

Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo, el 16 de marzo de 2023, con motivo de la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y otras situaciones de vulnerabilidad (Artículos 67, 68, 69 y 71)

(Boletín Oficial del Estado, núm. 311, 28 de diciembre de 2022)

ANTECEDENTES

PRIMERO. Las personas comparecientes han solicitado al Defensor del Pueblo la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 67, 68, 69 y 71 del Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad.

SEGUNDO. El primer solicitante de recurso considera inconstitucional el artículo 67 del Real Decreto-Ley 20/2022, por no contemplar las indemnizaciones a las que, a su juicio, obliga el artículo 33.3 de la Constitución.

En su opinión, la limitación de la actualización anual de las rentas de los contratos de arrendamiento de vivienda, obviando lo pactado en dichos contratos, y lo establecido en la Ley 29/1994, de Arrendamientos Urbanos, contraviene el artículo 33.3 de la Constitución al privar parcialmente a los arrendadores de sus derechos patrimoniales, debido a la diferencia existente entre la actualización de renta pactada en el contrato y el límite impuesto por el Gobierno, sin que se contemple ninguna indemnización.

TERCERO. La segunda solicitante considera inconstitucional la prórroga de los lanzamientos y desahucios por impago de las rentas de alquiler para los inquilinos, y para otros ocupantes sin título legal, en situación de vulnerabilidad económica, y la compensación económica establecida a favor de los arrendadores, recogidas en los artículos 68, 69 y 71 del Real Decreto-ley 20/2022.

Argumenta en este sentido que se trata de una medida extraordinaria y temporal que, sin embargo, dura ya tres años, en tanto se ha ido prorrogando sucesivamente desde que entró en vigor el Real Decreto-ley 11/2020 en abril de ese año. Sostiene que la medida sí estuvo justificada durante la pandemia causada por la covid-19, pero que hoy en día no tiene base constitucional porque las cifras de empleo publicadas no avalan que se prorrogue una medida de esta naturaleza, que impide desahuciar a inquilinos que no están pagando y a las personas que entran o permanecen en la vivienda sin título habilitante. En este sentido, señala que el número de personas desempleadas registradas en las oficinas del Servicio Público de Empleo Estatal, al finalizar el mes de diciembre, era de 2.837.653, la cifra más baja desde 2007. En opinión de la solicitante

estos datos demuestran que, actualmente, no están justificada la medida, que ya no resulta necesaria ni tiene interés público o social.

CUARTO. Se reproduce a continuación el tenor literal de los artículos 67, 68, 69 y 71 del Real Decreto-ley 20/2022, que son los que resultan relevantes respecto a la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad que se examina.

No se reproduce el artículo 70 porque únicamente recoge el procedimiento para el reconocimiento de la compensación a los propietarios y arrendadores establecida en el artículo 69, así como las medidas necesarias para que las comunidades autónomas puedan utilizar los recursos del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 para hacer frente a las compensaciones que procedan, aspecto este sobre el que las personas solicitantes del recurso no han alegado ningún motivo de inconstitucionalidad.

Artículo 67. Modificación del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.

Se modifica el artículo 46 del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, quedando redactado en los siguientes términos:

Artículo 46. Limitación extraordinaria de la actualización anual de la renta de los contratos de arrendamiento de vivienda.

La persona arrendataria de un contrato de alquiler de vivienda sujeto a la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos cuya renta deba ser actualizada porque se cumpla la correspondiente anualidad de vigencia dentro del período comprendido entre la entrada en vigor de este real decreto-ley y el 31 de diciembre de 2023, podrá negociar con el arrendador el incremento que se aplicará en esa actualización anual de la renta, con sujeción a las siguientes condiciones:

- a) En el caso de que el arrendador sea un gran tenedor, el incremento de la renta será el que resulte del nuevo pacto entre las partes, sin que pueda exceder del resultado de aplicar la variación anual del Índice de Garantía de Competitividad a fecha de dicha actualización, tomando como mes de referencia para la actualización el que corresponda al último índice que estuviera publicado en la fecha de actualización del contrato. En ausencia de este nuevo pacto entre las partes, el incremento de la renta quedará sujeto a esta misma limitación.

Se entenderá como gran tenedor a los efectos de este artículo a la persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos de uso residencial o una superficie construida de más de 1.500 m² de uso residencial, excluyendo en todo caso garajes y trasteros.

- b) En el caso de que el arrendador no sea un gran tenedor, el incremento de la renta será el que resulte del nuevo pacto entre las partes. En ausencia de este nuevo pacto entre las partes, el incremento de la renta no podrá exceder del resultado de aplicar la variación anual del Índice de Garantía de Competitividad a fecha de dicha actualización, tomando como mes de

referencia para la actualización el que corresponda al último índice que estuviera publicado en la fecha de actualización del contrato.

Artículo 68. Modificación 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.

Se 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, en los siguientes términos:

Uno. El artículo 1 queda redactado como sigue:

Artículo 1. Suspensión del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos para hogares vulnerables sin alternativa habitacional.

1. Desde la entrada en vigor del presente real decreto-ley y hasta el 30 de junio de 2023, en todos los juicios verbales que versen sobre reclamaciones de renta o cantidades debidas por el arrendatario, o la expiración del plazo de duración de contratos suscritos conforme a la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, que pretendan recuperar la posesión de la finca, se haya suspendido o no previamente el proceso en los términos establecidos en el apartado 5 del artículo 441 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, la persona arrendataria podrá instar, de conformidad con lo previsto en este artículo, un incidente de suspensión, extraordinaria del desahucio o lanzamiento ante el juzgado por encontrarse en una situación de vulnerabilidad económica que le imposibilite encontrar una alternativa habitacional para sí y para las personas con las que conviva. Así mismo, si no estuviese señalada fecha para el lanzamiento, por no haber transcurrido el plazo de diez días a que se refiere el artículo 440.3 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, o por no haberse celebrado la vista, se suspenderá dicho plazo o la celebración de la vista.

Estas medidas de suspensión que se establecen con carácter extraordinario y temporal, en todo caso, dejarán de surtir efecto el 30 de junio de 2023.

2. Para que opere la suspensión a que se refiere el apartado anterior, la persona arrendataria deberá acreditar que se encuentra en alguna de las situaciones de vulnerabilidad económica descritas en las letras a) y b) del artículo 5.1 del presente real decreto-ley mediante la presentación de los documentos previstos en el artículo 6.1. El letrado de la Administración de Justicia dará traslado de dicha acreditación al demandante, quien en el plazo máximo de diez días podrá acreditar ante el juzgado, por los mismos medios, encontrarse igualmente en la situación de vulnerabilidad económica descrita en la letra a) del artículo 5.1 o en riesgo de situarse en ella, en caso de que se adopte la medida de suspensión del lanzamiento.
3. Una vez presentados los anteriores escritos, el letrado de la Administración de Justicia deberá trasladar inmediatamente a los servicios sociales competentes toda la documentación y solicitará a dichos servicios informe, que deberá ser emitido en el plazo máximo de diez días, en el que se valore la situación de vulnerabilidad del arrendatario y, en su caso, del arrendador, y se identifiquen las medidas a aplicar por la Administración competente.
4. El juez, a la vista de la documentación presentada y del informe de servicios sociales, dictará un auto en el que acordará la suspensión del lanzamiento

si se considera acreditada la situación de vulnerabilidad económica y, en su caso, que no debe prevalecer la vulnerabilidad del arrendador. Si no se acreditara la vulnerabilidad por el arrendatario o bien debiera prevalecer la situación de vulnerabilidad del arrendador acordará la continuación del procedimiento. En todo caso, el auto que fije la suspensión señalará expresamente que el 30 de junio de 2023 se reanudará automáticamente el cómputo de los días a que se refiere el artículo 440.3 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, o se señalará fecha para la celebración de la vista y, en su caso, del lanzamiento, según el estado en que se encuentre el proceso.

Acreditada la vulnerabilidad, antes de la finalización del plazo máximo de suspensión, las administraciones públicas competentes deberán, adoptar las medidas indicadas en el informe de servicios sociales u otras que consideren adecuadas para satisfacer la necesidad habitacional de la persona en situación de vulnerabilidad que garanticen su acceso a una vivienda digna. Una vez aplicadas dichas medidas la Administración competente habrá de comunicarlo inmediatamente al tribunal, y el letrado de la Administración de Justicia deberá dictar en el plazo máximo de tres días decreto acordando el levantamiento de la suspensión del procedimiento.

5. A los efectos previstos en el artículo 150.4 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, se entenderá que concurre el consentimiento de la persona arrendataria por la mera presentación de la solicitud de suspensión. Se entenderá igualmente que concurre el consentimiento del arrendador para hacer la comunicación prevenida en este artículo por la mera presentación del escrito alegando su situación de vulnerabilidad económica.

Dos. El artículo 1 bis queda redactado como sigue:

Artículo 1 bis. Suspensión hasta el 30 de junio de 2023 del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos para personas económicamente vulnerables sin alternativa habitacional en los supuestos de los apartados 2.º, 4.º y 7.º 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 el 30 de junio de 2023, en todos los juicios verbales en los que se sustancien las demandas a las que se refieren los apartados 2.º, 4.º y 7.º del artículo 250.1 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, y en aquellos otros procesos penales en los que se sustancie el lanzamiento de la vivienda habitual de aquellas personas que la estén habitando sin ningún título habilitante para ello, el juez tendrá la facultad de suspender el lanzamiento hasta el 30 de junio de 2023.

Estas medidas de suspensión que se establecen con carácter extraordinario y temporal, dejarán de surtir efecto en todo caso el 30 de junio de 2023.

