

**ALCANCE DE LA SUSPENSIÓN DE DESALOJOS DE VIVIENDAS DE  
TITULARIDAD PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID CON BASE EN  
EL SUPUESTO CONTEMPLADO EN EL APARTADO 7.E) DEL ARTÍCULO 1  
BIS DEL REAL DECRETO-LEY 11/2020, DE 31 DE MARZO**

Cristina Recarte Llorens (Letrada de la Comunidad de Madrid)<sup>1</sup>

I.- El Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes (en adelante, RDL 37/2020), entró en vigor el 23 de diciembre de ese mismo mes con objeto, como indica su título, de adoptar medidas urgentes para hacer frente a ciertas situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda, entre otros.

Como parte de estas medidas, introdujo un nuevo artículo 1 bis en el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, con el fin *“de dar respuesta a las situaciones en las que los procedimientos de desahucio y lanzamiento afecten a personas económicamente vulnerables sin alternativa habitacional, en los que se atribuye al Juez la facultad de suspender el lanzamiento, previa valoración ponderada y proporcional del caso concreto y las circunstancias, hasta que los servicios sociales competentes puedan ofrecer las soluciones más adecuadas que hagan frente a la carencia de una vivienda digna, en el contexto de la excepcionalidad del estado de alarma”* (Exposición de Motivos).

A tal efecto, el mencionado artículo 1 bis –cuya redacción ha sido modificada en numerosas ocasiones, la última por Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad- posibilita, hasta el 30 de junio de 2023 –al menos de momento- la

---

<sup>1</sup> En la actualidad ocupa el puesto de Letrada Jefe del Servicio Jurídico en la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid.

suspensión de los desahucios de viviendas de titularidad pública. En efecto, a tenor del primer apartado de este artículo:

*“1. Desde la entrada en vigor del presente real decreto-ley y hasta el 30 de junio de 2023, en todos los juicios verbales en los que se sustancien las demandas a las que se refieren los apartados 2.º, 4.º y 7.º del artículo 250.1 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, y en aquellos otros procesos penales en los que se sustancie el lanzamiento de la vivienda habitual de aquellas personas que la estén habitando sin ningún título habilitante para ello, el Juez tendrá la facultad de suspender el lanzamiento hasta el 30 de junio de 2023.*

*Estas medidas de suspensión que se establecen con carácter extraordinario y temporal, dejarán de surtir efecto en todo caso el 30 de junio de 2023”.*

Sin embargo, el propio artículo 1.bis, en su apartado 7, veda con carácter absoluto la suspensión del lanzamiento en los supuestos que el mismo enumera, entre los que se encuentra el caso en que la entrada o permanencia se hubiese producido en inmuebles de titularidad pública o privada destinados a vivienda social y ya se hubiera asignado la vivienda a un solicitante por parte de la administración o entidad competente: *“en ningún caso procederá la suspensión a que se refiere este artículo si la entrada o permanencia en la vivienda ha tenido lugar en los siguientes supuestos:*

*(...) e) Cuando la entrada o permanencia se haya producido en inmuebles de titularidad pública o privada destinados a vivienda social y ya se hubiera asignado la vivienda a un solicitante por parte de la administración o entidad que gestione dicha vivienda.”*

La Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la Consejería de Medio Ambiente, Urbanismo y Vivienda ostenta la competencia de adjudicación de las viviendas titularidad de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid, conforme al título competencial autonómico en materia de vivienda, surgiendo dudas sobre el alcance de la no suspensión del desahucio. En concreto, la duda ha girado en torno a si el término *“asignada”* empleado por el RDL 37/2020 es equivalente a *“la primera fase en el proceso de adjudicación y posterior contratación de una vivienda”*, de tal forma que

pueda considerarse que todas las viviendas que vayan a estar en disposición para ser adjudicadas, ya están asignadas a alguno de los más de 4.000 solicitantes de vivienda de titularidad pública de la Comunidad de Madrid; de ser así, entraría en juego el supuesto previsto en la letra e) del apartado 7 del artículo 1 bis citado, no procediendo la suspensión del lanzamiento.

**II.-** El Decreto 52/2016, de 31 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Parque de Viviendas de Emergencia Social y se regula el proceso de adjudicación de viviendas de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid (Decreto 52/2016, en lo sucesivo), crea y regula el Parque de Viviendas de Emergencia Social, y establece las normas reguladoras del procedimiento de adjudicación de viviendas cuyos derechos de propiedad o de uso correspondan a la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid (AVS, en adelante).

Conforme al artículo 4 del Decreto 52/2016, las viviendas se podrán adjudicar por alguno de los siguientes procedimientos:

- a) Procedimiento ordinario mediante baremo por especial necesidad.
- b) Procedimiento excepcional por emergencia social.
- c) Procedimiento de sorteo, entre las personas que reúnan los requisitos exigidos en la convocatoria.

En el supuesto contemplado en la letra a), presentada la solicitud junto con la documentación acreditativa de los requisitos -y subsanadas, en su caso, posibles deficiencias-, si el solicitante ha acreditado encontrarse en alguna de las situaciones de especial necesidad que enumera artículo 13, quedará clasificado en el correspondiente cupo en función de la composición familiar, demandas, y necesidades específicas que concurren.

A continuación, la adjudicación de viviendas por el procedimiento de especial necesidad se efectuará aplicando al baremo establecido en el Anexo 1 del Decreto 52/2016, por el orden que resulte de la valoración de las solicitudes conforme a la puntuación obtenida en la aplicación del baremo, de mayor a menor, de acuerdo con los cupos establecidos por el número de dormitorios que corresponda según la composición

familiar y los grupos establecidos por necesidades específicas. Siguiendo dicho orden, se ofertarán al solicitante admitido hasta un máximo de tres viviendas en función de su tipología y adecuación a su composición familiar, así como en la medida de lo posible, de su localización, perdiendo el solicitante admitido, en caso de rechazo de las tres ofertas, el orden de prelación en la lista de espera.

