Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo (e.f.), el 3 de septiembre de 2020, con motivo de la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el apartado uno del artículo segundo del Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública.

(*Boletín Oficial del Estado,* núm.62, de 11 de marzo de 2020*)*

ANTECEDENTES

PRIMERO. La tacha de inconstitucionalidad que se pretende mantener se concreta, como ha quedado expuesto, en el artículo segundo de la norma. De hecho, la totalidad de la argumentación se refiere al párrafo uno de dicho precepto, que da nueva redacción al párrafo primero del apartado uno del artículo uno de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, y que pasa a tener el siguiente tenor:

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

Las modificaciones sobre el texto precedente, que figuran señaladas en negrita en la presente resolución, se centran en aumentar, por tercera vez, el periodo de aplicación de la suspensión de los lanzamientos sobre viviendas habituales de colectivos especialmente vulnerables, según la definición que de los mismos hace el propio artículo en otros apartados. De este modo dicha suspensión alcanzará, a salvo de nuevas prórrogas, hasta el 14 de mayo de 2024. La norma también adiciona un inciso que amplía el ámbito subjetivo en lo referido a los adjudicatarios posibles de la vivienda que se verán concernidos por la suspensión, ya que hasta el momento la previsión solo operaba cuando la adjudicación se hubiera resuelto a favor del acreedor hipotecario o de cualquier persona que actuase por cuenta de este.

La nueva redacción está vigente desde el 12 de marzo de 2020.

SEGUNDO. La interesada argumenta en su escrito que tal decisión extiende el ámbito subjetivo de los afectados más allá de los bancos, para incluir a cualquier persona, especialmente los terceros de buena fe y ajenos al acreedor hipotecario que hayan logrado la adjudicación de la vivienda.

Señala también la interesada que como no se ha previsto un régimen que salvaguarde las viviendas ya adjudicadas en la fecha de entrada en vigor del mismo y pendiente de lanzamiento, de modo que se modificaría de forma sobrevenida las

condiciones en que se efectuó la adjudicación. Entiende que ello afecta de forma decisiva a la seguridad jurídica, al establecerse de manera sorpresiva unas condiciones diferentes de las que figuran en el auto de remate. Considera que de esta manera se constituye una carga sobre la propiedad con efectos retroactivos que limita dicho derecho y, en algunos casos, la libertad de empresa. Según mantiene, la afectación al derecho de propiedad se produce al haberse establecido una nueva limitación que afecta a los particulares sobre la plenitud de sus derechos dominicales, lo que implica una expropiación temporal de dichos derechos sin que se haya establecido el oportuno justiprecio como compensación por la misma. En apoyo de su tesis alega la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos emitida el 13 de diciembre de 2018 en el Caso Casa di Cura Valle Fiorita S. R. L. contra Italia (solicitud nº67944/13).

Argumenta la interesada que la posición de un particular no puede equiparse sin más a la de una entidad bancaria, ya que su economía no es la de un banco ni tiene a su disposición los recursos económicos y el régimen contable de aquellos, de modo que la norma implica una carga desproporcionada. Afirma que de esta manera los poderes públicos pretenden suplir a costa de los propietarios lo que habría de ser su propia tarea: poner remedio a escasez de vivienda social para personas o familias en situación vulnerable que se ven privados de su vivienda habitual, insistiéndose en el carácter expropiatorio de tal decisión.

TERCERO. Con carácter complementario la interesada aportó en apoyo de su alegaciones un artículo de carácter doctrinal, aparecido en una publicación jurídica, que sustancialmente mantiene que aunque la decisión de conceder una nueva prórroga no resulta en sí misma cuestionable, dada la previsible y anunciada crisis como consecuencia de los efectos económicos del confinamiento y la lucha contra el covid-19, sí preocupa su extensión (cuatro años más), así como el hecho de que se haya aprovechado la reforma para incluir a las personas físicas entre los adjudicatarios. A partir de esas premisas se hacen una serie de consideraciones de oportunidad y sobre los posibles efectos contraproducentes que esta previsión podría llegar a tener. Ahora bien, en términos de un análisis de constitucionalidad como el que ahora se sustancia, nada se aporta más allá de defender que el Tribunal Constitucional debería tener la oportunidad de actuar como «legislador negativo» a este respecto.

