

## B. Discriminación residencial

**Cristina Argelich Comelles**

*Profesora Ayudante Doctor de Derecho civil*

*Universidad Autónoma de Madrid*

*cristina.argelich@uam.es*

**Resumen:** *El presente capítulo tiene por objeto el estudio de la discriminación residencial y su tratamiento legal en la legislación española. A estos efectos, se analiza la positivización del principio de igualdad y no discriminación residencial, y se examina el informe del Ministerio de Igualdad en la materia. Finalmente, se estudian las diversas soluciones del legislador estatal, concretadas en medidas habitacionales para personas vulnerables.*

**Palabras clave:** *Vivienda, discriminación residencial, igualdad, personas vulnerables.*

**Abstract:** *This chapter aims at studying residential discrimination and its legal treatment under Spanish law. To this end, the principle of non-discrimination in housing is analyzed, in the light of the report of the Spanish Ministry of Equality. Finally, the chapter examines the various Spanish remedies for residential discrimination, in the form of housing measures for vulnerable people.*

**Keywords:** *Housing, residential discrimination, equality, vulnerable people.*



**Sumario:** 1. El principio de igualdad y no discriminación residencial y su positivización por el legislador estatal. 2. Estado de la cuestión en el informe «Discriminación racial en el ámbito de la vivienda y los asentamientos informales» del Ministerio de Igualdad. 3. Medidas en materia de discriminación residencial: soluciones a la vulnerabilidad habitacional y prevención del sinhogarismo. 3.1 Limitación no coyuntural de la actualización de la renta del arrendamiento de vivienda. 3.2 Modificación de la prórroga del contrato de arrendamiento de vivienda. 3.3 Las medidas del Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre. 3.3.1 Avalués públicos para vivienda social. 3.3.2 Prórroga de la suspensión de los lanzamientos. 4. Reflexiones finales sobre la discriminación residencial. Bibliografía.

## 1. EL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN RESIDENCIAL Y SU POSITIVIZACIÓN POR EL LEGISLADOR ESTATAL<sup>(1)</sup>

El legislador estatal ha positivizado el principio de igualdad y no discriminación del artículo 14 CE en diversos preceptos de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda<sup>(2)</sup>, en adelante LDV. En este Capítulo, se abordará el tratamiento legal de la discriminación residencial, el estado de la cuestión en España de conformidad con los datos estadísticos del Ministerio de Igualdad, así como las medidas adoptadas para mitigar sus efectos.

Por una parte, el artículo 2.1 apartado 12 LDV establece la eliminación de cualquier tipo de discriminación<sup>(3)</sup>, por cualquier razón, en el acceso a una vivienda y su disfrute, asegurando la integración y la cohesión social en las actuaciones y medidas de política de vivienda, un fin que tienen encomendado todos los poderes públicos en virtud del principio de igualdad, dispuesto en el artículo 14 CE. En sentido complementario a este fin, se establece el impulso a la accesibilidad universal en el parque de vivienda<sup>(4)</sup>, lo que alude a la eliminación de barreras arquitectónicas y a la no discriminación en el acceso a las viviendas, asegurando su efectividad en las nuevas viviendas y adoptando medidas para solventar las necesidades sobrevenidas en el parque de vivienda preexistente. Este fin se acomete

(1) Este trabajo se enmarca en las actividades del Proyecto de I+D+i del Ministerio de Ciencia e Innovación «Vivir en comunidad: nuevas reglas para un nuevo paradigma», PID2020-112876GB-C31, IP: Prof. Dr. Sergio Nasarre Aznar, al que pertenezco como miembro del equipo de investigación.

(2) *BOE* de 26 de mayo de 2023.

(3) FEU FONTAÑA, 2021, GUARRO, 2012, pp. 51-62. LLORENTE SAN SEGUNDO, 2017, pp. 249-307. VICENTE TORRADO, 2009, pp. 129-158. ALGABA CALVO, 2003.

(4) MESSÍA DE LA CERDA BALLESTEROS, 2013, pp. 1533-1568.



mediante las ayudas a la rehabilitación de los diversos planes de vivienda estatal y autonómicos, aunque las viviendas universalmente accesibles suponen el 0,6 % del total del parque de vivienda en España.

Por otra parte, el artículo 6 LDV determina, en materia de vivienda, el alcance del principio de igualdad y no discriminación. En este ámbito, se refiere al derecho al uso y disfrute de una vivienda digna y adecuada, según los requisitos legales y contractuales establecidos en la legislación vigente, sin que se produzca «discriminación, acoso o violencia de ningún tipo», específica. A estos efectos, la Administración debe garantizar su cumplimiento, adoptando medidas de protección frente a cuatro «situaciones que afectan al uso y disfrute de la vivienda», algunas de las cuales referidas al Derecho civil<sup>(5)</sup>: la discriminación directa, la discriminación indirecta, el acoso inmobiliario, y las operaciones de venta, arrendamiento o cesión de una infravivienda, de una vivienda sobreocupada o cualquier forma de alojamiento ilegal. El legislador define la «discriminación directa» como aquella situación en la que una persona recibe un trato diferente de otra que se encuentre en una situación análoga, siempre que no tenga una causa legítima que la justifique «objetiva y razonablemente» y que los medios utilizados sean «proporcionados, adecuados y necesarios».

