

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ066515

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia 9/2023, de 22 de febrero de 2023.

Pleno.

Recurso de inconstitucionalidad 998-2021.

(BOE de 30 de marzo de 2023)

SUMARIO:**Suspensión durante el estado de alarma de desahucios y lanzamientos. Límites materiales de los decretos-leyes. Derecho de propiedad. Tutela judicial efectiva. Derecho a la ejecución de las resoluciones.**

Los preámbulos de las leyes al carecer de valor normativo no pueden ser objeto de un recurso de inconstitucionalidad. Esta regla general cede en aquellos casos en los que los conceptos y categorías que se contienen en el preámbulo de una ley se proyecten sobre su articulado posterior, pudiendo contener elementos interpretativos que puedan incidir en la parte dispositiva de la ley, circunstancia esta que no concurre en el presente caso, por lo que **no cabe admitir el recurso respecto del inciso final del párrafo tercero del apartado II del preámbulo del Real Decreto-ley 1/2021.**

En los recursos de inconstitucionalidad, por su carácter abstracto y finalidad de depuración del ordenamiento jurídico, la derogación de los preceptos legales recurridos hace que su objeto decaiga, careciendo de sentido realizar un pronunciamiento sobre normas que el propio legislador ya ha expulsado del ordenamiento, siquiera de forma tácita. Esta regla tiene algunas excepciones que determinan que en este proceso perviva parcialmente su objeto. En consecuencia, no procede examinar el motivo impugnatorio que atribuye directamente a los incisos del art. 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020, en la redacción dada por la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021, la vulneración del derecho de propiedad del art. 33 CE, en relación con el art. 53.1 CE, y del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales en sus propios términos, en relación con la potestad de jueces y tribunales para hacer ejecutar lo juzgado. En todo caso, **la afectación del derecho de propiedad y del derecho a la tutela judicial efectiva será objeto de análisis desde la perspectiva de una eventual vulneración de los límites materiales de los decretos-leyes.**

La norma cuestionada en el presente recurso no tiene por objeto una regulación directa del derecho de propiedad de la vivienda, ni afecta al contenido esencial; afectación que, por otra parte, está vedada al legislador en todo caso. Los incisos cuestionados lo que hacen es extender a los procesos penales la suspensión de lanzamientos ya introducida en su momento, para determinados juicios verbales en el ámbito civil, por el Real Decreto-ley 37/2020, y la extensión de la suspensión a los lanzamientos que se sustancien en procesos penales se hace sobre la premisa del alcance limitado de la medida. Estamos pues, ante una medida limitada en cuanto a su ámbito de aplicación subjetivo, objetivo y temporal, que no tiene por objeto una regulación directa y general del derecho de propiedad de la vivienda, ni afecta a su contenido esencial. Una medida que responde a una finalidad de interés social –la protección de las personas en situación de vulnerabilidad como consecuencia de la crisis generada por el Covid-19–, que incide mínimamente y de forma temporal sobre la posesión o capacidad de disposición, incidencia que además podrá ser objeto de compensación económica, como se desprende de las disposiciones adicionales segunda y tercera del Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre. Por las razones expuestas, **se ha de desestimar la impugnación de los dos incisos recogidos en el título y en el apartado primero del art. 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020** –en la redacción dada por la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021–, en cuanto no vulneran los límites materiales del decreto-ley derivados del art. 86.1 CE. **Desestimación que se ha de extender también a la impugnación del inciso c) del apartado séptimo del art. 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020 (apartado segundo de la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021).**

El derecho al juez ordinario predeterminado por la ley exige, en primer lugar, la preexistencia de unos criterios, con carácter de generalidad, de atribución competencial, y, en segundo lugar, que dichos criterios se han de contener en una ley en sentido estricto. En este caso, los incisos impugnados y, por extensión, el art. 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020 –en la redacción dada por la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021–, ni prevé ni establece regla alguna sobre la atribución

competencial de los órganos jurisdiccionales, en cuanto se limita a contemplar una medida de eventual suspensión adoptada por el juez competente atendiendo a las circunstancias que concurren en cada caso. No se altera, pues, la competencia fijada por ley, ni se aprecia afectación alguna al derecho fundamental al juez ordinario predeterminado por la ley, susceptible de reproche constitucional. La regulación impugnada no afecta a elementos estructurales o esenciales del proceso judicial. No prevé regla alguna que altere la competencia judicial establecida en la ley, ni puede considerarse, por otra parte, que regule un elemento esencial del poder judicial como institución básica del Estado. Se limita a regular una medida limitada y temporal de suspensión de determinados desahucios y lanzamientos para proteger a personas económicamente vulnerables sin alternativa habitacional como consecuencia de la emergencia sanitaria ocasionada por el Covid-19. Es, por ello, que **la impugnación se ha desestimar igualmente.**

Votos particulares.

[Véase, sobre el mismo asunto: [NCJ066538](#) Sentencia del Tribunal Constitucional 15/2023, de 7 de marzo, Pleno, recurso de inconstitucionalidad núm. 2222/2021]

PRECEPTOS:

Constitución Española, arts. 9.3, 24, 33, 53.1, 86.1, 117.3 y 118

RD-ley 11/2020 (medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al Covid-19), arts. 1 bis, 5 a)

RD-ley 1/2021 (protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica), disp. final primera

RD-ley 8/2021 (medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, a aplicar tras la finalización de la vigencia del estado de alarma), art. 7

PONENTE:

Don Cándido Conde-Pumpido Tourón

ECLI:ES:TC:2023:9

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño y doña Laura Díez Bueso, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 998-2021, promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados, contra determinados incisos recogidos en el preámbulo y en la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021, de 19 de enero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica. Ha intervenido el abogado del Estado. Ha sido ponente el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón.

I. Antecedentes

1. El día 22 de febrero de 2021 tuvo entrada en el registro de este tribunal el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, contra la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021, de 19 de enero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica. Dicha disposición modifica el art. 1 bis 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. En concreto, el recurso impugna los siguientes incisos de la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021:

(i) Del título del art. 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, en la redacción dada por el apartado uno de la disposición final primera, el inciso «y en aquellos otros en los que el desahucio traiga causa de un procedimiento penal».

(ii) Del apartado 1 del art. 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, en la redacción dada por el apartado uno de la disposición final primera, el inciso «y en aquellos otros procesos penales en los que se sustancie el lanzamiento de la vivienda habitual de aquellas personas que la estén habitando sin ningún título habilitante para ello».

(iii) Del apartado siete del art. 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, en la redacción dada por el apartado dos de la disposición final primera, el inciso «c) Cuando la entrada o permanencia en el inmueble se haya producido mediante intimidación o violencia sobre las personas».

Además, se impugna del párrafo tercero del apartado II del preámbulo del Real Decreto-ley 1/2021, de 19 de enero, el inciso final «incluso en las causas penales en las que el lanzamiento afecte a personas que carezcan de título para habitar una vivienda».

2. Los recurrentes, por razones de claridad expositiva, disocian la fundamentación jurídica relativa a la inconstitucionalidad de los dos incisos del art. 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020 (apartado primero, disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021), de la fundamentación jurídica relativa a la inconstitucionalidad del inciso c) del apartado siete del art. 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020 (apartado segundo, disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021), así como del inciso final del párrafo tercero del apartado II del preámbulo del Real Decreto-ley 1/2021, pues la inconstitucionalidad de estos dos últimos incisos la derivan de la inconstitucionalidad de los dos primeros. A continuación se exponen de forma sucinta los motivos de impugnación.

A) Inconstitucionalidad de los dos incisos del art. 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020 (apartado primero, disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021).

La demanda de inconstitucionalidad sostiene que los citados incisos, en la redacción dada por la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021 (a) incumplen los límites materiales del art. 86.1 CE; (b) vulneran el derecho de propiedad del art. 33 CE y (c) el derecho a la tutela judicial efectiva sin dilaciones indebidas del art. 24.1 CE.

a) Incumplimiento de los límites materiales derivados del art. 86.1 CE.

En primer lugar, se entiende que los incisos impugnados afectan a los derechos de propiedad (art. 33 CE), a la tutela judicial efectiva sin dilaciones indebidas (art. 24.1 CE) y al juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE).

Los incisos recurridos infringen, a juicio de los recurrentes, la prohibición que se desprende del art. 86.1 CE de afectar al derecho de propiedad, al ser este uno de los derechos regulados en el título I; incidiendo directamente en las vertientes subjetiva y objetiva que conforman el derecho. En la primera, al facultar al juez para suspender el desahucio en procesos penales respecto de personas «económicamente vulnerables y sin alternativa habitacional» que estén habitando viviendas sin ningún título habilitante para ello, se condiciona necesariamente el poder de disposición sobre dichas

viviendas de sus legítimos propietarios. Y, en la vertiente objetiva, al hacer ceder el derecho de disposición de estos últimos en atención a una pretendida (aunque solo aparente e inadmisiblemente constitucionalmente) función social.

El derecho a la tutela judicial efectiva sin dilaciones indebidas (art. 24.1 CE) comprende, según señalan los recurrentes de acuerdo con una constante doctrina constitucional, el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales, lo que incluye el derecho a que los fallos judiciales se cumplan «en sus propios términos» (STC 207/2003, por todas). Por ello, una regulación como la contenida en el real decreto-ley impugnado, de acuerdo con la cual el juez puede suspender el desahucio dispuesto en un procedimiento penal, incide directa y no tangencialmente en dicho derecho, razón por la cual ha de considerarse inconstitucional.

