



FACULTAD DE DERECHO

**LA PROTECCIÓN DEL HOGAR EN LOS CASOS DE VIVIENDA ALQUILADA:
ESPECIAL REFERENCIA A LAS SITUACIONES DE VULNERABILIDAD**

Autor: Pablo Navarro Meseguer

5º E-3 C

Tutora: Reyes Corripio Gil-Delgado

Madrid

Abril 2023

RESUMEN

En los últimos años, la legislación en materia de arrendamientos urbanos ha sufrido importantes modificaciones para adaptarse a las necesidades sociales actuales. En este trabajo se analiza la progresiva construcción de una teoría protectora en torno a los hogares arrendados más vulnerables. Para ello, se estudia la evolución de los conceptos de hogar y derecho a la vivienda en la legislación y en la jurisprudencia, tanto en el ámbito nacional como europeo. A su vez, se exponen los cambios normativos en materia de arrendamientos urbanos destinados a proteger jurídicamente a las familias y hogares con dificultades económicas para afrontar los pagos de la vivienda alquilada, poniendo especial atención en la protección de los arrendatarios en la enajenación de la vivienda arrendada y en la prórroga obligatoria. Asimismo, se analizan críticamente las medidas implementadas por el Gobierno para proteger a los arrendatarios que se encuentran en situación de vulnerabilidad como consecuencia de la pandemia COVID-19. Finalmente, se sintetizan las medidas propuestas en el Proyecto de Ley de Vivienda relacionadas con la protección de los arrendatarios en situación de vulnerabilidad, y se realizan algunas propuestas de mejora del sistema arrendaticio actual en relación con la protección de los arrendatarios más vulnerables, teniendo igualmente en cuenta el derecho de propiedad de los arrendadores.

PALABRAS CLAVE

Hogar, situación de vulnerabilidad, arrendamientos urbanos, COVID-19, derecho a la vivienda, arrendador/arrendatario.

ABSTRACT

In recent years, the legislation on urban leases has undergone significant changes to adapt to current social needs. This paper analyzes the progressive construction of a protective theory around the most vulnerable rented households. To this end, it studies the evolution of the concepts of home and right to housing in legislation and jurisprudence, both at the national and European levels. In turn, the regulatory changes in the field of urban leases aimed at legally protecting families and households with economic difficulties to meet the payments of the rented housing, paying special attention to the protection of tenants in the alienation of the leased housing and in the mandatory extension, are exposed. Likewise, the measures implemented by the Government to protect tenants in vulnerable situations as a consequence of the COVID-19 pandemic are critically analyzed. Finally, the measures proposed in the Housing Bill related to the protection of tenants in vulnerable situations are summarized, and some proposals are made to improve the current rental system in relation to the protection of the most vulnerable tenants, also taking into account the landlords' property rights.

KEY WORDS

Household, situation of vulnerability, urban leases, COVID-19, right to housing, landlord/tenant.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO I. LA PROGRESIVA CONSTRUCCIÓN DE UNA TEORÍA PROTECTORA DEL HOGAR	9
1. DIMENSIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA: EL HOGAR.....	9
2. DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO PRESUPUESTO INICIAL DEL HOGAR.....	10
CAPITULO II. CAMBIOS NORMATIVOS EN MATERIA DE ARRENDAMIENTOS URBANOS: HACIA UNA MAYOR PROTECCIÓN DEL ARRENDATARIO	15
1. PROTECCIÓN DEL ARRENDATARIO EN LA LEY 4/2013 DE MEDIDAS DE FLEXIBILIZACIÓN DEL MERCADO DE ALQUILER	15
2. PROTECCIÓN DEL ARRENDATARIO EN LOS REALES DECRETOS LEY 21/2018 Y 7/2019	18
CAPÍTULO III. PROTECCIÓN DE LOS ARRENDATARIOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD	21
1. SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD.....	22
2. MEDIDAS ESPECÍFICAS	25
2.1 Suspensión de lanzamientos o desahucios	25
2.2 Prórroga extraordinaria	27
2.3 Moratoria de la deuda arrendaticia.....	28
CAPÍTULO IV. PROTECCIÓN EN EL PROYECTO DE LEY DE VIVIENDA DE LOS ARRENDATARIOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD	31
CONCLUSIONES	37
BIBLIOGRAFÍA	41
ANEXOS	45

LISTADO DE ABREVIATURAS

Apart(s).	Apartado(s)
AP	Audiencia Provincial
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
BOE	Boletín Oficial del Estado
C.	Contra
CC	Código Civil
CDFUE	Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea
CE	Constitución Española
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
ERTE	Expediente de Regulación Temporal de Empleo
FJ	Fundamento Jurídico
IPREM	Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples
LAU	Ley de Arrendamientos Urbanos
LEC	Ley de Enjuiciamiento Civil
LIRPF	Ley de Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
N.	Número
Op. cit.	Obra citada
Pp.	Páginas
PLV	Proyecto de Ley de Vivienda
Rec.	Recurso
TC	Tribunal Constitucional
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TS	Tribunal Supremo
Vol.	Volumen

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la legislación en materia de arrendamientos urbanos ha sufrido importantes modificaciones para adaptarse a las necesidades sociales actuales. Estos cambios vienen, en parte, propiciados por la evolución que ha experimentado el concepto de hogar, trascendiendo su significado del mero sinónimo de domicilio o morada. Por otra parte, las modificaciones legislativas se han abordado desde una perspectiva social, cobrando especial relevancia el concepto de situación de vulnerabilidad, en el que desafortunadamente se encuentran cada vez inmersos un mayor número de arrendatarios como consecuencia de la pandemia COVID-19.

De tal forma, que el primer objetivo de este trabajo será analizar la progresiva construcción de una teoría protectora del hogar iniciada por el legislador e implementada por los tribunales de justicia, tanto nacionales como europeos, vinculando el concepto hogar a la dimensión social del derecho a la vivienda y a las situaciones de especial vulnerabilidad. Para ello, se analizarán diversos pronunciamientos jurisprudenciales en los que se entiende el hogar como la dimensión social de la vivienda, y el derecho a una vivienda digna y adecuada como presupuesto inicial del mismo.

Partiendo de esta realidad social, el segundo objetivo de este trabajo será estudiar los cambios normativos en materia de arrendamientos urbanos destinados a proteger jurídicamente a las familias y hogares con dificultades económicas para afrontar los pagos de la vivienda alquilada. Por lo que se realizará un estudio descriptivo de la legislación con la finalidad de analizar las diferencias que se han producido y que, en cada caso, están muy condicionadas por la protección legal o registral que otorgan los distintos modelos normativos de protección del arrendador. De esta manera, se aborda el estudio de los modelos de protección legal del arrendatario implementados por la Ley 4/2013, de 4 de junio, también denominado “venta quita renta”, en el que se busca alcanzar una mayor flexibilización en el mercado de alquiler; y por los Reales Decretos Ley 21/2018, de 14 de diciembre y 7/2019, de 1 de marzo, que amplían la prórroga mínima obligatoria con la intención de favorecer al arrendatario.

Una vez puestos en contexto, se podrá abordar el tercer objetivo del trabajo: comprender la extensión con la que el COVID-19 ha acelerado un inminente cambio en la protección de los más vulnerables en el mercado de la vivienda alquilada, por medio del estudio de las medidas promulgadas por el Gobierno de España durante los dos últimos años desde la pandemia.

Y, desde esta perspectiva y en estrecha conexión con el cuarto objetivo, se valora objetiva y críticamente las medidas relacionadas con la protección de la situación arrendaticia en los supuestos de vulnerabilidad contempladas en el nuevo Proyecto de Ley de Vivienda. La metodología empleada para alcanzar este objetivo se basará en el estudio de los distintos Reales Decretos Ley que ha promulgado el Gobierno en el transcurso de la pandemia y se pondrá especial atención en el estudio del Proyecto de Ley de Vivienda.

Finalmente, abordados los objetivos descritos, se propondrán, algunos cambios y áreas de mejora en el sistema arrendaticio actual respecto a la protección de los más vulnerables, sin desconocer los derechos del arrendador como titular del derecho de propiedad de los bienes.

CAPÍTULO I. LA PROGRESIVA CONSTRUCCIÓN DE UNA TEORÍA PROTECTORA DEL HOGAR

El concepto de hogar tiene su origen en la dimensión social de la vivienda. En este sentido, la construcción de la teoría protectora del hogar parte del derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE). Por lo que en este capítulo se estudiará el hogar como dimensión social de la vivienda y el derecho a la vivienda como presupuesto inicial y básico de la construcción no sólo de una teoría protectora, sino también como elemento clave en la configuración del concepto de hogar.

1. DIMENSIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA: EL HOGAR

El hogar es un término relativamente nuevo en nuestro ordenamiento jurídico, que está adquiriendo un notable protagonismo en la reciente legislación en materia de vivienda. Prueba de ello, es que la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1994¹ y, de igual modo, la Ley 4/2013, de medidas flexibilizadoras del mercado de alquiler² no mencionan en ninguna ocasión el término hogar, mientras que en el Real Decreto 42/2022³, por el que se regula el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025, hace referencia al hogar en veinticinco ocasiones, y el Proyecto de Ley de Vivienda⁴ cita el término hasta cuarenta y cinco veces.

Esta construcción de una teoría protectora entorno al hogar se fundamenta sobre la base de dotarle un mayor contenido a su significado y una necesaria dimensión social, superando la escueta definición del Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua que circunscribe el hogar únicamente a morada o domicilio⁵. En este sentido, en su acepción actual, el hogar adquiere una connotación social referida a domicilio o morada en los que se

¹ Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (BOE núm. 282, de 25 de noviembre de 1994). Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/1994/11/24/29/con>.

² Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas (BOE núm. 134, de 5 de junio de 2013). Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/06/04/4>.

³ Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025 (BOE núm. 16, de 19 de enero de 2022). Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2022/01/18/42/con>.

⁴ Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda. (BOCG núm. 89-1t, de 18 de febrero de 2022). Disponible en: https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-89-1.PDF

⁵ Disponible en <https://dle.rae.es/hogar> (Fecha de consulta 18/12/2022).

fomenta el libre desarrollo de la personalidad como expresión, entre otros, del derecho fundamental al respeto a la intimidad personal y familiar⁶. A su vez, el legislador ha querido acentuar su dimensión social al vincularlo a las personas y, especialmente, a las familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Más adelante, se realizará un estudio detallado de la protección que se otorga a los hogares en situación de vulnerabilidad.

En todo caso, a pesar de que el término hogar no se ha utilizado de forma habitual en la legislación, conviene matizar que la jurisprudencia, tanto nacional como europea, ha perfilado una protección especial para defender la dimensión social de la vivienda y, en particular, entendido en el sentido actual de hogar.

2. DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO PRESUPUESTO INICIAL DEL HOGAR

Por un lado, la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional han abordado el concepto de vivienda desde una perspectiva social, otorgándole un mayor significado y relevancia que el propio de la legislación civil. Conviene recordar que el artículo 2 de la Ley de Arrendamientos Urbanos se limita a calificar la vivienda como “edificación habitable”. Ambos Tribunales, sin embargo, han relacionado la vivienda con el libre ejercicio de los derechos fundamentales; en particular, relacionándolo directamente con la dignidad humana como fundamento del orden político y la paz social (art. 10.1 CE), con la integridad física y moral (art. 15 CE), con la libertad (arts. 16 y 17 CE), y con el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen; reconociendo expresamente la inviolabilidad del domicilio (art. 18 CE), y el derecho a la libre circulación (art. 19 CE)⁷.

Por otro lado, en el ámbito del Consejo de Europa, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, el Tribunal Europeo o TEDH) se ha pronunciado sobre el derecho a la vivienda y el concepto de hogar, vinculándolo indirectamente con el respeto a la vida

⁶ STS 1661/2000, de 27 de noviembre de 2000, Rec. 1699/1999, FJ 4.

⁷ STS de 15 de octubre de 2010, Rec. 1071/2008, FJ 4.

privada y familiar, el domicilio y la correspondencia⁸, y el derecho de propiedad⁹. Para el Tribunal, dicho concepto es autónomo¹⁰, por lo que no queda limitado a un lugar físico¹¹, ni al título jurídico sobre el que se fundamenta, ni al carácter lícito o no de la propia ocupación¹². En todo caso, al tratarse de un derecho social no contemplado expresamente en el ámbito de protección del Convenio Europeo, el TEDH ha comenzado a vincular el derecho a la vivienda y al hogar no sólo a las exigencias dispuestas en el artículo 8 del Convenio, sino también a la doctrina de las obligaciones positivas que han de observar los Estados miembros para asegurar una protección más efectiva del ejercicio de este derecho¹³.

En el ámbito de la Unión Europea, el artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante, CDFUE)¹⁴ reconoce igualmente el derecho de toda persona al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de sus comunicaciones. Lo interesante no es tanto la formulación del derecho en términos similares a los que establece el Convenio Europeo, sino la interpretación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) que ha dado un paso adelante reconociendo el derecho a la vivienda y al hogar como un derecho fundamental y vinculando directamente con el derecho al respeto a la vida privada¹⁵.

Retomando el Derecho español, conviene destacar que en esta reciente construcción de la teoría protectora del hogar ha influido notablemente la situación de vulnerabilidad de las

⁸ Artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, firmado en Roma, el 4 de noviembre de 1950 (BOE núm. 243, de 10 de octubre de 1979). Disponible en: [https://www.boe.es/eli/es/ai/1950/11/04/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/ai/1950/11/04/(1))

⁹ Artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en París, el 20 de marzo de 1952 (BOE núm. 108, de 6 de mayo de 1999). Disponible en: [https://www.boe.es/eli/es/ai/1999/04/05/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/ai/1999/04/05/(1))

¹⁰ STEDH *Winterstein y otros c. Francia*, de 17 de octubre de 2013, apart. 141.

¹¹ Entre otras, se puede consultar en *Buckley c. Reino Unido*, de 25 de septiembre de 1996, aparts. 54 y 55 y *Camenzind c. Suiza*, de 16 de diciembre de 1997, apart. 35.

¹² STEDH *Bjedov c. Croacia*, de 29 de mayo de 2012.

¹³ Sobre esta cuestión, cfr. Simón Moreno, H., “La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la vivienda en relación al Derecho español”, *Teoría y Derecho: Revista de pensamiento jurídico*, n. 16, 2014, pp. 164 y ss.

¹⁴ Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 18 de diciembre de 2000 (DOUE 2010/C 83/02, de 30 de marzo de 2010). Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00389-00403.pdf>.

¹⁵ En concreto, STJUE *Monika Kušionová c. SMART Capital a.s.*, Asunto C-34/13, de 10 de septiembre de 2014, apart. 65. Cfr. Simón Moreno, H., “La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la vivienda en relación al Derecho español”, *op. cit.*, p. 178.

familias y hogares, agravadas por la pandemia COVID-19 y la crisis económica. En consecuencia, el legislador ha puesto el énfasis en otorgar una efectiva protección al derecho a una vivienda digna y adecuada recogido en el texto constitucional. En efecto, la Constitución Española, en el Capítulo Tercero del Título Primero bajo la rúbrica “Principios rectores de la política social y económica”, establece en el artículo 47 que “todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada” (art. 47.1 CE). Y continúa disponiendo el carácter prestacional de tal derecho, al imponer a los poderes públicos la obligación “de promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho” (art. 47.2 CE).

No obstante, y a pesar de dicha obligación, el Tribunal Constitucional recuerda que no se trata de un derecho fundamental¹⁶, y que el legislador se encuentra ante la necesidad de conjugar diversos valores y mandatos con la insoslayable limitación de los recursos disponibles¹⁷. Al mismo tiempo, el Tribunal apunta que la construcción de una teoría protectora del hogar en torno al derecho a la vivienda se complica al ser los términos “digna” y “adecuada” conceptos jurídicamente indeterminados¹⁸.

En el plano doctrinal, el estudio de la naturaleza jurídica del mandato constitucional de una vivienda digna y adecuada tampoco es una cuestión pacífica. Una parte de la doctrina, interpretando sistemáticamente el art. 47 con el art. 53 CE sostiene que nos encontramos ante un derecho subjetivo, con una serie de garantías vinculadas de forma inherente al derecho a la vivienda como son el derecho de acceso a la vivienda, de libre mercado, de conservación y de calidad¹⁹.

¹⁶ Por todas, SSTC 59/1995, de 17 de marzo, Proc. 81/1987, FJ 3; 36/2012, de 15 de marzo, Rec. 1401/2008, FJ 4 y 32/2019 de 28 de febrero, Rec. 4703/2018, FJ 6.

¹⁷ STC 77/1985, de 27 de junio, Rec. 180/1984, FJ 11.

¹⁸ STS de 17 de julio de 1990. RJ 1990/6566, FJ 7.

¹⁹ Beltrán de Felipe, M., *La intervención administrativa en la vivienda: aspectos competenciales, de policía y de financiación de las viviendas de protección oficial*, Lex Nova, Madrid, 2002, pp. 165-166; Muñoz Castillo, J., *El derecho a una vivienda digna y adecuada: eficacia y ordenación administrativa*, Colex, Madrid, 2000, pp. 115-118 y Pisarello, G., *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción: el derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*, Icaria, Madrid, 2003, p. 81.

Por el contrario, otro sector doctrinal entiende que el derecho a la vivienda no es un derecho subjetivo, puesto que no es exigible frente a los poderes públicos pues estos no tienen capacidad para proveer a todos con una vivienda digna y adecuada²⁰. En este sentido, DÍEZ-PICAZO afirma que la posibilidad de invocar directamente este derecho supondría que la determinación del gasto público corresponde a los jueces, atentando contra el principio de gestión eficiente de la Hacienda Pública²¹.

Finalmente, la progresiva construcción de la teoría protectora en torno al hogar se encuentra condicionada por la evolución, ya descrita, de este término. En los siguientes apartados se analizarán los cambios normativos producidos en los últimos años que permiten sostener la existencia de la progresiva construcción de una teoría protectora del hogar. Dicha evolución comienza con la protección del arrendatario a través de la protección del mismo ante la enajenación de la vivienda arrendada y de la prórroga obligatoria, medidas dispuestas por el Real Decreto Ley de 2019, y continúa con una serie de medidas destinadas a paliar las situaciones de vulnerabilidad en el hogar provocadas por el COVID-19; alcanzando su culmen, en las medidas propuestas de protección al hogar en el Proyecto de Ley de Vivienda²².

²⁰ García Macho, R., *Las aporías de los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982, pp. 166-170; Nasarre Aznar, S., “Cuestionando algunos mitos del acceso a la vivienda en España, en perspectiva europea”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, n. 1, vol. 35, 2017, pp. 45-51.

²¹ Díez-Picazo, L. M., *Sistema de derechos fundamentales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 63-68.

²² Vid. el Real Decreto Ley y el Proyecto de Ley citado en notas 3 y 4 de este trabajo.

CAPITULO II. CAMBIOS NORMATIVOS EN MATERIA DE ARRENDAMIENTOS URBANOS: HACIA UNA MAYOR PROTECCIÓN DEL ARRENDATARIO

Desde la entrada en vigor de la Ley de Arrendamientos Urbanos 29/1994 esta regulación ha sufrido importantes modificaciones, implementado dos modelos distintos para solucionar los problemas que se han planteado en materia de arrendamientos urbanos. Así, mientras que la Ley 4/2013 buscaba una mayor flexibilización y dinamización del mercado de alquiler, los Reales Decretos Ley 21/2018 y 7/2019 se centraron en la protección del arrendatario y de los colectivos que se encuentran en situación de vulnerabilidad. A continuación, se estudiarán las principales medidas que el legislador promulgó en estos Reales Decretos Ley para proteger al arrendatario, entre estas, destacan: una especial protección del arrendatario en la enajenación de la vivienda por parte del arrendador y el establecimiento de una prórroga obligatoria.

Junto a ello, conviene mencionar un tercero modelo, consecuencia directa de la pandemia COVID-19, que establece una serie de medidas protectoras para los arrendatarios que se encuentran en situación de vulnerabilidad recogidas, entre otros, en los Reales Decretos-Ley 11/2020²³ y 2/2022²⁴, que se analizarán detalladamente en el siguiente capítulo.

1. PROTECCIÓN DEL ARRENDATARIO EN LA LEY 4/2013 DE MEDIDAS DE FLEXIBILIZACIÓN DEL MERCADO DE ALQUILER

La Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de viviendas de alquiler introduce una serie de modificaciones sustantivas a la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos que transforman el sistema de protección del

²³ 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 (BOE núm. 91, de 1 de abril de 2020). Disponible en:

<https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/03/31/11/con>.

²⁴ Real Decreto Ley 2/2022, de 22 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes para la protección de los trabajadores autónomos, para la transición hacia los mecanismos estructurales de defensa del empleo, y para la recuperación económica y social de la Isla de la Palma, y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica (BOE núm. 46, de 23 de febrero de 2022). Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2022/02/22/2/con>.

arrendatario. DURÁN RIVACOBÁ define este nuevo paradigma como un “vuelco radical” en la regulación de los arrendamientos urbanos, en el que como analizaremos a continuación, el Registro de la Propiedad se convierte en el instrumento jurídico por excelencia para la defensa del arrendatario ante la posible enajenación de la vivienda por parte del arrendador²⁵.