El legislador estatal positiviza en el artículo 6 LDV el principio de igualdad y no discriminación en materia de vivienda, y define la «discriminación directa» como aquella situación en la que una persona recibe un trato diferente de otra que se encuentre en una situación análoga, siempre que no tenga una causa legítima que la justifique «objetiva y razonablemente» y que los medios utilizados sean «proporcionados, adecuados y necesarios». Ejemplos de esta discriminación son todos aquellos que infringen de manera directa el principio de igualdad y no discriminación del artículo 14 CE, entendemos que, con acciones activas, como las conductas tipificadas de acoso inmobiliario en la modalidad de trato degradante del artículo 173 CP<sup>(6)</sup>. La «discriminación indirecta» se produce cuando una norma, plan, cláusula convencional o contractual, pacto individual, decisión unilateral, criterio o práctica producen una desventaja concreta para una persona respecto de otras en el ejercicio del derecho a la vivienda, entendiéndose referido a su acceso, aunque el legislador no lo precise. No se producirá discriminación indirecta cuando la actuación tenga una finalidad legítima que la justifique objetiva y razonablemente, y los medios utilizados sean, nuevamente, proporcionados, adecuados y necesarios.

---

(5) ARANDA RODRÍGUEZ, 2024, pp. 1-27.

(6) ARGELICH COMELLES, 2013, pp. 11-31. Como otros ejemplos concretos, véanse los siguientes: GUARRO, 2012, pp. 51-62; VICENTE TORRADO, 2009, pp. 129-158; CEPEDA, 2021, y LLORENTE SAN SEGUNDO, 2017, pp. 249-307.



## 2. ESTADO DE LA CUESTIÓN EN EL INFORME «DISCRIMINACIÓN RACIAL EN EL ÁMBITO DE LA VIVIENDA Y LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES» DEL MINISTERIO DE IGUALDAD

El informe del Ministerio de Igualdad de España, titulado «Discriminación racial en el ámbito de la vivienda y los asentamientos informales<sup>(7)</sup>», ofrece algunas claves de este fenómeno y diversas recomendaciones en materia de vivienda, entre otros ámbitos. En este sentido, el estudio del Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica, «Percepción de la discriminación por origen racial o étnico por parte de sus potenciales víctimas en 2020<sup>(8)</sup>», cuantifica la vivienda como el entorno con una tasa de discriminación más elevada: un 31 % de las personas racializadas percibieron discriminación en el acceso a la vivienda durante el último año, especialmente las relativas al África no mediterránea, magrebí y el Pueblo Gitano; un 17,7 % recibieron una negativa a la petición de visitar una vivienda para su arrendamiento o compra; un 20,8 % fueron rechazados como futuros arrendatarios; y un 20,1 % tuvieron más requisitos como arrendatarios o les pusieron inconvenientes. El informe del Ministerio indica expresamente que la discriminación racial en el ámbito de la vivienda desemboca, en los peores casos, en situaciones de exclusión residencial<sup>(9)</sup>.

Las principales causas de discriminación residencial en el acceso y permanencia en el uso habitacional de la vivienda son las presunciones de precariedad económica y del mal uso del inmueble por el arrendatario. Por lo que respecta al mantenimiento y permanencia en la vivienda, la principal causa de discriminación es la eventual existencia de problemas de convivencia con el vecindario o la comunidad, como el ruido, la suciedad y la falta de cuidado de las zonas comunes. Por lo que se refiere a los desencadenantes de la discriminación racial, se encuentran la apariencia física o el color de la piel, la vestimenta o indumentaria, el nombre y el idioma. Finalmente, también se producen las siguientes situaciones de discriminación en el ámbito de los asentamientos informales: engaños y excusas sobre la disponibilidad de la vivienda, cláusulas y precios abusivos, solicitud de documentación y garantías excesivas, y ofrecimiento de viviendas de peor calidad.

Las recomendaciones del informe en el ámbito de la vivienda para las personas en situación de discriminación residencial, entre otras recomen-

---

(7) MINISTERIO DE IGUALDAD, 2022.

(8) CONSEJO PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL O ÉTNICA, 2020.

