

DERECHO A LA VIVIENDA, ACCESO A LA JUSTICIA Y PROCESO DE DESAHUCIO EN EL MARCO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE LA ONU Y LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA

Leonardo Guzmán Benito

Jurista y politólogo especializado en Derechos Humanos y Gobernanza

RESUMEN

El objetivo principal del presente trabajo académico es la evaluación y análisis crítico del grado de protección jurídica que ofrece la normativa reguladora de los desahucios a los inquilinos en el Derecho interno español; determinar la calidad y eficacia de las garantías procesales; los recursos legales disponibles; así como el nivel de acceso a la justicia del que goza el demandado en un proceso judicial de desahucio. A su vez, se pretende esclarecer si la regulación procesal española en materia de desahucios es respetuosa con los estándares y mandatos del Derecho Internacional sobre derecho a la vivienda y tutela judicial efectiva. Para ello, abordaremos el Derecho internacional y el *soft law* proveniente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en los siguientes ámbitos: a) El derecho a la vivienda y la seguridad en la tenencia como uno de sus elementos integrantes. b) La figura del desahucio. Sus límites procedimentales, principios inspiradores y requisitos de admisibilidad. c) Y, en fin, todo aquel marco jurídico que explora el paradigma de la interdependencia entre el derecho a la vivienda y el acceso a la justicia. Por último, emprenderemos un examen minucioso sobre el Derecho procesal aplicable al juicio verbal de desahucio por falta de pago en viviendas de titularidad privada en régimen de alquiler; recogido en la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC).

1. LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LA TENENCIA DE LA VIVIENDA Y EL DESAHUCIO

1.1 La seguridad jurídica de la tenencia: pieza integrante del derecho a la vivienda como un derecho humano

La Observación General N° 4, conceptualiza el derecho a la vivienda digna y adecuada (artículo 11 del PIDESC¹) de la siguiente manera: a) el derecho humano a una vivienda adecuada tiene una importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales²; b) no debe interpretarse de manera restrictiva, como simplemente un techo sobre el que dormir o como una mera comodidad material³; c) Debe considerarse más bien como “el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte⁴”; d) este derecho está vinculado a otros derechos humanos y principios fundamentales, como la dignidad inherente a la persona y la no discriminación⁵; e) todas las personas

¹ “Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”. Del tenor de tal precepto, se desprende que el derecho a la vivienda se integra dentro del derecho a un nivel de vida adecuado.

² Observación General N° 4 de 1991. Comité DESC. *El derecho a una vivienda adecuada (art. 11)*. (13 de diciembre de 1991). (p. 1).

³ Observación General N° 4 de 1991. *Op. Cit.* (p. 2).

⁴ *Idem*.

⁵ Observación General N° 4 de 1991. *Op. Cit.* (p. 4).

tienen derecho a una vivienda adecuada, independientemente de la edad, la situación económica, la afiliación de grupo o de otra índole, la posición social o de cualquier otro de esos factores⁶.

Por otro lado, el derecho a una vivienda digna y adecuada está compuesto por varios elementos esenciales⁷ que, según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, serían los siguientes: seguridad de la tenencia, disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura, asequibilidad, habitabilidad, accesibilidad, ubicación y adecuación cultural. Por tanto, la seguridad jurídica de la tenencia es un elemento fundamental del derecho a una vivienda adecuada⁸.

La seguridad de la tenencia es definida como un conjunto de relaciones legales, consuetudinarias, no oficiales o híbridas que permiten a las personas vivir en su hogar con protección jurídica, paz y dignidad, sin temor a desalojos forzosos, hostigamiento u otras amenazas⁹.

Con independencia del tipo de tenencia¹⁰, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas, pues constituye un componente necesario para el ejercicio de muchos otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales¹¹.

No obstante, de acuerdo al Informe de la Relatora Especial Raquel Rolnik de 2012, “vivimos una crisis mundial de inseguridad en la tenencia (...). El mundo actual está sumido en una crisis de inseguridad en la tenencia. Si bien el acceso seguro a una vivienda y a tierras es una condición necesaria para la dignidad humana y un nivel de vida adecuado, muchos millones de personas viven bajo la amenaza constante del desahucio o en una situación ambigua en la que las autoridades o algunos agentes privados pueden cuestionar su tenencia en cualquier momento¹²”.

Además, la noción de derechos legítimos de tenencia abarca un ámbito mayor que el de los conceptos convencionales de propiedad privada, e incluye múltiples formas de tenencia derivadas de diversos sistemas de tenencia¹³. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares. Este deber de protección tiene un alcance muy amplio, pues alcanza incluso a los habitantes de asentamientos informales¹⁴.

A este respecto, los Estados tienen la obligación inmediata de asegurar que todas las personas tengan un grado de seguridad de la tenencia que les garantice una protección legal contra el desalojo forzoso, el hostigamiento u otras amenazas¹⁵. También tienen la obligación de adoptar medidas

⁶ Observación General N° 4 de 1991. *Op. Cit.* (p. 2).

⁷ Observación General N° 4 de 1991. *Op. Cit.* (p. 3).

⁸ *Idem.*

⁹ Rolnik, R. (2013). *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*. ONU. Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/25/54. (p. 4).

¹⁰ “La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad”. Véase Observación General N° 4 de 1991. *Op. Cit.* (p. 3).

¹¹ Rolnik, R. (2013). *Op. Cit.* (p. 4).

¹² Rolnik, R. (2012). *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*. ONU. Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/22/46. (p. 3).

¹³ Esta sensibilidad especial hacia otras formas alternativas de propiedad (y disfrute de la misma), se debe a que la Relatora Especial al escribir el informe también está teniendo en cuenta el contexto de las comunidades indígenas y la ocupación de tierras para finalidades agrícolas, cuyas fórmulas particulares de tenencia deben ser igualmente garantizadas y protegidas por el sistema de protección de la ONU. Véase Rolnik, R. (2013). *Op. Cit.* (p. 4).

¹⁴ Esta expresa previsión del Comité DESC a los asentamientos informales resulta de gran interés: se tiene en cuenta a sectores de la población en grave situación de exclusión social, que a pesar de que su residencia incumple la normativa urbanística y carecen de justo título para permanecer en la vivienda, son igualmente beneficiarios de la protección legal en la seguridad en la tenencia. Como ejemplo, los habitantes de la Cañada Real en la Comunidad de Madrid.

¹⁵ En el informe de 2013, la Relatora especial establece que “es preciso promover, reforzar y proteger entre otras los siguientes tipos de tenencia, según proceda en cada contexto: a) Derechos de posesión; b) Derechos de uso; c) Alquiler; d) Plena propiedad; e) Arreglos colectivos.

progresivas para reforzar la seguridad de la tenencia de todas las personas que utilizan la tierra o las viviendas para satisfacer sus necesidades básicas de vivienda, y que, en la actualidad, carecen de esa seguridad. No obstante, el derecho a una tenencia segura *in situ* no es absoluto. Cabe rebatirlo en circunstancias excepcionales que justifiquen un desalojo, de conformidad con las obligaciones de derecho internacional relativas en particular al debido procedimiento legal, la racionalidad y la proporcionalidad, y el estudio de todas las alternativas viables¹⁶.

Por añadidura, se deberían llevar a cabo evaluaciones del impacto en los derechos humanos por parte de los países con respecto a las medidas propuestas en sectores como la vivienda, donde se examinen los posibles efectos en todas las formas de tenencia existentes y en los grupos más expuestos al desahucio. Si existe un riesgo de incremento de la inseguridad de la tenencia, habría que examinar otras alternativas; o, como último recurso, establecer medidas de mitigación. Teniendo en cuenta estas evaluaciones “los Estados deberían adoptar medidas legislativas y programas para asegurar diversas formas de tenencia, dando prioridad a las personas que afrontan obstáculos para el pleno ejercicio de su derecho a la vivienda¹⁷”.

Los desahucios que contradicen los imperativos legales establecidos en el marco jurídico de cada país constituyen una grave violación de los derechos humanos internacionales y deben estar prohibidos de manera terminante en el derecho interno, debidamente aplicado por los tribunales. Las órdenes judiciales deben ser plenamente respetadas y aplicadas por las autoridades del Estado¹⁸.

De acuerdo con el Derecho Internacional relativo a los derechos humanos, toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada como componente del derecho a un nivel de vida adecuado. Además, el derecho a una vivienda adecuada abarca también el derecho a la protección contra la injerencia arbitraria o ilegal en su vida privada, familia, hogar y el derecho a la seguridad jurídica de la tenencia¹⁹. En este punto, los Estados deben garantizar una protección jurídica contra los desalojos forzosos y el derecho humano a una vivienda adecuada y a la seguridad de la tenencia, que están garantizados sin discriminación alguna sobre la base de la raza, color, sexo, idioma, religión o creencias, opiniones políticas o de otro tipo, origen nacional, étnico o social, condición jurídica o social, edad, discapacidad, bienes, nacimiento y otras condiciones²⁰. Para garantizar el mayor grado de protección jurídica eficaz contra la práctica de los desalojos forzosos, los Estados deberían adoptar medidas inmediatas dirigidas a otorgar seguridad jurídica de la tenencia a las personas²¹.

Con respecto al reforzamiento de la tenencia en régimen de alquiler, se plantean soluciones tales como: alquiler de bienes públicos y no relacionados con el mercado; promover el alquiler de bienes privados para la población más desfavorable de las zonas urbanas, en particular mediante políticas destinadas a ampliar el número de viviendas de alquiler; incentivos fiscales para los propietarios; sistemas de garantía o de seguros frente al impago de las rentas; la concesión de subvenciones o préstamos a bajo interés a los propietarios para mejorar sus viviendas en mal estado, a condición de que las alquilen a inquilinos de bajos ingresos. Véase Rolnik, R. (2013). *Op. Cit.* (p. 10).

¹⁶ Rolnik, R. (2013). *Op. Cit.* (p. 8).

¹⁷ Rolnik, R. (2013). *Op. Cit.* (p. 9).

¹⁸ Resoluciones N° 1993/77 y N° 2004/28 de la Comisión de Derechos Humanos.

¹⁹ Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (OACNUDH). (2007). Principios Básicos y Directrices sobre los Desalojos y el Desplazamiento Generados por el Desarrollo. Anexo I del Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado. A/HRC/4/18. OACNUDH. (p. 6).

²⁰ *Idem.*

²¹ Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (OACNUDH). (2007). *Op. Cit.* (p. 7).

1.2 Conceptualización de la figura del desahucio

1.2.1 Aclaraciones preliminares sobre el significado, terminología y diferencias conceptuales entre el “desalojo forzoso” y el “desahucio”

Primeramente, hay que advertir de que dentro de la regulación internacional del desahucio, muchas de las observaciones, principios e indicaciones están específicamente orientados a los desalojos forzosos. Estos se definen como “desplazamientos coaccionados o involuntarios de personas, grupos o comunidades de sus hogares, tierras o recursos comunes, sin ofrecer formas apropiadas de protección jurídica o alternativas adecuadas”, y suelen estar vinculados a proyectos de desarrollo, conflictos, emergencias o situaciones de vulnerabilidad extrema.

Por otro lado, los desahucios arrendaticios por falta de pago son procedimientos legales que se realizan en el contexto de contratos de arrendamiento de vivienda habitual, y suelen estar regulados por las leyes nacionales de cada país.

Aunque ambos tipos de desahucio implican la pérdida de vivienda, los de naturaleza arrendaticia no necesariamente se consideran "desalojos forzosos" según el Derecho Internacional. No obstante, entre ambos existen puntos comunes, por lo que los estándares internacionales contemplados para los desalojos forzosos podrían ser aplicables indirectamente²² a los desahucios arrendaticios en diversos aspectos: la necesidad de garantizar que los desahucios no generen personas sin hogar; la protección de la seguridad jurídica en la tenencia, recursos legales efectivos y garantías procesales adecuadas; que se ofrezcan alternativas adecuadas y se protejan los derechos de los grupos vulnerables. Esto dependerá de cómo los Estados integren las normas internacionales de derechos humanos en su legislación nacional sobre desahucios.

Asimismo, también debemos realizar una aclaración teórica relativa a la diferencia en el ordenamiento jurídico español entre dos conceptos que se encuentran estrechamente ligados, pero que obedecen a cuestiones diferentes: El desahucio y el desalojo forzoso.

Por un lado, el desahucio es el procedimiento legal iniciado a instancia del propietario o arrendador de un inmueble, cuya pretensión es la restitución y entrega de la posesión del inmueble al legítimo dueño ante un incumplimiento de las obligaciones del arrendatario. En contraste, el desalojo forzoso constituye el acto de ejecución o acción material orientada a hacer abandonar físicamente a los habitantes de un inmueble por medio de la fuerza pública, los cuales pueden poseer justo título o no.

Por otro lado, resulta necesario realizar una breve explicación concerniente a la terminología. La comunidad internacional, especialmente en el contexto de la Comisión de Derechos Humanos, ha optado por la expresión “desalojos forzosos”, teniendo en cuenta que las alternativas que se manejaban no eran suficientemente satisfactorias²³. Por tanto, el Derecho Internacional utiliza dicho término indistintamente para referirse tanto a desalojos forzosos de naturaleza multicausales (desastres naturales, guerras, injerencias arbitrarias de Estados terceros, el desarrollo moderno de las ciudades...) como los desahucios acaecidos a consecuencia del impago de la renta del alquiler. Por tanto, a la hora de interpretar y aplicar las observaciones y resoluciones de las Naciones Unidas en esta materia hay que proceder con cierta cautela²⁴.

²² Tanto con la finalidad de subsumir dicha norma en el supuesto de hecho, como para ser empleada como herramienta hermenéutica.

²³ “El empleo de la expresión "desalojos forzosos" es en cierto modo problemático. Esta expresión pretende transmitir el sentido de arbitrariedad e ilegalidad. Sin embargo, para muchos observadores la referencia a los "desalojos forzosos" es una tautología. Por otro lado, otros critican la expresión "desalojos ilegales" en tanto ello presupone que la legislación pertinente brinda una protección adecuada y se ajusta al Pacto, cosa que no siempre es así en absoluto. Asimismo, se ha señalado que el término "desalojos injustos" es aún más subjetivo, dado que no se refiere a ningún marco jurídico”. Véase Observación general N°7 de 1997. Comité DESC. *El derecho a una vivienda adecuada (art. 11. párr. 1): Los desalojos forzosos*. (20 Mayo de 1997). (p. 2).

²⁴ A modo de ejemplo, la prohibición general de los desalojos forzosos no se aplica a desahucios efectuados legalmente y de acuerdo con las disposiciones de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos.

No obstante, salvando este aspecto, hay que poner de manifiesto que, aunque en las resoluciones de la ONU y los órganos supervisores de la misma hagan referencia al término de desalojo forzoso, ello también se aplica *mutatis mutandis* a los desahucios sobre viviendas en régimen de alquiler. Independientemente de si se producen en viviendas alquiladas o en otro tipo de tenencia, constituyen una grave violación de los derechos humanos si no se cumplen ciertos requisitos legales y no se garantiza la protección de los afectados²⁵.

1.2.2 Regulación internacional del desahucio

El Comité DESC no ha establecido una definición *ad hoc* para la figura del desahucio por falta de pago. Ello obedece a que la Observación General N°7, una de las Observaciones especializadas en la materia, arroja una definición del término “desalojo forzoso” con una vocación de generalidad. Así, se pretende abarcar todas aquellas situaciones de privación de vivienda, entre las que estarían comprendidos obviamente los desahucios por falta de pago. Se define pues, como: “el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos”.

En primer lugar, es preciso expresar que el Comité DESC ha indicado que “Los desalojos forzosos son *prima facie* incompatibles con el PIDESC, y sólo podrían justificarse en las circunstancias más excepcionales²⁶”. No obstante, cuando el desalojo esté justificado, las autoridades competentes deberán garantizar su ejecución “con arreglo a una legislación compatible con el Pacto, incluido el principio de la dignidad humana enunciado en su preámbulo”; y en observancia de los principios generales de razonabilidad y proporcionalidad entre el objetivo legítimo de desalojo y las consecuencias de este sobre las personas desalojadas²⁷. Así pues, los procesos, tales como los desahucios, que puedan afectar la seguridad de la tenencia, deben llevarse a cabo “en respeto de las garantías procesales que aseguren entre otras cosas una auténtica oportunidad de consulta genuina y efectiva a las personas afectadas²⁸”.

De este modo, para que un desalojo sea procedente debe cumplir los siguientes requisitos:

- a) Ha de estar determinado por ley;
- b) Debe promover el bienestar general en una sociedad democrática.
- c) Debe ser adecuada al fin legítimo mencionado.
- d) Debe mostrarse como una medida necesaria, en el sentido de que si existen varias medidas que puedan razonablemente obtener el fin de la limitación, se debe hacer uso de la medida que menos restringe el derecho.
- e) Finalmente, los beneficios obtenidos deben superar los impactos sobre el goce del derecho a la vivienda que ha sido afectado.

Para el debido examen de procedencia del desalojo, resulta también importante la toma en consideración de los siguientes factores: la disponibilidad de vivienda alternativa adecuada; las circunstancias personales de los ocupantes y sus dependientes; así como la cooperación con las autoridades en la búsqueda de soluciones adaptadas a ellos son también factores cruciales en tal examen.

Cuanto mayor impacto en los derechos protegidos por el Pacto implique la medida, mayor escrutinio debe ejercerse sobre la justificación esgrimida para ejecutar el desahucio. Será inevitable también distinguir entre las propiedades de individuos que requieren la propiedad como vivienda o para que les brinde su renta vital, y propiedades de entidades financieras o cualquier otra entidad²⁹.

²⁵ Rolnik, R. (2013). *Op. Cit.* (p. 8).

²⁶ Observación General N°7 de 1997. Comité DESC. *Op. Cit.* (p. 1).

²⁷ Dictamen de 2018. Comité DESC. Comunicación núm. 37/2018. *Caso Maribel Viviana López Albán c. España.* (29 de noviembre de 2019). Consejo Económico y Social. E/C.12/66/D/37/2018. (p. 10).

²⁸ Dictamen de 2015. comité DESC. Comunicación n° 5/2015. *Caso Mohamed Ben Djazia y Naouel Bellili c. España.* (20 de junio de 2017) Consejo Económico y Social. E/C.12/61/D/5/2015. (p. 11).

²⁹ Dictamen de 2018. Comité DESC. *Op. Cit.* (p. 13).

Las Recomendaciones Generales del Dictamen del DESC de 11 de octubre de 2019³⁰ se centran en brindar una imagen sobre los requisitos de idoneidad que deben cumplir los marcos normativos en relación a los desahucios:

- a) Debe contemplar una regulación de los desalojos donde se incorpore un examen de proporcionalidad entre el fin perseguido por la medida y las consecuencias en las personas desalojadas;
- b) Las personas afectadas pueden oponerse a la decisión adoptada, o apelarla con el objeto de que las autoridades judiciales dispongan de la oportunidad de examinar la proporcionalidad entre el fin legítimo perseguido y sus consecuencias sobre las personas desalojadas;
- c) Los Estados deben adoptar en sus legislaciones las medidas necesarias para que todas las personas puedan acceder, en igualdad de condiciones, al parque de vivienda social.
- d) Se adopten las medidas necesarias para asegurar que, en aquellos desalojos que afecten a personas sin recursos, se les procure una vivienda alternativa, y sólo se ejecuten después de que haya habido una consulta genuina y efectiva con estas personas;
- e) y una vez el Estado haya realizado los pasos indispensables hasta el máximo de los recursos disponibles, para que las personas desalojadas tengan una vivienda alternativa, en especial en los casos que involucran a familias, personas mayores, niños y/u otras personas en situación de vulnerabilidad;
- f) Se implemente un plazo comprensivo e integral para garantizar el derecho a la vivienda adecuada de personas de bajos ingresos;
- g) Establecimiento de un protocolo para el cumplimiento de las medidas cautelares emitidas por el Comité, informando a todas las autoridades pertinentes de la necesidad de respetarlas para asegurar la integridad del procedimiento.

1.2.3 El juicio de proporcionalidad y razonabilidad en los desahucios

La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos relativa a la interpretación del artículo 8 CEDH (derecho al respeto de la vida privada, familiar y del domicilio) ha venido ampliando el bien jurídico tutelado, para acabar incluyendo en el mismo la pérdida de la vivienda habitual. De esta forma, se ha desarrollado una doctrina que considera los desahucios como una injerencia en el derecho al respeto del domicilio³¹.

Por otro lado, el TEDH estableció la obligatoriedad del juicio de proporcionalidad en la sentencia correspondiente al asunto *McCann contra Reino Unido*, de 13 de mayo de 2008³², que marcó un precedente para el resto de tribunales nacionales de los Estados miembros del Consejo de Europa que han ratificado la CEDH. No obstante, está sujeto a varias condiciones preceptivas: se contempla para aquellos desahucios que impliquen el riesgo de pérdida de la vivienda habitual; la aplicación no es automática. Son los afectados quienes deben alegar y demostrar que la medida vulnera su derecho al respeto del domicilio protegido por el artículo 8 CEDH³³. Se aplica principalmente a los desalojos instados por autoridades públicas. El TEDH ha descartado su aplicación automática en relaciones entre particulares³⁴ (en el asunto *Vrzić c. Croacia*, de 12 de julio de 2016; y el asunto *F.J.M. c. Reino Unido*, de 29 de noviembre de 2018 se confirma este extremo).

³⁰ Dictamen de 2018. Comité DESC. Comunicación núm. 37/2018. *Caso Maribel Viviana López Albán c. España*. (29 de noviembre de 2019). Consejo Económico y Social. E/C.12/66/D/37/2018.

³¹ Desde la Sentencia *Connors c. Reino Unido*, de 27 de mayo de 2004, el TEDH considera que los desahucios constituyen una injerencia en el derecho al respeto del domicilio.

³² Macho Carro, A. (2023). *El examen de proporcionalidad de los desalojos forzosos y su recepción en el ordenamiento español*. Revista de Derecho Político. N.º. 116. (p 301).

³³ Macho Carro, A. (2023). *Op. Cit.* (p. 303).

³⁴ Macho Carro, A. (2023). *Op. Cit.* (p. 333).

El juicio de proporcionalidad y razonabilidad en los desahucios, según el Comité DESC, implica evaluar si la medida de desalojo es adecuada, necesaria y proporcional en relación con los derechos afectados³⁵. Por un lado, someter la medida a un “balance” entre los beneficios que aporta al reclamante, y por otro las consecuencias o perjuicios que podría producir sobre los derechos de las personas desalojadas. Para ello, habrá de tomarse en cuenta: la disponibilidad de vivienda alternativa adecuada; las circunstancias personales de los ocupantes y sus dependientes; su cooperación con las autoridades en la búsqueda de soluciones adaptadas a ellos; y si la persona a ser desalojada ocupaba la vivienda de buena fe o no³⁶.

Una sentencia de gran trascendencia en el ámbito interno español³⁷, en la que se analiza el juicio de proporcionalidad en contextos de vulnerabilidad, es la sentencia N° 1797/2017 del 23 de noviembre de 2017 del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª). En ella se cristaliza la recepción en el ordenamiento jurídico español de los pronunciamientos del TEDH, al establecer la obligatoriedad de realizar un juicio de proporcionalidad en ciertos procesos judiciales de desahucio, especialmente cuando hay menores involucrados. Un criterio que ha sido taxativamente fijado por el Comité DESC en sus numerosos Dictámenes, a raíz de comunicaciones individuales iniciadas por las propias víctimas en casos de desahucio³⁸.

La sentencia en cuestión resuelve favorablemente un recurso de casación interpuesto contra la desestimación de un recurso de apelación del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (en adelante TSJ de Madrid). La impugnación versaba sobre un auto que autorizaba la entrada en una vivienda que era propiedad del Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA), con la finalidad de recuperar la posesión de un inmueble ocupado ilegalmente y el desalojo de sus habitantes.

El Tribunal Supremo concluye que existió una vulneración de las garantías procesales en el auto autorizando la entrada en el domicilio, y ordenó la retroacción de las actuaciones.

El órgano argumenta que resulta imprescindible efectuar un juicio sobre la proporcionalidad de la medida adoptada, en tanto aquella incide en la esfera de protección de los derechos e intereses legítimos de los menores. Dicha ponderación previa de los derechos e intereses de los menores en juego es una obligación que, no obstante, la resolución judicial que autorizó la entrada en el domicilio incumple flagrantemente.

El Tribunal Supremo fundamenta su *ratio decidendi* en la jurisprudencia del TEDH, en particular en los casos *Yordanova*³⁹ y *Winterstein*. En estos casos se asentó el criterio de que toda persona en riesgo de sufrir la pérdida del hogar familiar debe tener una garantía de que la ejecución del desahucio es una medida proporcionada y razonable; y de que esa proporcionalidad y razonabilidad es valorada por un tribunal atendiendo a los factores concurrentes de carácter social y personal⁴⁰.

³⁵ Véase Gialdino, Rolando, E. (2018). *Desalojos forzosos y principio de proporcionalidad. Los desalojos no deben dejar a las personas sin hogar*. La defensa. N° 48. (pp. 14).

³⁶ Dichos factores se tuvieron también en cuenta para realizar el juicio de proporcionalidad en el Dictamen del Comité DESC del 11 de octubre de 2019 con respecto a la comunicación individual N.º 37/2018, en el asunto *López Albán c. España*.

³⁷ A este respecto, no podemos olvidar los pronunciamientos del TC. Concretamente, en la STC N° 113/2021, en la que se declaró vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva por falta de motivación adecuada en un caso de desalojo que afectaba a una familia vulnerable; y la STC N° 161/2021, que subrayó la necesidad de que los tribunales evalúen las circunstancias personales de los afectados, como la discapacidad, en los procedimientos de desalojo.

³⁸ Los pronunciamientos del Comité establecen que “debe introducirse la obligación de realizar un juicio de razonabilidad y proporcionalidad con carácter previo a cualquier desalojo, que permita examinar las circunstancias económicas, sociales y familiares de cada caso y que permita evaluar el riesgo de que el desalojo conlleve una vulneración del derecho a la vivienda o de otros derechos humanos”. Véase Benito Sánchez, J. A. (2019). *Los pronunciamientos del Comité DESC sobre derecho a la vivienda relativos a España. Respuestas jurisprudenciales y legislativas*. Lex Social. Vol. 9. N° 2. (p. 24).

³⁹ El asunto *Yordanova y otros c. Bulgaria*, de 24 de abril de 2012 identificó los elementos sustantivos clave para el juicio de proporcionalidad, como la vulnerabilidad de los afectados, el tiempo de ocupación y las consecuencias del desalojo.

⁴⁰ Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 4ª), *Yordanova y otros c. Bulgaria*, N° 25446/06 de 24 de abril de 2012; Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 5ª), *Winterstein y otros c. Francia*, N° 27013/07 del 17 de octubre de 2013.

La Sentencia del Tribunal Supremo N° 1797/2017⁴¹ tiene importantes implicaciones para el enjuiciamiento de futuros desahucios en España, especialmente en casos que afectan a menores o personas vulnerables, por los siguientes motivos: Los jueces deben realizar un análisis previo obligatorio que evalúe las circunstancias particulares de cada caso, considerando factores sociales, económicos y familiares antes de autorizar un desalojo; la sentencia refuerza la necesidad de garantizar que los desahucios no vulneren derechos fundamentales, como el derecho a la vivienda y los derechos de los menores, alineándose con estándares internacionales de derechos humanos; se impone una mayor exigencia para justificar desalojos, pues los jueces y tribunales deben motivar adecuadamente sus decisiones, asegurando que la medida sea razonable y proporcional.

En base a las normas reguladoras del Derecho internacional del desahucio y los desalojos forzosos, cuando se considere que el desalojo está justificado debería llevarse a cabo con estricto cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos y, por supuesto, respetando los principios generales de la razón y la proporcionalidad.

A este respecto, cabe recordar en particular la Observación general N° 16 del Comité de Derechos Humanos relativa al artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante PIDCP), en la cual se señala que la injerencia en el domicilio de una persona sólo puede tener lugar “en los casos previstos por la ley”. El Comité observó que, en tales casos, la ley debía “conformarse a las disposiciones, propósitos y objetivos del Pacto”. Además, aquel indicó que “en la legislación pertinente se deben especificar con detalle las circunstancias precisas en que podrán autorizarse esas injerencias⁴²”.

1.3 La colisión entre diferentes bienes jurídicos protegidos. La seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda frente al desahucio

La seguridad jurídica en la tenencia y el desahucio constituyen dos caras de una misma moneda: el derecho a la vivienda. De acuerdo a los pronunciamientos del Comité DESC, únicamente se encuentran prohibidos los desahucios que contradicen los estándares internacionales, la regulación legal del país o generan vulneración de derechos humanos. Por tanto, hay que partir de la premisa de que, en vista de la regulación y el consenso internacionales, no resulta ninguna antinomia insuperable, sino que es perfectamente viable la convivencia pacífica entre un sistema legislativo proveedor de seguridad jurídica en la tenencia y garante del derecho a la vivienda, y la realización de desahucios contra particulares que incumplen sus obligaciones de pago en el alquiler⁴³. Es decir, un escenario en el cual el procedimiento de desahucio es plenamente conforme con el respeto a la tutela judicial efectiva y garantiza el derecho de defensa al ciudadano, pues proporciona las suficientes garantías procesales y recursos legales.

No obstante, esta situación cambia en la medida en que la regulación nacional del desahucio en un Estado cumple de forma deficitaria sus obligaciones de establecer un marco jurídico con vocación tuitiva de los derechos del inquilino. Es en ese momento, donde el fenómeno del desahucio pasa a convertirse en una amenaza para la propia seguridad jurídica en la tenencia de la vivienda⁴⁴.

⁴¹ Cuyas sentencias se consideran jurisprudencia vinculante para el resto del Poder Judicial español. Lo cual añade más valor e importancia a la Sentencia del Tribunal Supremo N° 1797/2017. Puede tener un efecto expansivo hacia el resto de la judicatura española, a la hora de enjuiciar casos de desahucio con elementos de vulnerabilidad social o económica.

⁴² Observación General N°7 de 1997. Comité DESC. *El derecho a una vivienda adecuada (art. 11. párr. 1): Los desalojos forzosos*. (20 Mayo de 1997). (p. 4).

⁴³ De acuerdo a la Observación General N° 7 los desahucios derivados de un caso de impago persistente del alquiler o de daños a la propiedad alquilada, sin causa justificada, resultan justificables. No obstante, también dispone que “las autoridades competentes deberán garantizar que los desalojos se lleven a cabo de manera permitida por una legislación compatible con el Pacto y que las personas afectadas dispongan de todos los recursos jurídicos apropiados” Véase Observación General N°7 de 1997. *Op. Cit.* (p. 3).

⁴⁴ En ese sentido, la autora Natalia Caicedo Camacho en su artículo titulado “los desahucios por impago de alquiler: propuestas para hacerles frente” prefigura la existencia de una ofensiva sobre el derecho a la vivienda por medio de las múltiples reformas procesales realizadas en materia de desahucio. No obstante, ello ha generado la eclosión de movimientos sociales contrahegemónicos y organizaciones vecinales que, con especial incidencia al inicio de la crisis económica de 2008, hicieron frente a los desahucios. Véase Caicedo Camacho, N. (2022). Regular los alquileres: la lucha

Los desalojos forzados de vivienda en régimen de alquiler suponen una afectación de la seguridad en la tenencia de la vivienda, los Estados están obligados a adoptar hasta el máximo de sus recursos⁴⁵, todas las medidas apropiadas de protección frente a esta forma de expulsión, dando prioridad a las medidas alternativas y desarrollando un desconocimiento procesal en el que todas las vías de defensa de las personas y colectivos afectados están plenamente garantizadas⁴⁶.

Desde un punto de vista estrictamente jurídico, si bien los juicios de desahucio se caracterizan por una tramitación procesal aparentemente sencilla y rápida, en la práctica surge gran número de cuestiones controvertidas. Ello es así como consecuencia de que la naturaleza del objeto de los juicios verbales de desahucio se enfrenta a una contradicción sumamente conflictiva para las dos partes. Ya que supone, por un lado: la recuperación de un inmueble (que puede ser el único patrimonio de su propietario); y al mismo tiempo la privación de la vivienda habitual de sus ocupantes (que puede abocar a una situación de calle y consiguiente exclusión social)⁴⁷.

En esencia, en el desahucio entraña la colisión entre el derecho a la propiedad privada del propietario (consagrado en el artículo 33 de la CE) y el derecho a la vivienda del inquilino (plasmado en el artículo 47 CE como un principio rector de la política social y económica) como bienes jurídicos protegidos por el ordenamiento y los poderes públicos⁴⁸. Por un lado, el propietario tiene el derecho constitucional de disponer de su propiedad, lo que incluye la facultad de recuperar la posesión de su inmueble en caso de incumplimiento del contrato. Por otro lado, el inquilino puede invocar el derecho a una vivienda digna y adecuada, especialmente en situaciones de vulnerabilidad económica o social, en las cuales la propiedad privada puede ceder. Es en este momento donde surge la función social de la propiedad privada del artículo 33 de la CE. En dicho artículo, se establece que la propiedad privada no es un derecho absoluto, sino que debe estar limitado por su utilidad social y el interés general⁴⁹. Esto se traduce en la implementación de medidas legislativas tendentes a la regulación de alquileres⁵⁰ o la declaración de zonas tensionadas⁵¹. En el contexto de los desahucios en situación de vulnerabilidad, la función social de la propiedad puede materializarse en medidas tales como: la suspensión temporal de procedimientos de desahucio; la obligación de los propietarios (grandes tenedores) de colaborar con las administraciones públicas para garantizar soluciones habitacionales; el fomento del alquiler social; el arrendamiento forzoso⁵²; la cesión temporal de uso de viviendas vacías⁵³; la reestructuración de la deuda para proteger a los deudores en riesgo de perder su vivienda habitual.

por el derecho a una vivienda digna en España. *Los desahucios por impago de alquiler: propuestas para hacerles frente*. Tirant lo Blanch. (p. 263).

⁴⁵ Recientemente, el Parlamento Europeo ha emitido un informe ante la Comisión y dirigido a los Estados miembros para que cumplan con los mandatos contenidos en la normativa internacional sobre derechos humanos en cuanto a la protección frente a los desalojos forzados. Así, en la línea de la Observación General N° 7, el Parlamento advierte, en su informe de 2019, que cualquier desalojo debe cumplir con una serie de criterios, que incluyen una interacción significativa con los afectados, la exploración de todas las alternativas viables, la reubicación en una vivienda adecuada previo acuerdo de los hogares afectados, para que nadie se quede sin hogar, así como el acceso a la justicia para garantizar la equidad procesal y el cumplimiento de todos los derechos humanos. La ejecución de desalojos sin que cumplan los requisitos descritos supone una vulneración del derecho a la vivienda. Véase Resolución 2019/2187 (INI) de 2021. Parlamento Europeo. *Sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos*. (21 de enero de 2021). (pp. 17).

⁴⁶ Caicedo Camacho, N. (2022). *Op. Cit.* (p. 267).

⁴⁷ Torres López, A., & Costas de Vicente, B. (2023). *Arrendamientos Urbanos: comentarios, legislación y jurisprudencia adaptada a la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda*. Sepín. (p. 574).

⁴⁸ La legislación busca equilibrar la protección de ambos bienes jurídicos, mediante medidas como la protección de personas vulnerables, la intervención de servicios sociales y la promoción de soluciones habitacionales para evitar situaciones de desamparo.

⁴⁹ De igual manera, la LDV dispone en su artículo 11 que el derecho de propiedad de la vivienda “queda delimitado por su función social”.

⁵⁰ A este respecto, véase el Decreto-ley 1/2025, de 28 de enero, de medidas urgentes en materia de contención de rentas.

⁵¹ Constituye un instrumento jurídico que ha nacido recientemente con la LDV: en áreas urbanas con alta demanda de vivienda y precios desproporcionados, se aplican medidas de regulación de precios de alquiler; o se impone la obligación de destinar parte del parque inmobiliario a vivienda social en los terrenos dotacionales.

⁵² Véase Chinchilla Peinado, J. A., López de Castro García-Morato, L., Velasco Caballero, F., & Domínguez Martín, M. (2024). *Estudios sobre el derecho a la vivienda*. RDU. (p. 183).

⁵³ En situaciones de emergencia habitacional, algunas leyes autonómicas permiten la expropiación temporal del uso de viviendas vacías propiedad de grandes tenedores para destinarlas a alquiler social. Véase Chinchilla Peinado, J. A., López de Castro García-Morato, L., Velasco Caballero, F., & Domínguez Martín, M. (2024). *Op. Cit.* (p. 157).

2. EL DERECHO A LA VIVIENDA Y EL ACCESO A LA JUSTICIA

2.1 La simbiosis entre el derecho a la vivienda y la tutela judicial efectiva

La relatora especial Leilani Farha, en su informe de 2019⁵⁴, sugiere que la crisis mundial de la vivienda tiene sus raíces en una crisis del acceso a la justicia porque, sin ese acceso, la vivienda no se reconoce, no se entiende ni se trata adecuadamente como un derecho humano⁵⁵.

El derecho de acceso a la justicia se evidencia como un pilar fundamental de los derechos humanos, y por ende, también del derecho a la vivienda.

De acuerdo a las palabras de la Relatora especial de la ONU en materia de vivienda: “Para ser titular de derechos y para que la vivienda sea considerada un derecho humano fundamental, toda persona debe poder reivindicar sus derechos y exponer y contextualizar la privación de dignidad y de derechos a que se ve sometida⁵⁶”.

Garantiza la posibilidad de ejercer, proteger y garantizar su cumplimiento. Para que el derecho a la vivienda sea realmente efectivo, es necesario que las personas puedan hacerlo valer, recurriendo a instancias judiciales cuando se presenten actos que los obstaculicen, restrinjan, vulneren o violen⁵⁷.

El Comité DESC, en su observación N°7, declara que “aunque la debida protección procesal y el proceso con las debidas garantías son aspectos esenciales de todos los derechos humanos, tienen especial pertinencia para la cuestión de los desahucios, que guarda relación directa con muchos de los derechos reconocidos en los pactos internacionales de derechos humanos⁵⁸”.

El acceso a la justicia constituye un componente esencial de cualquier Estado democrático de Derecho⁵⁹. Sin embargo, en la realidad muchas personas enfrentan barreras de desigualdad y discriminación que dificultan su acceso al sistema de justicia⁶⁰, siendo la vivienda el aspecto de la vida de las personas con mayor probabilidad de litigiosidad y de que, en última instancia, surja la necesidad de acudir a la justicia. Sin embargo, habitualmente se hace caso omiso del acceso a la justicia para la defensa del derecho a la vivienda. En una encuesta realizada en 45 países por el World Justice Project, uno de los problemas menos señalados por los encuestados en lo concerniente a la necesidad del acceso a la justicia era la vivienda⁶¹. Es interesante sacar a colación el enunciado del quinto principio clave del acceso a la justicia para la defensa del derecho a la vivienda, que establece que “El acceso a la justicia debe aplicarse a las obligaciones tanto negativas como positivas del Estado (...)”. Es decir: debe ser posible acceder a la justicia en el caso de las reclamaciones de derechos positivos que entrañen una asignación de recursos, como los programas de ayuda para el alquiler o de “primero la vivienda”, así

⁵⁴ Rolnik, R. (2019). *El acceso a la justicia para la defensa del derecho a la vivienda*. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. ONU. Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/40/61.

⁵⁵ Rolnik, R. (2019). *Op. Cit.* (p. 1).

⁵⁶ Rolnik, R. (2019). *Op. Cit.* (p. 3).

⁵⁷ A este respecto, hay que puntualizar un aspecto importante, y es que la ONU en sus pronunciamientos presupone que el Derecho de los Estados reconoce un derecho directamente exigible ante los tribunales, lo cual es erróneo. Esto produce que el cumplimiento y eficacia de las resoluciones del Comité DESC sea, en ocasiones, de escasa proyección práctica.

⁵⁸ Observación General N°7 de 1997. Comité DESC. *El derecho a una vivienda adecuada (art. 11. párr. 1): Los desalojos forzosos*. (20 Mayo de 1997). (p. 4).

⁵⁹ En este sentido, la relatora especial ha afirmado en las conclusiones de su informe de 2019 que “el acceso a la justicia para la defensa del derecho a la vivienda es inseparable del propio derecho. Por lo tanto, todos los Estados deben saber dar respuesta a la pregunta que tan a menudo se le hace a la Relatora Especial: ¿Dónde puedo acudir para reivindicar el derecho a la vivienda?”.

⁶⁰ El informe de 2015 de la relatora especial destaca que muchas personas enfrentan barreras de desigualdad y discriminación que dificultan su acceso al sistema de justicia. Estas barreras afectan especialmente a grupos vulnerables, tales como: mujeres, niños, jóvenes, pueblos indígenas, personas con discapacidad, migrantes, refugiados y personas LGBTQ+.

⁶¹ World Justice Project. (2018). *Global Insights on Access to Justice: Findings from the World Justice Project General Population Poll in 45 Countries*. World Justice Project. (pp. 68).

como en el caso de las reclamaciones de derechos negativos que cuestionen una actuación del Estado que haya dado lugar a la privación del derecho a la vivienda⁶².

El derecho a la tutela judicial efectiva es una cuestión que indirectamente afecta y socava el derecho a una vivienda adecuada, dado que aquel derecho abarca facultades imprescindibles para hacer valer una privación, afectación o violación del derecho a la vivienda ante la Justicia, entre ellos: el acceso a un recurso efectivo, la igualdad ante la ley, el derecho a un juicio justo y el derecho a recibir reparación por los daños sufridos. De hecho, la definición de los desalojos en el Derecho Internacional de los derechos humanos se centra en la denegación del acceso a la justicia. Por tanto, el acceso a la justicia es fundamental para impedirlos. Por tanto, el acceso a la justicia desempeña un papel de gran importancia a la hora de analizar el fenómeno del desahucio y su conformidad con las normas del Derecho Internacional. Los Estados deben garantizar que cualquier persona que afirme que haya sido violado su derecho a la protección contra los desalojos forzosos o esté amenazada de violación disponga de recursos jurídicos eficaces u otros recursos apropiados⁶³. El párrafo 1 del artículo 2 del PIDESC exige a los Estados Partes que utilicen "todos los medios apropiados", inclusive la adopción de medidas legislativas, para promover todos los derechos protegidos por el Pacto. El Comité ha señalado en su Observación General N° 3 (1990) que "es indudable que una legislación contra los desalojos forzosos es una base esencial para crear un sistema de protección eficaz". Esa legislación debería comprender medidas que: a) brinden la máxima seguridad de tenencia posible a los ocupantes de viviendas y tierras; b) se ajusten al Pacto; c) regulen estrictamente las circunstancias en que se puedan llevar a cabo los desalojos⁶⁴".

El Dictámen del Comité DESC del año 2014, correspondiente al *asunto I.D.G. c. España*, aborda específicamente la interdependencia entre ambos derechos, y sus implicaciones jurídicas. En dicha resolución, se realiza un análisis de cómo debe efectuarse de manera correcta la notificación de la demanda de ejecución hipotecaria, para que sea acorde con los estándares del PIDESC. La imposibilidad por parte del Estado de efectuar con suficientes garantías procesales esa notificación⁶⁵, de tal manera que el interesado obtenga conocimiento cierto del aviso judicial que se le notifica, afecta al derecho de defensa y supone, en este caso, una violación del derecho a la vivienda⁶⁶.

2.2 La justiciabilidad y exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en el Derecho nacional español

La Constitución Española de 1978 establece un nivel menor de protección efectiva para el ejercicio de los derechos reconocidos en el PIDESC (entre ellos, el derecho a la vivienda) en comparación con los derechos civiles y políticos. Esto se debe a que, salvo el derecho a la educación, estos derechos aparecen recogidos en el Capítulo III del Título I como principios rectores de la política social y económica⁶⁷. Esta ubicación sistemática implica que no gozan de las garantías jurisdiccionales previstas en el artículo 53.1 de la Constitución (procedimiento sumario, reserva de ley y recurso de amparo). Por el contrario, quedan sujetos a las limitaciones establecidas en el artículo 53.3 CE, en virtud del cual únicamente pueden reclamarse ante los tribunales ordinarios cuando así lo disponga una norma con rango de ley que los desarrolle (esto es, constituye un derecho de configuración legal). Sin embargo, los Tribunales Constitucionales, en términos de Derecho comparado, han favorecido su protección

⁶² Rolnik, R. (2019). *Op. Cit.* (p. 7).

⁶³ Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (OACNUDH). (2007). *Principios Básicos y Directrices sobre los Desalojos y el Desplazamiento Generados por el Desarrollo. Anexo I del Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado*. A/HRC/4/18. OACNUDH. (p. 6).

⁶⁴ Observación General N°7 de 1997. Comité DESC. *El derecho a una vivienda adecuada (art. 11. párr. 1): Los desalojos forzosos*. (20 Mayo de 1997). (p. 3, párr. 9).

⁶⁵ Aunque sea respetando tajantemente lo establecido en la LEC como alegaba España en su defensa durante el período de sesiones.

⁶⁶ Asociación Pro Derechos Humanos de España (APDHE). (2025). *La ejecución de los Dictámenes de los comités de Naciones Unidas: una asignatura pendiente*. (APDHE). (p. 75).

⁶⁷ Véase la STC N° 79/2024, de 21 de mayo, en su fundamento jurídico N°3. El mismo dispone que: "Por otra parte, hemos afirmado reiteradamente que el artículo 47 CE no reconoce un derecho fundamental a la vivienda, ni constituye un título competencial autónomo en favor del Estado, "sino que enuncia, (como consecuencia de su ubicación constitucional) "un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos" (artículo 53.3 CE) en el ejercicio de sus respectivas competencias".

indirecta vinculándolo con otros derechos fundamentales como el derecho a la inviolabilidad del domicilio o el derecho a la intimidad⁶⁸.

Esta circunstancia impide que la ciudadanía pueda invocar plenamente el derecho a la vivienda ante los órganos judiciales en la jurisdicción ordinaria⁶⁹. Priva a estos derechos de las garantías necesarias para asegurar su realización efectiva y generando, generando así un régimen jurídico desigual para los DESC. La no exigibilidad directa por los perjudicados resulta ser uno de los puntos débiles de los DESC, es ya que los mismos dependen de una prestación activa de los Estados y la asignación de unos recursos económicos a los mismos, y ello no siempre es posible⁷⁰. A modo de ejemplo, en un proceso judicial por desahucio de una vivienda, el inquilino demandado sólo puede oponerse a la demanda alegando: bien que sí se ha realizado debidamente el pago de las rentas reclamadas, o la falta de título legítimo del propietario. No obstante, no resulta posible invocar una vulneración del derecho a la vivienda con la finalidad de interrumpir el desahucio.

En atención a esta justiciabilidad deficitaria de los DESC que presenta el ordenamiento jurídico español, el Comité expresó en las Observaciones Finales sobre el Sexto Informe Periódico de España de 2018⁷¹ que “aun cuando el Comité toma nota de algunos importantes avances interpretativos en la jurisdicción ordinaria en relación a la aplicación de los derechos contenido en el Pacto, le preocupa que estos continúen siendo considerados como meros principios rectores de la política social y económica y que por tanto únicamente puedan ser invocados cuando hayan sido desarrollados legislativamente o en relación con otros derechos que cuentan con mayor protección, tal como el derecho a la vida⁷²”. En base a la anterior Recomendación, el Comité recomienda al Estado parte que: “a) Tome las medidas legislativas pertinentes para garantizar que los DESC cuenten con un nivel de protección análogo al que se brinda a los derechos civiles y políticos y para promover la aplicabilidad de todos los derechos consagrados en el Pacto en todos los niveles del sistema judicial, inclusive mediante el recurso de amparo⁷³”. Asimismo, se recomienda al Estado parte que: “Realice capacitaciones, especialmente entre jueces, abogados, agentes del orden, miembros del Congreso de los Diputados y otros actores encargados de la aplicación del Pacto, sobre el contenido de los derechos del Pacto, incluidas las Observaciones Generales del Comité, y sobre la posibilidad de invocarlos ante los tribunales⁷⁴”.

Así pues, el informe de la Relatora Especial⁷⁵ de las Naciones Unidas sobre el derecho a una vivienda del año 2019 recopila los diez principios normativos clave que los Estados deben respetar para garantizar que todos los componentes del derecho a la vivienda puedan ser plenamente justiciables, objeto de recursos efectivos y que los Estados rindan cuentas por su cumplimiento: 1) Acceso inclusivo a la justicia. ebe garantizarse por todos los medios apropiados y atender las necesidades de diversos grupos, sin discriminación; 2) Aplicación del derecho internacional: Los Estados deben implementar el derecho a la vivienda en su ordenamiento jurídico interno con al menos el mismo nivel de protección que el derecho internacional de los derechos humanos; 3) Capacidad de participación: Las personas, grupos, hogares y comunidades deben tener la capacidad de presentar reclamaciones y participar en todos los procesos legales y vías de recurso; 4) Justiciabilidad del derecho a la vivienda: La denegación

⁶⁸ Pérez Daudí, V. (2021). *Tutela efectiva y derecho a la vivienda*. Atelier. (p. 69).

⁶⁹ Hay que tener en consideración que los juicios verbales de desahucio en el ámbito arrendaticio urbano se pueden producir hasta en tres jurisdicciones diferentes: en la social, en la contencioso-administrativa y, por supuesto, en la jurisdicción civil. Véase Torres López, A., & Costas de Vicente, B. (2023). *Arrendamientos Urbanos: comentarios, legislación y jurisprudencia adaptada a la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda*. Sepín. (p. 580).

⁷⁰ Pérez Daudí, V. (2021). *Op. Cit.* (p. 29).

⁷¹ En el apartado C sobre “Principales motivos de preocupación y recomendaciones”, donde se aborda expresamente la cuestión de la Justiciabilidad de los DESC. Véase *Observaciones Finales sobre el Sexto Informe Periódico de España*. Comité DESC. (25 de abril de 2018). Consejo Económico y Social. E/C.12/ESP/CO/6. (p. 2).

⁷² A este respecto, la relatora especial, en su informe de 2019 plantea una pregunta crucial, que ayuda a centrar el fondo de la cuestión: entonces, “¿a dónde recurrir para reivindicar mi derecho a la vivienda?”. Como respuesta, el informe indica que dicha pregunta “debe ser respondida en el contexto del ordenamiento jurídico concreto de un Estado”. Véase Rolnik, R. (2019). *Op. Cit.* (p. 5).

⁷³ *Observaciones Finales sobre el Sexto Informe Periódico de España*. Comité DESC. *Op. Cit.* (p.2).

⁷⁴ *Idem*.

⁷⁵ La relatora especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a una vivienda adecuada en aquel año era la Sra. Leilani Farha. El mandato actual del Relator Especial lo ocupa el Sr. Balakrishnan Rajagopal.

del acceso a la justicia no puede justificarse si el derecho a la vivienda no se considera justiciable en el ordenamiento jurídico interno; 5) Obligaciones negativas y positivas: El acceso a la justicia debe aplicarse tanto a las obligaciones negativas como positivas del Estado, incluidas las de lograr progresivamente la efectividad del derecho a la vivienda; 6) Recursos administrativos y judiciales: Los Estados pueden delegar ciertos componentes del acceso a la justicia en órganos administrativos, pero deben garantizar recursos judiciales cuando sea necesario; 7) Interpretación conforme a derechos humanos: Los tribunales deben interpretar y aplicar el derecho interno de manera compatible con las obligaciones del Estado de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la vivienda; 8) Adopción de decisiones compatibles: Los procesos legales, administrativos y de establecimiento de políticas deben ser coherentes con las obligaciones del Estado de garantizar el derecho a la vivienda; 9) Recursos para violaciones individuales y sistémicas: Los recursos deben abarcar tanto indemnización y reparación por violaciones individuales como medidas para abordar causas estructurales y garantizar la no repetición; 10) Cumplimiento de recursos judiciales: Los gobiernos deben implementar los recursos ordenados por los tribunales con la participación de los titulares de derechos, asegurando supervisión independiente, plazos exigibles y consulta genuina⁷⁶.

Dicho lo cual, otro elemento importante que condiciona el grado de exigibilidad real de los DESC, aparte de los factores estructurales o institucionales del país antes referidos (derivados de la propia legislación nacional y la jurisdicción de los Tribunales ordinarios), es la naturaleza y alcance de las obligaciones del Estado derivadas del PIDESC:

De acuerdo al artículo 2.1 del PIDESC: “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, (...), especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga⁷⁷, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

En este sentido, el Comité DESC emitió la Observación General N° 3 que profundiza sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes del PIDESC. En ella, el Comité manifiesta que hay que tener en cuenta los recursos disponibles con los que cuenta cada Estado, y atender a sus capacidades reales de garantizar los DESC. No obstante, también se pone de relieve que la insuficiencia de recursos no es excusa para el incumplimiento de las obligaciones extraídas en el PIDESC, y que la obligación del Estado Parte de asegurar el disfrute más amplio posible de los derechos pertinentes continúa vigente. Asimismo, las medidas desplegadas para lograr los objetivos del PIDESC deben adoptarse “dentro de un plazo razonablemente breve tras la entrada en vigor del Pacto para los Estados interesados”; y “ser deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones reconocidas en el Pacto”. Por otro lado, cada Estado Parte tiene un margen de discrecionalidad para decidir por sí mismo qué medios son los más apropiados para lograr los objetivos del PIDESC, de acuerdo con las circunstancias⁷⁸.

No obstante, es importante resaltar que, si bien la garantía de los DESC supone un comportamiento u obligación activa de la Administración Pública que implica una inversión económica y un despliegue de medios muy costoso para su efectiva realización (V. gr. la construcción de parque público de vivienda), entre las medidas que cabría considerar apropiadas, además de las técnicas, económicas o legislativas, está la de ofrecer recursos judiciales efectivos, lo cual supone en muchas ocasiones un coste económico de escasa entidad. Sirva como ejemplo el siguiente: si nos situamos en un supuesto de lanzamiento de una vivienda en un proceso de desahucio por falta de pago, garantizar el

⁷⁶ Véase Rolnik, R. (2019). *Op. Cit.* (pp. 5-8).

⁷⁷ En el informe de 2019 de la Relatora Especial sobre acceso a la justicia, se indica que “El derecho internacional de los derechos humanos impone una serie de obligaciones generales a los gobiernos y los tribunales con respecto al acceso a la justicia para la defensa del derecho a la vivienda(...)”. Y añade que “Los Estados están facultados para determinar la mejor forma de garantizar el acceso a la justicia respecto de los diversos componentes del derecho a la vivienda, pero no están facultados para determinar si garantizan o no ese acceso”. Véase Rolnik, R. (2019). *Op. Cit.* (p. 5).

⁷⁸ Comité DESC. (s/f). *Observaciones Generales aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. N° 1 a N° 19: HRI/GEN/1/Rev.9(Vol.I); N° 20: E/C.12/GC/20; N° 21: E/C.12/GC/21. conf-dts1.unog. https://conf-dts1.unog.ch/1%20spa/tradutek/derechos_hum_base/cescr/00_1_obs_grales_cte%20dchos%20ec%20soc%20cult.html#GEN3.*

derecho a la vivienda del inquilino consistiría únicamente en la decisión judicial de imponer la suspensión del desahucio (o una medida provisional conducente al mismo fin), al razonar que la ejecución supone graves consecuencias para la persona desahuciada en su bienestar físico y mental, constatando un evidente desequilibrio con el beneficio que se pretende obtener al proteger el bienes jurídicos que se busca tutelar (a saber, la propiedad privada del propietario).

Por último, en el ámbito del Derecho interno español resultan reseñables (sin ánimo de exhaustividad) algunas de las siguientes herramientas y procedimientos en la vía contencioso-administrativa para la tutela del derecho a la vivienda. Pueden contribuir a optimizar el grado de exigibilidad de los DESC ante las autoridades competentes, reclamando que la Administración Pública garantice su cumplimiento efectivo: a) Acción pública en materia de vivienda. El artículo 5 LDV amplía el ámbito de protección del artículo 19 Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (en adelante, LJCA) que establece la legitimación activa y la capacidad procesal ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, y reconoce una limitada acción pública a las ONG. Las personas jurídicas sin ánimo de lucro pueden exigir el cumplimiento de la normativa en materia de vivienda y ejercitar una acción de nulidad contra actos administrativos contrarios a los derechos reconocidos (artículo 5 de LDV)⁷⁹. La acción popular o pública constituye “un supuesto especial de legitimación; donde se ejerce por cualquier persona, física o jurídica, (nacional o extranjera) una pretensión en defensa de la legalidad y no en defensa de intereses legítimos o derechos subjetivos afectados; por lo que el recurrente no debe acreditar la existencia de un vínculo concreto (utilidad instrumental) con el objeto del procedimiento administrativo o el proceso contencioso- administrativo⁸⁰”. b) Denuncias por incumplimiento de la función social de la propiedad. En casos de viviendas desocupadas, algunas leyes autonómicas (como la Ley andaluza, que ha establecido el deber de uso como un deber esencial de la propiedad) permiten denunciar este incumplimiento, lo que puede derivar en sanciones, alquiler forzoso o expropiación. La imposición del deber de uso efectivo de las viviendas es una importante novedad de la LDV. Ante su incumplimiento por parte de los propietarios, su derecho a la propiedad “cede ante la dimensión social del mismo “en situaciones en que la escasez de viviendas o/y la carestía de las existentes impide la satisfacción de las necesidades sociales, comprometiendo la efectividad del derecho a la vivienda⁸¹”. c) Participación ciudadana en el Consejo Asesor de Vivienda (artículo 26 LDV). Se trata de un órgano consultivo con la finalidad de asegurar la participación de los distintos agentes sociales en la elaboración y desarrollo de la política de vivienda⁸².

3. EL PROCESO JUDICIAL DE DESAHUCIO POR FALTA DE PAGO Y GARANTÍAS PROCESALES EN LA LEC⁸³

3.1 La regulación procesal del desahucio en el marco de los estándares internacionales de las Naciones Unidas

Con gran claridad expositiva, el Comité DESC ha puesto de manifiesto que “la prohibición de los desalojos forzosos no se aplica a los desalojos que se llevan a cabo de conformidad con la legislación, ni conforme a las disposiciones de los tratados internacionales de derechos humanos”. En otras palabras, el desahucio es una realidad plenamente conforme con el ordenamiento jurídico y la legalidad vigente, con la que debemos aprender a convivir. El desahucio por falta de pago descansa sobre la preexistencia de un contrato de arrendamiento: un contrato de carácter sinalagmático en el cual concurren obligaciones bilaterales o recíprocas. La finalidad (y justificación práctica) del desahucio reside en la función de recuperar de manera rápida y sencilla la posesión de la vivienda, garantizando así la tutela judicial efectiva del derecho de propiedad del arrendador o propietario; en casos de incumplimiento contractual

⁷⁹ Chinchilla Peinado, J. A., López de Castro García-Morato, L., Velasco Caballero, F., & Domínguez Martín, M. (2024). *Estudios sobre el derecho a la vivienda*. RDU. (p. 76).

⁸⁰ Chinchilla Peinado, J. A., López de Castro García-Morato, L., Velasco Caballero, F., & Domínguez Martín, M. (2024). *Op. cit.* (p. 79).

⁸¹ Chinchilla Peinado, J. A., López de Castro García-Morato, L., Velasco Caballero, F., & Domínguez Martín, M. (2024). *Op. cit.* (p. 194).

⁸² Chinchilla Peinado, J. A., López de Castro García-Morato, L., Velasco Caballero, F., & Domínguez Martín, M. (2024). *Op. cit.* (p. 374).

⁸³ Véase Anexo *Figura 1* y *Figura 2*.

del arrendatario donde este desatiende una de sus obligaciones esenciales: el abono de la renta del alquiler.

No obstante, partiendo de la referida base jurídico-material (que es inapelable), rescatamos una vez más las palabras recogidas en las Observaciones Finales del Sexto Informe Periódico de España de 2018, donde el Comité DESC pone de relieve la falta de protección en la seguridad jurídica en la tenencia⁸⁴, así como en la necesidad de una reforma legislativa en su normativa procesal⁸⁵. A propósito de ello, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (en adelante ACNUDH) ha dictaminado que “Los Estados deben adoptar medidas legislativas y normativas que prohíban la ejecución de los desalojos que no estén conformes con sus obligaciones internacionales de derechos humanos⁸⁶”. Además, el principio esencial N°2 sobre el acceso a la justicia y el derecho a la vivienda del Informe de 2019 de la Relatora Especial sobre vivienda plantea que “los Estados han de poner en práctica el derecho a la vivienda en su ordenamiento jurídico interno, de manera que se garantice al menos el mismo nivel de protección que el que ofrece el derecho internacional de los derechos humanos⁸⁷”. Por ello, en el presente apartado se procede a un análisis sucinto de los puntos más conflictivos de la regulación de los desahucios arrendaticios por falta de pago contenida en la LEC, que vienen a generar una situación de desprotección jurídica en el derecho a la vivienda del inquilino.

El Derecho internacional emanado de la Observación General N°7 del Comité DESC⁸⁸, así como el Folleto informativo N° 25/Rev.1 sobre “Desalojos forzosos” publicado por ACNUDH y ONU Habitat, desgranar una serie de garantías adjetivas o procesales que deben respetarse en todas las etapas de un proceso de desahucio: “a) una oportunidad de celebrar consultas auténticas con las personas afectadas; b) un plazo suficiente y razonable de notificación a todas las personas afectadas con antelación a la fecha prevista para el desalojo; c) facilitar a todos los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y, en su caso, a los fines a que se destinan las tierras o las viviendas; d) la presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes en el desalojo, especialmente cuando este afecte a grupos de personas; e) identificación exacta de todas las personas que efectúen el desalojo; f) no efectuar desalojos cuando haga muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento; g) ofrecer recursos jurídicos; y h) ofrecer asistencia jurídica siempre que sea posible a las personas que necesiten pedir reparación a los tribunales⁸⁹”. Por otro lado, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (en adelante ACNUDH) ha establecido los siguientes elementos que deben contemplar los Estados en la configuración de su marco jurídico: “Todas las personas que estén amenazadas o sean objeto de desalojos forzosos tienen el derecho de acceder oportunamente a un recurso. Entre las medidas apropiadas figuran una audiencia imparcial, acceso a la asistencia letrada, asistencia jurídica, retorno, restitución, reasentamiento, rehabilitación e indemnización y éstas deben ajustarse, según se aplique, a los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones⁹⁰”.

⁸⁴ Observaciones Finales sobre el Sexto Informe Periódico de España. Comité DESC. (25 de abril de 2018). Consejo Económico y Social. E/C.12/ESP/CO/6. (p. 7).

⁸⁵ *Idem*.

⁸⁶ Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (OACNUDH). (2007). *Principios Básicos y Directrices sobre los Desalojos y el Desplazamiento Generados por el Desarrollo. Anexo I del Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado*. A/HRC/4/18. OACNUDH. (p. 7).

⁸⁷ Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto de 2019. *El acceso a la justicia para la defensa del derecho a la vivienda*. (15 de enero de 2019). Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/40/61. (p. 6).

⁸⁸ Observación General N°7 de 1997. Comité DESC. *El derecho a una vivienda adecuada (art. 11. párr. 1): Los desalojos forzosos*. (20 Mayo de 1997). Comité DESC. (p. 4).

⁸⁹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (ACNUDH) & ONU Hábitat. (2014). *Folleto informativo núm. 25/Rev.1 sobre desalojos forzosos*. ONU. (p. 34).

⁹⁰ Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (OACNUDH). (2007). *Principios Básicos y Directrices sobre los Desalojos y el Desplazamiento Generados por el Desarrollo. Anexo I del Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado*. A/HRC/4/18. OACNUDH. (p. 14).

3.2 Observaciones Finales sobre el Sexto Informe Periódico de España⁹¹

Actualmente se han realizado un total de seis Observaciones Finales sobre los Informes periódicos presentados por España. De los cuales, el Sexto informe periódico de España es el más reciente, saliendo a la luz en el año 2018. Por esta razón de actualidad, además de su vital importancia, venimos a dedicar una atención especial al mismo (aunque sin ánimo de exhaustividad).

Los informes periódicos, que elaboran los Estados parte, en virtud del artículo 16 del PIDESC, versan sobre multitud de temas sociales, políticos, económicos de la agenda estatal de los países. Los cuales son propuestos al Estado parte por el propio Comité DESC con antelación, mediante la denominada “Lista de Cuestiones Previa a la Presentación del Informe Periódico”. El fin último es obtener información valiosa sobre los avances realizados por el país en distintas materias, las medidas aplicadas y la situación actual. Por el contrario, el objetivo principal de las Observaciones Finales que formula el Comité, en vista del informe presentado por el país, es ayudar a cumplir con sus obligaciones en virtud del PIDESC. Proporcionando interpretación, aclaraciones y orientación sobre las disposiciones de este tratado internacional.

Dentro del contenido sustantivo de las Observaciones Finales sobre el Sexto Informe Periódico de España, encontramos comentarios y recomendaciones del propio Comité que hacen una referencia específica al marco normativo español en materia de garantías y desahucios. Así como la protección del derecho a la vivienda en general. Así pues, en el apartado 35 de las Observaciones finales sobre el Sexto Informe Periódico de España, dentro del apartado dedicado al derecho a una vivienda adecuada, el Comité DESC expresa su preocupación en España respecto a “la falta de protección adecuada de la seguridad de la tenencia⁹²”. Por otro lado, en la letra C) del apartado número 36 de las Observaciones Finales (y a su vez, dentro del apartado dedicado al derecho a una vivienda adecuada), el Comité recomienda que “se revise la legislación sobre arrendamientos y se lleve a cabo las modificaciones necesarias a fin de garantizar una protección adecuada de la seguridad de la tenencia y establecer mecanismos judiciales efectivos que garanticen la protección del derecho a una vivienda adecuada⁹³”.

Por último, en los párrafos 37 y 38 (dedicados expresamente a los desahucios), se declara lo siguiente: “Si bien el Comité toma nota de las medidas que está adoptando el Estado parte para prevenir que se lleven a cabo desahucios por ejecuciones hipotecarias y por falta de pagos de arrendamientos, continúa preocupado por la falta de un marco legislativo adecuado que determine las debidas garantías legales y procesales para las personas afectadas (artículo 11)”. Así pues, el Comité DESC insta a España, en su calidad de Estado parte firmante del PIDESC, a que: “adopte un marco legislativo que establezca requisitos y procedimientos adecuados para llevar a cabo desahucios (...), que entre otros incorpore los principios de razonabilidad y proporcionalidad, así como las debidas garantías legales y procesales para las personas afectadas, asegurando que las personas afectadas tengan acceso a una compensación o la opción de una vivienda alternativa adecuada, sean informadas con un plazo suficiente y razonable de notificación sobre las decisiones que ordenen los desahucios y tengan acceso a un recurso judicial efectivo⁹⁴”. A continuación, haremos breve mención a los diferentes informes de seguimiento⁹⁵

⁹¹ Véase *Observaciones Finales sobre el Sexto Informe Periódico de España*. Comité DESC. (25 de abril de 2018). Consejo Económico y Social. E/C.12/ESP/CO/6.

⁹² *Observaciones Finales sobre el Sexto Informe Periódico de España*. Comité DESC. (25 de abril de 2018). Consejo Económico y Social. E/C.12/ESP/CO/6. (p. 7).

⁹³ A este respecto, puede ser de utilidad el documento “Principios Básicos y Directrices sobre los desahucios”, elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) en 2007. Un instrumento práctico para orientar a los Estados en el desarrollo de las políticas públicas, legislación, procedimientos y medidas preventivas en situaciones de desahucio.

⁹⁴ *Observaciones Finales sobre el Sexto Informe Periódico de España*. Comité DESC. *Op. Cit.* (p. 7).

⁹⁵ Son aquellos informes en los que los Estados Parte presentan información sobre la aplicación del PIDESC en su territorio durante un período de tiempo concreto. Permitiendo evaluar al Comité el cumplimiento de las obligaciones de los Estados. Dentro de estos informes, también se pueden incluir informes provenientes de la sociedad civil. Aportan una fuente de información externa a los Estados que resulta muy positiva y valiosa, pues gozan de mayor presunción de objetividad e independencia política que la información aportada por los propios Estados en sus informes de seguimiento. Contribuyen así a la rendición de cuentas y a la verificación de la información aportada por los Estados. Además, suelen ser muy precisos, especializados y completos.

aportados por España, el Comité DESC, la Plataforma DESC España y Amnistía Internacional. Como una manera de obtener información sobre el cumplimiento efectivo del PIDESC por parte del Estado Español, en materia de vivienda y desahucios, desde todos los puntos de vista (el institucional, el estatal y el activista):

En la respuesta del Estado Español⁹⁶, se informa sobre las reformas legales realizadas para abordar los desahucios, alegando que vienen a mejorar la protección⁹⁷ frente a los desahucios y garantizan los derechos de las personas afectadas: a) la Ley 5/2018, de 11 de junio, modifica la LEC para agilizar la recuperación de viviendas ocupadas ilegalmente. Regula la coordinación con los servicios sociales en casos de vulnerabilidad, si bien dicha coordinación depende del consentimiento de los afectados⁹⁸; b) el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, que introduce medidas para suspender temporalmente los desahucios de hogares vulnerables, hasta que los servicios sociales adopten medidas de protección. La suspensión puede durar un mes si el demandante es una persona física, o tres meses si se trata de persona jurídica. También establece que los juzgados informen a los servicios sociales cuando se evidencian casos de vulnerabilidad.

En su evaluación, el Comité DESC valora las reformas legales emprendidas, pero considera que los avances realizados por España son insuficientes. Se señala que persisten vacíos significativos como la falta de análisis de proporcionalidad y necesidad de los desahucios caso por caso; la ausencia de mecanismos que garanticen una vivienda alternativa adecuada para las personas desalojadas; La limitada coordinación efectiva entre los tribunales y los servicios sociales.

Por otro lado, la Plataforma DESC España⁹⁹ critica la insuficiencia de las medidas adoptadas por el Estado español. Destaca la crisis de asequibilidad de la vivienda, con un aumento significativo de los precios de alquiler y compra y un parque de vivienda social que cubre menos del 2.5% de los hogares; se señala que las reformas legales no han sido acompañadas de recursos suficientes para los servicios sociales ni para los juzgados, lo que limita su efectividad; denuncian que no existe un parque de vivienda social y de emergencia suficiente para atender los casos de desahucios; la Plataforma DESC recomienda a España que desarrolle un plan estratégico de vivienda social con fondos suficientes; modifique la LAU en aras de proteger a los inquilinos y limitar los precios abusivos; y garantice el realojo obligatorio en casos de vulnerabilidad y pérdida de vivienda.

Amnistía Internacional¹⁰⁰ considera (al igual que la Plataforma DESC España en sus observaciones), que las medidas adoptadas son insuficientes: los desahucios se realizan sin garantías suficientes para proteger los derechos de las personas afectadas, especialmente en casos de vulnerabilidad; la legislación no exige a los jueces evaluar la proporcionalidad y razonabilidad de los desahucios caso por caso; se denuncia la falta de inversión en vivienda social, la cual representa solo el 2.5% del parque residencial, y la ausencia de medidas efectivas para garantizar vivienda alternativa adecuada tras los desahucios.

Amnistía Internacional propone a España, del mismo modo que la Plataforma DESC España: Modificar la LEC para exigir a los jueces evaluar la proporcionalidad de los desahucios; Incrementar el parque de vivienda social mediante el uso de recursos disponibles; Regular el mercado privado de vivienda para mejorar la asequibilidad.

3.3 El juicio verbal de desahucio arrendaticio por falta de pago y sus múltiples reformas legislativas

⁹⁶ Información recibida de España sobre el seguimiento de las Observaciones Finales sobre su sexto informe periódico. Jefatura del Estado. (23 de diciembre de 2019). Comité DESC. E/C.12/ESP/FCO/6.

⁹⁷ Sin embargo, en su exposición no se menciona la implementación de un protocolo nacional de cooperación entre juzgados y servicios sociales.

⁹⁸ Tal y como hemos indicado *ad supra* apartado 5.2.

⁹⁹ Plataforma DESC España. (2018). *Informe Intermedio seguimiento. Observaciones Finales 6º Examen Periódico PIDESC al Reino de España*. Plataforma DESC España. (pp. 7).

¹⁰⁰ Amnistía Internacional. (2018). *Submission to the united nations committee on economic social and cultural rights on Spain*. Amnistía Internacional. (pp. 6).

La figura del juicio verbal se regula en los artículos 437 y siguientes de la LEC. Es el procedimiento adecuado para el enjuiciamiento de ciertos litigios arrendaticios “por razón de la materia litigiosa”. Es decir, se tramitan por la modalidad procesal de juicio verbal aquellas demandas que “con fundamento en el impago de la renta o cantidades debidas por el arrendatario, o en la expiración del plazo fijado contractual o legalmente, pretendan que el dueño, usufructuario o cualquier otra persona con derecho a poseer una finca rústica o urbana, dada en arrendamiento, ordinario o financiero, o en aparcería, recuperen la posesión de dicha finca” (artículo 250.1.1º LEC); Así como aquellas otras demandas “que pretendan la recuperación de la plena posesión de una finca rústica o urbana, cedida en precario, por el dueño, usufructuario o cualquier otra persona con derecho a poseer dicha finca” (artículo 250.1.2º LEC)¹⁰¹.

Las pretensiones de desahucio tienen como premisa la posesión de un inmueble por parte de un tercero; y se persigue “hacer cesar en la tenencia o disfrute del mismo a quien lo ocupa, sin pagar renta o merced, y sin razón en derecho distinta de la mera liberalidad o tolerancia del propietario del referido inmueble¹⁰²”.

La mayoría de los desahucios¹⁰³ que se realizan en España se deben al impago del alquiler. Según datos del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), los desahucios por impago de alquiler suponen aproximadamente el 74% del total de desahucios en España, según estudios del CGPJ¹⁰⁴. Por ello, en base a esta abrumadora superioridad numérica que lo convierte en un fenómeno de gran repercusión social en detrimento del resto de tipos de juicio verbal de desahucio¹⁰⁵, vamos a limitar nuestro análisis a la regulación procesal de aquellos “conflictos arrendaticios urbanos por falta de pago de las rentas o cantidades debidas por el arrendatario”. Esta decisión de exclusividad del objeto de estudio (desahucio por falta de pago en viviendas privadas urbanas en régimen de alquiler) nos obliga a circunscribir el análisis normativo al contenido de la LEC.

A modo de aclaración, no vamos a ocuparnos del estudio de los desahucios en viviendas protegidas o de promoción pública¹⁰⁶. No obstante, dicho lo cual, conviene hacer mención al hecho de que, en función de si el contrato de arrendamiento recae sobre bienes patrimoniales o bienes demaniales de la Administración Pública, los primeros se regirán por las normas de Derecho Privado (es decir, la LEC), y los segundos por la Ley 33/2003 de 3 de noviembre del Patrimonio de las Administraciones Públicas (es decir, en los bienes demaniales opera el denominado desahucio administrativo).

En este momento, damos paso a tratar el asunto de las reformas legislativas en la norma procesal: El actual proceso de desahucio por falta de pago es fruto de las numerosas reformas legislativas en materia procesal civil que han tenido lugar desde la aprobación de la LEC¹⁰⁷. Su regulación se ha visto

¹⁰¹ Garberí Llobregat, J. (2018). *Los juicios verbales de desahucio*. AFERRE. (p. 27).

¹⁰² Garberí Llobregat, J. (2018). *Op. Cit.* (p. 29).

¹⁰³ Los siguientes datos pueden resultar de interés a fin de poder visualizar la magnitud de la crisis de los desahucios en España. “En el 2008 hubo un total de 27.000 desahucios; a partir del 2012 la cifra ronda los 70.000 anuales. (...) En el 2012, uno de los años más duros de la crisis, hubo un total de 70.257 pero, superada la crisis económica, el número de desahucios se mantiene igual. En 2018 hubo un total de 69.693 desahucios; (...) El número de desahucios por alquiler supera desde hace años a los desahucios por impago de hipotecas. En 2017, el 59% de los desahucios provinieron del impago del alquiler y en ciudades como Barcelona fueron el 85%. Véase Caicedo Camacho, N. (2022). *Regular los alquileres: la lucha por el derecho a una vivienda digna en España. Los desahucios por impago de alquiler: propuestas para hacerles frente*. Tirant lo Blanch. (p. 283).

¹⁰⁴ Consejo General del Poder Judicial. (2013). *Una aproximación a la conciliación de los datos sobre ejecuciones hipotecarias y desahucios*. Boletín Información Estadística. Nº 35. (p. 5).

¹⁰⁵ A través del juicio verbal se tramitan todas aquellas pretensiones de desahucio que se fundamenten, además de en la falta de pago de la renta o cantidades debidas por el arrendatario (artículo 250.1.1º LEC): En la expiración del plazo de la relación arrendaticia fijado contractual o legalmente (artículo 250.1.1º LEC); y en la posesión en precario de la cosa por parte del arrendatario (artículo 250.1.2º LEC).

¹⁰⁶ Si bien es un aspecto digno de investigación, donde interviene el problema de la vivienda social en España y el desahucio administrativo, no es comparable en términos numéricos, de incidencia social y actualidad con respecto a los lanzamientos producidos en viviendas de particulares.

¹⁰⁷ Martín González, M. (2016). *Especialidades del proceso de desahucio por falta de pago desde un punto de vista doctrinal y jurisprudencial*. Revista de Derecho UNED. Nº 18. (p. 4).

reiteradamente alterada en los últimos años, en virtud de las siguientes reformas legislativas¹⁰⁸: En primer lugar, por la Ley 13/2009, de 23 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina Judicial (LORLPOJ, en adelante); en segundo término, por la Ley 19/2009, de 23 de noviembre, de medidas de fomento y agilización procesal del alquiler y de la eficiencia energética de los edificios (LMFAPA, en lo sucesivo); en tercer lugar, por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de Medidas de Agilización Procesal (LMAP, en lo que sigue); en cuarto lugar, la posterior Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas (LMFFA, en lo sucesivo); en quinto lugar, la Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la LEC (LRLEC, en adelante); la Ley 5/2018, de 11 de junio (LRLEC, en lo que sigue), que ha introducido una nueva modalidad de juicio verbal de desahucio: el desahucio de los ocupantes de una vivienda que posean la misma ilegalmente; y, por último, la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda. En ella, se han introducido modificaciones que afectan no solamente a los juicios de desahucio arrendaticios y no arrendaticios (artículos 439, 440 y 441 LDV), sino también a las ejecuciones hipotecarias (artículo 655 bis LDV), así como a disposiciones comunes a todos ellos (artículos 150.4, 549, 675, 685 y 704 LDV)¹⁰⁹.

Estas constantes reformas de los juicios de desahucio desde la promulgación de la LEC nos muestran un proceso de gran repercusión social que las sucesivas crisis económicas y sociales han puesto de relieve exponencialmente, para agilizarlo o suspenderlo¹¹⁰, según el momento político, social y económico. Un claro ejemplo de tendencia legislativa a la suspensión (aunque el proceso actualmente mantiene en su integridad los mismos principios de sumariedad y ejecutividad de las anteriores reformas acometidas), lo tenemos con la reciente Ley 12/2023, de 24 de mayo, del Derecho a la Vivienda, en la que “con la pretensión de proteger a todos aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad social o económica, se introduce una complejidad en este tipo de procedimientos que, por su naturaleza, deberían ser rápidos y sencillos¹¹¹(...)”.

Una explicación plausible a las numerosas reformas producidas en la regulación del desahucio, así como al considerable esfuerzo “reformista” del legislador en los últimos años, reside en que el desahucio conforma uno de los elementos coadyuvantes de la especulación, el negocio inmobiliario y, en fin, de la crisis de la vivienda en España: “En este proceso, la regulación del desahucio se sitúa como una pieza clave. Los negocios especulativos, que tras las expulsiones de una vivienda generan grandes beneficios económicos para el capital financiero, necesitan un procedimiento administrativo o judicial que permita un desahucio fácil, rápido y con el menor coste económico. La especulación va muy ligada al aumento constante de los precios del alquiler y los desahucios permiten vaciar la vivienda para volver a ponerla en el mercado a un precio mucho mayor. Un desahucio rápido favorece la disponibilidad de las viviendas de alquiler y esta circulación de vivienda siempre disponible es la base de la especulación del alquiler¹¹²”.

3.4 Puntos conflictivos de la regulación procesal del juicio verbal de desahucio arrendaticio por falta de pago recogido en la LEC

3.4.1 El requerimiento al demandado y extrema brevedad en los plazos procesales

¹⁰⁸ Garberí Llobregat, J. (2018). *Los juicios verbales de desahucio*. AFERRE. (p. 17).

¹⁰⁹ Entre otras novedades, hay que destacar el requisito establecido (habida cuenta de la anulación parcial del TC en enero de 2025) de que en todas las demandas se acredite si el inmueble constituye vivienda habitual de la persona ocupante; si el demandante tiene la condición o no de gran tenedor; debiendo en dicho caso, demostrar si el demandado se encuentra o no en situación de vulnerabilidad económica; e intento previo de conciliación o mediación. También es apreciable el reforzamiento de la protección de personas en situación de vulnerabilidad.

¹¹⁰ Por supuesto, no podemos olvidar la jurisprudencia que proyecta claramente la protección judicial a favor de los intereses del propietario. Sobre la necesidad de agilizar las resoluciones de entregas de posesiones de inmuebles, la STC del Pleno 32/2019 de 28 de febrero de 2019 recuerda que “la demora prolongada de las autoridades públicas a la hora de ejecutar una orden judicial de desalojo de los ocupantes ilegales de un inmueble vulnera el derecho del titular legítimo a un proceso equitativo que garantiza el artículo 6.1 del CEDH y su derecho de propiedad”.

¹¹¹ Torres López, A., & Costas de Vicente, B. (2023). *Arrendamientos Urbanos: comentarios, legislación y jurisprudencia adaptada a la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda*. Sepín. (p. 573).

¹¹² Caicedo Camacho, N. (2022). *Los desahucios por impago de alquiler: propuestas para hacerles frente*. Regular los alquileres: la lucha por el derecho a una vivienda digna en España. Tirant lo Blanch. (p. 263).

En primer lugar, una especialidad importante es que no rige el plazo de espera de 20 días para despachar ejecución del apartado 4 del artículo 548 LEC¹¹³.

En los desahucios por falta de pago, tras la admisión a trámite de la demanda conforme a lo establecido en el artículo 438.1 LEC (y generalmente de forma simultánea a la misma), el letrado de la Administración de Justicia (en adelante LAJ) dictará el requerimiento al demandado, que se practicará en la forma prevista en el artículo 161 LEC.

En el citado requerimiento, se informa al demandado para que “en el plazo de 10 días, desaloje el inmueble, pague al actor o, en caso de pretender la enervación, pague la totalidad de lo que deba o ponga a disposición de aquel en el tribunal o notarialmente el importe de las cantidades reclamadas en la demanda y el de las que adeude en el momento de dicho pago enervador del desahucio; o en otro caso comparezca ante éste y alegue sucintamente, formulando oposición, las razones por las que, a su entender, no debe, en todo o en parte, la cantidad reclamada o las circunstancias relativas a la procedencia de la enervación”¹¹⁴.

No resulta comprensible que para estas actuaciones se otorgue al arrendatario un plazo tan breve de tiempo. Más lógico habría sido el plazo de 20 días, pues además de no dilatar la ejecución forzosa final, es más coherente con otros plazos procesales como el recogido en el juicio monitorio (artículo 815.1) o el plazo de espera para el cumplimiento voluntario en la ejecución de las resoluciones judiciales (artículo 548), además de considerarse el mínimo imprescindible para el desalojo de una vivienda o negocio, o incluso para la obtención de una posible financiación para el pago o enervación¹¹⁵. Este acortamiento de los plazos es consecuencia en gran medida de la reforma llevada a cabo a través de la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal, que introdujo la técnica del juicio monitorio en los desahucios.

3.4.2 La reclamación de rentas futuras

Se reconoce en la propia ley la posibilidad de imponer al arrendatario la condena de futuro consistente en pagar todas las rentas y cantidades que se devenguen desde la presentación de la demanda y hasta la entrega de la posesión efectiva de la finca¹¹⁶. Es decir, el demandado que ha incurrido en falta de pago deberá hacer frente a aquellos que se devengan durante el tiempo que dure el proceso judicial, hasta la ejecución definitiva. Lo que añade una carga económica añadida al inquilino.

3.4.3 El retraso en una mensualidad en el pago de la renta como causa de desahucio por falta de pago

Con respecto a este aspecto del proceso de desahucio, que resulta de enorme relevancia, las normas legales guardan silencio, por lo que resulta doctrina jurisprudencial.

Hasta la Sentencia del TS N° 1219/2008, de 19 de diciembre de 2008, tanto el propio tribunal como las Audiencias Provinciales consideraban que el retraso en el pago de la renta sólo cualifica para interponer una acción de desahucio por incumplimiento contractual cuando dicho retraso es reiterado. Esto es, cuando afecta a más de una mensualidad de renta¹¹⁷.

No obstante, la sentencia del TS N° 1219/2008 ha pasado a sostener que el retraso en el pago de la renta, “aunque solamente sea de una única mensualidad, es causa suficiente para interponer una acción de desahucio contra el arrendatario moroso”¹¹⁸. Por otro lado, esta doctrina contribuye a una mayor

¹¹³ Torres López, A., & Costas de Vicente, B. (2023). *Arrendamientos Urbanos: comentarios, legislación y jurisprudencia adaptada a la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda*. Sepín. (p. 630).

¹¹⁴ Artículo 438.5 LEC.

¹¹⁵ Torres López, A., & Costas de Vicente, B. (2023). *Op. Cit.* Sepín. (p. 602).

¹¹⁶ Se otorgó así rango legal, mediante la reforma del artículo 220 LEC, a lo que hasta ahora tan solo venía siendo una orientación meramente jurisprudencial.

¹¹⁷ Garberí Llobregat, J. (2018). *Los juicios verbales de desahucio*. AFERRE. (p. 33).

¹¹⁸ En el Fundamento Jurídico Segundo, se establece que: “el incumplimiento contractual no requiere de una persistente y tenaz resistencia a la observancia de lo convenido, sino que es suficiente que tal incumplimiento se produzca y frustre las

seguridad jurídica, en tanto se impone un criterio único y claro que no admite considerar las circunstancias del demandado que lo llevaron a incumplir el contrato de arrendamiento.

3.4.4 El carácter sumario del juicio verbal por desahucio produce limitaciones negativas en la capacidad alegatoria y probatoria

El carácter sumario del juicio verbal de desahucio por falta de pago de la renta o cantidades debidas por el arrendatario se desprende de los artículos 444.1 y 447.2 LEC¹¹⁹. Dicha sumariedad (que impide, entre otras cosas, conocer de las denominadas cuestiones complejas¹²⁰) produce las siguientes consecuencias para el demandado:

a) Los motivos de oposición son francamente limitados. Únicamente puede alegar en su defensa el hecho extintivo de haber abonado el pago de las cantidades debidas; o desvirtuar el hecho excluyente de la procedencia de la enervación de la acción de desahucio (artículo 22.4 LEC).

b) La proposición de medios de prueba directamente encaminados a demostrar la existencia del pago de las cantidades debidas por él; o bien que concurren los requisitos o circunstancias que le permiten enervar la acción de desahucio (para el caso en que el arrendador se haya negado a admitir el pago enervatorio alegando la improcedencia de la enervación)¹²¹.

3.4.5 Mecanismos de impugnación y régimen de oposición muy limitados

El demandado, bajo prohibición expresa del artículo 438.2 LEC, no puede oponer reconvencción alguna¹²². Por otro lado, asistimos a la exclusión del recurso de queja en la impugnación de la sentencia dictada en los juicios de desahucio. Según dispone el párrafo segundo del artículo 494 LEC: *No procederá el recurso de queja en los procesos de desahucio de finca urbana y rústica, cuando la sentencia que procediere dictar en su caso no tuviese la consideración de cosa juzgada*. Por tanto, la parte que impugne una sentencia de desahucio no puede, si el recurso devolutivo le es inadmitido, formular recurso de queja contra la inadmisión del mismo¹²³. Por añadidura, se ha introducido en el artículo 449.1 LEC un impedimento adicional a la tutela judicial efectiva y al derecho de acceso a la justicia de los demandados en un juicio verbal por desahucio, a saber: el presupuesto de estar al corriente del pago de las rentas para la interposición y durante la tramitación de recursos¹²⁴.

3.4.6 Posibilidad de acumulación procesal por la parte actora de la acción de desahucio junto con la reclamación de cantidad

La posibilidad de acumular la acción de desahucio con la de reclamación de cantidad en un juicio verbal no resulta coherente con la naturaleza sumaria del mismo¹²⁵. No obstante, se introdujo con la Ley 19/2009, de 23 de noviembre, de medidas de fomento y agilización procesal del alquiler y de la eficiencia energética de los edificios. Esta facultad de acumulación supone en la práctica un obstáculo de difícil solución para el demandado. Resulta lógico que, si se ha iniciado un desahucio por falta de pago, se presupone que la situación económica del inquilino le impide hacer frente a su obligación dineraria de abonar la renta mensual del alquiler. No obstante, la posibilidad de acumular la acción de desahucio y

legítimas expectativas de la otra parte". Véase Cubillo López, G. & Besser Valenzuela, I. (2014). *El proceso de desahucio por falta de pago*. Marcial Pons. Ediciones Jurídicas y Sociales. (p. 61).

¹¹⁹ Garberí Llobregat, J. (2018). *Los juicios verbales de desahucio*. AFERRE. (p. 47).

¹²⁰ Esto obedece a que en los juicios sumarios (al contrario que los procesos plenarios) sólo se enjuician aspectos muy concretos del conflicto, atendiendo a razones de celeridad o urgencia (como es la recuperación de la posesión de un inmueble).

¹²¹ Garberí Llobregat, J. (2018). *Op. Cit.* AFERRE. (p. 49).

¹²² *En ningún caso se admitirá reconvencción en los juicios verbales que, según la ley, deban finalizar por sentencia sin efectos de cosa juzgada.*

¹²³ Garberí Llobregat, J. (2018). *Op. Cit.* AFERRE. (p. 116).

¹²⁴ Torres López, A., & Costas de Vicente, B. (2023). *Arrendamientos Urbanos: comentarios, legislación y jurisprudencia adaptada a la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda*. Sepín. (p. 624).

¹²⁵ Dado que la acumulación de pretensiones en una misma demanda de desahucio puede conducir a una mayor complejidad procesal y a la necesidad de un análisis más profundo de la controversia.

reclamación de cantidad supone aumentar sustancialmente el monto total al que el demandado debe responder para poder enervar el desahucio.

Además, tras la reforma llevada a cabo por la LRLEC, se amplían las posibilidades de acumular acciones en los juicios de desahucio ya no solo frente al arrendatario, sino también frente al fiador o avalista solidario (previo requerimiento de pago no satisfecho)¹²⁶.

3.4.7 Simplificación y agilización de la ejecución de la sentencia de desahucio

La ejecución forzosa en los juicios por desahucio resulta “prácticamente inexorable”¹²⁷. Entre las razones de dicha afirmación figuran las siguientes:

Es requisito suficiente que, en la demanda sucinta de desahucio, el arrendador indique expresamente “que se tenga por solicitada la ejecución del lanzamiento en la fecha y hora que se fije por el Juzgado” (artículo 437.3 LEC) “para la ejecución directa (...) sin necesidad de ningún otro trámite para proceder al lanzamiento en el día y hora señalados en la propia sentencia o en la fecha que se hubiera fijado al ordenar la citación al demandado” (artículo 549.3 LEC). En otras palabras, actualmente en los juicios de desahucio no es necesaria demanda ejecutiva como presupuesto necesario para la ejecución de las sentencias.

En segundo lugar, se dispuso con carácter general que, en orden a la ejecución de resoluciones de condena de desahucio por falta de pago de rentas o cantidades debidas, o por expiración legal o contractual del plazo, el plazo legal de espera al que se refiere el artículo 548 LEC no resultase de aplicación¹²⁸.

Además, en el requerimiento que se insta al demandado, se apercibirá al mismo de que, de no realizar ninguna de las actuaciones citadas se procederá a su inmediato lanzamiento sin necesidad de notificación posterior; y que la falta de oposición al requerimiento supondrá la prestación de su consentimiento a la resolución del contrato de arrendamiento que le vincula con el arrendador.

3.4.8 La enervación del desahucio

La figura de la enervación (regulada en los apartados 4 y 5 del artículo 22 LEC) es probablemente la figura más característica de los juicios de desahucio. Consiste en el derecho (no absoluto) del arrendatario de evitar la resolución del contrato y el lanzamiento¹²⁹, abonando el importe de las que adeude en el instante de su ejercicio. En definitiva, se trata de “un privilegio que no tiene parangón en ningún otro tipo de procesos”¹³⁰.

Ha sido objeto de constantes modificaciones desde la promulgación de la actual LEC, sobre todo en lo referente al plazo del requerimiento previo que la excluye, que ha pasado de los originarios 4 meses, a los 2 meses, 1 mes y los actuales 30 días¹³¹. Por otro lado, anteriormente a la entrada en vigor de la presente LAU¹³² el régimen legal era mucho más favorable para el arrendatario, puesto que no existía límite en cuanto al número de enervaciones.

En lo relativo a los requisitos de procedencia de la enervación, el arrendatario tiene derecho a enervar la acción, salvo: a) Que haya existido una enervación anterior; b) que se haya efectuado por el

¹²⁶ Garberí Llobregat, J. (2018). *Los juicios verbales de desahucio*. AFERRE. (p. 20).

¹²⁷ Torres López, A., & Costas de Vicente, B. (2023). *Arrendamientos Urbanos: comentarios, legislación y jurisprudencia adaptada a la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda*. Sepín. (p. 629).

¹²⁸ Garberí Llobregat, J. (2018). *Los juicios verbales de desahucio*. AFERRE. (p. 21).

¹²⁹ Martín González, M. (2016). *Especialidades del proceso de desahucio por falta de pago desde un punto de vista doctrinal y jurisprudencial*. Revista de Derecho UNED. Nº 18. (p. 17).

¹³⁰ Torres López, A., & Costas de Vicente, B. (2023). *Arrendamientos Urbanos: comentarios, legislación y jurisprudencia adaptada a la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda*. Sepín. (p. 611).

¹³¹ Torres López, A., & Costas de Vicente, B. (2023). *Op. Cit.* (p. 612).

¹³² Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos.

arrendador un requerimiento previo fehaciente de pago con al menos treinta días de antelación a la presentación de la demanda¹³³.

Además, se ha modificado el momento procesal en el cual el arrendatario puede enervar la acción de desahucio por falta de pago de las rentas o cantidades debidas. El arrendatario que pretenda enervar la acción únicamente podrá verificarla durante el plazo de diez días. Siendo el dies a quo la fecha del requerimiento que el Secretario judicial traslada al demandado, una vez admitida la demanda sucinta¹³⁴.

¹³³ Torres López, A., & Costas de Vicente, B. (2023). *Op Cit.* (pp. 611-612).

¹³⁴ En consecuencia, a partir de la entrada en vigor de la LMAP, la enervación ya no puede producirse con eficacia en cualquier momento anterior a la celebración de la vista oral del juicio verbal (como sucedía hasta entonces), sino únicamente en el indicado plazo de 10 días. Véase Garberí Llobregat, J. (2018). *Los juicios verbales de desahucio*. AFERRE. (p. 21).

3.4.9 Las notificaciones, emplazamientos y citaciones¹³⁵

De resultar negativa la diligencia de citación, la Ley 19/2009 introdujo el sistema de la comunicación edictal, excluyendo la obligatoriedad de una actuación de averiguación previa en ciertos casos (esto es, la obligación de averiguación del domicilio del artículo 156 LEC). Sin embargo, la doctrina y la jurisprudencia siguen considerando la comunicación edictal como una medida excepcional¹³⁶. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 164 LEC, las condiciones para emplear esta vía de comunicación es que solo se permite como último recurso; cuando no se puede localizar al demandado ni efectuar la comunicación en los domicilios designados; y no se ha comunicado un nuevo domicilio de forma fehaciente. En estos casos, la notificación se realiza a través del Tablón Edictal Judicial Único o mediante publicación en el BOE¹³⁷.

El TC, si bien todavía no ha declarado formalmente su inconstitucionalidad, se ha pronunciado sobre la cuestión en diversas resoluciones¹³⁸. En este aspecto, los recursos de amparo presentados ante el Tribunal en los últimos años revelan que la doctrina sobre la notificación por edicto como último recurso “no está siendo aplicada con la expectativa esperada¹³⁹”.

En este ámbito, también hay que traer a colación los artículos 437.3 bis¹⁴⁰ y el 704.2¹⁴¹ de la LEC. En ellos, se hace referencia conjuntamente a la cuestión de los terceros ocupantes de la vivienda que no fueron demandados. Constituye una especialidad procesal en el régimen de notificaciones que también puede ser objeto de crítica. Al menos, desde el punto de vista de un proceso judicial que respete todas las garantías procesales y el derecho de defensa del inquilino. Dicho artículo establece que: *Cuando se solicitase en la demanda la recuperación de la posesión de una vivienda o parte de ella a la que se refiere el párrafo segundo del numeral 4.º del apartado 1 del artículo 250, aquélla podrá dirigirse genéricamente contra los desconocidos ocupantes de la misma, sin perjuicio de la notificación que de ella se realice a quien en concreto se encontrare en el inmueble al tiempo de llevar a cabo dicha notificación. A la demanda se deberá acompañar el título en que el actor funde su derecho a poseer.*

La disposición del artículo 437.3 bis LEC puede afectar negativamente a la seguridad jurídica en la tenencia que establece la Observación General Nº 4 al definir el concepto de vivienda adecuada, es decir, la protección efectiva contra desalojos arbitrarios, ilegales o forzosos, puesto que permite demandas genéricas contra ocupantes desconocidos. Ello podría generar situaciones de inseguridad

¹³⁵ En todos los casos de desahucio y en todos los decretos o resoluciones judiciales que tengan como objeto el señalamiento del lanzamiento, independientemente de que éste se haya intentado llevar a cabo con anterioridad, se deberá incluir el día y la hora exacta en los que tendrá lugar el mismo. Encontramos el origen de la exigencia legal de señalar el día y hora exactos en el sistema seguido por algunos Juzgados, especialmente en Barcelona, en los que, para evitar actos organizados contra lanzamientos, se limitaban a señalar el día en el que se iba a producir. Véase Torres López, A., & Costas de Vicente, B. (2023). *Arrendamientos Urbanos: comentarios, legislación y jurisprudencia adaptada a la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda*. Sepín. (p. 630).

¹³⁶ En esta línea, dentro del *Asunto I.D.G. contra España* (2015) el Comité DESC recomendó la adopción de las medidas legislativas pertinentes para garantizar que, en los procedimientos de ejecución hipotecaria, la notificación por edicto esté estrictamente limitada a situaciones que se hayan agotado todos los medios para practicar una notificación personal.

¹³⁷ Torres López, A., & Costas de Vicente, B. (2023). *Arrendamientos Urbanos: comentarios, legislación y jurisprudencia adaptada a la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda*. Sepín. pp.605-606.

¹³⁸ Sentencia del TC Nº 20/2021 de 15 de febrero (recurso de amparo); la STC Nº 122/2013 de 20 de Mayo de 2013 (recurso de amparo); STC Nº 94/2021, de 10 de mayo (recurso de amparo).

¹³⁹ Caicedo Camacho, N. (2022). *Los desahucios por impago de alquiler: propuestas para hacerles frente*. Regular los alquileres: la lucha por el derecho a una vivienda digna en España. Tirant lo Blanch. (p. 287).

¹⁴⁰ El artículo 437.3 bis LEC reza lo siguiente: *Cuando se solicitase en la demanda la recuperación de la posesión de una vivienda o parte de ella a la que se refiere el párrafo segundo del numeral 4.º del apartado 1 del artículo 250, aquélla podrá dirigirse genéricamente contra los desconocidos ocupantes de la misma, sin perjuicio de la notificación que de ella se realice a quien en concreto se encontrare en el inmueble al tiempo de llevar a cabo dicha notificación. A la demanda se deberá acompañar el título en que el actor funde su derecho a poseer.*

¹⁴¹ Artículo 704.2 LEC: *Si el inmueble a cuya entrega obliga el título ejecutivo estuviera ocupado por terceras personas distintas del ejecutado y de quienes con él compartan la utilización de aquél, el Letrado de la Administración de Justicia responsable de la ejecución, tan pronto como conozca su existencia, les notificará el despacho de la ejecución o la pendencia de ésta, para que, en el plazo de diez días, presenten los títulos que justifiquen su situación. El ejecutante podrá pedir al tribunal el lanzamiento de quienes considere ocupantes de mero hecho o sin título suficiente.*

jurídica para quienes habitan un inmueble sin disponer formalmente de un título de propiedad o arrendamiento, especialmente en contextos vulnerables o situaciones de necesidad extrema.

Al permitir una demanda contra ocupantes indeterminados, el artículo 437.3 bis LEC podría suponer un debilitamiento de las garantías procesales del demandado, al no identificar y notificar debidamente a la parte interesada. Da lugar al inicio de acciones judiciales aceleradas sin haber identificado claramente a la parte pasiva del proceso, lo que podría reducir sustancialmente la capacidad efectiva de las personas afectadas para defenderse o interponer recursos adecuados, pues puede impedir la oportunidad de defensa en la medida en que precluye los plazos para la contestación de la demanda o la celebración de la vista, al no haber sido debidamente notificado.

Así pues, se corre el riesgo de ejecutar un desahucio sin una debida ponderación del impacto social y humano, así como un análisis suficiente de la situación personal, social y económica de las personas afectadas, contraviniendo así los principios establecidos en la Observación General N°7. Particularmente, la necesidad de atención específica a los grupos más vulnerables; que los desalojos forzosos deben ser medidas estrictamente excepcionales; y siempre con garantías efectivas para los afectados.

4. CONCLUSIONES

En vista del análisis realizado de la regulación procesal del desahucio, es preciso formularse la siguiente pregunta: ¿Cumple la normativa española (la LEC) con la doctrina del TEDH y los pronunciamientos del Comité DESC? Consideramos, sin ningún género de duda, que la respuesta que merece es que no se cumple íntegramente.

Podemos concluir que algunos aspectos de la vigente regulación del proceso de desahucio por falta de pago contenida en la LEC vulneran los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 24.1 y 24.2 de la CE¹⁴², así como los estándares internacionales sobre los desahucios y el derecho a la vivienda recogidos en las Observaciones Generales N°4 y N°7 del Comité DESC. Ni la regulación general contenida en la LEC, para todo tipo de procesos en los que se acuerde el lanzamiento de personas vulnerables, ni por supuesto la nueva regulación que se introdujo por la Ley 5/2018, respecto al procedimiento de “desahucio exprés” frente a okupas.

En vista de la normativa procesal analizada, no se garantiza el respeto a los derechos afectados ni se da un plazo real a los servicios sociales para que intervengan. No se da audiencia a los ocupantes ni se garantiza su asistencia jurídica gratuita para el incidente de ejecución. No hay juicio de proporcionalidad. El procedimiento es rápido y eficaz, a costa de la desprotección de las personas vulnerables o su conversión en una nueva categoría criminalizante del inquilino: los *inquiokupas*¹⁴³.

En ese sentido, los gobiernos deben cumplir con su responsabilidad social en el ámbito de la vivienda. Sin lugar a dudas, el derecho a la vivienda constituye una cuestión política. Su plena realización no depende solamente de los recursos económicos de una sociedad para garantizar su cumplimiento. A este respecto, el Comité observa que “existen también considerables problemas de falta de vivienda y de viviendas inadecuadas en algunas de las sociedades más desarrolladas económicamente¹⁴⁴”. El Estado español, al firmar el PIDESC, se comprometió a tomar las medidas legislativas necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos reconocidos en el Pacto. De acuerdo al artículo 2 del PIDESC, se establece que: 1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación

¹⁴² A mayor abundamiento, también vulnera el derecho a la vivienda consagrado en el artículo 47 CE. A pesar de que, como hemos explicado en el trabajo, no constituye un derecho subjetivo directamente exigible, sino un mandato de optimización a los poderes públicos o principio rector de la política social y económica.

¹⁴³ A este respecto, véase García García, A. (2025). *Quién es (y quién no es) un okupa: un comentario a la STS de 25 de marzo de 2025*. Almacenederecho.org. <https://almacenederecho.org/quien-es-y-quien-no-es-un-okupa-un-comentario-a-la-sts-de-25-de-marzo-de-2025>.

¹⁴⁴ Observación General N° 4 de 1991. Comité DESC. *El derecho a una vivienda adecuada (art. 11)*. (13 de diciembre de 1991). (p. 2).

internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos. 2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

En línea con la cuestión de las obligaciones tuitivas de los Estados establecidos por el Derecho Internacional, hay que reconocer los esfuerzos del actual gobierno, los cuales son muy loables (la instauración de zonas tensionadas, la suspensión de los lanzamientos en situaciones de vulnerabilidad hasta diciembre de 2025, entre otras). No obstante, no está exenta de crítica. Algunas voces de la doctrina académica advierten de que las reformas producidas en el proceso de desahucio motivan “una dilación injustificada que, en definitiva, redundará en inseguridad jurídica; que traerá como consecuencia, con toda seguridad, un retraimiento en la oferta de alquiler de viviendas contrario al objetivo perseguido por la norma¹⁴⁵”. Pues se introducen nuevos requisitos para el lanzamiento que ralentizan el proceso, como el deber de acreditar del demandante que el inmueble constituye la vivienda habitual de la persona ocupante de la vivienda; y la aportación de documento acreditativo de la concurrencia o no de situación de vulnerabilidad económica del demandado. No obstante, esta aparente pretensión dilatoria o suspensiva de los desahucios, en la práctica, deviene en la práctica ineficaz. Poco o nada sirve prolongar la fecha final del lanzamiento si finalmente tendrá lugar el mismo, y si en paralelo no se modifican las leyes procesales para proporcionar una mayor protección de los derechos de los arrendatarios; o no se refuerzan los recursos de los servicios sociales y las soluciones habitacionales.

En ausencia de esos pasos previos de la Administración Pública y el gobierno, las consecuencias negativas de la ejecución del desahucio permanecerán inalterables.

En este punto, quisiera abordar la cuestión de las incesantes reformas legislativas que ha sufrido la regulación procesal del desahucio en España:

Dicho “desenfreno reformista” del legislador del procedimiento de desahucio en España tiene su origen fundamentalmente en factores como la entrada de los fondos especulativos de inversión¹⁴⁶ en el mercado de alquiler, y en la irrupción de la crisis económica en el año 2008: “La entrada de los fondos especulativos se produjo en paralelo a varias reformas legislativas de la LAU y de la LEC orientadas al recorte de los derechos y las garantías de los arrendatarios, a la eliminación de medidas que favorecen el control de los precios del alquiler y a la configuración de un procedimiento de desahucio que facilita la expulsión de las personas de sus viviendas”.

Las nuevas reformas emprendidas en el proceso de desahucio están encaminadas a favorecer el mercado del alquiler y agilizar los tiempos procesales. No obstante, en la práctica han mermado las capacidades de defensa de los inquilinos y, en definitiva, la seguridad jurídica en la tenencia que se consagra en la Observación General N°4 del Comité DESC.

El proceso de desahucio suele afectar a los colectivos más desfavorables de la sociedad. Son el *target group* que, con mayor probabilidad y dureza, puede llegar a sufrir un proceso de desahucio contra su vivienda alguna vez en su vida, así como las consecuencias de la aplicación de la normativa. Por tanto, la normativa procesal del desahucio por falta de pago contribuye a perpetuar y agravar la situación

¹⁴⁵ Torres López, A., & Costas de Vicente, B. (2023). *Arrendamientos Urbanos: comentarios, legislación y jurisprudencia adaptada a la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda*. Sepín. (p. 574).

¹⁴⁶ A este respecto, la relatora especial se ha pronunciado de la siguiente manera: “Las inversiones inmobiliarias de carácter predominantemente especulativo pueden tener efectos que menoscaban la seguridad de tenencia de las zonas urbanas al contribuir a un aumento del precio de la tierra y de la vivienda. Esto podría traducirse en un retroceso en el disfrute del derecho a una vivienda adecuada y un aumento del número de personas sin hogar. Las empresas comerciales deberían abstenerse de participar en este tipo de inversiones inmobiliarias para evitar dichos efectos adversos en los derechos humanos”. Véase Rolnik, R. (2013). *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*. ONU. Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/25/54. (p. 25).

de vulnerabilidad de los colectivos vulnerables de una forma estructural. Es decir, desde la propia legislación.

En esta línea, las facilidades procesales para llevar a cabo un desahucio no responden a una reforma aislada. Las leyes dictadas en el 2009 y 2011 forman parte de un proceso mucho más amplio de expulsión y privatización, en el cual la vivienda “ya no es en exclusiva un bien objeto de especulación en manos de constructores y promotores, sino también un activo en manos del poder financiero”¹⁴⁷.

La legislación española ha pasado de un modelo proteccionista de los derechos de los inquilinos (con anterioridad a la promulgación de la LEC vigente) a un régimen que equipara los derechos de arrendadores y arrendatarios. Caracterizado por la intención del legislador de hacer más expeditiva la posibilidad de recuperar la posesión de los bienes arrendados, a modo de incentivo para los sectores económicos dedicados al urbanismo y los arrendamientos urbanos¹⁴⁸.

Las comunicaciones individuales trasladadas hasta el momento ante el Comité DESC por la vulneración del derecho a la vivienda, tales como el caso *I.D.G c España* (2014); *Djazia y Bellili c. España* (2015); o *López Albán c. España* (2019); han puesto de relieve la falta de garantías procesales que padece la legislación española en lo que se refiere a la existencia de un recurso judicial efectivo y apropiado. La ausencia de estas garantías de defensa frente a los desahucios supone una violación del Pacto DESC, y del CEDH.

En el caso *I.D.G c. España*, se cuestionó la normativa porque ésta no asegura que las diligencias de notificación de los actos y órdenes más relevantes en un procedimiento de desahucio se practiquen de una manera adecuada y efectiva que permita la defensa de los derechos de las personas afectadas.

En *Djazia y Bellili c. España* (2017) se evidenció que en los procesos judiciales sobre desahucios los demandantes sólo pueden alegar el pago total o parcial del monto del arrendamiento, pero no un recurso efectivo que les permita exponer ante el juez las consecuencias desproporcionadas o negativas del desalojo. Además, a la vista de este último caso se dejó en evidencia que los desalojos se decretan sin posibilidad de alegar a las partes las circunstancias y la situación de necesidad; sin un juicio de proporcionalidad, dado que el artículo 444 de la LEC impide discutirse diferentes al pago de los alquileres; ni tampoco se faculta al juez para que valore las consecuencias que puede tener el desalojo sobre los demandantes y la presencia de colectivos vulnerables, como menores de edad¹⁴⁹.

No existe en la legislación vigente el espacio procesal correspondiente para que el juez o la jueza pueda valorar la situación de vulnerabilidad de las personas afectadas y la compatibilidad de la medida con las disposiciones establecidas en el Pacto. Tan sólo es posible alegar y evaluar cuestiones vinculadas con los pagos, pero no la situación de necesidad y las vulneraciones de los derechos que lleva consigo un desalojo. Al hilo de esta carencia de la regulación estatal, mencionamos a su vez el caso *López Albán c. España* (2019). En dicho proceso, se cuestionó la legislación española porque los procedimientos de ejecuciones inmediatas no preveían vías para la evaluación de la proporcionalidad entre el fin perseguido por la medida y sus consecuencias sobre las personas desalojadas.

Finalmente, procedemos a plantear una serie de proposiciones de *lege ferenda* relativas al derecho a la vivienda y a la protección judicial contra los desalojos:

a) En la actual coyuntura económica, social y política, resulta más urgente que nunca reivindicar la indivisibilidad de los derechos humanos. Esto implica asegurar que todos los derechos humanos reconocidos en la Constitución dispongan de procedimientos específicos, ágiles y eficaces de protección, incluyendo el acceso al recurso de amparo constitucional. Para ello, resulta imprescindible una reforma en el texto constitucional que coloque el derecho a la vivienda, consagrado en el artículo 47 CE, dentro

¹⁴⁷ Caicedo Camacho, N. (2022). *Los desahucios por impago de alquiler: propuestas para hacerles frente*. Regular los alquileres: la lucha por el derecho a una vivienda digna en España. Tirant lo Blanch. (p. 292).

¹⁴⁸ Cubillo López, G. & Besser Valenzuela, I. (2014). *El proceso de desahucio por falta de pago*. Marcial Pons. Ediciones Jurídicas y Sociales. (p. 63).

¹⁴⁹ Caicedo Camacho, N. (2022). *Op. Cit.* (p. 289).

del bloque de constitucionalidad de los derechos fundamentales del Título I, Capítulo segundo, Sección primera, que abarca los artículos 15 al 29.

b) Parece imprescindible prever un cauce específico para que los jueces y tribunales competentes adopten de manera directa las medidas provisionales solicitadas por el Comité DESC, sin que exista la posibilidad de obviar estas medidas y de proceder con los lanzamientos.

c) Es imperativo mejorar la protección judicial de las personas en riesgo de ser desalojadas. A la luz de los pronunciamientos del Comité, debe introducirse la obligación de realizar un juicio de razonabilidad y proporcionalidad con carácter previo a cualquier desalojo, que permita examinar las circunstancias económicas, sociales y familiares de cada caso y que permita evaluar el riesgo de que el desalojo conlleve una vulneración del derecho a la vivienda o de otros derechos humanos. Además, debe reconocerse el acceso a un recurso judicial efectivo y apropiado que permita revisar la proporcionalidad de estas medidas. Ello debe ir acompañado, en su caso, de la posibilidad de obtener asistencia jurídica gratuita, sin que esta pueda ser denegada sobre la base de la no sostenibilidad de la pretensión jurídica del demandado (como tuvo lugar en el *caso Djazia y Bellili c. España* de 2017).

d) La protección frente a los desalojos por impago del alquiler debe articularse a través de medidas de alcance colectivo como el alquiler social. De hecho, el alquiler social “pondera adecuadamente los intereses en juego, es socialmente justa, pone límites a los procesos especulativos producidos sobre la vivienda en régimen de alquiler, al tiempo que reconoce el derecho a obtener una ganancia justificada o decente controlando el uso abusivo de los derechos de propiedad y libertad de empresa¹⁵⁰”. En suma, supone un desarrollo de la función social de la propiedad y del propio Estado social y democrático de Derecho.

5. BIBLIOGRAFÍA

5.1 Referencias bibliográficas

- ACNUDH. (s/f). Desalojos forzosos y derechos humanos. *El ACNUDH y la tierra y los derechos humanos*. Ohchr.org. <https://www.ohchr.org/es/land/forced-evictions-and-human-rights>.
- Amnistía Internacional España. (2017). *La crisis de vivienda no ha terminado. El derecho a la vivienda y el impacto de los desahucios de viviendas de alquiler sobre las mujeres en España*. Amnistía Internacional España. (pp. 48).
- Amnistía Internacional. (2018). *Submission to the united nations committee on economic social and cultural rights on Spain*. Amnistía Internacional. (pp. 6).
- Añón roig, M.J & olea ferreras, S. (2024). *La reforma de la ley de tratados como respuesta legislativa a la petición del tribunal supremo de regular internamente los Dictámenes de los órganos de tratados de derechos humanos*. Lex social. Revista de derechos sociales. Nº14. (pp. 33).
- Asociación Pro Derechos Humanos de España (APDHE). (2025). *La ejecución de los Dictámenes de los comités de Naciones Unidas: Una asignatura pendiente*. (APDHE). (pp. 235).
- Benítez de Lugo Guillén, J. M. (2024). *Los desahucios instados por los “fondos buitres”*. Dykinson. (pp. 279).
- Benito Sánchez, J. A. (2019). *Los pronunciamientos del comité DESC sobre derecho a la vivienda relativos a España. Respuestas jurisprudenciales y legislativas*. Revista Lex Social. Vol. 9. Nº 2. (pp. 583-607).
- Caicedo Camacho, N. (2022). *Los desahucios por impago de alquiler: propuestas para hacerles frente. Regular los alquileres: La lucha por el derecho a una vivienda digna en España*. Tirant lo blanch. (pp. 260-293).
- Carmona Pascual, P. (2022). *La democracia de propietarios: Fondos de inversión, rentismo popular y la lucha por la vivienda*. Traficantes de sueños. (pp. 198).
- Chinchilla peinado, J. A. (2019). *Personas mayores y enajenación de viviendas sociales. ventas a fondos de inversión y concursos de acreedores de las sociedades municipales de vivienda. las*

¹⁵⁰ Caicedo Camacho, N. (2022). *Los desahucios por impago de alquiler: propuestas para hacerles frente. Regular los alquileres: la lucha por el derecho a una vivienda digna en España*. Tirant lo Blanch. (p. 291).

- consecuencias de la crisis económica y la tenue respuesta de las administraciones*. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. N° 333. (pp. 19-78).
- Chinchilla Peinado, J. A., López de Castro García-Morato, L., Velasco Caballero, F., & Domínguez Martín, M. (2024). *Estudios sobre el derecho a la vivienda*. RDU. (pp. 383)
- Comité DESC. (s/f). *Observaciones Generales aprobadas por el comité de derechos económicos, sociales y culturales. n° 1 a n° 19: HRI/GEN/I/rev.9(vol.I); n° 20: E/C.12/GC/20; n° 21: E/C.12/GC/21*. conf-dts1.unog. https://Conf-dts1.unog.ch/1%20spa/tradutek/derechos_hum_base/cescr/00_1_obs_grales_cte%20dchos%20ec%20soc%20cult.html#GEN3.
- Consejo general del poder judicial. (2013). *Una aproximación a la conciliación de los datos sobre ejecuciones hipotecarias y desahucios*. boletín información estadística. N° 35. (p. 5).
- Cubillo López, G. & Besser Valenzuela, I. (2014). *El proceso de desahucio por falta de pago*. Marcial Pons. Ediciones jurídicas y sociales. (pp. 185).
- Garberí Llobregat, J. (2018). *Los juicios verbales de desahucio*. AFERRE. (pp. 216).
- García García, A. (2025). *Quién es (y quién no es) un okupa: Un comentario a la STS de 25 de marzo de 2025*. almacenederecho.org. <https://Almacenederecho.org/quien-es-y-quien-no-es-un-okupa-un-comentario-a-la-sts-de-25-de-marzo-de-2025>.
- Gialdino, Rolando, E. (2018). *Desalojos forzosos y principio de proporcionalidad, los desalojos no deben dejar a las personas sin hogar*. La defensa. N° 48. (pp. 14).
- Grupo de trabajo de medidas cautelares de la coordinadora de vivienda de Madrid. (2018). *Defendiendo el hogar. Guía para la solicitud de medidas cautelares ante el comité DESC de Naciones Unidas por casos de desalojo sin alternativa habitacional*. PAH. (pp. 52).
- Gutiérrez Espada, C. (2018). *La aplicación en España de los Dictámenes de comités internacionales: La STS 1263/2018, un importante punto de inflexión*. Cuadernos de Derecho Transnacional. N° 10. (pp. 836-851).
- Huancapaza Hilasaca, J. E. (2024). *El derecho humano a la vivienda digna y las posibilidades de acceso a la justicia para su protección a favor de los sectores vulnerables*. Revista Llapanchikpaq. Justicia. N° 6. (pp. 263-303).
- Información recibida de España sobre el seguimiento de las Observaciones Finales sobre su sexto informe periódico. Jefatura del Estado. (23 de diciembre de 2019). Comité DESC. E/C.12/ESP/FCO/6.
- Instituto de las mujeres. (2024). *Mujeres ante los desahucios. Análisis de situación, factores de riesgo y consecuencias*. Universidad de Málaga. Secretaría de estado de igualdad y para la erradicación de la violencia contra las mujeres. Ministerio de Igualdad. (pp. 162).
- López Ramón, F. (2020). *El reconocimiento legal del derecho a disfrutar de una vivienda*. Revista de Administración Pública. N° 212. (pp. 297-308).
- López Dioni, J. (2023). *El malestar de las ciudades*. Arpa. (pp. 352).
- Macho Carro, A. (2022). *La tutela del derecho a la vivienda en la doctrina del comité de derechos económicos, sociales y culturales de Naciones Unidas (comentario a los Dictámenes de febrero de 2021 sobre las comunicaciones 85, 54 y 48/2018)*. Revista de estudios europeos. N° 80. (pp. 219-230).
- Macho Carro, A. (2023). *El examen de proporcionalidad de los desalojos forzosos y su recepción en el ordenamiento español*. Revista de derecho político. N° 116. (pp. 297-335).
- Martín González, M. (2016). *Especialidades del proceso de desahucio por falta de pago desde un punto de vista doctrinal y jurisprudencial*. Revista de derecho UNED. N° 18. (pp. 347-392).
- Martínez de Santos, A. (2021). *La ejecución civil: El punto de vista de la práctica*. La ley. (pp. 491).
- Montesinos Padilla, C. (2023). *El cumplimiento de los Dictámenes de los comités de Naciones Unidas en España. ¿Imposibilidad jurídica o falta de voluntad política?*. Revista Española de Derecho Constitucional. N° 127. (pp. 49-80).
- Oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas (ACNUDH) & ONU Hábitat. (2014). *Folleto informativo núm. 25/rev.1 sobre desalojos forzosos*. ONU. (pp. 64).
- Oficina del alto comisionado de derechos humanos (OACNUDH). (2009). *Folleto informativo n° 21 (rev.1): El derecho a una vivienda adecuada*. ONU. (pp. 65).
- Palomera, J. (2025). *El secuestro de la vivienda*. Península. (pp. 224).
- Pérez Daudí, V. (2021). *Tutela efectiva y derecho a la vivienda*. Atelier. (pp. 252).

- Plataforma DESC España. (2018). *Informe Intermedio seguimiento. Observaciones Finales 6º Examen Periódico PIDESC al Reino de España*. Plataforma DESC España. (pp. 7).
- Rodríguez Izquierdo Serrano, M. (2024). *La vulnerabilidad frente a los desalojos forzosos de vivienda como tendencia constitucional*. Revista española de derecho constitucional. N° 130. (pp. 49-78).
- Rubio Gil, F. J. (2022). *Guía práctica para la abogacía. herramientas internacionales para la defensa del derecho a la vivienda en casos de desahucio*. Fundación abogacía española. (pp. 91).
- Torres López, A. (2021). *Propietario vulnerable versus arrendatario u ocupante vulnerable*. Revista otrosí. ICAM. N° 8. (pp. 48).
- Torres López, A., & Costas de Vicente, B. (2023). *Arrendamientos Urbanos: Comentarios, Legislación y Jurisprudencia adaptada a la ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda*. Sepín. (pp. 824).
- UN-habitat & UN-OHCHR. (2014). *Assessing the impact of eviction. Handbook*. ONU. (pp. 80).
- World Justice Project. (2018). *Global Insights on Access to Justice: Findings from the World Justice Project General Population Poll in 45 Countries*. World Justice Project. (pp. 68).

5.2 Referencias jurisprudenciales

- Dictamen de 2014. Comité DESC. Comunicación N° 2/2014. *Caso Sra. I.D.G. c. España*. (13 de octubre de 2015). Consejo Económico y Social. E/C.12/55/D/2/2014.
- Dictamen de 2015. Comité DESC. Comunicación n° 5/2015. *Caso Mohamed Ben Djazia y Naouel Bellili c. España*. (20 de junio de 2017). Consejo Económico y Social. E/C.12/61/D/5/2015.
- Dictamen de 2018. Comité DESC. Comunicación núm. 37/2018. *Caso Maribel Viviana López Albán c. España*. (29 de noviembre de 2019). Consejo Económico y Social. E/C.12/66/D/37/2018.
- Sentencia N° 1263/2018. Tribunal Supremo. Sala de lo contencioso-administrativo. Sección cuarta. *Recurso de casación N° 1002/2017*. (17 de julio de 2018).
- Sentencia N° 1797/2017. Tribunal Supremo. Sala de lo contencioso administrativo. Sección tercera. *Recurso de casación N° 270/2016*. (23 de noviembre de 2017).
- Sentencia N° 32/2019. Tribunal Constitucional. En pleno. *Recurso de inconstitucionalidad N° 4703/2018*. (28 de febrero del 2019).
- Sentencia N° 113/2021. Tribunal Constitucional. Sala Segunda. *Recurso de amparo N°3533/2018*. (31 de mayo de 2021).
- Sentencia N° 79/2024. Tribunal constitucional. En pleno. *Recurso de inconstitucionalidad N°5491/2023*. (21 de mayo de 2024).
- Resolución N° 206/2022. Comité Europeo de Derechos Sociales. *Defence for children international (DCI), European federation of national organisations working with the homeless (FEANTSA), magistrats européens pour la démocratie et les libertés (MEDEL), confederación sindical de comisiones obreras (CCOO) and international movement ATD fourth world v. Spain*. (11 de septiembre de 2024). Consejo de Europa.

5.3 Referencias normativas

- BOE-A-2000-323 de 2000. Jefatura del estado. *Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil*. (8 de enero de 2001). BOE núm. 7.
- BOE-A-1977-10734 de 1977. Jefatura del Estado. *Instrumento de Ratificación de España del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966*. (30 de abril de 1977). BOE núm. 103.
- BOE-A-2018-7833 de 2018. Jefatura del Estado. *Ley 5/2018, de 11 de junio, de modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en relación a la ocupación ilegal de viviendas*. 12 de junio de 2018. BOE núm. 1422.
- BOE-A-2025-1560 de 2025. Jefatura del Estado. *Real decreto-ley 1/2025, de 28 de enero, por el que se aprueban medidas urgentes en materia económica, de transporte, de seguridad social, y para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad*. (29 de enero de 2025). BOE núm. 25.
- BOE-A-2019-3108 de 2019. Jefatura del Estado. *Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler*. (6 de marzo de 2019). BOE núm. 55.

- Cumbre judicial iberoamericana. (2008). *Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad*. Poder judicial. Departamento de artes gráficas. (pp. 23).
- Resolución 2019/2187 (INI) de 2021. Parlamento Europeo. *Sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos*. (21 de enero de 2021). (pp. 17).
- Rolnik, R. (2011). *Informe de la relatora especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*. ONU. Consejo de derechos humanos. A/HRC/19/53.
- Rolnik, R. (2012). *Informe de la relatora especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*. ONU. Consejo de derechos humanos. A/HRC/22/46.
- Rolnik, R. (2013). *Informe de la relatora especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*. ONU. Consejo de derechos humanos. A/HRC/25/54.
- Rolnik, R. (2015). *Informe de la relatora especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*. ONU. consejo de derechos humanos. A/HRC/31/54.
- Rolnik, R. (2019). *Informe de la relatora especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. El acceso a la justicia para la defensa del derecho a la vivienda ONU*. Consejo de derechos humanos. A/HRC/40/61.
- Observaciones finales sobre el Sexto Informe Periódico de España de 2018*. Comité DESC. (25 de abril de 2018). Consejo económico y social. E/C.12/ESP/CO/6. (pp. 11).
- Oficina del alto comisionado de derechos humanos (OACNUDH). (2007). *Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo. Anexo I del informe del relator especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado*. A/HRC/4/18. OACNUDH. (pp. 17).
- Observación General nº 4 de 1991. Comité DESC. *El derecho a una vivienda adecuada (art. 11)*. (13 de diciembre de 1991). (pp. 7).
- Observación General Nº7 de 1997. Comité DESC. *El derecho a una vivienda adecuada (art. 11. párr. 1): Los desalojos forzosos*. (20 mayo de 1997). (pp. 6).

6. ANEXOS

Esquema básico procedimental genérico sobre procesos de desahucio.

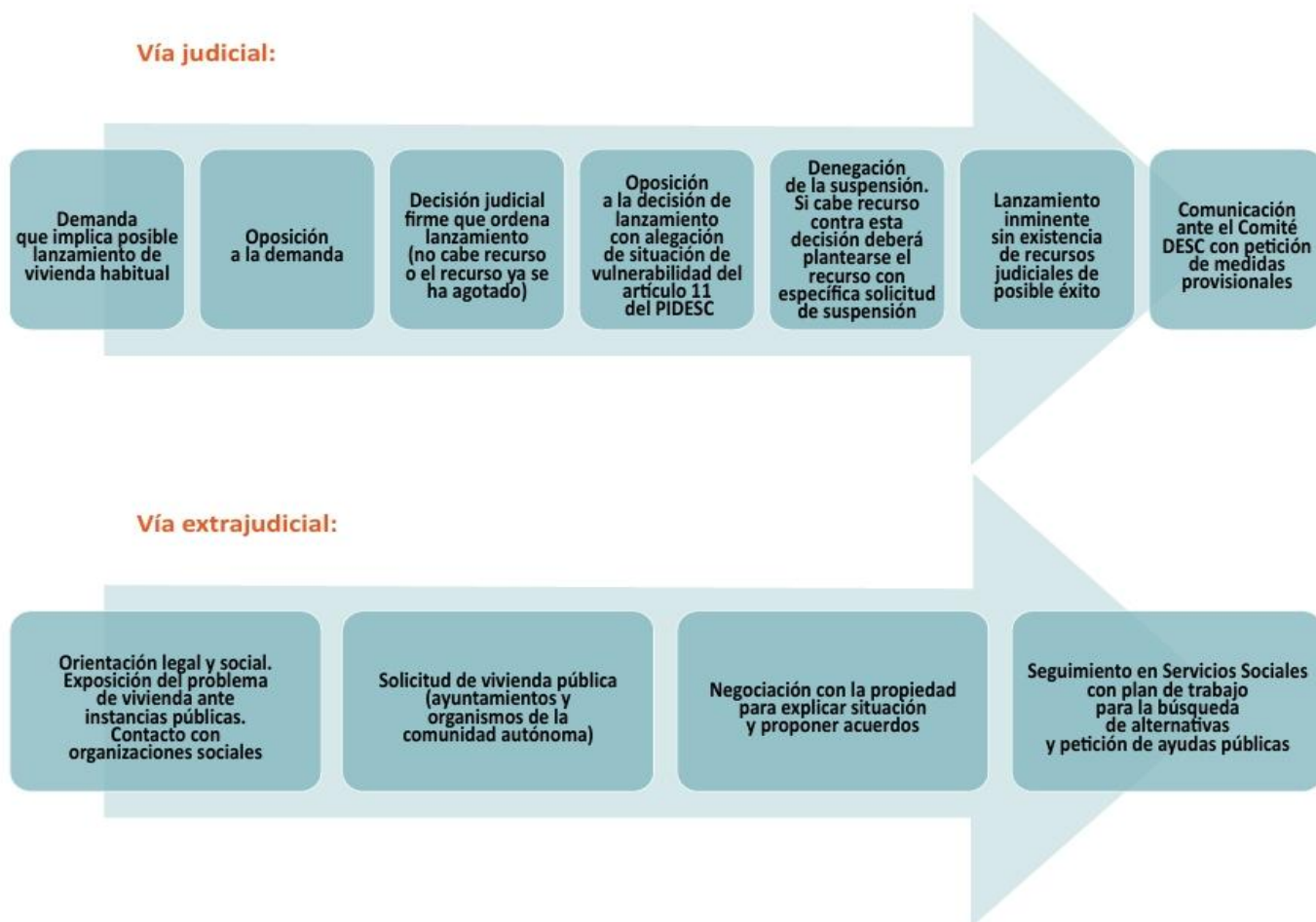
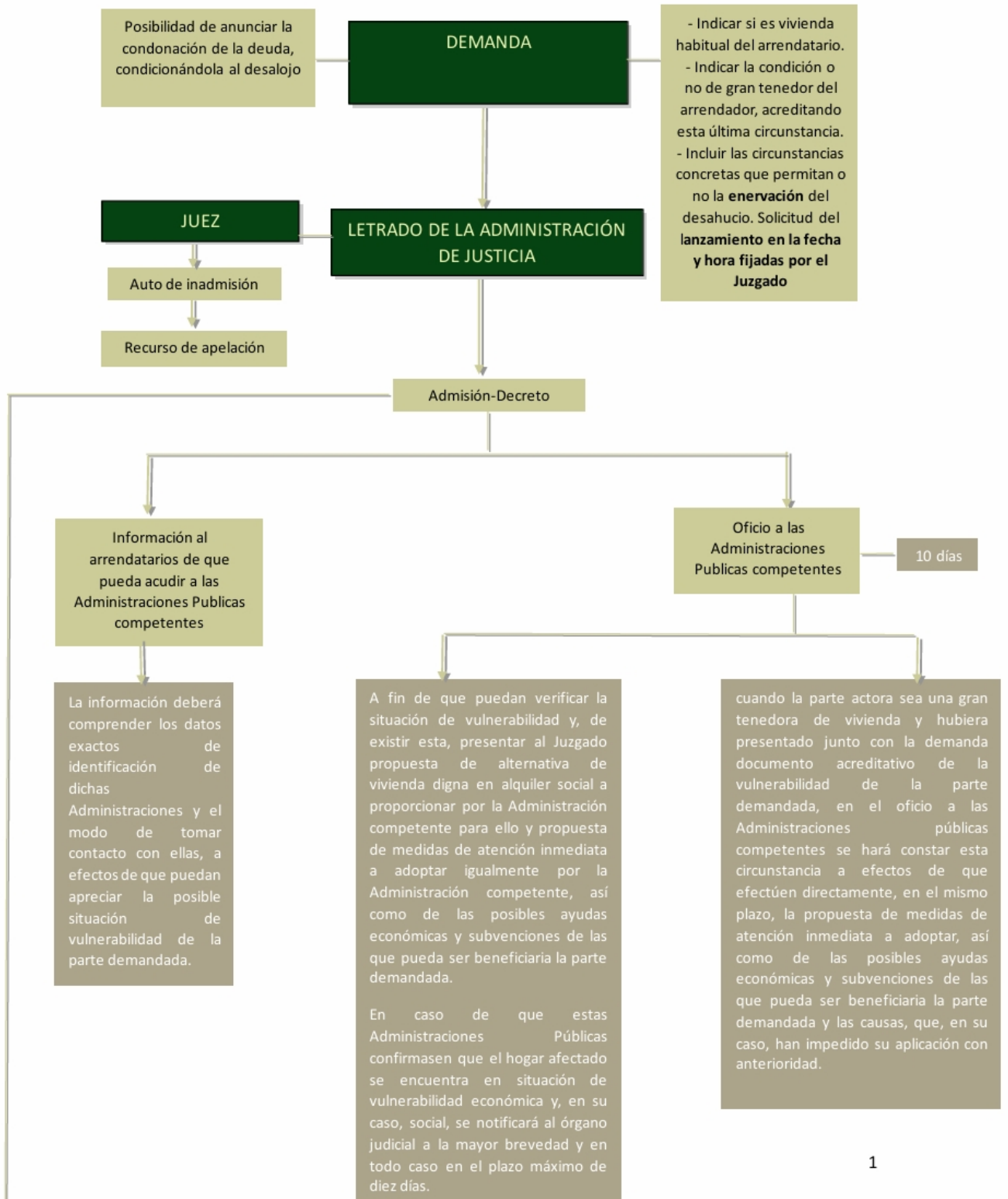


Figura 1. Adaptado de Rubio Gil, F. J. (2022). *Esquema básico procedimental genérico sobre procesos de desahucio*. Guía práctica para la abogacía. Herramientas internacionales para la defensa del derecho a la vivienda en casos de desahucio. (p. 46). Fundación Abogacía Española. Licencia Creative Commons.

TRAMITACIÓN DEL JUICIO VERBAL DE DESAHUCIO POR FALTA DE PAGO



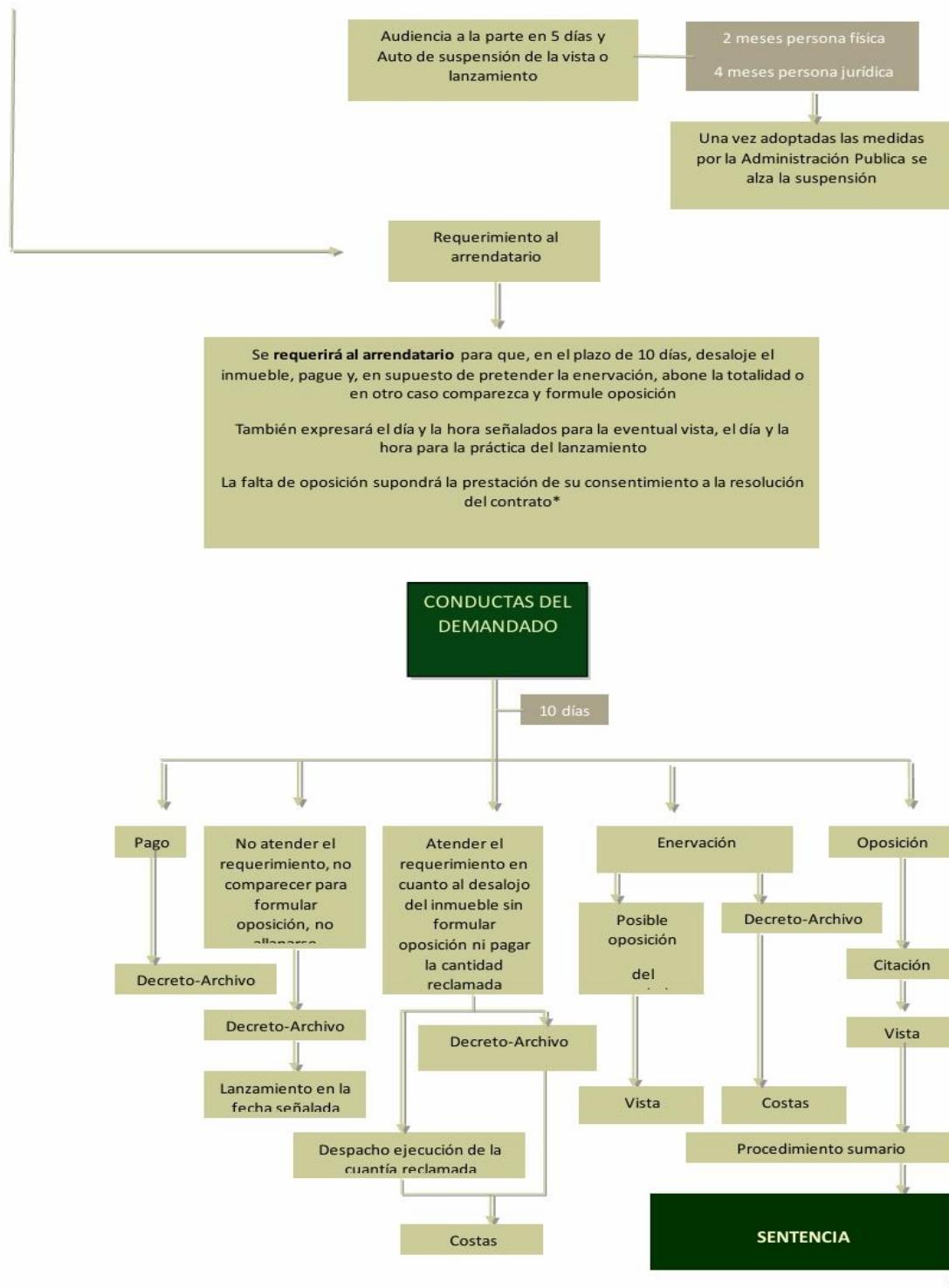


Figura 2. Adaptado de Sepín. (2022). *Tramitación del juicio verbal de desahucio por falta de pago.* (pp. 1-2). Editorial Jurídica Sepín. Licencia Creative Commons.