

I

La suspensión de los lanzamientos sobre viviendas habituales de colectivos especialmente vulnerables fue introducida mediante el Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, en atención a las circunstancias excepcionales derivadas de la grave crisis económica y financiera que por entonces atravesaba el país. Concretamente, se introdujo al objeto de paliar el impacto sobre la carga financiera de las familias más vulnerables, que se encontraron en dificultades para hacer frente a sus obligaciones derivadas de la contratación de un préstamo hipotecario para la adquisición de su vivienda habitual. En estos casos, el real decreto-ley, sin alterar el procedimiento de ejecución hipotecaria, impedía que se procediera al lanzamiento que culminaría, en su caso, con el desalojo de las familias. Esta medida, con carácter excepcional y temporal, afectaba a cualquier proceso judicial de ejecución hipotecaria o venta extrajudicial por el cual se adjudicase al acreedor la vivienda habitual de personas pertenecientes a determinados colectivos vulnerables. Dicho real decreto-ley fue convalidado y tramitado como proyecto de ley, lo que dio lugar a la aprobación de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social. La citada suspensión de lanzamientos se introdujo de conformidad con su artículo 1 por un periodo de dos años desde la entrada en vigor de la ley.

Esta disposición ha sido modificada en repetidas ocasiones a lo largo de los últimos años con el fin de extender esta medida extraordinaria para mantener la protección de los colectivos más vulnerables que justificó en primera instancia su introducción. Así, el Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social, tramitado posteriormente como proyecto de ley y que dio lugar a la aprobación de la Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social, extendió la suspensión de los lanzamientos otros dos años, hasta el 15 de mayo de 2017, además de introducir determinadas modificaciones tendentes a ampliar el conjunto de posibles beneficiarios. El Real Decreto-ley 5/2017, de 17 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, y la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, introdujo a través de su artículo 2 una extensión adicional de tres años, hasta el 15 de mayo de 2020, ampliando asimismo el ámbito subjetivo y las medidas a disposición. El Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública, introdujo una extensión adicional de cuatro años, hasta el 15 de mayo de 2024, ampliando asimismo de nuevo el ámbito de aplicación de la norma.

La suspensión de lanzamientos hipotecarios prevista en la Ley 1/2013, de 14 de mayo, vigente hasta el 15 de mayo de 2024, ha formado parte del conjunto de herramientas para hacer frente a las consecuencias económicas y sociales derivadas del COVID-19, la guerra de Ucrania y, en particular, del aumento de la carga financiera de los hogares asociada a los préstamos hipotecarios sobre la vivienda habitual determinado por el endurecimiento monetario iniciado en el segundo semestre de 2022. Pese a que en los últimos meses la evolución de la inflación ha mejorado, existe incertidumbre acerca del calendario y ritmo de próximas bajadas de tipos de interés que pudieran reflejarse en los préstamos hipotecarios. El efecto negativo de los tipos de interés altos es especialmente perjudicial en las familias más vulnerables, donde se aprecia un mayor incremento de la carga financiera, dada su mayor exposición a deuda a tipo variable, que no se ve mitigado por una mayor remuneración del ahorro. Además, estas familias se han visto afectadas en mayor medida por el incremento de la inflación, cuyas repercusiones se espera que se mantengan a lo largo de los próximos años dado el efecto nivel sobre los precios. En efecto, los hogares del quintil inferior de renta dedican un porcentaje sustancialmente superior de su renta a bienes de primera necesidad, que se han visto especialmente afectados por la inflación, y se enfrentan a un menor margen para modificar sus patrones de consumo ante subidas de precios. En este contexto, resulta necesario mantener la protección de deudores y sus familias que se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad, extendiendo la suspensión durante cuatro años adicionales, hasta el 15 de mayo de 2028, con el fin de evitar que estos deudores y sus familias sean conducidos a una situación de exclusión social.

II

Este real decreto-ley consta de un artículo y dos disposiciones finales.

El artículo único modifica el primer párrafo del artículo 1.1 de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, al objeto de prolongar la vigencia de la suspensión de los lanzamientos hipotecarios sobre la vivienda habitual de determinados colectivos vulnerables por cuatro años más, hasta el 15 de mayo de 2028.

III

El artículo 86 de la Constitución española permite al Gobierno dictar decretos-leyes «en caso de extraordinaria y urgente necesidad», siempre que no afecten al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I de la Constitución, al régimen de las comunidades autónomas ni al Derecho electoral general. Se configura, por tanto, esta norma como un instrumento con unos contornos bien definidos en los que el juicio político de oportunidad y necesidad goza de un amplio margen, siempre que se oriente en alcanzar un resultado concreto ante una situación de urgencia ineludible.

El real decreto-ley constituye un instrumento constitucionalmente lícito, siempre que, tal y como reiteradamente ha exigido el Tribunal Constitucional (sentencias 6/1983, de 4 de febrero, F. 5; 11/2002, de 17 de enero, F. 4, 137/2003, de 3 de julio, F. 3, y 189/2005, de 7 julio, F. 3; 68/2007, F. 10, y 137/2011, F. 7), el fin que justifica la legislación de urgencia sea subvenir a una situación concreta, dentro de los objetivos gubernamentales que, por razones difíciles de prever, requiere una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía ordinaria o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes, máxime cuando la determinación de dicho procedimiento no depende del Gobierno.

Debe quedar, por tanto, acreditada «la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a ella (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 182/1997, de 20 de octubre, FJ 3, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 4)».

En relación con la modificación del artículo 1 de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, al objeto de extender la suspensión de lanzamientos hipotecarios sobre la vivienda habitual de determinados colectivos vulnerables, los presupuestos de urgencia y necesidad que motivaron la aprobación de la medida inicial contemplada en el Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, así como sus sucesivas extensiones introducidas mediante la aprobación de los diferentes reales decretos-leyes enumerados y descritos ut supra, se mantienen para la aprobación de este real decreto-ley.

Además, ahondando en el presupuesto de extraordinaria urgencia, la suspensión de los lanzamientos hipotecarios sobre la vivienda habitual de conformidad con el tenor literal del artículo 1 de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, en vigor, finaliza el 15 de mayo de 2024. Sin embargo, en la actualidad, sigue siendo importante el número de familias afectadas por una situación de vulnerabilidad que requiere de la toma de medidas que garanticen su derecho a una vivienda digna, habiéndose probado como una medida eficaz la suspensión de los lanzamientos hipotecarios. Por tanto, queda justificada la urgencia de la introducción de la extensión por la vía de este real decreto-ley a efectos de mantener la vigencia de la norma sin solución de continuidad. La tramitación de esta modificación por el procedimiento normativo ordinario llevaría a una entrada en vigor posterior al 15 de mayo, dejando un periodo en el que los lanzamientos objeto de la suspensión que introduce la norma podrían llevarse a cabo, generando una disfunción en la aplicación de esta. Por todo lo expuesto, resulta de extraordinaria y urgente necesidad prorrogar la medida a través del presente real decreto-ley.

Los motivos que acaban de exponerse demuestran que, en ningún caso, el presente real decreto-ley constituye un supuesto de uso abusivo o arbitrario de este instrumento constitucional (SSTC 61/2018, de 7 de junio, FJ 4; 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8; 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 4; 39/2013, de 14 de febrero, FJ 5). Al contrario, todas las razones expuestas justifican amplia y razonadamente la adopción de la presente norma. A tal fin, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de enero de 2021 (recurso de inconstitucionalidad núm. 2577-2020) es clara cuando afirma que la doctrina constitucional ha establecido que «la valoración de la extraordinaria y urgente necesidad de una medida puede ser independiente de su imprevisibilidad e, incluso, de que tenga su origen en la previa inactividad del propio Gobierno siempre que concorra efectivamente la excepcionalidad de la situación» (STC 1/2012, de 13 de enero, FJ 6), 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» (SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ 6, y 68/2007, de 28 de marzo, FJ 8).

Debe señalarse también que este real decreto-ley no afecta al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I de la Constitución española, al régimen de las comunidades autónomas ni al Derecho electoral general.

IV

Este real decreto-ley es coherente con los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Así, atendiendo a los principios de necesidad y eficacia, estos se apoyan en el interés general en el que se fundamenta la medida, siendo el real decreto-ley el instrumento más inmediato para garantizar su consecución y el

único actualmente disponible para dar continuidad en plazo a la suspensión actualmente en vigor, evitando una situación de vulnerabilidad sobrevenida. Se respeta también el principio de proporcionalidad, dado que la norma no contiene medidas restrictivas de derechos ni impone obligaciones a los ciudadanos o empresas.

Asimismo, la norma resulta coherente con el vigente ordenamiento jurídico, ajustándose, por ello, al principio de seguridad jurídica.

En cuanto al principio de transparencia, esta norma define claramente sus objetivos, reflejados tanto en su parte expositiva como en la memoria que lo acompaña.

Por último, en relación con el principio de eficiencia, las modificaciones introducidas en este real decreto-ley no suponen la introducción de cargas administrativas incrementales, ni su modificación o eliminación.

Por todo ello, por su finalidad y por el contexto de exigencia temporal en el que se dicta, concurren en el presente real decreto-ley las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad requeridas en el artículo 86 de la Constitución española.

En su virtud, haciendo uso de la autorización contenida en el artículo 86 de la Constitución española, a propuesta del Ministro de Economía, Comercio y Empresa, del Ministro de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes y de la Ministra de Vivienda y Agenda Urbana, y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 14 de mayo de 2024,

DISPONGO:

Artículo único. *Modificación de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.*

Se modifica el párrafo primero del artículo 1.1 de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, que queda redactado en los siguientes términos:

«1. Hasta transcurridos quince años desde la entrada en vigor de esta ley, no procederá el lanzamiento cuando en un proceso judicial o extrajudicial de ejecución hipotecaria se hubiera adjudicado al acreedor, o a cualquier otra persona física o jurídica la vivienda habitual de personas que se encuentren en los supuestos de especial vulnerabilidad y en las circunstancias económicas previstas en este artículo.»

DISPOSICIONES FINALES

Primera. *Títulos competenciales.*

Este real decreto-ley se dicta al amparo de lo dispuesto en las reglas 6.^a, 8.^a, 11.^a, 13.^a del artículo 149.1 de la Constitución española, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación mercantil y procesal, la legislación civil, las bases de la ordenación del crédito, banca y seguros, y las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, respectivamente.

Segunda. *Entrada en vigor.*

Este real decreto-ley entrará en vigor el mismo día de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Dado en Madrid, el 14 de mayo de 2024.

FELIPE R.

El Presidente del Gobierno,
PEDRO SÁNCHEZ PÉREZ-CASTEJÓN