(9) Nos remitimos a los estándares europeos de sinhogarismo de FEANTSA, 2005.



daciones en función del ámbito, se concretan en las siguientes. Por una parte, la aprobación de una Ley para la Igualdad de Trato y la No Discriminación, que se ha concretado en la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación<sup>(10)</sup>, y la incorporación en el Plan Estatal de Vivienda 2022-2025 a las víctimas de discriminación racial, mediante el Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025<sup>(11)</sup>. En este sentido, se ha aplicado la protección contra la discriminación racial en el ámbito de la vivienda, se han prohibido las conductas discriminatorias en la oferta de vivienda y se ha incluido la valoración de la carga de la prueba. Por otra parte, se formulan diversas recomendaciones más genéricas, como el diseño de campañas específicas de sensibilización e información, la implementación de programas de intermediación en el mercado de la vivienda en arrendamiento, así como la creación, refuerzo e impulso de los canales, recursos y mecanismos de denuncia frente a la discriminación racial en el ámbito de la vivienda.

### 3. MEDIDAS EN MATERIA DE DISCRIMINACIÓN RESIDENCIAL: SOLUCIONES A LA VULNERABILIDAD HABITACIONAL Y PREVENCIÓN DEL SINHOGARISMO

Con carácter previo al análisis de las medidas dispuestas para hacer frente a la discriminación residencial y sus consecuencias, como es el incremento de la vulnerabilidad habitacional de las personas que no pueden acceder a una vivienda habitual debido a esta discriminación, conviene centrarse en los beneficiarios de estas medidas: lo que el legislador denomina las personas en situación de especial vulnerabilidad. El artículo 14 LDV dispone las denominadas «situaciones de especial vulnerabilidad», un concepto que, aunque con contenido diferente, se establece en algunas leyes de vivienda de diversas Comunidades Autónomas<sup>(12)</sup>, como destinatarios finales de la acción de los poderes públicos en materia de vivienda del artículo 12 LDV. El primer apartado del precepto indica que las políticas en materia de vivienda «tendrán especialmente en cuenta» a diversos destinatarios considerando, tras su tramitación parlamentaria, «las personas, familias y unidades de convivencia»: las personas que viven en asentamientos y barrios altamente vulnerables y

---

(10) *BOE* de 13 de julio de 2022.

(11) *BOE* de 19 de enero de 2022.

(12) Se dispone en las leyes de vivienda de Andalucía, Navarra, Canarias y el País Vasco con el mismo contenido.

segregados, con independencia de su ubicación urbana o rural; las personas sin hogar; las personas con discapacidad y los menores extutelados, e incorpora a «los menores en riesgo de pobreza o exclusión social», así como «cualesquiera otras personas vulnerables que se definan en el momento de la actuación».

Debemos indicar en este punto que la Ley 4/2022, de 25 de febrero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica<sup>(13)</sup> dispone de nuevo el concepto de «consumidor vulnerable», habida cuenta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y su actualización. El artículo 1 de la Ley 4/2022, que modifica el artículo 3 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias<sup>(14)</sup> precisa en su apartado segundo que, sin perjuicio de la normativa sectorial, tendrán la consideración de «consumidor vulnerable<sup>(15)</sup>» aquellas «personas físicas», necesariamente, y ya sea «individual» o «colectivamente», lo que permite incluir a familias vulnerables o colectivos vulnerables que no estén constituidos como persona jurídica, en quienes concurren unas determinadas circunstancias: que por sus «características, necesidades o circunstancias personales, económicas, educativas o sociales se encuentran, aunque sea territorial, sectorial o temporalmente, en una especial situación de subordinación, indefensión o desprotección que les impide el ejercicio de sus derechos como personas consumidoras en condiciones de igualdad». En materia de vivienda, por tanto, podemos indicar que el «consumidor vulnerable» se referirá al deudor hipotecario insolvente, así como otras personas o colectivos vulnerables, es decir, los arrendatarios y otras personas con insuficiencia de medios para acceder a la vivienda, por ser los sujetos pasivos de las diversas medidas arbitradas en España tras la crisis hipotecaria de 2007, la crisis del COVID-19, y la crisis derivada de la guerra en Ucrania.

En el segundo apartado del artículo 14 LDV se establece como deber de la Administración la identificación, dentro de su ámbito territorial, de las zonas que precisen actuaciones de regeneración y renovación urbana. La finalidad de este deber es, según reza el precepto, la «erradicación» de situaciones de infravivienda, mediante acciones integradas que «preven-gan y reparen» –en lugar de «eviten» como en la redacción original– la

(13) *BOE* de 1 de marzo de 2022.

(14) *BOE* de 30 de noviembre de 2007.