CUARTO. El debate sobre la convalidación o derogación de este y otros reales decretos se desarrolló por el Pleno del Congreso de los Diputados en sesión celebrada el miércoles, 25 de marzo de 2020. La discusión del Real Decreto-ley 6/2020 se realizó de forma conjunta con otras dos normas, quedando el mismo convalidado por 342 votos de los 350 emitidos y rechazándose acto seguido su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, como había solicitado algún grupo de la cámara (CVE: DSCD-14-PL-16).

QUINTO. El real decreto-ley que se está examinando se publicó tres días antes de la declaración del estado de alarma acordada en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que en sus disposiciones adicionales segunda y tercera suspendía los términos y plazos procesales y administrativos.

Por su parte, el Tribunal Constitucional, a través de un Acuerdo del 16 de marzo de 2020, del Pleno del mismo, procedió asimismo a suspender los plazos para «realizar cualesquiera actuaciones procesales o administrativas ante este Tribunal» durante la vigencia del citado real decreto y de sus eventuales prórrogas. Posteriormente, mediante un nuevo Acuerdo, de fecha 6 de mayo de 2020, se dispuso lo siguiente:

> 1º En todos los procesos constitucionales que ya estuvieran iniciados, los términos y plazos que han quedado suspendidos por aplicación del acuerdo del Pleno del Tribunal Constitucional de 16 de marzo de 2020, volverán a computarse desde su inicio, siendo por tanto el primer día del cómputo el siguiente hábil a aquél en el que se levante la suspensión de los procedimientos.
>
> 2º Los plazos para la interposición de nuevos recursos en toda clase de procesos constitucionales serán los establecidos en la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, computándose como en el apartado anterior.

El alto tribunal comunicó que, con efectos del 4 de junio de 2020, se alzaba la suspensión de todos los plazos procesales, computándose los mismos desde su inicio, de conformidad con lo acordado.

SEXTO. Esta institución sigue de manera habitual la praxis de aguardar hasta la finalización de los plazos para emitir su opinión sobre las solicitudes de recurso de inconstitucionalidad que se le formulan, al objeto de considerar en su análisis todas las alegaciones que sobre cada norma puedan recibirse, así como para conocer las incidencias que hayan podido suscitarse respecto a las mismas. Por esta razón la presente resolución se dicta acomodándose al plazo procesal resultante de lo dispuesto por el Tribunal Constitucional.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. A la vista de lo hasta aquí expuesto resulta procedente examinar las alegaciones de inconstitucionalidad formuladas por la interesada, centradas en la vulneración de la seguridad jurídica, así como sobre la retroactividad lesiva para los intereses y derechos de los particulares que se reputa que tiene esta norma. Adicionalmente, y dado que la modificación legal se inserta en un derecho-ley, resulta también preciso analizar si el Gobierno ha cumplido con su obligación de justificar la concurrencia del llamado presupuesto habilitante para acudir a esta vía normativa.

SEGUNDO. La alegación sobre la vulneración del principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) se sustenta por la interesada en los efectos de la modificación

sobrevenida de las condiciones en que se produjo el remate y la adquisición de una serie de bienes por personas particulares que ahora, como consecuencia de esta reforma legal, ven severamente recortadas, aunque de manera temporal, sus facultades de disposición como propietarios.

Ahora bien, la enunciación de la seguridad jurídica entre los principios garantizados por la Constitución debe ser objeto de una adecuada contextualización, de conformidad con lo que ha establecido el Tribunal Constitucional. En tal concepto cabe apreciar una acepción más amplia, prácticamente una forma metonímica de evocar el estado de Derecho, a la que el propio tribunal aludió en su temprana sentencia 27/1981 (FJ 10):

> Los principios constitucionales invocados por los recurrentes: irretroactividad, seguridad, interdicción de la arbitrariedad, como los otros que integran el art. 9.3 de la Constitución —legalidad, jerarquía normativa, responsabilidad— no son compartimentos estancos, sino que, al contrario, cada uno de ellos cobra valor en función de los demás y en tanto sirva a promover los valores superiores del ordenamiento jurídico que propugna el Estado social y democrático de Derecho.
>
> En especial, lo que acabamos de afirmar puede predicarse de la seguridad jurídica, que es suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, pero que, si se agotara en la adición de estos principios, no hubiera precisado de ser formulada expresamente. La seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad.

En un sentido más formal y limitado, la seguridad jurídica ha de entenderse como una exigencia de predictibilidad del ordenamiento jurídico, que permita a todos conocer las consecuencias jurídicas de los actos en que toman parte de cualquier forma. En un sistema como el nuestro, tal exigencia reclama el seguimiento de un proceso normativo preestablecido y emanado de los órganos competentes. También cabe exigir a las normas precisión y claridad. En definitiva, lo que se trata es de proteger la confianza de quienes se ven concernidos por dichas normas. Pero tal principio no se opone a la posibilidad de modificar las leyes, pues ello implicaría negar la posibilidad de que el ordenamiento jurídico cambie, lo que llevaría a una fosilización de sus soluciones y a la consecuente pérdida de valor como elemento de ordenación de la convivencia. Así lo establece el Tribunal Constitución en su sentencia 126/1987 (FJ 11):

> Ahora bien, el principio de seguridad jurídica no puede erigirse en valor absoluto por cuanto daría lugar a la congelación del ordenamiento jurídico existente, siendo así que éste, al regular relaciones de convivencia humana, debe responder a la realidad social de cada momento como instrumento de perfeccionamiento y de progreso.

Sobre esta base el alto tribunal ha acotado de forma muy severa la posibilidad de reivindicar los denominados «derechos adquiridos» so pretexto de la seguridad jurídica. Ello puede verse en la STC 108/1986 (FJ 19):

> Este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el tema para señalar que la teoría (calificada de «huidiza») de los derechos adquiridos no está acogida deliberadamente en la Constitución y que, en todo caso, «no concierne al legislador ni al Tribunal Constitucional cuando procede a la función de defensor del ordenamiento, como intérprete de la Constitución» (STC 27/1981, de 20 de julio). Esta doctrina, congruente con la sostenida al tratar de la irretroactividad y de la interdicción de la arbitrariedad y que se justifica por el respeto que merece el campo de acción del legislador y las posibilidades de reforma del ordenamiento propios de un Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 de la Constitución), hace que, aun en la hipótesis de la existencia de derechos subjetivos (y con más razón sin duda tratándose de expectativas) [...] no podría invocarse el principio de seguridad jurídica para hacerlos valer frente al legislador ante este Tribunal.

TERCERO. En estrecha conexión con lo hasta aquí dicho, resulta necesario examinar ahora la cuestión desde la vertiente del contenido esencial del derecho de propiedad, en este caso de propiedad inmobiliaria, a la luz de las previsiones constitucionales. Sobre esta cuestión, lo primero que debe señalarse es que el planteamiento de la interesada parece basarse en una concepción fuerte y personalista del derecho de propiedad que no se compadece bien con la configuración del mismo en la Constitución y en la jurisprudencia, tanto del Tribunal Constitución como del Tribunal Supremo.

El artículo 33 de la Constitución, al tiempo que reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia, señala, en su apartado segundo, que «la función social de estos derechos delimitará su contenido de acuerdo con las leyes». Estamos en este caso ante un derecho de configuración estatutaria, fórmula a la que responde cabalmente la definición contenida en el artículo 348 del Código Civil cuando afirma «la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes».

Tampoco es cuestión menor a este respecto la ubicación sistemática de dicho precepto en el título primero de norma suprema, pues fue situado en la sección segunda del título primero, bajo la rúbrica «de los derechos y deberes de los ciudadanos» y no en la primera sección del mismo título, reservada a los derechos fundamentales y libertades públicas.

Todo ello ha dado lugar a lo que la doctrina y la propia jurisprudencia han asumido como carácter flexible y elástico de la propiedad, tal y como ha recogido el propio Tribunal Constitucional en diversas sentencias desde la 37/1987:

> En relación con el derecho a la propiedad privada, contenido en aquel precepto constitucional, hemos declarado que «la Constitución no ha recogido una concepción abstracta de este derecho como mero ámbito subjetivo de libre disposición o señorío 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. Por el contrario, la Constitución reconoce un derecho a la

> propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las Leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir». Más específicamente hemos afirmado que, «por el contrario, la progresiva incorporación de finalidades sociales relacionadas con el uso o 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 diversos. De ahí que se venga reconociendo con general aceptación doctrinal y jurisprudencial la flexibilidad o plasticidad actual del dominio que se manifiesta en la existencia de diferentes tipos de propiedades dotadas de estatutos jurídicos diversos, de acuerdo con la naturaleza de los bienes sobre los que cada derecho de propiedad recae» (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 2) (Extracto de la STC 152/2003 [FJ 5]).

De manera más específica, el alto intérprete de la Constitución también se ha ocupado de connotar el concepto y función social de la propiedad inmobiliaria cuando afecta a la vivienda. Lo ha hecho respecto de la normativa urbanística, como puede verse en la STC 141/2014, y también en lo referido a la relación entre el derecho de propiedad (art. 33 CE) y el derecho a una vivienda digna (art. 47 CE), por ejemplo, en las sentencias 152/1988 o 59/1995.

Cuando de la vivienda, y más concretamente, de la vivienda habitual se trata, la tarea asignada a los poderes públicos de asegurar que todos los españoles puedan disfrutar «de una vivienda digna y adecuada», alcanza, como precisa el propio artículo 47 del texto constitucional, a que éstos promuevan «las condiciones necesarias y establezcan las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho».

Así las cosas, lo que en rigor se ha producido en este caso es una modificación normativa que afecta desde su entrada en vigor al régimen de la propiedad de un determinado tipo de inmuebles, directamente vinculados con la satisfacción de un derecho a la vivienda de personas y colectivos concretos merecedores de protección. Dicha protección se ha articulado como una solución temporal que constriñe las facultades dominicales de los adquirientes de una serie de bienes, cuyo origen y situación no son por lo demás desconocidos para ellos en el momento de perfeccionar la adquisición. Por ello no parece que pueda sostenerse por lo hasta aquí visto una vulneración del contenido constitucional del derecho de propiedad.

Tampoco puede acogerse como doctrina aplicable a esta situación la alegada decisión de Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto Casa di Cura Valle Fiorita S.R.L. contra Italia, puesto que lo que sustancia en este caso en una cuestión distinta, nacida de una ocupación ilegal, que da lugar a una decisión judicial definitiva y ejecutiva de desalojo, que las autoridades italianas no ejecutan, en atención a consideraciones sociales y ante el temor de que la misma sea causa de problemas

serios de orden público. Las violaciones del Convenio Europeo y de su Protocolo 1 que aprecia el Tribunal están referidas no a la dificultad para hacer cumplir la orden judicial, sino a la material renuncia a cumplirla, lo que priva a las disposiciones del artículo 6.1 CEDH de todo efecto útil y, por ello, suponen una violación del principio de seguridad jurídica. Por tanto, no se aborda en este caso el alcance de una modificación normativa y los límites que puede tener cuando afecta al derecho de propiedad, sino un problema de inaplicación de una ley y de una decisión judicial, que desconoce los derechos de los titulares de un bien concreto conforme al estatuto de la propiedad que tiene definido.

Por otra parte, se argumenta que la disposición controvertida puede llegar a resultar perjudicial para el propio deudor hipotecario, puesto que debe soportar la pérdida de su propiedad y obtendrá con ese remedio una menor redención de su deuda, a cuya satisfacción continúa personalmente obligado con todo su patrimonio presente y futuro. Estas consideraciones podrían ser de interés con vistas a un debate de *lege ferenda*, pero no pueden fundamentar un análisis de constitucionalidad como el que ahora se realiza.

CUARTO. Se defiende también por la interesada que esta reforma normativa vulneraría el principio de irretroactividad de las disposiciones sancionatorias no favorables o restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE).

Nuestro texto constitucional al abordar la cuestión parece romper con la lógica tradicional civilista que afirmaba con carácter general el principio de que las normas no debían tener efectos retroactivos, salvo que expresamente así lo previeran y que aún continúa en nuestro ordenamiento en el artículo 2.3 del Código Civil. La Constitución se proyecta a este respecto exclusivamente sobre dos tipos de disposiciones: las disposiciones sancionadoras no favorables, lo que interpretado a contrario sensu supone que la Constitución garantiza la retroactividad de la ley penal favorable como se afirmó tempranamente por el Tribunal Constitucional en la sentencia 8/1981, así como respecto de las disposiciones restrictivas de derechos individuales.

Respecto de la última categoría es preciso concretar su alcance. La opinión generalizada, tanto jurisprudencial como doctrinal, acota el alcance de la expresión «restrictivas de derechos individuales» a los proclamados como derechos fundamentales y libertades públicas; es decir, a los que figuran en la Sección primera del Capítulo segundo del Título primero de la Constitución.

De hecho, el Tribunal Constitucional en su ya referida sentencia 27/1981, (FJ 10): afirmaba a este respecto:

> El Ordenamiento jurídico, por su propia naturaleza, se resiste a ser congelado en un momento histórico determinado: ordena relaciones de convivencia humana y debe responder a la realidad social de cada momento, como instrumento de progreso y de perfeccionamiento. Normalmente, lo hace así, al establecer relaciones pro futuro. Pero difícilmente una norma puede evitar que la regla de

> futuro incida sobre relaciones jurídicas preexistentes, que constituyen el basamento de las relaciones venideras; y es por ello que, a menudo tales normas deben contener unas cautelas de transitoriedad que reglamentan el ritmo de la sustitución de uno por otro régimen jurídico. La incidencia de la norma nueva sobre relaciones consagradas puede afectar a situaciones agotadas. Entonces puede afirmarse que la norma es retroactiva, porque el tenor del art. 2.3 del Código Civil no exige que expresamente disponga la retroactividad, sino que ordene que sus efectos alcancen a tales situaciones. Pero la retroactividad será inconstitucional solo cuando se trate de disposiciones sancionadoras no favorables o en la medida que restrinja derechos individuales [...].
>
> Cuando se trata de la defensa del ordenamiento constitucional, hemos de tener en cuenta que el concepto de «derecho individual» no puede confundirse con el *ius quaesitum*; el 9.3 —en todo o en parte— alude a los derechos fundamentales del Título I y, para algunos, parece incluso excesivo que el principio constitucional de la irretroactividad alcance a las Leyes, restringiéndolo a los Reglamentos. El principio de irretroactividad, del art. 9.3, en cuanto a las leyes, concierne solo a las sancionadoras no favorables, y a las restrictivas de derechos individuales, en el sentido que hemos dado a esta expresión. Fuera de ello, nada impide, constitucionalmente, que el legislador dote a la Ley del ámbito de retroactividad que considere oportuno.

Esta posición del alto intérprete de la Constitución se reafirma de forma concisa en otros pronunciamientos, como en la sentencia 42/1986, en cuyo fundamento jurídico tercero, se lee:

> Este Tribunal ha señalado ya en varias ocasiones que la regla antes citada no supone la imposibilidad de dotar de efectos retroactivos a las leyes que colisionen con derechos subjetivos de cualquier tipo. De hecho, la expresión «restricción de derechos individuales» del art. 9.3 ha de equipararse a la idea de sanción, por lo cual el límite de dicho artículo hay que considerar que se refiere a las limitaciones introducidas en el ámbito de los derechos fundamentales y de las libertades públicas o en la esfera general de protección de la persona. Por otra parte, convendrá hacer de nuevo hincapié en que lo que se prohíbe en el art. 9.3 es la retroactividad, entendida como incidencia de la nueva Ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, de suerte que la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la irretroactividad, sino al de la protección que tales derechos, en el supuesto de que experimenten alguna vulneración, hayan de recibir.

Así pues, a la vista de la jurisprudencia examinada, no puede sostenerse que la norma aquí analizada incurra en retroactividad proscrita por la Constitución. De hecho, ni tan siquiera cabe apreciar que propiamente exista retroactividad, ya que los efectos que se reputan lesivos no se proyectan sobre una situación ya perfeccionada. Las personas no vinculadas con el acreedor hipotecario que hubieran adquirido la propiedad de un inmueble a través de un proceso de ejecución hipotecaria podrían haber obtenido el lanzamiento antes de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 6/2020 y tal lanzamiento no resultaría ahora atacable, a pesar de la modificación operada en la Ley 1/2013, precisamente en atención al principio de seguridad jurídica. Ahora bien, en los casos en

que tal lanzamiento no se haya producido y un deudor hipotecario que acredite una especial vulnerabilidad continúe en su vivienda habitual, en evidente que no se ha llegado a un estado de cosas en donde la normativa anteriormente vigente haya desplegado la totalidad de sus efectos y, por tanto, el proceso de lanzamiento se verá afectado por la modificación normativa introducida.

QUINTO. En atención al vehículo normativo, el decreto-ley, a través del cual se ha introducido la reforma ahora examinada en el ordenamiento jurídico, aunque la solicitante de recurso no se refiere a ello, es preciso examinar si el Gobierno ha cumplido con la pertinente justificación de la existencia de un supuesto de «extraordinaria y urgente necesidad» para dictar la norma controvertida que constituye presupuesto habilitante para que el Gobierno pueda acudir a esta vía.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha reconocido que el Gobierno, a quien se atribuye la dirección política del Estado, goza a este respecto de un «razonable margen de discrecionalidad» de carácter puramente político para apreciar la concurrencia de tal presupuesto habilitante. Ello, no obstante, se establecen dos tipos de control, uno de carácter también político, que se atribuye al Congreso de los Diputados, así como el que corresponde al propio Tribunal Constitucional, que se limita fundamentalmente a un control de verificación de usos de tal habilitación constitucional que puedan reputarse como abusivos o arbitrarios.

En la STC 182/1997 (FFJJ 3 y 4), el propio Tribunal Constitucional ofrece una síntesis de su doctrina sobre este asunto e indica lo siguiente:

> Nuestra Constitución ha adoptado una solución flexible y matizada respecto del fenómeno del Decreto-ley que, por una parte, no lleva a su completa proscripción en aras del mantenimiento de una rígida separación de los poderes, ni se limita a permitirlo en forma totalmente excepcional en situaciones de necesidad absoluta, de modo que la utilización de ese instrumento normativo se estima legítima «en todos 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 que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta», como señalamos en la STC 6/1983, fundamento jurídico 5º, al enjuiciar la modificación de unas bonificaciones tributarias en favor de viviendas de protección oficial. Doctrina que ha sido mantenida al enjuiciar, luego, las medidas legislativas adoptadas por el Gobierno en otras circunstancias distintas, entre ellas la reconversión industrial (SSTC 29/1986 y 177/1990) o la liberalización de actividades empresariales y comerciales (SSTC 23/1993, 225/1993 y 228/1993). En todos estos supuestos, así como en otros que por sus disimilitudes no son del caso aquí (como las reformas del aparato administrativo que fueron objeto de la STC 60/1986, o las normas procesales a las que se extendió el fallo de la STC 93/1988), este Tribunal ha aplicado los mismos criterios, teniendo siempre presentes «las situaciones concretas» y los «objetivos gubernamentales» que han dado lugar a la aprobación de cada uno de los Decretos-leyes enjuiciados (STC 6/1983, fundamento jurídico 5º). Pues es claro que el ejercicio de la potestad de control que compete a este Tribunal implica

> que la definición por los órganos políticos de una situación de «extraordinaria y urgente necesidad» sea explícita y razonada y que exista 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 (STC 29/1982, fundamento jurídico 3º), de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar.
>
> El control que compete al Tribunal Constitucional en este punto es un control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno y al Congreso de los Diputados en el ejercicio de la función de control parlamentario (art. 86.2 C.E.). Desde el primer momento, hemos afirmado que «el peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad es forzoso conceder al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección política del Estado, no puede ser obstáculo para extender también el examen sobre la competencia habilitante al conocimiento del Tribunal Constitucional, en cuanto sea necesario para garantizar un uso del Decreto-ley adecuado a la Constitución» (STC 29/1982, fundamento jurídico 3º). Pues no conviene olvidar, como resaltamos en dicha Sentencia, que la Constitución reconoce a las Cortes Generales como «las depositarias de la potestad legislativa en su ejercicio ordinario», pues son ellas las que representan al pueblo español (art. 66.1 C.E.). El Gobierno ejerce la iniciativa legislativa, de conformidad con el art. 87.1 C.E., por lo que la potestad que ostenta para dictar Decretos-leyes, en virtud del art. 86.1, se configura «como una excepción al procedimiento ordinario de elaboración de las leyes y en consecuencia está sometida en cuanto a su ejercicio a la necesaria concurrencia de determinados requisitos que lo legitiman» (STC 29/1982, fundamento jurídico 1º).
>
> 4. Para llevar a cabo nuestro examen es preciso valorar, en su conjunto, todos aquellos factores que aconsejaron al Gobierno dictar la disposición impugnada. Tales factores son 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» (STC 29/1982, fundamento jurídico 4º).

Atendiendo a lo expuesto, debe ahora examinarse la justificación aducida por el Gobierno para dictar el Real Decreto-ley 6/2020. Así, en la parte I de la exposición de motivos, centrada en las modificaciones que se introducen en la Ley 1/2013, de 14 de mayo, se lee lo siguiente:

> El presente real decreto-ley adopta un conjunto de medidas de carácter urgente dirigidas a dos ámbitos específicos, el económico y la salud pública que en este momento demandan una respuesta inmediata.
>
> En particular se modifica la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, de la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, y del Real Decreto 84/2015, de 13 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito.

La Ley 1/2013, de 14 de mayo, fue aprobada con el objeto de atender a las circunstancias excepcionales derivadas de la crisis económica y financiera, que produjo que numerosas personas que contrataron un préstamo hipotecario para la adquisición de su vivienda habitual se encontraron en dificultades para hacer frente a sus obligaciones. Una de las medidas previstas por dicha ley fue la suspensión de los lanzamientos que afectaban a las personas en situación de especial vulnerabilidad.

A pesar de haber transcurrido casi siete años desde que se aprobó la Ley 1/2013, de 14 de mayo, y se suspendieron por primera vez los lanzamientos sobre viviendas habituales de colectivos especialmente vulnerables, muchos deudores y sus familias continúan encontrándose en una situación de especial vulnerabilidad.

Por ello, resulta de extraordinaria necesidad desde el punto de vista económico, social y coyuntural ampliar el plazo de suspensión de los lanzamientos cuatro años más, hasta mayo del año 2024, y ajustar el concepto de colectivo vulnerable para que se proteja a deudores que, a pesar de encontrarse en una situación de especial vulnerabilidad, no eran beneficiarios hasta este momento de la suspensión.

De esta forma, cualquier proceso judicial de ejecución hipotecaria o venta extrajudicial por el cual se adjudique la vivienda habitual de personas pertenecientes a determinados colectivos queda afectado por esta medida. Así, la Ley 1/2013, de 14 de mayo, impide que se proceda al lanzamiento que culminaría con el desalojo de personas vulnerables, sin alterar el procedimiento de ejecución hipotecaria.

La suspensión de los lanzamientos beneficia a las personas que se encuentren dentro de una situación de especial vulnerabilidad y que por dicho motivo requieren de una especial protección, conforme a lo definido en el artículo 1 de la Ley 1/2013, de 14 de mayo. Estas personas son, con la norma actualmente en vigor, aquellas pertenecientes a familias numerosas, familias monoparentales con hijos a cargo o de las que forme parte un menor de edad, familias en las que alguno de sus miembros tenga reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento, situación de dependencia o enfermedad que le incapacite acreditadamente de forma permanente para realizar una actividad laboral, familias en las que el deudor hipotecario se encuentre en situación de desempleo, familias en las que convivan una o más personas unidas con el titular de la hipoteca o su cónyuge por vínculo de parentesco hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad, y que se encuentren en situación personal de discapacidad, dependencia o enfermedad grave que les incapacite acreditadamente de forma temporal o permanente para realizar una actividad laboral y familias en las que exista una víctima de violencia de género. También se beneficia de dicha medida el deudor mayor de 60 años.

Además, este Real Decreto-ley amplía el colectivo de posibles beneficiarios, por un lado, estableciendo entre los supuestos de especial vulnerabilidad a las familias monoparentales aunque tengan solo un hijo a cargo y, por otro, incrementando el límite de ingreso máximo de la unidad familiar que sirve de referencia para determinar la vulnerabilidad en términos del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples en función del número de hijos y de si es una familia monoparental. La norma también extiende su aplicación de forma que la

> suspensión produce sus efectos, cualquiera que sea el adjudicatario de la vivienda, sea este persona física o jurídica, y no solo cuando se hubiera adjudicado al acreedor, o a cualquier persona que actuase por su cuenta, como ocurría hasta este momento.

Más adelante, concretamente en la parte VI de la exposición de motivos, se indica:

> Como se ha expuesto concurren en este caso circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que justifican la aprobación de este real decreto-ley exigidas por el artículo 86.1 de la Constitución Española. En el momento actual sigue siendo necesario hacer frente a la situación de aquellas familias que continúan sufriendo la adversidad económica, lo que justifica que las modificaciones de la Ley 1/2013, de 14 de mayo. El plazo previsto finalizará el 15 de mayo de 2020 por lo que recurrir al Real Decreto-ley como vehículo normativo para ampliar este plazo por otros cuatro años, está totalmente justificado. Asimismo, la falta de ajuste del umbral de vulnerabilidad desde que se aprobó la medida en 2012 puede estar provocando el lanzamiento injustificado de personas que en realidad formarían parte de este colectivo.

Y en la misma línea argumentativa, en la parte VII del mismo texto, se señala:

> Este Real Decreto-ley responde a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia, tal y como exige la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
>
> Por lo que se refiere a los principios de necesidad y eficacia, este real decreto-ley es el instrumento óptimo para mantener el nivel de protección de los deudores hipotecarios que se encuentran en situación de vulnerabilidad que, ante la imposibilidad de cumplir con sus obligaciones de pago, fueron demandados por sus acreedores y fueron despojados de la propiedad de su vivienda. En efecto, en todos estos casos, la necesidad de que puedan continuar habitando la que fue su vivienda hace imprescindible que se prolongue la paralización de los lanzamientos y se ajuste el umbral de vulnerabilidad.

Por su parte, en el debate de convalidación de este decreto-ley habido en el Congreso de los Diputados en la intervención de la vicepresidenta tercera del Gobierno y ministra de Asuntos Exteriores, se vuelve a aludir al asunto en términos muy similares a los ya recogidos en la exposición de motivos (Cfr. Cve: DSCD-14-PL-16, p. 43).

Esta institución no ha tenido acceso al expediente de elaboración normativa más allá de lo que es objeto de publicación oficial y, por tanto, no puede conocer íntegramente las memorias e informes en que se basa la decisión adoptada respecto de la ampliación del ámbito subjetivo de los acreedores concernidos por la norma de suspensión de los lanzamientos. Sin embargo, en atención a los elementos de los elementos de que dispone sí puede formarse un criterio sobre los que el Tribunal Constitucional ha calificado como el «segundo elemento a analizar por este Tribunal, según nuestro canon clásico en relación con el control de los decretos-leyes, esto es, la necesaria conexión de sentido entre la medida

concretamente impugnada y la situación de urgencia explicitada por el Gobierno a la que se pretendía responder con su aprobación» (STC 119/2015, FJ 10).

A la luz de la lógica explicitada por el Gobierno para acudir al decreto-ley en esta asunto, debe estimarse que dicha conexión parece acreditada, toda vez que entre la coyuntura que se pretende atajar temporalmente (la posibilidad de lanzamientos de personas y familias en situación económica vulnerable de sus viviendas habituales) y la específica modificación que se introduce en un doble sentido: de un lado el alcance temporal de la propia medida y de otra el ámbito subjetivo, resultan adecuadas y proporcionales para el fin pretendido, cual es asegurar una protección a personas que se encuentren en la situación de vulnerabilidad definida por la norma, con independencia de las vicisitudes que afecten a la propiedad de bien inmueble adjudicado en el proceso hipotecario y que, en cualquier caso, tal pretensión sirve al objetivo de satisfacer un derecho constitucionalmente protegido, como es el del disfrute de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE), cuyo reconocimiento, respeto y protección compete a los poderes públicos, entre otros medios a través de la «legislación positiva» (art. 53.3 CE).

SEXTO. En atención a lo hasta aquí expuesto, y con pleno respeto a cualquier otra opinión discrepante, se estima que la presentación de un recurso de inconstitucionalidad contra la modificación operada en el párrafo primero del apartado 1 del artículo 1 de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección da los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, no resultaría viable por falta de fundamento constitucional suficiente.

RESOLUCIÓN

En virtud de cuanto antecede, de acuerdo con el informe emitido por la Junta de Coordinación y Régimen Interior, en su reunión de 3 de septiembre de 2020, el Defensor del Pueblo (e. f.), en el ejercicio de la atribución que le confieren los artículos 162.1.a) de la Constitución, 32 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional y 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora de esta institución, ha resuelto **no interponer** el recurso de inconstitucionalidad solicitado contra el apartado uno del artículo segundo del Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública.