

Procesal y Arbitraje

Innovaciones introducidas por la Ley 12/2023, por el Derecho a la Vivienda, en procesos judiciales para recuperar la posesión de una finca urbana en situaciones de vulnerabilidad del ocupante

Se exponen las innovaciones contenidas en la disposición final quinta de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda, en los procesos judiciales que tienen por objeto la recuperación de la posesión de una finca urbana cuando se identifiquen situaciones de vulnerabilidad del ocupante.

FAUSTINO JAVIER CORDÓN MORENO

Catedrático de Derecho Procesal de la Universidad de Navarra

Consejero académico de Gómez-Acebo & Pombo

1. El preámbulo de la ley

La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda, introduce en su disposición final quinta modificaciones relevantes en los preceptos de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC) que regulan los procedimientos judiciales que tienen por objeto la recuperación de la posesión de una finca urbana cuando se identifiquen situaciones de vulnerabilidad del ocupante. Un resumen de ellas se encuentra en el apartado III del preámbulo: «Entre otros aspectos, se puede destacar la eliminación de la necesidad de consentimiento del interesado en el traslado a las Administraciones Públicas competentes para comprobar su situación de vulnerabilidad

en procedimientos de desahucio, se amplía el ámbito de protección cuando se identifiquen situaciones de vulnerabilidad, se introducen diferentes mejoras técnicas en la redacción y, de acuerdo con los estándares jurisprudenciales e internacionales, no se establece un sistema de suspensión automática por el letrado de la Administración de Justicia si se acredita vulnerabilidad, sino un sistema de decisión por el tribunal previa valoración ponderada y proporcional del caso concreto [...]. La disposición final quinta también introduce un procedimiento de conciliación o intermediación en los supuestos en los que la parte actora tenga la condición de gran tenedor de vivienda, el inmueble objeto de demanda constituya

vivienda habitual de la persona ocupante y la misma se encuentre en situación de vulnerabilidad económica».

2. Examen de las reformas introducidas

2.1. Ampliación del ámbito de protección

La norma amplía el ámbito de protección de las situaciones de vulnerabilidad del ocupante de una vivienda, que se extiende a todos los procedimientos (juicios verbales) previstos en el artículo 250 de la Ley de Enjuiciamiento Civil que tienen por objeto la recuperación de la posesión de una finca: desahucio por falta de pago o expiración de plazo contractual (apdo. 1-1.º), desahucio por precario (apdo. 1-2.º), proceso para la tutela sumaria de la posesión (apdo. 1-4.º) y proceso para la efectividad de derechos reales inscritos (apdo. 1-7.º).

2.2. Las nuevas causas de inadmisión de la demanda

a) En todos esos procedimientos se introducen nuevas causas de inadmisión de la demanda, que se añaden a las que ya estaban previstas con carácter general en el artículo 438.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y, para casos especiales, en el artículo 439.1, 2 y 3. En concreto, las siguientes (art. 439.6):

- 1.ª) No especificar en la demanda («que no se especifique», dice la ley) si el inmueble constituye vivienda habitual del ocupante; si concurre en el demandante la condición de gran tenedor de vivienda (en los términos previstos en el artículo 3k de la ley y, en el caso

de que sea gran tenedor, si la parte demandada se encuentra o no en situación de vulnerabilidad económica.

Al respecto, la ley no exige al demandante acreditar que el inmueble es vivienda habitual del ocupante ni tampoco la condición de gran tenedor, por lo que, para la admisión de la demanda por el letrado de la Administración de Justicia (art. 438.1 LEC), bastará la mera afirmación, sin que sea preciso el ofrecimiento de información testifical o de otros medios de prueba, ya que hay que entender que el ocupante demandado no discutirá la concurrencia de tales requisitos. Sí le impone, en cambio, acreditar que no tiene tal condición (de gran tenedor) y, además, de forma documental mediante la aportación con la demanda de una certificación del Registro de la Propiedad en la que consten la relación de propiedades a su nombre. Igualmente, se exige al demandante gran tenedor acreditar la concurrencia o no de vulnerabilidad económica del ocupante, aportando, bien un documento acreditativo de vigencia no superior a tres meses emitido —previo consentimiento de la persona ocupante de la vivienda— por los servicios de las Administraciones autonómicas y locales competentes; bien una declaración responsable de que ha acudido a tales servicios, en

un plazo máximo de cinco meses de antelación a la presentación de la demanda, sin que su solicitud hubiera sido atendida o se hubieran iniciado los trámites correspondientes en el plazo de dos meses; o bien el documento acreditativo de los servicios competentes que indique que la persona ocupante no consiente expresamente el estudio de su situación económica en los términos previstos en la normativa autonómica en materia de vivienda que sea aplicable.

- 2.ª) En los supuestos en los que la parte actora tenga la condición de gran tenedor de vivienda, el inmueble constituya vivienda habitual del ocupante y éste se encuentre en situación de vulnerabilidad económica, que el demandante no acredite haber seguido el procedimiento previo de conciliación o intermediación que, a tal efecto, establezcan las Administraciones Públicas competentes, con base en el «análisis de las circunstancias de ambas partes y de las posibles ayudas y subvenciones existentes en materia de vivienda conforme a lo dispuesto en la legislación y normativa autonómica en materia de vivienda» (art. 439.7).

Dispone el artículo 439.7 de la Ley de Enjuiciamiento Civil que el cumplimiento de este requisito se acreditará, bien con la aportación de la

declaración responsable emitida por la parte actora de que ha acudido a los servicios administrativos competentes, en un plazo máximo de cinco meses de antelación a la presentación de la demanda, sin que hubiera sido atendida o se hubieran iniciado los trámites correspondientes en el plazo de dos meses desde que presentó su solicitud, junto con justificante de ésta; bien con el documento acreditativo de los servicios competentes (que no podrá tener una vigencia superior a tres meses) que indique el resultado del procedimiento de conciliación o intermediación o, en el caso de que la empresa arrendadora sea una entidad pública de vivienda, la previa concurrencia de la acción de los servicios específicos de intermediación de la propia entidad. Habrá que tener en cuenta que, conforme a lo previsto en la disposición transitoria 3.ª de la Ley 12/2023, los procedimientos y los lanzamientos que se encuentren suspendidos en virtud de los artículos 1 y 1 bis del Real Decreto Ley 11/2020, de 31 de marzo, de medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19 (en los que puede plantearse el incidente extraordinario de suspensión al que me refiero más adelante), a partir del 30 de junio del 2023 se reanudarán a petición expresa de la parte

demandante si acredita, en la forma anteriormente señalada, que se ha sometido al procedimiento de conciliación o intermediación que establezcan las Administraciones Públicas.

- b) Como digo, la ley sanciona el incumplimiento de los dos requisitos anteriores con la inadmisión de la demanda. A tal fin, el letrado de la Administración de Justicia dará cuenta al tribunal para que resuelva lo que proceda (art. 438.1 LEC).

Puesto que se trata de requisitos que condicionan el acceso a la jurisdicción, cabe plantear si tal incumplimiento es o no subsanable y, para ello, conforme a la jurisprudencia constitucional, habrá que distinguir la finalidad de la norma y los instrumentos que se prevén para alcanzarla. Si bien se observa, las causas de inadmisión previstas se fundan no en la falta de exigencias internas de la demanda misma o del derecho a la tutela, sino en el incumplimiento de algún requisito («no se especifique») o en la no aportación de algún documento (acreditativo de los requisitos antes indicados) cuya falta lleva aparejada semejante sanción. Por eso, lo relevante será la concurrencia de los requisitos en el momento de interponer la demanda y no tanto su acreditación, cuya falta será subsanable; del mismo modo que —tomando un ejemplo de la jurisprudencia— la existencia del poder para pleitos sería la finalidad —y por tanto un requisito insubsanable— y su acreditación (la aportación del poder con la demanda)

sería el requisito instrumental, que sí sería subsanable. Ciertamente, la anterior conclusión puede plantear dudas debido a la existencia de una norma que sanciona expresamente con la inadmisibilidad el defecto procesal de que se trata. Pero, en mi opinión, tal sanción no sería acorde con el principio de proporcionalidad; con más razón si, como antes decía, está en juego el derecho de acceso a la jurisdicción, en el que rige el principio *pro actione*.