(15) Este concepto, es necesario complementarlo con el que ofrece el Tribunal de Justicia de la Unión, que categoriza al «consumidor vulnerable», respecto del artículo 5.3 de la Directiva 2005/29 sobre las prácticas comerciales desleales, como aquel que se encuentre alejado del parámetro del consumidor medio, por sus características personales o coyunturales.



exclusión social y residencial. Sin embargo, olvida que la infravivienda requiere una inversión pública, especialmente en las viviendas protegidas que, por el transcurso del tiempo, han sido descalificadas pero que sus propietarios carecen de capacidad económica suficiente para hacer frente al coste de determinadas obras.

En este sentido, cabe formular dos críticas a este segundo apartado del precepto, respecto de la coercibilidad del deber previsto. El legislador estatal olvida que la vivienda requiere inversión pública, para evitar la ocupación ilegal de inmuebles en general, la sobreocupación y la infravivienda, en dos sentidos: por una parte, mediante subvenciones directas, algunas de las cuales no se están utilizando, como el 60% de los fondos *Next Generation*, o su destino solo atiende a la eficiencia energética, olvidando otras reformas como la accesibilidad, solo predicable universalmente respecto del 0,6% de viviendas en España; y, por otra parte, la re-inversión directa en vivienda protegida descalificada, respecto de las que han perdido dicha condición por el transcurso del plazo de 30 años, y habida cuenta de que el concepto de vivienda adecuada varía en función de las exigencias legislativas y estándares internacionales.

Finalmente, el precepto concluye con acciones concretas para hacer frente al fenómeno del sinhogarismo<sup>(16)</sup>, precisando tras la tramitación, según el marco normativo y en atención a un contenido concreto, lo siguiente: «la programación de medidas específicas para afrontarlo, promoviendo en su ámbito territorial el acceso a soluciones habitacionales de alojamiento en condiciones adecuadas por parte de las personas en situación de sinhogarismo y la plena inclusión de las personas sin hogar desde una perspectiva integrada e intersectorial, y posibilitando una adecuada complementariedad entre las distintas políticas, recursos y servicios, especialmente en el ámbito sanitario, social, educativo y de empleo». A este respecto, debemos mencionar, también, que de conformidad con los estándares de la *European Federation of National Organisations Working with the Homeless*<sup>(17)</sup>, las situaciones de ocupación de bienes inmuebles mediante el delito de usurpación son calificadas de sinhogarismo.

Los instrumentos disponibles para hacer frente a la discriminación residencial se concretan en la limitación de la actualización de la renta, la modificación de la prórroga del contrato, la suspensión de los lanzamientos, junto con los avales públicos para vivienda social. La crítica general a

---

(16) Sobre el sinhogarismo, véanse las soluciones prácticas adoptadas por la experiencia de gamificación de CÁTEDRA UNESCO DE VIVIENDA, 2019. Sobre sinhogarismo, nos remitimos a: DOHERTY, 2005, pp. 41-62; LAMBEA LLOP, 2020, pp. 44-47; PUENTE, CARO, CAVERO, y RAMOS, 2021, pp. 27-43; y GONZALO, DE ANDRÉS, COCA, y SABATÉ, 2018, pp. 16-19.

(17) FEANTSA, 2005.



las disposiciones referidas a la vivienda libre o no sujeta a protección pública –por tanto, excluyendo los avales públicos para vivienda social– es que afectan a la facultad de disposición, respecto de los actos de administración sobre la vivienda, así como a la facultad de exclusión de terceros que implica la enésima suspensión de los lanzamientos –hasta el 15 de mayo de 2028–, por tratarse de límites en interés público del derecho de propiedad no necesitan una compensación económica pública.

### 3.1 Limitación no coyuntural de la actualización de la renta del arrendamiento de vivienda

Durante la tramitación parlamentaria de la Ley 12/2023, se introdujo DA undécima LAU, conforme a la cual el INE definirá antes del 31 de diciembre de 2024 un índice de referencia para la actualización anual de los contratos de arrendamiento de vivienda, cuyo límite será el artículo 18 LAU, a los efectos de «evitar incrementos desproporcionados en la renta de los contratos de arrendamiento». Este índice se aprobará mediante una resolución del Departamento Ministerial competente, dispuesta en la DT séptima LAU fruto de una enmienda, para cuya elaboración se basará en un índice por ámbitos territoriales, en virtud de las bases de datos, sistemas y metodologías desarrolladas por las Comunidades Autónomas y en coordinación técnica. Para los contratos de arrendamiento en vigor, tras la aprobación de la norma, su renta solo podrá incrementarse en un 3% para el año 2024. A partir del año 2025, el INE elaborará un nuevo índice *ad hoc*, más estable e inferior a la evolución del IPC y diferente del IGC.