2. Será necesario para poder suspender el lanzamiento conforme al apartado anterior, que se trate de viviendas que pertenezcan a personas jurídicas o a personas físicas titulares de más de diez viviendas y que las personas que las habitan sin título se encuentren en situación de vulnerabilidad económica por encontrarse en alguna de las situaciones descritas en la letra a) del artículo 5.1.

El juez tomará la decisión previa valoración ponderada y proporcional del caso concreto, teniendo en cuenta, entre otras que procedan, las siguientes circunstancias:

- a) Las circunstancias relativas a si la entrada o permanencia en el inmueble está motivada por una situación de extrema necesidad. Al efecto de analizar el estado de necesidad se valorará adecuadamente el informe de los servicios sociales emitido conforme al apartado siguiente.
 - b) Las circunstancias relativas a la cooperación de los habitantes de la vivienda con las autoridades competentes en la búsqueda de soluciones para una alternativa habitacional que garantizara su derecho a una vivienda digna.
3. Para que opere la suspensión a que se refiere el apartado anterior, quien habite la vivienda sin título habrá de ser persona dependiente de conformidad con lo dispuesto en el apartado dos del artículo 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, víctima de violencia sobre la mujer o tener a su cargo, conviviendo en la misma vivienda, alguna persona dependiente o menor de edad.

En todo caso, la persona o personas que ocupan la vivienda sin título deberán acreditar, además, que se encuentran en alguna de las situaciones de vulnerabilidad económica descritas en la letra a) del artículo 5.1 del presente real decreto-ley mediante la presentación de los documentos previstos en el artículo 6.1. El letrado de la Administración de Justicia, dará traslado de dicha acreditación al demandante o denunciante.

4. El letrado de la Administración de Justicia deberá trasladar inmediatamente a los servicios sociales competentes toda la documentación y solicitará a dichos servicios informe, que deberá ser emitido en el plazo máximo de quince días, en el que se valore la situación de vulnerabilidad de la persona o personas que hayan fijado en el inmueble su vivienda, y se identifiquen las medidas a aplicar por la Administración competente.
5. Acreditada la situación de vulnerabilidad de la persona que habite en la vivienda y ponderadas por el juez todas las demás circunstancias concurrentes, este dictará auto acordando, en su caso, la suspensión por el tiempo que reste hasta el 30 de junio de 2023. Si el solicitante no acreditara la vulnerabilidad o no se encontrara entre las personas con derecho a instar la suspensión conforme a lo señalado en el apartado 2 o concurriera alguna de las circunstancias previstas en el apartado 6, el juez acordará mediante auto la continuación del procedimiento.

Durante el plazo máximo de suspensión fijado, las administraciones públicas competentes deberán, caso de quedar constatada la vulnerabilidad económica, adoptar las medidas indicadas en el informe de servicios sociales u otras que consideren adecuadas para satisfacer la necesidad habitacional de la persona en situación de vulnerabilidad que garanticen su acceso a una vivienda digna. Una vez adoptadas dichas medidas la Administración competente habrá de comunicarlo inmediatamente al tribunal competente, y el juez deberá dictar en el plazo máximo de tres días auto

acordando el levantamiento de la suspensión del procedimiento y el correspondiente lanzamiento.

6. A los efectos previstos en el artículo 150.4 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, se entenderá que concurre el consentimiento de la persona demandada por la mera presentación de su solicitud de suspensión.
7. En ningún caso procederá la suspensión a que se refiere este artículo si la entrada o permanencia en la vivienda ha tenido lugar en los siguientes supuestos:
 - a) Cuando se haya producido en un inmueble de propiedad de una persona física, si en dicho inmueble tiene su domicilio habitual o segunda residencia debidamente acreditada, sin perjuicio del número de viviendas de las que sea propietario.
 - 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.
 - d) Cuando existan indicios racionales de que la vivienda se esté utilizando para la realización de actividades ilícitas.
 - e) Cuando la entrada o permanencia se haya producido en inmuebles de titularidad pública o privada destinados a vivienda social y ya se hubiera asignado la vivienda a un solicitante por parte de la Administración o entidad que gestione dicha vivienda.
 - f) Cuando la entrada en la vivienda se haya producido con posterioridad a la entrada en vigor del presente real decreto-ley.

Artículo 69. Modificación del Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes.

Se modifica 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, en los siguientes términos:

Uno. El apartado 2 de la disposición adicional segunda queda redactado como sigue:

2. La compensación consistirá en el valor medio que correspondería a un alquiler de vivienda en el entorno en que se encuentre el inmueble, determinado a partir de los índices de referencia del precio del alquiler de vivienda u otras referencias objetivas representativas del mercado de arrendamiento, más los gastos corrientes de la vivienda que acredite haber asumido el arrendador, por el período que medie entre que se acordare la suspensión y el momento en el que la misma se levante por el tribunal o hasta el 30 de junio de 2023. No obstante, si dicho valor fuera superior a la renta que viniera percibiendo el arrendador, la compensación consistirá en renta dejada

de percibir durante el mismo período señalado anteriormente más los gastos corrientes.