La utilización del decreto-ley para fijar y determinar las normas de competencia judicial constituye, a juicio de los recurrentes, una afectación del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE) prohibida por el art. 86.1 CE. Su empleo en esta materia supone contravenir un elemento esencial del referido derecho fundamental, cual es la cualidad de ley formal de la norma que establezca los criterios fundamentales de competencia jurisdiccional (STC 93/1988, de 24 de mayo, FJ 4). Este sería el caso de los preceptos impugnados al establecer una regla específica no prevista en la ley en materia de competencia judicial: permitir al juez suspender el lanzamiento decretado en los procesos penales.

En segundo lugar, los incisos cuestionados afectan al «ordenamiento de las instituciones básicas del Estado». Con apoyo en la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 150/2017, de 21 de diciembre, FJ 9, y las allí citadas), los recurrentes entienden que la regulación controvertida, al regular el proceso judicial y la competencia de los jueces –elementos estructurales o esenciales del poder judicial– transgrede la prohibición de afectar al «ordenamiento de las instituciones básicas del Estado» contenida en el art. 86.1 CE.

b) Vulneración del derecho de propiedad del art. 33 CE, en relación con el art. 53.1 CE.

El Real Decreto-ley limita gravemente, según sostienen los recurrentes, la vertiente subjetiva del derecho, postergando el poder de disposición sobre la vivienda. Limitación que no viene respaldada, como exigiría el art. 33.2 CE, por el cumplimiento de una función social (vertiente objetiva), sino que, pese a las apariencias, sirve a una finalidad proscrita en el ordenamiento, cual es la de amparar la comisión de un delito (cuya prevención y castigo corresponde a los poderes públicos), permitiendo que sus efectos se prolonguen tras la condena, protegiéndose así a su autor, a costa de los derechos dominicales de la víctima, los cuales resultan, en cambio, desprotegidos. Se trata, además, de una regulación incompatible con el principio de seguridad jurídica garantizado por el art. 9.3 CE, al no conectar la suspensión del lanzamiento con ningún tipo penal en concreto.

Señalan los recurrentes que el Tribunal Constitucional ha venido a establecer en su doctrina que, aunque incumbe al legislador la competencia para delimitar el contenido de los derechos dominicales, ello no supone una absoluta libertad en dicha delimitación, pues vendrá siempre obligado a respetar, conforme a lo dispuesto en el art. 53.1 CE, el límite de su contenido esencial, lo que supone muy particularmente que la limitación del derecho de propiedad que se efectúe sea proporcionada en sentido estricto y razonable (STC 204/2004, de 18 de noviembre, FJ 5). Para los recurrentes los preceptos impugnados no solo «afectan» al derecho de propiedad en el sentido del art. 86.1 CE, sino que tampoco respetan el contenido esencial de ese derecho.

c) Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin dilaciones indebidas (art. 24.1 CE), en relación con los arts. 117.3 y 118 CE.

La previsión normativa que permite la suspensión judicial del lanzamiento decretado en un procedimiento penal vulnera, en opinión de los recurrentes, el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente del derecho al cumplimiento de las sentencias «en sus propios términos» (art. 24.1 CE), en relación con la potestad de jueces y tribunales para hacer ejecutar lo juzgado (arts. 117.3 y 118

CE). Una vez constatada la posibilidad de suspensión judicial del lanzamiento, la dilación en el cumplimiento de la sentencia condenatoria en sus propios términos deviene «irrazonable» de acuerdo con el art. 24.2 CE.

B) Inconstitucionalidad por conexión o consecuencia del inciso c) del apartado siete del art. 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020, en la redacción dada por el apartado dos de la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021, así como del inciso final del párrafo tercero del apartado II del preámbulo de esta última norma legal.

3. Por providencia de 16 de marzo de 2021, el Pleno, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite el recurso y dar traslado de la demanda y los documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentas, y al Gobierno, por conducto del ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular alegaciones. Asimismo, se acordó publicar la incoación del procedimiento en el «Boletín Oficial del Estado», lo que se verificó en el núm. 70, de 23 de marzo de 2021.

4. Mediante escritos registrados el 25 de marzo de 2021, la presidenta del Congreso de los Diputados y la presidenta del Senado comunicaron los acuerdos de personación de dichas cámaras en el procedimiento y ofrecieron su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. El escrito de alegaciones del abogado del Estado se registró en el Tribunal con fecha de 22 de abril de 2021. Después de sintetizar el objeto del recurso y sus antecedentes, aborda las concretas impugnaciones realizadas.

A) Incumplimiento de los límites materiales derivados del art. 86.1 CE.

a) Se refiere, en primer lugar, a la afectación al derecho de propiedad (art. 33 CE), para discrepar de la interpretación restrictiva realizada por los recurrentes del término «afectar». De la lectura del real decreto-ley se deduce que el objeto de la norma no es establecer una regulación directa y con vocación de generalidad del derecho de propiedad, sino únicamente otorgar una protección temporal y concreta a personas o familias en situación de vulnerabilidad durante el tiempo que dure el estado de alarma declarado como consecuencia de la pandemia Covid-19.

Con base en la doctrina constitucional relativa al término «afectar» del artículo 86.1 CE (SSTC 93/2015 y 16/2021, entre otras), sostiene el abogado del Estado que no hay en la regulación impugnada afectación al régimen general regulador del derecho de propiedad en todas sus vertientes, sino un análisis del caso concreto por el juez competente para el conocimiento de la ejecución, en protección únicamente de personas en situación de vulnerabilidad, con el obligado estudio de las circunstancias del caso individual en cuestión, de las que deberá hacerse una valoración ponderada, y únicamente aplicable a los supuestos en que las viviendas pertenezcan a personas jurídicas o a personas físicas titulares de más de diez viviendas.

No se trata, por tanto, de una regulación con vocación de generalidad ni de la vertiente individual ni de la vertiente institucional del derecho de propiedad sobre la vivienda. No afecta tampoco a la totalidad de las viviendas que, estando vacías, hayan sido ocupadas de manera ilegal por quienes van a ser desalojados en el procedimiento judicial, sino únicamente a (i) las viviendas que pertenezcan a personas jurídicas o a personas físicas titulares de más de diez viviendas; (ii) que tras la ocupación no se estén utilizando para la realización de actividades ilícitas; (iii) cuando la entrada o permanencia en el inmueble no se haya producido mediando intimidación o violencia sobre las personas; y (iv) siempre que no se trate de inmuebles de titularidad pública o privada destinados a vivienda social y ya se hubiera asignado la vivienda a un solicitante por parte de la administración o entidad que la gestione. Y, en todo caso, se han previsto, además, en su disposición adicional segunda las correspondientes compensaciones económicas para los casos de suspensión temporal de estos lanzamientos.

b) Examina el abogado del Estado, en segundo lugar, la alegación relativa a la afectación a la tutela judicial efectiva sin dilaciones indebidas (art. 24.1 CE), si bien lo que se denuncia en la demanda es la vulneración del derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales y a que los fallos judiciales se cumplan «en sus propios términos» (STC 207/2003).

Según ha declarado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (STEDH de 13 de diciembre de 2018, asunto *Casa di Cura Valle Fiorita, S.R.L. c. Italia*), la demora de las autoridades públicas a la hora de ejecutar una orden judicial de desalojo de los ocupantes ilegales de un inmueble no vulnera el derecho del titular legítimo a un proceso equitativo que garantiza el art. 6.1 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (CEDH), así como tampoco su derecho de propiedad, (art. 1 del Protocolo núm. 1 CEDH), si obedece a la necesidad de planificar cuidadosamente el desalojo con el fin de preservar el orden público y garantizar la asistencia a las personas en situación de vulnerabilidad que participaron en la ocupación, salvo en el supuesto en que se trate de una demora prolongada (en el supuesto juzgado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos llegaba a más de seis años, sin que a la fecha del fallo del Tribunal se hubiese aún ejecutado). Dentro del margen de apreciación que corresponde al legislador español, cabe razonablemente entender, a juicio del abogado del Estado, que la demora en la ejecución extraordinaria y temporal limitada hasta la finalización del estado de alarma, no entraña una dilación indebida o una demora prolongada en los términos de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Subraya el abogado del Estado que se trata solamente de la posibilidad de suspensión del lanzamiento por el juez (en una resolución en la que ha de ponderar todos los intereses en juego) y, por tanto, de desalojo del hogar familiar sin alternativa habitacional, por un tiempo acotado a la duración del estado de alarma como consecuencia de la pandemia Covid-19, y con una compensación económica establecida a favor del titular de la vivienda por el tiempo en el que se demora la recuperación de la posesión.