El legislador dispone en la nueva redacción del artículo 17.7 LAU que, cuando el propietario y arrendador sea una persona jurídica calificable de gran tenedor, conforme al artículo 3 LDV, la renta de los nuevos contratos de arrendamiento de viviendas sitas en zonas declaradas de mercado residencial tensionado estará vinculada al límite máximo del precio aplicable conforme al Sistema de índices de precios de referencia y, cuando no tenga dicha consideración, a la renta del contrato anterior<sup>(18)</sup>. De conformidad con la DT séptima LAU, se establece un período de seis meses desde la aprobación de la norma para la aplicación de esta limitación, según el cambio introducido en su tramitación parlamentaria que ha reducido el plazo de dieciocho meses previsto inicialmente, *ex* DT séptima LAU introducida por la DF primera LDV.

(18) AZNAR SÁNCHEZ-PARODI, 2021, pp. 2875-2927.





### 3.2 **Modificación de la prórroga del contrato de arrendamiento de vivienda**

La Ley 12/2023 también ha modificado la prórroga del contrato del artículo 10 LAU. Establece la posibilidad de que el arrendatario se acoja, tras la finalización del plazo mínimo de cinco años para las personas físicas y siete años para las personas jurídicas, previsto en el artículo 9, y de la prórroga de tres años del artículo 10, a una prórroga extraordinaria cuando la vivienda esté sita en una zona declarada de mercado residencial tensionado, y por el periodo de vigencia de dicha declaración. Esta nueva prórroga, de carácter anual y cuyo alcance es de un máximo de tres años, es potestativa por el arrendatario y obligatoria, tras su aceptación, por el arrendador<sup>(19)</sup>.

Asimismo, se establece una prórroga extraordinaria de un año más en el caso de que el arrendatario se encuentre en una situación acreditada de vulnerabilidad social o económica, y cuyo arrendador tenga la condición de gran tenedor, de conformidad con el artículo 10.1 bis, introducido por una enmienda. En este sentido, tras finalizar el plazo mínimo y la prórroga, cabrá esta prórroga de carácter forzoso u obligatorio para el arrendador que sea gran tenedor, pues deberá ser «aceptada obligatoriamente» tras su propuesta por el arrendatario, «salvo que se hubiese suscrito entre las partes un nuevo contrato de arrendamiento», como única excepción a la prórroga. Se trata de una excepción falaz, pues si hablamos de prórroga de un contrato que se encuentra en fase de ejecución, no existe celebración de un nuevo contrato, pues ello solo acontecería, en el supuesto indicado, en la tácita reconducción, prevista en el artículo 1566 CC. A este contrato, se le seguirá aplicando lo pactado en las diversas cláusulas contractuales, aunque nuevamente refiera «términos y condiciones», siguiendo la terminología anglosajona o la propia de las plataformas en línea. La acreditación de la situación de vulnerabilidad social y económica requerirá un informe o certificado emitido por los servicios sociales del ámbito municipal o autonómico en el último año.

El arrendador podrá excepcionar la prórroga extraordinaria que dispone este precepto en tres supuestos: que se hayan fijado otros «términos y condiciones», por acuerdo de las partes; que se haya suscrito un nuevo contrato de arrendamiento, con las limitaciones de la renta dispuestas en la modificación del artículo 17.6 y 7 LAU; o que el arrendador haya comunicado la necesidad de ocupar la vivienda por sí o un familiar en primer grado de consanguinidad o por adopción, así como para su cónyuge en los supuestos de sentencia firme de separación, divorcio o

---

(19) MARTENS JIMÉNEZ, 2023, pp. 506-557.



nulidad matrimonial, *ex* artículo 9.3 LAU. En estos supuestos de excepción a la prórroga, no se requerirá consentimiento del arrendador si se han fijado otras condiciones por las partes, en la línea de lo que venía dispuesto 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<sup>(20)</sup>. De la redacción, no queda claro si se refiere a que, por acuerdo entre las partes, se ha pactado que no sea necesario este consentimiento a los efectos de la prórroga del contrato –un pacto especialmente útil si el arrendador es una persona jurídica– o si, como se sugiere en el voto particular del Informe del Consejo General del Poder Judicial, puede referirse al pacto en contra de un régimen jurídico distinto aplicable a este periodo de prórroga. Ello puede referirse a la tácita reconducción del artículo 1566 CC, o al pacto en fraude de ley de las disposiciones de arrendamiento para uso distinto de vivienda, cuando el arrendamiento es de vivienda habitual, lo que lleva a una desprotección del arrendatario. Para concluir, tenemos que precisar que, tras la prórroga extraordinaria, procederá la tácita reconducción, anualmente, si se siguen ejecutando las prestaciones del contrato.

### 3.3 Las medidas del Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre

Respecto de la discriminación y sus consecuencias habitacionales de exclusión residencial, resulta importante examinar las últimas medidas en materia de vivienda reguladas en el Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía<sup>(21)</sup>. Habida cuenta de su contenido, estas no guardan relación con una necesidad sobrevenida derivada de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, como viene siendo habitual respecto del uso indebido por el poder ejecutivo –y su convalidación por el legislativo– de estas normas con rango de ley.

