefinida (y no "temporal", como dice la mayoría). Es que, además, tampoco garantiza una compensación, como afirma la mayoría [fundamento jurídico 7 c)]. La privación singular de la vivienda solo será indemnizada "si durante los tres meses siguientes a la fecha en que se emita el informe de los servicios sociales señalando las medidas adecuadas para atender la situación de vulnerabilidad acreditada, tales medidas no se hubieran adoptado por la administración competente y siempre que los propietarios acrediten que la suspensión del lanzamiento les haya ocasionado perjuicio económico al encontrarse la vivienda ofertada en venta o arrendamiento con anterioridad a la entrada en el inmueble" (disposición adicional segunda, apartado 4 del Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre). La indemnización, además, se fija por referencia a baremos oficiales (misma disposición adicional segunda, apartado 5).

Como conclusión final puede defenderse la idea de que, si se quiere solucionar este problema de forma definitiva habrá que tener en cuenta, obviamente, las medidas generales que ha previsto el legislador en la reciente Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda[47]. En su exposición de motivos expresamente se reconoce que el contexto actual demanda «un cambio de paradigma en la consideración jurídica de la vivienda, para reforzar su función como servicio social de interés general. Sólo de este modo será posible garantizar el derecho efectivo a una vivienda digna y asequible para todas las personas jóvenes, y especialmente a aquellos colectivos en riesgo de exclusión, reconocido y ejecutable como un derecho humano fundamental». Pero, hay que destacar que esta Ley advierte explícitamente en dicha exposición, que apuesta por un «cambio de modelo» consistente en potenciar el fomento del alquiler social frente al fomento de la propiedad[48].

Con todo, sin necesidad de recurrir a eslóganes del pasado políticamente incorrectos en los tiempos presentes, entiendo que no estaría de más tratar de conseguir que las personas que han invertido los ahorros

---

Ello contraviene no solo la prohibición de "afectar" al derecho constitucional de propiedad del art. 86.1, sino el "contenido esencial" de este derecho protegido por el art. 53.1 CE, en relación con el art. 33.3, que dice que "nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes". La insuficiencia de viviendas en alquiler es una razón constitucionalmente legítima para regular ese mercado (art. 47 CE), pero no permite al gobierno hacer recaer los costes de esa insuficiencia sobre los propietarios (STEDH de 19 de junio de 2006, asunto *Hutten-Czapska c. Polonia*)».

[47] 1. En el art. 12, sobre la acción del Estado en materia de vivienda, rehabilitación, regeneración y renovación urbana, se dispone que «la acción del Estado en esta materia, en el ámbito de sus competencias, deberá priorizar la atención y la aplicación de los programas de ayuda a aquellas personas, familias y unidades de convivencia que se encuentren en las situaciones de mayor vulnerabilidad social y económica identificadas por los servicios sociales, y en emergencia habitacional por estar afectados por procedimientos de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual, debiéndose promover su adecuado realojo y el acceso a una vivienda digna y adecuada, atendiendo a sus condiciones de vulnerabilidad social y económica, así como a sus circunstancias personales y familiares, reforzando para ello los mecanismos de cooperación con las administraciones territoriales competentes». 2. En el art. 25.4, relativo a la colaboración público-privada y fondo de vivienda asequible, se prevé que «el fondo de vivienda asequible estará regulado a través de acuerdos específicos con las asociaciones de entidades privadas gestoras de vivienda en alquiler, entidades del tercer sector, o los principales operadores, que tendrán los siguientes objetivos específicos: a) Dar respuesta y acompañamiento, en coordinación con los servicios sociales y entidades del tercer sector, a las personas y familias con menos recursos, evitando desahucios en situaciones de vulnerabilidad, y estableciendo protocolos de colaboración entre las Administraciones Públicas y las entidades privadas gestoras de vivienda…»; 3. En su disposición final quinta se introducen importantes mejoras en la regulación del procedimiento de desahucio en situaciones de vulnerabilidad, a través de una modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

