

INFORME **IMPACTO DE LA** **MORATORIA DE** **DESAHUCIOS** **2021-2023**

Primera evaluación
de las medidas para
evitar los lanzamientos
del “escudo social”:
RDL 11/2020 y sus
prórrogas

Observatori
DESCA



© Associació Observatori DESCA

Àrea de Vivienda y Ciudad

Noviembre 2024

C/ Casp 43, Baixos 08010 Barcelona

Autoría:

Guillem Domingo Utset

Miguel Ruiz Díaz-Reixa

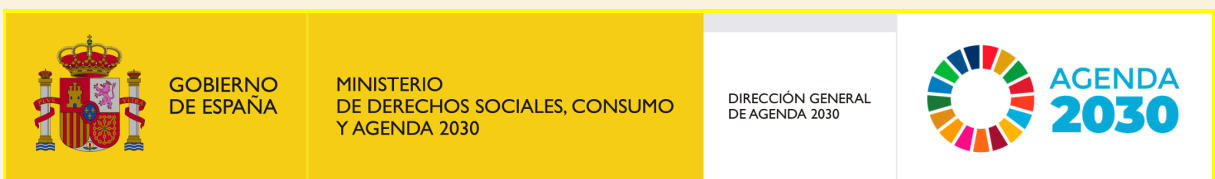
Lucía Delgado Ramisa

Irene Escorihuela Blasco

Agradecimientos:

A las vecinas, entidades y movimientos sociales que participan en las luchas para vivir en ciudades y pueblos libres de desahucios. A todas las personas que defienden el derecho a la vivienda.

La publicación ha recibido el apoyo dentro de la convocatoria 2023 de subvenciones para la realización de actividades relacionadas con la promoción e implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en España.



Índice

1. Presentación	4
2. Marco jurídico de la moratoria	7
3. Metodología y datos de partida	9
4. Principales resultados	15
5. Breves conclusiones finales	21
6. Bibliografía	22

1. Presentación

Los desahucios -lanzamientos en su acepción jurídica- y las gravísimas consecuencias sociales que producen en la vida de las personas¹ han sido uno de los focos principales del debate público sobre el problema de la vivienda en el estado español durante el último quinquenio.

Por ende, las medidas para evitar la pérdida de la vivienda habitual son unos de los ejes principales de las reivindicaciones populares en relación con las medidas legales y políticas imprescindibles que se deben adoptar para vivir en una sociedad donde se proteja y garantice el derecho a la vivienda digna y adecuada.

Según algunas estimaciones, durante los últimos 15 años se han ejecutado unos 735.560 lanzamientos judiciales, impactando sobre unas 1.838.900 personas². Esto significa que un 3,8% de la población ha perdido su vivienda habitual en el estado español durante el período 2008-2023. No es ninguna casualidad que “Stop desahucios” sea la campaña social más conocida entre las luchas ciudadanas por el derecho a la vivienda que se han desarrollado en España desde el estallido de la burbuja inmobiliaria y de la crisis económica en 2008 hasta hoy día.

A nivel legislativo, se han sucedido distintas iniciativas de reforma legal para tratar de atajar un problema social y habitacional de primer orden, tanto a nivel estatal como autonómico. Centrándonos en el nivel estatal y sin desdeñar la importancia capital de las tentativas autonómicas³, la conocida como “ILP hipotecaria” impulsada por la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) junto a otras organizaciones sociales y sindicales en 2013, fue el primer intento destacado de acabar con los desahucios cambiando el marco legal español⁴. Dicha propuesta legal, que contenía un artículo específico de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC) para frenar los lanzamientos resultado de ejecuciones hipotecarias⁵ con un alquiler social que no superara el 30% de los ingresos de las familias, fue rebajada finalmente por la mayoría parlamentaria del momento, dando lugar a la Ley

¹ Además de la pérdida directa de la vivienda y sus efectos de exclusión material, social y económica, se producen efectos graves en la salud, tanto física como mental, consecuencia estudiada en diferentes informes del ODESCA, PAH, APE, ESF y ASPB. Consultar algunos de los más destacados en la bibliografía y en la web de <https://observatoridesc.org/es>

² Observatori DESCA, 2024. *Guía para implementar un Servicio de Intermediación en la pérdida del Hogar (SIPH) en ciudades del Estado español*. Consultar en línea:

https://observatoridesc.org/sites/default/files/publication/files/desc-riscperduallar_cast-3.pdf

³ Como mínimo y sin que sea un listado exhaustivo, se deben citar iniciativas en Catalunya, Murcia, Valencia, Baleares, Comunidad de Madrid, entre otras. Según el caso se trata de iniciativas legislativas populares, parlamentarias o de gobiernos regionales; y en la mayoría de ellas la sociedad civil organizada ha sido su impulsora.

⁴ Para más información, consultar la web de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH): <https://afectadosporlahipoteca.com/tag/ilp-hipotecaria/>

⁵ En concreto: Artículo 2.- Paralización de los desahucios y alquiler social 1.- Se añade un nuevo artículo, 675.bis, a la Ley de Enjuiciamiento Civil: “1. No se podrá acordar el lanzamiento del inmueble en el seno de la ejecución hipotecaria cuando se trate de la vivienda habitual del ejecutado y cuando el impago del préstamo hipotecario sea debido a motivos ajenos a su voluntad. 2. El ejecutado tendrá derecho a seguir residiendo en la vivienda a título de arrendamiento por un periodo de 5 años desde la fecha de la adjudicación. 3. El importe de la renta mensual del arrendamiento no podrá ser superior al 30% de los ingresos mensuales del arrendatario.” Ver la propuesta legal completa en:

http://www.afectadosporlahipoteca.com/wp-content/uploads/2012/01/ilp_dacic3b3n-en-pago-retroactiva_moratoria-de-desahucios_alquiler-social.pdf

1/2013 que en su primer artículo⁶ incluyó una suerte de alquiler social “voluntarioso” que se aplicaba a acreedores adheridos al código de buenas prácticas⁷ y a deudores hipotecarios en situaciones de especial vulnerabilidad identificadas por la propia ley.

Aun teniendo en cuenta que la anterior medida se ha prolongado hasta en cuatro ocasiones y está actualmente en vigor⁸, no es hasta 2020 y debido a la pandemia global del COVID-19 que se adopta una nueva medida de escala estatal con la finalidad de paralizar algunos lanzamientos, a través de la aprobación gubernamental y posterior convalidación por parte del Congreso de los Diputados del *Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19*⁹.

En efecto, después del levantamiento de la suspensión de todos los términos y plazos procesales por la finalización del estado de alarma que mantuvo parados los lanzamientos durante los primeros meses de confinamientos, la sociedad se hizo eco de la paradoja que producía la colisión entre la recomendación sanitaria de “quedarse en casa” y la reanudación de las ejecuciones judiciales de lanzamientos de vivienda habitual. La alarma social llevó al Ejecutivo del “primer Gobierno de coalición” presidido por Pedro Sánchez y conformado por el PSOE junto a Podemos, a aprobar medidas para evitar los desahucios dentro del paquete de medidas bautizado como “escudo social” o medidas urgentes en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19¹⁰. En este mismo sentido -y con muy buen tino- la Relatora de Naciones Unidas por el Derecho a la Vivienda Adecuada, Leilani Farha, afirmó públicamente a principios de abril de ese mismo año la máxima de que “La vivienda es la primera línea de defensa frente al brote de COVID-19”. En ese contexto, países como Francia, Alemania, Holanda, Austria, Bélgica, Portugal, Croacia, Hungría, Reino Unido, Luxemburgo, Argentina o Brasil¹¹ establecieron algún tipo de moratoria sobre los desalojos de viviendas durante la crisis del coronavirus.

La conocida como “moratoria de desahucios”, en la que se centra el presente informe sintético, fue aprobada a finales de marzo del 2020 y seguirá vigente -en caso de que no se prorrogue- hasta el 31 de diciembre del 2024. Cuando finalice su vigencia, entrarán en funcionamiento medidas transitorias y definitivas al respecto, de arquitectura distinta, incluídas en la *Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el*

⁶ Artículo 1. Suspensión de los lanzamientos sobre viviendas habituales de colectivos especialmente vulnerables. *Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social*; conocida como “Ley de Guindos”, por ser impulsada por el entonces Ministro de Economía, Industria y Competitividad de España, Luis de Guindos, economista y ex directivo del sector financiero.