Por el contrario, y como reflexión general a todas ellas, pudiendo resultar oportunas a corto plazo, generan incentivos negativos indeseados de reducción de la oferta de vivienda e incremento de los precios cuando se prorrogan sin solución de continuidad. Ello puede comprobarse en dos extremos: por una parte, en la prórroga de la suspensión de los lanzamientos a personas vulnerables sin alternativa habitacional desde 2016, incluyendo a las personas sin justo título para poseer sujetas a un procedimiento penal,

(20) BOE de 21 de abril de 2020.

(21) BOE de 28 de diciembre de 2023.

respecto de la facultad de exclusión y la indebida protección al poseedor de mala fe; y, por otra parte, en la suspensión de la obligación del pago de los préstamos y créditos con y sin garantía hipotecaria a los afectados por la erupción volcánica en la isla de La Palma desde 2021, respecto de la tutela de los derechos de crédito –los remedios privados y la protección jurisdiccional–, con una esperable restricción de su concesión futura.

En el artículo 91 de la sección tercera se establece la modificación del Real Decreto-ley 20/2021, de 5 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes de apoyo para la reparación de los daños ocasionados por las erupciones volcánicas y para la reconstrucción económica y social de la isla de La Palma<sup>(22)</sup>. En virtud del artículo 91, se amplía el plazo de solicitud de las medidas de suspensión de las obligaciones de pago de intereses y principal para préstamos y créditos con y sin garantía hipotecaria a los afectados por la erupción volcánica en dicha isla hasta el 30 de enero de 2024, y se suspende, en seis meses adicionales, sus obligaciones de pago. Advertimos a este respecto que, si bien esta suspensión podía resultar adecuada inicialmente, su prórroga sucesiva impide la correcta tutela del derecho de crédito y una restricción a su futura concesión. Los siguientes subapartados se dedicarán específicamente al análisis de los avales públicos para vivienda social y a la prórroga de la suspensión de los lanzamientos.

### 3.3.1 *Avales públicos para vivienda social*

El artículo 86 de la sección primera dispone los avales públicos para vivienda social o a precio asequible. Debemos destacar que el legislador confunde ambas categorías respecto del consenso europeo e internacional: por una parte, las viviendas a precio asequible solo están categorizadas en España, y se refieren a aquellas cuya renta o cuota del préstamo hipotecario no supera el 30% de los ingresos de la unidad familiar; por otra parte, el concepto de vivienda social, utilizado a nivel internacional y por EUROS-TAT, se refiere a aquellas viviendas de titularidad pública que están arrendadas a personas en situación de necesidad habitacional y económica. En este sentido, se dispone la creación de una línea de avales públicos –a cargo de la Administración General del Estado– para incrementar el parque de vivienda en arrendamiento social o a precio asequible –entendiendo el legislador como asimiladas ambas categorías–, así como para mejorar el parque de vivienda ya existente en este ámbito. Los avales públicos, como es bien sabido, incrementan generalizadamente el coste de acceso a la vivienda, debido a la inobservancia de la solvencia como principal requisito.

---

(22) BOE de 6 de octubre de 2021.

### 3.3.2 *Prórroga de la suspensión de los lanzamientos*

En la sección segunda del Real Decreto-ley 8/2023 –artículos 87-90–, se establece la modificación de la Ley de Enjuiciamiento Civil. En estos preceptos, se amplía el plazo de la suspensión de los lanzamientos para personas vulnerables sin alternativa habitacional pública, cuya última modificación prorroga la medida hasta el 15 de mayo de 2028, de conformidad con el Real Decreto-ley 1/2024, de 14 de mayo, por el que se prorrogan las medidas de suspensión de lanzamientos sobre la vivienda habitual para la protección de los colectivos vulnerables<sup>(23)</sup>. El deber de ofrecer esta alternativa habitacional, a la que se condiciona la suspensión de los lanzamientos, se atribuyó a las Comunidades Autónomas tras la aprobación de la Ley 12/2023, así como su compensación –cuando previamente correspondía al Estado– y manteniendo la solicitud del propietario.

En cuanto a los beneficiarios de la suspensión de los lanzamientos, el ámbito subjetivo de aplicación de la medida comprende a los arrendatarios –de conformidad con el artículo 675 LEC– así como a las personas sin justo título para poseer –indica el legislador erróneamente «título habilitante» cuando ello se refiere al ejercicio de potestades administrativas– también por causa de un procedimiento penal del que derive el lanzamiento, sumándose al procedimiento declarativo de desahucio. Esta ampliación obedece a la reforma del artículo 250.1 LEC, pero entra en clara contradicción con el artículo 675 LEC y su modificación por la Ley 12/2023, puesto que prevé el despacho del lanzamiento de los ocupantes de mero hecho –referido a la ocupación ilegal– o sin título suficiente, como el arrendatario sujeto a un procedimiento declarativo de desahucio.