[48] Ver Vaquer Caballería, M.: *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España,* Iustel, 2011 y «El Proyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda y la intervención local en la materia», *Cuadernos de derecho local,* núm. 59, 2022 pp. 96-119 y Vaquer Caballería, M., Ponce Solé, J. y Arnáiz Ramos, R.: *Propuestas jurídicas para facilitar el acceso a la vivienda,* Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2016.

de toda una vida en una propiedad no se vean abocadas a acabar de arrendatarios que han terminado perdiendo ya no sólo su ahorro pasado, sino también su ahorro futuro al tener que pagar ahora un alquiler por muy social que sea. Lo que quiero decir es que no debemos olvidar que el art. 33.1 CE proclama el derecho a la propiedad privada y a la herencia. Como recuerda el profesor Fernández Farreres[49], «la evolución del Estado moderno prueba el continuo crecimiento de los fines, tareas y cometidos de los que el poder público se responsabiliza ante los ciudadanos». Y, aunque el art. 47 no habla de un derecho a la propiedad de una vivienda digna y adecuada, no es menos cierto que si queremos hacer realidad ese mandato del art. 9.2 CE de que la igualdad de los españoles sea real y efectiva, una manera de conseguirlo es garantizar en la mayor medida posible el acceso a la propiedad de los ciudadanos. Sólo así se hará una realidad la idea contenida en el Preámbulo de nuestra Carta Magna de alcanzar una sociedad democrática avanzada. Expresión esta última, como nos explicó en su momento con detalle el profesor Lucas Verdú[50], que identifica el término «avanzar» con «progresar». Desde luego no sería un progreso reconvertir a los potenciales propietarios en inquilinos vitalicios porque debido a circunstancias excepcionales no han podido hacer frente a su hipoteca. Es evidente que una sociedad donde se ayuda al acceso a la propiedad a amplias capas de la población será una sociedad a la postre más igualitaria.

BIBLIOGRAFÍA

Ballugera Gómez, C.; Mateo Villa, I.; Munar Bernat, P. A.; Delgado Ramos, J.; Núñez Iglesias, A. y García-Escárzaga González, F.: «El Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos», *https://www.notariosyregistradores.com/CONSUMO/ARTICULOS/2012-antecedentes-rdley-6-2012.htm*.

Bastús Ruiz, B.: *Mecanismos para la ampliación del parque público de vivienda (El impacto de la Ley estatal por el derecho a la vivienda),* Atelier, Barcelona, 2023.

Fernández Farreres, G.: *Sistema de Derecho Administrativo I,* Civitas Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2022.

García de Enterría, E. y Fernández, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo I,* Civitas Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2020.

Lucas Verdú, P.: *Curso de Derecho Político,* Tecnos, Madrid, 1984.

Ponce Solé, J. y Sibina Tomás, D. (coords.): *El derecho de la vivienda en el siglo xxi: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo (Con un análisis específico de la Ley catalana 18/2007, 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, en su contexto español, europeo e internacional),* Marcial Pons, Madrid, 2008.

[49] Ver Fernández Farreres, G.: *Sistema de Derecho Administrativo I,* Civitas Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2022, p.49.

[50] Lucas Verdú, P.: *Curso de Derecho Político,* Tecnos, Madrid, 1984, p.441 y ss.

Tinao Llerandi, R.: «Las personas vulnerables. Análisis global de su definición y protección jurídica», C*EFLegal Revista práctica de derecho,* núm. 277, (febrero) 2024, pp. 5-32.

Vaquer Caballería, M.: *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España,* Iustel, 2011.

— «Derecho a la vivienda y garantía de un mínimo vital: algunas propuestas» *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho,* núm. 48, (noviembre) 2014, pp. 34-39.

— «La exangüe competencia autonómica en materia de vivienda», *Informe comunidades autónomas*, núm. 2021, 2022, pp. 39-58.

— «El Proyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda y la intervención local en la materia», *Cuadernos de derecho local,* núm. 59, 2022, pp. 96-119.

Vaquer Caballería, M., Ponce Solé, J. y Arnáiz Ramos, R.: *Propuestas jurídicas para facilitar el acceso a la vivienda,* Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2016.