2.3. El incidente de suspensión (art. 441.5 LEC)

- a) Dispone este artículo que en el decreto de admisión a trámite de la demanda se informará a la parte demandada, ocupante habitual de la vivienda, de la posibilidad de acudir a las Administraciones Públicas autonómicas y locales competentes, a efectos de que puedan apreciar su posible situación de vulnerabilidad; y, sin perjuicio de ello, «se comunicará inmediatamente y de oficio por el juzgado la existencia del procedimiento» a dichas Administraciones, «a fin de que puedan verificar la situación de vulnerabilidad y, de existir ésta, presentar al juzgado propuesta de alternativa de vivienda digna en alquiler social a proporcionar por la Administración competente para ello y propuesta de medidas de atención inmediata a adoptar igualmente por la Administración competente, así como de las posibles ayudas económicas y subvenciones de las que pueda ser beneficiaria la parte demandada». Como antes decía, la ley ha eliminado la necesidad de consentimiento del interesado en el traslado a las

Administraciones Públicas competentes para comprobar su situación de vulnerabilidad en estos procedimientos.

En caso de que estas Administraciones Públicas confirmen la situación de vulnerabilidad, lo notificarán al órgano judicial con «la mayor brevedad y en todo caso en el plazo máximo de diez días». Como es obvio, la situación de vulnerabilidad no precisará ser verificada por las Administraciones en los casos previstos por los apartados 6 y 7 del artículo 439, cuando el actor sea gran tenedor de vivienda y haya presentado junto con la demanda un documento acreditativo de la vulnerabilidad de la parte demandada; por eso, «en el oficio a las Administraciones Públicas competentes se hará constar esta circunstancia a efectos de que efectúen directamente, en el mismo plazo, la propuesta de medidas de atención inmediata a adoptar, así como de las posibles ayudas económicas y subvenciones de las que pueda ser beneficiaria la parte demandada y las causas, que, en su caso, han impedido su aplicación con anterioridad».

- b) Recibida la comunicación por el juzgado o transcurrido el plazo, el letrado de la Administración de Justicia dará traslado a las partes para que en el plazo de cinco días puedan instar lo que a su derecho convenga y procederá a suspender el señalamiento fijado para la celebración de la vista o para el lanzamiento de ser necesaria tal suspensión por la inmediatez de las fechas.

- c) Presentados los escritos de las partes o transcurrido el plazo concedido para ello, el tribunal resolverá por auto, a la vista de la información recibida de las Administraciones Públicas competentes y de las alegaciones de las partes, sobre si suspende el proceso, para que se adopten las medidas propuestas por dichas Administraciones, durante un plazo máximo de dos meses si el demandante es una persona física o de cuatro meses si se trata de una persona jurídica. Una vez adoptadas las medidas por las Administraciones Públicas competentes o transcurrido el plazo máximo de suspensión previsto en el párrafo anterior, se alzarán éstas automáticamente y continuará el procedimiento por todos sus trámites.

Dispone la ley que «[e]l tribunal tomará la decisión previa valoración ponderada y proporcional del caso concreto, apreciando las situaciones de vulnerabilidad que pudieran concurrir también en la parte actora y cualquier otra circunstancia acreditada en autos». Por tanto, con palabras del preámbulo de la ley que antes recordaba, «no se establece un sistema de suspensión automática por el letrado de la Administración de Justicia si se acredita vulnerabilidad, sino un sistema de decisión por el tribunal previa valoración ponderada y proporcional del caso concreto». A estos efectos, en particular, el tribunal, para apreciar la situación de vulnerabilidad económica, podrá considerar el hecho de que el importe de la renta (si se trata de un juicio de desahucio por falta de pago) más el de los suministros de electricidad,

gas, agua y telecomunicaciones sobrepasa el 30 % de los ingresos de la unidad familiar, siempre que tales ingresos no alcancen los límites que se establecen: tres veces el indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM), que se incrementará 0,3 veces por cada hijo y 0,2 veces por cada persona mayor de sesenta y cinco años miembro de la unidad familiar o personas en situación de dependencia a cargo; o cinco veces el mencionado indicador público en caso de que alguno de los miembros de la unidad familiar tenga declarada discapacidad igual o superior al 33 %, situación de dependencia o enfermedad que lo incapacite de manera acreditada de forma permanente para realizar una actividad laboral. Del mismo modo, el tribunal, para apreciar la vulnerabilidad social, podrá considerar el hecho de que entre quienes ocupen la vivienda se encuentren personas dependientes de conformidad con lo dispuesto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, víctimas de violencia sobre la mujer o personas menores de edad.