Complementariamente, indicamos que la DF quinta LDV ha sido parcialmente anulada por el Alto Tribunal mediante la STC 26/2025, de 29 de enero, que afecta los apartados 6 c) y 7 del art. 439 LEC, los apartados 1 y 2 del art. 655 bis, y el art. 685.2 LEC, relativos a los requisitos de procedibilidad para los grandes tenedores de vivienda. Advertimos que, en las situaciones de vulnerabilidad económica habitacional, no cabe prolongar la ocupación de la vivienda sin lanzamiento a costa del propietario, condicionando la respuesta a que la Administración autonómica ofrezca una alternativa habitacional. Por el contrario, procede aligerar y coordinar la respuesta administrativa y judicial, bifurcada en Administraciones competentes diferentes, para proveer una alternativa habitacional a las personas vulnerables previa al lanzamiento.

El artículo 89 determina los criterios de la compensación pública a dicha limitación administrativa de derechos, pues se produce una suspen-

---

(23) BOE de 15 de mayo de 2024.

sión administrativa de la facultad de exclusión inherente al derecho de propiedad y límite en interés público del mismo, que por no suponer una limitación del dominio no requeriría compensación; recuérdese que la medida fue dispuesta en 2016, sucesivamente prorrogada, y que hasta 2020 no se procedió a compensar. El precepto indica que la compensación consistirá en el valor medio del arrendamiento de la vivienda respecto de su ubicación –determinado a partir de los índices de referencia del precio del alquiler–, añadiendo los gastos corrientes de la vivienda que acredite haber asumido el arrendador hasta el 31 de diciembre de 2024 o hasta el levantamiento de la suspensión por el órgano jurisdiccional.

El problema que plantea esta compensación es su restricción inicial al índice de referencia del precio del alquiler, utilizado para el control de rentas y vinculado a su vez a la declaración administrativa de zonas de mercado residencial tensionado –con un control de rentas generalizado para cualquier tipo de arrendador–, pues se produce una determinación heterónoma inicial de la renta por la Administración que, acumulada a la limitación, con carácter general, de la actualización de la renta al 3% para 2024, y a un índice elaborado por el INE –diferente al IPC y al IGC– a partir de 1 de enero de 2025, producirá como efecto la «congelación de la renta», es decir, obligar *ex lege* a la percepción de una renta antieconómica sin compensación pública.

#### 4. REFLEXIONES FINALES SOBRE LA DISCRIMINACIÓN RESIDENCIAL

Tras la positivización por parte del legislador estatal del principio de igualdad y no discriminación residencial observamos como, a pesar de su reconocimiento legislativo, no existe un tratamiento legal centrado en medidas que, más allá de fomentar el mantenimiento en el uso habitacional por parte de las personas vulnerables, solucionen con carácter permanente su necesidad habitacional a cargo de la Administración, a excepción de los avales públicos para vivienda social. La Administración traslada a los propietarios de las viviendas libres y no sujetas a protección pública la cobertura y coste de dicha necesidad habitacional, mediante límites en interés público del derecho de propiedad que afectan directamente a sus facultades: a la facultad de exclusión, con el impedimento del lanzamiento de las personas vulnerables sin alternativa habitacional pública; y a la facultad de disposición, referida en este caso a los actos de administración, con la limitación de la actualización de la renta que, acumulada a una duración del arrendamiento de vivienda que puede alcanzar los 14 años, convierte dicha relación jurí-