⁷ Las condiciones de renta y duración de tal alquiler se definen en el Anexo del *Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos*. Los acreedores adheridos al citado código se pueden consultar en:

<https://cliente.bancario.bde.es/pcb/es/menu-horizonta/productos/servicio/financiacion/deudores-hipotecarios-sin-recursos/guia-textual/entidades-adheridas/>

⁸ Hasta el mes de mayo del 2028. Ver la evolución del primer párrafo del apartado 1 del primer artículo: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-5073&b=4&tn=1&p=20240515#a1>

⁹ En adelante “RDL 11/2020”. La medida legal fue aprobada por el Consejo de Ministros, siendo convalidado por Acuerdo del Congreso de los Diputados, publicado por Resolución de 9 de abril de 2020: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-4427>

¹⁰ Que incluyó los ERTes y otras medidas: <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/escudo-social/index.htm>

¹¹ En Brasil por ejemplo, la importancia de proteger la salud y los derechos sociales en el contexto de pandemia hizo que la moratoria se decretara directamente a nivel judicial:

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/es/justicia/noticia/2021-12/stf-valida-decision-de-suspension-de-desalojos-hasta-marzo-de-2022>

*derecho a la vivienda*¹² (LDV). La vigencia de la mencionada medida, que opera como una sencilla suspensión del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos para hogares vulnerables sin alternativa habitacional, ha sido prolongada hasta en diez ocasiones posteriormente y modificada la amplitud de situaciones que ampara en al menos dos ocasiones, tal y como se explica a lo largo del presente informe.

En cualquier caso, avanzamos de antemano en esta *Presentación* (apartado primero) que la medida analizada es la disposición legal en torno a los desahucios con resultados más relevantes entre las que se han adoptado en el estado español en los últimos quince años. En el apartado segundo (*Marco jurídico de la moratoria*) se detalla de forma sucinta en qué consiste, a quién se aplica y cómo, así como cuál es su funcionamiento dentro de un procedimiento judicial de lanzamiento o desahucio.

De hecho, muchos otros países que decretaron medidas similares de suspensión de los desalojos de vivienda habitual durante la crisis de la pandemia, las levantaron de forma gradual posteriormente, de manera que la moratoria analizada se ha aplicado durante un período mucho más amplio, característica que puede equivaler a un mayor alcance resultados¹³. Además, su propia arquitectura y las diferencias con medidas precedentes pueden explicar también -entre otras razones- sus resultados significativos: por ejemplo, el hecho de que aplique por vez primera a los lanzamientos de alquiler -la mayoría de los que se ejecutan-, así como a algunos de ocupación, y no sólo a los grandes propietarios en el primer caso.

Sin embargo, y a la par, presenta límites claros, por lo que su impacto de cobertura podría ser aún mucho mayor. O lo que es lo mismo: muchos lanzamientos no se suspenden con la medida, constatación que se puede corroborar al comparar la evolución de los lanzamientos con los *Principales resultados* (apartado cuarto) del presente informe, donde se presentan indicadores clave de evaluación de la medida legal que se estudia, basados en datos inéditos hasta el momento (apartado tercero, *Metodología y datos de partida*), para evaluar su impacto.

De esta manera, el presente informe **analiza en primicia a partir de datos oficiales los resultados de la “moratoria antidesahucios” y tiene por finalidad medir la incidencia general de las medidas antidesahucios del escudo social del Gobierno de España**. Lo hace a las puertas del fin de su vigencia actual y de la entrada en funcionamiento de las medidas permanentes de la “Ley Vivienda”, con los objetivos específicos de coadyuvar a valorar la necesidad de continuidad, mejora o transición de la medida o los efectos de la eventual levantamiento de la suspensión de miles de lanzamientos. También, de colaborar a calibrar la necesidad de implementar los Servicios de Intermediación en la pérdida del Hogar (SIPH) en las ciudades españolas¹⁴, u otras políticas para frenar los lanzamientos de vivienda habitual de personas y familias vulnerables a todos los niveles.

¹² Se describen brevemente en el apartado segundo.

¹³ Como es el caso de Francia, Italia, Alemania, Reino Unido, EE UU y otros:
<https://www.businessinsider.es/estan-evitando-desahucios-durante-pandemia-5-paises-759629>

¹⁴ Consultar la guía publicada en 2024: https://observatoridesc.org/sites/default/files/publication/files/desc-riscperduallar_cast-3.pdf

2. Marco jurídico de la moratoria

El llamado ‘escudo social’ en materia de vivienda se ha formado a través de un extenso *corpus* normativo de más de una decena de reales decretos-ley que se han ido aprobando y modificando, principalmente en torno al *Real Decreto-ley 11/2020*.

Más allá de otras medidas que se aprobaron para proteger el derecho a la vivienda¹⁵, dicho escudo social contiene la “moratoria de desahucios”, una suspensión extraordinaria de los desahucios. Si bien en un inicio se enmarcó en el estado de alarma y la situación sanitaria creada por el COVID-19, se ha extendido hasta el próximo 31 de diciembre de 2024.

En cuanto a las personas que pueden beneficiarse de la moratoria, inicialmente se limitó a las personas cuya vulnerabilidad social o económica fuera sobrevenida “como consecuencia de los efectos de la expansión del COVID-19”. Posteriormente, se amplió a situaciones de vulnerabilidad económica que impidieran “encontrar una alternativa habitacional”, situaciones que aunque pudieran “no derivarse directamente de los efectos de la COVID-19, indudablemente se ha visto agravada por estos”¹⁶. Sin embargo, el elemento de una pérdida sustancial de ingresos no se ha corregido en la norma vigente, por lo que algunos juzgados no aplican la moratoria si no se acredita el carácter sobrevenido de la situación de vulnerabilidad, discriminando precisamente a las personas que ya se encontraban en dicha situación con anterioridad a la pandemia o al procedimiento de desahucio.

Sobre el tipo de desahucios protegidos por la norma, desde su aprobación en la primavera del 2020 y hasta principios del año 2021 solo alcanzó a cubrir los desahucios derivados de impagos o extinciones de los contratos de alquiler habitual de vivienda. Fue más tarde, en diciembre de 2020 y enero de 2021, cuando se amplió a desahucios civiles de ocupaciones sin título legal, y delitos de usurpaciones por la vía penal, respectivamente. No obstante, y a diferencia de los desahucios por alquileres, es necesario que se trate de familias vulnerables, con situaciones de violencia de género, menores a cargo o personas dependientes, y siempre que las ocupaciones hayan sido anteriores al 23 de diciembre de 2020, y la propiedad pertenezca a grandes tenedores de viviendas¹⁷.

En cuanto a su funcionamiento, y de forma resumida, la persona afectada por un desahucio debe presentar -a través de su defensa legal- una serie de documentación para acreditar su situación de vulnerabilidad. Por su parte, la parte propietaria también puede informar si se encuentra en una situación de vulnerabilidad, en cuyo caso prevalecerá. En cuanto a los Juzgados, estos deben solicitar a Servicios

¹⁵ Para un análisis complementario de las medidas adicionales -prórrogas extraordinarias de los contratos de alquiler, moratorias y/o quitas del pago de la renta, medidas en materia hipotecaria-, así como una valoración socio jurídica de las mismas, consultar https://blogs.publico.es/red-juridica/2020/04/29/vivienda-pandemia/?doing_wp_cron=1731426910.9956359863281250000000 y https://blogs.publico.es/red-juridica/2021/02/03/vivienda-medidas-anti-desahucios/?doing_wp_cron=1612435047.102540969

¹⁶ Preámbulo y artículo 1, RDL 37/2020.

¹⁷ Real Decreto-ley 37/2020 y Real Decreto-ley 1/2021. Cabe señalar que la suspensión extraordinaria de los desahucios derivados de ocupaciones sin título por la vía penal fue impugnado ante el Tribunal Constitucional, quien en repetidas sentencias ha confirmado la constitucionalidad de la medida -STC 9/2023, de 22 de febrero; 15/2023, de 7 de marzo; y 7/2024, de 16 de enero.

Sociales un informe de valoración de la vulnerabilidad.

