

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9214 *Pleno. Sentencia 15/2023, de 7 de marzo de 2023. Recurso de inconstitucionalidad 2222-2021. Interpuesto por cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso en relación con la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021, de 19 de enero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica. Límites materiales de los decretos leyes: constitucionalidad de la atribución al juez de un margen de apreciación para acordar, en las circunstancias concurrentes en pandemia, la suspensión del lanzamiento de la vivienda habitual habitada sin título para ello (STC 9/2023). Votos particulares.*

ECLI:ES:TC:2023:15

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2222-2021 promovido por cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados, contra dos incisos de la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021, de 19 de enero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica. Ha intervenido el abogado del Estado. Ha sido ponente el magistrado don Ramón Sáez Valcárcel.

I. Antecedentes

1. El día 15 de abril de 2021 tuvo entrada en el registro de este tribunal el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados, contra la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021, de 19 de enero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica. Dicha disposición modifica el 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. En concreto, el recurso impugna los siguientes incisos de la disposición final primera:

(i) Del apartado primero, el inciso «y en aquellos otros procesos penales en los que se sustancie el lanzamiento de la vivienda habitual de aquellas personas que la estén habitando sin ningún título habilitante para ello».

(ii) Del apartado segundo, el inciso «c) Cuando la entrada o permanencia en el inmueble se haya producido mediando intimidación o violencia sobre las personas».

2. Los recurrentes basan el recurso de inconstitucionalidad en tres motivos de impugnación, que se describen sucintamente a continuación.

A) Infracción del art. 86.1 CE por falta de suficiente explicitación y de concurrencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, así como por la ausencia de conexión de sentido entre dicho presupuesto y la medida urgentemente adoptada.

La demanda de inconstitucionalidad sostiene que la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021 vulnera el art. 86.1 CE por tres motivos, a saber, (a) la falta de identificación de manera explícita y razonada, por parte del Gobierno, de la concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad que habilite para utilizar el instrumento normativo del decreto-ley; (b) la falta de efectiva concurrencia de tal situación de extraordinaria y urgente necesidad; y (c) la inexistencia de una conexión de sentido entre el presupuesto habilitante y las medidas contenidas en la norma de urgencia.

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

Tras examinar la evolución sufrida por la normativa dictada por el Gobierno en la materia y destacar que ha sido toda ella elaborada a base de decretos-leyes, los recurrentes indican que el preámbulo del Real Decreto-ley 1/2021 solamente contiene, por lo que respecta a la aprobación de las normas contenidas en su disposición final primera, ciertas alusiones genéricas a la situación de extraordinaria y urgente necesidad que las normas pretenden afrontar, sin que sean suficientes a los efectos del art. 86.1 CE. Las alusiones son: «se modifica el artículo 1 bis introducido en el Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre [...] con objeto de dar cobertura a las situaciones en las que los procedimientos de desahucio y lanzamiento afecten a personas económicamente vulnerables sin alternativa habitacional, incluso en las causas penales en las que el lanzamiento afecte a personas que carezcan de título para habitar una vivienda» (apartado II del preámbulo); «necesidad de poder afrontar las graves consecuencias del empeoramiento de la vulnerabilidad de muchas personas consumidoras atendiendo a la actual coyuntura económica y social [...] la modificación del artículo 1 bis del Real Decreto 11/2020 [...] deriva de la necesidad de dar cobertura inmediata a las situaciones en las que los procedimientos de desahucio y lanzamiento afecten a personas económicamente vulnerables sin alternativa habitacional, incluso en las causas penales en las que el lanzamiento afecte a personas que carezcan de título para habitar una vivienda» (apartado IV del preámbulo).

Reconocen los recurrentes que la pandemia de Covid-19 ha creado una situación de extraordinaria excepcionalidad que justifica 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 provocada por la propagación del virus. Pero señalan 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 y que, en tal sentido, no cabe de ningún modo llegar a 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 del presupuesto habilitante.

Los recurrentes mantienen que el Gobierno no ha demostrado la concurrencia del presupuesto habilitante respecto de la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021, sino que ha pretendido ampararse sin más en el presupuesto habilitante de la norma que esa disposición final primera modifica, lo cual vaciaría totalmente de contenido la exigencia de presupuesto habilitante del art. 86 CE. Con ello se falsearía la ordinaria atribución exclusiva de la potestad legislativa a las Cortes Generales y se infligiría una grave lesión a los derechos de las minorías parlamentarias.

Se indica en este sentido que tampoco del debate parlamentario de convalidación del Real Decreto-ley 1/2021 (que tuvo lugar el 4 de febrero de 2020 en sesión plenaria núm. 73 del Congreso de los Diputados) resulta justificada la disposición impugnada, a la que no hizo alusión alguna el ministro de Consumo encargado de su defensa en nombre del Gobierno. Destacan los recurrentes varios incisos del debate parlamentario en los que sucesivas intervenciones de los señores diputados pusieron de manifiesto que la disposición final primera constituía «un mecanismo opaco para consolidar la ocupación ilegal de viviendas». Afirman los recurrentes que la 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 ciñe a la modificación que el Real Decreto-ley 1/2021 introduce en la normativa de consumidores, pero no alcanza a justificar la modificación del mecanismo de la suspensión judicial de desahucios y lanzamientos que realizan los incisos impugnados.

c) Falta de la necesaria conexión de sentido entre la supuesta situación de urgencia y las medidas adoptadas.

Los recurrentes mantienen que no existe relación alguna entre la situación que trata de afrontar el Real Decreto-ley 1/2021 (a saber, proteger a los consumidores y usuarios que se encuentren en una especial situación de vulnerabilidad) y el contenido de su disposición final primera (que se dirige a ampliar la potestad judicial de suspensión del lanzamiento cuando este se sustancie en procesos penales respecto de la vivienda habitual de personas que la estén habitando sin título habilitante). Reprochan al Gobierno haber utilizado el decreto-ley para afectar a diversas cuestiones sin la adecuada congruencia interna. En esta línea, indican que ninguna conexión de sentido puede apreciarse entre tratar de otorgar una mayor protección a los consumidores vulnerables y amparar situaciones ocupacionales delictivas, pues «[n]o procede incluir dentro del vago e inseguro concepto de consumidor vulnerable [...] a quienes mediante la comisión de un delito convierten en residencia habitual una vivienda ajena». Concluyen que en ningún caso sería posible apreciar la necesaria conexión de sentido con el presupuesto que habilita la norma de urgencia, ya que la disposición final primera tiene por objeto salvaguardar situaciones de ocupación de inmuebles calificadas como delito por nuestro ordenamiento jurídico.

B) Infracción de los límites materiales de los decretos-leyes, al ignorar la prohibición de afectar a los derechos, deberes y libertades contemplados en el título I de la Constitución y alterar ilícitamente los elementos esenciales del derecho a la propiedad, con infracción del art. 86.1 CE en relación con el art. 33 CE.

Los recurrentes mantienen 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. 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), como tal establecido con infracción de los límites materiales de los decretos-leyes (art. 86.1 CE).

Razonan en este sentido que la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021 va mucho más allá de un mero establecimiento de medidas protectoras de consumidores vulnerables, como son las que se recogieron en el Real Decreto-ley 11/2020 y en el Real Decreto-ley 37/2020. La disposición final ahora impugnada regula una medida coactiva, no voluntaria, limitativa del derecho de propiedad de la máxima intensidad que constriñe ilegalmente los derechos y facultades del propietario, al permitir a la autoridad judicial penal imponerle una conducta forzosa mediante la suspensión del lanzamiento, aun cuando la ocupación de su vivienda provenga de un acto delictivo (siempre que el mismo se hubiese realizado sin intimidación o violencia sobre las personas, pues en otro caso la facultad judicial de suspensión queda excluida).

Adicionalmente, los recurrentes denuncian que los incisos impugnados son contrarios a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que, en interpretación y aplicación del artículo 1 del Protocolo núm. 1 al Convenio europeo de derechos humanos (CEDH), ha exigido que las restricciones al derecho de propiedad (i) estén previstas en una ley que reúna las exigencias de accesibilidad, precisión y previsibilidad en su aplicación; (ii) se encuentren justificadas en una legítima finalidad de interés general y (iii) garanticen un justo equilibrio entre la protección del interés general y la salvaguarda de los derechos fundamentales del individuo. Tales requisitos se corresponden con los que el Tribunal Constitucional impone al legislador para poder interferir válidamente en los derechos constitucionales. Según los recurrentes, estos límites han sido desconocidos por los incisos impugnados del Real Decreto-ley 1/2021 – del mismo modo que ocurriría si se hubiera acudido para su dictado a una ley ordinaria– debido, en esencia, a que con ellos se protegen ocupaciones de inmuebles calificadas como delito por el Código penal, de modo que en virtud de la reforma operada por el Real Decreto-ley 1/2021 el Derecho español castiga una ocupación ilegal de un inmueble al mismo tiempo que la ampara. La inconstitucionalidad de los incisos impugnados se hace derivar también del hecho de que la reforma que operan es la tercera en la materia en un periodo de tan solo diez meses, lo que se traduce en una fuerte inseguridad jurídica incompatible con el requisito de «calidad en la ley» exigible de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

C) Vulneración del art. 24 CE, en relación con los arts. 117.3 y 118 CE, que consagran el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales como vertiente del derecho a la tutela judicial efectiva y atribuyen en exclusiva el ejercicio de la potestad jurisdiccional a jueces y tribunales.

Según los recurrentes, los incisos impugnados introducen una causa de imposibilidad de ejecución *ad hoc* que interfiere en la potestad jurisdiccional de modo incompatible con los arts. 117.3 y 118 CE, pues desactivan la potestad de hacer ejecutar lo juzgado que corresponde a jueces y tribunales. Ello supondría una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE) y de la garantía procesal del derecho de propiedad, tal y como ha sido interpretada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Sostienen los recurrentes que la ejecución de la sentencia condenatoria no puede devenir imposible al amparo de una actividad calificada como delito por nuestro ordenamiento jurídico. A su juicio, no resulta admisible en un Estado de Derecho que, si el legislador califica ciertas conductas como delictivas y en un proceso penal se declara probada tal conducta delictiva, «se considere que la solución a una situación de vulnerabilidad económica sea la prolongación de los efectos antijurídicos de dicha conducta», prolongación que se articularía a través de la facultad de suspensión que se concede al juez penal en la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021. En este sentido, los recurrentes subrayan que el segundo de los incisos impugnados (por el que se da una nueva redacción al apartado 7 c) del art. 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020) permite a los órganos judiciales suspender los lanzamientos derivados de los delitos de ocupación-usurpación en los que no concurra violencia o intimidación (art. 254.2 CP), quedando excluida la posibilidad de suspensión solamente en caso de usurpación realizada con violencia o intimidación en las personas (art. 245.1 CP).

Indican que «de acuerdo con abundante doctrina constitucional, son contrarias al artículo 24.1 CE en relación con los artículos 117.3 y 118 CE, las previsiones normativas que sacrifican, de forma desproporcionada, el pronunciamiento contenido en el fallo de una resolución judicial firme, de modo que de forma patente o manifiesta no existe la debida proporción entre el interés encarnado en la ley y el concreto interés tutelado por el fallo a ejecutar, es decir, la debida proporción entre la finalidad perseguida y el sacrificio impuesto». Exponen en este sentido que la disposición impugnada «pondera indebidamente los intereses en juego, al anteponer el interés de quien ha delinquido ocupando ilegalmente la vivienda a la ejecución de la resolución judicial que condena al lanzamiento», de modo tal que los incisos impugnados generan «un sacrificio

injustificado de la intangibilidad y de la debida ejecución del fallo por una situación ilegítima en modo alguno apta para enervar la fuerza de una sentencia judicial».

3. Por providencia de 18 de mayo de 2021, el Pleno, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso y dar traslado de la demanda y los documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentas, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular alegaciones. Asimismo, se acordó publicar la incoación del procedimiento en el «Boletín Oficial del Estado», lo que se verificó en el núm. 126, de 27 de mayo de 2021.

4. Mediante escrito registrado el 26 de mayo de 2021, la presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la mesa de la Cámara, por el que se persona en el proceso y ofrece su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo la presidenta del Senado por escrito que tuvo entrada en este tribunal el día 2 de junio de 2021.

5. El abogado del Estado se personó en el proceso por escrito registrado el día 3 de junio de 2021, solicitando una prórroga del plazo inicialmente concedido para formular alegaciones. Prórroga que le fue concedida por diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia del Pleno del día 4 de junio de 2021.

6. El escrito de alegaciones del abogado del Estado, en el que se solicita la íntegra desestimación del recurso, se registró en el Tribunal con fecha de 22 de junio de 2021. Después de sintetizar el objeto del recurso y sus antecedentes, aborda las concretas impugnaciones realizadas en los términos que sucintamente se exponen a continuación.

a) El presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad previsto en el art. 86.1 CE concurre, ha sido suficientemente razonado de manera explícita y se encuentra en adecuada conexión de sentido con el contenido de los incisos impugnados.

Indica el abogado del Estado que la razón fundamental de la extraordinaria y urgente necesidad del Real Decreto-ley es, como indica su preámbulo, hacer frente a aquellas necesidades a las que los anteriores Reales Decretos-leyes 11/2020, de 31 de marzo, y 37/2020, de 22 de diciembre, habían tratado de dar respuesta. Subraya en este sentido que la protección de personas en situación de vulnerabilidad social y que no pueden pagar las rentas del arrendamiento, cuyas circunstancias económico-laborales se han visto agravadas por los efectos de la pandemia, sigue siendo una necesidad aún no solucionada. Se subraya que las razones de extraordinaria y urgente necesidad no han variado sustancialmente respecto de las expresadas en los Reales Decretos-leyes 11/2020 y 37/2020, que ya aludieron a la situación de vulnerabilidad en que incurran los arrendatarios de vivienda habitual como consecuencia de circunstancias sobrevenidas debidas a la crisis sanitaria del Covid-19, a la debilidad de los instrumentos públicos para actuar ante tales situaciones y a los datos del Consejo General del Poder Judicial acerca del número de desahucios y lanzamientos inminentes.

El abogado del Estado señala que el Real Decreto-ley 1/2021 viene a abordar con carácter general la vulnerabilidad de los consumidores y usuarios, refundiendo las medidas adoptadas en los Reales Decretos-leyes 11/2020 y 37/2020 en una sola norma de urgencia debido a la persistencia de la situación afrontada por aquellos, y enfrentando de manera rápida la eventualidad de los desahucios y lanzamientos ante la debilidad (ligada a la pandemia) en la permanencia de puestos de trabajo o de los desahucios en curso o a punto de iniciarse. Insiste en este sentido en que el seguimiento de un proceso legislativo parlamentario, aun por la vía de urgencia, se antoja insuficiente ante posibles situaciones de inminentes desahucios, como consecuencia de procedimientos de ejecución, de lanzamientos ya incoados en el seno de la pandemia. Indica asimismo que la situación de extraordinaria y urgente necesidad se encuentra suficientemente

razonada de manera explícita, y que las medidas que adopta la norma consisten en medidas que guardan una conexión de sentido con la protección legal de esas personas en situación de vulnerabilidad. Concluye indicando que esta medida de política legislativa queda cubierta por el margen discrecional de apreciación que al Gobierno atribuye el art. 86.1 CE para la apreciación de la concurrencia del presupuesto de extraordinaria y urgente necesidad.

b) Los incisos impugnados no afectan al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado (art. 86.1 CE).

El abogado del Estado señala que la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021 no afecta a ningún elemento estructural ni esencial del Poder Judicial como institución básica del Estado. En tal sentido, subraya que los incisos impugnados se reducen a regular un mínimo trámite de posible suspensión de determinados lanzamientos, sin afectar en modo alguno a la competencia judicial de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (art. 117 CE).

c) Los incisos impugnados no afectan indebidamente al derecho de propiedad (arts. 33 y 86.1 CE).

El abogado del Estado sostiene que los incisos impugnados tienen por objeto, no establecer una regulación directa y con vocación de generalidad del derecho de propiedad, sino únicamente otorgar una protección temporal y concreta a personas o familias en situación de vulnerabilidad durante el tiempo que dure el estado de alarma declarado como consecuencia de la pandemia de Covid-19 por Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, prorrogado por Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre.

Señala que lo que hace la norma impugnada es modificar la suspensión de lanzamientos del art. 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, que se introdujo por Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, y que se extiende incluso a las causas penales en las que el lanzamiento afecte a personas vulnerables que carezcan de título para habitar una vivienda, por lo que no introduce *ex novo* instrumento procesal alguno. Recuerda, en este punto, que el mecanismo de suspensión de lanzamientos se introdujo ya en la legislación estatal precisamente por el legislador de urgencia, a través del Real Decreto-ley 27/2012.

El abogado del Estado pone los incisos impugnados en el contexto del resto de apartados del art. 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020 para concluir que con aquellos no se opera una afectación al régimen general del derecho de propiedad, sino que se habilita al juez competente para el conocimiento de la ejecución para realizar un análisis del caso concreto, en protección únicamente de personas en situación de vulnerabilidad, con el obligado estudio de las circunstancias del caso individual, de las que deberá hacerse una valoración ponderada, y con aplicación restringida a supuestos en que concurren una serie de requisitos cumulativos, a saber: (i) viviendas que pertenezcan a personas jurídicas o bien a personas físicas titulares de más de diez viviendas; (ii) determinadas circunstancias de vulnerabilidad económica de las personas que habitan sin título esas viviendas, que además deben ser personas dependientes de conformidad con lo dispuesto en el art. 2.2 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, que sean víctimas de violencia sobre la mujer o que tengan a su cargo, conviviendo en la misma vivienda, a alguna persona dependiente o menor de edad; y (iii) tratándose de viviendas vacías que hayan sido ocupadas de manera ilegal por quienes van a ser desalojados en el procedimiento judicial que, tras la ocupación, el inmueble no esté siendo utilizado para la realización de actividades ilícitas, que la entrada o permanencia no se haya producido mediando intimidación o violencia sobre las personas, y que no se trate de inmuebles de titularidad pública o privada destinados a vivienda social que hubieran sido asignados a un solicitante por parte de la administración o entidad que los gestione.

Añade el abogado del Estado que los incisos impugnados no producen una privación singular de la propiedad privada, sino que limitan este derecho de acuerdo con su función social. Los derechos dominicales de los titulares de las viviendas no quedan desprotegidos, pues el régimen regulado afecta únicamente a la posesión y siempre de manera temporal y acotada. Además, señala el abogado del Estado que no es cierto que su limitación no comporte compensaciones económicas, pues tales compensaciones pueden reconocerse en virtud de lo dispuesto en las disposiciones adicionales segunda y tercera del Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre.

d) Los incisos impugnados no vulneran el derecho al juez ordinario predeterminado por la ley (arts. 24.2 y 86.1 CE).

Indica el abogado del Estado que los incisos impugnados no afectan a este derecho fundamental en tanto que no establecen una modificación orgánica de las competencias de los órganos jurisdiccionales por decreto-ley. Lo único que hace la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021 es atribuir competencias ocasionales propias conceptualmente de los órganos del orden jurisdiccional respectivo, a saber, competencias de ejecución en materia de desahucios.

e) Los incisos impugnados no afectan al derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales y a que se cumplan en sus propios términos (arts. 24.1 y 86.1 CE).

Señala el abogado del Estado que una decisión de un juez que aplicara la suspensión temporal de un lanzamiento en cualquier clase de procedimiento judicial, ya sea civil o penal, precisamente en aplicación de una norma de cobertura que le faculta para ello, no podría tildarse *per se* de incongruente, arbitraria, irrazonable o patentemente errónea. Añade que según jurisprudencia reciente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (sentencia de 13 de diciembre de 2018, asunto *Casa di Cura Valle Fiorita, S.R.L., c. Italia*), no vulnera el derecho del titular legítimo a un proceso equitativo ni tampoco su derecho de propiedad la demora de las autoridades públicas a la hora de ejecutar una orden judicial de desalojo de los ocupantes ilegales de un inmueble si obedece a la necesidad de planificar cuidadosamente el desalojo con el fin de preservar el orden público y garantizar la asistencia a las personas en situación de vulnerabilidad que participaron en la ocupación, salvo en el supuesto de que se trate de una demora prolongada, que en el caso juzgado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos llegaba a más de seis años. Según el abogado del Estado, la facultad que los incisos recurridos conceden al juez para que pueda valorar las especiales circunstancias de las personas que han ocupado ilegalmente una vivienda y se encuentran, ellas mismas o las personas a su cargo, en situación de dependencia, violencia sobre la mujer o minoría de edad, no viene sino a cumplir con jurisprudencia reciente. Menciona en este punto las SSTs 1797/2017, de 23 de noviembre, y 548/2021, de 15 de febrero, relativas a la obligatoriedad de realizar un juicio de proporcionalidad en los procesos judiciales de desahucio.

7. Mediante escrito de 10 de febrero de 2023, el magistrado don Juan Carlos Campo Moreno comunicó su voluntad de abstenerse del conocimiento del recurso de inconstitucionalidad núm. 2222-2021, al considerar que está incurso en la causa prevista en el art. 219.13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, consistente en «[h]aber ocupado cargo público, desempeñado empleo o ejercido profesión con ocasión de los cuales haya participado directa o indirectamente en el asunto objeto del pleito o causa o en otro relacionado con el mismo».

El magistrado manifiesta en su escrito que la concurrencia de dicha causa vendría determinada por su participación, en su previa condición de ministro de Justicia, en el consejo de ministros de 19 de enero de 2021, en el que se aprobó la norma impugnada en el presente proceso, esto es, 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.

8. Mediante el ATC 62/2023, de 21 de febrero de 2023, el Pleno del Tribunal acordó estimar justificada la abstención formulada por el magistrado don Juan Carlos Campo Moreno en el presente recurso de inconstitucionalidad, apartándole definitivamente de su conocimiento.

9. Mediante providencia de 7 de marzo de 2023, se acordó señalar 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 diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados, tiene por objeto dos incisos de la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021, de 19 de enero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica. Dicha disposición final primera, que modifica el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, tiene el siguiente tenor literal (se recogen en cursiva los incisos impugnados):

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

“Artículo 1 bis. Suspensión durante el estado de alarma del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos para personas económicamente vulnerables sin alternativa habitacional en los supuestos de los apartados 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.

1. Desde la entrada en vigor del presente real decreto-ley y hasta la finalización del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, prorrogado por Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, en todos los juicios verbales en los que se sustancien las demandas a las que se refieren los apartados 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 la finalización del estado de alarma.

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

Dos. Se modifican las letras b) y c) del apartado 7 del artículo 1 bis, que quedan redactadas del modo siguiente:

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

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

Como acaba de indicarse, la norma objeto de modificación a través de la disposición cuyos incisos se impugnan en este proceso es el art. 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo. Dicho precepto no constaba en la redacción original del Real Decreto-ley 11/2020, sino que fue incorporado a este en virtud de lo previsto en el art. 1.1 del

Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes. Sobre este texto del art. 1 bis, la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021, si bien dio una nueva redacción al precepto, introdujo como únicas modificaciones: (i) los dos incisos impugnados, que afectan a los apartados 1 y 7 c); (ii) la adición al título del precepto del inciso «y en aquellos otros en los que el desahucio traiga causa de un procedimiento penal»; y (iii) la adición al apartado 7 b) – que regula una de las situaciones en que en ningún caso procederá la suspensión– de la mención a las «personas físicas», junto a las jurídicas, como propietarias de los inmuebles referidos en ese apartado.

La principal innovación de la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021 se contiene, por lo tanto, en los dos incisos impugnados en este proceso. El primero de ellos amplía a los procedimientos penales –no contemplados en la anterior redacción del art. 1 bis– la facultad del juez de suspender el desahucio y lanzamiento. El segundo de los incisos impugnados excluye la facultad de suspensión otorgada al juez únicamente «[c]uando la entrada o permanencia en el inmueble se haya producido mediando intimidación o violencia sobre las personas», a diferencia de la anterior redacción del apartado 7 c) del art. 1 bis, que excluía dicha facultad siempre que tal entrada o permanencia fuese «consecuencia de delito».

El recurso se fundamenta en tres motivos. En primer lugar, se aduce vulneración del requisito de la «extraordinaria y urgente necesidad» que el art. 86.1 CE configura como presupuesto habilitante para el uso del instrumento normativo del decreto-ley. A juicio de los recurrentes, tal presupuesto ni concurría en este caso, ni su existencia fue suficientemente justificada por el Gobierno, ni en modo alguno podría justificar el contenido de los incisos impugnados. En segundo lugar, se alega vulneración de los límites materiales de los decretos-leyes de acuerdo con el art. 86.1 CE, en tanto que los incisos impugnados habrían «afectado» al derecho de propiedad privada en un modo vedado al decreto-ley. En tercer lugar, la impugnación se basa en motivos sustantivos conectados con el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales y a que los fallos judiciales se cumplan en sus propios términos (art. 24.1 CE en conexión con los arts. 117 y 118 CE). Adicionalmente, la demanda contiene también una queja sustantiva conectada con el derecho a la propiedad privada (art. 33 CE) que, por lo tanto, se invoca también de modo independiente y no solo por conexión con los límites materiales del art. 86.1 CE.

Por su parte, el abogado del Estado interesa la desestimación íntegra del recurso, al entender que no se han traspasado los límites formales ni materiales del decreto-ley ex art. 86.1 CE y que tampoco se han producido las vulneraciones sustantivas alegadas. En particular, aduce que los incisos impugnados están justificados en la necesidad de dar cobertura inmediata a las situaciones en las que los procedimientos de desahucio y lanzamientos afecten a personas económicamente vulnerables sin alternativa habitacional. Sostiene, además, que la medida introducida por tales incisos no resulta inútil, ni va más allá de lo necesario ni implica un manifiesto desequilibrio entre los intereses en juego, en la medida en que solo introduce una posibilidad de suspensión limitada al tiempo que durase en su momento el estado de alarma y en que viene acompañada de mecanismos de compensación a los arrendadores y propietarios afectados.

2. Pervivencia del objeto del proceso.

Antes de proceder al examen de constitucionalidad es preciso determinar en qué medida pervive el objeto del presente proceso, pues durante su pendency se ha producido tanto el agotamiento de los efectos como la derogación de la norma.

En cuanto a lo primero, la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021, de 19 de enero, indicaba expresamente que las medidas de suspensión de desahucios y lanzamientos en él reguladas, que se establecían con carácter extraordinario y temporal, «dejarán de surtir efecto en todo caso en cuanto finalice el estado de alarma declarado por

Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, prorrogado por Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre». Así, las medidas de suspensión objeto de impugnación en el presente recurso dejaron de surtir efecto el 9 de mayo de 2021, cuando finalizó el estado de alarma.

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

En los recursos de inconstitucionalidad la modificación, derogación o pérdida de vigencia de la norma que se recurre produce la extinción del proceso, pues la función de depuración objetiva del ordenamiento a que aquel sirve deviene innecesaria cuando el propio legislador ha expulsado la norma en cuestión del ordenamiento jurídico [STC 82/2020, de 15 de julio, FJ 2 b), con cita de otras]. Sin embargo, esta regla general tiene algunas excepciones, entre las que se cuentan, amén de las impugnaciones de contenido competencial [por todas, STC 149/2012, de 5 de julio, FJ 2 b)], las impugnaciones de decretos-leyes basadas en la alegada infracción de los límites constitucionales y estatutarios a la potestad legislativa de urgencia. En este tipo de casos, es función esencial de esta jurisdicción 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 60/1986, 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 que tiene lugar 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, y 211/2015, FJ 2).

La aplicación de esta doctrina al presente proceso conduce a declarar ¿como hemos hecho en nuestra reciente STC 9/2023, de 22 de febrero, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 998-2021, interpuesto frente a los mismos contenidos ahora censurados de la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021?, que la pérdida de vigencia de los incisos impugnados no priva totalmente de objeto al recurso. Así, mantienen su objeto los motivos de impugnación referidos a la vulneración del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad (art. 86.1 CE) y a la infracción de los límites materiales de los decretos-leyes en conexión con el derecho de propiedad privada (arts. 86.1 y 33 CE). Sin embargo, sí han perdido objeto por dicho motivo las tachas de inconstitucionalidad relativas a la vulneración del derecho de propiedad (art. 33 CE), así como del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales en sus propios términos (art. 24.1 CE) en relación con la potestad de jueces y tribunales para hacer ejecutar lo juzgado (arts. 117 y 118 CE).

3. Doctrina constitucional relativa al presupuesto habilitante de la «extraordinaria y urgente necesidad» (art. 86.1 CE).

El examen de las tachas de inconstitucionalidad vinculadas al art. 86.1 CE ha de comenzar por la relativa a la vulneración del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, toda vez que la infracción denunciada, de constatarse, incidiría directamente sobre la validez de la norma en función de su propia forma de aprobación;

de modo que, si se estimara este motivo de impugnación, resultaría innecesario el examen de la queja relativa a la compatibilidad del contenido de la norma con los límites materiales previstos en el mismo precepto.

La doctrina constitucional relativa al presupuesto habilitante de la «extraordinaria y urgente necesidad» se ha ido consolidando desde las primeras sentencias de este tribunal (SSTC 29/1982, de 31 de mayo; 6/1983, de 4 de febrero, y 111/1983, de 2 de diciembre) y ha sido ampliamente resumida en pronunciamientos posteriores (entre los más recientes, la STC 14/2020, de 28 de enero, FJ 2), por lo que basta en este momento con sintetizarla como sigue.

a) La apreciación de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político que corresponde efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley). Sin embargo, 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. Incumbe 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» (STC 134/2021, de 24 de junio, FJ 3). Se trata, en definitiva, de un «control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno» (STC 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 3, y las que allí se citan). Solo «en supuestos de uso abusivo o arbitrario» podrá este tribunal rechazar la definición que el Gobierno haya hecho de una situación como de extraordinaria y urgente necesidad (por todas, STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3).

b) Dicho control externo y *ex post* requiere el análisis de dos aspectos: por un lado, la presentación explícita y razonada de los motivos que han sido tenidos en cuenta por el Gobierno en la aprobación del decreto-ley; de otra parte, la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a ella (STC 29/1982, citada, FJ 3). 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 (STC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 6).

En cuanto a la definición de la situación de urgencia, este tribunal ha precisado que no es necesario que tal definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad haya de contenerse siempre en el propio real decreto-ley, sino que cabe deducirlo de una pluralidad de elementos. A este respecto, conviene recordar que el examen de la concurrencia del presupuesto habilitante siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, los que quedan reflejados en el preámbulo de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación y en el propio expediente de su elaboración (por todas, STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4). A estos efectos resultan insuficientes, por ser prácticamente de imposible control constitucional, las fórmulas genéricas, estereotipadas y rituales (STC 150/2017, de 21 de diciembre, FJ 4).

En cuanto a la segunda dimensión del presupuesto habilitante de la legislación de urgencia –conexión de sentido entre la situación de necesidad definida y las medidas que en el real decreto-ley se adoptan– este tribunal ha afirmado un doble criterio o perspectiva para valorar la existencia de la conexión de sentido: el contenido, por un lado, y la estructura, por otro, de las disposiciones incluidas en el real decreto-ley controvertido (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3). Desde esta perspectiva, lo que se exige es que las medidas que se incluyan en el decreto-ley sean, en principio, 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).

c) Adicionalmente, en el marco del 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. La existencia de extraordinaria y urgente necesidad ha de ser apreciada en relación con los concretos preceptos impugnados, siendo necesaria, por lo tanto, una justificación *ad casum* del presupuesto habilitante (STC 27/2015, de 19 de febrero, FJ 5). Asimismo, cuando las medidas adoptadas en un mismo decreto-ley pertenezcan a sectores materiales distintos ello obliga a analizarlas desde una visión global, pero en todo caso la extraordinaria y urgente necesidad debe concurrir en relación con cada una de ellas (STC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 5).

En aplicación de esta doctrina hemos declarado inconstitucionales disposiciones adicionales y finales de decretos-leyes en supuestos en los que, difiriendo su objeto del propio del articulado del texto legal en cuestión, no se justifica la extraordinaria y urgente necesidad de su adopción, pues en relación con ella nada en absoluto dicen ni el preámbulo, ni el debate de convalidación, ni tampoco la memoria de impacto normativo. En tales casos hemos indicado que, dado que la causa justificativa del decreto-ley ha de ser explicitada por el propio Gobierno, «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)].

4. Examen de la alegada vulneración del requisito de la «extraordinaria y urgente necesidad» por parte de los incisos impugnados.

Procede, a continuación, proyectar la doctrina que sucintamente se acaba de reseñar sobre la controversia que se plantea en este proceso. Como quedó reflejado en los antecedentes, los diputados recurrentes sostienen que respecto de los dos incisos impugnados no concurre la «extraordinaria y urgente necesidad» que permite el uso de la potestad legislativa de urgencia y que tal concurrencia no ha sido justificada por el Gobierno de forma explícita y razonada. Señalan además que no existe conexión de sentido entre las razones de extraordinaria y urgente necesidad aducidas y el contenido de los incisos impugnados. Por su parte, el abogado del Estado se opone a esta argumentación y defiende la existencia de dicha conexión, así como de razones suficientemente explicitadas de extraordinaria y urgente necesidad. Identifica estas con las que en su momento justificaron la aprobación de los Reales Decretos-leyes 11/2020 y 37/2020, a saber, la necesidad de enfrentar de manera rápida la eventualidad de los desahucios y lanzamientos de las personas en situación de vulnerabilidad social que no pueden pagar las rentas del arrendamiento y cuyas circunstancias económico-laborales se han visto agravadas por los efectos de la pandemia, a la vista de la debilidad de los instrumentos públicos para actuar ante tales situaciones y de los datos del Consejo General del Poder Judicial acerca del número de desahucios y lanzamientos inminentes.

A) En primer lugar han de examinarse los motivos explicitados por el Gobierno para la aprobación de la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021, a cuyo efecto es necesario acudir a el preámbulo de la norma, al debate parlamentario de convalidación y, en su caso, al expediente de elaboración de la norma de urgencia.

a) El preámbulo del Real Decreto-ley 1/2021 dedica la mayor parte de su texto a justificar la extraordinaria y urgente necesidad de aprobación de las normas que conforman su articulado, integrado por dos preceptos que modifican el texto refundido de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, así como el real decreto legislativo aprobatorio de dicho texto refundido. Se indica que la finalidad de las modificaciones introducidas por los arts. 1 y 2 del Real Decreto-ley consiste en afrontar «determinadas situaciones de vulnerabilidad que afectan a las personas consumidoras y usuarias», necesidad que ha de considerarse extraordinaria y urgente a la luz de las graves

«consecuencias provocadas en el ámbito social y económico por la pandemia» de Covid-19, que «han afectado especialmente a las relaciones de consumo y, en consecuencia, a la protección de las personas consumidoras y usuarias, cuya garantía en estas condiciones incumbe prioritariamente a los poderes públicos y obliga a la adopción de actuaciones específicas».

Al margen de estas razones, que se invocan en relación con la modificación de la normativa sobre consumidores y usuarios, el preámbulo hace dos alusiones específicas a la disposición final primera que, como ha quedado dicho, regula una cuestión distinta?. En la primera de ellas (apartado II del preámbulo) se describe su contenido y se indica que tiene por objeto «dar cobertura a las situaciones en las que los procedimientos de desahucio y lanzamiento afecten a personas económicamente vulnerables sin alternativa habitacional, incluso en las causas penales en las que el lanzamiento afecte a personas que carezcan de título para habitar una vivienda». Y en la segunda alusión (apartado IV del preámbulo) se indica que las normas contenidas en la disposición final primera derivan de «la necesidad de dar cobertura inmediata a las situaciones en las que los procedimientos de desahucio y lanzamiento afecten a personas económicamente vulnerables sin alternativa habitacional, incluso en las causas penales en las que el lanzamiento afecte a personas que carezcan de título para habitar una vivienda».

b) En el debate parlamentario correspondiente al trámite de convalidación («Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», XIV Legislatura, núm. 77, de 4 de febrero de 2021), el Gobierno, por medio del ministro de Consumo, reiteró lo ya expresado en el preámbulo del Real Decreto-ley 1/2021 en cuanto a las circunstancias, agravadas por la pandemia, que justificaban el contenido y la extraordinaria y urgente necesidad de las normas comprendidas en el articulado de dicho Real Decreto-ley. No realizó, sin embargo, ninguna alusión a la disposición final primera.

c) En cuanto al expediente de elaboración de la norma impugnada, el abogado del Estado ha aportado a los autos el documento, elaborado por el Ministerio de Consumo, titulado «Memoria abreviada de análisis de impacto normativo [del] proyecto de Real Decreto-ley [...] de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica». Su función es exponer la oportunidad de la propuesta, examinar jurídicamente su contenido y analizar sus llamados «impactos» (adecuación al orden de competencias, impacto económico y presupuestario, impacto de género, etc.). Por lo que atañe a la disposición final primera, esta memoria reitera las ideas ya recogidas en el preámbulo del Real Decreto-ley 1/2021 en el sentido de indicar que su objetivo es «dar cobertura inmediata a las situaciones en las que los procedimientos de desahucio y lanzamiento afecten a personas económicamente vulnerables sin alternativa habitacional, incluso en las causas penales en las que el lanzamiento afecte a personas que carezcan de título para habitar una vivienda». Se destaca también que dicha disposición final primera «ve condicionada su eficacia 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».

d) De lo expuesto se colige que, en el preámbulo y en la memoria del Real Decreto-ley 1/2021, el Gobierno ha ofrecido una justificación ciertamente sucinta, pero razonable, en el contexto del estado de alarma y de las circunstancias que llevaron a su declaración, para la adopción de la medida aprobada mediante su disposición final primera.

En efecto, el Gobierno ha evocado las graves repercusiones de la crisis social y económica causadas por la pandemia de la Covid-19 y ha enmarcado la disposición en que se contienen los incisos impugnados en la relación de medidas adoptadas para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda. 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). Como hemos señalado en ocasiones anteriores, el real decreto-ley representa un instrumento constitucionalmente lícito para afrontar estas coyunturas, en

tanto que pertinente y adecuado para subvenir a «situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes» (por todas, STC 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 4).

El Gobierno ha explicitado que considera de extraordinaria y urgente necesidad atender de manera inmediata las situaciones en las que los procedimientos de desahucio y lanzamiento afecten a personas económicamente vulnerables sin alternativa habitacional, incluso en las causas penales en las que el lanzamiento afecte a personas que carezcan de título para habitar una vivienda. En este sentido resulta significativo que los recurrentes no pongan en entredicho la concurrencia del presupuesto habilitante por lo que respecta al texto no impugnado de la disposición final primera, que habilita 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. 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.

B) Una vez comprobada la existencia de una definición explícita y razonada de la situación de extraordinaria y urgente necesidad, procede examinar la concurrencia de su conexión de sentido con el contenido de los incisos impugnados, cuya falta denuncian los recurrentes.

Los incisos impugnados facultan al órgano judicial competente para acordar, previa ponderación de las circunstancias específicas del caso, la suspensión temporal de los procedimientos de desahucio y lanzamiento de personas económicamente vulnerables sin alternativa habitacional, aunque estas carezcan de título para habitar la vivienda, y con la excepción de que la entrada o permanencia en ella se haya producido mediando intimidación o violencia sobre las personas. Esta medida 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, sin que los recurrentes hayan discutido que esta misma conexión de sentido exista por lo que respecta al resto de sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del art. 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020. Por lo tanto, no nos encontramos en modo alguno 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 modific[a] de manera instantánea la situación jurídica existente» (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3).

En consecuencia, el recurso debe ser desestimado en este punto.

5. Doctrina constitucional relativa a los límites materiales de los decretos-leyes (art. 86.1 CE).

Desestimada la tacha de inconstitucionalidad relativa al presupuesto habilitante de los incisos impugnados, examinaremos si vulneran o no los límites materiales de los decretos-leyes. Estos «no podrán afectar», entre otras materias, a los «derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I» (art. 86.1 CE), entre los que se encuentra el derecho de propiedad privada (art. 33 CE). A tal efecto es necesario recordar la doctrina constitucional en relación con la interpretación de dichos límites.

a) Por lo que atañe a la interpretación de los límites materiales previstos en el art. 86.1 CE, hemos indicado que la cláusula restrictiva «no podrán afectar» debe ser

objeto de una lectura equilibrada, que ni reduzca a la nada el decreto-ley (resultado que se produciría si se entendiese el término «afectar» en sentido literal, esto es, como sinónimo de «incidir»), ni permita que a través de este instrumento normativo se regule el régimen general o se vaya en contra del contenido o de los elementos esenciales de los derechos, deberes y libertades del título I (STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 8, seguida de otras muchas; entre las más recientes la STC 16/2021, de 28 de enero, FJ 5).

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) Por lo que respecta al derecho de propiedad privada (art. 33 CE), es doctrina sólidamente asentada que 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 o intereses de la colectividad» (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).

Acerca de la posibilidad de afectar este derecho mediante decreto-ley, hemos concluido que 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 mayo, FJ 13).

6. Examen de la alegada vulneración de los límites materiales de los decretos-leyes por parte de los incisos impugnados.

a) Los recurrentes sostienen que los incisos impugnados vulneran los límites materiales del art. 86.1 CE al «afectar» al contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda (art. 33 CE). Indican que, al extender la facultad judicial de suspensión de los desahucios y de los lanzamientos de la vivienda habitual a aquellos supuestos que traigan causa de un proceso penal, definen la función social del derecho de propiedad sobre las viviendas y configuran un régimen general del derecho de propiedad vedado a los decretos-leyes.

El abogado del Estado se opone a esta consideración. Indica que los incisos impugnados únicamente otorgan una protección temporal y concreta a personas o familias en situación de vulnerabilidad durante el estado de alarma, y solo cuando se cumplan las diversas condiciones previstas en el art. 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020, entre las que se encuentra la valoración ponderada de las circunstancias específicas de cada caso por el juez competente. Señala, además, que los incisos impugnados no introducen *ex novo* ningún instrumento procesal (pues solamente extienden a determinadas causas penales el ámbito de aplicación de un mecanismo preexistente) y que, en todo caso, los derechos dominicales de los titulares de las viviendas no quedan desprotegidos.

b) Conviene recordar en este punto cuál es el preciso contenido de los incisos impugnados. El primero de ellos, «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», amplía a los procedimientos penales la facultad de suspensión del juez. El segundo establece que la suspensión del juez queda excluida en todo caso «cuando la entrada o permanencia en el inmueble se haya producido mediando intimidación o violencia sobre las personas», lo cual, *sensu contrario* y a la vista de la anterior redacción del art. 1 bis, significa que el juez sí está facultado para acordar la suspensión cuando la entrada o permanencia en el inmueble se haya producido a través de otros actos delictivos.

Por lo tanto, si el primero de los incisos impugnados amplía a los procedimientos penales la facultad de suspensión del juez, lo que hace el segundo inciso es delimitar los términos en que esa ampliación se produce, aclarando que no opera para todo tipo de casos: en el ámbito de los procedimientos penales, la suspensión podrá ser acordada únicamente si la entrada o permanencia en la vivienda se ha producido sin intimidación o violencia sobre las personas, pero nunca en caso contrario.

c) Durante la pendencia de este proceso se ha dictado la STC 9/2023, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad núm. 998-2021, dirigido contra los mismos incisos ahora examinados de la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021. Aquel recurso de inconstitucionalidad y el presente formulan a los incisos impugnados reproches similares en cuanto a los límites materiales de los decretos-leyes (art. 86.1 CE) en conexión con el derecho a la propiedad privada (art. 33 CE).

La citada STC 9/2023 desestimó este motivo de impugnación por considerar que los incisos recurridos regulaban «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» y «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» (FJ 4).

Como indicamos entonces, esta es la conclusión a la que conduce la lectura de la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021 en su contexto normativo, esto es, en el marco del resto de los apartados del art. 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020. Según este precepto ¿en la redacción dada por el Real Decreto-ley 1/2021?, la suspensión del lanzamiento de la vivienda habitual de aquellas personas que la estén habitando sin ningún título habilitante, y que traiga causa de un proceso penal, está sujeta a varias condiciones previas, que limitan considerablemente el alcance de la medida. En primer lugar, el afectado debe ser una persona económicamente vulnerable sin alternativa habitacional como consecuencia de la emergencia sanitaria ocasionada por la Covid-19, en los términos fijados por el art. 5 a) (situación de desempleo o ERTE; pérdida sustancial de ingresos en el caso de empresarios y autónomos; discapacidad; etc.). Además, al carecer en todo caso de título habilitante, habrá de ser persona en situación de dependencia, víctima de violencia sobre la mujer o tener a su cargo, conviviendo en la misma vivienda, alguna persona dependiente o menor de edad (art. 1 bis, apartado 3). La segunda condición es de carácter temporal, pues la medida extraordinaria dejaba de producir efectos tras el fin del estado de alarma. En tercer lugar, la medida no se aplica a cualesquiera propietarios, sino solo a aquellos que sean personas jurídicas o que, siendo personas físicas, sean titulares de más de diez viviendas (art. 1 bis, apartado 2). Como cuarto límite, se establece que la suspensión no procederá: (i) si la entrada o permanencia ha tenido lugar en la vivienda habitual o segunda residencia propiedad de una persona física o de la que disfrute un tercero por cualquier título válido, incluso si el propietario es una persona jurídica; (ii) si la entrada en la vivienda se ha producido mediando intimidación o violencia sobre las personas, o si la misma se está utilizando para realizar actividades ilícitas; (iii) cuando se haya producido en inmuebles de titularidad pública o privada destinados a vivienda social ya adjudicada; y (iv) cuando haya tenido lugar con posterioridad a la entrada en vigor de la norma (art. 1 bis, apartado 7). En quinto y último lugar, la aplicación de la medida de suspensión no es

general y automática, sino que será adoptada por el juez previa valoración ponderada y proporcional del caso concreto, teniendo en cuenta las circunstancias que concurran: extrema necesidad o la existencia o no de alternativa habitacional (art. 1 bis, apartado 2).

De todo ello colegíamos entonces, y debemos reiterar ahora, que los incisos impugnados no vulneran el art. 86.1 CE en conexión con el art. 33 CE. En efecto, con ellos no se acomete una regulación directa del derecho de propiedad de la vivienda, ni se afecta al contenido esencial de tal derecho, sino que se incide en las facultades protegidas de manera temporal y solo en supuestos en que concurran exigentes requisitos establecidos con carácter cumulativo, y previa valoración ponderada de las circunstancias de cada caso concreto por parte del órgano judicial. Más precisamente, lo que hacen dichos incisos es extender a los procesos penales la suspensión de lanzamientos ya introducida en su momento, para determinados juicios verbales en el ámbito civil, por el Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre. Medida de suspensión que, por otra parte, no es extraña a nuestro ordenamiento jurídico, pues ya fue introducida, también por vía de urgencia, por el Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, encuadrados en colectivos especialmente vulnerables.

7. Conclusión.

Este tribunal considera, por las razones anteriormente expuestas, que los incisos objeto del presente recurso de inconstitucionalidad no vulneran 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. Y, en segundo lugar, los incisos impugnados prevén una medida limitada en cuanto a su ámbito de aplicación subjetivo y objetivo, que ni tiene por objeto una regulación directa y general del derecho de propiedad de la vivienda (art. 33 CE), ni afecta a su contenido esencial. Una medida que responde a una finalidad de interés social, con una incidencia muy limitada y temporal 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 de objeto del presente recurso de inconstitucionalidad en lo que hace a los motivos de impugnación relativos a la vulneración del derecho de propiedad (art. 33 CE), así como del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales en sus propios términos (art. 24.1 CE) en relación con la potestad de jueces y tribunales para hacer ejecutar lo juzgado (arts. 117 y 118 CE).

2.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en cuanto a los motivos de impugnación relativos al presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad de los decretos-leyes (art. 86.1 CE) y a los límites materiales de los decretos-leyes en conexión con el derecho de propiedad privada (arts. 86.1 y 33 CE).

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

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

Voto particular que formula el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad número 2222-2021

En ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con el máximo respeto a la opinión mayoritaria de mis compañeros, expongo a continuación las razones que defendí en la deliberación y por las que considero que el presente recurso de inconstitucionalidad debió ser estimado y, en consecuencia, anulados los dos incisos impugnados de la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021, de 19 de enero.

1. Mi discrepancia se centra en la desestimación del motivo de vulneración del requisito de la «extraordinaria y urgente necesidad» que conforme al artículo 86.1 de la Constitución es condición necesaria para que el Gobierno pueda dictar normas con rango de ley en forma de decretos-leyes, en lugar de seguir el cauce ordinario de llevar un proyecto de ley al Parlamento (fundamento jurídico 4 de la sentencia).

De acuerdo con nuestra consolidada doctrina, citada en la propia sentencia de la que discrepo (fundamento jurídico 3), la apreciación de la concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad es un «juicio político que corresponde efectuar al Gobierno», mientras que el Tribunal Constitucional debe «verificar, pero no sustituir» al ejecutivo en esa apreciación [FJ 3 a)]. Como consecuencia de lo anterior, para que este tribunal pueda llevar a cabo esa función de «control externo», el Gobierno está obligado a efectuar una «presentación explícita y razonada» de la situación de extraordinaria y urgente necesidad en que se ha amparado para dictar un decreto-ley [FJ 3 b)].

Me parece cuestionable, en cambio, la referencia que la sentencia hace inmediatamente a continuación de lo anterior [FJ 3 c)] al «especial interés» de ciertos precedentes anteriores de este tribunal, en que el silencio absoluto del Gobierno en la justificación del presupuesto habilitante justificativo de «disposiciones adicionales y finales de decretos-leyes» nos llevó a anular estas últimas. Sin negar que ello fuera así en tales casos, esta exposición aparentemente aséptica de nuestra doctrina arroja la falsa impresión de que basta con una simple mención a la situación de extraordinaria y urgente necesidad para que el Gobierno llene el requisito de la «presentación explícita y razonada». Y no es así, pues este tribunal ha reiterado que «esta carga argumental [la del Gobierno de efectuar una presentación explícita y razonada de la situación de extraordinaria y urgente necesidad] no se satisface con la mera apelación a fórmulas genéricas, estereotipadas o rituales» (STC 110/2021, de 13 de mayo, FJ 6, con cita de otras) «de una marcada abstracción y, por ello, de prácticamente imposible control constitucional» (STC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 10), como sucede, por ejemplo, con la alusión a la «cambiante situación de la economía internacional» (caso de la STC 68/2007 citada) o al «ahorro de costes» y el «principio de austeridad» para la reestructuración de la corporación RTVE [STC 150/2017, de 21 de diciembre, FJ 6 b)].

Esta importante puntualización de nuestra doctrina es silenciada por la mayoría, cuando a mi juicio era directamente aplicable y hubiera debido conducir a la estimación del recurso interpuesto.

2. Como puntualiza la propia sentencia (fundamento jurídico 1), la única novedad que introduce en el ordenamiento el precepto impugnado, y único objeto de recurso, es la extensión de la posibilidad de suspender los desahucios y lanzamientos en procesos penales cuando se trata de ocupaciones sin violencia o intimidación, pues esta posibilidad de suspensión ya existía para los procesos civiles con anterioridad, desde el Real Decreto-ley 37/2020. Y también tiene razón la sentencia al considerar que, como consecuencia de la derogación del precepto impugnado, han perdido objeto las impugnaciones sustantivas vinculadas a la vulneración de los artículos 24 y 33 de la Constitución (fundamento jurídico 2). Por efecto de ello, el único objeto de este proceso es comprobar si la posibilidad de suspender lanzamientos en causas penales, al haber sido introducida por decreto-ley del Gobierno, cumple con las condiciones establecidas

en el artículo 86.1 de la Constitución para que este pueda desplazar al Parlamento dictando por sí mismo una norma con rango y fuerza de ley. No, por tanto, si la norma aprobada es conveniente, oportuna, razonable o incluso necesaria desde el punto de vista del derecho a la vivienda del artículo 47 de la Constitución, sino urgente hasta el punto de no poder esperar a la presentación de un proyecto de ley a las Cortes Generales.

Si este era el objeto de la norma recurrida, y del proceso, la carga argumental del Gobierno consistía en presentar de manera «explícita y razonada» una situación tal que le habilitara para aprobar de forma unilateral y urgente esa norma con rango de ley sin esperar al legislativo. A tal fin hubiera debido ofrecer algún dato sobre el número de personas afectadas por la reforma, el número de lanzamientos de este tipo acordados por los juzgados del orden penal o la insuficiencia de otras medidas existentes en el ordenamiento, como el fondo social de viviendas propiedad de las entidades de crédito regulado en la disposición adicional primera de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, que puede destinarse a personas que se encuentren en circunstancias de vulnerabilidad social que no sean acreedores hipotecarios, según su apartado 2. Este es el estándar normal que venimos exigiendo en otros decretos-leyes estatales o autonómicos sobre vivienda [véanse por ejemplo las detalladas exposiciones de las SSTC 93/2015, de 14 de mayo, FFJJ 8 y 9; 14/2020, de 28 de enero, FJ 4, o 16/2021, de 28 de enero, FJ 3 d)].

No lo ha creído así la mayoría.

3. Como la propia sentencia reconoce, más allá de la escueta y apodíctica mención general a las graves «consecuencias provocadas en el ámbito social y económico por la pandemia» [preámbulo del decreto-ley, transcrito en el fundamento jurídico 4 A) a) de la sentencia], en todo el procedimiento de elaboración, aprobación y convalidación del decreto-ley solamente pueden encontrarse tres menciones a la extraordinaria y urgente necesidad que justifica la concreta norma impugnada: dos en el preámbulo del decreto-ley impugnado [transcritas en el fundamento jurídico 4 A) a)] y otra más en la memoria de análisis de impacto normativo [transcrita en el fundamento jurídico 4 A) c)], y las tres son prácticamente idénticas. Dicen simplemente que la norma aprobada «deriva de la necesidad de dar cobertura inmediata a las situaciones en las que los procedimientos de desahucio y lanzamiento afecten a personas económicamente vulnerables sin alternativa habitacional, incluso en las causas penales en las que el lanzamiento afecte a personas que carezcan de título para habitar una vivienda».

Esto le parece a mis compañeros una «justificación ciertamente sucinta, pero razonable, en el contexto del estado de alarma y de las circunstancias que llevaron a su declaración» [FJ 4 A) d)]. Yo no puedo compartir esa valoración.

a) En primer lugar, nuestra doctrina no exige una presentación «razonable», como dice la mayoría, sino «explícita y razonada». Y aun admitiendo a efectos dialécticos que las escuetas líneas que ha podido encontrar la mayoría en todo el procedimiento de elaboración, aprobación y convalidación del decreto-ley constituyan una referencia «explícita» a una situación de hecho que ampare la norma impugnada, lo que esas referencias no representan, desde luego, es una presentación «razonada» de esa situación de hecho, siendo este un punto capital de nuestra doctrina sobre el adecuado uso constitucional de la potestad legislativa de urgencia por parte del Gobierno sentado desde la primera sentencia sobre la materia [STC 29/1982, FJ 3, citada como origen de esta carga argumental en el propio FJ 3 b) de esta sentencia].

b) En segundo lugar, como ya he dicho, no corresponde a este tribunal efectuar la apreciación eminentemente política de si existe o no una situación de urgencia, ni «sustituir» al Gobierno en esa apreciación, sino «verificar» mediante un «control externo» la justificación de esa situación ofrecida por el ejecutivo, titular de la potestad de dictar decretos-leyes (me remito a la doctrina citada en el fundamento jurídico 3 de la sentencia). De la misma manera que no podemos corregir la «valoración esencialmente política de ordenación de prioridades de actuación» que ha llevado al

Gobierno atender una concreta situación que considera urgente en detrimento de otras que la oposición considera más acuciantes (STC 14/2020, FJ 4, precisamente sobre un decreto-ley en materia de vivienda), tampoco podemos colmar sus insuficiencias y omisiones en el levantamiento de cargas constitucionalmente relevantes. Parece evidente que la pandemia ha generado graves «consecuencias provocadas en el ámbito social y económico», como dice genéricamente el preámbulo. Lo que el Gobierno debía asumir, según la Constitución, es el detalle de cuáles en concreto justificaban su particular reforma. Nuestra doctrina ha disociado la explicitación de la bondad, oportunidad, justicia o necesidad de una reforma, por una parte, y la justificación de su urgencia, por otra, siendo solo esto último lo relevante para colmar la exigencia de la justificación explícita y razonada del presupuesto habilitante que ampara un decreto-ley (por todas, SSTC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 8, y 61/2018, de 7 de junio, FJ 9). Lógicamente, pues por definición todo gobierno, y toda mayoría parlamentaria, consideran oportunas sus reformas, de modo que aceptar que su oportunidad o necesidad permite dictar un decreto-ley es abrir completamente la puerta a esta fuente «excepcional» (SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 5; 329/2005, de 15 de diciembre, FFJJ 7 y 12; 196/2015, de 24 de septiembre, FJ 7; 125/2016, de 7 de julio, FJ 2; 110/2021, de 13 de mayo, FJ 4, o 111/2021, de 13 de mayo, FJ 5), y abdicar de toda posibilidad de controlar su constitucionalidad.

c) Por último, tampoco me parece convincente el argumento final de la sentencia sobre la ausencia de carga alegatoria de los recurrentes. Dicen mis compañeros, parece que a mayor abundamiento [FJ 4 A) d) último párrafo], que en realidad los recurrentes «no [cuestionan] la concurrencia y justificación del presupuesto de la «extraordinaria y urgente» necesidad, sino la legitimidad misma de la decisión de ampliar el mencionado mecanismo [la posibilidad de suspender lanzamientos] a quienes carecen de título para habitar la vivienda implicada en el procedimiento de desahucio y lanzamiento». Y ofrecen como prueba de ello que el recurso no se dirige contra la parte principal del decreto-ley, de donde deducen que en realidad los recurrentes aceptan que existe el presupuesto habilitante. Esto es hacer supuesto de la cuestión. Precisamente, lo que los recurrentes cuestionan es que la justificación general del decreto-ley, a saber, la modificación de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios a fin de introducir el concepto y estatuto de «persona económicamente vulnerable», que está ampliamente explicada y razonada en el preámbulo del decreto-ley por referencia a datos, porcentajes detallados y fuentes oficiales (véanse las págs. 4785 a 4787 del «BOE» de 20 de enero de 2021 donde se publicó el Real Decreto-ley impugnado) sea trasladable a la suspensión de lanzamientos penales, principalmente porque quienes ocupan sin título una vivienda «no son consumidores» (pág. 19 del escrito de interposición). Y me parece poco discutible que efectivamente no lo son, y que la ocupación de una vivienda no constituye una relación consumidor-empresario, que es condición de aplicabilidad de la ley modificada (cfr. arts. 2 y 4 del texto refundido de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios).

Por todas estas razones, considero que el Gobierno no ha levantado la carga argumental de presentar de manera «explícita y razonada» una situación de extraordinaria y urgente necesidad, como exige nuestra consolidada doctrina, y por tanto que el recurso de inconstitucionalidad debió ser estimado.

Y en tal sentido emito mi voto particular.

Madrid, a nueve de marzo de dos mil veintitrés.—Ricardo Enríquez Sancho.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla a la sentencia que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 2222-2021

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

1. La sentencia de la que discrepo desestima el recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados contra dos incisos de la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021, de 19 de enero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica. Esta disposición final primera, que modifica el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, extiende a los procedimientos penales la facultad del juez de suspender el desahucio y lanzamiento de la vivienda habitual de aquellas personas que la estén habitando sin ningún título habilitante y también, en el segundo de los incisos impugnados, excluye esa misma facultad de suspensión otorgada al juez únicamente «cuando la entrada o permanencia en el inmueble se haya producido mediando intimidación o violencia sobre las personas», a diferencia de la anterior redacción que excluía dicha facultad siempre que tal entrada o permanencia fuese «consecuencia de delito».

La razón de mi discrepancia es doble ya que, como expondré a continuación, creo que en este caso se han traspasado tanto los límites formales como los materiales que el art. 86.1 CE impone a la potestad reconocida al Gobierno para dictar disposiciones legislativas de urgencia.

No comparto, por tanto, ni la argumentación de la sentencia respecto a la concurrencia de la exigencia de la «extraordinaria y urgente necesidad» que el art. 86.1 CE configura como presupuesto habilitante para el uso del instrumento normativo del decreto-ley, ni tampoco la apreciada falta de afectación al derecho de propiedad privada en un modo vedado al decreto-ley.

2. Conforme a una muy consolidada doctrina constitucional, el examen de la concurrencia del presupuesto habilitante de la norma de urgencia exige que este tribunal lleve a cabo un control externo en el que se analice si el Gobierno ha justificado la existencia de una concreta situación de extraordinaria y urgente necesidad en relación con la concreta medida cuestionada, en este caso los dos incisos mencionados de la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021, y, de ser necesario, si la medida adoptada guarda conexión de sentido con la situación de necesidad previamente definida.

La expresa y razonada justificación por el Gobierno de las circunstancias que le llevan al dictado de una norma en forma de decreto-ley no es el único condicionamiento constitucional que pesa sobre el ejecutivo a este respecto, pero sí el primero de ellos a efectos de determinar la validez constitucional de su regulación para así preservar la potestad legislativa ordinaria que corresponde a las Cortes Generales [entre otras muchas, SSTC 61/2018, FJ 9 b), y 14/2020, de 28 de enero, FJ 3 a)], como el propio contenido del art. 86.1 CE. Creo conveniente resaltar también que esa regulación constitucional tiene el expreso sentido de impedir que, fuera de los estrictos límites fijados por el art. 86.1 CE, pueda el Gobierno asumir la posición del poder legislativo, de modo que su decisión pueda fungir como ley sacrificando para ello la posición institucional del Parlamento, sede natural de la soberanía nacional en la democracia representativa y por tanto de la potestad legislativa en cuanto es la ley la expresión de la voluntad popular.

De ahí la trascendencia de la justificación por el Gobierno de las razones que, en términos jurídico-constitucionales, permiten dicho desplazamiento excepcional de la

potestad legislativa residenciada en la Cortes Generales ex art. 66 CE. A mi entender esa expresa y razonada justificación del presupuesto habilitante de la norma de urgencia, a la que el Gobierno viene constitucionalmente obligado, no se ha producido en este caso.

De hecho, si la doctrina constitucional que se recoge en el fundamento jurídico 3 de la sentencia se hubiera proyectado adecuadamente al caso, creo que la conclusión debería haber sido que no se cumplía el presupuesto habilitante exigido por el art. 86.1 CE, con la consiguiente declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los dos incisos impugnados en este recurso de inconstitucionalidad.

En efecto, la sentencia de la que discrepo entiende justificada la concurrencia de ese presupuesto habilitante por lo siguiente: (i) las explicaciones que contienen el preámbulo y la memoria de impacto normativo acerca de la necesidad de atender las situaciones en las que los procedimientos de desahucio y lanzamiento afecten a personas económicamente vulnerables sin alternativa habitacional, incluso en las causas penales; y (ii) la afirmación de que se trata de una medida adoptada en el contexto del estado de alarma declarado como consecuencia de la pandemia, la cual, por sí, es una situación económica problemática y la decisión de suspensión de los lanzamientos es una valoración política en la que este tribunal no puede entrar.

La conclusión a la que llega la sentencia, a partir de lo anterior, es que «el Gobierno ha ofrecido una justificación ciertamente sucinta, pero razonable, en el contexto del estado de alarma y de las circunstancias que llevaron a su declaración».

Coincido con la sentencia en que la justificación ofrecida por el Gobierno es, sin duda, sucinta. Lo que no comparto es que pueda considerarse razonable en los términos que exige el art. 86.1 CE.

En efecto, discrepo tanto de los argumentos empleados en la sentencia para estimar suficiente la justificación del Gobierno como de la conclusión a la que conducen. Lo que aquí se discute es si una determinada disposición sujeta a reserva de ley puede aprobarse a través de una norma de urgencia por el poder ejecutivo. Por tanto, la extraordinaria y urgente necesidad del decreto-ley, como presupuesto inexcusable que permite al Gobierno hacer uso de una potestad de la que ordinariamente carece (dictar normas con rango de ley), ha de ser justificada expresamente por este, y no de cualquier manera: sobre el Gobierno pesa la carga de proporcionar argumentación suficiente acerca de la concurrencia de ese presupuesto habilitante. Las Cortes Generales no pueden ser sustituidas en el ejercicio de la potestad legislativa por el ejecutivo si este no ha razonado debida y suficientemente que concurre la doble exigencia que impone el art. 86 CE de que la situación a afrontar requiere respuesta por decreto-ley y de que esa sea tanto extraordinaria como urgente.

Me parece indudable que esa carga no se ha levantado en este caso.

En primer lugar, solo la primera de las razones señaladas en la sentencia (la pretendida necesidad de atender las situaciones en las que los procedimientos de desahucio y lanzamiento afecten a personas económicamente vulnerables sin alternativa habitacional, incluso en las causas penales) ha sido explicitada por el Gobierno en el preámbulo de la norma, en el debate de convalidación o en el expediente de elaboración. Como afirma la sentencia, en el preámbulo (apartado II) se encuentra una primera alusión, en la que se describe el contenido de la medida y se indica que tiene por objeto «dar cobertura a las situaciones en las que los procedimientos de desahucio y lanzamiento afecten a personas económicamente vulnerables sin alternativa habitacional, incluso en las causas penales en las que el lanzamiento afecte a personas que carezcan de título para habitar una vivienda». Y en la segunda alusión (apartado IV del preámbulo) se indica que las normas contenidas en la disposición final primera derivan de «la necesidad de dar cobertura inmediata a las situaciones en las que los procedimientos de desahucio y lanzamiento afecten a personas económicamente vulnerables sin alternativa habitacional, incluso en las causas penales en las que el lanzamiento afecte a personas que carezcan de título para habitar una vivienda».

Estas dos únicas referencias a las medidas impugnadas que contiene el preámbulo (que se transcriben en la sentencia en su literalidad) se reiteran en la memoria de impacto normativo. En el debate de convalidación del decreto-ley nada se añadió al respecto por el representante del Gobierno. Por tanto, son esas afirmaciones, y no otros, los únicos elementos que, conforme a una muy consolidada doctrina, este tribunal puede y debe tener en cuenta para valorar la concurrencia del presupuesto habilitante de la norma de urgencia. Repetimos que son meras afirmaciones, pero no adquieren la categoría de argumentos, de razones explícitas, del por qué debe procederse necesariamente a dar cobertura por decreto-ley a tales medidas.

Señalado lo anterior, entiendo que esas dos sumarias y breves afirmaciones del preámbulo del Real Decreto-ley 1/2021 no pueden pasar por una presentación explícita y razonada de los motivos que han sido tenidos en cuenta por el Gobierno para la aprobación de la medida cuestionada. No hay ninguna otra explicación de la urgencia de la medida, pues, como se ha visto, nada se dijo por el representante del Gobierno acerca de estas medidas en el debate de convalidación, lo que, unido al tenor de las anteriores referencias, aboga por la conclusión de que el Gobierno no asumió la tarea a la que constitucionalmente venía obligado, en el sentido de justificar la extraordinaria urgencia y necesidad de la medida. De la lectura de la justificación ofrecida por el Gobierno se desprende que en las dos ocasiones se afirma, en realidad, lo mismo, y que se hace simplemente una descripción de la medida aprobada y una mención a su finalidad, sin que nada se diga acerca de la urgencia en adoptarla. No creo necesario explicar que la sola invocación del objetivo perseguido no puede, por sí misma, fundamentar la utilización de la norma extraordinaria de urgencia.

Como ya he mencionado, la otra explicación a la que alude la sentencia para entender justificada la concurrencia del presupuesto habilitante no la aporta el Gobierno, lo que ya de por sí impediría tomarlas en consideración al resolver el recurso de inconstitucionalidad. Pero es que, además, tampoco resulta convincente.

La mención del estado de alarma declarado como consecuencia de la pervivencia de la pandemia de Covid-19 hace referencia únicamente al contexto temporal en el que la medida se adopta y a su previsible período de vigencia (luego desmentido por las sucesivas prórrogas). Esas prórrogas alcanzan hasta junio 2023, o sea tres años y medio, lo que significa que la medida provisional y temporal se ha extendido extraordinariamente en el tiempo, la presunta urgente necesidad se ha diluido, pues la prolongación dilatada pone de relieve que perfectamente pudo acometerse por el legislador ordinario, aunque fuera mediante una norma de alcance temporal limitado. Su correlato, la justificación basada en la indudable e indiscutible crisis económica y social causada por la pandemia de Covid-19, tampoco la aporta el Gobierno, como debería haber hecho de entender que era una causa aplicable al caso, sino que es, todo lo más, una inferencia de la sentencia, y, en fin, la pandemia no puede ser el manto protector de cualquier medida limitativa. Inferencia que es, en sí misma, contradictoria con el canon constitucional que exige atenerse a las razones que el Gobierno aporta para justificar la inmediata aprobación y entrada en vigor de una norma con valor de ley prescindiendo del trámite parlamentario que, en otro caso, resultaría obligado. Y, además, no bastaría con su mera invocación, pues entiendo que hubiera debido ponerse en relación con el concreto contenido de la medida, la suspensión del lanzamiento de quien ha sido declarado responsable de una conducta delictiva por ocupar una vivienda ajena, lo que tampoco se hace.

En suma, como acabo de exponer, resulta que no se ha concretado suficientemente elemento alguno que permita a este tribunal apreciar la urgencia en la adopción de la medida controvertida. Atendiendo a la queja planteada, lo que importaba no era la medida adoptada, sino que la concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad para adoptarla, habilitante de la legislación de urgencia y del correlativo desplazamiento del Parlamento, hubiera sido efectivamente acreditada por el Gobierno.

Con el razonamiento de la sentencia se viene a admitir que basta con que el Gobierno razone mínimamente acerca de la trascendencia o importancia de la cuestión

que trata de atender para que esa misma importancia de la materia regulada se erija en razón suficiente para justificar su adopción mediante decreto-ley. Se está, entonces, confundiendo lo conveniente (según el Gobierno) con lo urgente. Lo único que queda justificado con la argumentación de la sentencia es que el Gobierno considera necesario o conveniente suspender los lanzamientos de personas que han incurrido en responsabilidades penales al ocupar una vivienda, pero no, pese a lo que la sentencia sostiene, que haya explicitado las razones por las que es urgente adoptar esa medida, que es precisamente lo que legitima el empleo de la norma extraordinaria de urgencia, de conformidad con el art. 86.1 CE.

No es asumible el argumento de la sentencia según el cual la eventual censura por este tribunal de las medidas controvertidas no es posible porque supondría expresar un juicio político respecto de las medidas a adoptar en una concreta coyuntura, atendiendo a la oportunidad apreciada por el Gobierno. Tal deferencia con la decisión gubernamental no es, en mi opinión, de recibo, ni se ajusta a la doctrina constitucional. El mero deseo o interés del Gobierno en acometer una concreta regulación en un momento determinado es muy respetable, pero, por sí mismo, no supone una justificación de su extraordinaria y urgente necesidad (STC 68/2007, de 26 de abril, FJ 9, y STC 111/2021, de 13 de mayo, FJ 8). Ni tampoco permite sacrificar la posición institucional del poder legislativo y, con ella, la garantía de la intervención de las minorías en el procedimiento parlamentario, en aras de la consecución de los objetivos gubernamentales. Como este tribunal ya ha tenido ocasión de señalar: «Las circunstancias a las que se refiere el art. 86.1 CE no se definen o determinan a voluntad, so pena de devaluar y vaciar de contenido este precepto constitucional, de modo que 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, FJ 8).

En suma, es patente, a mi juicio, que no se ha justificado por el Gobierno, ni es en absoluto discernible, en los términos que exige el art. 86.1 CE y la reiterada doctrina al respecto, por qué razón constitucional se ha acudido a la legislación de urgencia para llevar a cabo la reforma que se contiene en las disposiciones cuestionadas. A falta de esa definición explícita y razonada de la situación de urgencia que se trata de atender, la conclusión debería haber sido la misma que, para casos similares, ya se alcanzó en la STC 61/2018, FJ 6, y se reiteró en la STC 134/2021, de 24 de junio, FJ 3 C), en las que se afirmó que «[p]uesto que “la causa justificativa del Decreto-ley –la situación de extraordinaria y urgente necesidad– ha de ser explicitada por el propio Gobierno (STC 125/2016, de 7 de julio, FJ 2), 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».

Por consiguiente, la inobservancia del presupuesto habilitante debió conducir a la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los incisos impugnados de la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021, de 19 de enero, por vulneración del art. 86.1 CE.

3. Pero es que, en todo caso y aun cuando, a efectos meramente dialécticos, se aceptase que en este caso se cumplía el presupuesto habilitante de la norma de urgencia, resulta que, tal como denunciaban los diputados recurrentes, se incumpliría uno de los límites materiales que son aplicables a los decretos-leyes, ya que se estaría afectando al derecho de propiedad de modo contrario al referido art. 86.1 CE.

Para resolver esta tacha de inconstitucionalidad la sentencia traslada al presente supuesto la argumentación contenida en la STC 9/2023, de 23 de febrero, que desestimó el recurso de inconstitucionalidad núm. 998-2021, interpuesto contra una regulación muy similar a la aquí impugnada y por el mismo motivo.

Habiendo manifestado mi desacuerdo respecto de esa argumentación, me remito ahora a las razones de mi discrepancia, tal y como las expuse en mi voto particular a la citada sentencia.

Entendía entonces y reitero ahora que la afectación del derecho garantizado por el art. 33 CE es evidente. Para el propietario de una vivienda que se encuentre en la situación descrita en la norma supone la imposibilidad temporal de recuperar la disposición sobre ella, incluso cuando se trate de un procedimiento penal por ser su ocupación (usurpación) constitutiva de delito, lo que también comporta, de hecho, legitimar dicha ocupación y la continuación de la perpetración del delito imputado. La medida discutida, incluida en los incisos impugnados, implica que el propietario perjudicado se ve privado, durante un prolongado periodo de tiempo (que ya llega a los tres años), sin compensación económica efectiva, de la utilidad de su derecho de propiedad sobre el bien inmueble, subsistiendo, por el contrario, el deber de soportar las cargas que del mismo se derivan, incluso en casos que han dado lugar a la incoación de procedimientos penales por habitar la vivienda careciendo de título habilitante para ello.

Creo, por lo tanto, que la regulación impugnada no tiene el limitado alcance que la sentencia le atribuye, pues, atendiendo a su ámbito de aplicación, se dirige a precisar el haz de facultades que integra este tipo de derecho de propiedad privada, limitando las posibilidades de disposición de sus titulares y, al propio tiempo, definiendo la función social del mismo para que determinadas personas se vean obligadas a la cobertura con sus propios bienes de problemas, como el de la dificultad de acceso a una vivienda digna, que deberían ser capaces de resolver los poderes públicos. Esta privación completa, sostenida en el tiempo, de la disponibilidad del bien inmueble y de su utilidad económica supone una restricción particularmente intensa del derecho de propiedad (art. 33 CE) que no puede ser llevada a cabo por decreto-ley, por cuanto se afecta, de modo contrario al art. 86.1 CE, al derecho de propiedad de determinadas personas que aparecen singularizadas en la norma.

Y en este sentido emito mi voto particular.

Madrid, a catorce de marzo de dos mil veintitrés.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula la magistrada doña Concepción Espejel Jorquera a la sentencia dictada por el Pleno del Tribunal en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2222-2021

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), y con pleno respeto a la opinión de mis compañeros, formulo voto particular a la sentencia recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2222-2021, por las razones que ya defendí en la deliberación y que expreso a continuación.

Considero que debería haberse estimado este recurso de inconstitucionalidad por la vulneración del art. 86.1 CE, por ausencia del presupuesto habilitante y por desbordamiento de los límites materiales del decreto-ley por afectación del derecho de propiedad del artículo 33 CE.

1. En relación con el presupuesto habilitante, viene señalando reiteradamente el Tribunal Constitucional que la utilización del instrumento normativo del decreto-ley únicamente puede estimarse legítima en aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en aquellos casos en los que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta, en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes (STC 111/2021, de 13 de mayo, FJ 4).

Como ya declaró la STC 1/2012, de 13 de enero, FJ 9, «[e]l Gobierno no puede disponer libremente de la distribución constitucional de competencias entre el Parlamento y el Gobierno en cuanto a la producción de las fuentes primarias del ordenamiento, esto es, las normas con valor de ley».

El concepto de extraordinaria y urgente necesidad, que se contiene en la Constitución no es, en modo alguno, 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. Tal actuación está sujeta, en consecuencia, al control de este tribunal, al que compete asegurar que los poderes públicos se mueven dentro del marco trazado por la Constitución (SSTC 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8; 26/2016, de 18 de febrero, FJ 2, y 125/2016, de 7 de julio, FJ 2).

Es cierto que el control que a tal efecto corresponde al Tribunal Constitucional «es de carácter externo, en el sentido de que debe verificar, no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde tanto al Gobierno para dictarlo, como al Congreso de los Diputados para, en su caso, convalidarlo en votación de totalidad (art. 86.1 y 2 CE)» [STC 110/2021, de 13 de mayo, FJ 4 a)]. Pero es igualmente cierto que, sin suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los decretos-leyes, incumbe a este tribunal controlar que ese juicio político no desborde los límites de lo manifiestamente razonable, velando, en el ejercicio de ese control jurisdiccional *ex post*, «por que el Gobierno no se haya apartado del margen de apreciación concedido por la norma, esto es, que aquel se mantenga dentro del concepto jurídicamente asequible que es la situación de extraordinaria y urgente necesidad» (STC 14/2020, FJ 2, que cita las SSTC 142/2014, de 11 de septiembre, y 61/2018, de 7 de junio).

La enunciación de la conveniencia de una medida no basta para entender que concurra una necesidad urgente o extraordinaria que justifique que para satisfacerla se haya de acudir al recurso del decreto-ley, ya que, como apuntan las SSTC 68/2007, de 26 de abril, FJ 9, y 111/2021, FJ 8, el mero deseo o interés del Gobierno en acometer una concreta regulación en un momento determinado es muy respetable pero, por sí mismo, no constituye una justificación de su extraordinaria y urgente necesidad. Añade la ya citada STC 110/2021, FJ 9 a) que «[e]l recurso al decreto-ley se justifica solo ante un caso objetivo de extraordinaria y urgente necesidad; esto es, ante una coyuntura en la que se haga presente la exigencia impostergable de una intervención normativa inmediata solo atendible eficazmente mediante estas disposiciones legislativas provisionales; algo muy distinto, en suma, a la simple conveniencia de contar, cuanto antes, con la norma que, en un momento u otro, se estime por el Gobierno oportuna. Estas últimas apreciaciones pueden ser muy respetables, pero su mero enunciado no justifica el desplazamiento de la potestad legislativa de las Cortes Generales (art. 66.2 CE) y, con ella, de la intervención de las minorías en el procedimiento parlamentario».

De manera que «este tribunal puede, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada» y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de un decreto-ley por inexistencia del presupuesto habilitante, por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución (STC 18/2016, de 4 de febrero, FJ 3).

De otro lado, es igualmente reiterada la doctrina recogida, entre otras muchas, en la STC 125/2016, de 7 de julio, FJ 2, que señala que «la causa justificativa del Decreto-ley –la situación de extraordinaria y urgente necesidad– ha de ser explicitada por el propio Gobierno» y que si no se da cumplimiento a dicho requisito no puede ser apreciada la concurrencia del presupuesto habilitante, que este tribunal no puede presumir (STC 61/2018, FJ 6).

El presupuesto formal habilitante de la norma de urgencia debe verificarse respecto de una concreta situación fáctica, que ha de ser evidenciada por el Gobierno, pues se han de tener presentes «las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales» (STC 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 5) que han conducido a la aprobación de la norma de urgencia.

Como ya se apuntó en la STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3, el control del presupuesto habilitante del art. 86.1 CE exige, primero, que el Gobierno haga una definición «explícita y razonada» de la situación concurrente que precise de una

respuesta normativa con rango de ley, y segundo, que exista además una «conexión de sentido» entre la situación definida y las medidas que en el decreto-ley se adopten para hacerle frente (de parecido tenor, STC 40/2021, de 18 de febrero, FJ 2).

En cuanto a la definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad, viene señalando nuestra doctrina que no ha de contenerse siempre en el propio real decreto-ley, sino que tal presupuesto puede ser deducido igualmente de una pluralidad de elementos. Este examen se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, los que quedan reflejados en el preámbulo de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma (entre otras, STC 152/2017, de 21 de diciembre, FJ 3).

Considero que, en el caso examinado, el Gobierno no ha levantado dicha carga de ofrecer una argumentación explícita y razonada sobre la necesaria urgencia de la norma, en relación con la introducción de la concreta regulación impugnada, a saber, la suspensión de los lanzamientos acordados en sentencia penal firme, ni en el preámbulo del Real Decreto-ley 1/2021, de 19 de enero, ni en las intervenciones parlamentarias en el debate de convalidación, ni tampoco en su expediente de elaboración.

En el preámbulo del Real Decreto-ley impugnado únicamente se señala lo siguiente:

«Además, el real decreto-ley incorpora determinadas modificaciones urgentes mediante sus disposiciones finales primera a cuarta.

La disposición final primera procede a modificar el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.

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

Esta modificación se ampara en la competencia exclusiva del Estado atribuida por la regla 6 del artículo 149.1 de la Constitución Española, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de legislación procesal.

[...]

En cuanto a la modificación del artículo 1 bis del Real Decreto 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, que fue introducido mediante 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, deriva de la necesidad de dar cobertura inmediata a las situaciones en las que los procedimientos de desahucio y lanzamiento afecten a personas económicamente vulnerables sin alternativa habitacional, incluso en las causas penales en las que el lanzamiento afecte a personas que carezcan de título para habitar una vivienda.»

De forma que en el preámbulo únicamente se anuncia, sin justificación de ningún tipo, la modificación de los Reales Decretos-leyes 11/2020 y 37/2020 y la extensión de la suspensión de los lanzamientos que afecten a personas económicamente vulnerables sin alternativa habitacional a las causas penales en las que el lanzamiento afecte a personas que carezcan de título para habitar una vivienda.

En modo alguno se expresa la extraordinaria y urgente necesidad de ampliar la medida a los supuestos en que el lanzamiento se haya acordado respecto de personas condenadas en una causa penal, omisión especialmente relevante si tenemos en consideración que las referidas medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda ya habían sido adoptadas

por la vía del decreto-ley durante la vigencia del estado de alarma y que, en su momento, el Gobierno no consideró conveniente, ni menos aún de extraordinaria y urgente necesidad, incluir la suspensión de los lanzamientos acordados en causa penal. Sin embargo, en el real decreto-ley ahora impugnado se introduce *ex novo* la extensión de la medida a los lanzamientos de condenados en sentencia penal firme, sin argumentar en nada la extraordinaria y urgente necesidad de la misma, acordada en un momento posterior, en el que además, ya había sido levantado el estado de alarma.

Tampoco en el debate de convalidación del Real Decreto-ley 1/2021 se justificó la concurrencia del presupuesto habilitante de las disposiciones impugnadas, ya que la defensa de la norma efectuada en el trámite parlamentario se ciñó a la modificación introducida en la normativa de consumidores, pero no se refirió a la suspensión de los lanzamientos de los ocupantes sin título acordados en causas penales.

Así que nos encontramos ante la mera enunciación de la oportunidad de una regulación, apreciada por el Gobierno, que no basta para considerar que sea fruto de circunstancias hasta entonces imprevisibles o súbitas que impusieran el inmediato dictado de la norma impugnada.

El hecho de que la ampliación de la medida, no contemplada en los recientes decretos-leyes comporte beneficios inmediatos para sus destinatarios, no permite entender justificada la extraordinaria y urgente necesidad; entender lo contrario, como señalaron las SSTC 111/2021, FJ 7, y 68/2007, de 28 de marzo, FJ 8, supondría excluir del procedimiento legislativo ordinario toda decisión que comportara un beneficio para sus destinatarios, lo que no se corresponde con nuestro modelo constitucional. La doctrina constitucional impone que el real decreto-ley ampare situaciones concretas de los objetivos gubernamentales, que requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes, lo que exige justificar no solo la necesidad sino también la urgencia de las medidas adoptadas.

A mayor abundamiento, la regulación se incorpora en las disposiciones finales de un real decreto-ley de protección de consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, sin que se justifique la congruencia de la finalidad perseguida por la norma con la introducción de una medida tendente a la suspensión del lanzamiento de quienes han convertido en residencia habitual una vivienda ajena sin título que lo ampare y que han sido condenados en causa penal por la comisión de un delito, prolongando los efectos del mismo en detrimento de los perjudicados.

La extensión de una medida que favorece a quienes ocupan sin título alguno una vivienda y que suspende la ejecución de pronunciamientos acordados en sentencia penal firme, en perjuicio de sus legítimos propietarios, sin justificación de la urgente y extraordinaria necesidad, que no fue considerada en los reales decretos leyes anteriores, antes citados, no hace sino desplazar la potestad legislativa de las Cortes Generales (art. 66.2 CE) y, con ella, la intervención de las minorías en el procedimiento parlamentario.

Por todo ello, discrepo respetuosamente de la decisión del Tribunal que estima concurrente el presupuesto habilitante exigido en el art. 86.1 CE.

2. En segundo lugar, considero que se han infringido los límites materiales del decreto-ley.

Dado que en el recurso de inconstitucionalidad que ahora nos ocupa no se alegó por la parte recurrente el desbordamiento de los límites materiales del real decreto-ley respecto del art. 24 CE, por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en la vertiente del derecho a la ejecución en sus propios términos de las sentencias judiciales firmes, planteándose la referencia al art. 24 CE exclusivamente en términos de infracción, impugnación que, como se señala en la sentencia, ha perdido objeto, mi discrepancia por vulneración de los límites materiales del decreto-ley, a diferencia de lo señalado en el voto particular a la sentencia dictada en recurso de inconstitucionalidad 998-2021, se circunscribe, en este punto, a la afectación del derecho de propiedad consagrado en el art. 33 CE.

Respecto al derecho de propiedad, me remito a los votos particulares formulados a la STC 9/2023, de 22 de febrero, dictada en el recurso de inconstitucionalidad 998-2021.

Como se apuntó en los mismos, la regulación ahora impugnada priva a los propietarios del uso y disfrute de la vivienda y limita su facultad de disposición, dada la evidente dificultad de vender un inmueble ocupado sin título y mediante la comisión de un delito y respecto del cual no existe constancia del momento en el que podrá ser recuperada la posesión, situación que, frente a la premisa de limitación temporal de la suspensión del lanzamiento argumentada en la sentencia, se viene ya prolongando mediante sucesivos decretos-leyes desde hace varios años.

Dicha afectación de las facultades esenciales inherentes a la propiedad, uso y disfrute y disposición, en beneficio de los condenados en causa penal, en detrimento del derecho de los propietarios perjudicados, no puede estimarse justificada mediante la alusión a la función social de la propiedad que han de garantizar los poderes públicos, lo que no puede efectuarse en detrimento de los particulares afectados por la norma, que se ven privados de sus bienes y simultáneamente deben seguir sufragando las cargas fiscales correspondientes, los gastos inherentes a la propiedad y los consumos disfrutados por terceros; soportando así una ilegítima privación de sus derechos para hacer frente a una situación que, en su caso, debería abordarse con cargo a fondos públicos.

Dicha afectación tampoco puede justificarse aludiendo al pretendido carácter temporal de la medida, la cual, sin embargo, se viene prolongando mediante el sucesivo encadenamiento de decretos-leyes, sin la concurrencia de presupuestos habilitantes, situación que se mantiene por tiempo incierto, pese a la finalización del estado de alarma.

En consecuencia, estimo que el recurso de inconstitucionalidad 2222-2021 debió ser estimado, por no concurrir el presupuesto habilitante y por desbordamiento de los límites materiales del decreto-ley por afectación sustancial del derecho de propiedad.

En tal sentido emito mi voto discrepante a la sentencia desestimatoria dictada en el recurso mencionado.

Madrid, a siete de marzo de dos mil veintitrés.—Concepción Espejel Jorquera.—Firmado y rubricado.