dico-privada en antieconómica. La Administración debería resolver la discriminación residencial y la atención de la necesidad de vivienda habitual de las personas vulnerables mediante instrumentos de naturaleza jurídico-pública, así como la colaboración público-privada en el aumento de la oferta de vivienda, a los efectos de proporcionar soluciones reales a las personas que se encuentran en situación de discriminación residencial.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALGABA CALVO, A., «La discriminación en el acceso al mercado de la vivienda: las desventajas de la inmigración, novedades y permanencias», *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Extra 7, 126, 2003, disponible en: [http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146\(060\).htm](http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146(060).htm).
- ARANDA RODRÍGUEZ, R., «Incidencia de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda en el Derecho Civil», en Parejo Alfonso, L. (dir.), *La nueva Ley de vivienda a examen*, Madrid, La Ley, 2024.
- ARGELICH COMELLES, C., «El acoso inmobiliario», *Lo Canyeret: revista del Ilustre Colegio de la Abogacía de Lleida*, 79, 2013, Primer Premio del XII Certamen Arquímedes de Introducción a la Investigación Científica del Ministerio de Educación. BOE de 17 de diciembre de 2013.
- *Ley por el derecho a la vivienda*, segunda edición, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2023.
- AZNAR SÁNCHEZ-PARODI, I., «El derecho de propiedad y la limitación de la renta en los contratos de arrendamiento residenciales en Cataluña», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 97, 2021.
- CÁTEDRA UNESCO DE VIVIENDA DE LA UNIVERSIDAD ROVIRA Y VIRGILI, Documental «El umbral», 2019, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=zlKJs5f0FJI>.
- CEPEDA, P., «Prácticas discriminatorias en la lucha por el acceso a la vivienda», *Crítica urbana: revista de estudios urbanos y territoriales*, vol. 4, 16, 2021, disponible en: <https://criticaurbana.com/practicas-discriminatorias-en-la-lucha-por-el-acceso-a-la-vivienda>.
- CONSEJO PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL O ÉTNICA, *Percepción de la discriminación por origen racial o étnico por parte de sus potenciales víctimas en 2020*, Madrid, Ministerio de Igualdad, 2020, disponible en: [https://igualdadynodiscriminacion.igualdad.gob.es/wp-content/uploads/08-PERCEPCION\\_DISCRIMINACION\\_RACIAL\\_NAV.pdf](https://igualdadynodiscriminacion.igualdad.gob.es/wp-content/uploads/08-PERCEPCION_DISCRIMINACION_RACIAL_NAV.pdf).
- DOHERTY, J., «El origen del sinhogarismo: perspectivas europeas», *Documentación social*, 138, 2005.
- FEANTSA, *ETHOS - European Typology on Homelessness and Housing Exclusion*, 2005, disponible en: <https://www.feantsa.org/en/toolkit/2005/04/01/ethos-typology-on-homelessness-and-housing-exclusion>.
- FEU FONTAÑA, P., «La velada discriminación en el acceso a la vivienda», *Crítica urbana: revista de estudios urbanos y territoriales*, vol. 4, 16, 2021, dis-



- ponible en: <https://criticaurbana.com/la-velada-discriminacion-en-el-acceso-a-la-vivienda>.
- GONZALO, J.; DE ANDRÉS, J.; COCA, J., y SABATÉ, N., «El umbral: una gamificación para sensibilizar sobre el sinhogarismo», *Housing: revista de la Cátedra de Vivienda de la Universidad Rovira i Virgili*, 9, 2018.
- GUARRO, B., «La discriminación de las personas inmigradas en el acceso a la vivienda», en Pérez Rincón Fernández, S., Tello Robira, R. (dirs.), *¿Derecho a la vivienda?: miradas críticas a las políticas de vivienda*, Barcelona, Bellaterra, 2012.
- LAMBEA LLOP, N., «Sinhogarismo y exclusión residencial en tiempos de alarma», *Housing: revista de la Cátedra de vivienda de la Universidad Rovira i Virgili*, 13, 2020.
- LLORENTE SAN SEGUNDO, I., «La prohibición de discriminación en el acceso a la vivienda residencial», *Revista general de legislación y jurisprudencia*, 2, 2017.
- MARTENS JIMÉNEZ, I., «Una década de reformas en el régimen arrendaticio de la vivienda. Especial referencia a la reforma operada por la Ley por el derecho a la vivienda», *Actualidad jurídica iberoamericana*, 19, 2023.
- MESSÍA DE LA CERDA BALLESTEROS, J. A., y FLORES RODRÍGUEZ, J., «Accesibilidad universal y no discriminación en inmuebles residenciales de uso privado», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 737, 2013.
- MINISTERIO DE IGUALDAD, *Discriminación racial en el ámbito de la vivienda y los asentamientos informales*, Madrid, Ministerio de Igualdad, 2022, disponible en: [https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/igualdad/Documents/2022/180322\\_Informe\\_Discriminacion\\_racial\\_2022.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/igualdad/Documents/2022/180322_Informe_Discriminacion_racial_2022.pdf).
- PUENTE, P.; CARO, G.; CAVERO, G.; RAMOS, M.; RUIZ, J., y SALES, A., «El derecho a un hogar. Sinhogarismo y pandemia», en Sánchez Gil, M., De Santiago Herrero, F. J. (coords.), *Crisis pandémicas: perspectiva criminológica, psicológica y social*, Salamanca, Ratio Legis, 2021.
- VICENTE TORRADO, T. L., «La vivienda como marco para la discriminación de la población inmigrante: tendencias actuales», en Urrutia Asua, G. (coord.), *Derechos humanos y discriminación: ¿nuevos o continuos retos?*, Gipuzkoa, Diputación Foral de Gipuzkoa, 2009.