Una vez acreditada y en base a la consideración final de cumplimiento de la normativa por parte del Juzgado¹⁸, se suspenderá el desahucio hasta la finalización de la moratoria o hasta la adopción por parte de las Administraciones Públicas de “las medidas indicadas en el informe de servicios sociales u otras que consideren adecuadas para satisfacer la necesidad habitacional de la persona en situación de vulnerabilidad que garanticen su acceso a una vivienda digna”¹⁹.

Este inciso recoge por primera vez y de forma expresa la garantía a un realojo digno derivada del derecho internacional a la vivienda, tal y como han recogido tanto el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) de las Naciones Unidas²⁰, como el Comité Europeo de Derechos Sociales del Consejo de Europa²¹. No obstante, cabe advertir que los juzgados no están realizando un control sobre la adecuación de las medidas propuestas. De la misma forma, ante la falta de adopción de medidas por parte de las Administraciones Públicas competentes, en muchos casos se prolonga la suspensión cuando se extiende la moratoria²².

Junto a esta medida, existen otras similares. Así, por ejemplo, en su nueva redacción dada por la LDV, el artículo 441.5 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC) establece la obligatoriedad de que los Juzgados comuniquen a “las Administraciones autonómicas y locales competentes en materia de vivienda, asistencia social, evaluación e información de situaciones de necesidad social” para que verifiquen la situación de vulnerabilidad y, de existir esta, “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”. En caso de confirmarse la situación de vulnerabilidad, el Juzgado suspenderá el desahucio 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.

De forma similar, aunque solo en el caso de grandes tenedores de vivienda y siempre que la persona demandada se encuentre en situación de vulnerabilidad, la LDV establece la obligación de someterse a

¹⁸ Es conocido y ha sido denunciado que en distintos juzgados de todo el estado no interpretan y aplican las previsiones del RDL 11/2020 desde una perspectiva protectora y/o garantista de los derechos humanos. Ver a modo de ejemplo las siguientes noticias en prensa: https://www.elplural.com/sociedad/juez-salta-ley-desahuciar-familia-vulnerable-lavapies_332583102, <https://elpais.com/sociedad/2024-10-24/el-constitucional-exige-que-en-los-desahucios-se-de-la-maxima-proteccion-a-las-personas-en-situacion-vulnerable.html>, <https://directa.cat/el-poder-judicial-exclou-families-vulnerables-de-la-moratoria-de-desnonaments/>.

¹⁹ En el caso de desahucios derivados de ocupaciones sin título legal, a diferencia de la aplicación automática de la suspensión en caso de vulnerabilidad, el juez o la jueza tomará la decisión de suspender el desahucio “previa valoración ponderada y proporcional del caso concreto”, teniendo en cuenta, entre otras, las circunstancias de entrada o permanencia en el inmueble, o la cooperación de los habitantes con las autoridades competentes en la búsqueda de soluciones para una alternativa habitacional. Cabe preguntarse si, más allá de los estereotipos y prejuicios sobre las personas ocupantes, existen motivos fundados para dichos requisitos.

²⁰ En 2019, el Comité DESC dictaminó la vulneración al derecho a la vivienda en el caso de *Mohamed Ben Djazia y Naouel Belilli c. España*, y *Maribel Viviana López Albán c. España*. Posteriormente, se ha pronunciado de forma similar en otros casos, como *Rosario Gómez-Limón Pardo c. España* (2020), o *Hakima El Goumari y Ahmed Tidli* (2021).

²¹ A modo de ejemplo, *Médecins du Monde - International c. Francia*; y *European Roma and Travellers Forum (ERTF) c. República Checa*.

²² Sobre este particular, el Tribunal Constitucional ha confirmado que la suspensión debe prorrogarse si se mantienen las circunstancias de vulnerabilidad o aparecen otras sobrevenidas (STC 125/2024, de 21 de octubre de 2024).

un procedimiento de conciliación o intermediación de forma previa a la presentación de la demanda de desahucio. Este requisito también se aplica para poder reanudar los procedimientos de desahucio suspendidos por la moratoria, una vez ésta finalice.

Estos procedimientos de conciliación deberían ser el espacio en que las Administraciones competentes utilicen las herramientas públicas de las que dispone para asegurar la permanencia de las personas afectadas en sus viviendas. Sin embargo, acostumbran a ser meros trámites, donde no cabe intermediación o negociación efectiva, entre otras razones, porque no existe una posición de igualdad entre un gran tenedor de viviendas y una persona vulnerable afectada por un desahucio.

En la misma línea, el artículo 704 de la LEC permite la suspensión extraordinaria del lanzamiento por el plazo de un mes, por lo que existe una variedad de medidas previas y posteriores al procedimiento declarativo de desahucio que permiten suspender el desalojo, con el objetivo de que las Administraciones competentes aseguren una alternativa adecuada.

Por último, cabe recordar que se ha establecido un régimen de compensaciones para los propietarios afectados por la suspensión de los desahucios en virtud de la moratoria, tanto para pequeños como para grandes tenedores. Los trámites de solicitud están activos y es probable que se haya abonado una parte, pero no el monto más importante asociado a las suspensiones que se han prorrogado debido a las ampliaciones de la moratoria²³. A este respecto, la transferencia de recursos públicos plantea debates sobre la necesaria corresponsabilización de los grandes tenedores en el mercado privado de la vivienda, especialmente por su papel en la nueva fase de crisis crónica de vivienda que afecta al alquiler, y ante la falta de garantías que aseguren que, después del levantamiento de la moratoria, el proceso de intermediación o conciliación no conducirá a las personas afectadas a la pérdida de su vivienda.

3. Metodología y datos de partida

Para analizar el impacto de las medidas de suspensión de los lanzamientos previstas en el RDL 11/2020, en diciembre de 2020 se estableció un mecanismo que permite evaluar y conocer a posteriori la eficacia de las medidas propuestas por parte de Servicios Sociales en las comunicaciones mantenidas con los Juzgados en los procedimientos de desahucio, así como en base a los informes aportados por los primeros. En concreto, mediante el *Real Decreto-ley 37/2020*²⁴ (Disposición Adicional Primera), el Gobierno estableció que las Comunidades Autónomas deben informar con carácter mensual al Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 sobre las comunicaciones recibidas, los informes

²³ Disposición adicional segunda del *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 transporte* (Derecho de arrendadores y propietarios a la compensación). El plazo para la solicitud de las compensaciones finaliza el próximo 31 de enero de 2025, por lo que en muchas Comunidades Autónomas todavía no han sido resueltos los expedientes ni se han ingresado las cantidades totales correspondientes. Ahora bien, algunas CCAA han habilitado el trámite correspondiente (ver por ejemplo el caso de [Baleares](#) o de [Catalunya](#)), de lo que se deduce que se ha abonado al menos una parte.

²⁴ *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.*

emitidos, el plazo de emisión de estos y las medidas sociales adoptadas. A este efecto, en abril de 2021 el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 publicó un modelo para que las CCAA pudieran transmitir dicha información adecuadamente²⁵. Dicho modelo se centra en las valoraciones y propuestas de Servicios Sociales, sin que desde el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) se haya completado la información correspondiente, por ejemplo, detallando las decisiones efectivamente adoptadas o los plazos de suspensión.

La principal fuente de datos del presente informe es el nombrado mecanismo de evaluación de medidas de suspensión de lanzamientos y coordinación entre los Juzgados y Servicios Sociales. En el mes de julio del 2024, el Observatori DESCA cursó una solicitud de información pública al Ministerio que las vehicula para obtener así los datos pertinentes. En concreto, se solicitaron los informes mensuales emitidos por parte de las Comunidades que contienen “las comunicaciones recibidas, los informes emitidos, el plazo de emisión de estos y las medidas sociales adoptadas”; desde la aprobación de la medida el año 2020 hasta el mes de julio del 2024 (o el último mes del 2024 con informes disponibles). La petición tuvo respuesta en tiempo y forma en el mes de septiembre, con datos a partir de enero del 2021 y hasta diciembre del 2023, por lo tanto incluyendo información de 3 años enteros de aplicación de la moratoria.

Los datos obtenidos se contrastan con las series históricas que ofrece el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) relativos a lanzamientos practicados²⁶ con la finalidad de aproximar los efectos que ha tenido la suspensión de los desahucios contenida en el “escudo social” en relación con la evolución que hubieran seguido si dicha medida no se hubiera adoptado o no estuviera vigente. Aun con las limitaciones de esta segunda fuente de datos, que ha sido señalada reiteradamente por distintos estudios²⁷, se trata de una de las únicas disponibles y con continuidad de la serie sobre los lanzamientos judiciales.

A nivel metodológico y en relación con los datos específicos sobre la moratoria de desahucios, para situar la representatividad de la muestra se deben tener en cuenta las consideraciones siguientes:

- Cada informe corresponde a la información completa de un mes sobre la aplicación de la moratoria. Las 17 CCAA y ciudades autónomas de Ceuta y Melilla han entregado 822 informes de los 1.944 requeridos, por lo que el cumplimiento del mecanismo de evaluación es del 42% de media. Los territorios que han entregado más del 50% de los informes, que se corresponden con los datos utilizados en este análisis, presentan una media de informes entregados del 77%, mientras que en el resto la media es del 8% de grado de cumplimiento.

²⁵ Orden DSA/353/2021, de 9 de abril, por la que se aprueba el modelo para transmitir información por parte de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla al objeto de conocer y evaluar la eficacia de las medidas propuestas por sus servicios sociales para atender las situaciones de vulnerabilidad.

²⁶ Informe “Efecto de la Crisis en los órganos judiciales” del CGPJ, en concreto las series “Series efecto de la crisis en los órganos judiciales por TSJ”.

²⁷ Valiño, 2013; Domènech i Gutiérrez, 2018; Vives i Rullan, 2018; ODESC, 2018; Gutiérrez i Domènech, 2020; ODESCA 2022.

- Del total de 19 regiones que aportan datos, se han seleccionado por cuestión de representatividad sólo las 9 que han aportado más del 50% de los informes requeridos (el 47% del total de éstas): Comunidad de Madrid, Asturias, Islas Canarias, Catalunya, Castilla-La Mancha, La Rioja, Andalucía, Galicia y Murcia.
- Los datos de los 10 territorios restantes se han descartado por falta de fiabilidad de los datos y hay 4 que no han aportado ningún dato de 2021 a 2023. En el presente informe no se analizan los motivos de la falta de informes ni porqué están en parte incompletos²⁸. No obstante, se recomienda revisarlo de forma urgente para enmendar la citada “laguna” informativa.
- En los 9 territorios sobre los que han utilizado datos agregados para obtener las tendencias generales, se han ejecutado 75.362 lanzamientos judiciales entre 2021 y 2023, concentrando el 71% de los “desahucios” del Estado español durante este período (106.294), por lo que la representatividad al comparar los efectos de la moratoria en los lanzamientos ejecutados es notable²⁹.
- Los datos que incluye la información solicitada son los que se enumeran a continuación, señalando subrayadas y con una breve explicación, las variables escogidas para calcular los valores agregados de la media para todo el estado español. Se han descartado en este informe inicial (marcadas en azul) las variables “*Nº de comunicaciones requeridas*” y “*Nº hogares por tipo*”, la primera porque, tal y como se ha expuesto en el capítulo anterior, se trata de un paso previo dentro del procedimiento judicial que se concreta en una comunicación entre los Juzgados y los Servicios Sociales para determinar si existe o no vulnerabilidad en aras de adoptar medidas por ambas partes; y la segunda porque las categorías de los datos se superponen, por lo que los datos no son concluyentes mientras no se pueda aproximar el peso sobre el total³⁰.
 - *Nº de comunicaciones requeridas*
 - *Nº Comunicaciones por supuesto*
 - *COVID*
 - *Apart. 2º, 4º y 7º Art. 250.1 Ley 1/2000*
 - *Nº informes de Servicios Sociales: se puede equiparar a las situaciones de lanzamiento con procedimiento judicial activo donde, después de la comunicación de una situación*

²⁸ A la par, se pueden haber utilizado criterios de contabilidad dispares entre algunas CCAA y otras, especialmente en lo relativo a las intervenciones de Servicios Sociales, aspecto que se debería abordar si la medida analizada sigue vigente o para las sustitutorias ya aprobadas o que se puedan adoptar en el futuro. La evaluación *ex ante* y *ex post* de las leyes es un requisito fundamental del principio de buen gobierno y del derecho a una buena administración.

²⁹ Los 10 territorios sobre los que no se han considerado datos por su falta de fiabilidad concentraron 30.932 lanzamientos en el mismo lapso de tiempo, el 29% del total estatal.

³⁰ Las categorías de hogares por tipos entre las que se distingue, son: unipersonales, monoparentales, algún conviviente con discapacidad, no monoparentales con hijas/os a cargo, con algún conviviente mayor de 65 años, hogares con dos o más convivientes.

con potencial vulnerabilidad del hogar en cuestión, los Servicios Sociales han realizado una valoración de la situación social y habitacional de la persona o unidad familiar en riesgo de desahucio.

- Plazo medio de emisión de los informes (días): informa sobre el tiempo medio necesario para que los Servicios Sociales aporten el informe con la valoración social y de vulnerabilidad correspondiente.
- Nº de informes de Servicios Sociales (solo para el supuesto COVID)
 - Cumple criterios vulnerabilidad: se puede equiparar a los hogares en riesgo de lanzamiento judicial que cumplen los criterios para que el Juzgado aplique la moratoria de desahucios del RDL 11/2020. Con anterioridad ya se ha señalado que sería coherente que los juzgados suspendan el procedimiento si los Servicios Sociales reportan vulnerabilidad, pero desafortunadamente no siempre ocurre.
 - No cumple criterios vulnerabilidad: informa sobre las situaciones que no quedarían amparadas en la medida que se evalúa, según la valoración de los Servicios Sociales, por lo que es poco probable que los Juzgados suspendan el procedimiento de lanzamiento en base a las previsiones del RDL 11/2020.
- Nº hogares por tipo: unipersonales, monoparentales, algún conviviente con discapacidad, no monoparentales con hijas/os a cargo, con algún conviviente mayor de 65 años, hogares con dos o más convivientes.
- Nº de personas demandadas con antecedentes en SS:
 - Con antecedentes: informa sobre las situaciones conocidas de antemano por los Servicios Sociales, por lo que la moratoria de lanzamientos estaría actuando sobre población que ya recibe un seguimiento público por razón de su situación económica y social.
 - Sin antecedentes: se puede equiparar a los hogares en riesgo de lanzamiento judicial vulnerables que no han acudido previamente ni tienen seguimiento de los Servicios Sociales.
- Nº de medidas adoptadas por los Servicios Sociales por tipo: aporta información clave sobre el resultado de la intervención pública de las administraciones frente a los lanzamientos, y se puede equiparar a los recursos que se ofrecen a los hogares a los que la medida estudiada intenta dar cobertura. No se puede hacer una relación directa entre las medidas adoptadas y los casos en los que la moratoria suspende el lanzamiento, ya que las cifras aportadas no son equivalentes. Además, las medidas no son excluyentes entre

sí, hecho que explica que el nº de medidas sea superior al de informes sociales.

- Intervenciones de los Servicios Sociales
 - Medidas de alojamiento alternativo temporal: situaciones de vulnerabilidad en las que los Servicios Sociales ofrecen recursos habitacionales temporales como forma de evitar el lanzamiento judicial como albergues, centro de acogida y alojamiento de urgencia (hostales, pensiones etc.).
 - Ayudas económicas públicas periódicas o de pago único: situaciones de vulnerabilidad en las que los Servicios Sociales ofrecen recursos que posiblemente no evitan el lanzamiento, reforzando aún así el pago de gastos mínimos vitales. Incluyen ayudas de emergencia o de urgente necesidad, ayudas económica pública individual, otras ayudas económicas públicas de pago único, rentas mínimas y pensiones no contributivas etc.
 - Propuestas a otros sistemas de protección
 - Adjudicación de Viviendas de protección social: situaciones de vulnerabilidad en las que los Servicios Sociales ofrecen recursos habitacionales definitivos como forma de evitar el lanzamiento judicial.
 - Ayudas para alquiler de viviendas públicas-privadas: situaciones de vulnerabilidad reconocidas en las que los Servicios Sociales ofrecen recursos puntuales para reforzar la búsqueda de alternativas habitacionales propias.
 - Otras medidas: se han agrupado dos categorías indeterminadas dentro de los datos aportados, sobre las que no se dispone de más información.
-
- La moratoria analizada actúa sobre desahucios de alquiler de vivienda, así como algunos de ocupaciones. Por lo que las estimaciones de la medida evaluada, no incluyen los lanzamientos en hipotecas. El presente informe no incluye datos sobre la “moratoria de desahucios hipotecarios”, que también ha sido prorrogada y actualmente vigente hasta el 2028³¹.

³¹ Regulada por la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social. La medida perdía vigencia en el año 2020, motivo por el cual a través de regulaciones vinculadas a medidas urgentes vinculadas al conjunto de herramientas para hacer frente a las consecuencias económicas y sociales derivadas del COVID-19, así como de la guerra de Ucrania; se prorrogó hasta 2024 a través del Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública (art. 2) y posteriormente hasta la duración actual, a través del 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 (art. 1.1).

Fig. 1. Informes mensuales requeridos y entregados

	<i>Informes requeridos</i>	<i>Provincias</i>	<i>Meses</i>	<i>Informes entregados</i>	<i>Grado de cumplimiento</i>
<i>C.Madrid</i>	36	1	36	36	100%
<i>Asturias</i>	36	1	36	36	100%
<i>I. Canarias</i>	72	2	36	67	93%
<i>Cataluña</i>	144	4	36	122	85%
<i>Castilla-La Mancha</i>	180	5	36	145	81%
<i>La Rioja</i>	36	1	36	28	78%
<i>Andalucía</i>	288	8	36	193	67%
<i>Galicia</i>	144	4	36	96	67%
<i>Murcia</i>	36	1	36	23	64%
<i>I. Baleares</i>	144	4	36	45	31%
<i>Aragón</i>	108	3	36	19	18%
<i>Melilla</i>	36	1	36	2	6%
<i>Extremadura</i>	72	2	36	3	4%
<i>País Vasco</i>	108	3	36	3	3%
<i>Castilla y León</i>	288	8	36	4	1%
<i>C.F. Navarra</i>	36	1	36	0	0%
<i>Cantabria</i>	36	1	36	0	0%
<i>C. Valencia</i>	108	3	36	0	0%
<i>Ceuta</i>	36	1	36	0	0%
<i>Totales</i>	1944	54	684	822	42%

Elaboración propia. Fuente: Ministerio de DDSS y Agenda 2030.

Fig. 2. Lanzamientos judiciales 2021-2023

	<i>Desahucios 2021-2023</i>	<i>% del total</i>
<i>I. Canarias</i>	6.990	7%
<i>C.Madrid</i>	10.079	9%
<i>Asturias</i>	1.980	2%
<i>Cataluña</i>	25.120	24%
<i>Castilla-La Mancha</i>	3.520	3%
<i>La Rioja</i>	627	1%
<i>Andalucía</i>	17.780	17%
<i>Galicia</i>	4.391	4%
<i>Murcia</i>	4.875	5%
<i>% total territorios > 50% informes</i>	75.362	71%
<i>% total territorios < 50% informes</i>	30.932	29%
<i>Total estatal</i>	106.294	100%

Elaboración propia. Fuente: CGPJ.

4. Principales resultados

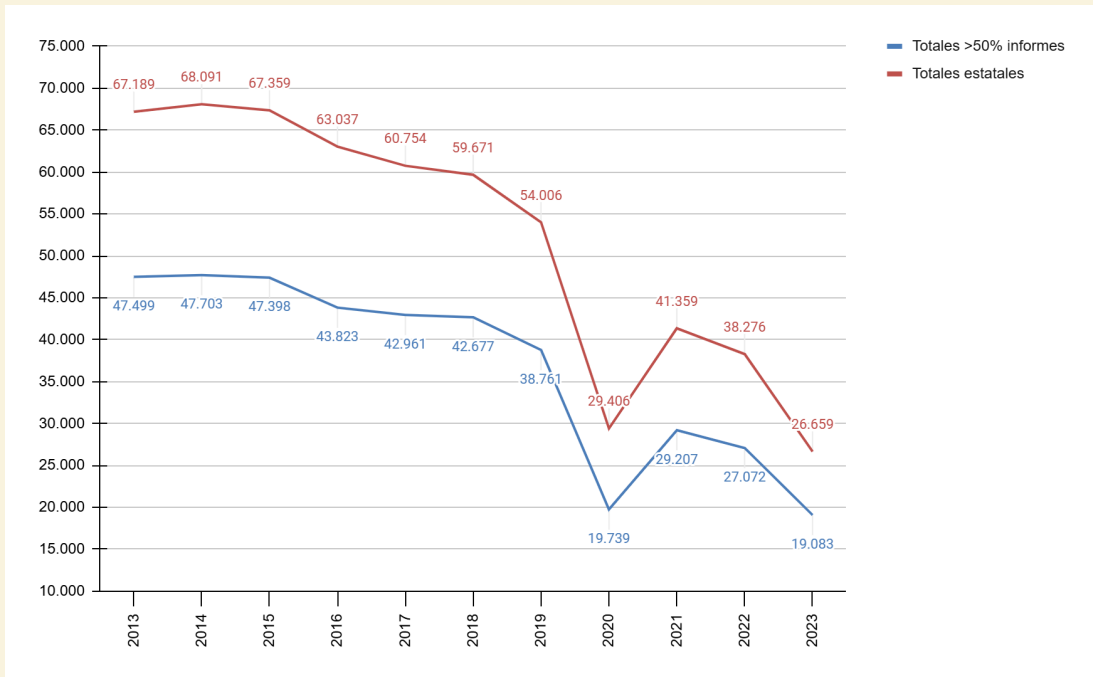
Los datos del CGPJ relativos a desahucios y lanzamientos practicados permiten realizar una primera aproximación a los efectos que ha tenido la suspensión de los desahucios y lanzamientos contenida en el “escudo social”:

- Tal y como se ha señalado en el apartado segundo, el estado de alarma del 14 de marzo de 2020 suspendió los plazos procesales hasta el 4 de junio de ese mismo año. En paralelo, a principios del mes de mayo se aprobó la versión inicial del RDL 11/2020, es decir, la moratoria en algunos desahucios, por lo que durante ese período se redujeron notablemente los lanzamientos, probablemente por la suma de ambas medidas. En consecuencia y según datos del CGPJ, **estos se redujeron casi un 50% en comparación al 2019**, tendencia que se observa tanto en los datos totales estatales (-45%), como en el total de los territorios seleccionados para realizar la comparación con los datos específicos de la moratoria del Ministerio (-49%).
- En cambio, **en el año 2021, los lanzamientos totales practicados en todo el Estado aumentaron un 40,6%** en comparación al año anterior, valor que se sitúa en un 48% en los 9 territorios que aportan datos representativos sobre la cobertura de la medida antidesahucios que se evalúa; **sin alcanzar en ningún caso las cifras previas a la pandemia del año 2019**. En concreto, durante el año 2021 se practicaron un total de 41.359 lanzamientos en toda España, un 23,4% menos que durante 2019 y un 24,6% en los 9 territorios con datos significativos sobre la moratoria.
- **En 2022 y 2023, los lanzamientos practicados disminuyen consecutivamente entorno a una media del 7% y el 30%** de variaciones interanuales 2021-2022 y 2022-2023, respectivamente, siendo esa tendencia muy similar, tanto si la observamos para los datos totales a nivel estatal como para los 9 territorios seleccionados por la fiabilidad de los datos aportados en los informes, que se analizarán de forma comparada en la segunda parte del capítulo de resultados. En cifras absolutas, el número de lanzamientos siguió disminuyendo en el período 2022-2023, si se compara con los niveles de desahucios del 2019, cuando alcanzaron los casi 55.000 lanzamientos anuales totales, situándose en 2022 y 2023 en valores de 38.276 y 26.659, respectivamente, lo que equivale a reducciones del entorno al 30% y el 50% respecto a los niveles pre-pandémicos de 2019, donde no existían medidas a nivel estatal de similar calado para suspender algunos lanzamientos de personas o familias vulnerables. Los datos indican entonces que durante los años 2022 y 2023 se frenó la “recuperación” de los lanzamientos del 2021 respecto al año en el que se declaró la pandemia y se adoptó la medida que se analiza.

