

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ067072

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia 7/2024, de 16 de enero de 2024

Pleno

Recurso de inconstitucionalidad núm. 7007/2021

(BOE de 20 de febrero de 2024)

SUMARIO:**Suspensión del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos para personas económicamente vulnerables sin alternativa habitacional por el artículo 2.2 del Real Decreto-ley 16/2021.**

El presente recurso de inconstitucionalidad tiene por objeto el artículo 2.2 del Real Decreto-ley 16/2021, que lleva por rúbrica «Suspensión hasta el 31 de octubre de 2021 del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos para personas económicamente vulnerables sin alternativa habitacional en los supuestos de los apartados 2, 4 y 7 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», y da nueva redacción íntegra al art. 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020. La pérdida de efectos y la derogación de los incisos impugnados no priva totalmente de objeto al recurso. Así, **pervive el motivo de impugnación** sobre el art. 86.1 CE en su doble vertiente, de infracción del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad y de su extralimitación material por afectar al contenido del derecho de propiedad.

De una valoración conjunta de los argumentos ofrecidos en el preámbulo del decreto-ley, en el expediente de elaboración de la norma y en el debate parlamentario de convalidación este tribunal considera, desde la perspectiva del control externo que le compete, que el Gobierno ha hecho explícita de forma sucinta, pero razonable, la **situación de extraordinaria y urgente necesidad** que justificaba la prórroga –durante el periodo que transcurre entre el 4 de agosto y el 31 de octubre del 2021– de la medida de suspensión de determinados lanzamientos de viviendas en procesos penales adoptada en su artículo 2.2. Justificación que se halla en la persistencia de los efectos de la crisis sanitaria, social y económica provocada por la pandemia del Covid-19 tras la finalización del estado de alarma, con el consiguiente aumento del porcentaje de población en riesgo de pobreza y exclusión social necesitada de protección.

Hay una relación directa entre la situación de vulnerabilidad y extrema necesidad que definía el Gobierno y la medida que contempla la norma de conferir a los jueces potestad para suspender el lanzamiento de la vivienda de las personas que se encontraran en dicha circunstancia y carecieran de alternativa habitacional. En consecuencia, concurre la necesaria **conexión de sentido** entre el contenido de los incisos impugnados y la situación de urgencia definida.

Con la prórroga temporal de la potestad de suspensión de los lanzamientos de viviendas derivados de determinados procesos penales (así como de la vigencia de la suspensión eventualmente acordada por el juez), con las condiciones normativas subjetivas y objetivas contempladas en el art. 1 bis, no se establece una regulación general y directa del derecho de propiedad, con vocación de permanencia, que afecte a su contenido esencial en abierta contravención con el art. 86.1 CE en relación con el art. 33 CE. Y ello porque el **carácter extraordinario y temporal de esta medida** no desaparece por el hecho de haber sido extendida, tras el fin del estado de alarma, del 4 de agosto al 31 de octubre de 2021.

Este tribunal considera, por las razones anteriormente expuestas, que la norma objeto del presente recurso de inconstitucionalidad **no vulnera los límites del decreto-ley**. En primer lugar, su aprobación satisface la exigencia constitucional de responder a una situación de extraordinaria y urgente necesidad, suficientemente explicitada y razonada por el Gobierno, con una medida que guarda una evidente relación de congruencia con el objetivo de dar cobertura inmediata a la necesidad de vivienda a personas que se encuentren en situaciones de extrema vulnerabilidad sin alternativa habitacional. Y, en segundo lugar, los incisos impugnados prevén una medida limitada en cuanto a su ámbito de aplicación subjetivo, objetivo y temporal, que ni tiene por objeto una regulación directa y general del derecho de propiedad de la vivienda, ni afecta, por ello, a su contenido esencial. Medida que responde a una finalidad de interés social, que tiene una incidencia temporal y parcial sobre el citado derecho, y cuya efectiva adopción requiere la ponderación de las circunstancias del caso concreto por parte del órgano judicial competente.

Voto particular.

[Véanse, sobre el mismo asunto: [NCJ066515](#) Sentencia del Tribunal Constitucional 9/2023, de 22 de febrero, Pleno, recurso de inconstitucionalidad núm. 998/2021 y [NCJ066538](#) Sentencia del Tribunal Constitucional 15/2023, de 7 de marzo, Pleno, recurso de inconstitucionalidad núm. 2222/2021].

PRECEPTOS:

Constitución Española, arts. 24.1, 33, 53, 86.1, 117 y 118.

Ley 1/2000 (LEC), arts. 250.1.

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

RD Ley 16/2021 (medidas de protección social para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica), arts. 2.2.

PONENTE:

Don Ramón Sáez Valcárcel.

ECLI:ES:TC:2024:7

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, don Juan Carlos Campo Moreno y doña Laura Díez Bueso, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente:

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 7007-2021, interpuesto por cincuenta y dos diputados del Grupo Parlamentario Vox del Congreso de los Diputados contra el artículo 2.2 del Real Decreto-ley 16/2021, de 3 de agosto, por el que se adoptan medidas de protección social para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica. Ha formulado alegaciones el Gobierno de la Nación. Ha sido ponente el magistrado don Ramón Sáez Valcárcel.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro del Tribunal el día 4 de noviembre de 2021, don Antonio Ortega Fuentes, procurador de los tribunales, y don Juan José Aizcorbe Torra, comisionado al efecto por cincuenta y dos diputados del Grupo Parlamentario Vox del Congreso de los Diputados, interpusieron recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 2.2 del Real Decreto-ley 16/2021, de 3 de agosto, por el que se adoptan medidas de protección social para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica.

Este artículo 2.2 da nueva redacción al artículo 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.

El recurso se limita expresamente a los nuevos apartados 1 y 7 c) de este último precepto, que tienen el siguiente tenor:

«1. Desde la entrada en vigor del presente real decreto-ley y hasta el 31 de octubre de 2021, en todos los juicios verbales en los que se sustancien las demandas a las que se refieren los apartados 2, 4 y 7 del artículo 250.1 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil, y en aquellos otros procesos penales en los que se sustancie el lanzamiento de la vivienda habitual de aquellas personas que la estén habitando sin ningún título habilitante para ello, el juez tendrá la facultad de suspender el lanzamiento hasta el 31 de octubre de 2021.

Estas medidas de suspensión que se establecen con carácter extraordinario y temporal, dejarán de surtir efecto en todo caso el 31 de octubre de 2021.

[...]

7. En ningún caso procederá la suspensión a que se refiere este artículo si la entrada o permanencia en la vivienda ha tenido lugar en los siguientes supuestos:

[...]

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

Estos apartados prorrogan hasta el 31 de octubre de 2021 la posibilidad de suspender los lanzamientos en «procesos penales» dirigidos contra «aquellas personas que estén habitando [una vivienda habitual] sin ningún título habilitante para ello» excepto cuando «la entrada o permanencia en el inmueble se haya producido mediando intimidación o violencia sobre las personas». Según los recurrentes, los apartados recurridos incurren en los mismos motivos de inconstitucionalidad que ya hicieron valer en el recurso de inconstitucionalidad que interpusieron contra la versión anterior de estos mismos incisos del art. 1 *bis* del Real Decreto-ley 11/2020, aprobada por Real Decreto-ley 1/2021, de 19 de enero, «de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica» (recurso de inconstitucionalidad núm. 2222-2021).

Así, «pese a ser conscientes de la gravedad de la crisis ocasionada por la propagación del virus SARS-CoV-2, que constitucionalmente legitima la utilización por el Gobierno de la norma de urgencia», consideran que los incisos ahora impugnados vulneran, como sus antecesores, el art. 86.1 CE (en cuanto al presupuesto habilitante y a la prohibición de afectar al derecho de propiedad), el art. 33 CE (derecho de propiedad) y el art. 24.1 CE en relación con los arts. 117.3 y 118 CE (derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales).

A) Presupuesto habilitante: extraordinaria y urgente necesidad, y conexión de sentido.

a) Falta de suficiente explicitación de la extraordinaria y urgente necesidad.

Tras el examen de la evolución sufrida por la normativa cuestionada dictada siempre por el Gobierno mediante decretos-leyes, los recurrentes afirman que el preámbulo del Real Decreto-ley 16/2021 «se afana en justificar formalmente la urgente necesidad de las modificaciones que introduce en el Real Decreto-ley 11/2020» pero las razones ofrecidas (genéricas) solo evidencian la utilización abusiva de este instrumento legislativo. En este sentido, alegan que en el apartado II se señala la extensión hasta el 31 de octubre de las medidas de protección en situaciones de vulnerabilidad en materia de vivienda «con objeto de atender a la realidad social y económica de los hogares», y que en el apartado III se continúa invocando la situación derivada de la crisis sanitaria para justificar la concurrencia del presupuesto habilitante, vinculándola incluso con la actividad judicial. Pero aun así, la extraordinaria y urgente necesidad no se ampara: (i) ni en los datos de los boletines estadísticos del Consejo General del Poder Judicial y de los servicios comunes de notificaciones y embargos, que cita la exposición de motivos (apartado III); (ii) ni en «la desaparición del efecto derivado de otras medidas de protección social, unida a la prolongación de las medidas administrativas de contención de los contagios (fundamentalmente restricción de horarios y otras específicas del sector turístico)» (*ibid*); (iii) ni en la «sobreeposición financiera al pago del alquiler que caracteriza nuestro país»; (iv) ni en «la insuficiencia de uno de los instrumentos principales de política de vivienda para atender a las situaciones de mayor vulnerabilidad, como es el parque de vivienda social de las distintas administraciones territoriales competentes». Y no concurre el presupuesto habilitante «dada la manifiesta previsibilidad de [est]a ampliación temporal». Asimismo, sostienen que las circunstancias de salida de la crisis social y sanitaria derivada de la pandemia (enumeradas en el apartado IV) no pueden erigirse perpetuamente en legitimadoras de la actuación inconstitucional del Gobierno. En este sentido, manifiestan que teniendo en cuenta la declaración de inconstitucionalidad de los estados de alarma declarados por el Gobierno, procede concluir que una vez finalizada su vigencia (en el que se amparaba la inicial suspensión de lanzamientos en el art. 1 *bis* original) ya no procede continuar manteniendo la medida impugnada.

Por otra parte, los recurrentes reconocen que «la pandemia del covid-19 ha creado una situación de extraordinaria excepcionalidad que justificó acudir a la norma de urgencia prevista en el art 86.1 CE para adoptar las medidas necesarias para hacer frente a la crisis transversal causada por la propagación del virus». Sin embargo, entienden que «la declaración de un estado de excepción o las situaciones de emergencia, por muy justificadas que estén, no pueden suponer, en ningún caso, una suspensión genérica de la Constitución»; por lo que no cabe por esta causa despenalizar una conducta que, como la ocupación al margen de la legalidad vigente, reviste los caracteres necesarios para su subsunción en uno de los tipos expresamente recogidos en el Código penal.

b) Falta de concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad.

La demanda sostiene que el Gobierno no acredita la concurrencia del presupuesto habilitante respecto al art. 2.2 del Real Decreto-ley 16/2021, sino que pretende ampararse en el presupuesto habilitante de la norma prorrogada. Con ello se produce: (i) un vaciamiento de la exigencia de la extraordinaria y urgente necesidad del art. 86.1 CE, y (ii) una invasión de la potestad que de ordinario pertenece en exclusiva al poder legislativo, con grave lesión de los derechos de las minorías parlamentarias.

Igualmente se indica que en el debate parlamentario de convalidación ante el Congreso del día 13 de septiembre de 2021, en sesión plenaria núm. 114, tampoco se justifica el precepto impugnado, reiterando escuetamente las razones ya recogidas en la exposición de motivos. Para acreditar lo afirmado se reproducen en este recurso de inconstitucionalidad algunos pasajes de la intervención del ministro de Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática. En este sentido, se asevera que, pese a que el Gobierno trata de ofrecer una

justificación formal sobre la concurrencia del presupuesto habilitante (contenida en el preámbulo de la norma cuestionada y defendida en el trámite parlamentario de convalidación), se trata de medidas adoptadas tras finalizar el estado de alarma, prorrogando la suspensión de los lanzamientos (apartado 1 del art. 1 *bis*) y manteniendo intacto el supuesto de exclusión de la suspensión que se impugna [apartado 7 c) del art. 1 *bis*]. Y una vez finalizado el estado de alarma decae la extraordinaria y urgente necesidad para su mantenimiento.

c) Falta de la necesaria conexión de sentido.

A continuación, los diputados recurrentes se refieren a la falta de conexión de sentido de la medida aprobada con la situación de urgencia definida. A su juicio, no existe ninguna conexión entre la protección de personas vulnerables (objetivo perseguido) y amparar situaciones delictivas, refiriéndose al subapartado 7 c) y al delito de usurpación (ocupación de vivienda ajena) sin violencia o intimidación del art. 245.2 del Código penal. La extensión de la posibilidad de suspender el lanzamiento en estos procesos penales hasta el 31 de octubre de 2021, una vez vencido el estado de alarma, entraña salvaguardar situaciones contrarias a derecho y ello nunca admite apreciar conexión con el presupuesto habilitante.

B) Vulneración del art. 86.1, en relación con el art. 33, por «afectar» el decreto-ley al derecho de propiedad.

Esta demanda denuncia que la ampliación de la potestad judicial de suspensión operada por los incisos impugnados supone definir la función social del derecho de propiedad privada sobre las viviendas y afecta a su contenido esencial. Y ello porque la imposición directa a los propietarios, mediante la suspensión del lanzamiento ya decretado, del deber de aceptar el uso de su vivienda por quien accede a su ocupación de manera ilegal, configura un régimen general del derecho de propiedad (art. 33 CE) infringiendo los límites materiales de los decretos-leyes (art. 86.1 CE).

Con cita de la STC 16/2021, FFJJ 5 e) y 13, se afirma que la norma ha excedido el marco de medidas protectoras de los decretos-leyes anteriores (Real Decreto-ley 11/2020 y Real Decreto-ley 37/2020) y, que continuando la senda del Real Decreto-ley 1/2021 (cuya prórroga es objeto del presente recurso de inconstitucionalidad), se regula una medida coactiva, no voluntaria, limitativa del derecho de propiedad de la máxima intensidad que constriñe ilegalmente los derechos de los propietarios mediante la habilitación al juez para suspender lanzamientos, aun cuando la ocupación de la vivienda proceda de un acto delictivo.

C) Vulneración del art. 33 CE.

Como segunda vertiente se añade la vulneración directa de «los límites de los límites» del derecho de propiedad (art. 33 CE). Citando la STEDH (Gran Sala) de 11 de diciembre de 2018, asunto *Lekić c. Eslovenia*, los recurrentes sostienen que la injerencia en el derecho al «disfrute pacífico de la propiedad» debe estar (i) prevista por la ley, (ii) ser «suficientemente accesible, precisa y previsible en su aplicación» y (iii) estar basada en un «justo equilibrio» entre las exigencias del interés general de la comunidad y la salvaguarda de los derechos fundamentales del individuo, lo que trasladado a la Constitución implica previsión legal, respeto al contenido esencial y respeto al principio de proporcionalidad. En consecuencia, al proteger ocupaciones de viviendas calificadas como delito en el Código penal, la norma impugnada vulnera la exigencia de una ley de la «calidad» necesaria, al mantener en el tiempo una situación de inseguridad jurídica difícilmente aceptable. No existe, arguyen, ningún interés general que justifique la medida legislativa recurrida.

A su juicio, la norma recurrida tampoco respeta el «contenido esencial» del derecho de propiedad, que se rebasa o desconoce, según doctrina constitucional, cuando «el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección» (STC 11/1981, FJ 11) desconociendo el espacio de «utilidad meramente individual» necesario para la preservación del derecho [STC 116/2019, FJ 4 a)]. En este sentido, el precepto impugnado «anula la propiedad privada», que protege la propiedad de viviendas no solo para su ocupación sino también como fuente de ahorro personal y familiar.

Por último, sostienen que esta previsión normativa contraviene el principio de proporcionalidad con sus tres juicios de idoneidad de la medida, necesidad por no existir una alternativa menos restrictiva y proporcionalidad en sentido estricto por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general, que perjuicio sobre otros bienes o valores en conflicto. La severa e intensa intervención en la propiedad de la norma recurrida es inidónea para proteger a personas vulnerables, desconoce alternativas menos restrictivas (impulso de la vivienda pública o adquisición directa a los particulares) y provoca más perjuicios que ventajas al extenderse más allá del estado de alarma y privar al propietario de su derecho a la tutela judicial efectiva.

D) Vulneración de los arts. 24, 117.3 y 118 CE.

Comienza esta denuncia incidiendo que el derecho a la tutela judicial efectiva comporta no solo el acceso a la jurisdicción sino la configuración de un proceso que discurriendo dentro de un periodo razonable permita al litigante defender sus intereses y obtener una respuesta motivada, y el cumplimiento de lo resuelto, pues solo de esa manera el derecho se hace real y efectivo.

Aducen los recurrentes que la norma impugnada sacrifica desproporcionadamente este derecho, al extender la medida inconstitucional introducida por el Real Decreto-ley 1/2021 y anteponer el interés de quien ha delinquido ocupando ilegalmente una vivienda a la ejecución de la resolución judicial que ordena el lanzamiento. La suspensión de este prolonga una situación antijurídica judicialmente declarada e incurre en arbitrariedad, en el sentido otorgado a esta expresión en la interpretación del protocolo núm. 1 del Convenio europeo de derechos

humanos por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en relación con la garantía de juicio justo del art. 6.1 del Convenio europeo de derechos humanos: respeto a las resoluciones judiciales y a que no exista retraso en su ejecución (cita las sentencias de 25 de marzo de 1999, asunto *Iatridis c. Grecia*; de 27 de mayo de 2003, asunto *Sanglier c. Francia*; de 19 de mayo de 2004, asunto *Hourmidis c. Grecia*; de 29 de marzo de 2006, asunto *Scordino c. Italia*, y de 20 de diciembre de 2016, asunto *Sociedad Anónima del Ucieza c. España*).

2. Por providencia de 27 de enero de 2022, el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto y dar traslado de las actuaciones, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, y al Gobierno, a través del ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular alegaciones, así como publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Por escritos presentados el 10 y el 17 de febrero de 2022, el Senado y el Congreso de los Diputados acordaron personarse en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto y ofrecer su colaboración al Tribunal de conformidad con el artículo 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

4. Por escrito registrado el día 2 de marzo de 2022 el abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, formuló sus alegaciones al recurso interpuesto.

a) Tras recordar la doctrina constitucional sobre la necesidad de que el Gobierno efectúe una «presentación explícita y razonada» de la situación de urgencia que permite aprobar el decreto-ley, y reproducir parte de la exposición de motivos del decreto-ley recurrido, el abogado del Estado puntualiza que la norma «en modo alguno provee o legaliza situaciones de impunidad». No hay «despenalización» de conductas, sino regulación «técnico-jurídica» de la ejecución de los desahucios como «medida adicional» que hubiere de acordarse en un proceso penal, dejando incólumes las potestades de los órganos judiciales de este orden jurisdiccional de acordar la entrada en el inmueble, detener a los presuntos responsables o su prisión provisional.

Aclarada esta premisa interpretativa, desarrolla los motivos por los que considera que la potestad de suspender los lanzamientos cuestionada por los recurrentes es constitucional. Entiende que se trata de una medida «de corte o perfil humanitario» destinada a evitar el desalojo de familias vulnerables sin alternativa habitacional en un periodo de fuerte incidencia de la pandemia del covid-19. La ponderación de derechos es proporcionada, incorpora medidas de compensación a los propietarios o arrendadores afectados (disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 11/2020), es de aplicación inmediata y tiene una vigencia temporal limitada en el tiempo, por lo que no rebasa el margen de apreciación del Gobierno. La necesidad apreciada es, además, imposible de atender de otro modo, dado el tiempo requerido para tramitar una ley en las Cortes Generales.

b) Niega, en segundo lugar, que se haya producido vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en su modalidad de derecho a la ejecución de resoluciones judiciales. Con cita de la STEDH de 13 de diciembre de 2018, asunto *Casa di Cura Valle Fiorita S.r.l., c. Italia*, argumenta que la demora de las autoridades a la hora de ejecutar una orden de desahucio no vulnera el derecho a un juicio equitativo del art. 6.1 del Convenio si obedece a la razón de planificar cuidadosamente el desalojo para preservar el orden público y la asistencia a personas en situación de vulnerabilidad. Subraya que la disposición impugnada solamente concede al juez la facultad de ponderar todos los intereses en juego valorando las especiales circunstancias concurrentes para suspender el lanzamiento. Y que esa necesidad de ponderación antes de acordar la recuperación posesoria ha encontrado acomodo en la jurisprudencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo (cita y reproduce ampliamente las SSTS de 23 de noviembre de 2017 y 15 de febrero de 2021).

c) Por último, a su juicio, no se ha producido afectación indebida al derecho de propiedad, pues la norma no efectúa una regulación directa y con vocación de generalidad de este derecho, como exige la doctrina constitucional (cita la STC 93/2015, FJ 13). La norma impugnada no contiene una suspensión general de lanzamientos sino una habilitación de potestad de valorar cada caso individual. La limitación es, además, proporcionada y razonable, y no deja el derecho irreconocible ni privado de su necesaria protección. No se trata, en definitiva, de una privación singular del art. 33.3 CE sino de una delimitación temporal conforme al art. 33.2 CE basada en la «función social» de la propiedad.

Termina suplicando, por todo ello, la desestimación del recurso interpuesto.

5. Tras la deliberación habida en el Pleno de 12 de diciembre de 2023, el magistrado ponente, don Ricardo Enríquez Sancho, decidió no someter a votación el asunto y declinó la redacción de la resolución. El presidente, por acuerdo de la misma fecha, de conformidad con lo previsto en el art. 206 de la Ley Orgánica del Poder Judicial encomendó su redacción al magistrado don Ramón Sáez Valcárcel.

6. Por providencia de 16 de enero de 2024, se señaló ese mismo día para la deliberación y votación de la presente sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del proceso y posiciones de las partes.

El presente recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por cincuenta y dos diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados, tiene por objeto el artículo 2.2 del Real Decreto-ley 16/2021,

de 3 de agosto, «por el que se adoptan medidas de protección social para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica», que lleva por rúbrica «Suspensión hasta el 31 de octubre de 2021 del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos para personas económicamente vulnerables sin alternativa habitacional en los supuestos de los apartados 2, 4 y 7 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».

a) Este artículo 2.2 da nueva redacción íntegra al 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». El artículo 1 *bis* no figuraba *ab initio* en el Real Decreto-ley 11/2020, sino que se añadió al mismo con posterioridad 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». Resumidamente, la redacción original del artículo 1 *bis* atribuía a los jueces la potestad de suspender lanzamientos de la vivienda habitual (i) en procesos civiles contra poseedores precarios o sin título (la suspensión del lanzamiento de arrendadores se regulaba ya en el artículo 1 original del Real Decreto-ley 11/2020), (ii) a personas en situación de vulnerabilidad económica, que el propio precepto definía, (iii) siempre que la vivienda perteneciese a una persona física o jurídica titular de más de diez viviendas, (iv) previa valoración judicial ponderada y proporcional del caso concreto, y (v) de manera temporal, solamente durante la vigencia del estado de alarma declarado por Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, y prorrogado por Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, hasta su finalización (que se produjo el 9 de mayo de 2021, de acuerdo con lo previsto en el art. 2 del Real Decreto 956/2020).

El artículo 1 *bis* fue modificado antes de la expiración del estado de alarma por el Real Decreto-ley 1/2021, de 19 de enero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, mediante la transcripción íntegra de su contenido original, si bien extendiendo la potestad de suspender los lanzamientos de los procesos civiles mencionados a los «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», excepto «cuando la entrada o permanencia en el inmueble se haya producido mediando intimidación o violencia sobre las personas».

Posteriormente, varios decretos-leyes han vuelto a reproducir íntegramente el art. 1 *bis*, sin alterar su contenido, para ampliar temporalmente esta potestad de suspensión y la vigencia de la que ya se hubiera acordado. Por primera vez, del 9 de mayo hasta el 9 de agosto de 2021 mediante el art. 7.2 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 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»; y, por segunda vez, del 4 de agosto hasta el 31 de octubre de 2021 mediante el artículo 2.2 del Real Decreto-ley 16/2021, de 3 de agosto, objeto de este recurso.

b) Los diputados recurrentes ciñen expresamente su recurso a la prórroga temporal de la potestad de suspender los lanzamientos de viviendas en causas penales, y limitan formalmente su pretensión de inconstitucionalidad a los apartados 1 y 7 c) del artículo 1 *bis*, en la redacción dada por el art. 2.2 del Real Decreto-ley 16/2021, transcritos en los antecedentes. Reprochan a esta nueva redacción los mismos vicios de inconstitucionalidad ya denunciados en el recurso de inconstitucionalidad que ellos mismos interpusieron contra la reforma anterior operada por el Real Decreto-ley 1/2021, antes citado, que estableció por primera vez la posibilidad de suspender lanzamientos de viviendas derivados de causas penales, cuando la ocupación se hubiera producido sin intimidación ni violencia en las personas, durante la vigencia del estado de alarma. Este recurso anterior, tramitado con el número 2222-2021, fue desestimado por la STC 15/2023, de 7 de marzo.

En concreto, se aducen tres motivos de inconstitucionalidad. Primero, un incumplimiento de los requisitos exigidos por el art. 86.1 CE para la utilización del decreto-ley, en su doble vertiente de falta de presupuesto habilitante (ausencia de una situación justificativa de extraordinaria y urgente necesidad) y de extralimitación de su contenido por afectar al derecho de propiedad (art. 33 CE). Segundo, una vulneración frontal del contenido esencial del derecho de propiedad (art. 33 CE). Y, tercero, una contravención 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 conexión con los arts. 117 y 118 CE).

Por su parte, el abogado del Estado formula alegaciones en defensa de la constitucionalidad de dichos preceptos en los términos que se han recogido en los antecedentes, interesando la desestimación íntegra del recurso.

2. Consideración previa: Pervivencia del objeto del recurso.

Antes de abordar el examen de constitucionalidad de los incisos impugnados es preciso analizar la pervivencia del objeto de este recurso, dado que: (i) el propio apartado 1 *in fine* del art. 1 *bis* aquí impugnado dispone que «[e]stas medidas de suspensión que se establecen con carácter extraordinario y temporal, dejarán de surtir efecto en todo caso el 31 de octubre de 2021»; y (ii) la norma recurrida fue expresamente derogada y sustituida por otra, pues el artículo 1 *bis* del Real Decreto-ley 11/2020 recibió nueva redacción íntegra en el artículo 2.2 del Real

Decreto-ley 21/2021, de 26 de octubre, «por el que se prorrogan las medidas de protección social para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica», a fin de extender su fecha de vigencia «hasta el 28 de febrero de 2022».

Es doctrina reiterada de este tribunal que, como regla general, en los recursos de inconstitucionalidad la modificación, derogación o pérdida de vigencia de la norma impugnada produce la extinción del proceso, ya que la finalidad de este proceso abstracto no es otro que la depuración del ordenamiento jurídico, algo innecesario cuando el propio legislador ha expulsado la norma [por todas, STC 82/2020, de 15 de julio, FJ 2 b)]. Sin embargo, esta regla general tiene excepciones que pueden afectar a la pervivencia parcial del objeto de este proceso constitucional.

Abstracción hecha de la subsistencia de los motivos de impugnación de carácter competencial, otra excepción opera en el supuesto de los decretos-leyes, en los que este tribunal debe garantizar «el correcto funcionamiento del sistema de producción normativa preconizado por la Norma Fundamental, depurando y expulsando del ordenamiento las normas impugnadas que se aparten de dicho sistema, con independencia de que se encuentren o no en vigor cuando se declara su inconstitucionalidad» (SSTC 6/1986, de 20 de mayo, FJ 1; 137/2003, de 3 de julio, FJ 2, y 108/2004, de 30 de junio, FJ 4). Por ello, hemos reiterado que la derogación de normas aprobadas mediante decreto-ley durante la pendencia del recurso de inconstitucionalidad «no excluye el control de este tribunal sobre si al dictarlas se desbordaron los límites constitucionales del artículo 86.1 CE, tanto en relación con la concurrencia del presupuesto habilitante, como respecto a la superación de las restricciones materiales a su contenido» [SSTC 183/2014, de 6 de noviembre, FJ 2 c), y 103/2017, de 6 de septiembre, FJ 2].

Por el contrario, pierden objeto las tachas de inconstitucionalidad cuyo contenido no es competencial, ni se fundamentan en la vulneración del art. 86.1 CE (por todas, SSTC 214/2014, de 18 de diciembre, FJ 2).

En consecuencia, en aplicación de esta doctrina al presente proceso –al igual que se dispuso en las SSTC 9/2023, de 22 de febrero, FJ 2 b), y 15/2023, de 7 de marzo, FJ 2, ambas dictadas en recurso de inconstitucionalidad contra la versión originaria del mismo artículo 1 *bis*– debe ahora concluirse que la pérdida de efectos y la derogación de los incisos impugnados, en la redacción dada mediante el Real Decreto-ley 16/2021, no priva totalmente de objeto al recurso. Así, por esta causa han decaído las tachas de inconstitucionalidad relativas a la vulneración del derecho de propiedad (art. 33 CE) y al derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente del 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 y 118 CE). En cambio, pervive el motivo de impugnación sobre el art. 86.1 CE en su doble vertiente, de infracción del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad y de su extralimitación material por afectar al contenido del derecho de propiedad.

3. Doctrina sobre el presupuesto habilitante: situación de extraordinaria y urgente necesidad.

La primera queja de los diputados recurrentes es la infracción del art. 86.1 CE respecto de los incisos 1 y 7 c) del art. 1 *bis* del Real Decreto-ley 11/2020, en la redacción dada por el art. 2.2 del Real Decreto-ley 16/2021, tanto por la carencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad como por la falta de conexión de sentido entre la situación de urgencia definida y la medida adoptada.

Ello exige acudir a la doctrina constitucional relativa al presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, que se ha ido consolidando desde las primeras sentencias de este tribunal y ha sido ampliamente resumida en pronunciamientos posteriores, lo que permite una cita sintética (SSTC 29/1982, de 31 de mayo; 6/1983, de 4 de febrero, y 111/1983, de 2 de diciembre, para la fijación de doctrina, y entre las recientes, SSTC 15/2023, de 7 de marzo, FJ 3; 18/2023, de 21 de marzo, FJ 2, o 166/2023, de 22 de noviembre, FJ 3).

Basta recordar que (i) los términos «extraordinaria y urgente necesidad» no constituyen una cláusula o expresión vacía de significado, dentro de la cual el margen de apreciación política del Gobierno se mueve libremente sin restricción alguna, sino un verdadero límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes; (ii) la apreciación sobre su concurrencia constituye un juicio político que corresponde efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso de los Diputados (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley), incumbiéndole a este tribunal controlar que ese juicio político no desborde los límites de lo manifiestamente razonable, sin suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los decretos-leyes; (iii) este control externo se concreta en la comprobación que el Gobierno ha definido, de manera explícita y razonada, una situación de extraordinaria y urgente necesidad que precisa de una respuesta normativa con rango de ley, y que existe conexión de sentido entre la situación definida y las medidas adoptadas para hacerle frente. Aunque ambos aspectos están íntimamente ligados, su examen por separado facilita desde un punto de vista metodológico el análisis de las consideraciones de las partes y, en última instancia, el control que le corresponde efectuar a este tribunal.

En cuanto a la definición de la situación de urgencia, hemos precisado (i) que no es indispensable que se contenga en el propio decreto-ley, pues tal presupuesto puede deducirse igualmente de una pluralidad de elementos: los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, se expresan a lo largo del debate parlamentario de convalidación o en el propio expediente de elaboración de la misma; (ii) porque todos estos elementos quedan sometidos a valoración conjunta; (iii) siendo insuficientes, por ser prácticamente de imposible control constitucional,

las fórmulas genéricas, estereotipadas y rituales. Respecto de la conexión de sentido entre la situación de urgencia definida y las medidas adoptadas, deben valorarse el contenido y la estructura de las disposiciones incluidas en el decreto-ley controvertido, lo que exige que se trate, en principio, de medidas concretas y de eficacia inmediata para hacer frente a la situación de extraordinaria y urgente necesidad que ha determinado el uso de la legislación de urgencia.

Finalmente, como se puso de relieve en la STC 15/2023, FJ 3 c), relativa a la impugnación de la redacción originaria de los incisos ahora cuestionados, en el presente proceso resulta de especial interés la doctrina constitucional relativa a la fiscalización de la concurrencia del presupuesto habilitante respecto de preceptos específicos de los decretos-leyes. Y ello porque el hecho de que un mismo decreto-ley adopte medidas que pertenezcan a sectores materiales distintos, no solo obliga a analizar el presupuesto habilitante desde una visión global, sino que en todo caso exige una justificación *ad casum* del mismo en relación con cada una de ellas (en este sentido, SSTC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 5, y 27/2015, de 19 de febrero, FJ 5).

4. Examen de la concurrencia del presupuesto habilitante.

A) Corresponde, en primer lugar, analizar la presentación que el Gobierno hizo del presupuesto habilitante de la norma cuestionada, y para ello acudir a su preámbulo, al debate parlamentario de convalidación y, en su caso, al expediente de elaboración del decreto-ley.

a) El extenso preámbulo comienza, en el apartado I, ofreciendo una visión global de la necesidad de prorrogar el ámbito temporal de determinadas medidas de protección social y económica, vinculadas al estado de alarma y denominadas como «escudo social», cuando estaba próxima la finalización de la vigencia extendida, en virtud de una primera prórroga de las mismas (el 9 de agosto de 2021). Y ello «para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica hasta el 31 de octubre de 2021 ante la persistencia de las consecuencias sociales en esta nueva fase de recuperación económica, que determinan que continúe siendo preciso, durante un tiempo limitado, la adopción de acciones paliativas que refuercen la estructura de bienestar social». Se destaca que la «persistente incertidumbre sobre la evolución de la pandemia a nivel global» y «el empeoramiento de la situación epidemiológica –la denominada ‘quinta ola’– que «está ocasionando efectos negativos en sectores clave para la economía española, como el sector hotelero y turístico, que inciden notablemente en el mercado de trabajo»; y, aunque las señales de recuperación económica son evidentes en el escenario macroeconómico, «dicha recuperación no se traslada inmediatamente a los individuos, PYMES y familias», por lo que «diversos indicadores sociales indican que continúa el riesgo de afectación a los sectores más vulnerables de la población».

Estas medidas del «escudo social» –que, junto a los expedientes de regulación temporal de empleo y al ingreso mínimo vital, han evitado desde el inicio de la pandemia que amplios sectores de la población quedaran afectados en su situación económica de subsistencia– están agrupadas en tres ámbitos: pobreza energética, vivienda y lucha contra la violencia de género. Y por lo que respecta específicamente a la vivienda, el preámbulo hace varias alusiones al precepto aquí concernido.

En primer lugar, en el apartado II describe su contenido y se indica que mediante el mismo «se amplía hasta el 31 de octubre de 2021 la suspensión de los procedimientos y lanzamientos de vivienda en situaciones de vulnerabilidad, en los supuestos y de acuerdo con los trámites ya establecidos».

En segundo lugar, en el apartado III, se ofrecen datos (i) sobre la disminución de los lanzamientos en el orden civil durante el año 2020 obtenidos de los boletines estadísticos del Consejo General del Poder Judicial y de los servicios comunes de notificaciones y embargos, y (ii) sobre el aumento de las demandas civiles en el primer trimestre de 2021 que pueden dar lugar a lanzamientos. Posteriormente, se expone que «la desaparición del efecto derivado de otras medidas de protección social, unida a la prolongación de las medidas administrativas de contención de los contagios (fundamentalmente restricción de horarios y otras específicas del sector turístico) han situado a muchas familias de nuestro país en una situación de vulnerabilidad económica que puede determinar el lanzamiento de sus viviendas y la agravación decisiva de sus condiciones de vida, por lo que resulta absolutamente imprescindible la prórroga de estas medidas de protección hasta el 31 de octubre de 2021». Así, «la grave situación en el ámbito económico y social está impactando en los hogares en España, y las especiales consecuencias que ello puede tener, de un modo particular, en el ámbito de la vivienda, justifica la extraordinaria y urgente necesidad de la adopción de las medidas propuestas, teniendo en cuenta el impacto de la crisis sanitaria y de las medidas adoptadas en el contexto del estado de alarma, y la necesidad de salvaguardar la protección de los hogares más vulnerables por un periodo adicional hasta el 31 de octubre para garantizar la referida protección social en la salida de la crisis». Razones todas ellas por las que existe «necesidad de extender la aplicación de determinadas medidas de protección en el ámbito del arrendamiento de viviendas, ampliando hasta el 31 de octubre la posibilidad de suspensión de procedimientos de desahucios y lanzamientos de vivienda en situaciones de vulnerabilidad». Otra de las razones aducidas para la prórroga temporal del «escudo social» en materia de viviendas, que afectaría específicamente a la medida de suspensión del art. 2.2, es la insuficiencia del parque de vivienda social de las administraciones públicas competentes.

Finalmente, en el apartado IV se añade que «el carácter persistente de la pandemia del Covid-19, que se extiende ya desde 2020, no está sino agravando la situación de los colectivos de por sí más vulnerables de nuestra sociedad», con referencia a los datos del último informe del Instituto Nacional de Estadística relativo a la encuesta de condiciones de vida, de julio de 2021, «que demuestra[n] que el porcentaje de población en riesgo de pobreza o exclusión social (tasa AROPE) aumentó al 26,4 por 100 en 2020, desde el 25,3 por 100 de 2019»; lo que supone «el mantenimiento de situaciones persistentes de vulnerabilidad que requieren de una atención y protección social, particularmente [...] en arrendamiento de viviendas».

b) En el debate de convalidación («Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», XIV Legislatura, núm. 120, de 13 de septiembre de 2021), el ministro de Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, hizo alusión específica a lo dispuesto en el art. 2.2 al declarar que «hemos decidido prorrogar hasta octubre el escudo social, cuya vigencia terminó en agosto. [...] El segundo grupo de medidas está destinado a proteger el derecho a la vivienda. La primera de ellas es la suspensión de los desahucios y de los lanzamientos a las personas vulnerables sin alternativa habitacional para ellos o para sus familias. Esta medida no se aplica si el propietario es vulnerable, si se trata de su segunda residencia o del domicilio habitual, si el inquilino entró con intimidación o violencia o cuando existen indicios de que se están llevando a cabo actividades ilícitas en ese domicilio». Y ello debido a que «(d)iversos indicadores nos muestran que todavía buena parte de los destinatarios principales de las medidas que contempla este decreto-ley están en situación de vulnerabilidad. Este escudo social que someto a su convalidación, señorías, protege a más de 1,1 millones de personas en España, compatriotas que tienen dificultades económicas y que se han visto agravadas por la pandemia».

c) Por su parte, la memoria abreviada de análisis de impacto normativo reitera literalmente, por una parte, que «la desaparición del efecto derivado de otras medidas de protección social, unida a la prolongación de las medidas administrativas de contención de los contagios (fundamentalmente restricción de horarios y otras específicas del sector turístico) han situado a muchas familias de nuestro país en una situación de vulnerabilidad económica que puede determinar el lanzamiento de sus viviendas y la agravación decisiva de sus condiciones de vida, por lo que resulta absolutamente imprescindible la prórroga de estas medidas de protección hasta el 31 de octubre de 2021». Y, por otra parte, que «también la grave situación en el ámbito económico y social está impactando en los hogares en España, y las especiales consecuencias que ello puede tener, de un modo particular, en el ámbito de la vivienda, justifica la extraordinaria y urgente necesidad de la adopción de las medidas propuestas, teniendo en cuenta el impacto de la crisis sanitaria y de las medidas adoptadas en el contexto del estado de alarma, y la necesidad de salvaguardar la protección de los hogares más vulnerables por un periodo adicional hasta el 31 de octubre para garantizar la referida protección social en la salida de la crisis».

d) De una valoración conjunta de los argumentos ofrecidos en el preámbulo del decreto-ley, en el expediente de elaboración de la norma y en el debate parlamentario de convalidación este tribunal considera, desde la perspectiva del control externo que le compete, que el Gobierno ha hecho explícita de forma sucinta, pero razonable, la situación de extraordinaria y urgente necesidad que justificaba la prórroga –durante el periodo que transcurre entre el 4 de agosto y el 31 de octubre del 2021– de la medida de suspensión de determinados lanzamientos de viviendas en procesos penales adoptada en su artículo 2.2. Justificación que se halla en la persistencia de los efectos de la crisis sanitaria, social y económica provocada por la pandemia del Covid-19 tras la finalización del estado de alarma, con el consiguiente aumento del porcentaje de población en riesgo de pobreza y exclusión social necesitada de protección.

En efecto, como ya hiciera para el Real Decreto-ley 1/2021 dentro del contexto del estado de alarma, el Gobierno, de un lado, «ha evocado las graves repercusiones de la crisis social y económica causadas por la pandemia de la Covid-19» [STC 15/2023, FJ 4 A) d)] que, en el presente caso, subsisten tras la finalización del estado de alarma: (i) la existencia de la propia pandemia (la denominada «quinta ola»), (ii) el carácter incipiente y no pleno de la recuperación económica previa a la pandemia y (iii) el aumento de la vulnerabilidad económica y social respecto de 2019. Y, de otro lado, ha enmarcado el art. 2.2, en el que se contienen los incisos impugnados, en la relación de medidas adoptadas para hacer frente a esas situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda. En este sentido, al igual que se apreció en la STC 15/2023, FJ 4 A) d), sobre la versión originaria de este art. 1 *bis*, la situación descrita responde a lo que cabe calificar como una «coyuntura económica problemática», en los términos expresamente aceptados por la doctrina constitucional (entre otras, SSTC 215/2015, de 22 de octubre, FJ 4, y 18/2016, de 4 de febrero, FJ 5), en las que es legítimo acudir al decreto-ley para subvenir a situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que demandan una acción normativa inmediata, en un plazo más breve que el requerido para la tramitación parlamentaria de las leyes, incluso en procedimiento de urgencia.

Esta conclusión no se ve desvirtuada, como sostienen los diputados recurrentes, porque fueran previsibles la finalización del estado de alarma y la necesidad de la ampliación temporal de esta medida. En suma, a la carencia de la nota de imprevisibilidad, debe contraponerse la doctrina de este tribunal que considera que «la valoración de la extraordinaria y urgente necesidad de una medida puede ser independiente de su imprevisibilidad [...] siempre que concurra efectivamente la excepcionalidad de la situación, pues 'lo que aquí debe importar no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia cuanto el hecho de que tales circunstancias

efectivamente concurren'» (STC 156/2015, de 9 de julio, FJ 6, entre otras muchas). «Interesa solo, en otras palabras, si la situación era objetivamente merecedora de un tratamiento normativo por la vía de la legislación de urgencia, con independencia del reproche que, en planos diferentes del enjuiciamiento que corresponde a este tribunal, pudieran merecer las causas que hubieran podido ocasionarla» (STC 166/2023, de 22 de noviembre, FJ 5). Y en el presente caso no cabe duda de la subsistencia de los efectos de la crisis sanitaria, económica y social provocada por la pandemia a la fecha de promulgación del decreto-ley aquí impugnado, tan solo tres meses después de la finalización del estado de alarma.

El Gobierno ha explicitado que considera de extraordinaria y urgente necesidad prorrogar la medida de suspensión para atender de manera inmediata situaciones críticas que provocan los desahucios y lanzamientos judiciales en personas económicamente vulnerables que carecen de alternativa habitacional, independientemente del orden jurisdiccional en el que se suscite el desalojo de la vivienda y, por tanto, también en las causas penales [en este sentido, STC 15/2023, FJ 4 A) d)]. Pues, lo relevante es atender a la situación de vulnerabilidad económica de personas que, habitando el inmueble sin título, no tienen vivienda alternativa, siendo secundario el tipo de proceso en el que pueden ser desalojados. Mas, cuando la suspensión se contempla como una facultad que el juez puede ejercitar después de ponderar las circunstancias del caso; entre ellas ha de concurrir que la entrada, o la permanencia en la vivienda, estuviere motivada por una situación de extrema necesidad, se hubiere accedido a ella sin emplear violencia o intimidación y no se desarrollen actividades delictivas, al margen de las circunstancias subjetivas extraordinarias que fija la norma. Por ello, resulta significativo, como se argumentó en la referida STC 15/2023, que los recurrentes no pongan en entredicho la concurrencia del presupuesto habilitante por lo que respecta al texto no impugnado del artículo 2.2, que prorroga temporalmente la habilitación a los órganos judiciales para acordar la misma medida de suspensión de los procedimientos de desahucio y de los lanzamientos para personas económicamente vulnerables sin alternativa habitacional en los supuestos de los apartados 2, 4 y 7 del art. 250.1 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil, que se refieren, entre otras, a situaciones de precario y de despojo de la posesión. «Esta circunstancia pone de manifiesto que, en realidad, lo que los recurrentes cuestionan no es la concurrencia y justificación del presupuesto de la 'extraordinaria y urgente' necesidad, sino la legitimidad misma de la decisión de ampliar el mencionado mecanismo a quienes carecen de título para habitar la vivienda implicada en el procedimiento de desahucio y lanzamiento. Tal extremo, sin embargo, representa una valoración esencialmente política de ordenación social que este tribunal no puede enjuiciar al hilo de la fiscalización del requisito de la extraordinaria y urgente necesidad exigido por el art. 86.1 CE» [FJ 4 A) d)].

B) Procede ahora examinar la concurrencia de la necesaria conexión de sentido entre el contenido de los incisos impugnados y la situación de urgencia definida, cuya falta denuncian los recurrentes.

Debe recordarse que los preceptos impugnados se limitaban a extender temporalmente (del 4 de agosto al 30 de octubre de 2021) la medida que establecía el Real Decreto-ley 1/2021, que en su versión inicial estaba restringida a la duración del estado de alarma. Una medida que otorgaba al órgano judicial competente la facultad de acordar la suspensión temporal de los procedimientos de desahucio y lanzamiento de viviendas (así como la vigencia de la suspensión eventualmente acordada) de personas económicamente vulnerables sin alternativa habitacional que, careciendo de título para habitarla, hubieren accedido o permanecieran en ella por causa de extraordinaria necesidad, con la excepción de que la acción se hubiese producido con intimidación o violencia sobre las personas.

Por ello, son del todo aplicables los argumentos de la STC 15/2023, FJ 4 B), respecto de la versión original de los incisos aquí cuestionados del art. 1 *bis* del Real Decreto-ley 11/2020, ya que existe una identidad objetiva y subjetiva en los requisitos legales que permitirían al juez acordar la suspensión. Así, en este caso, la prórroga de la medida por casi tres meses (del 4 de agosto al 31 de octubre de 2021) «guarda una evidente relación de congruencia con el objetivo de dar cobertura inmediata a la necesidad de vivienda a las personas que se encuentren en estas situaciones», y sin que los recurrentes hayan discutido [como tampoco lo hicieron al impugnar la redacción originaria de los apartados 1 y 7 c) del art. 1 *bis*] «que esta misma conexión de sentido exista por lo que respecta al resto de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del art. 1 *bis* del Real Decreto-ley 11/2020. Por lo tanto, no nos encontramos ante una disposición 'que, por su contenido y de manera evidente, no guard[e] relación alguna, directa ni indirecta, con la situación que se trata de afrontar', o que 'por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifica de manera instantánea la situación jurídica existente' (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3)». Es más, se trata de «medidas concretas y de eficacia inmediata para hacer frente a la situación de extraordinaria y urgente necesidad que ha determinado el uso de la legislación de urgencia» (STC 70/2016, de 14 de abril, FFJJ 6 y 7). Hay una relación directa entre la situación de vulnerabilidad y extrema necesidad que definía el Gobierno y la medida que contempla la norma de conferir a los jueces potestad para suspender el lanzamiento de la vivienda de las personas que se encontraran en dicha circunstancia y carecieran de alternativa habitacional.

En consecuencia, este motivo de impugnación debe desestimarse.

5. Prohibición del decreto-ley de afectar al derecho de propiedad. Doctrina constitucional.

La segunda queja de este recurso es la infracción del art. 86.1 CE, en relación con el art. 33 CE, por parte de los incisos impugnados, toda vez que dicha regulación afectaría al contenido del derecho de propiedad, algo materialmente vedado a la legislación de urgencia.

La doctrina constitucional sobre los límites materiales a los decretos-leyes (art. 86.1 CE), así como la del contenido del derecho de propiedad (art. 33 CE) y la posibilidad de su afectación mediante decreto-ley (art. 86.1 CE en relación con el art. 33 CE), ha quedado extractada en las recientes SSTC 9/2023 y 15/2023 (FFJJ 3 y 5, respectivamente), que enjuiciaron la versión inicial del artículo 1 *bis*. En síntesis, la doctrina aplicable dice:

a) Sobre los límites materiales del decreto-ley: (i) 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» (SSTC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 8, seguida de otras muchas); y (ii) en cuanto a la expresión «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. A tal efecto habrá de tenerse 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 CE; y la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate (SSTC 111/1983 de 2 de diciembre, FJ 9; 182/1997, de 28 de octubre, FFJJ 6 y 7, y 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 8)».

b) En lo que concierne al derecho de propiedad: (i) «la Constitución reconoce este derecho 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 e intereses de la comunidad (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 2). De ello se sigue 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 (ii) «el art. 86.1 CE prohíbe utilizar la legislación de urgencia para fijar como parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda el deber de destinarla de forma efectiva al uso habitacional, pues dicho deber constituye una regulación directa y con vocación de generalidad de las vertientes individual e institucional del derecho de propiedad sobre la vivienda; supone, en otras palabras, ‘una regulación directa del derecho de propiedad de un tipo de bienes y que tiene por objeto aspectos esenciales del mismo’ (STC 93/2015, de 14 de marzo, FJ 13)».

6. Enjuiciamiento de la vulneración de los límites materiales del decreto-ley en relación con el derecho de propiedad por los apartados 1 y 7 c) del art. 1 bis.

a) Los recurrentes sostienen que los incisos aquí impugnados contravienen los límites materiales del decreto-ley por afectar al contenido esencial del derecho de propiedad (art. 86.1 en relación con el art. 33 CE). Arguyen que la habilitación conferida al juez para suspender el lanzamiento en todos aquellos procesos penales en que la ocupación de la vivienda provenga de un acto delictivo que no conlleve intimidación o violencia sobre las personas supone definir la función social del derecho de propiedad privada sobre las viviendas, delimitando su contenido esencial y configurando un régimen general del derecho de propiedad vedado al decreto-ley.

Por su parte, el abogado del Estado mantiene que los apartados recurridos no establecen una regulación directa y con vocación de generalidad del derecho de propiedad, sino una protección temporal y concreta a personas o familias en situación de vulnerabilidad, tras una valoración ponderada del caso concreto por el juez competente, únicamente aplicable a los supuestos y con las condiciones previstas en el art. 1 *bis* del Real Decreto-ley 11/2020. Y, todo ello, sin que los derechos dominicales de los titulares de las viviendas queden desprotegidos.

b) Como se ha señalado, las SSTC 9/2023 y 15/2023 se pronunciaron sobre los incisos del art. 1 *bis* que introdujeron por primera vez la potestad de suspender judicialmente lanzamientos de viviendas en determinadas causas penales (Real Decreto-ley 1/2021, de 19 de enero, aprobado durante la vigencia del estado de alarma declarado por Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, y prorrogado por seis meses por Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, un estado excepcional durante el cual regían importantes limitaciones a la movilidad y reunión de personas, y que finalizó el 9 de mayo de 2021). La medida se proclamaba expresamente de «carácter extraordinario y temporal» y su vigencia, así como los efectos de la eventual suspensión del lanzamiento acordada por el juez, quedaban limitadas al ámbito temporal del citado estado de alarma.

No obstante, como ya se ha expuesto, esta potestad judicial de suspender los lanzamientos de las viviendas derivados de procesos penales se prorrogó por primera vez del 9 de mayo hasta el 9 de agosto de 2021 (tres meses tras la finalización del estado de alarma), mediante el Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo (como dispuso su art.

7.2) –prórroga no impugnada ante este tribunal–; y, por segunda vez, del 4 de agosto hasta el 31 de octubre de 2021 (casi tres meses tras la finalización de la primera prórroga) mediante el Real Decreto-ley 16/2021, de 3 de agosto, objeto del presente recurso de inconstitucionalidad.

En las dos sentencias arriba citadas se concluyó que la habilitación impugnada era (i) «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», (ii) «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–; (iii) «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»; y que se da «solo en supuestos en que concurren exigentes requisitos establecidos con carácter cumulativo, y previa valoración ponderada de las circunstancias de cada caso concreto por parte del órgano judicial» [SSTC 9/2023, FJ 4, y 15/2023, FJ 6 c)]. Y a la misma conclusión debe llegarse respecto a los incisos aquí impugnados precisamente porque la medida de suspensión de los lanzamientos de viviendas en ellos establecida es idéntica a la entonces sometida a enjuiciamiento de este tribunal, si bien prorrogada del 4 de agosto al 31 de octubre de 2021.

c) En este sentido, haciendo una interpretación de conjunto del art. 1 *bis* del Real Decreto-ley 11/2020 –en la redacción dada por el art. 2.2 del Real Decreto-ley 16/2021–, cabe afirmar, en coherencia con lo dicho en las SSTC 9/2023 y 15/2023 sobre la versión inicial del precepto, que la facultad de que el órgano judicial suspenda los lanzamientos de viviendas que se sustancien en procesos penales constituye una medida de alcance limitado: (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 en la vivienda sin título habilitador: es más, la medida no se aplica en las viviendas que son domicilio habitual o segunda residencia o de las que disfrute un tercero por esos mismos conceptos por cualquier título válido, ni si son inmuebles de titularidad pública o privada destinados a vivienda social ya adjudicada, o si la entrada o permanencia en ellas se ha producido mediando intimidación o violencia sobre las personas, o si se están utilizando para realizar actividades delictivas, o si dicha entrada se ha producido tras la vigencia del presente decreto-ley; (iii) debe tratarse de personas económicamente vulnerables sin alternativa habitacional como consecuencia de la emergencia sanitaria ocasionada por el covid-19, en los términos que normativamente se preceptúan (situación de desempleo o expediente de regulación temporal de empleo; pérdida sustancial de ingresos en el caso de empresarios y autónomos...), y, además, ser persona dependiente ex art. 2.2 de la Ley 39/2006 o víctima de violencia sobre la mujer o tener a su cargo alguna persona conviviente dependiente o menor de edad; (iv) 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 concurrentes (extrema necesidad, existencia o no de alternativa habitacional); y (v) la medida tiene carácter temporal y extraordinario, en este caso, del 4 de agosto al 31 de octubre de 2021. Y, adicionalmente, se incorporan medidas de compensación a los propietarios o arrendadores afectados (disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 11/2020).

En virtud de todo lo cual debe convenirse que con la prórroga temporal de la potestad de suspensión de los lanzamientos de viviendas derivados de determinados procesos penales (así como de la vigencia de la suspensión eventualmente acordada por el juez), con las condiciones normativas subjetivas y objetivas contempladas en el art. 1 *bis*, ya expuestas, no se establece una regulación general y directa del derecho de propiedad, con vocación de permanencia, que afecte a su contenido esencial en abierta contravención con el art. 86.1 CE en relación con el art. 33 CE. Y ello porque el carácter extraordinario y temporal de esta medida no desaparece por el hecho de haber sido extendida, tras el fin del estado de alarma, del 4 de agosto al 31 de octubre de 2021.

Resulta ahora plenamente aplicable, una vez más como precedente de obligada referencia, la argumentación de las SSTC 9/2023 y 15/2023 para rechazar la aplicación de la doctrina constitucional asentada en las SSTC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 13, y 16/2021, de 28 de enero, FJ 5 g), en las que se declararon inconstitucionales por vulnerar la prohibición de afectar al derecho de propiedad del art. 86.1 CE algunas medidas contenidas en sendos decretos leyes autonómicos en materia de vivienda (andaluz y catalán, respectivamente), al tratarse de supuestos completamente diferentes. En efecto, de un lado, se resolvió que la imposición por decreto-ley de un «deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional» constituía una «regulación directa del derecho de propiedad de un tipo de bienes y que tiene por objeto aspectos esenciales del mismo» [STC 93/2015, FJ 13, citada por la STC 9/2023, FJ 4 c)]; y, de otro lado, se declaró contrario al art. 86.1 CE por el mismo motivo el señalamiento del incumplimiento de la función social de la propiedad por mantener viviendas desocupadas de forma permanente e injustificada por un plazo de más de dos años, o la imposición a los propietarios de viviendas de su alquiler forzoso [STC 16/2021, FJ 5 g), citada en la STC 9/2023, FJ 4 c)].

Por tanto, debe desestimarse este motivo de impugnación.

7. Conclusión.

Este tribunal considera, por las razones anteriormente expuestas, que la norma objeto del presente recurso de inconstitucionalidad no vulnera los límites del decreto-ley derivados del art. 86.1 CE. En primer lugar, su

aprobación satisface la exigencia constitucional de responder a una situación de extraordinaria y urgente necesidad, suficientemente explicitada y razonada por el Gobierno, con una medida que guarda una evidente relación de congruencia con el objetivo de dar cobertura inmediata a la necesidad de vivienda a personas que se encuentren en situaciones de extrema vulnerabilidad sin alternativa habitacional. Y, en segundo lugar, los incisos impugnados prevén una medida limitada en cuanto a su ámbito de aplicación subjetivo, objetivo y temporal, 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. Medida que responde a una finalidad de interés social, que tiene una incidencia temporal y parcial sobre el citado derecho, y cuya efectiva adopción requiere la ponderación de las circunstancias del caso concreto por parte del órgano judicial competente.

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 Declarar la pérdida sobrevenida de objeto del presente recurso de inconstitucionalidad en lo que hace a los motivos de impugnación relativos al derecho de propiedad (art. 33 CE) y al 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 y 118 CE).

2. Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a dieciséis de enero de dos mil veinticuatro.—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.—Juan Carlos Campo Moreno.—Laura Díez Bueso.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formulan los magistrados don Ricardo Enríquez Sancho, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera y don César Tolosa Tribiño a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad número 7007-2021

En el ejercicio de la facultad que nos confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con respeto al parecer mayoritario de nuestros compañeros, formulamos el presente voto particular para expresar nuestra discrepancia con la fundamentación y fallo de la sentencia recaída en el presente recurso de inconstitucionalidad, el cual a nuestro juicio debió ser estimado.

1. Objeto del recurso.

El decreto-ley impugnado, en la parte objeto de recurso, prorroga desde el 4 de agosto de 2021 hasta el 31 de octubre de 2021 (es decir, durante casi tres meses) la potestad judicial de suspender lanzamientos de vivienda habitual de personas en situación de vulnerabilidad económica acordados en procesos penales (no civiles, cuya suspensión era ya posible con anterioridad y no ha sido discutida). A nuestro modo de ver, esta ampliación: (a) ni está amparada en la descripción de la situación de «extraordinaria y urgente necesidad» (art. 86.1 CE) efectuada por el Gobierno para justificar la aprobación del decreto-ley, (b) ni, por su contenido, podía aprobarse mediante este instrumento excepcional por «afectar» al derecho de propiedad en contra de lo previsto en el art. 86.1, en relación con el art. 33, ambos de la Constitución, en el sentido otorgado a esta expresión por la doctrina de este tribunal (SSTC 93/2015, de 14 de mayo, y 16/2021, de 28 de enero).

A continuación, desarrollaremos los argumentos que nos permiten sustentar estas conclusiones.

2. Falta de presupuesto habilitante: no concurre la extraordinaria y urgente necesidad.

Según nuestra consolidada doctrina desde la STC 29/1982, de 31 de mayo, que la sentencia de la mayoría reitera una vez más (FJ 3), la potestad constitucional atribuida al Gobierno para dictar decretos-leyes «en caso de extraordinaria y urgente necesidad» (art. 86.1) exige que el Gobierno efectúe una «definición explícita y razonada» de esa situación. En su aplicación al caso, la sentencia de la mayoría, como ya hizo la STC 15/2023, de 7 de marzo, FJ 4 A) d), transforma este canon de presentación «explícita y razonada» en el de «justificación sucinta, pero razonable» [FJ 4 A) d)], treta que le permite desestimar este primer motivo de impugnación. Lo cierto, sin embargo, es que ni siquiera hay justificación «sucinta» y «razonable».

Tal como recoge la mayoría, en la exposición de motivos del decreto-ley, expediente de elaboración y debate de convalidación hay solamente menciones al aumento de desahucios y lanzamientos «civiles» [FJ 4 A) a)]. La suspensión de estos lanzamientos, sin embargo, ya estaba en la norma original y no ha sido recurrida. Lo que el Gobierno debía justificar, por tanto, según el canon de la justificación «*ad cassum*» que la mayoría igualmente reconoce (FJ 3, citando sentencias del Tribunal Constitucional anteriores), era el número y evolución de los lanzamientos penales, que son los que la norma permite suspender. ¿Cuántos lanzamientos penales ha habido en nuestro país? Es más, ¿ha habido alguno en los meses anteriores a la reforma? Y de ellos, ¿cuántos han afectado a personas en situación de vulnerabilidad usurpadoras de viviendas como las definidas en el decreto-ley? Son datos que se desconocen por completo. Entonces, ¿cómo puede concluir la mayoría que su suspensión era de «extraordinaria y urgente necesidad» como exige el art. 86.1 CE?

Estamos dispuestos a admitir a efectos dialécticos –no forma parte del objeto de este recurso, así que no hay razón para polemizar sobre ello– que el aumento de lanzamientos civiles pueda justificar, según el margen de apreciación que corresponde al Gobierno como órgano de dirección política, un decreto-ley que habilite urgentemente la suspensión de los mismos bajo ciertas condiciones, como hace el decreto-ley (no recurrido en este punto). Pero lo que un aumento de lanzamientos civiles no puede justificar en modo alguno, según el canon de «control externo» que corresponde a este tribunal (fundamento jurídico 3 de la sentencia de la mayoría, citando doctrina anterior invariable), es que se suspendan los lanzamientos penales, cuyo número y evolución se desconocen por completo. La corrección lógico-formal de la justificación ofrecida por el Gobierno es lo mínimo que debe exigirse en el «control externo» de esa justificación. Como nuestra doctrina ha reiterado, «la causa justificativa del decreto-ley ha de ser explicitada por el propio Gobierno» hasta el punto de que «su carencia determina que no podamos apreciar la concurrencia del presupuesto habilitante que los diputados recurrentes niegan, el Gobierno no acredita y este tribunal no puede presumir» [SSTC 61/2018, de 7 de junio, FJ 6, y 134/2021, de 24 de junio, FJ 3 c)] [STC 15/2023, de 7 de marzo, FJ 3 c)].

Esta STC 15/2023 desestimó el recurso contra un decreto-ley anterior análogo (el que estableció primeramente la potestad de suspender lanzamientos penales «hasta la finalización del estado de alarma», que se produjo el 9 de mayo de 2021). A ella se aferra la mayoría. Pero esa desestimación, además de contar con tres votos particulares, aludió expresamente al «contexto de estado de alarma» en que se aprobó el decreto-ley anterior entonces recurrido [STC 15/2023, FJ 4 A) d)]. Un estado de alarma que había decaído tres meses antes de la aprobación de este nuevo decreto-ley el 3 de agosto de 2021. Desaparecida esa circunstancia excepcional, la ausencia de explicitación por parte del Gobierno de la situación que trata de afrontar no puede considerarse ni «sucinta» ni «razonable» en relación con el «contexto», que fue lo que se apreció en la citada STC 15/2023, FJ 4 A) d)].

No dudamos de las secuelas económicas y sociales de la pandemia. Ahora bien, es «carga argumental» del Gobierno presentarlas de forma «explícita y razonada» cuando quiere aprobar un decreto-ley para reaccionar ante esas consecuencias, y vincular la norma así aprobada a una situación concreta derivada de la crisis que trata de remediar (STC 110/2021, de 13 de mayo, FJ 6, y las allí citadas). La pandemia no puede convertirse en un comodín ni en un conjuro para que el Gobierno sustituya la potestad legislativa del parlamento y apruebe decretos-leyes a voluntad, sacrificando así la posición institucional del poder legislativo y, con ella, la garantía de la intervención de las minorías en el procedimiento parlamentario. Como este tribunal ya ha tenido ocasión de señalar, «el empleo del decreto-ley únicamente se justifica en casos objetivos de urgente y extraordinaria necesidad, esto es, ante coyunturas en las que se haga presente la exigencia de una intervención normativa inmediata, solo atendible mediante esa disposición legislativa provisional; algo muy distinto, en suma, a la simple conveniencia de contar, lo antes posible, con la norma que el Gobierno estime oportuna» (STC 111/2021, de 13 de mayo, FJ 8). Es asimismo doctrina constitucional consolidada que no son admisibles «fórmulas genéricas, estereotipadas o rituales» aplicables para cualquier medida de un modo intercambiable (STC 110/2021, citada, FJ 6) «de una marcada abstracción y, por ello, de prácticamente imposible control constitucional» (STC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 10), como sucede cuando se apela a la «cambiante situación de la economía internacional» para justificar medidas económicas (caso de la STC 68/2007 citada) o al «ahorro de costes» y al «principio de austeridad» para justificar una reestructuración de la corporación Radio Televisión Española, que efectivamente reducía costes pero en una medida totalmente insuficiente [STC 150/2017, de 21 de diciembre, FJ 6 b)].

Esto es lo que ha sucedido en este caso, en nuestra opinión. Y por ello consideramos que el recurso de inconstitucionalidad debió ser estimado por este primer motivo.

3. Afectación al derecho de propiedad de forma intensa e indefinida.

El segundo motivo del recurso era igualmente fundado. La mayoría apela a las SSTC 9/2023, de 22 de febrero, y 15/2023, de 7 de marzo, que desestimaron este motivo en relación con el decreto-ley anterior que introdujo por primera vez la potestad judicial de suspender lanzamientos penales [fundamento jurídico 7 b) de la sentencia] para concluir que, como entonces, la potestad de suspender lanzamientos penales no «afecta» al derecho de propiedad porque «incide mínimamente y de forma temporal» en este derecho.

No es así, a nuestro modo de ver. La mayoría prescinde artificiosamente de la sucesión de decretos-leyes que han prorrogado esta potestad de suspensión hasta convertirla en una medida de vigencia indefinida.

Tal y como fue originalmente configurada en el Real Decreto-ley 1/2021, de 19 de enero (examinado en las SSTC 9/2023 y 15/2023), la potestad de suspender judicialmente lanzamientos penales por usurpaciones de vivienda se estableció «con carácter extraordinario y temporal» «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». Es decir, salvo que el Congreso autorizara una nueva prórroga del estado de alarma vigente en aquel momento (art. 116.2 CE), la medida decaería unos cuatro meses después de su aprobación, el 9 de mayo de 2021, pues esta era la fecha de vencimiento del estado de alarma prevista en el art. 2 del Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, «por el que se prorroga el 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».

El Gobierno no solicitó una nueva prórroga del este segundo estado de alarma motivado por la crisis del covid-19, por razones que solo a él competen. Ello no le ha impedido, sin embargo, dictar hasta ocho decretos-leyes para ir prorrogando sucesivamente esta medida sin solución de continuidad: «hasta el 9 de agosto de 2021» (art. 7.2 del Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo); «hasta el 31 de octubre de 2021» (art. 2.2 del Real Decreto-ley 16/2021, de 3 de agosto, objeto de este recurso de inconstitucionalidad); «hasta el 28 de febrero de 2022» (art. 2.2 del Real Decreto-ley 21/2021, de 26 de octubre); «hasta el 30 de septiembre de 2022» (art. 2.2 del Real Decreto-ley 2/2022, de 22 de febrero); «hasta el 31 de diciembre de 2022» (art. 29.2 del Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio); «hasta el 30 de junio de 2023» (art. 68.2 del Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre); «hasta el 31 de diciembre de 2023» (art. 168.2 del Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio), y «hasta el 31 de diciembre de 2024» (art. 87.2 del Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, último por ahora de esta larga lista).

Y no se crea que el día siguiente a la última prórroga, es decir, el 1 de enero de 2025, las suspensiones acordadas bajo la vigencia de cualquiera de estas redacciones de la norma decaerán. Al contrario, la disposición transitoria tercera de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (modificada al efecto por el art. 88 del Real Decreto-ley 8/2023 para retrasar su entrada en vigor y acomodarla con la última prórroga acordada en ese mismo decreto), prevé que esos lanzamientos «solo se reanudarán» si la parte actora se somete a un procedimiento de conciliación o intermediación con el ocupante y solicita la reanudación del lanzamiento suspendido en el plazo previsto. Es decir, que si no se cumplen esas condiciones no procederá el levantamiento de la suspensión.

Resumiendo, la posibilidad de suspender lanzamientos en causas penales por delitos de usurpación de viviendas sin violencia o intimidación (art. 245.2 del Código penal), inicialmente establecida «con carácter extraordinario y temporal» por decreto-ley del Gobierno durante la vigencia de un estado de alarma, habrá prorrogado su vigencia por ocho decretos-leyes adicionales y sucesivos (entre ellos el ahora recurrido) y habrá estado vigente, sin solución de continuidad, durante casi cuatro años (desde el 21 de enero de 2021 en que entró en vigor hasta el 31 de diciembre de 2024), y más de tres años y medio después de finalizado el estado de alarma al que inicialmente se vinculó. Además, y a salvo de ulteriores prórrogas, a partir del 1 de enero de 2025 las suspensiones acordadas bajo la vigencia de cualquiera de estos decretos (también el aquí recurrido) mantendrán su vigencia bajo la fórmula del derecho (condicionado) de los propietarios a «reanudar» los lanzamientos suspendidos de la disposición transitoria tercera de la Ley de vivienda.

Esta no es una afectación «mínima» y «temporal» del derecho de propiedad, como sostiene la mayoría.

Es una afectación indefinida. Un propietario que haya visto suspendido el lanzamiento del ocupante o usurpador de su vivienda bajo cualquiera de las sucesivas redacciones del precepto (también entre el 4 de agosto y el 31 de octubre de 2021, periodo de vigencia del concreto decreto-ley objeto de este recurso) puede tener esa suspensión prorrogada a fecha de esta sentencia, más de dos años después. Y esa suspensión aún puede prorrogarse un año más, hasta el 31 de diciembre de 2024, conforme a la última prórroga acordada. E incluso más allá de 2025 de acuerdo con la disposición transitoria tercera de la Ley de vivienda (modificada, otra vez, por decreto-ley).

Nuestros compañeros aíslan los periodos de vigencia de cada decreto-ley como si fueran compartimentos estancos. Omiten, por una parte, que la suspensión acordada bajo la vigencia de *este* decreto-ley (y no de otros) puede permanecer vigente por efecto de esas prórrogas durante varios años, veremos cuántos; y por otra, que las suspensiones acordadas bajo la vigencia de decretos-leyes anteriores (vigentes entre el 21 de enero y el 3 de agosto de 2021) pudieron permanecer prorrogadas hasta el 31 de octubre de ese año (y más allá) por efecto de *este* decreto-ley, y no de otros. ¿Qué clase de concepto de temporalidad es ese? ¿Dónde empieza y dónde termina esa temporalidad? No se explica, obviándose que las sucesivas prórrogas de esa medida suspensiva mediante la fórmula del decreto-ley no se compadecen con la configuración constitucional de los decretos-leyes como «disposiciones legislativas provisionales» (art. 86.1 CE), únicamente admisibles «en casos objetivos de urgente y extraordinaria necesidad, esto es, ante coyunturas en las que se haga presente la exigencia de una intervención normativa inmediata» (STC 111/2021, FJ 8), porque ni siquiera mediante el procedimiento de urgencia pueden atenderse a tiempo por el poder legislativo.

Esta naturaleza supuestamente «temporal» de la medida sirve a la mayoría, según explica al final del fundamento jurídico 7, para descartar la aplicación a este caso de la doctrina de las SSTC 93/2015, FJ 13, y 16/2021, FJ 5 g). En esas sentencias el tribunal declaró, sin votos particulares, que es inconstitucional establecer por decreto-ley la obligación de los propietarios de destinar sus viviendas al uso habitacional. Una regulación así suponía «afectar» al derecho de propiedad por decreto-ley en contra de la prohibición impuesta para este tipo de normas por el art. 86.1 CE, en relación con el art. 33. La imposición de esa obligación quedaba reservada, en su caso, a una ley formal del parlamento.

A nuestro juicio, la extensión temporal y ultraactividad de la potestad de suspensión introducida por este decreto-ley, antes explicada, junto con la desaparición del «contexto» excepcional del estado de alarma en que se aprobó el primer decreto-ley examinado en las SSTC 9/2023 y 15/2023, obligaban a aplicar la doctrina de las SSTC 93/2015 y 16/2021, antes citadas, pues ¿qué diferencia existe para un propietario entre el establecimiento de un deber de destinar su vivienda a uso habitacional con carácter permanente mediante un solo decreto-ley (inconstitucional según las SSTC 93/2015 y 16/2021) y esta sucesión indefinida de prórrogas por decreto-ley (constitucional según la decisión de la mayoría en este caso)? Absolutamente ninguna.

El decreto-ley recurrido habilita la privación singular de bienes (viviendas) a sus propietarios (personas jurídicas y también físicas). Esta privación singular no solo no es indefinida (y no «temporal», como dice la mayoría). Es que, además, tampoco garantiza una compensación, como afirma la mayoría [fundamento jurídico 7 c)].

La privación singular de la vivienda solo será indemnizada «si durante los tres meses siguientes a la fecha en que se emita el informe de los servicios sociales señalando las medidas adecuadas para atender la situación de vulnerabilidad acreditada, tales medidas no se hubieran adoptado por la administración competente y siempre que los propietarios 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» (disposición adicional segunda, apartado 4 del Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre). La indemnización, además, se fija por referencia a baremos oficiales (misma disposición adicional segunda, apartado 5).

Ello contraviene no solo la prohibición de «afectar» al derecho constitucional de propiedad del art. 86.1, sino el «contenido esencial» de este derecho protegido por el art. 53.1 CE, en relación con el art. 33.3, que dice que «nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes». La insuficiencia de viviendas en alquiler es una razón constitucionalmente legítima para regular ese mercado (art. 47 CE), pero no permite al gobierno hacer recaer los costes de esa insuficiencia sobre los propietarios (STEDH de 19 de junio de 2006, asunto *Hutten-Czapska c. Polonia*).

Por todas estas razones consideramos que el presente recurso de inconstitucionalidad debió ser estimado.

Y en tal sentido emitimos nuestro voto particular.

Madrid, a diecisiete de enero de dos mil veinticuatro. Ricardo Enríquez Sancho. Enrique Arnaldo Alcubilla. Concepción Espejel Jorquera. César Tolosa Tribiño.

Firmado y rubricado.