En esta dirección, la reforma del régimen de la protección del arrendatario propiciada por esta Ley gira en torno a la modificación del artículo 14 de la Ley de Arrendamientos Urbanos. Este artículo, modificado por el 1.8 de la Ley 4/2013, queda redactado de la siguiente forma:

“1. El adquirente de una finca inscrita en el Registro de la Propiedad, arrendada como vivienda en todo o en parte, que reúna los requisitos exigidos por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, sólo quedará subrogado en los derechos y obligaciones del arrendador si el arrendamiento se hallase inscrito, conforme a lo dispuesto por los artículos 7 y 10 de la presente ley, con anterioridad a la transmisión de la finca.

Si la finca no se hallase inscrita en el Registro de la Propiedad, se aplicará lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 1571 del Código Civil. Si el adquirente usare del derecho reconocido por el artículo citado, el arrendatario podrá exigir que se le deje continuar durante tres meses, desde que el adquirente le notifique fehacientemente su propósito, durante los cuales deberá satisfacer la renta y demás cantidades que se devenguen al adquirente. Podrá exigir, además, al vendedor, que le indemnice los daños y perjuicios que se le causen”.

La nueva redacción de este artículo condiciona la subrogación en los derechos y, especialmente, en las obligaciones del arrendador a que el arrendamiento se encuentre inscrito en el Registro de la Propiedad. Pues si no lo estuviese, el arrendador, conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del primer apartado de dicho artículo, y en remisión expresa a lo dispuesto en el artículo 1571 del Código Civil²⁶, tendría la facultad de extinguir la relación arrendaticia al enajenar la vivienda arrendada. Con la modificación de este artículo

²⁵ Durán Rivacoba, R., “Publicidad jurídica y protección del arrendamiento urbano”, *Revista doctrinal Aranzadi Civil-Mercantil*, n. 6, 2014, p. 17.

²⁶ Artículo 1571.1 CC: “El comprador de una finca arrendada tiene derecho a que termine el arriendo vigente al verificarse la venta, salvo pacto en contrario y lo dispuesto en la Ley Hipotecaria”.

el legislador impone el criticado modelo “venta quita renta”; por el cual, si el arrendamiento no está inscrito en el Registro, el adquirente no tendrá la obligación de subrogarse en la posición de arrendador, extinguiendo el contrato. Ante esta situación, un sector doctrinal, entre otros, CARRASCO PERRERA, se han pronunciado en contra de la idoneidad de esta medida que más que flexibilizar el mercado de alquiler, restituye “el arrendamiento de vivienda al reino de la libertad contractual”²⁷. En concreto, “en lugar de haber derogado el art. 1571 CC, que era lo procedente, el proyecto lo revigora, dándole imperio en los arrendamientos urbanos, en los que nunca tuvo espacio de juego”²⁸.

De esta manera, se le otorga al Registro de la Propiedad un papel fundamental, ya que la única forma de protegerse que tiene el arrendatario frente a la venta de la vivienda por el arrendador es la inscripción del arrendamiento en el Registro. En palabras de LOSCERTALES FUERTES, “el enfoque del legislador en esta reforma (Ley 4/2013) es claro, prevalece siempre el Registro de la Propiedad, rectificando la original LAU 29/1994, por lo que, una vez más, aunque no esté justificado en los derechos sobre los arrendamientos urbanos, no hay otra recomendación que acudir siempre al Registro, comprobar su contenido y, si es posible, inscribir el contrato, evitando con ello la resolución del mismo”²⁹.

Respecto a la reducción de la prórroga obligatoria queda justificada en el Preámbulo de la Ley por cumplir el objetivo “de dinamizar el mercado del alquiler y dotarlo de mayor flexibilidad. De forma que los arrendadores y arrendatarios puedan adaptarse con mayor facilidad a eventuales cambios en sus circunstancias personales”. En base a esta reducción de la prórroga obligatoria de cinco a tres años la Audiencia Provincial de Madrid falló que, aunque el contrato disponga una duración máxima de cinco años, esta solo es una facultad del arrendador y, bajo este régimen, no se trata de una obligación, es decir, el contrato de arrendamiento tiene una duración libremente pactada por las partes, mas se establece una prórroga mínima de tres años³⁰. Ahora bien, GONZÁLEZ CARRASCO entiende que la

²⁷ Carrasco Perrera, A. F., “Comentarios al proyecto de ley de reforma de los arrendamientos de viviendas”. *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, n. 4, 2013, p. 121.

²⁸ *Ibid.*, p. 133.

²⁹ Loscertales Fuertes, D., *Arrendamientos urbanos. Legislación y comentarios*, Dykinson, Madrid, 2020, p. 156.

³⁰ SAP de Madrid 200/2018, de 16 de mayo, Rec. 738/2017, FJ 2

duración de la prórroga obligatoria no es una medida especialmente eficaz pues la duración del contrato de arrendamiento no sería uno de los principales problemas de la LAU, sino que tendría más importancia la posibilidad económica del arrendatario de pagar la renta³¹. En este sentido a un arrendador le sale beneficioso tener un arrendatario de calidad por el mayor tiempo posible.

2. PROTECCIÓN DEL ARRENDATARIO EN LOS REALES DECRETOS LEY 21/2018 Y 7/2019

El Real Decreto Ley 21/2018 se promulgó como reacción ante el modelo liberalizador planteado por la Ley 4/2013. Así, en el Preámbulo del Real Decreto Ley explica que el modelo propuesto por la anterior Ley no había otorgado la protección jurídica ni los resultados esperados en relación con el incremento de la oferta de vivienda y la regulación de los precios, por lo que el legislador se decanta por implantar un modelo en el que se prima la protección del arrendatario³².

Ahora bien, el Real Decreto Ley 21/2018, de 14 de diciembre, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler no fue convalidado por el Congreso de los Diputados, quedando derogado y sin efecto desde el 22 de enero de 2019³³. Sin embargo, el 1 de marzo, entró en vigor el Real Decreto Ley 7/2019, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler³⁴, el cual obtuvo la aprobación del Congreso, aunque se presentó un recurso de inconstitucionalidad³⁵, el cual aún sigue pendiente de ser resuelto por el Tribunal, por no

³¹ González Carrasco, M., “Normativa civil sobre vivienda como impulso del mercado inmobiliario”, *Revista Doctrinal Aranzadi Civil-Mercantil*, n. 2, 2016, p. 7.

³² Real Decreto Ley 21/2018, de 14 de diciembre, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler (BOE núm. 304, de 18 de diciembre de 2018). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2018/BOE-A-2018-17293-consolidado.pdf>

³³ Resolución del 22 de enero de 2019, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de derogación del Real Decreto-ley 21/2018, de 14 de diciembre, de materias urgentes en materia de vivienda y alquiler (BOE núm. 21, de 24 de enero de 2019). Disponible en: [https://www.boe.es/eli/es/res/2019/01/22/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/res/2019/01/22/(1)).

³⁴ Real Decreto Ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler (BOE núm. 55, de 5 de marzo de 2019). Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2019/03/01/7>.

³⁵ Recurso de inconstitucionalidad nº 2208-2019, contra el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler (BOE núm. 115, de 14 de mayo de 2019). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2019-7144>.

cumplir los requisitos de extraordinaria y urgente necesidad. Es necesario recordar que el Decreto Ley es una vía que tiene a su disposición el Gobierno para ejercer el poder legislativo en casos de extraordinaria y urgente necesidad. Según dispone el art. 86.2 de la Constitución, es necesaria su convalidación por el Congreso de los Diputados en el plazo de treinta días³⁶.

El Real Decreto Ley 7/2019 sigue la línea legislativa del Real Decreto Ley 21/2018 estableciendo una especial protección al arrendatario, independientemente de que el arrendamiento esté inscrito en el Registro de la Propiedad. El artículo 1.7 de este Real Decreto Ley modifica el artículo 14 de la Ley de Arrendamientos Urbanos, disponiendo lo siguiente:

“El adquirente de una vivienda arrendada quedará subrogado en los derechos y obligaciones del arrendador durante los cinco primeros años de vigencia del contrato, o siete años si el arrendador anterior fuese persona jurídica, aun cuando concurren en él los requisitos del artículo 34 de la Ley Hipotecaria.

Si la duración pactada fuera superior a cinco años, o superior a siete años si el arrendador anterior fuese persona jurídica, el adquirente quedará subrogado por la totalidad de la duración pactada, salvo que concurren en él los requisitos del artículo 34 de la Ley Hipotecaria. En este caso, el adquirente sólo deberá soportar el arrendamiento durante el tiempo que reste para el transcurso del plazo de cinco años, o siete años en caso de persona jurídica, debiendo el enajenante indemnizar al arrendatario con una cantidad equivalente a una mensualidad de la renta en vigor por cada año del contrato que, excediendo del plazo citado de cinco años, o siete años si el arrendador anterior fuese persona jurídica, reste por cumplir.

Cuando las partes hayan estipulado que la enajenación de la vivienda extinguirá el arrendamiento, el adquirente sólo deberá soportar el arrendamiento durante el tiempo

³⁶ Artículo 86.2 CE: “Los Decretos Leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación”.

que reste para el transcurso del plazo de cinco años, o siete años si el arrendador anterior fuese persona jurídica”.

De tal forma que este artículo impone al adquiriente la obligación de soportar, en el sentido de subrogarse en la figura de arrendador, el arrendamiento durante los primeros cinco años desde que se firmó el arrendamiento si el arrendador es persona física y durante los primeros siete años si este es persona jurídica. Por lo que durante este tiempo se impone una protección legal del arrendatario frente a terceros sin que sea necesario la inscripción del arrendamiento en el Registro. En opinión de LOSCERTALES FUERTES, “se trata de una norma positiva que evita que el arrendatario sufra las consecuencias de los actos del arrendador, en este caso, la venta de la vivienda y todo ello sin perjuicio de los derechos del primero para el tanteo y retracto”³⁷.

Respecto a la prórroga obligatoria, contenida en el artículo 9 de la LAU, cabe señalar que el Real Decreto Ley 7/2019 amplía el plazo de la misma para garantizar una mayor protección al arrendatario. En este sentido es necesario recordar que la Ley 4/2013 de medidas de flexibilización del mercado del alquiler establecía únicamente un plazo de tres años de prórroga obligatoria. De tal forma que en la duración del contrato de arrendamiento de vivienda existe libertad de pacto entre las partes, conforme a lo dispuesto en el art. 1255 CC, si bien queda limitada en tanto que en la finalización del mismo se prorrogará anualmente hasta alcanzar los tres años. Como ya se ha comentado, el Real Decreto Ley 7/2019 tiene como finalidad dotar al arrendatario de una mayor protección por lo que establece que el plazo de prórroga obligatoria no sea únicamente de tres años, sino de cinco si el arrendador fuese persona física o de siete si el arrendador fuese persona jurídica, recuperando el plazo de prórroga obligatoria establecida en la redacción original de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1994.

³⁷ Loscertales Fuertes, D., *Arrendamientos urbanos. Legislación y comentarios*, op. cit., p. 159.

CAPÍTULO III. PROTECCIÓN DE LOS ARRENDATARIOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

No cabe duda de que entre las principales consecuencias económicas y sociales que ha tenido la pandemia COVID-19 se encuentra la imposibilidad de muchas familias de hacer frente a los pagos del alquiler³⁸, por encontrarse de forma sorpresiva y sobrevenida en situación de vulnerabilidad económica³⁹, ya sea por encontrarse en ERTE⁴⁰, en situación de desempleo⁴¹, o por tener que cerrar su negocio. Ante esta situación el Gobierno ha tomado determinadas medidas para paliar los efectos de la crisis económica y habitacional y, sobre todo, para evitar que muchos arrendatarios se vean envueltos en procedimientos de desahucio por imposibilidad de asumir sus obligaciones como arrendatario, especialmente, el pago de la renta. No obstante, también ha buscado garantizar un “equilibrio entre las partes que impida que la vulnerabilidad de los arrendatarios sea trasladada a los arrendadores, especialmente a aquellos para los que los ingresos generados por la renta del alquiler pueden ser esenciales”⁴². Entre las medidas promulgadas por el Gobierno en materia de arrendamientos urbanos, vivienda y alquiler caben destacar las siguientes: suspensión de los procedimientos de desahucios y de los lanzamientos arrendaticios, prórroga extraordinaria de los contratos de arrendamiento de vivienda habitual y moratoria de la deuda arrendaticia⁴³.

Antes de estudiar la efectividad de las citadas medidas planteadas por el Gobierno es necesario analizar brevemente el concepto de “situación de vulnerabilidad”, sobre el que

³⁸ En el segundo semestre de 2021 los impagos por alquiler ascendieron un 10% en la Comunidad de Madrid. Disponible en: <https://elpais.com/espana/madrid/2021-09-26/agobiados-por-el-alquiler-los-desahucios-por-impago-suben-un-10-en-el-segundo-semestre.html> (Fecha de consulta: 20/03/2023).

³⁹ El número de personas vulnerables en 2021 aumentó en 620.000 respecto al año anterior. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/sociedad/2022-06-03/cuidados-sanidad-covid-espana-bra_3434491/ (Fecha de consulta: 20/03/2023).

⁴⁰ Durante el transcurso de la pandemia hasta tres millones de trabajadores estuvieron en situación de ERTE. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Paginas/2022/020222-evolucion-erte-covid.aspx> (Fecha de consulta: 20/03/2023).

⁴¹ Debido al COVID-19 se destruyeron hasta 622.600 en España. Disponible en: <https://elpais.com/economia/2021-01-28/espana-destruyo-622600-empleos-y-la-tasa-de-paro-aumento-hasta-el-1613-en-el-ano-de-la-pandemia-de-coronavirus.html> (Fecha de consulta: 20/03/2023)

⁴² Preámbulo del Real Decreto-Ley 11/2020, de 31 de marzo, *op. cit.*

⁴³ Domínguez Ruiz, L., “Vivienda habitual y COVID 19: medidas adoptadas para evitar o retrasar los desahucios por falta de pago o expiración del plazo del contrato de arrendamiento”, *Diario La Ley*, n. 10000, 2022, p. 3.

pivotan estas medidas. Cabe recordar que tanto el estudio de las medidas promulgadas por el Ejecutivo como el de la situación de vulnerabilidad se encuentran en indisoluble conexión con la construcción de la teoría protectora del hogar y, en este sentido, con nuestro trabajo sobre la protección del hogar en situaciones de vulnerabilidad.

1. SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

La definición de situación de vulnerabilidad económica a efectos de obtener moratorias o ayudas en relación con la renta arrendaticia de la vivienda habitual se encuentra recogida en el artículo 5 del Real Decreto Ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias para hacer frente al COVID 19:

“1. Los supuestos de vulnerabilidad económica a consecuencia de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID 19 requerirán la concurrencia conjunta, a los efectos de obtener moratorias o ayudas en relación con la renta arrendaticia de la vivienda habitual, de los siguientes requisitos:

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

i. Con carácter general, el límite de tres veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples mensual⁴⁴ (en adelante IPREM).

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

⁴⁴ Según la disposición adicional nonagésima de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 el IPREM mensual es de 600 euros.

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

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

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

b) Que la renta arrendaticia, más los gastos y suministros básicos, resulte superior o igual al 35 por cien de los ingresos netos que perciba el conjunto de los miembros de la unidad familiar. A estos efectos, se entenderá por «gastos y suministros básicos» el importe del coste de los suministros de electricidad, gas, gasoil para calefacción, agua corriente, de los servicios de telecomunicación fija y móvil, y las posibles contribuciones a la comunidad de propietarios, todos ellos de la vivienda habitual que corresponda satisfacer al arrendatario”.

En definitiva, conforme a lo dispuesto en este artículo, para considerar que un arrendatario se encuentra en situación de vulnerabilidad es necesario que se den simultáneamente dos circunstancias: no alcanzar un determinado nivel de ingresos y que los gastos, incluyendo renta y suministros básicos, superen a un 35 por ciento de los ingresos del núcleo familiar. Junto a ello, a efectos de incrementar el IPREM, se valora el número de hijos que se tiene a cargo, o persona mayor de 65 años, algún tipo de discapacidad de cualquiera de las personas citadas o del propio arrendatario.

Ahora bien, por su parte el artículo 4 de la Orden TMA/378/2020⁴⁵, de 30 de abril, por la que se definen los criterios y requisitos de los arrendatarios de vivienda habitual que pueden acceder a las ayudas transitorias de financiación establecidas en el artículo 9 del Real Decreto-ley 11/2020, establece unos requisitos más laxos respecto a la definición de vulnerabilidad. De esta manera, la Orden considera vulnerables a aquellas personas cuyos ingresos de la unidad familiar no superen el límite de cinco veces el IPREM mensual⁴⁶.

Esta diferencia de criterio ha sido interpretada por una parte de la doctrina en el sentido de otorgar mayor relevancia a los requisitos establecidos en la letra a), de tal forma que se excluya la disyuntiva y se valore conjuntamente “el nivel de ingresos y el porcentaje destinado a renta arrendaticia para apreciar la situación de vulnerabilidad económica, aunque no se cumplan simultáneamente ambos requisitos”⁴⁷. Esta interpretación, además, viene propiciada por la nueva redacción del art. 1 que se refiere al arrendatario que “se encuentra en alguna de las situaciones de vulnerabilidad económica descritas en las letras a) y b) del artículo 5”⁴⁸. En otras palabras, a pesar de que en la redacción original se exigía cumplir ambas condiciones conjuntamente, por el contrario, en la redacción actual es suficiente no obtener un número determinado de ingresos o, en su defecto, que los gastos propios del arrendamiento superen en un 35% a los ingresos de la unidad familiar. Desde una perspectiva estrictamente social, a mi juicio, la flexibilización de los requisitos que permiten calificar la situación de un hogar como vulnerable es naturalmente positiva; entre otras razones porque si consideramos que los ingresos y los gastos son las dos caras de una misma moneda sería demasiado gravoso exigir ambos requisitos simultáneamente con las lógicas consecuencias en la protección jurídica del hogar que se pretende otorgar ante las situaciones de vulnerabilidad.

⁴⁵ Orden TMA/378/2020, de 30 de abril, por la que se definen los criterios y requisitos de los arrendamientos de vivienda habitual que pueden acceder a las ayudas transitorias de financiación establecidas en el artículo 9 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 (BOE núm. 121, de 1 de mayo de 2020). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2020/BOE-A-2020-4759-consolidado.pdf>

⁴⁶ Abad Lloria, I. y Castillo Echevarría, R. “Las medidas de moratoria y reducción de renta aprobadas a resueltas del Covid-19”, *Actualidad jurídica Uría Menéndez*, n. 55, 2021, pp. 126-148.

⁴⁷ Sospedra Navas, F. J., “Las medidas de suspensión de procedimiento de desahucio y moratoria de deuda arrendaticia en el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo”, *Aranzadi digital*, n. 1, 2020, p. 9.

⁴⁸ Artículo 1 del Real Decreto Ley 37/2022, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes. (BOE núm. 334, de 23 de diciembre de 2020). Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/12/22/37>.

2. MEDIDAS ESPECÍFICAS

2.1 Suspensión de lanzamientos o desahucios

La suspensión de los procedimientos de desahucios y de los lanzamientos arrendaticios, recogida en el art. 1 del Real Decreto Ley 11/2020, es una de las principales medidas promulgadas por el Gobierno para proteger a los arrendatarios en situación de vulnerabilidad. La suspensión de lanzamientos o desahucios no es una medida nueva en nuestro ordenamiento jurídico, pues se introdujo tras la reforma del 2019 mediante el apartado 5 del artículo 441 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Ahora bien, esta medida destinada a paliar la crisis del COVID-19 establece que se podrá solicitar la suspensión del procedimiento independientemente de que ya se haya aplicado el art. 441.5 LEC con anterioridad.

Cabe destacar que esta medida sólo es aplicable para aquellas personas que se encuentren en “situación de vulnerabilidad económica que le imposibilite encontrar una alternativa habitacional para sí y para las personas con las que conviva” (art. 1 Real Decreto Ley 11/2020). De este artículo se deduce claramente que no todos los arrendatarios que se encuentren en un procedimiento de lanzamiento o desahucio podrán suspenderlo, sino que es necesario encontrarse en situación de vulnerabilidad y no tener una alternativa habitacional. Es decir, para aplicar la suspensión de un procedimiento de desahucio el artículo 2 no solo exige no alcanzar unos ingresos mínimos o tener unos gastos determinados, sino que viene exigiendo no tener una alternativa habitacional como consecuencia de esta situación de vulnerabilidad. No obstante lo anterior, la redacción original de este artículo imponía como requisito necesario para acceder a la suspensión de los procedimientos de desahucio y lanzamiento que la situación de vulnerabilidad viniese provocada por el COVID-19, requisito que en sus modificaciones posteriores se suprimió⁴⁹.

Igualmente, respecto al plazo de la suspensión de los lanzamientos o desahucios en su redacción original se preveía una duración de seis meses; sin embargo, en modificaciones

⁴⁹ Domínguez Ruiz, L., “Vivienda habitual y covid-19: medidas adoptadas para evitar o retrasar los desahucios por falta de pago o expiración del plazo del contrato de arrendamiento”, *op. cit.*, p. 5.

posteriores a través de distintos Reales Decretos Ley⁵⁰ se ha ido ampliando el plazo de suspensión hasta dejar el 31 de diciembre de 2022 como fecha límite de prórroga (art. 29 del Real Decreto Ley 11/2020). Asimismo, en el último Consejo de Ministros del año (27 de diciembre) se aprobó una ampliación del plazo de suspensión de los lanzamientos y desahucios hasta el 30 de junio de 2023⁵¹.

En todo caso, a pesar de que esta medida beneficia a los arrendatarios en situación de vulnerabilidad económica, lo cierto es que respecto a su naturaleza jurídica se trata de una cesión de uso calificable como forzosa por publicidad o mandato legal, en la que el arrendador queda desamparado jurídicamente sin posibilidad de oponerse, salvo ante la suspensión del procedimiento. Más allá de alegar que no se cumplen los requisitos objetivos de vulnerabilidad económica y ausencia de alternativa habitacional⁵². Además, la Audiencia Provincial de Madrid ha aclarado que el artículo 1 del Real Decreto Ley 11/2020 comprende no sólo la suspensión del lanzamiento, sino que también alcanza al proceso, anulando de esta forma la sentencia de instancia que consideraba independiente la posible suspensión del lanzamiento de la expiración del plazo del contrato de arrendamiento. En esta Sentencia, la AP considera que el hecho de no tramitar el incidente de vulnerabilidad, contraviniendo lo dispuesto por el artículo 1 del Real Decreto Ley 11/2020, habría supuesto una posible suspensión del proceso y, por tanto, una vulneración al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva recogido en el artículo 24 de la Constitución⁵³.

⁵⁰ Reales Decretos Ley 30/2020, 37/2020, 8/2021, 16/2021, 21/2021, 2/2022 y 11/2022.

⁵¹<https://www.mitma.es/el-ministerio/sala-de-prensa/noticias/mar-27122022-1503> (Fecha de consulta: 04/01/2023).

⁵² Argelich, C., “Acceso a la vivienda para personas vulnerables, COVID-19, Ley 4/2022 y Real Decreto-ley 3/2022: suspensión de los lanzamientos y medidas estatales y autonómicas”, *Actualidad Civil Wolters Kluwer*, n. 3, 2022, p. 5.

⁵³ SAP de Madrid 338/2022, de 7 de julio, Rec. 453/2022, FJ 5.

2.2 Prórroga extraordinaria

La segunda medida promulgada por el Gobierno para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad de los arrendatarios es establecer una prórroga extraordinaria en virtud del artículo 2 del Real Decreto Ley 11/2020:

“En los contratos de arrendamiento de vivienda habitual sujetos a la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, en los que, dentro del periodo comprendido desde la entrada en vigor de este real decreto-ley y hasta el 28 de febrero de 2022, finalice el periodo de prórroga obligatoria previsto en el artículo 9.1, o el periodo de prórroga tácita previsto en el artículo 10.1, ambos artículos de la referida Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, podrá aplicarse, previa solicitud del arrendatario, una prórroga extraordinaria del plazo del contrato de arrendamiento por un periodo máximo de seis meses, durante los cuales se seguirán aplicando los términos y condiciones establecidos para el contrato en vigor. Esta solicitud de prórroga extraordinaria deberá ser aceptada por el arrendador, salvo que se hayan fijado otros términos o condiciones por acuerdo entre las partes, o en el caso de que el arrendador haya comunicado en los plazos y condiciones establecidos en el artículo 9.3 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, la necesidad de ocupar la vivienda arrendada para destinarla a vivienda permanente para sí o sus familiares en primer grado de consanguinidad o por adopción o para su cónyuge en los supuestos de sentencia firme de separación, divorcio o nulidad matrimonial”.

En este punto es necesario recordar el sistema de prórroga obligatoria que establece el Real Decreto Ley de 2019, analizado anteriormente⁵⁴, según el cual el contrato de arrendamiento se prorrogará automáticamente y con efecto *erga omnes* hasta en cinco o siete años (dependiendo de si el arrendador es persona física o jurídica) sin necesidad de inscribir el contrato de arrendamiento en el Registro de la Propiedad. A mi juicio, desde esta perspectiva, se entiende que el Gobierno haya optado por una prórroga extraordinaria para proteger al arrendatario sin dejar de salvaguardar los intereses económicos del arrendador.

⁵⁴ Se estudió en el apartado 3.2.

Por último, resulta de especial interés que este artículo no menciona la situación de vulnerabilidad como requisito para solicitar la prórroga extraordinaria. Por lo que se deduce que dicho requisito no será necesario en todos los supuestos; cuestión con la que parte de la doctrina, entre otros, FUENTES-LOJO RIUS, no está de acuerdo, por considerar que esta prórroga extraordinaria debería estar habilitada únicamente para aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad⁵⁵. Por otro lado, aunque el artículo establece la obligación de solicitar la prórroga al arrendador no será necesario esperar a que éste la acepte para poder aplicar la medida⁵⁶. No obstante, el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la imposibilidad de aplicar la prórroga si el contrato de arrendamiento se hubiera extinguido⁵⁷.

2.3 Moratoria de la deuda arrendaticia

Por su parte, el artículo 4 del Real Decreto Ley 11/2020 establece la aplicación automática de la moratoria de la deuda arrendaticia en los casos en los que el arrendador sea gran tenedor, empresa o entidad pública de vivienda. Por gran tenedor se entiende a toda “persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos, excluyendo garajes y trasteros, o una superficie construida de más de 1.500 m²”. En virtud de este artículo, el arrendatario puede solicitar el aplazamiento temporal y extraordinario en el pago de la renta, siempre y cuando las partes de manera voluntaria no hubiesen acordado previamente el aplazamiento o la condonación total o parcial de la renta⁵⁸.

En caso de que no exista acuerdo entre arrendador y arrendatario, continua el citado artículo, el primero podrá escoger entre dos alternativas:

⁵⁵ Oterga Tienza, R., Fuentes-Lojo Rius, A., Moreno Trapiella, P. C., Mocholí Ferrándiz, E. y Pertúñez Vilchez, F., “Diálogos para el futuro judicial XXI. Derecho de arrendamiento y COVID-19”, *Diario La Ley*, n. 9811, 2021, apartado VI.

⁵⁶ Molina Roig, E., “Medidas urgentes sobre arrendamiento de vivienda del Real Decreto Ley 11/2020 para hacer frente al COVID-19”, *Diario La Ley*, n. 9620, 2020, apartado V.

⁵⁷ STS 639/2022, de 4 de octubre, Rec. 9444/2021, FJ 3.

⁵⁸ Maciá Bobes, R. “Las nuevas medidas en materia de arrendamiento y su incompatibilidad con el derecho de propiedad privado”, *Diario La Ley*, n. 9631, 2020, p.10.

“a) Una reducción del 50% de la renta arrendaticia durante el tiempo que dure el estado de alarma decretado por el Gobierno y las mensualidades siguientes si aquel plazo fuera insuficiente en relación con la situación de vulnerabilidad provocada a causa del COVID-19, con un máximo en todo caso de cuatro meses.

b) Una moratoria en el pago de la renta arrendaticia que se aplicará de manera automática y que afectará al periodo de tiempo que dure el estado de alarma decretado por el Gobierno y a las mensualidades siguientes, prorrogables una a una, si aquel plazo fuera insuficiente en relación con la situación de vulnerabilidad provocada a causa del COVID-19, sin que puedan superarse, en ningún caso, los cuatro meses. Dicha renta se aplazará, a partir de la siguiente mensualidad de renta arrendaticia, mediante el fraccionamiento de las cuotas durante al menos tres años, que se contarán a partir del momento en el que se supere la situación aludida anteriormente, o a partir de la finalización del plazo de los cuatro meses antes citado, y siempre dentro del plazo a lo largo del cual continúe la vigencia del contrato de arrendamiento o cualquiera de sus prórrogas. La persona arrendataria no tendrá ningún tipo de penalización y las cantidades aplazadas serán devueltas a la persona arrendadora sin intereses”.

Parte de la doctrina⁵⁹ considera que la reducción del 50% de la renta arrendaticia es una expropiación parcial de esta, por lo que aplicando el artículo 120 de la Ley de Expropiación Forzosa⁶⁰, a la Administración le correspondería asumir la obligación de indemnizar al arrendador. Desde una perspectiva jurídico-social, conviene destacar que la medida de reducción de la renta arrendaticia está justificada en tanto que corresponde a la función social de la propiedad (art. 33.2 CE), ponderando el derecho a la vivienda de los arrendatarios (art. 47 CE) con el derecho a la propiedad de los arrendadores (art. 33 CE).

⁵⁹ Fuentes-Lojo Rius, A: “Nuevas medidas legales en arrendamientos de vivienda por la crisis sanitaria del coronavirus”, *Diario La Ley*, n. 9611, 2020, p. 13.

⁶⁰ Dicho artículo dispone: “Cuando por consecuencias de graves razones de orden o seguridad públicas, epidemias, inundaciones u otras calamidades, hubiesen de adoptarse por las Autoridades civiles medidas que implicasen destrucción, detrimento efectivo o requisas de bienes o derechos de particulares sin las formalidades que para los diversos tipos de expropiación exige esta Ley, el particular dañado tendrá derecho a indemnización de acuerdo con las normas que se señalan en los preceptos relativos a los daños de la ocupación temporal de inmuebles y al justiprecio de los muebles, debiendo iniciarse el expediente a instancia del perjudicado y de acuerdo con tales normas”.

Y, por otro lado, permite al arrendador obtener parte de la renta, y así un beneficio económico, cumpliendo el requisito que la doctrina jurisprudencial del TEDH ha establecido en los casos en los que se limita el derecho a la propiedad, este es, no impide al arrendador obtener un beneficio adecuado a la situación de vulnerabilidad social y temporal⁶¹.

Finalmente, cabe destacar que parte de la doctrina⁶² considera que esta medida está destinada a tener un escaso impacto en el mercado arrendaticio, dado que únicamente el 15% de todos los arrendadores en España son grandes tenedores⁶³. De tal forma que para que la moratoria de la deuda arrendaticia tuviera un impacto considerable sería necesario que se pudiese aplicar por todos los arrendatarios, en especial los que se encuentran en situación de vulnerabilidad, con independencia de que el arrendador fuese gran tenedor.

⁶¹ Dicho requisito queda recogido, entre otras, en *Hutten-Czapska c. Polonia*, de 16 de junio de 2006 y en *Anthony Aquilina c. Malta*, de 11 de diciembre de 2014.

⁶² Entre otros, Moreno Trapiella, P., “La moratoria en los arrendamientos de vivienda y suspensión del procedimiento de desahucio, comentario de urgencia del Real Decreto Ley 11/2020, de 30 de marzo”, *Diario La Ley*, nº 9651, 2020, p. 3.

⁶³ Preámbulo del Real Decreto Ley 11/2020, de 30 de marzo.

CAPÍTULO IV. PROTECCIÓN EN EL PROYECTO DE LEY DE VIVIENDA DE LOS ARRENDATARIOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

El objetivo de este apartado es analizar las novedades más importantes que se recogen en el Proyecto de Ley de Vivienda (en adelante, PLV) sobre la protección de los hogares arrendados en situación de vulnerabilidad. Antes de estudiar las medidas que se exponen en el articulado del Proyecto es necesario destacar que este texto normativo aún no ha sido aprobado ni por el Congreso de los Diputados ni por el Senado. Dista mucho de ser el texto definitivo, sobre todo, si tenemos en cuenta que los distintos Grupos Parlamentarios han presentado hasta 866 enmiendas al mismo⁶⁴. El texto se aprobó en el Consejo de Ministros del 1 de febrero de 2022⁶⁵, pero las enmiendas no se publicaron hasta el 27 de mayo del mismo año y al ser tantas, a fecha de elaboración de este trabajo, aún no se ha llegado a un consenso político sobre la norma. No obstante, se prevé que su votación esté cercana pues la legislatura está finalizando y con ella se persigue, en palabras de la ministra de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, Raquel Sánchez, “consolidar el quinto pilar del Estado del Bienestar”⁶⁶.

El legislador dedica el artículo 14 del Proyecto de Ley a las situaciones de vulnerabilidad. Desde la perspectiva de protección a los más vulnerables, el hecho de que se incluya un artículo específico sobre las situaciones de vulnerabilidad se considera como un interesante avance en el amparo de estas situaciones. Sin embargo, desde la perspectiva técnica, este artículo deja mucho que desear, pues no define el objeto de protección, ni se remite a las definiciones plasmadas en otras normas ya estudiadas; en concreto, en el artículo 5 del Real Decreto Ley 11/2020. Se limita a enunciar mandatos indefinidos y abstractos en los que se indica que es aconsejable “tener en cuenta” a las personas que se encuentren en estas

⁶⁴ Enmiendas presentadas por los distintos Grupos Parlamentarios en el Congreso de los Diputados. Disponible en: https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-89-3.PDF (Fecha de consulta 04/02/2023).

⁶⁵ Consejo de Ministros del 1 de febrero de 2022. Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2022/010222-rp_cministros.aspx (Fecha de consulta 04/02/2023).

⁶⁶ Comparecencia de la Ministra de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana tras el Consejo de Ministros del 1 de febrero de 2022. Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2022/010222-rp_cministros.aspx (Fecha de consulta 04/02/2023).

situaciones (art. 14.1 PLV); “identificar zonas que precisen actuación de regeneración” (art. 14.2 PLV) y “promover medidas específicas” (art. 14.3 PLV). De tal manera que, en la práctica, este artículo no concreta los criterios para identificar las zonas mencionadas, ni ejemplifica algunas de las medidas que serían deseables que se promoviesen para paliar estas situaciones de vulnerabilidad.

En todo caso, estas medidas aparecen dispersas en el articulado del Proyecto de Ley. En concreto, se perfilan tres medidas: contención de precios en la regulación de los contratos de arrendamiento (disposición final primera); introducción de incentivos fiscales para arrendadores (disposición final segunda), y modificaciones en los procedimientos de suspensión de lanzamientos o desahucios (disposición final quinta), que, desde una perspectiva crítica, analizaremos a continuación.

En primer lugar, el Proyecto de Ley en su disposición final primera aboga por contener los precios en los arrendamientos de vivienda. Para ello, introduce dos nuevos apartados en el artículo 17 de la Ley de Arrendamientos Urbanos, quedando redactado de la siguiente manera:

“6. En los contratos de arrendamiento de vivienda sujetos a la presente ley en los que el inmueble se ubique en una zona de mercado residencial tensionado dentro del periodo de vigencia de la declaración de la referida zona en los términos dispuestos en la Ley XX/XXX, de xx de xxxx, por el derecho a la vivienda, la renta pactada al inicio del nuevo contrato solo podrá incrementarse, más allá de lo que proceda de la aplicación de la cláusula de actualización anual de la renta del contrato anterior, en un máximo del 10 por ciento sobre la última renta de contrato de arrendamiento de vivienda habitual que hubiese estado vigente en los últimos cinco años en la misma vivienda

(...)

7. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, en los contratos de arrendamiento de vivienda sujetos a la presente ley en los que el arrendador sea una

persona jurídica gran tenedor de acuerdo con la definición establecida en la Ley XX/XXX, de xx de xxxx, por el derecho a la vivienda, y en los que el inmueble se ubique en una zona de mercado residencial tensionado dentro del periodo de vigencia de la declaración de la referida zona en los términos dispuestos en la referida Ley XX/XXX, de xx de xxxx, por el derecho a la vivienda, la renta pactada al inicio del nuevo contrato no podrá exceder del límite máximo del precio aplicable conforme al sistema de índices de precios de referencia”.

En estos dos nuevos apartados queda recogida la medida más polémica del Proyecto de Ley de Vivienda: la limitación impuesta por el legislador a los arrendadores sobre la posibilidad de incrementar la renta arrendaticia. Cabe destacar que esta medida no se aplica en todas situaciones y a todos los contratos de arrendamiento, sino que, el inmueble se ha de encontrar en una “zona de mercado residencial tensionado”. En este sentido, el art. 18 PLV entiende por tal a aquellas zonas en las que exista una escasez importante de oferta de vivienda para los ciudadanos a un precio asequible. Los términos que utiliza este artículo son excesivamente generales y ambiguos por lo que se otorga un amplio margen de discrecionalidad a la Administración competente correspondiente para determinar en cada caso cuando el inmueble se encuentra en dicha zona y puede ser objeto de una protección especial. Se observa, por tanto, una clara injerencia del Derecho administrativo en cuestiones que son objeto de regulación específicas del Derecho civil, lo que se ha denominado la administrativización del derecho civil, puesto que se atribuyen las competencias a la Administración para realizar el procedimiento y declarar, a su juicio, cuáles son las zonas de mercado residencial tensionado⁶⁷.

Por otro lado, el Preámbulo del Proyecto de Ley afirma que la finalidad de esta medida es garantizar el acceso a la vivienda de los ciudadanos que se encuentren en una zona donde exista una menor oferta en el mercado de alquiler a un precio asequible, garantizando así el derecho al acceso a la vivienda. A nuestro juicio, es discutible que la contención de precios sea una medida adecuada para fomentar el mercado del alquiler de la vivienda por dos

⁶⁷ Sobre esta cuestión existe abundante doctrina académica. Entre otros, vid. Salvador Gutiérrez, S., “Administrativización del derecho civil español”, *Economist & Jurist*, Vol. 18, n. 146, 2011, pp. 24-30.

razones principales. La primera porque el punto de partida es erróneo e implica negar la efectividad de la norma. Si se fuerza a los arrendadores a contener los precios, yendo en contra del libre mercado, la consecuencia lógica de esta medida es que los arrendadores, no dispuestos a alquilar su inmueble a un precio inferior, decidan retirar los inmuebles del mercado de alquiler. Y, por tanto, se reducirá la oferta consiguiendo potenciar el efecto contrario que se perseguía con esta medida. Más allá de que se pueda pensar que la reducción de oferta es consecuencia lógica de la limitación de precios existen estudios empíricos que han avalado esta hipótesis en ciudades como Nueva York⁶⁸, Boston⁶⁹ o San Francisco⁷⁰. Especialmente interesante es el último estudio en el que se concluye que la limitación de precios de San Francisco supuso una disminución de la oferta en un 15% de inmuebles en el mercado de alquiler⁷¹.

Por otra parte, igualmente es objeto de crítica que el legislador justifique la medida restrictiva en el “derecho al acceso a una vivienda digna y adecuada”. No olvidemos que, en nuestro ordenamiento jurídico no existe tal derecho, sino que el artículo 47 de la Constitución Española recoge el derecho a “disfrutar de un vivienda digna y adecuada” que, como ya se ha explicado en epígrafes anteriores de este trabajo, en ningún caso, implica un derecho de prestación, en el que el Estado adquiera la obligación de garantizar una vivienda digna a todos los ciudadanos⁷². Asimismo, esta medida exige una necesaria ponderación de los derechos en juego: el derecho a la vivienda digna (art. 47 CE) y el derecho a la propiedad privada (art. 33 CE), con especial atención a la función social de la misma (art. 33.2 CE)⁷³.

La segunda medida, recogida en la disposición final segunda, se basa en otorgar incentivos fiscales en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas a los arrendadores de inmuebles que se encuentren en zonas de mercado residencial tensionado. Dichos incentivos fiscales,

⁶⁸ Sims, D. P. “Out of control: What can we learn from the end of Massachusetts rent control?”, *Journal of Urban Economics*, n. 61, vol. 1, 2007, pp. 129-151.

⁶⁹ Palmer, C. J., & Pathak, P. A., “Housing market spillovers: Evidence from the end of rent control in Cambridge, Massachusetts”, *Journal of Political Economy*, n. 122, vol. 3, 2014, pp. 661-717.

⁷⁰ Diamond, R., McQuade, T., & Qian, F., “The effects of rent control expansion on tenants, landlords, and inequality: Evidence from San Francisco”, *American Economic Review*, n. 109, vol. 9, 2019, pp. 3365-3394.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Ver STC 77/1985, de 27 de junio, Rec. 180/1984, FJ 11.

⁷³ López Quetglas, F., “El derecho a la propiedad privada como derecho fundamental”, *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, 2006, pp. 354 – 361.

introducidos mediante la modificación del art. 23 de la LIRPF, son reducciones del rendimiento neto positivo obtenidos por los arrendadores. Sin duda, esta medida tiene como finalidad reducir la carga tributaria de los arrendadores que se encuentran en zonas de mercado residencial tensionado para que puedan reducir el precio o, mejor dicho, asumir con menor dificultad la contención de los precios impuesta en la medida anteriormente mencionada.

Desde mi punto de vista, esta medida es positiva pues incentiva a los arrendadores a mantener e, incluso, a reducir el precio de los alquileres al obtener ciertas reducciones en sus rendimientos de capital inmobiliario. En sentido contrario, cabría plantearse la posibilidad de otorgar estos incentivos fiscales a los arrendatarios, es decir, en vez de apoyar a la oferta incentivar la demanda. De tal forma que les supiese un menor esfuerzo económico pagar la renta arrendaticia, manteniendo el precio habitual de alquiler para los arrendatarios. Si bien en nuestro país aún no se han realizado estudios concluyentes que nos permitan afirmar que las medidas destinadas a ayudar a los arrendatarios, como el cheque vivienda, tienen un claro traslado a un aumento de precios⁷⁴, sí que existen estudios en el Derecho norteamericano⁷⁵ en los que ha quedado probado que medidas destinadas a ayudar a arrendadores han supuesto un aumento de precios y un mayor beneficio para los arrendadores⁷⁶.

Finalmente, la tercera medida contenida en el Proyecto de Ley destinada a proteger los hogares en situación de vulnerabilidad es la modificación del art. 441 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, mediante la incorporación de los apartados 6 y 7 al mismo artículo. Se ha de recordar que esta medida es una de las aplicadas por el Gobierno a raíz de la crisis sanitaria y económica provocada por el COVID-19 para suspender procedimientos de lanzamiento o desahucio en situaciones de vulnerabilidad⁷⁷. Como novedad, en el Proyecto de Ley se otorga a los Tribunales la función de resolver si se adoptan las medidas

⁷⁴ Collado, N., Martínez, A., y Galindo, J. “¿Servirá la nueva Ley de Vivienda para mejorar el alquiler en España?”. *Esade EcPol – Center for Economic Policy*, Madrid, 2021, p.11.

⁷⁵ Collinson, R. y Ganong, P., “¿How do changes in housing voucher design affect rent and neighborhood quality?”, *American Economic Journal: Economic Policy*, nº10, vol 2., 2018, pp. 62-89.

⁷⁶ Gibbons, S. y Manning, A. “The incidence of UK housing benefit: Evidence from the 1990s reforms”. *London School of Economics and Political Science*, Londres, 2003 y Raya, J. P., “La política de limitación de precios de los alquileres: evidencia científica y empírica”, *Cátedra Habitatge i Futur UPF-APCE*, 2021, pp. 6-13.

⁷⁷ Ver apartado 4.2.1 de este trabajo.

consideradas por la Administración al estar en situación de vulnerabilidad, de tal forma de que exista una mayor coordinación entre los agentes sociales⁷⁸.

Y, por otro lado, se añade el apartado 7 al citado artículo estableciendo una definición de situación de vulnerabilidad, a efectos de aplicar este artículo. Dicha definición supone un avance frente a la dada por el art. 5 del Real Decreto Ley 11/2020, pues establece requisitos más laxos, al triplicar el incremento del límite del IPREM por cada hijo de la unidad familiar y duplicarlo por cada persona mayor de 65 años de la unidad familiar. En mi opinión, esta medida se ha de valorar positivamente, pues no sólo facilita la coordinación y cooperación entre los servicios sociales, la Administración y los Tribunales, sino que también relaja los requisitos para suspender el procedimiento de desahucio o lanzamiento de aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

De las tres medidas contenidas en el Proyecto de Ley de Vivienda podemos considerar como medidas adecuadas para obtener los objetivos que se pretenden alcanzar: los incentivos fiscales a los arrendadores para aumentar la oferta y la mejora técnica de los procedimientos de suspensión de desahucio, tanto a nivel formal de coordinación y cooperación, como a nivel material o sustantivo al reducir algunos requisitos y tener en cuenta el cómputo de familiares menores de edad o mayores de 65 años a cargo en la unidad familiar. Por el contrario, se ha de calificar de forma negativa la contención de precios del mercado de alquiler pues los efectos de esta medida son perjudiciales, ya que reducen significativamente la oferta de viviendas en alquiler.

En definitiva, la cuestión analizada plantea algunas cuestiones jurídicas positivas que se proyectan sobre el Derecho de la persona, sobre todo, en épocas como las actuales en las que un buen número de personas se encuentran en situación de vulnerabilidad. Al mismo tiempo, plantea algunas inquietudes sobre la protección del derecho de propiedad de los arrendadores que, más allá de esta condición, son también personas. En el desarrollo de la Ley será necesario realizar un ejercicio de ponderación para equilibrar los derechos de unos y otros.

⁷⁸ Cfr. apartado 6 del Proyecto de Ley citado.

CONCLUSIONES

PRIMERA. En materia de arrendamientos urbanos queda patente que el legislador cada vez emplea con mayor frecuencia el término hogar, vinculándolo especialmente a aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, pues entiende el hogar como la dimensión social de la vivienda. De tal forma que la evolución del concepto de hogar y el derecho a la vivienda en la legislación y en la jurisprudencia, tanto en el ámbito europeo como nacional, permite la progresiva construcción de una teoría protectora del hogar.

SEGUNDA. En la construcción de dicha teoría se encuentra como base el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada. En este sentido, tanto el Tribunal Europeo de Derechos Humanos como el Tribunal de Justicia de la Unión Europea han realizado una labor interpretativa de este derecho de carácter extensivo, vinculándolo con otros derechos fundamentales como el respeto a la vida privada y familiar, al domicilio, y al desarrollo de la libre personalidad. Del mismo modo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo se han pronunciado sobre la importancia del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, pero sin considerarlo derecho fundamental ni tampoco derecho subjetivo. Esta última calificación mantiene dividida a la doctrina, pues una parte sostiene que se trata de un derecho subjetivo con una serie de garantías vinculadas al mismo, mientras que otro sector doctrinal, a mi juicio acertado, niega que sea tal por no ser un derecho exigible directamente por el ciudadano al Estado.

TERCERA. Del estudio descriptivo de los cambios normativos en materia de arrendamientos urbanos se desprende una progresiva evolución hacia una mayor protección de los arrendatarios. Dicha protección parte del cambio del régimen modelo “venta quita renta” previsto en la Ley de 2013, y desarrollado por el Real Decreto Ley 7/2019 en el que se otorga una mayor protección al arrendatario a través del incremento de la prórroga obligatoria y de la enajenación de la vivienda. Ambas medidas han de valorarse positivamente pues favorecen la estabilidad de los arrendatarios al dotarles de la posibilidad de permanecer, durante años, en un mismo hogar. Asimismo, la protección de los arrendatarios se acentúa cuando se encuentran en situación de vulnerabilidad. En este sentido, de las medidas implementadas

por el Gobierno para proteger a los arrendatarios más vulnerables ante la pandemia COVID-19, destacan positivamente la suspensión de lanzamientos o desahucios de arrendatarios por encontrarse en situación de vulnerabilidad y sin solución habitacional y la prórroga extraordinaria. Sin embargo, la moratoria de la deuda arrendaticia se ha de valorar, cuanto menos, como una medida ineficiente porque únicamente estarán obligados a aplicarla los grandes tenedores, que representan alrededor de un 15% del total de los arrendadores.

CUARTA. Como culmen de la protección de los arrendatarios en situación de vulnerabilidad, y con la mirada puesta en los cambios inminentes de futuro, a mi juicio, es necesario valorar favorablemente dos medidas propuestas en el Proyecto de Ley de Vivienda: por un lado, los incentivos fiscales otorgados a los arrendadores para que puedan poner las vivienda en alquiler a precios más asequibles y, por otro lado, la mejora en los procedimientos de suspensión de lanzamientos o desahucios, facilitando una mayor coordinación entre los agentes sociales. Sin embargo, el Proyecto de Ley de Vivienda presenta, en algunos aspectos, un considerable espacio de mejora. En este sentido, a pesar de que dedica un apartado a explicar diversas medidas sobre las situaciones de vulnerabilidad, no dejan de ser mandatos abstractos de difícil puesta en práctica destacando, a su vez, la ausencia de una definición de situación de vulnerabilidad que entiendo que sería necesaria para otorgar cierta homogeneidad al sistema. Asimismo, la medida del Proyecto de Ley de Vivienda que merece, a mi juicio, una mayor crítica quizá sea la relativa a la contención de precios, pues se plantea desde un punto de vista excesivamente ideológico, sin analizar los efectos desfavorables que medidas similares han tenido en ciudades como Barcelona, Nueva York o San Francisco.

QUINTA. Es necesario recordar que, desde el primer momento, este estudio ha puesto el foco de atención en la protección del arrendatario dispensada en la legislación de arrendamientos urbanos y se ha abordado desde una perspectiva social e integral propia del Derecho de la Persona, como categoría interna del Derecho Civil. Junto a ello, ha sido necesario analizar algunas medidas propias de Derecho Registral (obligación de inscribir en el Registro de la Propiedad ante enajenación de vivienda), de Derecho Administrativo (suspensión de lanzamientos o desahucios) e, incluso, de Derecho Tributario (incentivos fiscales a los arrendadores) que igualmente tienen como origen y finalidad la protección

integral del arrendatario en situación de vulnerabilidad. El Tribunal Supremo, en el fundamento jurídico tercero de su Sentencia 582/2009, de 9 de septiembre, se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre el encaje de estas medidas en el Derecho Civil. En concreto, respecto a la prórroga obligatoria afirmó que “se justificaba por la voluntad del legislador de evitar que los principios sobre libre contratación y, en definitiva, el “pacta sunt servanda” perjudicara al arrendatario, que se considera la parte más débil en el contrato”

SEXTA. En relación con esta consideración del Tribunal Supremo sobre el arrendatario como la parte más débil del contrato, surge *mi primera propuesta*: consolidar las distintas definiciones de situación de vulnerabilidad en materia de arrendamientos urbanos que existen en nuestro ordenamiento jurídico. Ante la situación de debilidad del arrendatario cobra especial importancia que exista una misma definición de vulnerabilidad, desde la que se pueda partir y estructurar el resto de las medidas y, al mismo tiempo, otorgar una mayor seguridad jurídica al propietario de la vivienda.

Por otra parte, se ha de tener presente que las definiciones de situación de vulnerabilidad que encontramos en nuestro ordenamiento jurídico se han elaborado recientemente como consecuencia de la pandemia COVID-19, por lo que para obtener una mayor protección del arrendatario es conveniente unificar ambas definiciones para que en el futuro no exista confusión en su aplicación. Es necesario recordar que el artículo 5 del Real Decreto Ley 11/2020, de 31 de marzo define el concepto de situación de vulnerabilidad únicamente a efectos de obtener moratorias y ayudas en relación con la renta arrendaticia de la vivienda habitual mientras que el artículo 4 de la Orden TMA/378/2020, de 30 de abril, limita el concepto de situación de vulnerabilidad a una serie de criterios más laxos que los establecidos en el RD Ley 11/2020, que han de cumplir los arrendatarios para obtener las ayudas de financiación. Asimismo, el Proyecto de Ley de Vivienda también introduce en la Ley de Enjuiciamiento Civil, al añadir los apartados 6 y 7 al artículo 441, una definición de situación de vulnerabilidad, pero sólo aplicable a los efectos de la suspensión del Juez de los lanzamientos o desahucios. En definitiva, en el PLV se ha perdido una interesante oportunidad para unificar en un mismo concepto las distintas definiciones de situación de vulnerabilidad.

La *segunda propuesta* es ampliar el ámbito de aplicación de la moratoria de la deuda arrendaticia. La medida del Gobierno, ya estudiada en el apartado 2.3 del Capítulo IV de este trabajo, sobre el establecimiento de una moratoria de la deuda arrendaticia plantea como principal problema que sólo se podrá aplicar si el arrendador es lo que se denomina un gran tenedor. Por este motivo, estoy de acuerdo con la doctrina citada que la medida es meramente testimonial, puesto que en nuestro país únicamente el 15% de los arrendadores son grandes tenedores. En este sentido, creo que sería conveniente ampliar el ámbito de aplicación de la moratoria, de tal manera que todos los arrendatarios se pudiesen beneficiar de ella, independientemente de que el arrendador tenga o no la categoría de gran tenedor.

BIBLIOGRAFÍA

Abad Lloria, I. y Castillo Echevarría, R., “Las medidas de moratoria y reducción de renta aprobadas a resueltas del Covid-19”, *Actualidad jurídica Uría Menéndez*, n. 55, 2021.

Argelich, C., “Acceso a la vivienda para personas vulnerables, COVID-19, Ley 4/2022 y Real Decreto-ley 3/2022: suspensión de los lanzamientos y medidas estatales y autonómicas”, *Actualidad Civil Wolters Kluwer*, n. 3, 2022.

Beltrán de Felipe, M., *La intervención administrativa en la vivienda: aspectos competenciales, de policía y de financiación de las viviendas de protección oficial*, Lex Nova, Madrid, 2002.

Carrasco Perrera, A. F., “Comentarios al proyecto de ley de reforma de los arrendamientos de viviendas”. *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, n. 4, 2013.

Collado, N., Martínez, A. y Galindo, J., “¿Servirá la nueva Ley de Vivienda para mejorar el alquiler en España?”, *Esade EcPol – Center for Economic Policy*. Madrid, 2021.

Collinson, R. y Ganong, P., ¿How do changes in housing voucher design affect rent and neighborhood quality? *American Economic Journal: Economic Policy*, n. 10, vol. 2, 2018.

Diamond, R., McQuade, T. y Qian, F., “The effects of rent control expansion on tenants, landlords, and inequality: Evidence from San Francisco”, *American Economic Review*, n. 109, vol. 9, 2019.

Díez-Picazo, L. M., *Sistema de derechos fundamentales*, Tirant lo Blanch, Valencia, , 2021.

Domínguez Ruiz, L., “Vivienda habitual y COVID 19: medidas adoptadas para evitar o retrasar los desahucios por falta de pago o expiración del plazo del contrato de arrendamiento”, *Diario La Ley*, n. 10000, 2022.

Durán Rivacoba, R., “Publicidad jurídica y protección del arrendamiento urbano”, *Revista doctrinal Aranzadi Civil-Mercantil*, n. 6, 2014.

Fuentes-Lojo Rius, A., “Nuevas medidas legales en arrendamientos de vivienda por la crisis sanitaria del coronavirus”. *Diario La Ley*, n. 9611, 2020.

García Macho, R., *Las aporías de los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982.

Gibbons, S. y Manning, A., “The incidence of UK housing benefit: Evidence from the 1990s reforms”, *London School of Economics and Political Science*, Londres, 2003.

González Carrasco, M., “Normativa civil sobre vivienda como impulso del mercado inmobiliario”, *Revista Doctrinal Aranzadi Civil-Mercantil*, n. 2, 2016.

Loscertales Fuertes, D., *Arrendamientos urbanos. Legislación y comentarios*, Dykinson, Madrid, 2020.

López Quetglas, F., “El derecho a la propiedad privada como derecho fundamental”, *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, XXXIX, 2006.

Maciá Bobes, R., “Las nuevas medidas en materia de arrendamiento y su incompatibilidad con el derecho de propiedad privado”, *Diario La Ley*, n. 9631, 2020.

Molina Roig, E., “Medidas urgentes sobre arrendamiento de vivienda del Real Decreto Ley 11/2020 para hacer frente al COVID-19”, *Diario La Ley*, n. 9620, 2020.

Moreno Trapiella, P., “La moratoria en los arrendamientos de vivienda y suspensión del procedimiento de desahucio, comentario de urgencia del Real Decreto Ley 11/2020, de 30 de marzo”, *Diario La Ley*, n. 9651, 2020.

Muñoz Castillo, J., *El derecho a una vivienda digna y adecuada: eficacia y ordenación administrativa*, Colex, Madrid, 2000.

Nasarre Aznar, S., “Cuestionando algunos mitos del acceso a la vivienda en España, en perspectiva europea”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, n. 1, vol. 35, 2017.

Oterga Tienza, R., Fuentes-Lojo Rius, A., Moreno Trapiella, P. C., Mocholí Ferrándiz, E. y Pertínez Vilchez, F., “Diálogos para el futuro judicial XXI. Derecho de arrendamiento y COVID-19”, *Diario La Ley*, n. 9811, 2021.

Palmer, C. J. y Pathak, P. A., “Housing market spillovers: Evidence from the end of rent control in Cambridge, Massachusetts”, *Journal of Political Economy*, n. 122, vol. 3, 2014.

Pisarello, G., *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción: el derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*, Icaria, Madrid, 2003.

Raya, J. P., “La política de limitación de precios de los alquileres: evidencia científica y empírica”, *Cátedra Habitatge i Futur UPF-APCE*, 2021.

Simón Moreno, H., “La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la vivienda en relación al Derecho español”, *Teoría y Derecho: Revista de pensamiento jurídico*, n. 16, 2014.

Sims, D. P., “Out of control: What can we learn from the end of Massachusetts rent control?”, *Journal of Urban Economics*, n. 61, vol. 1, 2007.

Sospedra Navas, F. J., “Las medidas de suspensión de procedimiento de desahucio y moratoria de deuda arrendaticia en el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo”, *Aranzadi digital*, n. 1, 2020.

ANEXOS

LEGISLACIÓN

Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, firmado en Roma, el 4 de noviembre de 1950 (BOE núm. 243, de 10 de octubre de 1979). Disponible en: [https://www.boe.es/eli/es/ai/1950/11/04/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/ai/1950/11/04/(1))

Protocolo adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en París, el 20 de marzo de 1952 (BOE núm. 108, de 6 de mayo de 1999). Disponible en: [https://www.boe.es/eli/es/ai/1999/04/05/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/ai/1999/04/05/(1))

Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 18 de diciembre de 2000 (DOUE 2010/C 83/02, de 30 de marzo de 2010). Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00389-00403.pdf>.

Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas (BOE núm. 134, de 5 de junio de 2013). Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/06/04/4>.

Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (BOE núm. 282, de 25 de noviembre de 1994). Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/1994/11/24/29/con>.

Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa (BOE núm. 351, de 17 de diciembre de 1954). Disponible en: [https://www.boe.es/eli/es/l/1954/12/16/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/l/1954/12/16/(1)/con)

Real Decreto Ley 37/2022, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes. (BOE núm. 334, de 23 de diciembre de 2020). Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/12/22/37>.

Real Decreto Ley 2/2022, de 22 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes para la protección de los trabajadores autónomos, para la transición hacia los mecanismos estructurales de defensa del empleo, y para la recuperación económica y social de la isla de la Palma, y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica (BOE núm 46, de 23 de febrero de 2022). Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2022/02/22/2/con>.

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 (BOE núm 91, de 1 de abril de 2020). Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/03/31/11/con>.

Real Decreto Ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler (BOE núm. 55, de 5 de marzo de 2019). Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2019/03/01/7>.

Real Decreto Ley 21/2018, de 14 de diciembre, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler (BOE núm. 304, de 18 de diciembre de 2018). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2018/BOE-A-2018-17293-consolidado.pdf>

Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025 (BOE núm. 16, de 19 de enero de 2022). Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2022/01/18/42/con>.

Orden TMA/378/2020, de 30 de abril, por la que se definen los criterios y requisitos de los arrendamientos de vivienda habitual que pueden acceder a las ayudas transitorias de financiación establecidas en el artículo 9 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 (BOE núm. 121, de 1 de mayo de 2020). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2020/BOE-A-2020-4759-consolidado.pdf>.

Resolución del 22 de enero de 2019, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de derogación del Real Decreto-ley 21/2018, de 14 de diciembre, de materias urgentes en materia de vivienda y alquiler (BOE núm. 21, de 24 de enero de 2019). Disponible en: [https://www.boe.es/eli/es/res/2019/01/22/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/res/2019/01/22/(1)).

Recurso de inconstitucionalidad nº 2208-2019, contra el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler (BOE núm. 115, de 14 de mayo de 2019). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2019-7144>.

Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda. (BOCG núm. 89-1t, de 18 de febrero de 2022). Disponible en: https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-89-1.PDF

JURISPRUDENCIA

STEDH *Anthony Aquilina c. Malta*, de 11 de diciembre de 2014.

STEDH *Winterstein y otros c. Francia*, de 17 de octubre de 2013.

STEDH *Bjedov contra Croacia*, de 29 de mayo de 2012.

STEDH *Hutten-Czapska c. Polonia*, de 16 de junio de 2006.

STEDH *Camenzind c. Suiza*, de 16 de diciembre de 1997.

STEDH *Buckley c. Reino Unido*, de 25 de septiembre de 1996.

STJUE *Monika Kušionová c. SMART Capital a.s.*, Asunto C-34/13, de 10 de septiembre de 2014.

STC 32/2019, de 28 de febrero de 2019, Rec. 4703/2018.

STC 36/2012, de 15 de marzo de 2012, Rec. 1401/2008.

STC 59/1995, de 17 de marzo de 1995, Proc. 81/1987.

STC 77/1985, de 27 de junio de 1985, Rec. 180/1984.

STS 639/2022, de 4 de octubre de 2022, Rec. 9444/2021.

STS de 15 de octubre de 2010, Rec. 1071/2008.

STS 582/2009, de 9 de septiembre de 2009, Rec. 1071/2005.

STS 1661/2000, de 27 de noviembre de 2000, Rec. 1699/1999.

STS de 17 de julio de 1990. RJ 1990/6566.

SAP de Madrid 338/2022, de 7 de julio de 2022, Rec. 453/2022.

SAP de Madrid 200/2018, de 16 de mayo de 2018, Rec. 738/2017.

PÁGINAS WEB

<https://dle.rae.es/hogar> (Fecha de consulta: 18/12/2022).

<https://elpais.com/economia/2021-01-28/espana-destruyo-622600-empleos-y-la-tasa-de-paro-aumento-hasta-el-1613-en-el-ano-de-la-pandemia-de-coronavirus.html> (Fecha de consulta: 20/03/2023)

<https://elpais.com/espana/madrid/2021-09-26/agobiados-por-el-alquiler-los-desahucios-por-impago-suben-un-10-en-el-segundo-semester.html> (Fecha de consulta: 20/03/2023).

https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-89-3.PDF (Fecha de consulta: 04/02/2023).

https://www.elconfidencial.com/sociedad/2022-06-03/cuidados-sanidad-covid-espana-bra_3434491/ (Fecha de consulta: 20/03/2023).

https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2022/010222-rp_cministros.aspx (Fecha de consulta: 04/02/2023).

<https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Paginas/2022/020222-evolucion-erte-covid.aspx> (Fecha de consulta: 20/03/2023).

<https://www.mitma.es/el-ministerio/sala-de-prensa/noticias/mar-27122022-1503> (Fecha de consulta: 04/01/2023).