Dos. El apartado 3 de la disposición adicional segunda queda redactado como sigue:

3. La solicitud de compensación podrá presentarse hasta el 31 de julio de 2023, debiendo formular el arrendador una exposición razonada y justificada de la compensación que considere procedente sobre la base de los criterios indicados anteriormente.

Tres. El apartado 5 de la disposición adicional segunda queda redactado como sigue:

5. Si se acreditara la concurrencia de perjuicio económico en los términos establecidos en el apartado anterior, la compensación consistirá en el valor medio que correspondería a un alquiler de vivienda en el entorno en que se encuentre el inmueble, determinado a partir de los índices de referencia del precio del alquiler de vivienda u otras referencias objetivas representativas del mercado de arrendamiento, más los gastos corrientes de la vivienda que acredite haber asumido su propietario, por el período que medie entre que se acordare la suspensión y el momento en el que la misma se levante por auto o hasta el 30 de junio de 2023.

Cuatro. El apartado 6 de la disposición adicional segunda queda redactado como sigue:

6. La solicitud de compensación podrá presentarse hasta el 31 de julio de 2023, debiendo formular el titular de la vivienda una exposición razonada y justificada de la compensación que considere procedente sobre la base de los criterios indicados anteriormente.

Artículo 71. Prórroga extraordinaria de los contratos de arrendamiento de vivienda habitual.

En los contratos de arrendamiento de vivienda habitual sujetos a la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, en los que, dentro del período comprendido desde la entrada en vigor de este real decreto-ley y hasta el 30 de junio de 2023, finalice el contrato o el período de prórroga obligatoria previsto en el artículo 9.1, o el período de prórroga tácita previsto en el artículo 10.1, ambos artículos de la referida Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, o la prórroga por tácita reconducción establecida en el artículo 1566 del Código Civil, podrá aplicarse, previa solicitud del arrendatario, una prórroga extraordinaria del plazo del contrato de arrendamiento de seis meses desde la fecha de finalización, durante la cual se seguirán aplicando los términos y condiciones establecidos para el contrato en vigor. Esta solicitud de prórroga extraordinaria deberá ser aceptada por el arrendador, salvo que se hayan fijado otros términos o condiciones por acuerdo entre las partes, o en el caso de que el arrendador haya comunicado en los plazos y condiciones establecidos en el artículo 9.3 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, la necesidad de ocupar la vivienda arrendada para destinarla a vivienda permanente para sí o sus familiares en primer grado de consanguinidad o por adopción o para su cónyuge en los supuestos de sentencia firme de separación, divorcio o nulidad matrimonial. La renta del contrato aplicable durante esta prórroga extraordinaria podrá actualizarse conforme a los términos establecidos

en el contrato, con sujeción a las limitaciones establecidas en el artículo 46 del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. El artículo 33 de la Constitución, tras enunciar y reconocer el derecho a la propiedad privada y a la herencia (apartado 1), proclama que su función social delimita su contenido (apartado 2) y garantiza que nadie pueda ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes (apartado 3).

De acuerdo con una pacífica y constante jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la naturaleza del derecho a la propiedad privada exige poner en estrecha conexión los tres apartados del artículo 33 de la Constitución, que revelan un derecho reconocido desde una vertiente institucional y otra individual, y que se configura y protege como un haz de facultades individuales sobre los bienes, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de obligaciones impuestas por la función social a la que se sujeta.

De esta forma, corresponde al legislador delimitar el derecho de propiedad en relación con cada tipo de bienes, respetando siempre el contenido esencial del derecho (STC 37/1987, FJ 2).

SEGUNDO. Para el Tribunal Constitucional la determinación del contenido esencial de un derecho viene marcada en cada caso por el elenco de facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible y sin las cuales se desnaturaliza. Todo ello referido al momento histórico que en cada caso se trate y a las condiciones inherentes en las sociedades democráticas (STC 11/1981, FJ 10).

En el caso del derecho de propiedad privada, hay que tener en cuenta que la referencia a su función social, contenida en el artículo 33.2 de la Constitución, constituye un elemento estructural de la definición misma del derecho, que se convierte en factor determinante de la delimitación legal de su contenido. Así lo establece la jurisprudencia constitucional de manera sostenida desde la STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 2.

La función social de la propiedad pone de manifiesto que la Constitución no ha recogido una concepción del derecho de propiedad como mero ámbito subjetivo de libre disposición sobre el bien objeto del dominio reservado a su titular, sometido únicamente en su ejercicio a las limitaciones generales que las leyes impongan para salvaguardar los legítimos derechos o intereses de terceros o del interés general.

Antes al contrario, la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que implica un conjunto facultades individuales sobre el objeto del dominio y, a la vez, un

conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir.