A este respecto y sin haber tratado de aproximar aún el impacto de la moratoria, **parece observarse que las cifras de lanzamientos han alcanzado su techo en cifras absolutas** y que van a proseguir un

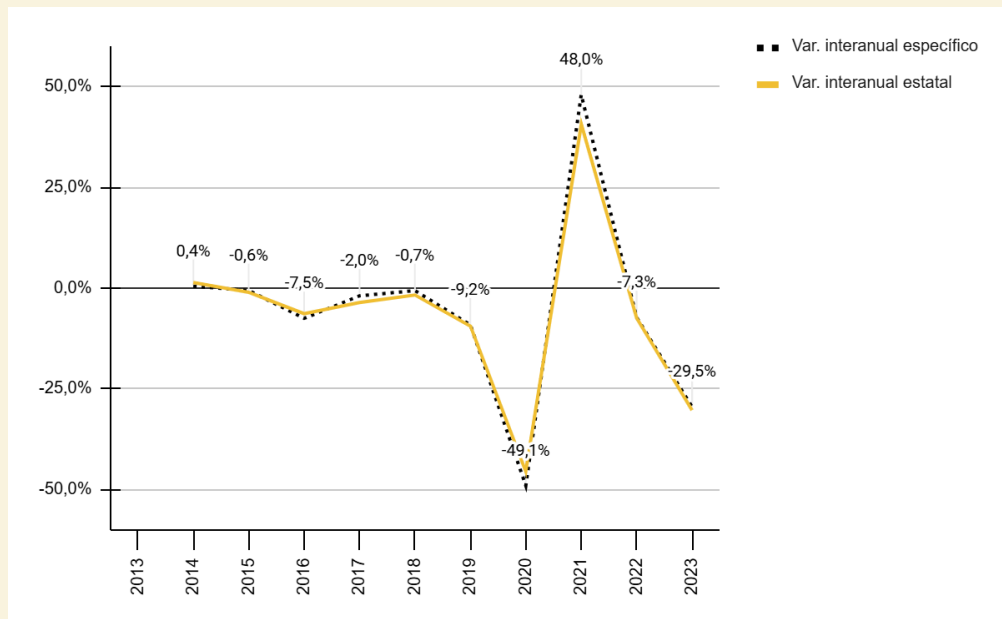
descenso lento y paulatino, tal y como viene sucediendo desde el año 2018. **A pesar de dicha reducción, las cifras siguen dibujando una crisis crónica de vivienda** (Observatori DESC, 2020), que constituye una clara vulneración colectiva del derecho a la vivienda digna y adecuada en el estado español.

Fig. 3. Lanzamientos en España y en los territorios con datos representativos (2013-2023)



Elaboración propia. Fuente: CGPJ.

Fig. 4. Variación interanual de lanzamientos: España y territorios con datos representativos (2013-2023)



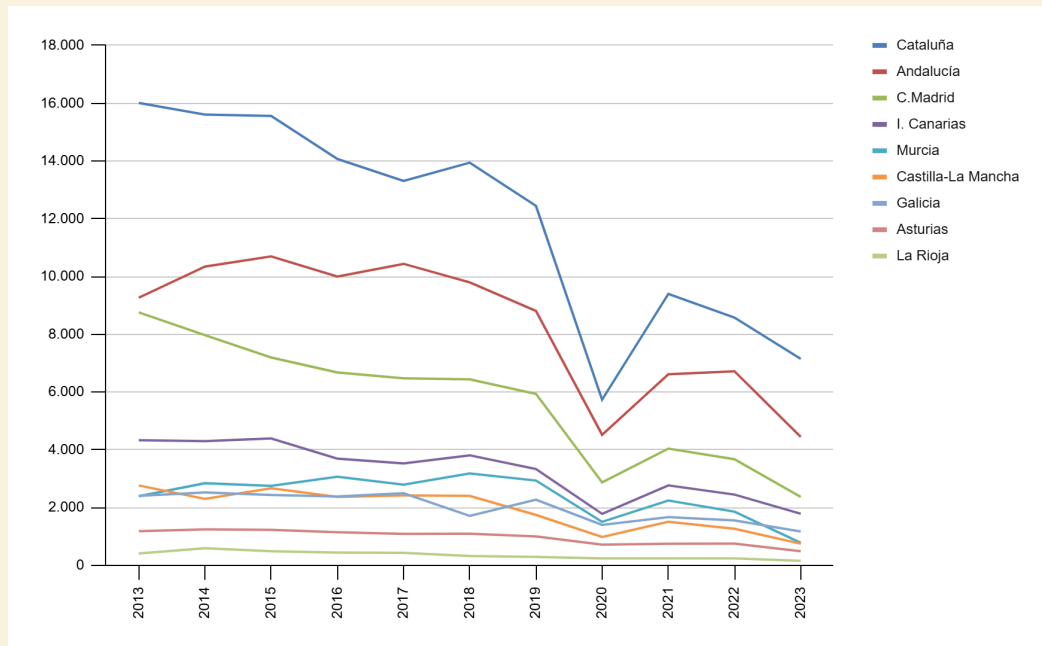
Elaboración propia. Fuente: CGPJ.

Fig. 5. Variación interanual en cifras: España y territorios con datos representativos (2013-2023)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	21-23
Total >50% informes	47.499	47.703	47.398	43.823	42.961	42.677	38.761	19.739	29.207	27.072	19.083	75.362
Total estatales	67.189	68.091	67.359	63.037	60.754	59.671	54.006	29.406	41.359	38.276	26.659	106.294
Var. interanual específico	-	0,4%	-0,6%	-7,5%	-2,0%	-0,7%	-9,2%	-49,1%	48,0%	-7,3%	-29,5%	-34,7%
Var. interanual estatal	-	1,3%	-1,1%	-6,4%	-3,6%	-1,8%	-9,5%	-45,6%	40,6%	-7,5%	-30,4%	-35,5%

Elaboración propia. Fuente: CGPJ.

Fig. 6. Lanzamientos practicados en los territorios con datos representativos (2013-2023)



Elaboración propia. Fuente: CGPJ.

Veamos ahora, las tendencias que esbozan los datos extraídos de los informes que han aportado las comunidades y ciudades autónomas sobre la moratoria al Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, organismo encargado de recabar información sobre el impacto de cobertura de esta medida en los lanzamientos a los que se aplica.

Durante el período 2021-2023, los territorios -con datos fiables- reportaron 34.807 informes de los Servicios Sociales a los Juzgados en relación con procedimientos judiciales de lanzamientos, documentación que no se aportaría si se tratara de un desahucio de vivienda distinta a la habitual. Para afinar la estimación de cobertura de la moratoria sobre los desahucios practicados (2019-2023), se debe tener en cuenta que **el 70% de los informes sociales vinculados a la moratoria confirmaron la vulnerabilidad según los parámetros establecidos por el RDL 11/2020, contra el 18% que la descartaron.**

Como conclusión y dato destacado, **se puede inferir que la moratoria habría evitado 24.659 lanzamientos de 2021 a 2023 que no habrían sido ejecutados**, por lo que no se contabilizan en la estadística de desahucios practicados del CGPJ. Esto es, sin la medida analizada se habrían practicado unos 25.000 lanzamientos más, resultando una cifra total de 100.021 lanzamientos 2021 a 2023, muy superior a los 75.362 reportados por la estadística judicial para estos tres años, una cantidad un 33% superior. Así pues, **la moratoria habría evitado -al menos temporalmente- el 25% de los desahucios que se habrían ejecutado sin esta medida**, según la proyección realizada en base datos de los territorios con informes de seguimiento fiables.

Si proyectamos esta tendencia sobre los desahucios practicados totales en España se puede estimar que la medida anti-desahucios del escudo social puede haber suspendido 34.780 desahucios entre 2021 y 2023, es decir 11.593 al año en todo el estado. Es decir que, sin los efectos de la moratoria, se habrían ejecutado 141.074 desalojos, y no los 106.294 lanzamientos que reflejan los datos del CGPJ. Si proyectamos la misma estimación anualmente, se detecta una pequeña disminución de la efectividad de la medida entre 2021 y 2023, bajando del 2021 a 2022 del 27% al 23%, para mantenerse igual en 2023

La disminución agregada interanual 2021-2023 de lanzamientos practicados, tanto en los territorios que han aportado datos fiables como en toda España, se sitúa como se ha visto anteriormente en valores del -35% y -36%. Si realizamos el ejercicio de suponer que la moratoria no hubiera sido aprobada, prorrogada o hubiera finalizado en el año 2021, los desahucios habrían aumentado un 25%. Por lo tanto, es posible inferir que **sin la moratoria de lanzamientos la variación interanual de desahucios ejecutados resultantes sería mucho menos decreciente y se mantendrían en cifras en torno a los 47.000 anuales.** De esta manera, la “curva de los desahucios” se situaría entonces en una tendencia de “meseta” y no entre los niveles de 40.000 o 25.000 anuales de 2021 y 2023, siendo sin la moratoria la situación mucho más grave en términos del derecho a la vivienda.

Ahora bien, **la otra cara de la moneda son los lanzamientos que no han sido cubiertos por la moratoria, que equivaldrían a un 75% del total**, esto es, los 75.362 desalojos practicados (en los 9 territorios que aportan datos fiables). Y a escala estatal, **los 106.294 lanzamientos ejecutados del 2021 al 2023 que nos muestran los datos del CGPJ, que han quedado fuera del alcance de la moratoria de desahucios**, es decir, 35.431 al año.

Fig. 7. Informes de Servicios Sociales vs Lanzamientos practicados (2021-2023)

<i>Informes de Servicios Sociales reportados</i>			<i>Desahucios practicados en los 9 territorios</i>		
2021	2022	2023	2021	2022	2023
15.099	11.477	8.231	29.207	27.072	19.083

Elaboración propia. Fuente: CGPJ y Ministerio de DDSS y Agenda 2030.

Fig. 8. Proyección de aumento de los desahucios sin la moratoria en los territorios con datos representativos

	2021	2022	2023	Total 2021-2023	Media 2021-2023
<i>Informes SS</i>	15.099	11.477	8.231	34.807	11.602
<i>Informes vulnerabilidad positiva</i>	10.705	8.137	5.836	24.678	8.226
<i>Desahucios practicados con moratoria</i>	29.207	27.072	19.083	75.362	25.121
<i>Proyección practicados sin moratoria</i>	39.912	35.209	24.919	100.040	33.347
<i>% estimación incremento desahucios sin moratoria</i>	27%	23%	23%	25%	24%

Elaboración propia. Fuente: CGPJ y Ministerio de DDSS y Agenda 2030.

Fig. 9. Estimación de los efectos de la moratoria 2021-2023

	<i>Estimación desahucios evitados</i>	<i>Practicados CGPJ</i>	<i>Estimación totales sin moratoria</i>	<i>% ejecutados</i>	<i>% evitados</i>
<i>Totales >50% informes</i>	24.659	75.362	100.021	75,3%	24,7%
<i>Totales generales</i>	34.780	106.294	141.074	75,3%	24,7%

Elaboración propia. Fuente: CGPJ y Ministerio de DDSS y Agenda 2030.

Fig. 10. Estimación anual de los efectos de la moratoria en el período 2021-2023

	<i>Estimación/ año practicados sin moratoria</i>	<i>Practicados/año CGPJ</i>	<i>Estimación/ año evitados moratoria</i>
<i>Totales >50% informes</i>	33.340	25.121	8.220
<i>Totales generales</i>	47.025	35.431	11.593

Elaboración propia. Fuente: CGPJ y Ministerio de DDSS y Agenda 2030.

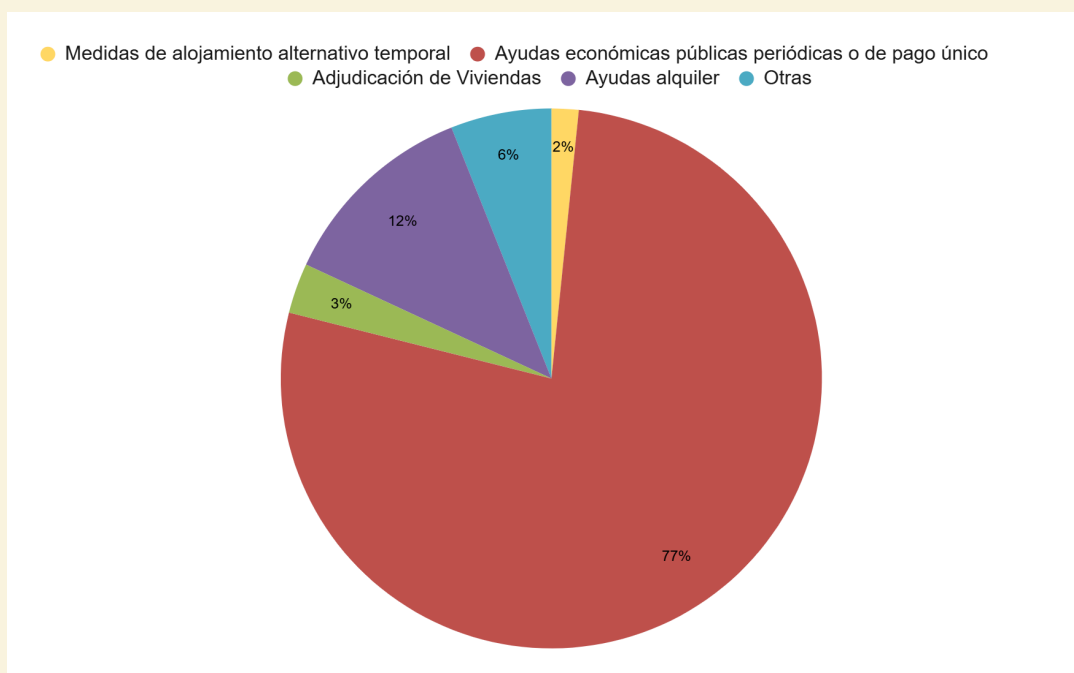
Veamos por último algunos datos relevantes sobre si las personas demandadas tenían o no antecedentes o seguimiento previo en Servicios Sociales y respecto al tipo de medidas adoptadas por éstos como forma de enfrentar los lanzamientos:

- En primer lugar, tenemos que **el plazo de emisión medio de los informes es de 17 días, indicando una labor diligente por parte de los Servicios Sociales** y siendo esa cifra notablemente adecuada en relación a los plazos de los procedimientos de lanzamiento.
- Por otra parte los datos muestran que **el 77,8% de las personas demandadas sobre las que se han aportado informes ya tenían seguimiento en Servicios Sociales**, dato que muestra celeridad al valorar la vulnerabilidad, que se confirmó en el 70,8% de los casos. En cambio **un 22,2% no habían tenido contacto anterior con ellos, indicando situaciones de vulnerabilidad invisibles**, ya sean ocasionadas a raíz de la pandemia o posteriores, sumergidas o emergentes de exclusión social y residencial.
- Teniendo en cuenta que **el objetivo de la suspensión del lanzamiento que produce la**

moratoria es ganar tiempo para activar soluciones que eviten el desahucio, es clave analizar el tipo de recursos que se ofrecen a los hogares que son objeto de protección de la medida estudiada. En este plano, se observan las siguientes tendencias, ordenadas de mayor a menor peso:

- a. **Las ayudas económicas públicas** mediante las cuales los Servicios Sociales refuerzan el pago de gastos mínimos vitales sin evitar los lanzamientos: **se observan en el 77% de los casos de lanzamientos en los que se interviene.**
- b. **Las ayudas para alquiler de viviendas públicas o privadas se aportarían en el 12% de las situaciones de riesgo de desahucio,** para reforzar la búsqueda de alternativas habitacionales propias.
- c. **Los recursos en forma de ayudas de otros sistemas de protección se sitúan en el 6% del total de las situaciones reportadas** por los informes de los 9 territorios con datos fiables, los cuales no distinguen dentro de la mencionada categoría.
- d. **La adjudicación de viviendas de protección social -recursos habitacionales definitivos- se aplica al 3% de las situaciones analizadas,** como forma de evitar el lanzamiento judicial.
- e. **Paradójicamente, las medidas de alojamiento alternativo temporal se aportarían tan sólo en el 2% de las situaciones de vulnerabilidad y riesgo de desahucio en las que los Servicios Sociales intervienen,** respecto al total de recursos ofrecidos.

Fig. 11. Tipos de ayuda de Servicios Sociales en lanzamientos suspendidos por la moratoria (2021-2023)



Elaboración propia. Fuente: CGPJ y Ministerio de DDSS y Agenda 2030.

5. Breves conclusiones finales

Resumimos a continuación los datos más relevantes del estudio:

- Los desahucios disminuyeron durante la pandemia: un 50% en 2020, mientras que en 2021 volvieron a aumentar pero sin llegar a cifras pre-pandemia, y a partir de 2021 ha habido una disminución progresiva anual hasta 2023.
- Según el presente informe y como dato destacado, se estima que el 25% de los lanzamientos practicados del 2021 a 2023, se habrían suspendido a través de la aplicación de la moratoria.
- Un 75% de los desahucios no quedaron cubiertos en el mismo período: estos son los 106.294 practicados que reporta la estadística judicial del CGPJ entre 2021 y 2023.
- De 2021 a 2023 los lanzamientos disminuyeron un 35% de media, de manera que sin la moratoria de lanzamientos dicha disminución sería mucho menor (10%) y se mantendrían en cifras anuales en torno a los 47.000 anuales.
- 1 de cada 4 lanzamientos se habrían suspendido por aplicación de la moratoria del “escudo social” aprobada durante la pandemia y prorrogada sucesivamente, con finalización actual prevista para el 31 de diciembre del 2024, si no se prorroga.
- Proyectado a todo el estado y durante los cuatro años de aplicación de la moratoria (2020-2024), esta habría suspendido aproximadamente 58.000 lanzamientos (11.593 anuales). Si la moratoria finaliza, todos estos procedimientos pasarían al sistema de intermediación previsto por la LDV, siempre que la propiedad sea un gran tenedor.
- El 77,8% de las personas que usaron la moratoria ya tenían seguimiento en los Servicios Sociales.
- El 77% de las ayudas proporcionadas por Servicios Sociales para evitar los desahucios son económicas, mientras que una alternativa habitacional temporal solamente en el 2% de los casos y la adjudicación de vivienda en un 3% de las situaciones.

Dichos datos nos permiten realizar las siguientes conclusiones breves para valorar el impacto de la moratoria de desahucios:

- La suspensión de cerca de 58.000 lanzamientos en cuatro años a través de la moratoria demuestra que es jurídicamente posible diseñar e implementar medidas para evitar que se produzcan desahucios sin alternativas dignas para situaciones de vulnerabilidad socioeconómica.
- El sentido de la moratoria no es solo retrasar el desalojo efectivo de las familias, sino sobre todo que las Administraciones Públicas competentes puedan adoptar medidas adecuadas para garantizar el derecho a una vivienda de las personas afectadas. No obstante, los datos demuestran que en la inmensa mayoría de casos no se están ofreciendo medidas adecuadas como “una vivienda digna en alquiler social”.
- Ante la posible finalización de la moratoria, puede producirse un aumento considerable del número de desahucios practicados -como mínimo un 25% anual más, además de los acumulados suspendidos entre 2020-2024-. Si hasta la fecha las Administraciones Públicas no han puesto en marcha alternativas dignas, se prevé la posibilidad de que la crisis de vivienda se recrudezca de forma notable y aumenten las situaciones de exclusión residencial.
- Si la moratoria no se renueva, aquellos desahucios promovidos por grandes tenedores de vivienda deberán acudir al procedimiento de intermediación o conciliación que hayan previsto las Administraciones Públicas competentes en aplicación de la *Ley de Vivienda*. Sin embargo, dichos procedimientos deben revisarse para que no sea un mero trámite, sino el punto y final de los desahucios. Además la mayoría de Comunidades Autónomas no tienen preparado el sistema de intermediación, que necesita una aportación de recursos importantes. Para intermediar y conseguir con ello evitar desahucios necesitas personal para “unidades antidesahucios y de intermediación potentes” (com por ejemplo los Servicios de Intermediación en la pérdida del Hogar - SIPH que han desarrollado algunas ciudades), recursos para fortalecer programas de cesión de viviendas privadas al alquiler social y viviendas para realojar a las familias.
- Es importante mejorar la redacción de la moratoria para aumentar la cobertura de desahucios suspendidos que afectan a personas y unidades de convivencia en situación de vulnerabilidad. Que el 75% de los lanzamientos queden fuera corrobora lo anterior. En concreto, debe quedar claro que para apreciar la vulnerabilidad socioeconómica no es necesario que sea sobrevenida

o esté vinculada a la pandemia o la guerra de Ucrania.

- La moratoria de desahucios ha venido a recoger las imposiciones y recomendaciones derivadas del derecho internacional y los derechos humanos, por lo que este mecanismo debe convertirse en una medida permanente.
- En relación a las compensaciones asociadas a la moratoria, resulta a todas luces injusto que aquellos grandes tenedores de vivienda que se han beneficiado de las reglas de juego dibujadas por el rescate bancario - con posterior traspaso de activos a fondos de inversión- y que han generado un daño social al intensificar la crisis de vivienda, no solo reciban fondos públicos, sino que, además, puedan proceder a efectuar el desahucio de las familias³².
- Por ello, es necesario plantear medidas de corresponsabilización de los grandes tenedores de vivienda. Medidas como el alquiler social obligatorio, la realización de convenios para la efectiva condonación de la deuda generada, la cesión temporal o permanente de viviendas para programas de alquiler social u otras, pueden ser algunas propuestas a estudiar e implementar.

³² Para ampliar información sobre los fondos de inversión (conocidos como “fondos buitres”), así como sobre su papel en los desahucios, se recomienda consultar los informes del Observatori DESCA de 2022 siguientes: “[Los fondos buitres: una industria depredadora de las ciudades y los derechos humanos](#)”, “[¿Quién desahucia en Barcelona? Análisis del papel de los grandes propietarios privados en las expulsiones de la ciudad](#)”.

6. Bibliografia

Colau, A., i Alemany, A. (2012). *Vidas hipotecadas. De la burbuja inmobiliaria al derecho a la vivienda*. Barcelona: Angle Editorial, Cuadrilátero Libros.

Delgado, L. (Coord). (2022). *Estat de l'exclusió residencial: impactes de la Llei 24/2015 i altres mesures de resposta*. Barcelona: Observatori DESC, Enginyeria Sense Fronteres, PAH de Barcelona, Aliança contra la Pobresa Energètica.

Domènech, A., & Gutiérrez, A. (2018). *Paisatge després de la batalla: geografies de la crisi immobiliària*. Barcelona: Societat Catalana de Geografia.

Gabarre, M. (2022). *El shock inmobiliario en Barcelona. Características generales dentro del contexto estatal e internacional*. Barcelona: Observatori DESC.

Gabarre, M. (2022). *Los fondos buitres: una industria depredadora de las ciudades y de los derechos humanos*. Barcelona: Observatori DESC.

Gutiérrez, A., & Domènech, A. (2017). Geografía de los desahucios por ejecución hipotecaria en las ciudades españolas: evidencias a partir de las viviendas propiedad de la SAREB. *Revista de Geografía Norte Grande*, (67), 33-52.

Gutiérrez, A., & Delclòs, X. (2017). Geografía de la crisis inmobiliaria en Cataluña: una lectura a partir de los desahucios por ejecución hipotecaria. *Scripta Nova*, 21(557), 7-33.

Observatori DESC. (2020). *L'evolució dels desnonaments 2008-2019: de l'emergència a la consolidació d'una crisi habitacional*. Barcelona: Observatori DESC.

Observatori DESC. (2018). *Els desnonaments del 2008-2017: una vulneració greu dels drets humans que no s'atura*. Barcelona: Observatori DESC.

Observatori DESC. (2023). *¿Quién desahucia en Barcelona? Análisis del papel de los grandes propietarios privados en las expulsiones de la ciudad*. Barcelona: Observatori DESC.

Observatori DESC, Agència de Salut Pública de Barcelona, Enginyeria Sense Fronteres, Aliança Contra la Pobresa Energètica, Plataforma d'Afectades per la Hipoteca de Barcelona. (2020). *Informe sobre la inseguretat residencial a Barcelona 2017-2020*. Barcelona.

Observatori DESC, PAH de Barcelona. (2015). *Emergència habitacional a Catalunya. Impacte de la crisi hipotecària en el dret a la salut i els drets dels infants*. Barcelona.

Sala, E. (2021). Cartografiando los desahucios: conflictos y resistencias por el derecho a la vivienda en Barcelona. *Revista El Topo N*, 1(10), 11.

Valiño, (coord). (2013). *Emergencia habitacional en el Estado español: La crisis de las ejecuciones hipotecarias y los desalojos desde una perspectiva de los derechos humanos*. Barcelona: Observatori Desc, PAH de Barcelona.