La obligatoriedad de realizar un juicio de proporcionalidad en los procesos judiciales de desahucio ha encontrado, como subraya la abogacía del Estado, recepción jurisprudencial en varias sentencias del Tribunal Supremo que cita. Por otro lado, la incidencia en el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales puede examinarse, en el caso del real decreto-ley impugnado, acudiendo al canon de proporcionalidad que se establece, entre otras, en la STC 38/2016, y que es aplicable tanto en aquellos casos en los que se cuestiona la constitucionalidad de una ley general, como en aquellos otros en los que el objeto es una ley singular. Así, le corresponde al Tribunal Constitucional determinar, en atención a las circunstancias del caso, si el efecto obstativo de la ley sobre la ejecución de la sentencia puede encontrar o no justificación en una razón atendible, esto es, teniendo en cuenta los valores y bienes constitucionalmente protegidos. Y si la respuesta fuera afirmativa le compete ponderar, en segundo término, si el sacrificio del pronunciamiento contenido en el fallo guarda la debida proporción entre los intereses protegidos y en colisión o, por el contrario, resulta inútil, va más allá de lo necesario o implica un manifiesto desequilibrio o desproporción entre los intereses en juego. En el caso del Real Decreto-ley 1/2021, la justificación atendible es la que explicita el preámbulo de la norma: la necesidad de dar cobertura inmediata a las situaciones en las que los procedimientos de desahucio y lanzamiento afecten a personas económicamente vulnerables sin alternativa habitacional.

c) En tercer lugar, aborda el examen de la alegación relativa a la afectación al derecho al juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE). Señala el abogado del Estado que la norma impugnada no guarda relación alguna con la modificación de competencias de unos u otros órganos jurisdiccionales afectando con ello al derecho al juez ordinario predeterminado por la ley. La predeterminación del juez competente para el conocimiento de estos casos no se ha vulnerado, la competencia viene establecida por ley y no recibe afectación de ninguna clase por mor del contenido del Real Decreto-ley 1/2021.

d) En cuarto y último lugar, el escrito del abogado del Estado analiza la afectación al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado (art. 86.1 CE), al considerar la demanda que el Real Decreto-ley 1/2021 regula el proceso judicial y la competencia de los jueces y que al ser tales cuestiones elementos estructurales o esenciales del poder judicial se transgrede la prohibición de afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado contenida en el artículo 86.1 CE.

Para el escrito del abogado del Estado las medidas del Real Decreto-ley impugnadas no son más que la regulación de un mínimo trámite de posible suspensión de determinados lanzamientos, que no constituye ningún elemento estructural ni esencial del poder judicial como institución básica del Estado y que no se aproxima siquiera, por poner solo dos ejemplos, al haz verdaderamente importante de medidas procesales y organizativas para hacer frente al Covid-19 en el ámbito de la administración de justicia que fueron adoptadas por el Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril; o a las contenidas en el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes y complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al Covid-19, que es precisamente la norma modificada.

B) Infracción del derecho de propiedad del art. 33 CE, en relación con el art. 53.1 CE.

El abogado del Estado señala, en su escrito, que los derechos dominicales de los titulares de las viviendas no quedan desprotegidos, el régimen regulado afecta únicamente a la posesión y siempre de manera temporal y acotada, y es incierto que su limitación no comporte compensaciones económicas, como resulta de las disposiciones adicionales segunda y tercera de la norma recurrida que reproduce.

La norma exige, además, que la entrada o permanencia en el inmueble no se haya producido en un inmueble propiedad de una persona física o jurídica que lo tenga cedido por cualquier título válido en derecho a una persona física que tuviere en él su domicilio habitual o segunda residencia debidamente acreditada, y asimismo se exige que la entrada o permanencia en el inmueble no se haya producido mediando intimidación o violencia sobre las personas.

C) Inconstitucionalidad por conexión.

El escrito del abogado del Estado rechaza, igualmente, la alegación de inconstitucionalidad por conexión o consecuencia del inciso c) del apartado séptimo del art. 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020, en la redacción dada por el apartado dos de la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021, así como del inciso final del párrafo tercero del apartado II del preámbulo de esta última norma legal. En el primer caso, por el débil esfuerzo argumental de los recurrentes; y, en el segundo caso, sobre la base de la doctrina constitucional acerca de la ausencia de valor normativo de los preámbulos.

6. El 20 de enero de 2023 fue registrado en este tribunal escrito de don Jaime de Olano Vela, abogado, que, en su condición de comisionado, en nombre y representación de los diputados recurrentes, promovió incidente de recusación de la magistrada doña Laura Díez Bueso en diferentes procesos constitucionales, entre los que figura el que es objeto de la presente resolución. El incidente finalizó por auto de 21 de febrero de 2023, que acuerda la inadmisión de la recusación por extemporánea.

7. Mediante escrito de 30 de enero de 2023, el magistrado don Juan Carlos Campo Moreno, de acuerdo con lo previsto en los arts. 217 y 221 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) en relación con el art. 80 LOTC, comunicó su voluntad de abstenerse en el conocimiento del presente recurso de inconstitucionalidad por entender que concurría la causa del art. 219.13 LOPJ. Por auto de 7 de febrero de 2023, el Pleno de este tribunal acordó estimar justificada la abstención formulada por el magistrado don Juan Carlos Campo Moreno en el presente recurso de inconstitucionalidad y apartarle definitivamente del conocimiento de este y de todas sus incidencias.

8. Por escrito registrado el 31 de enero de 2023, don Jaime de Olano Vela, abogado, en su condición de comisionado, en nombre y representación de los diputados recurrentes, promovió incidente de recusación del magistrado don Juan Carlos Campo Moreno en diferentes procesos constitucionales, entre los que figura el que es objeto de la presente resolución. Este incidente finalizó por auto de 21 de febrero de 2023, que declaró la pérdida sobrevenida de objeto de la recusación promovida en el presente recurso de inconstitucionalidad.

9. Mediante providencia de 21 de febrero se acordó señalar para la deliberación y votación de la presente sentencia el día 22 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Planteamiento.

El presente recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados, tiene por objeto tres incisos de la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021, de 19 de enero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, y otro inciso de su preámbulo. La disposición final primera, que modifica 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, tiene el siguiente tenor literal (se recogen en cursiva los incisos impugnados):

«Uno. Se modifica el título y el apartado primero del artículo 1 bis, que quedan redactados de la siguiente manera:

“Artículo 1 bis. Suspensión durante el estado de alarma del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos para personas económicamente vulnerables sin alternativa habitacional en los supuestos de los apartados segundo, cuarto y séptimo del artículo 250.1 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil, y en aquellos otros en los que el desahucio traiga causa de un procedimiento penal.

1. Desde la entrada en vigor del presente real decreto-ley y hasta la finalización del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, prorrogado por Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, en todos los juicios verbales en los que se sustancien las demandas a las que se refieren los apartados segundo, cuarto y séptimo del artículo 250.1 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil, y en aquellos otros procesos penales en los que se sustancie el lanzamiento de la vivienda habitual de aquellas personas que la estén habitando sin ningún título habilitante para ello, el juez tendrá la facultad de suspender el lanzamiento hasta la finalización del estado de alarma.

Estas medidas de suspensión que se establecen con carácter extraordinario y temporal, dejarán de surtir efecto en todo caso en cuanto finalice el estado de alarma declarado por Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, prorrogado por Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre”.

Dos. Se modifican las letras b) y c) del apartado siete del artículo 1 bis, que quedan redactadas del modo siguiente:

“b) Cuando se haya producido en un inmueble de propiedad de una persona física o jurídica que lo tenga cedido por cualquier título válido en derecho a una persona física que tuviere en él su domicilio habitual o segunda residencia debidamente acreditada.

c) Cuando la entrada o permanencia en el inmueble se haya producido mediando intimidación o violencia sobre las personas”.»

A los anteriores incisos, se ha de añadir el inciso final del párrafo tercero del apartado II del preámbulo del Real Decreto-ley 1/2021 que reproducimos a continuación (se recoge en cursiva el inciso impugnado):

«Así, se modifica el artículo 1 bis introducido en el Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes, con objeto de dar cobertura a las situaciones en las que los procedimientos de desahucio y lanzamiento afecten a personas económicamente vulnerables sin alternativa habitacional, incluso en las causas penales en las que el lanzamiento afecte a personas que carezcan de título para habitar una vivienda.»

Los recurrentes impugnan, en primer lugar, los dos incisos del art. 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020 (apartado primero de la disposición final primera) por vulneración de los límites materiales de los decretos-leyes de acuerdo con el art. 86.1 CE, y además por motivos sustantivos conectados con el derecho de propiedad del art. 33 CE y con el derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales y a que los fallos judiciales se cumplan en sus propios términos (art. 24.1 CE). Y en segundo lugar, impugnan por conexión el inciso c) del apartado séptimo del art. 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020 (apartado segundo de la disposición final primera) y el inciso final del párrafo tercero del apartado II del preámbulo del Real Decreto-ley 1/2021.

Por su parte, el abogado del Estado interesa que se desestime en su integridad el recurso interpuesto, por las razones expuestas en los antecedentes, al entender que no se han traspasado los límites materiales del decreto-ley ex art. 86.1 CE, ni se han producido las vulneraciones constitucionales alegadas.

2. Objeto del proceso: delimitación y pervivencia.

Expuestas las posiciones de las partes enfrentadas en el recurso, y antes de comenzar su resolución, es necesario hacer referencia a dos aspectos.

a) En primer término, se han de hacer unas consideraciones en relación con la delimitación del objeto del recurso. Junto a los dos incisos del art. 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020, en la redacción dada por la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021, los recurrentes impugnan «por conexión» el inciso c) del apartado siete del art. 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020 y el inciso final del párrafo tercero del apartado II del preámbulo del Real Decreto-ley 1/2021.

De acuerdo con nuestra doctrina constitucional, la demanda no puede instar la declaración de inconstitucionalidad por conexión o consecuencia que es, cuando proceda, prerrogativa de este tribunal, «sin que pueda ser objeto de pretensión de parte» (SSTC 49/2018, de 10 de mayo, FJ 2; y 72/2021, de 18 de marzo, FJ 2). No obstante, atendiendo al contenido de la demanda parece claro que los recurrentes solicitan la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los incisos cuestionados «por remisión» a la fundamentación jurídica utilizada para impugnar los dos incisos del art. 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020, en la redacción dada por la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021. Siendo esto así, nada impide a este tribunal conocer los motivos y la fundamentación jurídica de la impugnación, con la salvedad que se hará constar a continuación respecto del inciso contenido en el preámbulo de la norma.

Los preámbulos de las leyes al carecer de valor normativo no pueden ser objeto de un recurso de inconstitucionalidad [SSTC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 7; 150/1990, de 4 de octubre, FJ 2; 173/1998, de 23 de julio, FJ 4; 99/2012, de 8 de mayo; 116/1999, de 17 de junio, FJ 2; 104/2015, de 28 de mayo, FJ 3; 114/2017, de 17 de octubre, FJ 2 A b); 51/2019, de 11 de abril, FJ 2; 158/2019, de 12 de diciembre, FJ 4; 81/2020, de 15 de julio, FJ 12; 131/2020, de 22 de septiembre, FJ 6 a), y 37/2021, de 18 de febrero, FJ 2 a)]. Esta regla general cede en aquellos casos en los que los conceptos y categorías que se contienen en el preámbulo de una ley se proyecten sobre su articulado posterior, pudiendo contener elementos interpretativos que puedan incidir en la parte dispositiva de la ley [STC 51/2019, FJ 2 a), en el mismo sentido SSTC 36/1981, FJ 7, y 31/2010, FJ 7; y ATC 95/2021, de 7 de octubre, FJ único]. Circunstancia esta que no concurre en el presente caso, por lo que no cabe admitir el recurso respecto del inciso final del párrafo tercero del apartado II del preámbulo del Real Decreto-ley 1/2021.

b) En segundo término, debemos despejar igualmente las dudas sobre la pervivencia del objeto así delimitado, pues durante la pendencia de este proceso se ha producido tanto el agotamiento de los efectos como la derogación de la norma.

En cuanto al agotamiento de los efectos, la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021 indicaba que las medidas de suspensión de desahucios y lanzamientos en él reguladas se establecen con carácter extraordinario y temporal, y «dejarán de surtir efecto en todo caso en cuanto finalice el estado de alarma declarado por Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, prorrogado por Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre». Así, las medidas de suspensión objeto de impugnación han dejado de surtir efecto el 9 de mayo de 2021, cuando se ha producido la finalización del estado de alarma.

En cuanto a la derogación de los incisos impugnados, la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021 quedó tácitamente derogada el 9 de mayo de 2021, fecha en la que entró en vigor una nueva redacción del art. 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020; a saber, la introducida por el art. 7 del Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, a aplicar tras la finalización de la vigencia del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

Es constante doctrina de este tribunal que, en los recursos de inconstitucionalidad, por su carácter abstracto y finalidad de depuración del ordenamiento jurídico, la derogación de los preceptos legales recurridos hace que su objeto decaiga, careciendo, por ello, de sentido realizar un pronunciamiento sobre normas que el propio legislador ya ha expulsado del ordenamiento, siquiera de forma tácita (por todas, STC 96/2014, de 2 de junio, FJ 2). Esta regla tiene algunas excepciones que determinan que en este proceso perviva parcialmente su objeto.

Además de la pervivencia de aquellos motivos de carácter competencial en los que se funde la inconstitucionalidad [por todas, STC 149/2012, de 5 de julio, FJ 2 b)], otra de las excepciones opera para el concreto supuesto de los decretos-leyes. Como declaramos en la STC 150/2017, de 21 de diciembre, FJ 3 –recordando, entre otras la STC 211/2015, de 8 de octubre, FJ 2–, el motivo que se refiere a la infracción del art. 86.1 CE «no pierde objeto ya que “como tantas veces se ha reiterado [entre otras muchas, en las SSTC 47/2015, de 5 de marzo, FJ 2 b); 48/2015, de 5 de marzo, FJ 2; y 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 2], la falta de vigencia, en este momento, del precepto recurrido, no impide controlar si el ejercicio de la potestad reconocida al Gobierno por el artículo 86.1 CE se realizó siguiendo los requisitos establecidos en dicho precepto constitucional, pues este control tiene por objeto velar por el recto ejercicio de la potestad de dictar decretos-leyes, dentro del marco constitucional, decidiendo la validez o invalidez de las normas impugnadas sin atender a su vigencia o derogación en el momento en que se pronuncia el fallo”».

El indicado criterio supone en este caso que, pese a la modificación llevada a cabo por el Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, este tribunal sigue siendo competente para enjuiciar la vulneración por los dos incisos del art. 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020, y por extensión el inciso c) del apartado séptimo del mismo precepto, en la redacción dada por la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021, de los límites materiales de los decretos-leyes de acuerdo con el art. 86.1 CE, al afectar, a juicio de los recurrentes, al derecho de propiedad del art. 33 CE, el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) sin dilaciones indebidas y el derecho al juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE), así como a la ordenación de las instituciones básicas del Estado.

Por el contrario, como ya hemos manifestado en otras ocasiones (por todas, SSTC 214/2014, de 18 de diciembre, FJ 2, y 211/2015, FJ 2, en relación con la vulneración de los principios de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad del art. 9.3 CE), si pierden objeto las tachas de inconstitucionalidad cuyo contenido no es competencial, ni se fundamentan en la vulneración del art. 86.1 CE. En consecuencia, no procede examinar el motivo impugnatorio que atribuye directamente a los incisos del art. 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020, en la redacción dada por la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021, la vulneración del derecho de propiedad del art. 33 CE, en relación con el art. 53.1 CE, y del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales en sus propios términos (art. 24.1 CE), en relación con la potestad de jueces y tribunales

para hacer ejecutar lo juzgado (arts. 117.3 y 118 CE). En todo caso, tal como hemos señalado, la afectación del derecho de propiedad y del derecho a la tutela judicial efectiva será objeto de nuestro análisis desde la perspectiva de una eventual vulneración de los límites materiales de los decretos-leyes de acuerdo con el art. 86.1 CE.

3. Doctrina constitucional relativa a la interpretación de la cláusula restrictiva del art. 86.1 CE.

El enjuiciamiento constitucional del motivo de impugnación alegado por los recurrentes exige partir de nuestra doctrina constitucional en relación con la interpretación de los límites materiales a la utilización del decreto-ley. Interpretación que comprende tanto el alcance del término «afectar» –en cuanto acción prohibida constitucionalmente–, como la determinación de cada una de las materias enunciadas en el art. 86.1 CE.

El tribunal ha venido manteniendo, desde siempre, una posición equilibrada que evite las concepciones extremas respecto de la cláusula restrictiva –«no podrán afectar»– del art. 86.1 CE. En la STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 8, ya sostuvimos que dicha cláusula restrictiva «debe ser entendida de modo tal que ni reduzca a la nada el decreto-ley, que es un instrumento normativo previsto por la Constitución “del que es posible hacer uso para dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual” (fundamento 5, sentencia de 4 de febrero de 1983), ni permita que por decreto-ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del título I, ni dé pie para que por decreto-ley se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos». Esta concepción estricta de la afectación de derechos constitucionales la hemos reiterado, entre otras, en las SSTC 60/1986, de 20 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 18 de octubre, FJ 6; 137/2003, de 3 de julio, FJ 6; 108/2004, de 30 de junio, FJ 7; 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 8; y más recientemente, en las SSTC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 12; 150/2017, FJ 9, y 16/2021, de 28 de enero, FJ 5 e).

A continuación, debemos conectar esta doctrina de la concepción estricta con las materias enunciadas en el art. 86.1 CE, limitándonos exclusivamente a aquellas que son relevantes a los efectos del presente proceso. Así, en relación con la afectación a la ordenación de las instituciones básicas del Estado, es preciso recordar qué se entiende por «instituciones básicas del Estado» y qué «afectación» a su ordenación está prohibida constitucionalmente. De forma constante y a los efectos del art. 86.1 CE, hemos declarado que por instituciones básicas del Estado se entienden «aquellas organizaciones públicas sancionadas en el propio texto constitucional cuya regulación reclama una ley» (SSTC 60/1986, FJ 4, y 237/2012, FJ 7, citadas en las SSTC 103/2017, FJ 7, y 150/2017, FJ 9). Y la prohibición constitucional de «afectar» a la ordenación de tales instituciones, «haría referencia en este supuesto a los elementos estructurales, esenciales o generales de la organización y funcionamiento de las instituciones estatales básicas, pero no, en cambio, a cualesquiera otros aspectos accidentales o singulares de las mismas» (STC 150/2017, FJ 9, y las allí citadas).

En cuanto a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I, este tribunal ha establecido diversos criterios para determinar en cada supuesto, si el derecho o la libertad ha resultado «afectado» por un decreto-ley. El examen individual se hará teniendo en cuenta la configuración constitucional del derecho o deber afectado en cada caso; su colocación en el texto constitucional dentro de las diversas secciones y capítulos de su título I, dotados de mayor o menor rigor protector a tenor del art. 53 de la CE; y la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate (SSTC 111/1983, FJ 9; 182/1997, FF.JJ. 6 y 7; 329/2005, FJ 8).

4. Vulneración de los límites materiales de los decretos-leyes de acuerdo con el art. 86.1 CE por «afectar» los incisos recurridos al derecho de propiedad (art. 33 CE).

a) Los recurrentes consideran que los dos incisos recogidos en el título y en el apartado primero del art. 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020 –en la redacción dada por la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021–, al extender la suspensión de los desahucios y de los lanzamientos de la vivienda habitual a aquellos supuestos que traigan causa de un proceso penal, incurren en una vulneración de los límites materiales del art. 86.1 CE al «afectar» al derecho de propiedad de la

vivienda (art. 33 CE), tanto en su vertiente subjetiva como en su vertiente objetiva. El mismo reproche y fundamentación se formula respecto del inciso c) del apartado séptimo del art. 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020.

Entienden los recurrentes que los incisos impugnados infringen la vertiente subjetiva o individual del derecho, puesto que la suspensión judicial condiciona el derecho de disposición de las viviendas por sus legítimos propietarios. Del mismo modo, infringen la vertiente objetiva o institucional, en cuanto se condiciona el derecho de disposición ante una pretendida función social. En definitiva, con cita de la STC 93/2015, FJ 13, la regulación controvertida es una regulación directa y con vocación de generalidad del derecho de propiedad de la vivienda.

b) Los recurrentes limitan su reproche, como ya hemos indicado, a las suspensiones que traigan causa de un procedimiento penal, no obstante, para una mejor comprensión, es preciso hacer una referencia a los aspectos esenciales de la regulación cuestionada en su conjunto.

En el art. 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020 –en la redacción dada por la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021–, la suspensión del lanzamiento de la vivienda habitual de aquellas personas que la estén habitando sin ningún título habilitante, y que traiga causa de un proceso penal, está sujeta a dos condiciones previas: una de carácter subjetivo, tratarse de persona económicamente vulnerable sin alternativa habitacional como consecuencia de la emergencia sanitaria ocasionada por el Covid-19, en los términos fijados por el art. 5 a): situación de desempleo o ERTE; pérdida sustancial de ingresos en el caso de empresarios y autónomos; discapacidad; etc. Además, en todo caso, al carecer de título habilitante, habrá de ser persona en situación de dependencia, víctima de violencia sobre la mujer o tener a su cargo, conviviendo en la misma vivienda, alguna persona dependiente o menor de edad (art. 1 bis, apartado tercero). La otra condición es de carácter temporal, la medida extraordinaria dejaba de producir efectos tras el fin del estado de alarma.

En cuanto al alcance de la medida, dos son las cuestiones relevantes a los efectos del presente proceso constitucional. Por una parte, su limitación en cuanto al tipo de propietarios afectados: «viviendas que pertenezcan a personas jurídicas o a personas físicas titulares de más de diez viviendas» (art. 1 bis, apartado segundo). Por otra parte, la delimitación negativa de su ámbito de aplicación (art. 1 bis, apartado séptimo); la suspensión no procederá si la entrada o permanencia en la vivienda ha tenido lugar: (i) en la vivienda habitual o segunda residencia propiedad de una persona física o de la que disfrute un tercero por cualquier título válido, incluso si el propietario es una persona jurídica; (ii) si la entrada se ha producido mediando intimidación o violencia sobre las personas, o se está utilizando para realizar actividades ilícitas; (iii) se haya producido en inmuebles de titularidad pública o privada destinados a vivienda social ya adjudicada; y (iv) con posterioridad a la entrada en vigor de la norma.

c) Constituye una doctrina sólidamente asentada que la Constitución reconoce el derecho a la propiedad, regulado en su art. 33, como un «haz de facultades individuales sobre las cosas», pero también y al mismo tiempo como «un conjunto de derechos y obligaciones establecidos, de acuerdo con las leyes, en atención a valores o intereses de la comunidad» (entre otras, SSTC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 2; 204/2004, de 18 de noviembre, FJ 5, y 154/2015, de 9 de julio, FJ 4). Es, por ello, que «la fijación del contenido esencial de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a este subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo» (STC 204/2004, FJ 5, y las allí citadas).

Sobre la base de esta doctrina y con cita expresa de la fijada en la STC 93/2015, FJ 13, sostienen los recurrentes que los incisos impugnados devienen inconstitucionales por tratarse de una regulación directa y con vocación de generalidad de las vertientes individual e institucional del derecho de propiedad sobre la vivienda. Conviene recordar, en este momento, que en la STC 93/2015, FJ 13, enjuiciábamos la constitucionalidad del Decreto-ley de la Junta de Andalucía 6/2013, de 9 de abril, de medidas urgentes para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda. En concreto, examinábamos, entre otros preceptos, el art. 1.3 de la citada norma, por el que se imponía como parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda «el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional». Y concluíamos que lo que dicho deber impone «es una regulación

directa del derecho de propiedad de un tipo de bienes y que tiene por objeto aspectos esenciales del mismo»; y, por ello, disciplina un espacio normativo vedado al decreto-ley y reservado a la ley formal. Esta conclusión no es, sin embargo, trasladable al caso que nos ocupa.

Igualmente, tampoco es trasladable al presente caso las soluciones adoptadas en la STC 16/2021, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto respecto de los Decretos-leyes del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda, y 1/2020, de 21 de enero, por el que se modifica el anterior, y el acuerdo del Parlamento Cataluña de convalidación del Decreto-ley 1/2020. Por «afectar» al derecho de propiedad en el sentido constitucionalmente proscrito, declaramos la inconstitucionalidad de (i) preceptos que tipifican como supuesto de incumplimiento de la función social de la propiedad de una vivienda o un edificio de viviendas que estas permanezcan «desocupadas de manera permanente e injustificada por un plazo de más de dos años» o que «[n]o se destine a residencia habitual y permanente de personas, si es una vivienda con protección oficial o una vivienda reservada por el planeamiento urbanístico a este tipo de residencia», y ello «porque ese incumplimiento, apreciado por la administración, da lugar a las reacciones exorbitantes de esta que ya hemos señalado: requerimientos para su cumplimiento, ejecución de esos requerimientos mediante multas coercitivas, sanciones y expropiación del bien»; o (ii) que imponen a los propietarios de viviendas su alquiler forzoso [FJ 5 g)].

La norma cuestionada en el presente recurso no tiene por objeto una regulación directa del derecho de propiedad de la vivienda, ni afecta al contenido esencial; afectación que, por otra parte, está vedada al legislador en todo caso. En este sentido, hemos declarado que el legislador al delimitar el contenido del derecho de propiedad ha de hacerlo respetando siempre su contenido esencial, entendido como reconocibilidad de cada tipo de derecho dominical en el momento histórico de que se trate y como posibilidad efectiva de realización del derecho, sin que las limitaciones y deberes que se impongan al propietario deban ir más allá de lo razonable (SSTC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 2; 170/1989, de 19 de octubre, FJ 8 b); 89/1994, de 17 de marzo, FJ 4, y 204/2004, FJ 5).

Los incisos cuestionados lo que hacen es extender a los procesos penales la suspensión de lanzamientos ya introducida en su momento, para determinados juicios verbales en el ámbito civil, por el Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes. Medida de suspensión que, por otra parte, no es extraña a nuestro ordenamiento jurídico, pues ya fue introducida, también por vía de urgencia, por el Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, encuadrados en colectivos especialmente vulnerables.

La extensión de la suspensión a los lanzamientos que se sustancien en procesos penales se hace sobre la premisa, como ya hemos puesto de manifiesto, del alcance limitado de la medida: (i) no afecta a todos los propietarios (solamente a los titulares de más de diez viviendas); (ii) no ampara todas las circunstancias de entrada o permanencia de la vivienda sin título habilitador, es más, la medida no se aplica a las viviendas que son domicilio habitual o segunda residencia; (iii) la medida no es general y automática, sino que será adoptada por el juez previa valoración ponderada y proporcional del caso concreto, teniendo en cuenta las circunstancias que concurran (extrema necesidad, existencia o no alternativa habitacional...) y (iv) la medida tiene un carácter temporal.

Estamos pues, ante una medida limitada en cuanto a su ámbito de aplicación subjetivo, objetivo y temporal, que no tiene por objeto una regulación directa y general del derecho de propiedad de la vivienda, ni afecta a su contenido esencial. Una medida que responde a una finalidad de interés social –la protección de las personas en situación de vulnerabilidad como consecuencia de la crisis generada por el Covid-19–, que incide mínimamente y de forma temporal sobre la posesión o capacidad de disposición, incidencia que además podrá ser objeto de compensación económica, como se desprende de las disposiciones adicionales segunda y tercera del Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre.

Por las razones expuestas, se ha de desestimar la impugnación de los dos incisos recogidos en el título y en el apartado primero del art. 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020 –en la redacción dada por la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021–, en cuanto no vulneran los límites materiales del decreto-ley derivados del art. 86.1 CE. Desestimación que se ha de extender también a la

impugnación del inciso c) del apartado séptimo del art. 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020 (apartado segundo de la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021).

5. Vulneración de los límites materiales de los decretos-leyes de acuerdo con el art. 86.1 CE por «afectar» a otros derechos constitucionales y al ordenamiento básico de las instituciones del Estado.

Junto a la «afectación» examinada y desestimada del derecho de propiedad de la vivienda, los recurrentes atribuyen, igualmente, a los incisos impugnados la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) sin dilaciones indebidas, del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE) y de la prohibición de ordenación de las instituciones básicas del Estado (art. 86.1 CE).

a) Los recurrentes invocan, en primer lugar, la vulneración del derecho a la tutela judicial sin dilaciones indebidas (art. 24.1 CE), pero, si nos atenemos a la argumentación desarrollada en el escrito de recurso, se deduce que lo que realmente se cuestiona es el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales en sus propios términos. Argumentan que una regulación como la impugnada, al permitir al juez suspender el desahucio o lanzamiento previsto en un proceso penal, incide de forma directa en el alegado derecho fundamental.

Como hemos declarado, entre otras muchas, en la STC 17/2008, de 31 de enero, FJ 3, «una de las proyecciones del derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24.1 CE consiste en el derecho a que las resoluciones judiciales alcancen la eficacia querida por el ordenamiento, lo que significa tanto el derecho a que las resoluciones judiciales se ejecuten en sus propios términos como el respeto a su firmeza y a la intangibilidad de las situaciones jurídicas en ellas declaradas, sin perjuicio, naturalmente, de su revisión o modificación a través de los cauces extraordinarios legalmente reconocidos»; e igualmente, «este tribunal tiene dicho que la determinación del alcance que quepa atribuir a la cosa juzgada constituye una cuestión que corresponde a la estricta competencia de los órganos judiciales, por lo que sus decisiones en esta materia solo son revisables por la jurisdicción constitucional si resultan incongruentes, arbitrarias o irrazonables (SSTC 242/1992, de 21 de diciembre, FJ 3; 92/1993, de 15 de marzo, FJ 3; 135/1994, de 9 de mayo, FJ 2; 43/1998, de 24 de febrero, FJ 4; y 135/2001, de 18 de julio, FJ 6, por todas)».

En el presente caso, estamos ante la atribución al juez, por vía legal de urgencia, de una potestad de suspensión del lanzamiento de la vivienda habitual de aquellas personas que la estén habitando sin ningún título habilitante para ello, personas económicamente vulnerables y sin alternativa habitacional. Potestad de suspensión que el juez ha de adoptar previa valoración ponderada y proporcional de los intereses que están en juego en el concreto caso y de las circunstancias concurrentes. En otras palabras, la norma cuestionada se limita a otorgar un margen de apreciación al juzgador para conceder o denegar, ponderadas las circunstancias del caso, la suspensión del lanzamiento de la vivienda habitual; decisión que, en cada caso concreto, será susceptible de revisión jurisdiccional. En definitiva, la ejecutividad de las sentencias no se discute ni se cuestiona por la norma impugnada, que solamente introduce la posibilidad de dilatarla en el tiempo y por un breve lapso temporal. Con este alcance limitado, la medida prevista no tiene por objeto una regulación directa y general del derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales en sus propios términos, por lo que la queja relativa a los límites materiales del real decreto-ley previstos en el art. 86.1 CE debe ser desestimada en este punto.

b) En segundo lugar, con apoyo en la doctrina fijada en la STC 93/1988, de 24 de mayo, FJ 4, sostienen los recurrentes que los incisos impugnados lesionan el derecho al juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE), lo que impide utilizar el decreto-ley al tratarse de una afectación prohibida ex art. 86.1 CE, por «contravenir un elemento esencial del referido derecho fundamental, cual es la cualidad de ley formal de la norma que establezca los criterios fundamentales de competencia jurisdiccional». En concreto, reprochan a los incisos recurridos atribuir al juez la posibilidad, no prevista en la ley, de suspender el lanzamiento decretado en los procesos penales.

Este tribunal «ha declarado reiteradamente, desde la STC 47/1983, de 31 de mayo, FJ 2, que el derecho al juez ordinario predeterminado por la ley exige, fundamentalmente, que el órgano judicial

haya sido creado por una norma legal invistiéndolo de jurisdicción y competencia con anterioridad al hecho motivador de la actuación o proceso judicial y que su régimen orgánico y procesal no permita calificarlo de órgano especial o excepcional» (STC 115/2006, de 24 de abril, FJ 9, y las en ella citadas). En conclusión, el derecho al juez ordinario predeterminado por la ley exige, en primer lugar, «la preexistencia de unos criterios, con carácter de generalidad, de atribución competencial», y, en segundo lugar, que dichos criterios se han de contener en una «ley en sentido estricto» (STC 93/1988, FJ 4).

En este caso, los incisos impugnados y, por extensión, el art. 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020 –en la redacción dada por la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021–, ni prevé ni establece regla alguna sobre la atribución competencial de los órganos jurisdiccionales, en cuanto se limita a contemplar una medida de eventual suspensión adoptada por el juez competente atendiendo a las circunstancias que concurren en cada caso. No se altera, pues, la competencia fijada por ley, ni se aprecia afectación alguna al derecho fundamental al juez ordinario predeterminado por la ley, susceptible de reproche constitucional.

c) Por último, se afirma que la regulación controvertida, al regular el proceso judicial y la competencia de los jueces, vulnera la prohibición de afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado ex art. 86.1 CE.

De acuerdo con nuestra doctrina constitucional (STC 150/2017, FJ 9, y las allí citadas), la regulación impugnada no afecta a elementos estructurales o esenciales del proceso judicial. Como ya hemos señalado, no prevé regla alguna que altere la competencia judicial establecida en la ley, ni puede considerarse, por otra parte, que regule un elemento esencial del poder judicial como institución básica del Estado. Se limita, como hemos puesto de manifiesto, a regular una medida limitada y temporal de suspensión de determinados desahucios y lanzamientos para proteger a personas económicamente vulnerables sin alternativa habitacional como consecuencia de la emergencia sanitaria ocasionada por el Covid-19. Es, por ello, que la impugnación se ha desestimar igualmente.

6. Conclusión.

Este tribunal considera, por las razones anteriormente expuestas, que la norma objeto del presente recurso de inconstitucionalidad no vulnera los límites materiales del decreto-ley derivados del art. 86.1 CE. En primer lugar, la norma prevé una medida limitada en cuanto a su ámbito de aplicación subjetivo y objetivo, que ni tiene por objeto una regulación directa y general del derecho de propiedad de la vivienda (art. 33 CE), ni afecta, por ello, a su contenido esencial. Una medida que responde a una finalidad de interés social, con una incidencia mínima y temporal sobre el citado derecho.

En segundo lugar, la norma satisface igualmente la exigencia constitucional del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). La ejecutividad de las sentencias no es cuestionada por la norma impugnada, solamente se dilata por un breve lapso temporal, y ello de conformidad con la decisión adoptada por el órgano judicial, una vez ponderadas las circunstancias concurrentes en cada caso. Del mismo modo, ni se altera la atribución competencial de los órganos jurisdiccionales fijada por la ley, ni se ven afectados los elementos estructurales o esenciales del proceso judicial.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido:

1.º Inadmitir el recurso de inconstitucionalidad respecto del inciso final del párrafo tercero del apartado II del preámbulo del Real Decreto-ley 1/2021, de 19 de enero.

2.º Declarar la pérdida de objeto del presente recurso de inconstitucionalidad en lo que hace a los motivos de impugnación relativos a la vulneración del derecho de propiedad (art. 33 CE), así como

del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales en sus propios términos (art. 24.1 CE), en relación con la potestad de los jueces y tribunales para hacer ejecutar lo juzgado (arts. 117 y 118 CE).

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintidós de febrero de dos mil veintitrés.–Cándido Conde-Pumpido Tourón.–Inmaculada Montalbán Huertas.–Ricardo Enríquez Sancho.–María Luisa Balaguer Callejón.–Ramón Sáez Valcárcel.–Enrique Arnaldo Alcubilla.–Concepción Espejel Jorquera.–María Luisa Segoviano Astaburuaga.–César Tolosa Tribiño.–Laura Díez Bueso.–Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla a la sentencia que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 998-2021

Con el debido respeto a la opinión de mis compañeros que han conformado la mayoría del Pleno y en uso de la facultad que me confiere el art. 90.2 LOTC, expreso mi discrepancia tanto con el fallo como con la fundamentación jurídica de la sentencia que resuelve el recurso de inconstitucionalidad, por las razones ya defendidas en su momento durante la deliberación y que expongo a continuación.

La sentencia de la que discrepo desestima el recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados, contra tres incisos de la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021, de 19 de enero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, y otro inciso de su preámbulo. Dicha disposición final primera modifica 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. Uno de los motivos del recurso planteado sobre tres incisos del art. 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020, en la redacción dada por esa disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021, es la vulneración de los límites materiales de los decretos-leyes, al afectar, a juicio de los recurrentes, al derecho de propiedad del art. 33 CE de forma contraria al art. 86.1 CE. Conforme a esos incisos el juez queda facultado para suspender el procedimiento de desahucio y lanzamiento respecto de personas «económicamente vulnerables y sin alternativa habitacional» que estén habitando viviendas sin ningún título habilitante para ello, incluso cuando se trate de una causa penal y es a esta cuestión a la que los diputados recurrentes han limitado su reproche.

La constitucionalidad de esta suspensión se justifica en la sentencia considerando que no se vulneran los límites materiales del decreto-ley derivados del art. 86.1 CE, descartando la alegación de los diputados recurrentes en relación con la superación de tales límites materiales por la afectación del art. 33 CE. Afirmación que se intenta fundamentar en el carácter limitado de la medida, por cuanto la suspensión se establece en beneficio de determinadas personas que la norma considera económicamente vulnerables y sin alternativa habitacional y no afecta a todos los propietarios de viviendas, ni tampoco ampara todas las circunstancias de entrada o permanencia de la vivienda. También se afirma que el régimen controvertido afecta únicamente a la posesión y siempre de manera temporal, acotada y valorada por el juez, y que esa incidencia temporal puede ser objeto de compensación.

A mi juicio, estas razones no resultan convincentes.

En cuanto al alcance de la prohibición de que los decretos-leyes afecten a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I de la Constitución la doctrina constitucional ha destacado que el examen de si ha existido esa «afectación» exigirá tener en cuenta la configuración constitucional del derecho o deber concernido en cada caso y la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate.

El derecho constitucional que se entiende afectado en este caso es el de propiedad privada (art. 33 CE), que «se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir» (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 2). Es decir, la doctrina constitucional ha puesto de manifiesto, que la propiedad es un derecho de doble faz, al contar con dos elementos básicos que lo conforman: una vertiente subjetiva, representada por un haz de facultades que típicamente lo integran (uso, disfrute, poder de disposición...) y otra objetiva que viene definida por su función social.

A partir, como no puede ser de otro modo, de la doctrina consolidada del Tribunal acerca de la interpretación del significado de la prohibición de afectar a los derechos de los ciudadanos regulados en el título I de la Constitución, como límite infranqueable de las normas de urgencia (art. 86.1 CE), creo preciso destacar la necesidad de un entendimiento adecuado del término «afectar» que permita su aplicación a las concretas circunstancias del caso en el que se plantee el alcance de dicha prohibición. A mi juicio, este término debe ser entendido en el sentido de que tal límite material a la utilización del decreto-ley ha de ser proyectado, no respecto de una posible regulación extensa y abstracta del derecho constitucional concernido, sino tomando en consideración el específico contexto de la regulación de que se trate. En este caso, por tanto, habría de ser definido en relación, no con el régimen del derecho de propiedad en general, como se hace en la sentencia, sino atendiendo al mencionado contexto que le es propio, teniendo en cuenta su alcance y significado para los concretos titulares del derecho afectado. Esto es, específicamente con respecto al ámbito de aplicación de la medida concreta a la que se imputa la vulneración de los límites materiales del decreto-ley por la afectación ilegítima al derecho de propiedad.

Es evidente que los incisos de la norma de urgencia que se impugnan en este proceso constitucional no contienen una regulación general del derecho de propiedad. Sin embargo, en cuanto condicionan necesariamente el poder de disposición sobre determinadas viviendas de sus legítimos propietarios para satisfacer una finalidad de interés social como es la protección de personas consideradas en situación de vulnerabilidad, sí que alteran de manera intensa las condiciones de ejercicio del derecho de propiedad respecto al concreto conjunto de propietarios a los que va dirigida la medida.

Si en el examen de los incisos impugnados se adoptase el punto de vista que aquí se propone se llegaría a la conclusión de que la medida que se controvierte en este proceso constitucional supone, para el propietario de una vivienda que se encuentre en la situación descrita en la norma, la imposibilidad temporal de recuperar la disposición sobre la vivienda, siendo el poder de disposición facultad inherente al derecho de propiedad. Dicha privación temporal de ese poder de disposición, por cierto, se ha ido prolongando en el tiempo, como consecuencia de las sucesivas prórrogas de la medida que se han ido aprobando: la última, por el momento, hasta el 30 de junio de 2023. Y eso pese a que la vivienda ha sido ilegalmente ocupada, pues siempre que el juez, sobre la base de lo dispuesto en el art.1 bis, apartado primero, del Real Decreto-ley 11/2020, así lo decida, se suspende el lanzamiento de la persona que la habite sin título alguno, incluso cuando se trate de un procedimiento penal por ser su ocupación (usurpación) constitutiva de delito, lo que comporta, de hecho, legitimar dicha ocupación y la continuación de la perpetración del delito imputado.

Para estos propietarios se trata de una regulación general y es claro que sufren una afectación significativa en su derecho de propiedad en la medida en que, por la decisión del legislador de urgencia (sucesivamente prorrogada, se insiste), se ven privados temporalmente (y de forma extendida en el tiempo, hasta ya tres años) de la disponibilidad del bien y de su posible utilidad económica, pero a la vez siguen obligados a soportar las cargas fiscales, (el impuesto sobre bienes inmuebles y la imputación en el impuesto sobre la renta de las personas físicas o en el impuesto de sociedades, cuando menos) así como las derivadas de la legislación de propiedad horizontal (cuotas de la comunidad ordinarias y extraordinarias) y demás que la titularidad del inmueble comporta. El fundamento de la restricción del derecho que así se padece parece hallarse en un criterio genérico de ordenación de determinadas propiedades y propietarios que hace de la transferencia forzosa y supuestamente temporal del uso de las viviendas, en casos que han dado lugar a la incoación de procedimientos penales, una técnica de intervención impuesta para que determinadas personas se

vean obligadas a la cobertura con sus propios bienes de problemas, como el de la dificultad de acceso a una vivienda digna, que deberían ser capaces de resolver los poderes públicos. Son estos últimos los que deben adoptar políticas sociales, con cargo a los recursos públicos y en los términos del art. 31 CE, destinadas a promover y facilitar el acceso de los ciudadanos a la vivienda, en el marco del mandato o principio rector del art. 47 CE y de otros preceptos constitucionales.

En efecto, en los incisos controvertidos en este recurso de inconstitucionalidad, la intensa restricción o limitación del derecho de propiedad privada se afirma al servicio de la garantía del derecho a una vivienda digna en favor de determinadas personas, incluso si se hallan incurso en un proceso penal por usurpación de la vivienda, de suerte que, mediante el recurso a la potestad legislativa de urgencia, el Gobierno hace recaer la realización efectiva de un principio rector de carácter social sobre las espaldas de determinados propietarios. Que los poderes públicos competentes, y en particular el Gobierno, vengán obligados a promover las condiciones necesarias y a establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho de los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE), no significa que ese principio pueda realizarse sacrificando el derecho de propiedad de otras personas (art. 33 CE), ni quebrantando otros preceptos constitucionales, como el art. 86.1 CE en relación con la potestad reconocida al propio Gobierno para dictar decretos-leyes en determinadas condiciones y ajustándose a los límites allí previstos, particularmente la prohibición de afectar a derechos de los ciudadanos regulados en el título I de la Constitución.

Que, en el sentido que se ha expuesto, nos encontramos ante una regulación directa del derecho de propiedad se comprueba también si se toma en consideración que lo que la norma está diciendo es que el único uso posible de un determinado tipo de bienes, cuando estén en manos de determinadas personas, ha de realizarse de un modo efectivo, con la influencia consecutiva que esa imposición tiene también sobre el poder de disposición de las viviendas por sus legítimos propietarios. Y, además, añade que, para que eso se produzca, no será óbice el hecho de que se trate de casos en los que está abierto un procedimiento penal por habitar la vivienda careciendo de título habilitante para ello. La norma controvertida, y la sentencia que viene a darla por válida, parecen presuponer que el hecho de que el propietario no requiera de la vivienda para satisfacer sus propias necesidades en la materia es motivo suficiente para excluir la afectación a su derecho de propiedad y para justificar la ocupación de la vivienda por un tercero (usurpación), lo que me parece un entendimiento erróneo de la noción de «afectación» que contiene el art. 86.1 CE como límite material a la regulación mediante decreto-ley.

Y, desde la perspectiva de la vertiente objetiva del derecho de propiedad, la norma controvertida hace ceder el derecho de disposición de los propietarios en atención a una pretendida función social, cuando, de haber sido probada la situación de vulnerabilidad económica y social, su atención corresponde, como ya he señalado, a los poderes públicos con cargo a los recursos de los que disponen, y no a determinados particulares a los que, por decisión del Gobierno, se les impone, como ya he señalado antes, la carga de que sus bienes sean utilizados para atender tales situaciones. No me parece ocioso recordar que la función social delimita el contenido del derecho de propiedad, pero no su contenido esencial (art. 53.1 CE), que debe ser respetado siempre (STC 204/2004, de 18 de noviembre, FJ 5). Una privación completa, aunque sea temporal, de la disponibilidad del bien inmueble y de su utilidad económica convierte la propiedad en una carga que se impone exclusivamente a los propietarios afectados para la utilidad de todos.

Además, cabe dudar de que tal privación del derecho de disposición sobre el bien inmueble, sea temporal sino más bien sostenida en el tiempo ya que, como se ha señalado, esta medida se ha ido prorrogando sucesivamente. Y es, asimismo, cuestionable que vaya acompañada de la compensación económica que sería exigible, pues, pese a las afirmaciones de la sentencia, esa supuesta compensación dista mucho de ser automática.

Tal compensación está regulada en las disposiciones adicionales segunda y tercera 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 transportes. Se trata de una compensación peculiar, en la medida en que se hace con cargo a los recursos del plan estatal de vivienda 2018-2021 y, muy especialmente, porque solo cabe pedirla en un caso muy particular, en que la administración pública incurre un funcionamiento gravemente anormal: cuando, emitido

informe por los servicios sociales señalando las medidas adecuadas para atender la situación de vulnerabilidad acreditada, estas medidas no se adoptaran en un plazo de tres meses. Paradójicamente, si los servicios sociales no emiten su informe no comienza a correr ese plazo, por lo que el propietario perjudicado se verá privado en ese supuesto de solicitar la compensación económica por la privación temporal de su bien inmueble. Y, adicionalmente, para solicitar esa compensación se exige que los propietarios perjudicados acrediten que la suspensión del lanzamiento les haya ocasionado perjuicio económico, al encontrarse la vivienda ofertada en venta o arrendamiento con anterioridad a la entrada en el inmueble. Fácilmente se comprueba que la posibilidad de conseguir la compensación económica a la que se refiere la sentencia está sometida a tales restricciones en la normativa que la regula que cabe dudar seriamente de que pueda ser considerada una compensación efectiva.

Creo, por tanto, que la regulación examinada no tiene el limitado alcance que la sentencia le atribuye, pues, atendiendo a su ámbito de aplicación, se dirige a precisar el haz de facultades que integra este tipo de derecho de propiedad privada, limitando las posibilidades de disposición de sus titulares y, al propio tiempo, definiendo la función social del mismo, que son, como hemos visto, los dos elementos básicos que conforman el derecho de propiedad. Se trata de una transferencia coactiva no voluntaria, puesto que se obliga al propietario a tolerar el uso sin título de su vivienda, e implica una intensa afectación del derecho de propiedad, claramente gravosa, establecida por razones de interés público relacionadas con la atención de determinadas situaciones de vulnerabilidad social o económica.

Una restricción, intensamente, del derecho de propiedad (art. 33 CE) de estas características, con lo que significa sobre las facultades de uso y disposición del titular, no puede ser acometida mediante decreto-ley, como se ha hecho en los incisos impugnados por cuanto con ella se afecta, de modo contrario al art. 86.1 CE, al derecho de propiedad de determinadas personas que aparecen singularizadas en la norma.

En conclusión, entiendo que la afectación del derecho garantizado por el art. 33 CE es evidente, ya que la regulación controvertida en el presente recurso se refiere a lo que la doctrina constitucional ha denominado «practicabilidad o posibilidad efectiva de realización del derecho» (STC 112/2006, de 5 de abril, FJ 10), doctrina que también ha resaltado la importancia de que las limitaciones y deberes que se impongan al propietario no deban ir más allá de lo razonable, a fin de impedir la anulación de la utilidad meramente individual del derecho. En el presente caso la medida discutida supone, a mi entender, que el propietario perjudicado se ve privado, durante un prolongado periodo de tiempo, y sin compensación económica efectiva, de la utilidad de su derecho de propiedad sobre el bien inmueble, con el deber de soportar las cargas que del mismo se derivan, lo que determina que la norma impugnada haya superado uno de los límites materiales que el art. 86.1 CE impone a los decretos-leyes.

La estimación de este primer motivo del recurso hubiera debido llevar a declarar inconstitucionales y nulos los tres incisos cuestionados del art. 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020, en la redacción dada por la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021, y, por otra parte, en la medida en que estos preceptos ya habrían sido expulsados del ordenamiento, habría hecho innecesario pronunciarse sobre los restantes motivos de inconstitucionalidad alegados por los diputados recurrentes.

Y en este sentido emito mi voto particular.

Madrid, a veinticuatro de febrero de dos mil veintitrés.–Enrique Arnaldo Alcobilla.–Firmado y rubricado.

Voto particular que formula la magistrada doña Concepción Espejel Jorquera a la sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha veintidós de febrero de dos mil veintitrés, dictada en el recurso de inconstitucionalidad número 998-2021

El objeto del presente voto particular se limita a exponer mi discrepancia en relación con el indebido ejercicio por el Gobierno de la potestad legislativa mediante real decreto-ley, al traspasar los límites materiales de este instrumento normativo en tanto en cuanto las normas impugnadas en este

recurso afectan al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes en sus propios términos. En lo relativo a la afectación del derecho de propiedad del art. 33 CE, comparto y hago propios los argumentos expuestos por el magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla en el voto particular que formula en este mismo asunto, sin dejar de hacer hincapié en que la medida de suspensión del lanzamiento afecta al contenido esencial del derecho de propiedad, en cuanto priva al titular tanto de la posesión del bien inmueble, como de su plena disposición, al verse mermada la facultad de transmisión como consecuencia del estado de ocupación ilegal del inmueble. Asimismo, objeto que el fin social de la propiedad, al que se refiere el borrador, pueda alcanzarse perpetuando los efectos de hechos constitutivos de delito, de tal manera que deja al derecho de propiedad irreconocible al privar al propietario de su contenido esencial, que no se sacrifica para utilidad de todos, sino para favorecer el autor de la ilícita usurpación. Sin olvidar que el problema de la vivienda, a resolver por los poderes públicos con sus propios medios, se hace recaer sobre los propietarios particulares, con el añadido de tener que seguir sufragando a su costa las cargas de todo tipo y gastos inherentes a la titularidad del bien del que han sido ilícitamente despojados.

Por lo que se refiere a la afectación del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes en sus propios términos, los razonamientos de los que disiento se condensan en los siguientes párrafos de la sentencia:

«En definitiva, la ejecutividad de las sentencias no se discute ni se cuestiona por la norma impugnada, que solamente introduce la posibilidad de dilatarla en el tiempo y por un breve lapso temporal. Con este alcance limitado, la medida prevista no tiene por objeto una regulación directa y general del derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales en sus propios términos, por lo que la queja relativa a los límites materiales del real decreto-ley previstos en el art. 86.1 CE debe ser desestimada en este punto» [FJ 5 a)].

«Y en segundo lugar, la norma satisface igualmente la exigencia constitucional del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). La ejecutividad de las sentencias no es cuestionada por la norma impugnada, solamente se dilata por un breve lapso temporal, y ello de conformidad con la decisión adoptada por el órgano judicial, una vez ponderadas las circunstancias concurrentes en cada caso» (FJ 6, conclusivo de los precedentes).

Estas declaraciones afectan de forma directa al contenido esencial del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes y, en esa medida, rebasan los límites que la Constitución impone al decreto-ley. En contra de lo establecido en la Ley de enjuiciamiento criminal, que no admite excepciones a la ejecución por esta causa, la regulación impugnada abre la vía a la suspensión singular de la ejecución, en sus propios términos, de sentencias penales firmes, con efecto cosa juzgada material. Ello se traduce en la inejecución del pronunciamiento civil de la sentencia penal, con la consiguiente desprotección de la víctima titular del bien inmueble usurpado y perpetuación de los efectos de la acción constitutiva de delito; con otras palabras, la proscripción del lanzamiento ampara una situación patrimonial con causa ilícita –consolidación posesoria temporal del ocupante, nacida de la comisión de delito– surgida, por tanto, contra Derecho.

A ello se añade que parece contradictorio afirmar simultáneamente, por un lado, que «la ejecutividad de las sentencias no se discute ni se cuestiona por la norma impugnada» y, por otro, que «solamente introduce la posibilidad de dilatarla en el tiempo y por un breve lapso temporal», pues la dilación en la ejecución se produce mientras dure el efecto obstativo del cumplimiento de la ejecutoria. Además, que la dilación sea «por un breve lapso temporal», no es una circunstancia que la norma pueda asegurar *ex ante*, sino que se hace depender de la evolución de la pandemia. Prueba de ello, es que como consecuencia de sucesivos reales decretos-ley que han venido encadenando modificaciones al artículo 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020, la duración de la suspensión de los lanzamientos que traigan causa de un procedimiento penal se extiende, a día de hoy, hasta el 30 de junio de 2023.

Finalmente, resulta insoslayable destacar que la suspensión de los lanzamientos no limita sus efectos a la ejecución del pronunciamiento civil de las sentencias penales a las que afecta. También trasciende de modo grave al ámbito propiamente penal, al perpetuar *sine die* la comisión de la acción delictiva –sin que se hubiera apreciado la concurrencia de causa alguna de justificación–, que va indisolublemente unida a la ocupación del bien inmueble, constitutiva del delito de usurpación tipificado en el artículo 245.2 del Código penal. El mantenimiento de esta situación es causa de inseguridad jurídica y susceptible de desencadenar desconfianza en el sistema penal, con el riesgo de que la sensación de desprotección por parte del Estado provoque indeseadas respuestas de autotutela.

En tal sentido, discrepo respetuosamente de la sentencia a la que emito mi voto particular.

Madrid, a veinticuatro de febrero de dos mil veintitrés.–Concepción Espejel Jorquera.–Firmado y rubricado.