Por ello, 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 la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo.

Utilidad individual y función social definen, de manera inescindible, el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes.

De acuerdo con esta perspectiva, que es la adoptada por la Constitución, está aceptada de forma general la incorporación de exigencias sociales al contenido del derecho de propiedad privada, lo que se traduce en la previsión legal de intervenciones públicas en la esfera de las facultades y responsabilidades del propietario.

La progresiva incorporación de finalidades sociales relacionadas con el uso y aprovechamiento de los distintos tipos de bienes sobre los que el derecho de propiedad puede recaer ha producido una diversificación de la institución dominical en una pluralidad de figuras o situaciones jurídicas reguladas con un significado y alcance diverso.

En consecuencia, se acepta, doctrinal y jurisprudencialmente, la existencia de diferentes tipos de propiedades dotadas de estatus jurídicos diversos, de acuerdo con la naturaleza de los bienes sobre los que cada derecho de propiedad recae. La propiedad pasa así a ser un derecho estatutario (SSTC 152/2003, de 17 de julio; 204/2004, de 18 de noviembre, y 281/2005, de 7 de noviembre, todas ellas con cita de la STC 37/1987, de 26 de marzo).

La dimensión social de la propiedad privada, en cuanto institución llamada a satisfacer necesidades colectivas, es así conforme con la idea que se ha formado la sociedad contemporánea sobre el derecho de propiedad y, en consecuencia, debe ser rechazada la idea de que la previsión legal de restricciones a las facultades de uso, disfrute, consumo y disposición o la imposición de deberes positivos al propietario hagan irreconocible el derecho de propiedad (STC 37/1987, FJ 2).

TERCERO. Sintetiza esta doctrina el Tribunal Constitucional en su Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, cuando explica que las medidas legales de delimitación o regulación general del contenido de un derecho de propiedad que, sin privar singularmente del mismo a sus titulares, constituyen una configuración *ex novo* modificativa de la situación normativa anterior, aunque impliquen una reforma restrictiva del derecho o la limitación de algunas de sus facultades, no están prohibidas por la Constitución ni dan lugar por sí solas a una compensación indemnizatoria.

Dice el tribunal que

al establecer con carácter general una nueva configuración legal de los derechos patrimoniales, el legislador no solo puede, sino que debe tener en cuenta las exigencias del interés general. Así resulta con toda evidencia por lo que se refiere al régimen jurídico de la propiedad privada, pues por imperativo constitucional, la ley debe delimitar el contenido de ese derecho en atención a su función social (art. 33.2 de la Constitución).

Considera el tribunal que

la delimitación legal del contenido de los derechos patrimoniales o la introducción de nuevas limitaciones no pueden desconocer su contenido esencial, pues en tal caso no cabría hablar de una regulación general del derecho, sino de una privación o supresión del mismo que se traduciría en un despojo de situaciones jurídicas individualizadas, no tolerado por la norma constitucional, salvo que medie la indemnización correspondiente.

Pero subraya, de manera semejante a lo que ya dijo en la STC 37/1987 sobre el derecho de propiedad, que

la fijación del contenido esencial no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que en cada derecho patrimonial subyace, sino que debe incluir igualmente la dimensión supraindividual o social integrante del derecho mismo (STC 227/1988, FJ 11).

En suma, para que se aplique la garantía del artículo 33.3 de la Constitución, es necesario que concurra el dato de la privación singular característica de toda expropiación, es decir, la substracción o ablación de un derecho o interés, siendo distintas de esta privación singular las medidas legales de delimitación o regulación general del contenido del derecho, que respeten su contenido esencial (STC 204/2004, FJ 5).

CUARTO. De acuerdo con esta doctrina constitucional, y con el fin de revertir el contexto inflacionario en materia de vivienda así como proteger a los arrendatarios, el legislador puede limitar la actualización anual de la renta de los contratos de arrendamiento de vivienda, regulada en el artículo 18 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, de forma que, en defecto de acuerdo entre las partes, no pueda superar el resultado de aplicar la variación anual del Índice de Garantía de Competitividad, índice que en el contexto actual presenta una mayor estabilidad que el Índice de Precios al Consumo y que, en cualquier caso, no puede superar el 2 %.

Según la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, el INE es responsable del cálculo y publicación mensual del Índice de Garantía de Competitividad. Este índice establece una tasa de revisión de precios consistente con la recuperación de competitividad frente a la zona euro. Esa tasa será igual a la del Índice de Precios al Consumo Armonizado (IPCA) de la Unión Económica y Monetaria menos una parte de la pérdida de competitividad acumulada por España desde 1999. Cuando la

tasa de variación de este índice se sitúe por debajo de 0 por ciento, se tomará este valor como referencia, lo que equivaldría a la aplicación de la regla de no revisión. Cuando la tasa de variación de este índice supere el objetivo a medio plazo de inflación anual del Banco Central Europeo (2 %), se tornará este valor como referencia.

La introducción de una reforma en el derecho de propiedad de los arrendadores de bienes inmuebles, que limita las facultades de sus titulares en cuanto a la actualización anual de la renta arrendaticia, no es contraria a la Constitución ni da lugar a una compensación indemnizatoria, al no entrar en juego el artículo 33.3 de la Constitución, en tanto no implica una privación del derecho de propiedad ni vulnera su contenido esencial. Como ya se ha razonado en el fundamento jurídico anterior, frente a la privación singular que comporta la expropiación, la mera delimitación legal o regulación general del derecho de propiedad no da lugar a indemnización siempre que respete su contenido esencial (SSTC STC 204/2004, FJ y 112/2006, FJ 10).

Los argumentos expuestos son de aplicación al artículo 71 del Real Decreto-ley 20/2022, que regula una prórroga extraordinaria del plazo de los contratos de arrendamiento de seis meses durante la cual se seguirán aplicando los términos y condiciones establecidos para el contrato en vigor. Si es solicitada por el arrendatario, deberá ser aceptada por el arrendador, salvo que el arrendador haya comunicado, en los plazos y condiciones establecidos en el artículo 9.3 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, la necesidad de ocupar la vivienda arrendada para destinarla a vivienda permanente para si o sus familiares en primer grado de consanguinidad o por adopción o para su cónyuge en los supuestos de sentencia firme de separación, divorcio o nulidad matrimonial.

QUINTO. En el preámbulo del Real Decreto-ley 20/2022, el Gobierno razona que, como consecuencia de la guerra contra Ucrania iniciada por Rusia, la variación anual del Índice de Precios al Consumo había alcanzado en el mes de febrero de 2022 el 7,6 %, lo que constituía el valor máximo de los últimos 35 años. Este dato, ya entonces, ponía de manifiesto que el Índice de Precios al Consumo había dejado de ser una referencia adecuada para la aplicación de las actualizaciones anuales los contratos de arrendamiento de vivienda. En julio de 2022 la variación del referido índice llegó a alcanzar un 10,8 % y, aunque en los últimos meses su evolución ha sido favorable, sigue estando en niveles elevados.

En este contexto, los dos mecanismos introducidos por el Real Decreto-ley 20/2022, en sus artículos 67 y 71, buscan atajar el proceso inflacionista, así como facilitar y limitar los costes económicos y sociales en el ámbito del arrendamiento de vivienda. Al proteger a los arrendatarios frente a un contexto inflacionario persiguen un fin con amparo constitucional y, al hacerlo, no vacían de contenido los derechos y facultades de los propietarios, que resultan limitados de manera proporcionada. De ahí que tanto la limitación de la actualización anual de la renta como la prórroga extraordinaria de los

contratos de arrendamiento resulten coherentes con la función social de la propiedad establecida en el artículo 33.2.

Ni la limitación de la actualización anual de la renta ni la prórroga extraordinaria del plazo de los contratos suponen la desaparición o negación del contenido esencial del derecho a la propiedad del inmueble arrendado, ni, por otro lado, la delimitación que de ese derecho realiza el Real Decreto-ley 20/22 carece de fundamento o justificación constitucional.

No puede estimarse que los artículos cuestionados eliminen o supriman el contenido esencial del derecho de propiedad porque no hay un vaciamiento de la utilidad económica del bien arrendado. Naturalmente, sin estas medidas los propietarios podrían eventualmente obtener una mayor utilidad del bien, en un mercado en el que los precios de los alquileres evolucionan al alza de manera sostenida, rápida e intensa. En este sentido, los preceptos cuestionados pueden implicar una limitación del derecho de propiedad en cuanto a su utilidad económica. Pero ello no significa que las medidas conviertan en inexistente, o puramente nominal, el derecho de propiedad del arrendador.

Suponen, ciertamente, una restricción o limitación de este derecho, en cuanto impide que la renta arrendaticia vaya pareja a la inflación en el mercado de arrendamientos. Pero esa limitación no puede considerarse una supresión del derecho sino, en todo caso, una afectación de su contenido que no lo hace desaparecer ni lo convierte en irreconocible. La limitación queda, pues, dentro de las facultades del legislador y resulta justificada en virtud de la función social que a la propiedad atribuye el artículo 33 de la Constitución.

Hay que tener presente que la delimitación temporal del derecho de propiedad que realiza el decreto-ley, con la finalidad tuitiva de intereses que se consideran necesitados de una especial protección, concretamente los de los arrendatarios vulnerables económicamente ante la situación del mercado inmobiliario, encuentra también justificación en el artículo 47 de la Constitución, que recoge el derecho a disfrutar de una vivienda y ordena a los poderes públicos que promuevan las condiciones para ello necesarias. Tampoco debe olvidarse que el artículo 128 de la Constitución proclama que toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general. Responde así a la función social de la propiedad inmobiliaria, sin vulneración constitucional, que el legislador establezca una limitación de esa propiedad que, sin suponer su vaciamiento o desfiguración, pueda contribuir a satisfacer un derecho constitucionalmente afirmado (STC 89/1994, FJ 5).