2.4. *Otras innovaciones, en especial en sede de ejecución*

Señalo las siguientes:

- 1.ª) La ley añade un nuevo apartado 5 al artículo 440 de la Ley de Enjuiciamiento Civil con el siguiente contenido: «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». Una norma idéntica se contiene en el artículo 675 —cuando se trata de la entrega del inmueble al adjudicatario en la subasta— y en el artículo 704.1 —para el caso de ejecución de sentencias que condenan a la entrega de un bien inmueble—.

En cumplimiento de este mandato de fijar día y hora para el lanzamiento, dispone el artículo 549.3 que, en todos los tipos de desahucio, la solicitud de ejecución en la demanda de la sentencia condenatoria (o del decreto que ponga fin al referido desahucio si no hubiera oposición al requerimiento) «será suficiente para la ejecución directa de dichas resoluciones, sin necesidad de ningún otro trámite para proceder al lanzamiento en el día y hora exacta señalados en la propia sentencia o en el día y hora exacta que se hubiera fijado al ordenar la realización del requerimiento al demandado», sin que sea aplicable el plazo de espera legal al que se refiere el artículo 548 cuando se trate de 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 (art. 549.4). No obstante, concluye el precepto, «cuando se trate de vivienda habitual, con carácter previo al lanzamiento deberá haberse procedido en los términos de los apartados 5, 6 y 7 del artículo 441 de esta ley»;

es decir, se habrá comunicado a las Administraciones Públicas para que puedan apreciar la posible situación de vulnerabilidad de la parte demandada y apertura del incidente de suspensión. Y, en el mismo sentido, la nueva disposición adicional séptima de la Ley de Enjuiciamiento Civil introducida por la Ley 12/2023, cuando en los procedimientos penales que se sigan por delito de usurpación del apartado 2 del artículo 245 del Código Penal se sustancie con carácter cautelar la medida de desalojo y restitución del inmueble objeto del delito a su legítimo poseedor, o el desalojo de la vivienda se acuerde en sentencia, siempre que entre quienes ocupen la vivienda se encuentren personas dependientes.

- 2.ª) Se modifica el apartado 1 bis del artículo 441 para incorporar al juicio de recobrar la posesión del artículo 250.1.4.ª las normas protectoras de los ocupantes en situación de vulnerabilidad (comunicación a las Administraciones competentes y eventual incidente de suspensión) cuando no aporten un título que justifique su situación posesoria.
- 3.ª) Conforme al nuevo artículo 655 bis de la Ley de Enjuiciamiento Civil,

en los casos en que la vivienda habitual del ejecutado sea objeto de subasta y el acreedor sea una empresa de vivienda o un gran tenedor, la parte actora deberá acreditar (si no lo hizo con anterioridad), antes del inicio de la vía de apremio y de cualquiera de las formas que prevé el precepto, que el deudor se encuentra en situación de vulnerabilidad económica y, en el caso de que se tenga constancia de tal situación, que se ha sometido al procedimiento de conciliación o intermediación que a tal efecto establezcan las Administraciones Públicas.

- 4.ª) Se modifica el apartado 2 del artículo 685 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, para introducir la exigencia de que, en los supuestos de demanda de ejecución sobre bienes hipotecados deberá indicarse también si el inmueble objeto de ésta constituye la vivienda habitual del deudor, así como si concurre en la parte ejecutante la condición de gran tenedor de vivienda, si el deudor se encuentra o no en situación de vulnerabilidad económica y, en caso afirmativo, si se ha sometido al procedimiento de conciliación o intermediación que a tal efecto establezcan las Administraciones Públicas competentes, debiendo acreditarse tales extremos en la forma ya vista.