Según reza el artículo 17.1, *“comprobado el cumplimiento de los requisitos señalados en los artículos anteriores y apreciada la situación de especial necesidad, se procederá por el órgano competente a dictar la pertinente resolución de adjudicación”*. Sin embargo, conforme al apartado 2, *“cuando de la solicitud y del resto de documentación presentada se deduzca la falta de concurrencia de alguna de las causas de especial necesidad contempladas en el artículo 13, el incumplimiento de alguno de los requisitos de acceso recogidos en el artículo 14 o bien la falsedad de los mismos, se procederá por el órgano competente a dictar resolución denegatoria de la adjudicación”*.

**III.-** Al regular el procedimiento descrito, el Decreto 52/2016 no emplea, en ningún momento, la expresión *“asignar”* para referirse al procedimiento de adjudicación de viviendas.

Dado que el Decreto 52/2016 no emplea el término *“asignar”*, y puesto que, a tenor del artículo 3.1 del Código Civil, *“las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas”*, debemos discernir el significado real de las situaciones reguladas tanto en el RDL 37/2020 como en el Decreto 52/2016, a efectos de determinar su equivalencia o divergencia.

Pues bien, dice el artículo 1.bis del RDL 37/2020 que la suspensión del desahucio no procederá en ningún caso *“cuando la entrada o permanencia se haya producido en inmuebles de titularidad pública o privada destinados a vivienda social y ya se hubiera asignado la vivienda a un solicitante por parte de la administración o entidad que gestione dicha vivienda”*.

Dos son los elementos a tener en consideración en el análisis del párrafo transcrito: por un lado, que se refiere a la “*entrada o permanencia*”, lo que comprendería, no solo aquellos casos de personas que entran en una vivienda vacía sin título para ello, sino también aquellos en que una persona que la ocupaba con título no la abandone cuando le corresponda; por otro, que se exige, para evitar la suspensión del desahucio, que la vivienda ya haya sido asignada por la Administración o entidad competente a “*un solicitante*”, es decir, a una persona concreta que previamente ha manifestado su voluntad de acceder a una vivienda social. En este sentido, el término “*asignar*” es definido por la Real Academia Española como “*señalar lo que corresponde a alguien o algo*”.

De lo anterior parece desprenderse que el supuesto excepcional en que no procedería la suspensión se estaría refiriendo a aquel en que la vivienda en cuestión ya tuviese, por derecho, un titular en el momento de la entrada o permanencia, con independencia de que dicho titular no la hubiese ocupado materialmente todavía. Es decir, el supuesto en que exista ya un derecho subjetivo en la esfera jurídica del solicitante, que le atribuya una facultad o poder que los demás deben respetar.

Ello no es sino un fiel reflejo de la irretroactividad de las normas consagrada en el artículo 9.3 de la Constitución Española: si el RDL 37/2020 permitiese incidir sobre derechos ya consolidados e incorporados al patrimonio jurídico de su titular, se estaría vulnerando la irretroactividad enunciada. En cambio, dicha irretroactividad no opera sobre las meras expectativas de derecho. Así lo afirma la sentencia del Tribunal Constitucional 216/2015, de 22 de octubre:

*“Como ha reiterado este Tribunal que 'la eficacia y protección del derecho individual nazca de una relación pública o de una privada dependerá de su naturaleza y de su asunción más o menos plena por el sujeto, de su ingreso en el patrimonio del individuo, de manera que la irretroactividad sólo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto y no a los pendientes, futuros, condicionados y expectativas [por todas, SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 6 b ), o 178/1989, de 2 de noviembre , FJ 9], de lo que se deduce que sólo puede afirmarse que una norma es retroactiva, a los efectos del art. 9.3 CE, cuando incide sobre 'relaciones consagradas' y afecta a*

*'situaciones agotadas' [por todas, STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 6 b)]' (STC 112/2006, de 5 de abril, FJ 17)."*

Por tanto, es dable colegir que el término “*asignación*”, tal y como el mismo es empleado por la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación, se está refiriendo a un momento temporal distinto de lo que el RDL 37/2020 denomina, por su parte, “*asignación*”.

Aunque podría considerarse un absurdo jurídico que personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad a la espera de una vivienda siguiendo los trámites legales, no puedan acceder a la misma porque ha sido ocupada sin título por otra persona también vulnerable, lo cierto es que, en tanto una resolución judicial ordene otra cosa, desde un punto de vista técnico jurídico, no parece que el RDL 37/2020 permita considerar asignada una vivienda antes de que la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación haya dictado la oportuna resolución de adjudicación, constitutiva de un derecho subjetivo en favor del destinatario de la misma respecto de una vivienda concreta.

Apoyaría esta tesis el resto de supuestos contemplados en el artículo 1.bis, apartado 7, relativos a la prohibición de suspensión del desahucio, puesto que todos ellos persiguen no perjudicar los derechos ya consolidados de terceros o no dar cobertura a comportamientos penalmente perseguibles.

En todo caso, debe advertirse de que la regulación contenida en el RDL 37/2020 es excepcional tanto desde un punto de vista objetivo como temporal: sólo procede cuando se cumplen los requisitos que el propio artículo 1.bis señala, y no opera cuando la entrada se ha producido después de haber entrado en vigor dicha norma. A lo que cabe añadir que será el Juez el que deba ponderar las circunstancias del caso concreto antes de decidir si suspende o no el lanzamiento.

Abril de 2022.