SEXTO. Por lo que se refiere a la prolongación, hasta el 30 de junio de 2023, de la suspensión de los procedimientos y lanzamientos para los inquilinos y otros ocupantes vulnerables, así como la posibilidad, hasta el 31 de julio de 2023, de solicitar una compensación por parte del arrendador o propietario afectado, es preciso recordar que ningún derecho es absoluto ni ilimitado.

Todos los derechos, en ocasiones, pueden y deben ceder en su confrontación con otros derechos o con otros bienes constitucionalmente protegidos para cuya garantía puede ser necesario restringirlos. Así lo advierte el artículo 10.1 de la Constitución cuando afirma que el respeto a los derechos de los demás es uno de los fundamentos del orden político y de la paz social y así se desprende de sus artículos 53.1 y 81.1 y de una temprana y consolidada jurisprudencia del Tribunal Constitucional (SSTC 11/1981, FFJJ 7 y 8, y 2/1982, FJ 5, entre otras muchas).

En esta línea de razonamiento, el Tribunal Constitucional ha interpretado el artículo 53.1 de la Constitución de manera que resulta en un apoderamiento general al legislador ordinario para regular el ejercicio de los derechos consagrados en el Capítulo segundo del Título I, entre los que se encuentra el derecho a la propiedad privada (SSTC 5/1981; 6/1982; 67/1985; 140/1986; 26/1987; 160/1987; 132/1989, y 127/1994, 31/2018, entre otras).

De esta forma, la Constitución permite que las leyes ordinarias modulen el ejercicio del derecho de propiedad privada en función de otros derechos y bienes constitucionalmente protegidos y de intereses sociales superiores, sean públicos o privados, de modo que se limite el haz de las facultades que comprende, siempre que no se incida en su contenido esencial.

El Tribunal Constitucional acepta también que esa modulación del ejercicio de los derechos se realice por decreto-ley siempre que concurra el presupuesto habilitante de extraordinaria y urgente necesidad. De hecho, el Tribunal Constitucional ha rechazado una interpretación extensiva del límite material del decreto-ley (afectación a los derechos y libertades del Título I, fijado en el artículo 86.1 de la Constitución) que supondría el vaciamiento de la figura, haciéndola “inservible para regular con mayor o menor incidencia cualquier aspecto concerniente a las materias incluidas en el Título I de la Constitución”. La cláusula restrictiva debe ser entendida de modo que no se reduzca a la nada el decreto-ley. Por tanto, lo que se prohíbe constitucionalmente es que se regule por decreto-ley un régimen general de estos derechos, deberes y libertades o que vaya en contra del contenido o elementos esenciales de tales derechos (STC 111/1983, FJ 8, confirmada por otras posteriores: SSTC 60/1986, FJ 4; 182/1997, FJ 6; 137/2003, FJ 6; 108/2004, FJ 7, y 329/2005, FJ 8).

Asimismo el Tribunal Constitucional ha aclarado que no afectan al contenido esencial de un derecho los límites establecidos por el legislador que afectan únicamente a las condiciones de su ejercicio, es decir al modo, tiempo o lugar de ejercicio del derecho, pero sin modificar sus elementos ni su estructura (sujetos titulares, objeto, contenido) (SSTC 11/1981, FJ 5; 140/1986, FJ 5; 196/1987, FJ 6; 292/2000, FJ 15, y 53/2002, FJ 13, entre otras muchas).

Al aplicar esta doctrina constitucional a los artículos 68 y 69 del Real Decreto-ley 20/2022 se concluye que la suspensión durante un plazo de tiempo determinado de los

lanzamientos y desahucios, en caso de arrendatarios u otros ocupantes sin título habilitante, que se encuentren en situación de vulnerabilidad económica, es una medida que, sin duda, implica un límite a la forma concreta en la que cabe ejercer el haz de facultades que compone el contenido del derecho de propiedad del arrendador, pero que no modifica los elementos esenciales del derecho, ni su objeto ni su titular ni su estructura.

La suspensión de los lanzamientos se regula en el real decreto-ley sobre la premisa del alcance limitado de la medida, que no afecta a todos los propietarios, no ampara todas las situaciones de impago de la renta arrendaticia o de entrada y permanencia en la vivienda sin título habilitante, no se aplica en determinados supuestos, es temporal y no es general ni automática, sino que ha de ser adoptada por el juez previa valoración ponderada y proporcional del caso concreto.

La medida no impide ni desnaturaliza el derecho de propiedad de la vivienda ni lo transforma de forma que no sea reconocible. No se olvide en este punto que la función social forma parte del contenido esencial de derecho a la propiedad, tal y como se ha expuesto en los fundamentos jurídicos primero, segundo y tercero.

Se trata de una modulación, provisional, extraordinaria y limitada en el tiempo, que afecta a la forma en que se ejerce el derecho de propiedad de bienes inmuebles en unas circunstancias concretas determinadas y que, además, está compensada económicamente, por lo que no puede considerarse una limitación especialmente gravosa, ni por su intensidad ni por el grado de afectación a su contenido, cuya utilidad económica no es anulada. El derecho de propiedad sigue siendo perfectamente reconocible.

Al no afectar al contenido esencial del derecho, los artículos 67 y 68 no suponen una privación singular del bien ni los derechos patrimoniales vinculados al mismo, no entra en juego la garantía expropiatoria contemplada en el artículo 33.3 de la Constitución.

SÉPTIMO. Por lo que se refiere a la concurrencia la situación de extraordinaria y urgente necesidad, que exige el artículo 86.1 de la Constitución para acudir al decreto-ley, el Gobierno debe definir esta situación de manera “explícita y razonada”, del mismo modo que debe existir “una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el decreto-ley se adoptan” (desde la temprana STC 29/1982, FJ 3, hasta las SSTC 96/2014, FJ 5, y 183/2014, FJ 4, entre otras más recientes).

Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha precisado que no es necesario que la definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad haya de contenerse siempre en el propio decreto-ley, sino que tal presupuesto cabe deducirlo igualmente 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 la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma (SSTC 29/1982, FJ 4; 182/1997, FJ 4; 11/2002, FJ 4, y 137/2003, FJ 3).

En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha venido admitiendo el uso del decreto-ley en situaciones que ha denominado como “coyunturas económicas problemáticas”, para cuyo tratamiento representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, que no es otro que 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” (SSTC 31/2011, FJ 4; 137/2011, FJ 6; 100/2012, FJ 8; 83/2014, FJ 4, y 199/2015, FFJJ 5 y 6).

De la doctrina anterior puede deducirse también que en los reales decretos-leyes *ómnibus* o transversales, como es el Real Decreto-ley 20/2022, la heterogeneidad de medidas adoptadas puede impedir al legislador de urgencia una justificación específica de todas y cada una de las normas legales adoptadas, quedando subsumida la justificación específica dentro de la justificación genérica, siempre con la condición de no resultar esta última forzada.

Si bien los efectos de la pandemia sobre la economía y el empleo parecen haber sido en parte superados, la guerra en Ucrania y el consiguiente incremento inflacionario justifican extender determinadas medidas, dirigidas a la protección de personas en situación de vulnerabilidad, que fueron introducidas en el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo.

Las actuales circunstancias económicas, descritas en el fundamento jurídico quinto, están recogidas en el preámbulo del decreto-ley que se cuestiona, de las que se desprende suficientemente la situación de extraordinaria y urgente necesidad, esto es, una crisis económica con especial impacto inflacionario en el mercado de la vivienda de alquiler. Parece también clara la conexión y la adecuación existentes entre las medidas adoptadas en el real decreto-ley y el contexto económico inflacionario en la vivienda, así como el fin buscado de proteger a los inquilinos y ocupantes en situación de vulnerabilidad económica.

Con estas medidas, se pretende dar apoyo a las personas pertenecientes a los colectivos más vulnerables en un contexto inflacionario que afecta de manera especial al mercado de la vivienda de alquiler, lo que reviste un claro interés social. Las medidas de apoyo a las familias de menor renta, ya introducidas por el Real Decreto-ley 6/2022, pueden contribuir a compensar la pérdida de poder adquisitivo, según recoge el preámbulo de la norma, lo que contribuye a impedir un deterioro de los indicadores de desigualdad y a que puedan afrontar las necesidades básicas de subsistencia.

OCTAVO. Por último, resulta relevante señalar que el Tribunal Constitucional recientemente, en su Sentencia 9/2023, de 22 de febrero de 2022, ha considerado constitucional 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, que contenía una medida análoga a la aquí analizada, la suspensión de los desahucios y lanzamientos a personas económicamente vulnerables sin alternativa habitacional en determinados supuestos de entrada y permanencia sin título habilitante, modificando para ello el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo. La sentencia afirma en su fundamento jurídico cuarto que se trata de 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. Considera el Tribunal Constitucional que la medida responde a una finalidad social la protección de las personas en situación de vulnerabilidad como consecuencia de la crisis generada por la covid-19, que incide de forma mínima y temporal sobre la posesión o capacidad de disposición, incidencia que además podrá ser objeto de compensación económica.

RESOLUCIÓN

De acuerdo con los razonamientos expuestos, el Defensor del Pueblo, oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, previa la oportuna deliberación y con pleno respeto a cualquier opinión discrepante, resuelve **no interponer** el recurso de inconstitucionalidad solicitado contra los artículos 67, 68, 69 y 71 del Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad.