

LA SUSPENSIÓN TEMPORAL DEL PROCEDIMIENTO DE DESAHUCIO O DE LOS LANZAMIENTOS DERIVADOS DE UNA CONDENA PENAL EN EL CASO DE LA LLAMADA «OCUPACIÓN PACÍFICA» DE VIVIENDAS: ASPECTOS LEGALES Y CONSTITUCIONALES

The temporal suspension of the civil eviction or the eviction order derived from a criminal procedure in the case of the so called «peaceful squatters»: legal and constitutional aspects

IGNACIO GARROTE FERNÁNDEZ-DÍEZ
ignacio.garrote@uam.es
Catedrático de Derecho civil
Universidad Autónoma de Madrid

Cómo citar / Citation

Garrote Fernández-Díez, I. (2021).
Cuadernos de Derecho Privado, 1, 79-122
DOI: <https://doi.org/10.62158/cdp.10>

(Recepción: 23/10/2021; aceptación tras revisión: 09/12/2021; publicación: 27/12/2021)

Resumen

El artículo 1 *bis* del RD-ley 11/2020, en la redacción otorgada por el RD-ley 37/2020, introdujo en nuestro Ordenamiento la posibilidad de que el Juez suspenda temporalmente los juicios sumarios del art. 250.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil que pueden desembocar en el lanzamiento de los ocupantes de una finca que no tengan un título hábil para poseerla cuando dichos ocupantes tienen una especial situación de vulnerabilidad y no cuentan con otra alternativa para su alojamiento. Dicho régimen fue objeto de una ulterior modificación, introducida por el RD-ley 1/2021, que plantea como gran novedad la posibilidad de instar también la suspensión del procedimiento en el caso de la «ocupación» de viviendas que se produce sin mediar violencia o intimidación a las personas (fenómeno que la jurisprudencia penal denomina como «ocupación pacífica de inmuebles»). Se trata de una regulación que plantea numerosas cuestiones, tanto desde el punto de vista de legalidad ordinaria como desde el punto de vista constitucional, que son objeto de consideración en el presente trabajo.

Palabras clave

COVID-19, suspensión del juicio de desahucio, «ocupación», proceso civil, proceso penal

Abstract

Article 1 *bis* of Royal Decree-Law 11/2020, in the wording granted by Royal Decree-Law 37/2020, introduced in our legal system the possibility for the judge to temporarily suspend the summary trials of art. 250.1 of the Civil Procedure Law that can lead to the launch of the occupants of a real state when they are not legally entitled to possess it in the case that such occupants have a special situation of vulnerability, provided that they do not have another alternative for their accommodation. Such regime was the subject of

a subsequent modification introduced by Royal Decree-Law 1/2021, which raises as a great novelty the possibility of also urging the suspension of the proceedings in the case of the «*squatting*» of empty houses that occurs without violence or intimidation (a phenomenon that criminal jurisprudence calls «peaceful occupation of real estate»). This is a legal regulation that raises numerous questions, both from the point of view of ordinary legality and from the constitutional point of view, which are the object of consideration in this paper.

Key words

COVID-19, suspension of the eviction proceedings, squatters, civil proceedings, criminal proceedings

SUMARIO

I. PLANTEAMIENTO. II. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA SUSPENSIÓN TEMPORAL DEL PROCEDIMIENTO EN EL CASO DE «OCUPACIÓN PACÍFICA» DE VIVIENDAS. II.1. Las sucesivas redacciones del art. 1 *bis* del RD-ley 11/2020. II.2. Requisitos para decretar la suspensión. II.3. Supuestos en los que no cabe que el Juez decrete la suspensión del procedimiento. II.4. Procedimiento para decretar la suspensión del lanzamiento de la vivienda «okupada» de las personas vulnerables. II.4.1. La vía civil. II.4.2. La vía penal. III. LA POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA SUSPENSIÓN DE LOS DESAHUCIOS O LANZAMIENTOS EN CASO DE «OCUPACIÓN PACÍFICA» DE INMUEBLES. III.1. El RD-ley 37/2020. III.2. El RD-ley 1/2021. III.2.1. Inexistencia de vulneración de los límites materiales del RD-ley en la disposición final primera del RD-ley 1/2021. III.2.2. La concurrencia del presupuesto habilitante de urgencia y necesidad en relación con la disposición final primera del RD-ley 1/2021. III.3. Las prórrogas de la vigencia temporal de las medidas del art. 1 *bis* del RD-ley 11/2020. IV. LA COMPENSACIÓN PECUNIARIA AL PROPIETARIO: INCONSTITUCIONALIDAD PARCIAL DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA DEL RD-LEY 37/2020. IV.1. La compensación al propietario de la vivienda. IV.2. Inconstitucionalidad parcial de la disposición adicional segunda del RD-ley 37/2020.

I. PLANTEAMIENTO

Una de las piezas fundamentales del llamado «escudo social» del Gobierno frente a la pandemia de la COVID-19 es la regulación del artículo 1 *bis* del RD-ley 11/2020, de

31 de marzo¹ —añadido a través del RD-ley 37/2020²—, que permite al Juez decretar la suspensión de los desahucios en vía civil o de los desalojos decretados por el Juez penal en relación con personas vulnerables sin alternativa habitacional en determinados supuestos.

Se trata de una norma que, siguiendo el modelo que se adoptó en relación con la suspensión del procedimiento de desahucio en viviendas arrendadas en caso de personas vulnerables en el art. 1 de dicho RD-ley, introduce en nuestro Ordenamiento la posibilidad para el Juez de suspender temporalmente algunos de los juicios sumarios del art. 250.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC) frente a los ocupantes de una finca que no tienen un título hábil para poseerla cuando dichos ocupantes son personas especialmente vulnerables que no tienen una alternativa habitacional.

Posteriormente, la modificación introducida en la redacción del art. 1 bis del RD-ley 11/2020 por el RD-ley 1/2021³ amplió la posibilidad de instar la suspensión a los casos de «*ocupación*» de inmuebles producida sin mediar violencia o intimidación a las personas.

En estos casos, el propietario puede optar entre la vía civil o la penal para lograr recuperar la posesión de la vivienda «okupada». Si se decide por la vía civil, los propietarios que sean personas físicas normalmente recurrirán al juicio sumario para recuperar la posesión previsto en el segundo párrafo del art. 250.1-4º LEC, que tras la reforma operada por la Ley 5/2018, de 11 de junio⁴ es llamado a veces «desahucio exprés». En nuestro caso, y como luego se señalará, estaremos ante una persona física que es titular de más de 10 viviendas.

¹ RD-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 (BOE de 1 de abril).

² RD-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 (BOE de 23 de diciembre).

³ RD-ley 1/2021, de 19 de enero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica (BOE de 20 de enero).

⁴ La modificación fundamental en este punto fue introducir un segundo párrafo en la norma, en donde se prevé un procedimiento más ágil en determinados casos que el legislador entendía que se debían proteger especialmente. Dicho procedimiento permite una suerte de desalojo cautelar de la vivienda, haciendo posible que se presente la demanda y se practiquen notificaciones contra los ocupantes aunque se desconozca su identidad y dando un plazo a los ocupantes de cinco días para acreditar un título legítimo para poseer la vivienda, procediendo en caso contrario el juez a dictar un Auto en el que se ordena la entrega inmediata de la posesión al demandante. En la práctica, sin embargo, la carga de trabajo de los órganos judiciales provoca que el proceso se demore con frecuencia varios meses.

A ese mismo mecanismo podrán acudir las entidades sin ánimo de lucro y las entidades públicas propietarias o poseedoras legítimas de vivienda social, que son las únicas personas jurídicas a las que el art. 250.1-4º.II LEC da acceso a este proceso abreviado. El resto de las personas jurídicas deberán recurrir en sede civil a la vía general de la acción de retener o recuperar la posesión del primer párrafo del art. 250.1-4º LEC. Si el propietario recurre a la vía penal la norma aprobada servirá para paralizar los lanzamientos o desalojos derivados de la ejecución de una condena⁵ en los casos que la jurisprudencia penal denomina, de manera ciertamente discutible⁶, como «ocupación pacífica⁷» de bienes inmuebles del art. 245.2 CP⁸.

Dicha regulación plantea numerosas cuestiones tanto desde el punto de vista de legalidad ordinaria como en relación con su ajuste a la Constitución, dado que se han adoptado a través del instrumento normativo del RD-ley, lo que exige que se respeten los límites que para este supuesto se establecen en el art. 86.1 CE.

II. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA SUSPENSIÓN TEMPORAL DEL PROCEDIMIENTO EN EL CASO DE «OCUPACIÓN PACÍFICA» DE VIVIENDAS

⁵ En estos casos se condena al autor del delito a la pena correspondiente y al desalojo de la vivienda «okupada», y se le da un plazo para llevarlo a cabo de forma voluntaria, apercibiéndole de que en caso contrario se procederá a la ejecución forzosa de la sentencia.

⁶ En mi opinión, más que hablar de «ocupación pacífica» habría que referirse a «*usurpación sin violencia o intimidación contra las personas*», porque difícilmente cabe sostener que la usurpación es «pacífica» si hay fuerza en las cosas. Así, por ejemplo, la STS (Sala ^a) de 12 de noviembre de 2014 (ES:TS:2014:5169), que es la que utiliza esta denominación, y sienta las bases para la delimitación de este tipo penal, el acceso a la finca militar se produjo rompiendo el candado y la cadena que unía las dos hojas metálicas de la puerta de entrada a dicha finca.

⁷ La Instrucción denomina al caso previsto en el art. 245.2 CP como un supuesto de «ocupación pacífica» de inmuebles, denominación que a mi juicio subraya mejor el carácter antijurídico de la conducta que la de «ocupación pacífica». Con todo, uno y otro término serán utilizados de forma indistinta en el presente trabajo

⁸ Dicha norma señala que «*El que ocupare, sin autorización debida, un inmueble, vivienda o edificio ajenos que no constituyan morada, o se mantuviere en ellos contra la voluntad de su titular, será castigado con la pena de multa de tres a seis meses*». En la jurisprudencia penal generalmente se considera que los supuestos de usurpación ilícita no violenta (es decir, cuando sólo se emplea fuerza en las cosas) encajan en el apartado segundo del art. 245 CP, y no en el primero, haciendo un paralelismo con los delitos de robo (arts. 237 y ss. CP) y de hurto (arts. 234 y ss. CP). En efecto, en el primero se distingue entre «fuerza en las cosas» y «violencia o intimidación en las personas» y ello conduce a la doctrina a entender que como el art. 245.1 CP únicamente menciona la «violencia o intimidación en las personas», las ocupaciones ejecutadas con fuerza en las cosas deberán entrar en el ámbito de aplicación del art. 245.2 CP. Se señala también que de otra manera el art. 245.2 CP se reduciría únicamente a los supuestos en los que el propietario no ha dispuesto de ningún mecanismo de cierre que pueda ser objeto de rotura, lo que privaría a la norma de sentido práctico. *Vid.* Mirapeix Lacasa, «La ocupación pacífica de inmuebles» (tesis doctoral no publicada, disponible en <<https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/385917/ttml.pdf?sequence=1>>), p. 100 (8.09.2021). Esta misma autora, sin embargo, cita sentencias de distintas Audiencias Provinciales que estiman que el empleo de fuerza en las cosas puede reconducir la conducta al tipo penal del art. 245.1 CP

II.1. Las sucesivas redacciones del art. 1 bis del RD-ley 11/2020

La posibilidad de suspender temporalmente los desahucios y lanzamientos ante el avance imparable de la pandemia de COVID-19 se introdujo originariamente en el texto del RD-ley 11/2020 mediante la incorporación al mismo de un nuevo art. 1 bis a través del RD-ley 37/2020, de 22 de diciembre de 2020, texto que, como he señalado ya, sería posteriormente modificado por el precitado RD-ley 1/2021⁹ para ampliar la posible suspensión también a los casos de «ocupación pacífica» de viviendas.

En efecto, en la redacción original de este art. 1 bis se regulaba la facultad del Juez de suspender el procedimiento de desahucio mientras durara el estado de alarma¹⁰ en los juicios verbales mencionados en los apartados 2.º (acción de desahucio por precario), 4.º (acción de retener o recobrar la posesión) y 7.º (acción real registral) del art. 250.1 LEC¹¹ si en el inmueble habitaban personas económicamente vulnerables sin una alternativa residencial¹².

⁹ RD-ley 1/2021, de 19 de enero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica (BOE de 4 de agosto). Debe tenerse en cuenta que Dicho RD-ley está siendo en la actualidad objeto de tramitación como Proyecto de Ley Proyecto de Ley de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica (procedente del RD-ley 1/2021, de 19 de enero), BOCG, Congreso de los Diputados, núm. 45-1, de 12 de febrero de 2021. Sin embargo, en el momento de redactar estas líneas (septiembre de 2021) el Proyecto se encontraba aún en trámite de enmiendas en la Comisión de Sanidad y Consumo, de manera que parece probable que cuando finalmente finalice de forma favorable la tramitación de la Ley (si es que lo hace) no tendrá incidencia en el caso concreto de la suspensión de los desahucios o lanzamientos derivados de la «ocupación pacífica» de inmuebles, cuyo régimen excepcional finaliza, en principio el 30 de octubre de 2021.

¹⁰ El llamado «segundo estado de alarma», que era el vigente en el momento en el que se promulgó el RD-ley 37/2020, fue decretado por Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, y prorrogado por Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre hasta las 00.00 horas 9 de mayo de 2021 (art. 2 del mencionado RD), finalizando en dicha fecha.

¹¹ Señalan CARRASCO PERERA y CORDÓN MORENO que cabe la duda de si la regulación del art. 1 bis se puede aplicar al procedimiento *sui generis* de desahucio posthipotecario del art. 675 LEC, que no es en rigor uno de los citados en el art. 250.1.º LEC (Carrasco y Córdón, 2021:8 del documento en formato PDF). En la medida en que estamos ante una medida excepcional, la interpretación de la norma tiene que ser restrictiva.

¹² La disposición final primera del RD-ley 37/2020 señalaba además que:

«1. Los informes de los servicios sociales mencionados en los artículos 1 y 1 bis del RD-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, podrán ofrecer una solución habitacional alternativa aplicando las ayudas del «Programa de ayuda a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables» o cualesquiera otras ayudas del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021; sin perjuicio de las que puedan establecer para el mismo fin las administraciones públicas autonómicas y locales. 2. Para conocer y evaluar la eficacia de las medidas propuestas los servicios sociales para atender las situaciones de vulnerabilidad a que se refieren los referidos artículos 1 y 1 bis del RD-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, las comunidades autónomas deberán informar, con carácter mensual, al Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, sobre las comunicaciones recibidas, los informes emitidos, el plazo de emisión de estos y las medidas sociales adoptadas. Para ello, antes del 31 de enero de 2021, el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda

Muy poco después, sin embargo, la disposición final 1ª del RD-ley 1/2021 amplió esta facultad de suspensión por parte del Juez también a «[...] 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».

Dicho RD-ley también modificó las letras b) y c) del apartado 7 de la norma, en donde el legislador enumera distintos casos en los que no cabe la posibilidad de que el Juez decrete la suspensión del desahucio o del lanzamiento.

Así, en la letra b) se señala ahora que no cabe que el Juez decrete la suspensión cuando la entrada se haya producido «[...] en un inmueble de [sic] 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».

Por su parte, en la letra c) del art. 1 bis.7 se sustituyó la redacción de diciembre de 2020 —«Cuando la entrada o permanencia en el inmueble sea consecuencia de delito»— por un nuevo tenor literal donde únicamente se excluye la posibilidad de suspender el lanzamiento «cuando la entrada o permanencia en el inmueble se haya producido mediando *intimidación o violencia sobre las personas*».

Ello significa, en la práctica, que cuando se produce una «ocupación pacífica»¹³ de viviendas, en donde únicamente se ha empleado fuerza en las cosas —típicamente,

2030 aprobará por Orden Ministerial un modelo para transmitir esa información, asegurando en todo caso el acceso por parte de todas las administraciones públicas afectada». La Orden Ministerial a la que se refiere la norma es la Orden DSA/353/2021, de 9 de abril, por la que se aprueba el modelo para transmitir información por parte de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla al objeto de conocer y evaluar la eficacia de las medidas propuestas por sus servicios sociales para atender las situaciones de vulnerabilidad (BOE de 14 de abril).

¹³ A raíz de la reforma de los arts. 13 y 33 CP mediante la Ley Orgánica 1/2015, la modalidad comisiva del art. 245.2 CP pasó de considerarse de «menos grave» (art. 3.3 a CP) a «leve» (art. 3.4.g CP) aunque las penas de multa previstas en la norma no se modificaron. De acuerdo con la STS (Sala 2ª) núm. 800/2014, de 12 de noviembre de 2014 (ES:TS:2014:5169), dictada en un supuesto de «ocupación» de una finca rústica militar, para que proceda la aplicación de este apartado son necesarios los siguientes elementos (FJ 3):

«La modalidad delictiva específica de ocupación pacífica de inmuebles, introducida en el Código Penal de 1995 en el número 2º del artículo 245, requiere para su comisión los siguientes elementos:

a) La ocupación, sin violencia o intimidación, de un inmueble, vivienda o edificio que en ese momento no constituya morada de alguna persona, realizada con cierta vocación de permanencia.

b) Que esta perturbación posesoria puede ser calificada penalmente como ocupación, ya que la interpretación de la acción típica debe realizarse desde la perspectiva del bien jurídico protegido y del principio de proporcionalidad que informa el sistema penal (Art 49 3º de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea). Desde ambas perspectivas la ocupación inmobiliaria tipificada penalmente es la que conlleva un riesgo relevante para la posesión del sujeto pasivo sobre el inmueble afectado, que es lo que dota de lesividad y significación típica a la conducta, por lo que las ocupaciones

mediante la rotura de la cerradura o candado instalado por el propietario— cabe decretar la suspensión del desalojo decretado en el fallo de la sentencia condenatoria.

En la redacción original del RD-ley 37/2020 (que entró en vigor el 23 de diciembre) la vigencia de esta suspensión temporal sólo se extendía hasta la finalización del estado de alarma. Sin embargo, los posteriores Reales Decreto-leyes 8/2021, de 4 de mayo¹⁴, 16/2021, de 3 de agosto¹⁵ y 21/2021¹⁶, de 26 de octubre, prorrogaron dicha vigencia primero hasta el 9 de agosto de 2021¹⁷, posteriormente, hasta el 31 de octubre de 2021¹⁸ y, finalmente, hasta el 28 de febrero de 2022.

Dado que los supuestos de «ocupación pacífica» sólo se contemplan desde el momento de entrada en vigor de la modificación introducida por el RD-ley 1/2021 (esto es, el 21 de enero de 2021) en nuestro caso cabe que el juicio sumario del art. 250.1-4º LEC (tanto ordinario como «exprés») o la ejecución del desalojo en vía penal quede en suspenso, por hipótesis, durante más de un año, si no hay ulteriores prórrogas.

II.2. Requisitos para decretar la suspensión

ocasionales o esporádicas, sin vocación de permanencia o de escasa intensidad, son ajenas al ámbito de aplicación del tipo.

c) Que el realizador de la ocupación carezca de título jurídico que legitime esa posesión, pues en el caso de que hubiera sido autorizado para ocupar el inmueble, aunque fuese temporalmente o en calidad de precarista, la acción no debe reputarse como delictiva, y el titular deberá acudir al ejercicio de las acciones civiles procedentes para recuperar su posesión.

d) Que conste la voluntad contraria a tolerar la ocupación por parte del titular del inmueble, bien antes de producirse, bien después, lo que especifica este artículo al contemplar el mantenimiento en el edificio «contra la voluntad de su titular», voluntad que deberá ser expresa.

e) Que concurra dolo en el autor, que abarca el conocimiento de la ajeneidad del inmueble y de la ausencia de autorización, unido a la voluntad de afectación del bien jurídico tutelado por el delito, es decir la efectiva perturbación de la posesión del titular de la finca ocupada».

¹⁴ RD-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 (BOE de 5 de mayo). Su convalidación se contiene en la Resolución de 20 de mayo de 2021, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del RD-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 (BOE de 27 de mayo).

¹⁵ RD-ley 16/2021, de 3 de agosto, por el que se adoptan medidas de protección social para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica (BOE de 4 de agosto). Su convalidación se contiene en la Resolución de 13 de septiembre de 2021, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del RD-ley 16/2021, de 3 de agosto, por el que se adoptan medidas de protección social para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica (BOE de 17 de septiembre).

¹⁶ RD-ley 21/2021, de 26 de octubre, por el que se prorrogan las medidas de protección social para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica (BOE de 27 de octubre).

¹⁷ Vid. el art. 7.2.

¹⁸ Vid. el art. 2.2.

El art. 1 *bis*.2.I señala una serie de circunstancias personales y materiales que deben estar presentes para que el Juez pueda decretar la suspensión del procedimiento de desahucio o del acto del lanzamiento.

Así, se señala en primer lugar que esta suspensión sólo procede en el caso de *viviendas*. Debemos estar, por tanto, ante un inmueble que se destina a satisfacer las necesidades habitacionales permanentes de personas físicas. De ahí que si lo que se ha «ocupado pacíficamente» es un inmueble que no puede satisfacer dicha necesidad no procederá la suspensión del procedimiento (pensemos en fincas rústicas o incluso en anejos de fincas urbanas, como trasteros o garajes).

En la práctica puede resultar dudoso el caso de locales comerciales o edificios públicos abandonados. Estamos ante una norma de ámbito temporal y, además, excepcional, que tiene que ser por tanto objeto de interpretación estricta (art. 4.2 CC). Pero entiendo que el concepto de «vivienda» que se maneja en el precepto puede ser funcional, no administrativo, de manera que quepa suspender el procedimiento en el caso de inmuebles que han sido objeto de «ocupación pacífica» al objeto de satisfacer la necesidad de vivienda permanente de sus ocupantes. Y ello, incluso, aunque no cuenten con cédula de habitabilidad o el resto de requisitos necesarios para que el inmueble pueda ser considerado como una «vivienda» a efectos administrativos o a otros efectos civiles (como los del art. 2.1 de la Ley de Arrendamientos Urbanos).

En segundo lugar, es necesario que las viviendas ilícitamente usurpadas pertenezcan a personas jurídicas o a personas físicas que sean grandes tenedoras de viviendas —es decir, que sean titulares de más de 10 viviendas—. Cuando la vivienda es propiedad de una persona física que no es «gran tenedora» no cabe, por tanto, suspender el procedimiento con arreglo al art. 1 bis del Real Decreto 11/2020, ni siquiera cuando quienes la han usurpado ilícitamente son personas vulnerables, aunque habrá que respetar las reglas generales previstas en la LEC, en especial las del art. 441.5 si el perjudicado opta por la vía del art. 250.1.1º LEC.

En tercer lugar, el apartado tercero del art. 1 bis exige para que el Juez pueda decretar la suspensión que «quien habite la vivienda» sea una persona *dependiente*¹⁹ o víctima de

¹⁹ Para definir dicho término se estará a la definición contenida 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. Señala dicha norma que la «dependencia» es «*el estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad, y ligadas a la falta o a*

violencia sobre la mujer, o bien *tenga a su cargo* conviviendo en la misma vivienda a alguna persona dependiente o menor de edad. Lógicamente, la suspensión también puede proceder si los habitantes son uno o varios menores, que, por cualquier circunstancia, no conviven con un mayor de edad que los tenga a su cargo.

Dado que la norma no discrimina, es discutible si *todos* los ocupantes de la vivienda tienen que estar en alguna de estas situaciones. La *ratio* de la norma es proteger temporalmente del desahucio o del lanzamiento únicamente a las personas vulnerables, y, como se ha dicho, estamos ante una norma que debe ser objeto de interpretación estricta. Cabe concluir, por tanto, que si hay una de estas personas vulnerables en la vivienda el Juez está habilitado para decretar la suspensión respecto de estas, pudiendo, sin embargo, continuar el procedimiento contra las demás.

En cuarto lugar, *y en todo caso, además*, debe acreditarse (párrafo segundo del art. 1 bis.3) que la persona o personas que han «okupado» la vivienda se encuentren en situación de vulnerabilidad económica, de acuerdo con la definición que se aporta en la letra a) del artículo 5.1²⁰ del RD-ley 11/2020²¹. No basta, por tanto, con una situación de

la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria o, en el caso de las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, de otros apoyos para su autonomía personal».

²⁰ Dicha norma señala lo siguiente:

«Que la persona que esté obligada a pagar la renta de alquiler pase a estar en situación de desempleo, Expediente Temporal de Regulación de Empleo (ERTE), o haya reducido su jornada por motivo de cuidados, en caso de ser empresario, u otras circunstancias similares que supongan una pérdida sustancial de ingresos, no alcanzando por ello el conjunto de los ingresos de los miembros de la unidad familiar, en el mes anterior a la solicitud de la moratoria:

i. Con carácter general, el límite de tres veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples mensual (en adelante IPREM).

ii. Este límite se incrementará en 0,1 veces el IPREM por cada hijo a cargo en la unidad familiar. El incremento aplicable por hijo a cargo será de 0,15 veces el IPREM por cada hijo en el caso de unidad familiar monoparental.

iii. Este límite se incrementará en 0,1 veces el IPREM por cada persona mayor de 65 años miembro de la unidad familiar.

iv. En caso de que alguno de los miembros de la unidad familiar tenga declarada 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, el límite previsto en el subapartado i) será de cuatro veces el IPREM, sin perjuicio de los incrementos acumulados por hijo a cargo.

v. En el caso de que la persona obligada a pagar la renta arrendaticia sea persona con parálisis cerebral, con enfermedad mental, o con discapacidad intelectual, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33 por ciento, o persona con discapacidad física o sensorial, con un grado de discapacidad reconocida igual o superior al 65 por ciento, así como en los casos de enfermedad grave que incapacite acreditadamente, a la persona o a su cuidador, para realizar una actividad laboral, el límite previsto en el subapartado i) será de cinco veces el IPREM».

²¹ De acuerdo con lo provisto en dicha norma, se encuentran en esta situación de vulnerabilidad las personas que estén en situación de desempleo o ERTE, que hayan reducido su jornada o sufran circunstancias similares que supongan una pérdida sustancial de ingresos, no alcanzando por ello el conjunto de los

vulnerabilidad social, hace falta también que estemos ante una situación de vulnerabilidad desde el punto de vista económico (que, en todo caso, se dará muy frecuentemente en los casos de «okupación»).

A este respecto es claro que la situación de vulnerabilidad económica que la norma trata de amparar no existe a los efectos de decretar la suspensión cuando el ocupante dependiente, menor, víctima de violencia de la mujer o con personas a su cargo menores o dependientes tiene una alternativa habitacional en el sentido descrito en el art. 5.3 del RD-ley 11/2020. Dicha norma está prevista en principio para los casos de impago de la renta o prórroga extraordinaria del arrendamiento del art. 1 de dicho RD-ley, pero es aplicable también a este caso por analogía. A estos efectos la propia rúbrica del art. 1 bis refiere a los casos de «personas económicamente vulnerables *sin alternativa habitacional*».

Hay que tener en cuenta, además, que en el art. 5.1 a) del RD-ley 11/2020 se hace referencia en todos los supuestos que contempla al nivel de renta de la «unidad familiar». A los efectos de lo previsto en este artículo se entenderá por «unidad familiar» la compuesta por cualquier persona que ha ocupado la vivienda, su cónyuge no separado legalmente o pareja de hecho inscrita y los hijos, con independencia de su edad, *que residan en la vivienda*, incluyendo los vinculados por una relación de tutela, guarda o acogimiento familiar y su cónyuge no separado legalmente o pareja de hecho inscrita, *que residan en la vivienda* (art. 5.2 del RD-ley 11/2021, por analogía).

En cuanto a la duración de la suspensión, y como antes señalamos, en la redacción original del art. 1 bis otorgada por el RD-ley 37/2020 (que se mantuvo tras el RD-ley 1/2021) se decía que las medidas previstas en el art. 1 bis «*dejarán de surtir efecto en todo caso en cuanto finalice el estado de alarma declarado por Real Decreto 926/2020 [...] prorrogado por Real Decreto 956/2020 [...]*». Ello significaba que la suspensión debía finalizar, a más tardar, a las 00.00 horas del día 9 de mayo de 2021.

Sin embargo, el artículo 7 del RD-ley 8/2021 dio una nueva redacción al precepto para prolongar la suspensión «*hasta la fecha en que hayan transcurrido tres meses desde la finalización del estado de alarma*». En la redacción dada al párrafo segundo del

ingresos de los miembros de la unidad familiar, en el mes anterior a la solicitud de la moratoria (en este caso, a la solicitud de detener el lanzamiento), un determinado nivel de renta que será, con carácter general, de un máximo de tres veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM). Este factor de renta se incrementa ligeramente por cada hijo a cargo, personas mayores de 65 años en la unidad familiar o personas con discapacidad superior al 33%.

apartado 1 se añadió, además, que las medidas de suspensión «*dejarán de surtir efecto en todo caso el 9 de agosto de 2021*». Se trata, en todo caso, de plazos coincidentes, en la medida en el estado de alarma prorrogado finalizó el 9 de mayo de 2021.

Posteriormente, mediante el artículo segundo, apartado dos, del RD-ley 16/2021 la posibilidad de prolongar la suspensión de los procedimientos de desahucio o los lanzamientos en vía penal se volvió a prorrogar hasta el 31 de octubre de 2021. Y, finalmente, el RD-ley 21/2021 prorrogó de nuevo la vigencia del precepto (art. segundo, apartado tercero) hasta el 28 de febrero de 2022.

De ahí que, en su redacción actual, el art. 1 *bis*.5 del RD-ley 11/2020 señale que, una vez acreditada la situación de vulnerabilidad de la persona que habite en la vivienda, y ponderadas por el Juez todas las demás circunstancias concurrentes en el caso concreto, este dictará auto acordando, en su caso, la suspensión *por el tiempo que reste hasta el 28 de febrero de 2022*.

II.3. Supuestos en los que no cabe que el Juez decrete la suspensión del procedimiento

El apartado séptimo del art. 1 *bis* del RD-ley 11/2020 describe un nutrido grupo de circunstancias en las que se produjo la *entrada o permanencia* en la vivienda que enervan la posibilidad de solicitar la suspensión.

Se trata, en primer lugar (art. 1 *bis*.7 a)) de los supuestos en los que la entrada o permanencia en la vivienda ha tenido lugar en un inmueble que es propiedad de una persona física y en la que dicha persona tiene su domicilio habitual o segunda residencia debidamente acreditada, sin perjuicio del número de viviendas de las que sea propietario. En este caso la vivienda está habitada (aunque sea temporalmente, a modo de segunda residencia) por lo que el legislador entiende que el derecho del propietario no debe ser sacrificado.

Una *ratio* similar anima lo dispuesto en el art. 1 *bis*.7 b), que señala que no cabe que el Juez decrete la suspensión cuando la entrada o permanencia en la vivienda se haya producido en un inmueble 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*. Se trata de un supuesto en el que el ocupante sin título de la vivienda está privando de ella al arrendatario, comodatario o cualquier otra persona física que disfruta de ella con justo título, bien como vivienda habitual, bien como segunda residencia.

Los apartados a) y b) de este art. 1 *bis* 7 son coherentes con el hecho de que, desde el punto de vista penal, cuando se «okupa» un inmueble que se utiliza como vivienda de manera habitual u ocasional (es decir, como segunda vivienda, de forma acreditada²²) estamos ante un delito de allanamiento de morada tipificado en el art. 202.1 del Código Penal, donde no resulta concebible suspender el lanzamiento decretado en el proceso penal.

La suspensión de la condena en la vía penal sólo procede, por tanto, en el caso de delitos de «ocupación pacífica» de una *vivienda* que no constituya morada (normalmente se tratará de viviendas vacías o deshabitadas). Con todo, creo que, como ha apuntado, a los efectos de permitir la suspensión de la condena penal conforme al art. 1 *bis* del RD-ley 11/2020 se asimila al concepto de vivienda el de cualquier «inmueble» o «edificio ajeno» (en la terminología del art. 245.2 CP) que esté abandonado (como puede ocurrir en el caso de locales comerciales o edificios públicos).

En tercer lugar (art. 1 *bis*.7 c)), tampoco se puede suspender el desahucio o el lanzamiento cuando la entrada o permanencia en el inmueble se haya producido mediando intimidación o violencia sobre las personas. En este caso estamos ante la modalidad comisiva de «usurpación violenta» de inmuebles del art. 245.1 CP²³, en donde el plus de antijuricidad que existe en el acto de usurpación impide proteger a quienes cometieron el delito, incluso cuando sean personas vulnerables.

Pero debe tenerse en cuenta que el concepto de violencia o intimidación sobre las personas al que se refiere esta letra c) del art. 1 *bis*.7 no tiene que coincidir necesariamente con el referido en el art. 245.1 CP. Se trata de un concepto civil, al que habrá que aplicar las reglas civiles que permiten apreciar la existencia de dicha violencia o intimidación. Podrá recurrirse para ello a lo dispuesto en los arts. 1265 y 1267 CC y a la doctrina y jurisprudencia que los interpreta.

²² Debe tenerse en cuenta a estos efectos que en la STS (Sala 2ª) de 6 de noviembre de 2020 (ES:TS:2020:362) nuestro Alto Tribunal consagró definitivamente la ampliación del concepto de «morada» a las segundas residencias, siempre que se cumplan ciertos requisitos, como ya se había venido defendiendo en casos anteriores. Se sigue con ello la línea de la ya citada Instrucción 1/2020, de 15 de septiembre, de la Fiscalía General del Estado, sobre los criterios de actuación para la solicitud de medidas cautelares en los delitos de allanamiento de morada y usurpación de bienes inmuebles (pp. 6 y siguientes).

²³ En el art. 245.1 del Código penal, dentro de los delitos de usurpación, se señala que: «*Al que con violencia o intimidación en las personas ocupare una cosa inmueble o usurpare un derecho real inmobiliario de pertenencia ajena, se le impondrá, además de las penas en que incurriere por las violencias ejercidas, la pena de prisión de uno a dos años, que se fijará teniendo en cuenta la utilidad obtenida y el daño causado.*»

En cuarto lugar, de acuerdo con el art. 1 *bis.7 d*), queda vetada la suspensión cuando existan indicios racionales de que la vivienda se esté utilizando para la realización de actividades ilícitas. Habrá que entender que la norma se refiere a *otras* actividades ilícitas, distintas de la propia ocupación ilegal de la vivienda, como pudiera ser, por ejemplo, el tráfico de estupefacientes. La suspensión del procedimiento en este caso sólo serviría para prolongar el uso del inmueble con finalidad delictiva.

En quinto lugar [art. 1 *bis.7 e*)], no cabe la suspensión del procedimiento cuando la entrada o permanencia se haya producido en inmuebles de titularidad pública o privada destinados a vivienda social, cuando *ya se hubiera asignado la vivienda a un solicitante por parte de la administración o entidad que gestione dicha vivienda*. En este caso, aunque puede que la vivienda esté todavía vacía (porque se ha asignado su uso a un solicitante que todavía no la ha ocupado por no haberse completado los trámites administrativos) se está privando de una alternativa habitacional a un tercero especialmente necesitado de ella.

Por último —letra f) del art. 1 *bis.7*—, la posibilidad de que el Juez decrete la suspensión del desahucio o del lanzamiento sólo resulta de aplicación a las ocupaciones ilícitas que se produjeron antes de la entrada en vigor del RD-ley 37/2020 (es decir, antes del 23 de diciembre de 2020). Con ello se pretende garantizar la tutela de las personas especialmente vulnerables durante la pandemia, pero sin incentivar las ocupaciones sin título («efecto llamada»).

Debe tenerse en cuenta que a estos efectos que en el RD-ley 37/2020 se contiene un régimen transitorio para los procedimientos verbales regulados en los arts. 250.1-2º, 4º y 7º que se encontraban en curso en el momento de su entrada en vigor²⁴, régimen que debe entenderse aplicable también ahora *mutatis mutandis* al supuesto en el que el desalojo traiga causa de un procedimiento penal derivado de la «ocupación pacífica» del inmueble.

²⁴ De acuerdo con su disposición transitoria primera «Las modificaciones introducidas en el artículo 1 del presente RD-ley [entre la que se incluye la adición del art. 1 bis al RD-ley 11/2020] afectarán a los procedimientos de desahucio que puedan iniciarse desde la entrada en vigor del mismo, así como a aquellos procedimientos que se encuentren en curso en los órganos judiciales, aun cuando ya se hubiera decretado la suspensión conforme a las redacciones anteriores del RD-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». No obstante lo anterior, no se aplicará la suspensión prevista en el artículo 1 del referido RD-ley 11/2020, de 31 de marzo, a aquellos procedimientos de desahucio que se hubieran suspendido conforme a lo previsto en dicho artículo [y] en los que [posteriormente] se hubiera acordado la reanudación por [no] quedar acreditada la vulnerabilidad económica del arrendador conforme a lo previsto en el apartado 4 del citado artículo. Se trata con evitar con este segundo inciso que se presenten peticiones de suspensión recurrentes sin fundamento que sólo pretenden entorpecer el proceso.

II.4. Procedimiento para decretar la suspensión del lanzamiento de la vivienda «okupada» de las personas vulnerables

II.4.1. *La vía civil*

Las reglas procedimentales que se prevén en el art. 1 bis del RD-ley 11/2020 están pensadas para el caso de que la solicitud de suspensión se plantee en el seno de un procedimiento civil (normalmente, como se ha avanzado, por la vía del «desahucio exprés» del art. 250.1-4º.II LEC si estamos ante una persona física o por el cauce general del juicio de tutela sumaria del primer párrafo del art. 250-1-4º si estamos ante una empresa u otra persona jurídica que no puede beneficiarse de la vía «exprés²⁵«).

En estos supuestos, una vez que el procedimiento es iniciado por el propietario (que debe dirigirse frente a los «desconocidos ocupantes de la vivienda» *ex* art. 437.3 *bis* de la LEC) cabe plantearse la suspensión del procedimiento, que puede decretarse en cualquier momento procesal durante el juicio verbal, y, en especial, en el momento previo al lanzamiento.

El tenor literal del art. 1 *bis*.1 señala que la suspensión es una «facultad» del Juez, pero en la vía civil es claro que dicha facultad no puede ser ejercitada de oficio: es la persona que ocupa ilícitamente la vivienda la que debe acreditar su situación de vulnerabilidad, de modo que la suspensión debe instarse por la parte a la que interesa²⁶.

La solicitud puede ser planteada, por tanto, por la persona dependiente o víctima de violencia contra la mujer, o por el progenitor, tutor o guardador de hecho del menor (o incluso por éste mismo, si se trata de un menor no acompañado). También por el guardador de hecho de la persona dependiente con la que se convive en la vivienda, si esta padece una discapacidad que le impide presentar dicha solicitud por sí misma.

No hay un plazo preclusivo para solicitar la suspensión por parte de los ilícitos ocupantes de la vivienda, que pueden por tanto pedirla en la vía civil²⁷ en cualquier

²⁵ Con todo, cabría también pensar que la suspensión pudiera decretarse en relación con un procedimiento iniciado por una comunidad de vecinos por la vía del art. 7.2 de la Ley de Propiedad Horizontal, que puede acabar con el lanzamiento de quien está llevando a cabo actividades prohibidas, molestas, insalubres, nocivas, peligrosas o ilícitas, cuando quien las lleva a cabo, como es nuestro caso, no es el propietario.

²⁶ Ello se hará mediante un incidente de suspensión extraordinaria del desahucio o del lanzamiento (art. 1.1 párrafo primero del RD-ley 11/2020, por analogía).

²⁷ *Vid.* (Carrasco y Cordón, 2021:3 del documento en formato PDF). Señalan estos autores que cuando se solicita en la vía civil estamos ante un incidente de suspensión promovido dentro del juicio de desahucio tramitado por el cauce del juicio verbal, de modo que no resulta preceptiva la intervención de abogado y procurador, lo que resultará en la práctica importante en estos supuestos de «ocupación» ilícita de viviendas.

momento anterior al lanzamiento²⁸. Se puede solicitar, por tanto, incluso para paralizar el «desahucio exprés» previsto en el art. 444.1 *bis* LEC. El art. 1 *bis*.6 añade que a los efectos del traslado del expediente a los servicios sociales previsto en el artículo 150.4 LEC se entenderá que concurre el consentimiento de la persona demandada por la mera presentación de su solicitud de suspensión.

El solicitante deberá además aportar la documentación pertinente (*en todo caso*, dice el precepto) que demuestre que se dan todas las circunstancias de vulnerabilidad previstas en la norma para que proceda dicha suspensión. Una vez que el Letrado de la Administración de Justicia reciba la documentación aportada debe dar traslado de ella de forma inmediata a los servicios sociales competentes para que estos emitan un informe en el que se valore la situación de vulnerabilidad de la persona o personas que hayan fijado ilícitamente en el inmueble su vivienda, y se identifiquen las medidas a aplicar por la administración competente²⁹.

De ello se desprende que, en principio, quienes valoran la suficiencia de la documentación para definir si la situación de vulnerabilidad alegada encaja con lo previsto en la norma son los servicios sociales, que deberán emitir su informe en el plazo máximo de quince días (art. 1 *bis*.4). Pero es claro que dicho informe, aunque resulta necesario, no es vinculante para el Juez, que puede, por tanto, considerar acreditada la situación de vulnerabilidad atendiendo a cualquier otra documentación que obre en el expediente³⁰ incluso en contra del criterio de los servicios sociales³¹. El Juez también puede a mi juicio decretar la situación de vulnerabilidad cuando el informe de los

²⁸ Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que ese plazo será breve en el caso del desahucio exprés del segundo párrafo del art. 250.1-4º, en donde el párrafo segundo del art. 441.1 *bis* prevé que, si el demandante hubiera solicitado la inmediata entrega de la posesión de la vivienda, en el decreto de admisión de la demanda se requerirá a sus ocupantes para que aporten, en el plazo de cinco días desde la notificación de aquella, título que justifique su situación posesoria. Si no se aportara justificación suficiente, el tribunal ordenará mediante auto la inmediata entrega de la posesión de la vivienda al demandante, siempre que el título que se hubiere acompañado a la demanda fuere bastante para la acreditación de su derecho a poseer.

²⁹ Señalan, con acierto, Carrasco Perera y Córdón Moreno que el Letrado de la Administración de Justicia tiene la facultad de inadmitir la solicitud (dando previamente un plazo de subsanación para que se aporte, en su caso, la documentación necesaria) si de los documentos presentados por el solicitante se desprende «con claridad» que no concurre una de las situaciones de vulnerabilidad que la Ley pretende amparar (Carrasco y Córdón, 2021:3 del documento en formato PDF).

³⁰ *Vid.*, en este mismo sentido, Carrasco y Córdón, 2021:5 del documento en formato PDF.

³¹ El informe de los servicios sociales no es por tanto una prueba ni un documento administrativo de los previstos en el art. 319.2 LEC, como señalan Carrasco y Córdón, 2021:5 del documento en formato PDF.

servicios sociales no se ha emitido en el plazo de quince días legalmente previsto³² o cuando resulte claramente incompleto o no presente datos concluyentes³³.

El segundo inciso del art. 1 *bis*.5 señala tres supuestos en los que juez debe ordenar la continuación³⁴ del procedimiento, rechazando así la petición de suspensión mediante el correspondiente auto motivado, que sólo puede ser objeto de recurso de reposición³⁵.

Se trata, en primer lugar, de aquellos casos en los que el solicitante de la suspensión no haya acreditado su situación de vulnerabilidad social y/o la carencia de alternativa habitacional para sí mismo o para alguna de las personas vulnerables que tiene a su cargo, supuesto en el que el lanzamiento no supone un especial peligro frente a la COVID-19, que es la necesidad que justifica el régimen excepcional del art. 1 *bis* del RD-ley 11/2020.

En segundo lugar, tampoco procederá decretar la suspensión del procedimiento cuando el solicitante no tuviera legitimación activa para instarla *conforme a lo señalado en el apartado 2 de este artículo* (es decir, porque no reúne las circunstancias económicas señaladas en el art. 5.1 a) del RD-ley 11/2020). En realidad, no se trata de un supuesto de falta de legitimación activa, sino de falta de acreditación de la vulnerabilidad económica del solicitante, que debe estar presente en todo caso junto a su vulnerabilidad social.

Por último, se debe denegar la suspensión cuando el Juez observe que concurre alguna de las causas absolutas de exclusión conforme a lo dispuesto en el art. 1 *bis*.6. (por ejemplo, porque la vivienda «okupada» pertenece a una persona física que no es titular de más de 10 viviendas)³⁶.

En todos estos casos el propietario podrá hacer valer su derecho a través de un incidente de suspensión extraordinario y contradictorio, puesto que no parece posible en el marco de un proceso civil que se acuerde una suspensión inicial *inaudita parte* sometida a una ulterior ratificación o alzamiento por parte del juzgador que la decretó³⁷.

³² En cualquier caso, es claro que dicho plazo no es preclusivo, el juez deberá tener en cuenta el informe siempre que llegue antes del día límite para su valoración, hasta el momento inmediatamente anterior a dictar el auto donde se acuerde la suspensión o la continuación del procedimiento. Así lo señalan Carrasco y Córdón Moreno, 2021:6 del documento en formato PDF.

³³ En este último sentido, *vid.* Carrasco y Córdón, 2021:5 del documento en formato PDF.

³⁴ El procedimiento no se debe en rigor «reanudar», porque no se ha suspendido, de ahí que se emplee el término «continuación».

³⁵ Así lo señalan Carrasco y Córdón, 2021:4 del documento en formato PDF.

³⁶ En la práctica no será posible que el Juez decrete la continuación del procedimiento si aprecia que existe también una especial situación de vulnerabilidad en el propietario de la vivienda «okupada». El art. 1.4 del RD-ley 11/2020 contempla esta posibilidad para el caso de arrendamiento, pero en este caso la suspensión sólo cabe si el propietario es una persona jurídica o una persona física que es titular de más viviendas.

³⁷ Así lo señalan Carrasco y Córdón, 2021:4 del documento en formato PDF.

El párrafo segundo del art. 1 *bis*.2 reitera que el Juez deberá tomar su decisión «*previa valoración ponderada y proporcional del caso concreto*». La norma señala dos criterios de valoración a los que el Juez debe atender de manera preferente para determinar la proporcionalidad de la medida de suspender el procedimiento.

Se trata, en primer lugar, de revisar si la entrada o permanencia en el inmueble está motivada por una situación de *extrema necesidad*, para lo que el Juez deberá tener especialmente en cuenta el informe de los servicios sociales. Será a estos efectos requisito ineludible para apreciar la extrema necesidad la falta de una alternativa habitacional viable, como ya se ha señalado, pero el Juez podrá recurrir a otros indicios que acrediten dicha situación, como puede ser la existencia de enfermedad física o mental, adicciones o cualquier otra característica de las personas vulnerables que han «okupado» la vivienda que incrementa de manera objetiva la necesidad de contar con una residencia permanente, hasta poder ser considerada como «extrema».

En segundo lugar, se debe atender *al grado de cooperación* de los habitantes de la vivienda con las autoridades competentes en la búsqueda de soluciones para una alternativa habitacional, de modo que se podrá continuar el procedimiento frente a quienes estén tratando de prolongar la ocupación ilícita con su pasividad o falta de interés frente a los requerimientos de los servicios sociales que están procurando encontrar una alternativa habitacional para ellos.

Ello es coherente con que, de acuerdo con el párrafo segundo del art. 1 *bis*.5, durante la vigencia de la suspensión las administraciones públicas deben intentar satisfacer la necesidad habitacional de la persona en situación de vulnerabilidad de acuerdo con lo indicado en el informe de los servicios sociales, o buscando otras alternativas que consideren adecuadas. Si consiguen satisfacer dicha necesidad deberán comunicarlo *inmediatamente* al Tribunal competente, de manera que el Juez dicte auto en el plazo máximo de tres días acordando el levantamiento de la suspensión del procedimiento y el correspondiente lanzamiento.

II.4.2. La vía penal

Como ya se ha señalado, las previsiones procedimentales del art. 1 *bis* del RD-ley 11/2020 estaban únicamente pensadas para procedimientos civiles, puesto que proceden de la redacción del RD-ley 37/2020, y el caso de la «ocupación pacífica» perseguible en vía penal se añadió posteriormente a través del RD-ley 1/2021.

Con todo, la práctica totalidad de estas reglas procedimentales pueden aplicarse a mi juicio *mutatis mutandis* a la posible suspensión del desalojo decretado en una condena penal por «ocupación pacífica» de inmuebles del art. 245.2 CP. Así, ocurre, en especial, con la falta de un plazo preclusivo para solicitar la suspensión; con la necesidad de acreditar ante al Juez la condición de persona vulnerable a los efectos del art. 1 bis del RD-ley 11/2020; con la necesidad de que exista un informe de los servicios sociales y su falta de carácter vinculante para el Juez; con los casos en los que el Juez debe rechazar la petición de suspensión del art. 1 bis.5 y con los criterios que deben informar la decisión del Juez de acuerdo con el párrafos segundo del art. 1.bis.2.

Resulta posible, además, plantearse si cabe solicitar la suspensión cuando se haya decretado el desalojo como medida cautelar en el seno de un procedimiento penal del art. 245.2 CP³⁸. Dicha vía es un instrumento especialmente útil para recuperar la posesión de la vivienda ilícitamente usurpada, en la medida en que el Fiscal puede solicitar el desalojo incluso a partir del atestado judicial que entra en el juzgado de guardia o de una denuncia presentada en la propia Fiscalía, siempre que cuente con datos suficientes y se den los requisitos generales exigidos en la legislación procesal penal para tomar esta medida cautelar (es decir, *fomus boni iuris*³⁹, *periculum in mora* y proporcionalidad de la medida)⁴⁰.

En la Instrucción núm. 1/2020 de la Fiscalía General del Estado⁴¹ se precisa que la medida resultará en principio adecuada con carácter general cuando el titular del inmueble sea una persona *física* (aunque en nuestro caso será titular de más de diez viviendas), una persona jurídica de naturaleza pública o una entidad pública sin ánimo de lucro, en claro paralelismo con lo dispuesto en el art. 250.1-4º, párrafo segundo LEC.

³⁸ La provisión de la medida cautelar es posible en este caso porque aunque las previsiones de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECrim) que establecen el procedimiento para el enjuiciamiento de delitos leves no prevé expresamente esta posibilidad, se admite por la jurisprudencia menor de las Audiencias Provinciales como diligencia del art. 13 LECrim que resulta necesaria para tutelar el bien jurídico protegido por el tipo penal (que en este caso es el disfrute pacífico y sin perturbaciones del *ius possidendi* sobre la vivienda vacía). Cabe por tanto que en el delito de ocupación pacífica del art. 245.2 CP el Juez adopte como medida cautelar el desalojo y la restitución de la vivienda objeto del delito a su legítimo titular. Vid la Instrucción núm. 1/2020, de la Fiscalía General del Estado, p. 14-15.

³⁹ Aquí el *fumus* concurrirá prácticamente siempre, en la medida en que sólo será necesario verificar que existen indicios sólidos de la ejecución del delito, lo que será fácil de comprobar en la práctica.

⁴⁰ Vid. la Instrucción núm. 1/2020, de la Fiscalía General del Estado, p. 13-14. La Instrucción aclara que la medida cautelar puede ser solicitada por el Fiscal también en cualquier momento del procedimiento penal, incluyendo el de la celebración del juicio oral.

⁴¹ BOE de 25 de septiembre.

Pero en esta misma Instrucción también se señala que si (como es nuestro caso) la vivienda está deshabitada o no se encuentra en proceso de comercialización o reforma para permitir su futuro uso la medida cautelar no debe solicitarse por la fiscalía de forma automática, siendo necesario que concurren «otras circunstancias» que aconsejen su adopción (como podría ser, por ejemplo, un riesgo grave de deterioro de la vivienda).

Con todo, en la Instrucción no se descarta que el Fiscal pueda solicitar cautelarmente el desalojo incluso en el caso en el que la víctima de la usurpación sea una persona *jurídica* de derecho privado y estemos ante una vivienda vacía, siempre que se constate por las circunstancias del caso un «efectivo riesgo de quebranto relevante de los bienes jurídicos» de dicha persona jurídica⁴². Lo que sin duda será el caso si hay evidente riesgo de devastación del inmueble.

Debe tenerse en cuenta, además, que en el juicio de proporcionalidad que el Juez penal debe llevar a cabo cuando decide ordenar la medida cautelar no sólo deben contraponerse los derechos del propietario víctima del delito con los de los ocupantes, sino también los de los vecinos y/o colindantes a los que la ocupación ilícita les pueda suponer un perjuicio directo en el disfrute de sus derechos. Cabe, por tanto, que la medida cautelar se considere proporcionada incluso cuando hay personas especialmente vulnerables, como ocurre en nuestro caso.

Con todo, no parece que la suspensión que se prevé en el art. 1 *bis* del RD-Ley 11/2020 tenga un sentido práctico en relación con esta medida cautelar en los procesos de «ocupación pacífica». Y ello porque en la Instrucción núm. 1/2020 expresamente se prevé que cuando el Fiscal solicite como medida cautelar el desalojo de quienes han «usurpado pacíficamente» la vivienda deshabitada debe dar a la vez traslado a los servicios sociales si entiende que existe una situación de especial vulnerabilidad en los ocupantes (se citan situaciones de «claro desamparo, menores, personas con discapacidad, etc.). Y el Fiscal no puede solicitar la ejecución de la medida cautelar que, en su caso, conceda el Juez hasta que los Servicios Sociales adopten «*con carácter*

⁴² Se señala en la Instrucción 1/2020 que (p. 17) que: «*Asimismo, podrá instarse la adopción de la medida cautelar cuando la víctima de la usurpación resulte ser una persona jurídica de naturaleza privada, siempre y cuando, atendidas las concretas circunstancias concurrentes, se constate la existencia de un efectivo riesgo de quebranto relevante para los bienes jurídicos de la misma, extremo que habrá de valorarse en los anteriores términos en aquellos casos en los que el inmueble no parezca gozar de un uso o una expectativa de uso actuales*».

necesariamente previo al desalojo»⁴³ las medidas oportunas para la protección de estas personas, «proveyendo en su caso las soluciones residenciales que procedan».

III. LA POSIBLE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA SUSPENSIÓN DE LOS DESAHUCIOS O LANZAMIENTOS EN CASO DE «OCUPACIÓN PACÍFICA» DE INMUEBLES

Es evidente que la redacción del art. 1 *bis* del RD-ley 11/2020 que surge de la disposición final primera del RD-ley 1/2021 resulta llamativa, en la medida en que permite al Juez detener el juicio de desahucio o el lanzamiento en la vía penal en un caso en el que quienes se benefician de forma directa de la suspensión no sólo han cometido un ilícito penal al acceder a la vivienda «okupada», sino que lo siguen cometiendo en el momento en el que solicitan la suspensión, al mantenerse ilegalmente en la posesión del inmueble. Resulta, asimismo, llamativo que ello se haga por parte del Gobierno a través del instrumento del RD-ley.

De ahí que esta extensión de la posibilidad de suspender el lanzamiento a los casos de «ocupación pacífica» de viviendas plantee diversas cuestiones desde el punto de vista constitucional. Ello explica que diversos incisos del preámbulo del RD-ley 1/2021, así como su disposición final primera (que es la que introduce este supuesto en el art. 1 *bis* del RD-ley 11/2020) fueran objeto del recurso de inconstitucionalidad núm. 998-2021, promovido por el Grupo Popular en el Congreso⁴⁴. Además, esta misma disposición final primera ha sido objeto del recurso de inconstitucionalidad n.º 2222-2021, promovido por el Grupo Parlamentario VOX en el Congreso⁴⁵.

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que el contenido la disposición impugnada en ambos recursos se integra en el régimen general del art. 1 *bis* del RD-ley 11/2020, redactado por el RD-ley 37/2027, y ha sido objeto de tres prórrogas ulteriores mediante los Reales Decretos-leyes 8/2021, 16/2021 y 21/2021. Creo que es conveniente, por tanto, hacer un análisis más amplio de la cuestión que incluya las cinco normas para dar una respuesta lo más completa posible.

A estos efectos debe partirse del hecho de que, de acuerdo con el art. 86.1 CE, la potestad legislativa del Gobierno (que se ejercita a través del instrumento del RD-ley) tiene un carácter eminentemente excepcional y provisional.

⁴³ *Vid.* la Instrucción núm. 1/2020, de la Fiscalía General del Estado, p. 18.

⁴⁴ BOE de 23 de marzo.

⁴⁵ BOE de 27 de mayo.

De ahí que el TC haya establecido de manera constante la doctrina —así, entre las más recientes, las SSTC 134/2021⁴⁶, 111/2021⁴⁷, 110/2021⁴⁸, 16/2021⁴⁹, 14/2020,⁵⁰ y 105/2018⁵¹— que es necesario verificar que existe un «caso de extraordinaria y urgente necesidad» que justifica el recurso al RD-ley, considerado en su integridad o como acto unitario de legislación. Si no existe legitimidad constitucional para utilizar este instrumento normativo por parte del Gobierno debe concluirse que la totalidad de la norma resulta inconstitucional y, por tanto, nula, de manera que no procede el análisis de la constitucionalidad de algunas de sus disposiciones en concreto.

Si lo que se impugna ante el TC es el RD-ley considerado en su integridad el Tribunal Constitucional comprueba la existencia de dos elementos. En primer lugar, debe tenerse en cuenta la explicación explícita y razonada por parte del Gobierno de los motivos que justifican la existencia de una extraordinaria y urgente necesidad que precisa el recurso al RD-ley⁵².

Además, en segundo lugar, debe comprobarse la existencia de una conexión lógica («conexión de sentido», en la terminología constitucional) entre la situación de urgencia definida por el Gobierno y las medidas concretas adoptadas para afrontar dicha situación.

Sin embargo, cuando el recurso de inconstitucionalidad se proyecta sobre una o varias de las disposiciones concretas de un RD-ley, según la doctrina del TC lo que hay que verificar es si la situación de urgencia y necesidad concurre tanto en relación con el RD-ley como acto unitario de legislación como específicamente en el precepto o preceptos impugnados⁵³ (SSTC 110/2021, FJ 4, 111/2021, FJ 5, 150/2017⁵⁴, FJ 6; 170/2012⁵⁵, FJ 3;

⁴⁶ ES:TC:2021:134, FJ 3.

⁴⁷ ES:TC:2021:111, FFJJ 4 y 5.

⁴⁸ ES:TC:2021:110, FFJJ 4 y 5.

⁴⁹ ES:TC:2021:16, FFJJ 3 y 4.

⁵⁰ ES:TC:2020:14, FFJJ 2 y 4.

⁵¹ ES:TC:2018:105, FJ 3.

⁵² La argumentación y motivos que, a juicio del Gobierno, justifican la necesidad de actuar por la vía de la legislación urgente puede contenerse en la exposición de motivos o preámbulo del RD-ley, en el debate parlamentario de convalidación o incluso en el expediente de elaboración de la norma (SSTC 134/2021; 111/2020, 110/2021, entre otras). Si dicha motivación no existe, es notoriamente insuficiente por consistir en una mera apelación a fórmulas genéricas, estereotipadas o rituales o es claramente abusiva o arbitraria el TC puede rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como de ‘extraordinaria y urgente necesidad’ y declarar la inconstitucionalidad por inexistencia del presupuesto habilitante para el uso del Real Decreto Ley (*vid.* entre otras, las SSTC 134/2021, FJ 3; 110/2021, FJ 6; 156/2015, FJ 5, 242/2021, FJ 3 y 18/2016, FJ 3).

⁵³ Con todo, resulta posible que una disposición en concreto cuente con una causa habilitante específica y distinta a la que se apreció por el Gobierno para la aprobación, como acto unitario de un RD-ley concreto (SSTC 111/2021, FJ 6 y 110/2020, FJ 8).

⁵⁴ ES:TC:2017:150.

⁵⁵ ES:TC:2012:170.

31/2011⁵⁶, FJ 4; 137/2011⁵⁷, FJ 5 y 29/2015⁵⁸, FJ 3). Resulta necesario, además, verificar que existe una «conexión de sentido» (es decir, una vinculación específica) entre la situación que se ha definido como extraordinaria y urgente y la medida adoptada en la disposición o disposiciones impugnadas para afrontar dicha situación.

III.1. El RD-ley 37/2020

El análisis de constitucionalidad al que nos enfrentamos exige, en primer lugar, afrontar la redacción originaria del art. 1 *bis* del RD-ley 11/2020, que proviene del art. 1, apartado dos, del RD-ley 37/2020.

Dicho RD-ley establece la estructura normativa en la que se integró la modificación introducida apenas unos días después por el RD-ley 1/2021 en relación con la posibilidad de suspender el procedimiento también en los casos de «ocupación pacífica» de viviendas, de modo que si concluimos que la introducción de este art. 1 *bis* en nuestro Ordenamiento jurídico se llevó a cabo sin respetar lo dispuesto en el art. 86.1 CE, siendo por tanto inconstitucional y nula, no resulta necesario pronunciarse sobre las modificaciones que se introdujeron en su redacción a través del RD-ley 1/2021 ni por las sucesivas prórrogas del régimen de suspensión previstas en los reales decretos leyes 8/2021 y 16/2021.

De acuerdo con la doctrina antes expuesta, para valorar la compatibilidad de un RD-ley —considerando en su integridad o como acto unitario de legislación— con el art. 86.1 CE es necesario, en primer lugar, valorar la existencia de una «extraordinaria y urgente necesidad» para promulgar el RD-ley 37/2020.

Pues bien, en mi opinión la motivación que se contiene en la exposición de motivos de esta norma es suficiente para acreditar la existencia del presupuesto que habilita al Gobierno para el uso del instrumento del RD-ley conforme al art. 86.1 CE. En dicha exposición de motivos el Gobierno argumenta que su contenido trata de dar respuesta a una situación de extraordinaria y urgente necesidad en materia de vivienda y transportes planteada por la pandemia de la COVID-19⁵⁹, pandemia que provocó una crisis sanitaria, social y económica sin precedentes en España.

⁵⁶ ES:TC:2011:31.

⁵⁷ ES:TC:2011:137.

⁵⁸ ES:TC:2015:29.

⁵⁹ Se señalaba que «*En este contexto, es preciso seguir avanzando a través de soluciones efectivas, ponderadas y equilibradas para asegurar la protección social de las personas y hogares en el ámbito de la vivienda y utilizar para ello el instrumento jurídico del RD-ley ya que el requisito de extraordinaria necesidad y la urgencia de las medidas se apoyan y justifican en sólidos motivos. El primer motivo de urgencia y necesidad de las medidas deriva de la combinación de una situación sociosanitaria sin*

Confirma dicha apreciación el análisis de la doctrina del TC en la materia. A estos efectos resulta especialmente relevante acudir a las SSTC 110/2021⁶⁰ y 111/2021⁶¹, ambas de 13 de mayo de 2021, que son las primeras que resuelven los recursos planteados ante el TC en relación con el largo rosario de reales decretos-leyes promulgados para atajar las consecuencias de la pandemia durante el último año y medio.

En la STC 110/2021, y aunque el objeto principal del recurso se refería a la disposición final segunda del RD-ley 8/2020, que modificó la composición de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia para incluir en ella al entonces Vicepresidente del Gobierno, lo relevante a mi juicio es que el TC acepta sin oponer objeción alguna los argumentos aportados por el Gobierno en relación con la situación de extraordinaria y urgente necesidad del RD-ley considerado en su totalidad⁶² (aunque ni la necesidad urgente provocada por la pandemia ni la conexión de sentido estuvieran presentes a juicio del Tribunal en relación con la concreta disposición impugnada⁶³). Así, el TC señala en su sentencia (FJ 5) que:

«Son patentes, en primer lugar, las razones en general aportadas por el Gobierno para justificar la adopción de este RD-ley, intitulado de «medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19» y dictado tras el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por esa misma

precedentes en nuestro país, que ha llevado a declarar el estado de alarma, y que ocasiona las más graves consecuencias en la salud de las personas, con la difícil situación económica y social por la que atraviesan un gran número de hogares, que pueden verse abocados a perder la vivienda en la que residen en el contexto de la pandemia, tratándose de una situación ante las que los poderes públicos deben actuar, activando todos los instrumentos de política social y de vivienda a su disposición. Y, el tercer elemento que da fundamento a la urgencia y necesidad de las medidas es el mantenimiento en los últimos años, según los datos del Consejo General del Poder Judicial, de un número de desahucios y lanzamientos ante el que es preciso adoptar medidas inmediatas con objeto de reforzar la coordinación entre los órganos judiciales y los servicios sociales competentes, de modo que se asegure la protección de las personas más vulnerables desde el punto de vista social y económico, a las que deben ofrecerse medidas de apoyo para superar su situación».

⁶⁰ La sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra determinadas disposiciones del RD-ley 8/2020 de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

⁶¹ En ella se resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversas disposiciones del RD-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo.

⁶² De ahí que el TC concluya el FJ 5 de la sentencia que: *«Es suficiente con lo anterior para dejar constancia de la situación de extraordinaria y urgente necesidad que el Gobierno apreció y justificó, con alcance general, al dictar este RD-ley; situación que este tribunal no puede sino reconocer y compartir».*

⁶³ Se señala a este respecto en la sentencia (FJ 7) que *«No resulta posible determinar qué razonable conexión de sentido pudiera existir entre, de una parte, las circunstancias y necesidades de emergencia desencadenadas a raíz de la pandemia y, de otra, la parcial reordenación de la composición de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia; cuyas funciones propias (apartados 1 y 4 del artículo 6 de la Ley 11/2002) no guardan relación alguna con los motivos y finalidades que llevaron al dictado del RD-ley 8/2020, ni resultan afectadas por la disposición impugnada».*

pandemia; disposición; esta última, a la que el RD-ley hace de continuo referencia. *Ni los recurrentes ponen en entredicho tal justificación de conjunto, ni la misma ha sido de otro modo controvertida en el presente proceso; ni este tribunal puede dejar de reconocer la situación de emergencia (sanitaria, social y económica) que estuvo en el origen de este RD-ley*, sin que constatarlo así suponga, claro es, anticipar cosa alguna, en términos jurídico-constitucionales, sobre la validez de las medidas incorporadas a su texto.

El preámbulo del RD-ley se extiende sobre tales circunstancias de emergencia, y pormenoriza los objetivos a los que en general se orientan las medidas que establece, objetivos cifrados (apartado I), en «reforzar la protección de los trabajadores, las familias y los colectivos vulnerables», en «apoyar la continuidad en la actividad productiva y el mantenimiento del empleo» y en «reforzar la lucha contra la enfermedad»; todo ello en el contexto de la pandemia que se sufre y de sus consecuencias inmediatas. [el énfasis es propio]

Un razonamiento casi idéntico a éste se contiene en la STC 111/2021, en donde el TC afirma con toda claridad en cuanto a la motivación que justifica el uso del RD-ley (considerado de manera unitaria) que:

«Ni los senadores recurrentes ponen en cuestión esa justificación de conjunto del RD-ley 15/2020 (antes bien, la comparten de modo expreso), ni este tribunal puede dejar de constatar la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad que el Gobierno apreció y explicitó, con carácter general, al aprobar ese decreto-ley, en los términos indicados».

Se trata de una doctrina que es directamente trasladable a nuestro caso, de modo que se puede constatar la existencia una explicación suficiente por parte del Gobierno sobre la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad provocada por la pandemia que hacía la necesaria la adopción de medidas en materia de transporte y de vivienda ante situaciones de especial vulnerabilidad (como se señala en el mismo título de la norma).

Como ya hemos señalado, cuando lo que nos planteamos es si la existencia de una situación de «*extraordinaria y urgente necesidad*» se proyecta sobre una disposición en concreto es necesario verificar si la situación de urgente necesidad *también* se justifica en el caso concreto del precepto impugnado (esto es, en relación con el art. 1, apartado dos, del RD-ley 37/2020).

En mi opinión ello es así, puesto que, en la exposición de motivos de la norma, aunque de forma muy concisa, se aporta una explicación suficientemente *explícita y razonada* del motivo que, *a juicio del Gobierno*, aconsejan el uso del RD-ley en este caso específico.

Así, se señala en dicha exposición de motivos que:

«En segundo lugar, se introduce un nuevo artículo 1 bis en el referido RD-ley 11/2020, de 31 de marzo, con objeto de dar respuesta a las situaciones en las que los procedimientos de desahucio y lanzamiento afectan a personas económicamente vulnerables sin alternativa habitacional, en los que se atribuye al Juez la facultad de suspender el lanzamiento, previa valoración ponderada y proporcional del caso concreto y las circunstancias, *hasta que los servicios sociales competentes puedan ofrecer las soluciones más adecuadas que hagan frente a la carencia de una vivienda digna, en el contexto de la excepcionalidad del estado de alarma*». [el énfasis es propio].

También creo que, a la luz de la doctrina del TC, las medidas que se incorporan en la redacción del art. 1 bis del RD-ley 11/2020 a través de este art. 1., apartado 2 del RD-ley 37/2020 tienen una «conexión de sentido» (es decir, una conexión lógica) con la situación de urgente necesidad en materia de vivienda provocada por la pandemia de la COVID-19.

Es especialmente relevante a nuestros efectos el precedente de la STC 14/2020⁶⁴, que resolvió un caso similar a este, el del Real-Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler. En dicha sentencia, e incluso en un momento previo a la pandemia, el TC entendió que la excepcional situación económica y social entonces existente permitía las modificaciones que dicho RD-ley introdujo en el régimen de desahucios de la LEC.

Y debe recordarse que una de las medidas tomadas por el legislador en aquel momento se refería precisamente a la suspensión obligatoria del procedimiento de desahucio por falta de pago de la renta por tiempo de uno o tres meses (según el arrendador fuera persona física o jurídica) hasta que los servicios sociales tomaran una decisión sobre la posible situación de vulnerabilidad del arrendatario⁶⁵.

Sobre la adecuación de dicha medida al art. 86.1 de la Constitución el TC se limitó a señalar que:

«No es misión de este Tribunal comprobar o enjuiciar la utilidad o eficacia práctica de la reforma, o la suficiencia del régimen anterior. Solamente se nos plantea su «conexión de sentido» con la situación de extraordinaria y urgente necesidad previamente descrita (situación económica apurada, desprotección de arrendatarios y reducción de los desahucios practicados por este motivo). Y como esa conexión existe, el recurso debe ser desestimado en este punto».

En nuestro caso se prevé una suspensión temporal de los desahucios o lanzamientos para proteger a colectivos vulnerables frente a la pandemia de la COVID-19, de modo

⁶⁴ ES:TC:2020:14.

⁶⁵ A tal efecto se añadió de un nuevo apartado 5 al art. 441 LEC.

que existe una clara conexión o relación de congruencia entre la situación de urgente necesidad definida y la medida adoptada⁶⁶.

III.2. El RD-ley 1/2021

De acuerdo con la doctrina consolidada del TC (*vid.*, por todas, las STC 134/2021, FJ 4, con cita de otras) en los supuestos en que se plantean de manera simultánea cuestiones relativas al respeto de los límites materiales en relación con una disposición de un RD-ley y la concurrencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad se debe comenzar el análisis por la cuestión de si de la norma impugnada respecta los requisitos materiales constitucionalmente previstos en el art. 86.1 CE. Y ello porque solo en el caso de que se entienda que dichos límites han sido respetados tendría sentido examinar la concurrencia del presupuesto habilitante de la «extraordinaria y urgente necesidad». Ese será también, por tanto, el orden de mi análisis en relación con el RD-ley 1/2021.

III.2.1. *Inexistencia de vulneración de los límites materiales del RD-ley en la disposición final primera del RD-ley 1/2021*

Resulta ciertamente discutible si la extensión de la posibilidad de suspender el procedimiento de desahucio o el lanzamiento también a los casos de «ocupación pacífica» de viviendas que se prevé en la disposición adicional final primera del RD-ley 1/2021 «afecta» al contenido esencial del art. 33 CE, lo que iría en contra de lo dispuesto en el art. 86.1 CE.

Y ello porque es evidente que quien realiza un acto de estas características está privando al propietario del uso de la vivienda con una conducta que es expresamente

⁶⁶ La posterior declaración de nulidad de algunos artículos (7, 9, 10 y 11) del real decreto que decretó el «primer estado de alarma» (Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo) y de algunas de sus prórrogas (en concreto, las de los Reales Decretos 476/2020, de 27 de marzo, 487/2020, de 10 de abril, y 492/2020, de 24 de abril mediante la STC148/2021, de 14 de julio de 2021 (ES:TC:2021:148) no altera a mi juicio dicha conclusión. El estado de alarma no es sino un mecanismo más (aunque sea de importancia trascendental, al incidir sobre derechos fundamentales) para hacer frente a la pandemia. Lo que justifica el uso del instrumento normativo del RD-ley no es la vigencia del estado de alarma, sino la existencia de una situación fáctica extraordinaria, la necesidad de dar respuesta a dicha necesidad de modo urgente y el requisito de que exista una conexión lógica entre la situación que se pretende afrontar y la medida tomada con urgencia por la vía del RD-ley, circunstancias todas ellas que se dan a mi juicio en nuestro caso. Por este mismo motivo, no creo que debe alterar el juicio sobre la constitucionalidad del texto la sentencia de 27 de octubre de 2021 (sin número asignado en el momento de redactar estas líneas) en el recurso de inconstitucionalidad sobre la nulidad de algunos preceptos de las «prórrogas del estado de alarma». La sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 5342-2020 contra distintos preceptos del Decreto 926/2020, de 25 de octubre y contra varios apartados de la Resolución de 29 de octubre de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por dicho Real Decreto. También se recurren distintos preceptos del Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorrogó el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020.

tipificada como delito en nuestro Ordenamiento jurídico, conducta que frecuentemente se lleva a cabo, además, a través de grupos organizados o «mafias» que se sirven de menores u otras personas vulnerables para perpetrar el delito.

Ello implica no sólo un vaciamiento temporal del contenido del derecho del propietario, sino también que este tenga que seguir haciendo frente a las cargas y gastos derivados de la titularidad. Es además frecuente en la práctica que el propietario sufra las consecuencias del deterioro acelerado de la vivienda que se suele producir en estos casos. En este sentido, la suspensión del procedimiento civil o penal no hace sino prorrogar (por hipótesis, hasta casi 10 meses) esta situación perjudicial para su derecho.

Se trata de una cuestión compleja, pero ya adelanto que, en mi opinión, la medida de suspender el juicio verbal de tutela sumaria de la posesión (en sus modalidades «ordinaria» o «exprés») o el lanzamiento decretado en el marco de un proceso penal derivado de la «ocupación pacífica» de una vivienda deshabitada es compatible con la doctrina que ha establecido el Tribunal Constitucional en casos similares.

Estamos ante un supuesto en el que el Gobierno ha estimado que el lanzamiento de la vivienda «okupada» en las circunstancias sociales y sanitarias vigentes en aquel momento perjudicaría de forma muy importante a personas especialmente vulnerables, estableciendo un equilibrio de derechos en los que se sacrifican temporalmente los del propietario para proteger otros intereses, en especial el derecho la salud de personas que no tienen una alternativa habitacional⁶⁷.

Para ello resulta esencial resaltar que, como hemos explicado ya en el presente trabajo, el legislador ha tratado de modular el impacto que la suspensión provoca en los propietarios estableciendo un elenco de restricciones muy detalladas para que dicha suspensión pueda ser decretada por el Juez, tanto desde el punto de vista subjetivo como desde el ángulo temporal y procedimental. Son estas cautelas las que garantizan que la suspensión del procedimiento sólo pueda producirse en el caso de personas realmente vulnerables y en circunstancias muy concretas de *extrema necesidad*.

También debe recordarse que la paralización temporal del desahucio o del lanzamiento es independiente de las consecuencias penales que correspondan en su caso

⁶⁷ Otra cosa es si el derecho a una indemnización o compensación pecuniaria para dichos propietarios en los casos en los que se efectivamente se decretó la suspensión es suficiente y adecuado, cuestión que, sin embargo, merece un análisis separado al haberse establecido un sistema de compensación en cierta medida común para los arts. 1 y 1 *bis* del RD 11/2020 a través de lo dispuesto, como se hace en el siguiente apartado del presente trabajo.

por la usurpación ilícita del inmueble, que no se ven afectadas. No se trata, por tanto, de «legalizar la ocupación», ni de mitigar la pena que corresponde a quien ilícitamente usurpa el inmueble, sino de tener en cuenta de manera transitoria el especial estado de necesidad y vulnerabilidad que puede concurrir en quien lleva a cabo dicha usurpación mientras existe una situación de emergencia sanitaria.

La conclusión que acabo de avanzar se confirma si realizamos un rápido recorrido por la doctrina del TC en supuestos similares al nuestro, en donde se discute la posible existencia de una intromisión excesiva en el derecho de propiedad en relación con medidas en materia de vivienda dictadas a través del instrumento del RD-ley.

Dicha doctrina ha establecido un umbral muy elevado para determinar en qué supuestos existe una verdadera «afectación» al derecho del art. 33 CE que hace inconstitucional el uso del RD-ley por parte del Gobierno.

En esta materia las sentencias más relevantes son las SSTC 134/2021, 93/2015⁶⁸ y 16/2021, y aunque estas dos últimas se refieren a decretos-leyes de ámbito autonómico, establecen una doctrina que es aplicable también a nuestro caso.

En la STC 134/2021 [FJ 4 b)] se recapitula la doctrina del TC sobre el término «afectar» del art. 86.1 CE, resaltando que la restricción que se introduce en el texto constitucional tiene que ser objeto de interpretación estricta. El Tribunal añade, además (con cita de las SSTC relevantes) que lo que le está vedado al decreto-ley es la regulación del régimen general de los derechos, deberes y libertades del título I CE, o que se vaya en contra del *contenido o elementos esenciales* de alguno de tales derechos. Ello implica que el decreto-ley no puede alterar ni *el régimen general* ni los *elementos esenciales* de los derechos, deberes y libertades del título I CE, lo que exigirá tener en cuenta la configuración constitucional del derecho o deber afectado en cada caso y la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate.

Dado que en nuestro caso no se plantea una alteración del régimen general de lo dispuesto en el título I CE, nuestro análisis debe ceñirse a si existe una afectación a los elementos esenciales o al contenido esencial del derecho de propiedad previsto en el art. 33 CE, teniendo en cuenta la configuración constitucional de este derecho y el alcance concreto de las restricciones que impone al propietario la disposición final primera del

⁶⁸ ES:TC:2015:93.

RD-ley 1/2021. Y para dicho análisis las SSTC 93/2015 y 16/2021 resultan de la máxima utilidad.

En la STC 93/2015 se impugnaron tres preceptos del Decreto-ley de Andalucía 6/2013, de 9 de abril, que establecían que *«forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico»* (art. 1.3); que contenían una definición de «vivienda deshabitada» ligada a esta obligación legal de destinarla a habitación (art. 25) y que tipificaban como infracción administrativa muy grave la conducta de *«no dar efectiva habitación a la vivienda en los términos establecidos del art. 25»* [art. 53.1 a)].

El TC decreta la existencia de una intromisión excesiva de la normativa andaluza recurrida en el derecho de propiedad por la intensidad con la que dicha normativa incidía en el contenido esencial del art. 33 CE, lo que resulta incompatible con lo dispuesto en el art. 86.1 CE.

El TC señaló, en especial (FJ 13) que el art. 1.3 del Decreto-ley controvertido:

« [...] más que delimitar un concreto sistema urbanístico o una determinada política de vivienda, se dirige a precisar el haz de facultades que integra este tipo de derecho de propiedad privada y, al mismo tiempo, a definir la función social del mismo, que son, como hemos visto, los dos elementos básicos que conforman el derecho de propiedad«, de donde se concluye que *«el artículo 1.3 concurre a establecer el régimen general del derecho de propiedad de la vivienda y dentro de él uno de sus elementos esenciales, lo que, por implicar «afectación» del mismo en el sentido que a este concepto le atribuye la doctrina constitucional, está vedado a esta modalidad de disposición con fuerza de ley»*. [el énfasis es propio]

En la reciente STC 16/2021, por su parte, se resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado contra dos Decretos-leyes del Gobierno de la Generalidad catalana (el Decreto-ley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda y el Decreto-ley 1/2020, de 21 de enero, por el que se modifica el anterior).

La sentencia declara la inconstitucionalidad de diversos preceptos por entender que se está afectando al contenido esencial del Derecho de propiedad. Así, se establecía que mantener vacía una vivienda suponía un incumplimiento de la función social de la propiedad que habilitaba a la administración catalana para requerir al propietario para su ocupación efectiva, imponerle multas coercitivas con un importe total máximo de hasta el 50% del valor estimado de la vivienda, sancionarle con multas de entre 90.001 y 900.000 € o incluso expropiarle la vivienda.

Se establecía además la obligación para los «grandes tenedores» (personas físicas y jurídicas titulares de más de quince viviendas), de ofrecer un alquiler social con precio limitado a los ocupantes de una vivienda antes de emprender contra ellos acciones judiciales de desahucio, ejecución hipotecaria y otras análogas⁶⁹.

Consideradas en su conjunto, el TC entiende (FJ 5 f) que estamos ante normas que *«regulan medidas coactivas, no voluntarias, limitativas del derecho de propiedad. Limitaciones de la máxima intensidad»*, además, puesto que no suponen la delimitación externa del ejercicio del derecho en régimen de libertad por puras consideraciones abstractas de interés u orden público, sino *que constriñen estrechamente al propietario mediante órdenes o deberes normativos* –obligaciones concretas de hacer, como ocupar la vivienda u ofrecer un alquiler social– que se ponen bajo la inspección y vigilancia de la administración y *cuyo incumplimiento habilita a esta para imponer esa conducta forzosamente mediante requerimientos y multas coercitivas, para imponer sanciones y para expropiar la vivienda»* [el énfasis es propio].

Es claro, por tanto, que el TC ha realizado una interpretación muy estricta de los casos en los que hay auténtica «afectación» al derecho de propiedad del art. 33 CE por parte de un decreto-ley. Se trata de supuestos en los que la norma incide en el mismo núcleo del derecho de propiedad, vaciándolo total o parcialmente de su contenido al restringirlo a un uso puramente habitacional (STC 93/2015) o imponiendo restricciones de la máxima intensidad en las facultades del *dominus*, que pueden llegar incluso a la privación de la titularidad por vía de expropiación (STC 16/2021).

Por el contrario, la normativa que ahora examinamos se limita a suspender temporalmente el procedimiento civil o penal, retrasando así el momento en el que el propietario puede recuperar el goce de su vivienda, pero estableciendo también una serie de cautelas y requisitos materiales y procedimentales que restringen esta posibilidad a casos muy concretos⁷⁰.

⁶⁹ Vid. STC 16/2021, FJ 1.

⁷⁰ Estoy de acuerdo por tanto en esto con el legislador del RD-ley 8/2021, que señala a este respecto que *«La práctica totalidad de sus preceptos, plantean extensiones temporales, puntuales y excepcionales de medidas excepcionales ya adoptadas con anterioridad, bien al amparo o en íntima conexión con la declaración del estado de alarma, bien en íntima conexión con la grave situación crisis ocasionada por las consecuencias de la pandemia del SARS-CoV-2. En particular, en cuanto a la afectación del derecho de propiedad, las medidas prorrogadas encajan en la función social que aquel debe cumplir «entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo» (STC 37/1987, FJ 2.º), por lo que la regulación por medio de real decreto ley no puede entenderse como una afectación que haga desaparecer el derecho, que lo convierta en otra cosa, o que lo haga irreconocible*

La inconstitucionalidad en este caso sólo puede venir, por tanto, del hecho de que realmente no se compense desde el punto de vista económico al propietario afectado, cuestión que, sin embargo, no se regula en esta disposición final primera del RD-ley 1/2021 sino en la disposición adicional segunda del RD-ley 37/2020, como se explica más adelante en el presente trabajo.

De ahí que, en conclusión, no quepa entender que la redacción del art. 1 bis del RD-ley 11/2020 otorgada por la disposición final primera del RD-ley 1/2021 suponga una «afectación» al contenido esencial del derecho de propiedad reconocido en el art. 33 CE.

III.2.2. La concurrencia del presupuesto habilitante de urgencia y necesidad en relación con la disposición final primera del RD-ley 1/2021

La existencia de una «*extraordinaria y urgente necesidad*» que habilita al Gobierno para utilizar el instrumento del RD-ley se encuentra presente a mi juicio en relación con el RD-ley 1/2021, considerado en su integridad.

La cuestión puede ser discutible, en la medida en que la justificación que utiliza el Gobierno en la exposición de motivos se refiere más bien a la introducción del concepto de «consumidor vulnerable» en el TRLGDCU que se hace a través del art. 1 (que es, en realidad, el objeto principal de la norma⁷¹), y no al caso específico de las modificaciones que se introducen en el art. 1 bis del RD-ley 11/2020 a través de la disposición final primera, que son sin más anunciadas⁷².

Algo similar ocurre si analizamos el debate parlamentario de la resolución de 4 de febrero de 2021, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del acuerdo de convalidación de este RD-ley 1/2021⁷³. También en este caso las referencias

(STC 89/1994 de 17 marzo, FJ 5). *Se respetan, además, los demás límites materiales del artículo 86.1 de la Constitución, en cuanto que no se regula el régimen general del derecho a la propiedad privada, sino que se modifican temporalmente elementos puntuales del mismo, relativos a la posibilidad de suspensión de procedimientos de desahucios y lanzamientos de vivienda en situaciones de vulnerabilidad, a la prórroga extraordinaria de contratos de arrendamiento vencidos en determinadas circunstancias y a la posibilidad de solicitar, en determinados supuestos, la moratoria o condonación parcial del pago de la renta al arrendatario que se encuentre en situación de vulnerabilidad».*

⁷¹ En efecto, existe una explicación breve, pero suficientemente razonada en el apartado I de la exposición de motivos sobre la urgencia que existía para introducir el concepto de «consumidor vulnerable» en el TRLGDCU, citando, entre otros motivos, las graves consecuencias que la pandemia de la COVID-19 podía tener para estos consumidores.

⁷² En efecto, en el apartado II el legislador se limita a afirmar lacónicamente que «*Además, el RD-ley incorpora determinadas modificaciones urgentes mediante sus disposiciones finales primera a cuarta. La disposición final primera procede a modificar el RD-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*».

⁷³ BOE de 11 de febrero.

se hacen en todo momento a la introducción en el TRLGDCU de la figura de la «*persona consumidora vulnerable*»⁷⁴.

Con todo, creo la exposición de motivos de la norma, que incluye once referencias explícitas a la situación de emergencia que la pandemia ha creado para determinados colectivos vulnerables, es suficiente para dar por probada la existencia de una extraordinaria y urgente necesidad en el caso concreto del RD-ley 1/2021 (considerado en su integridad o totalidad), en especial si tenemos en cuenta el precedente de las SSTC 110/2021 y 111/2021 y el del propio RD-ley 37/2020, dictado apenas unos días antes que este.

En el caso concreto de la disposición final primera del RD-ley 1/2021 cabe legítimamente cuestionar si se ha justificado adecuadamente la existencia de una «*extraordinaria y urgente necesidad*» de suspender los desahucios y lanzamientos en supuestos de «*ocupación pacífica*» de viviendas a través del instrumento del RD-ley.

Y ello porque la motivación de esta cuestión es ciertamente escasa. En la intervención del ministro de Consumo durante el trámite de convalidación en el Congreso ni siquiera se menciona el porqué de la necesidad urgente de añadir los casos de «*ocupación pacífica*» a los supuestos de suspensión del art. 1 *bis* del RD-ley 11/2020.

Y en la exposición de motivos del RD-ley 1/2021 las explicaciones son ciertamente escasas. El legislador se limita a señalar que « [...] 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 RD-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*». [el énfasis es propio].

⁷⁴ Así, en su intervención en defensa del RD-ley 1/2021, el Ministro de Consumo (señor Garzón Espinosa), se limitó a hacer consideraciones generales vinculadas a la necesidad establecer con carácter urgente una protección para los consumidores más vulnerables con ocasión de la pandemia, lo que el Real Decreto regula en sus arts. 1 y 2 (*vid.* Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente, núm. 77, de 4 de febrero de 2021, p. 8).

Con todo, me parece que se trata de una motivación suficiente. Se menciona explícitamente la urgencia de la situación («dar cobertura inmediata»), urgencia que sin duda deriva de la pandemia de la COVID-19, lo que se puede deducir del contexto de esta disposición específica. Y el contexto en el que se dicta la norma debe tenerse también en cuenta en el análisis del ajuste de una disposición concreta con el art. 86.1 CE, de acuerdo con la doctrina del TC (STC 134/2021, FJ 5).

También se explicita en el párrafo antes transcrito la «necesidad» de la medida, que es impedir que el desahucio y lanzamiento deje expuestas a la pandemia a personas económicamente vulnerables sin alternativa habitacional «incluso en causa penales», derivadas de «ocupación pacífica» de viviendas.

No estamos, por tanto, ante una explicación que quepa calificar de abusiva o arbitraria, o de una «descripción mediante fórmulas rituales o genéricas aplicables a todo tipo de realidades de un modo intercambiable» (STC 134/2021, FJ 5), sino ante una referencia a una situación concreta

Una vez afirmado que, a mi juicio, el Gobierno ha argumentado de forma suficiente la existencia de una extraordinaria y urgente necesidad que justifica tanto el RD-ley 1/2021 en su conjunto como el caso específico de su disposición final primera, más clara resulta la existencia de una «conexión de sentido» entre la suspensión del lanzamiento en los casos de «ocupación pacífica» del inmueble y la situación de extraordinaria y urgente necesidad que el Gobierno desea subvertir.

En un contexto de grave emergencia sanitaria como la que existía en el momento en el que se aprobó el RD-ley 1/2021 (en plena «tercera ola» de la pandemia) el lanzamiento suponía someter a personas especialmente vulnerables en un grave riesgo sanitario y social que el legislador desea atajar de manera urgente con la suspensión temporal del procedimiento. La situación de necesidad urgente y la medida tomada mediante la disposición final primera del RD-ley 1/2021 guardan, por tanto, la necesaria relación de congruencia⁷⁵.

III.3. Las prórrogas de la vigencia temporal de las medidas del art. 1 bis del RD-ley 11/2020

⁷⁵ Cabe dudar sin duda del acierto de dicha decisión desde un punto de vista de oportunidad, pero en este ámbito se debe respetar el margen de discrecionalidad política que tiene el Gobierno, que debe tenerse en cuenta al apreciar la concurrencia de resquicio (STC 134/2021, FJ 5).

En mi opinión, las tres prórrogas del régimen que se estableció en el art. 1 *bis* del RD-ley 11/2020 (que afectan también al caso de la «ocupación pacífica» de viviendas deshabitadas) se ajustan a la doctrina del TC en cuanto a los presupuestos habilitantes para el uso del RD-ley (considerado en su totalidad o integridad). Y ello porque en las exposiciones de motivos del RD-ley 8/2021⁷⁶, del RD-ley 16/2021⁷⁷ y del RD-ley 21/2021⁷⁸ se incluyen motivaciones suficientemente razonadas acerca de la conveniencia

⁷⁶ En concreto, en su apartado I se incluye una mención general a que las medidas de emergencia «anticovid» incluidas en los distintos RD-leyes que forman el llamado «escudo social» (y entre otras, las disposiciones incluidas en los reales decretos-leyes 11/2021 y 37/2020 que ahora son objeto de prórroga *«fueron específicamente adoptadas para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica derivadas de las graves consecuencias que en todos los ámbitos, además del sanitario, ha acarreado la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2. Ante esta circunstancia se hace necesario y urgente prorrogar la eficacia temporal de algunas de estas medidas mientras subsistan los efectos negativos de la pandemia, con independencia del fin de la vigencia del estado de alarma, así como adaptar determinadas situaciones jurídicas que se verán afectadas por la finalización de la vigencia del estado de alarma»*).

⁷⁷ En el RD-ley 16/2021 se argumenta que deben prorrogarse las medidas para proteger a las personas especialmente vulnerables hasta el 31 de octubre de 2021 porque *«Estando próxima la fecha de finalización de la vigencia extendida de tales medidas, los indicadores económicos señalan que, conforme a las previsiones, la recuperación económica es una realidad incipiente avalada por los datos, pero aún se encuentra vinculada –en cuanto al ritmo de evolución– a la persistente incertidumbre sobre la evolución de la pandemia a nivel global, con una situación que requerirá combinar vacunación y prevención y que exige una gran dosis de cautela. En particular, esa cautela se ha visto confirmada por el empeoramiento de la situación epidemiológica –la denominada «quinta ola»– que, si bien no alcanza los niveles de emergencia sanitaria de olas anteriores, está ocasionando efectos negativos en sectores clave para la economía española como el turístico o el hostelero que tienen una notable incidencia en el mercado de trabajo, tanto en empleos directos como indirectos»*. Posteriormente se añade que: *«Ante la previsión de que algunas de las medidas contenidas en el RD-ley 8/2021, de 4 de mayo, dejen de surtir efecto el 9 de agosto de 2021, es necesario prorrogar la vigencia de algunas de las iniciativas adoptadas por el Gobierno de España para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica hasta el 31 de octubre de 2021 ante la persistencia de las consecuencias sociales en esta nueva fase de recuperación económica, que determinan que continúe siendo preciso, durante un tiempo limitado, la adopción de acciones paliativas que refuercen la estructura de bienestar social. En consecuencia, se dispone la prórroga del plazo de vigencia de algunas medidas para garantizar el suministro a los consumidores vulnerables de agua, electricidad y gas natural, así como para permitir el acceso al bono social por parte de determinados colectivos en situación de vulnerabilidad económica y para hacer frente en el ámbito de la vivienda a determinadas situaciones de vulnerabilidad»*.

⁷⁸ En el apartado I de la exposición de motivos de este RD-ley se señala que *«Estando próxima la fecha de finalización de la vigencia extendida de tales medidas, los indicadores económicos señalan que, conforme a las previsiones, la recuperación económica es una realidad incipiente avalada por los datos, pero aún se encuentra vinculada –en cuanto al ritmo de evolución– a la persistente incertidumbre sobre la evolución de la pandemia a nivel global, con una situación que requerirá combinar vacunación y prevención y que exige una gran dosis de cautela [...]. En este sentido, diversos indicadores sociales muestran que aún continúa el riesgo de afectación a los sectores más vulnerables de la población, que son los destinatarios principales de las medidas objeto de este real decreto-ley. Además, hay que tener en cuenta que una retirada prematura de la protección otorgada durante la crisis podría sumir a estos colectivos vulnerables en una situación peor incluso que la que han tenido durante la crisis del COVID-19»*. Posteriormente se añaden dos párrafos casi idénticos a los incluidos en la exposición de motivos del RD-ley 16/2021 en relación con la necesidad de prorrogar la vigencia de las medidas adoptadas, aunque actualizando lógicamente las fechas de referencia.

de recurrir a este instrumento normativo para prorrogar la vigencia de las medidas adoptadas en esta materia.

Y entiendo que lo mismo ocurre en relación con las disposiciones concretas que, en cada uno de los respectivos reales decretos-leyes, prolongan la vigencia de la suspensión prevista en el art. 1 *bis* del RD-ley 11/2020.

En la primera de ellas, la operada mediante el art. 7.2 del RD-ley 8/2021, el legislador argumenta que:

«La grave situación en el ámbito económico y social que están afrontando los hogares en España, y las especiales consecuencias que ello puede tener, de un modo particular, en el ámbito de la vivienda, justifica la extraordinaria y urgente necesidad de la adopción de las medidas propuestas, *teniendo en cuenta el impacto de la crisis sanitaria y de las medidas adoptadas en el contexto del estado de alarma, y la necesidad de salvaguardar la protección de los hogares más vulnerables por un periodo de tres meses más, una vez finalizado el referido estado de alarma*». [el énfasis es propio].

[...]

Además, dada la urgencia requerida en la aplicación de estas medidas, *ante la inminente expiración de la vigencia del estado de alarma el 9 de mayo próximo, resulta claro que, de seguirse el procedimiento legislativo ordinario, aun utilizándose el trámite de urgencia, no se lograría adoptar a tiempo estas **medidas** destinadas a dar la necesaria cobertura jurídica y social a distintas situaciones derivadas de la situación de crisis sanitaria, económica y social ocasionadas por la pandemia del COVID-19, que no cabe vincular exclusivamente a la vigencia del estado de alarma, mientras tales situaciones de crisis, y en ocasiones de especial vulnerabilidad subsistan, al menos durante un periodo de tiempo*». [el énfasis es propio].

En mi opinión, se trata de una motivación suficiente. La existencia de vulnerabilidad frente a la COVID-19 de personas con discapacidad, menores, víctimas de violencia contra la mujer y de quienes tienen a su cargo personas dependientes o menores que no cuentan con una alternativa habitacional existe mientras subsista la pandemia. Y, dado que la posibilidad de suspensión prevista en la redacción del RD-ley 37/2020 tenía un plazo preclusivo que finalizaba el 9 de mayo de 2021, resultaba de «*extraordinaria y urgente necesidad*» su prórroga a través del art. 7.2 del RD-ley 8/2021.

La conexión de sentido o congruencia entre la prórroga y la situación de urgente necesidad resulta, asimismo, clara a mi juicio. Las medidas de protección de las personas vulnerables frente al desahucio o desalojo se prorrogan en la medida en que el Gobierno estima que la pandemia de la COVID-19 va a seguir siendo una amenaza grave para personas vulnerables que no tengan una alternativa residencial.

También resulta suficiente la motivación incluida en el RD-ley 16/2021 sobre la prórroga de la suspensión del procedimiento de desahucio o del acto del lanzamiento que se lleva a cabo a través del art. 2, apartado segundo, del mencionado RD-ley.

Así, en el apartado II de la exposición de motivos se señala de forma específica sobre esta cuestión que:

«En otro orden de cosas, y con objeto de atender a la realidad social y económica de los hogares, el capítulo II extiende hasta el 31 de octubre de 2021 las medidas de protección en situaciones de vulnerabilidad en materia de vivienda establecidas en el RD-ley 11/2020, de 31 de marzo.

De esta manera, en primer lugar, mediante el artículo segundo se amplía hasta el 31 de octubre de 2021 la suspensión de los procedimientos y lanzamientos de vivienda en situaciones de vulnerabilidad, en los supuestos y de acuerdo con los trámites ya establecidos».

De nuevo estamos ante una motivación escasa, pero, a mi juicio, suficiente para justificar la prórroga de la suspensión. Y existe también una conexión lógica entre dicha necesidad y la medida decretada, que es la prórroga de la vigencia del art. 1 bis del RD-ley 11/2020 hasta el 30 de octubre de 2021.

Por último, en la exposición de motivos del RD-ley 21/2021 se incluye una justificación (apartado II) prácticamente idéntica a la ya empleada por el RD-ley 16/2016⁷⁹. Debe aplicarse aquí también, por tanto, lo que se acaba de señalar en relación con la escasa, pero suficiente, motivación incluida en la norma y con la existencia de una conexión lógica entre la necesidad urgente detectada por el Gobierno y la prórroga decretada.

IV. LA COMPENSACIÓN PECUNIARIA AL PROPIETARIO: INCONSTITUCIONALIDAD PARCIAL DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA DEL RD-LEY 37/2020

Como se acaba de señalar, la extensión mediante RD-ley de la posibilidad de suspender el desahucio o el lanzamiento de personas vulnerables al caso de la «ocupación pacífica» de viviendas no infringe a mi juicio los límites marcados por el art. 86.1 CE.

Sin embargo, para dar validez desde el punto de vista constitucional al esquema legal previsto por el legislador resulta imprescindible que la compensación pecuniaria que se prevé en favor del propietario para los casos contemplados en el art. 1 bis del RD-ley

⁷⁹ Se señala, en concreto, que «en otro orden de cosas, y con objeto de atender a la realidad social y económica de los hogares, el capítulo II extiende hasta el 28 de febrero de 2022 las medidas de protección en situaciones de vulnerabilidad en materia de vivienda establecidas en el RD-ley 11/2020, de 31 de marzo. De esta manera, se amplía hasta esa fecha la suspensión de los procedimientos de desahucio y lanzamientos en los supuestos y de acuerdo con los trámites ya establecidos (...)».

11/2020 (incluyendo, por tanto, los de «ocupación pacífica») sea real y efectiva. Para ello debería resarcir el daño sufrido por el propietario como consecuencia del auto que decreta la suspensión del procedimiento civil o del lanzamiento en sede penal, auto que prolonga aún más una situación en la que el propietario se ve injustamente privado de su vivienda y que, por tanto, no tiene el deber jurídico de soportar. Ello, sin embargo, no es así en la regulación que se hace de esta cuestión en la disposición adicional segunda del RD-ley 37/2020, como se explica a continuación.

IV.1. La compensación al propietario de la vivienda

El legislador ha previsto que cuando el Juez decrete la suspensión del procedimiento conforme al art. 1 *bis* del RD-ley 11/2020 el propietario pueda reclamar una compensación pecuniaria para resarcir los daños que sufra. Dicha compensación se regula en los apartados 4 a 6 de la disposición adicional segunda del RD-ley 37/2020⁸⁰. Se trata de una regulación paralela a la que corresponde en el caso de la suspensión del desahucio en los arrendamientos de vivienda, que se contiene en los apartados 1 a 3 de esta misma disposición adicional.

Así, el apartado 4 prevé que los propietarios de las viviendas afectadas por las medidas adoptadas conforme al artículo 1 *bis* del RD-ley 11/2020 tendrán derecho a solicitar una compensación si se dan dos condiciones de manera simultánea.

La primera de ellas es que durante los tres meses siguientes a la fecha en que se emita el informe de los servicios sociales no se hubieran adoptado por la Administración competente las «medidas adecuadas» para atender la situación de vulnerabilidad de los ocupantes de la vivienda (lo que incluye, se entiende, la provisión de una alternativa habitacional). Existe, por tanto, una suerte de «periodo de carencia», en donde el legislador entiende que es el particular el que debe soportar el perjuicio patrimonial que se deriva de la suspensión del juicio de desahucio o del acto del lanzamiento.

En segundo lugar, es necesario también que los propietarios acrediten que la suspensión les ha ocasionado un perjuicio económico *al encontrarse la vivienda ofertada en venta o arrendamiento con anterioridad a la entrada en el inmueble* (apartado 4, *in fine*). Con ello se pretende que se supedite la indemnización a la prueba del lucro cesante del propietario, que demostraría dicho lucro cesante probando que, aunque la vivienda

⁸⁰ Dicha norma ha sido posteriormente modificada por en sus apartados 3 y 6 por el art. 8 del RD-ley 8/2021, de 4 de mayo, y en sus apartados 2, 3, 5 y 6 por el art. 3 del RD-ley 16/2021, de 3 de agosto y por el RD-ley 21/2021, de 26 de octubre, para adecuar su redacción a las prórrogas en la posibilidad de suspender el procedimiento que se establecen los citados reales decretos-leyes.

estaba deshabitada, se estaba intentando poner en el mercado para su alquiler o venta en el momento en el que fue «okupada».

En cuanto a la cuantía de la compensación, el apartado quinto de la disposición adicional segunda del RD-ley 37/2020 establece que si se acreditara por el propietario de la vivienda la concurrencia de perjuicio económico 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 28 de febrero de 2022.

Se está pensando así en una especie de «renta hipotética» que hubiera percibido el propietario al recuperar la posesión de la vivienda de no haber mediado la suspensión del procedimiento de desahucio o del lanzamiento, más los gastos corrientes que haya asumido mientras la vivienda está ocupada (suministros, impuestos, etc.).

De acuerdo con el apartado sexto de la precitada disposición adicional segunda, la solicitud de compensación podrá presentarse hasta el 31 de marzo de 2022⁸¹, debiendo realizar el titular de la vivienda una exposición *razonada y justificada* de la compensación que considere procedente sobre la base de los criterios indicados anteriormente.

Dicho apartado sexto no dice ante qué órgano de la Administración ha de presentarse la solicitud de compensación, ni quién debe afrontar el pago. Pero es claro que quien debe abonar la compensación es la Comunidad Autónoma donde esté ubicada la vivienda, como se desprende de la regulación de la disposición transitoria tercera de este mismo RD-ley 37/2020, que ordena que se tomen las medidas reglamentarias necesarias para que las Comunidades Autónomas puedan utilizar los recursos del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 *a fin de hacer frente a las compensaciones que puedan proceder en su ámbito territorial según lo establecido en los artículos 1 y 1 bis de este RD-ley*⁸². Esta misma

⁸¹ De acuerdo con lo dispuesto en la disposición transitoria primera del RD-ley 37/2020, la compensación establecida en la disposición adicional tercera del mencionado RD-ley (referencia que hay que entender hecha a la disposición adicional segunda, que es la que «establece» en realidad la compensación) será aplicable, en los términos y condiciones establecidos, a todos los procedimientos en los que se dicte la suspensión desde la entrada en vigor de este RD-ley (esto es, el 23 de diciembre de 2020).

⁸² Dicha disposición transitoria, bajo la rúbrica de «Utilización de los recursos del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021», dispone que «*En el plazo máximo de un mes a partir de la entrada en vigor de este RD-ley, el Gobierno aprobará por real decreto las medidas necesarias para que las comunidades autónomas puedan*

disposición adicional tercera señala que el Gobierno aprobará por real decreto las medidas necesarias para que las CC.AA. utilicen dichos recursos, así como el procedimiento que se seguirá para la presentación, tramitación y resolución de solicitudes

Al tal efecto el Gobierno aprobó el Real Decreto 401/2021, de 8 de junio⁸³, por el que se aprueban las medidas necesarias para que las comunidades autónomas puedan utilizar los recursos del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, a fin de hacer frente a las compensaciones que procedan, y por el que se establece el procedimiento para el reconocimiento de la compensación a los propietarios y arrendadores a los que se refieren los artículos 1 y 1 bis del RD-ley 11/2020, de 31 de marzo.

El procedimiento para reclamar la compensación se recoge en el art. 3 de dicho Real Decreto, que fue objeto de ulteriores modificaciones por la disposición final primera del RD-ley 16-2021⁸⁴ y de la disposición final segunda del RD-ley 21/2021 para adaptar su contenido a la segunda y tercera prórroga del sistema, respectivamente⁸⁵.

El plazo máximo para prestar la solicitud a instancia del propietario de la vivienda es el 31 de marzo de 2022 (art. 3.1 del Real Decreto 401/2021). El propietario dirigirá su solicitud al órgano competente en materia de vivienda de la comunidad autónoma donde ésta esté ubicada, precisando qué compensación entiende que le debe corresponder por el período que haya transcurrido entre que se dicta la suspensión del procedimiento (el Real Decreto menciona el «lanzamiento», pero es claro que el proceso puede detenerse en un momento previo al del lanzamiento) y el momento en el que dicha suspensión se levante por el tribunal o finalice por haber alcanzado el límite temporal de 28 de febrero de 2020.

Para presentar la solicitud de compensación pecuniaria es un requisito previo que el propietario acredite que la vivienda se encontraba en oferta para su arrendamiento o venta con anterioridad a la «entrada» ([ilícita] en el inmueble (art. 3.2 c) del real decreto). Se da así cumplimiento a lo previsto en el apartado 4, *in fine*, de la disposición adicional segunda del RD-ley 37/2020.

utilizar los recursos del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, regulado por Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, a fin de hacer frente a las compensaciones que puedan proceder en su ámbito territorial según lo establecido en los artículos 1 y 1 bis de este RD-ley. En el mismo real decreto se establecerá el procedimiento que se seguirá para la presentación, tramitación y resolución de solicitudes».

⁸³ BOE de 9 de junio

⁸⁴ El art. 3 del Real Decreto 201/2021, mantiene, sin embargo, su rango reglamentario (disposición final segunda del RD-ley 16/2021).

⁸⁵ De nuevo se deja a salvo el rango reglamentario del art. 3 del Real Decreto a través de la disposición final cuarta del RD-ley 21/2021.

La norma menciona a continuación los criterios para fijar la compensación, siguiendo lo dispuesto en el apartado quinto de la disposición adicional segunda del RD-ley 37/2020. Estos criterios deben informar la solicitud del propietario y son los que deben aplicar los órganos competentes en materia de vivienda para determinar, en su caso, el importe de la compensación.

El criterio que conforma el «principal» de la compensación pecuniaria es el expresado en el art. 3.2.a) del RD, que reitera lo previsto en el RD-ley 37/2020 en cuanto a la «renta hipotética». El propietario puede reclamar, por tanto, 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 arrendamiento⁸⁶. Aunque la norma no lo dice expresamente, debe utilizarse como referencia el precio de alquiler de una vivienda que resulte en la medida de lo posible equiparable a la «okupada» (en cuanto a tamaño, antigüedad, conservación, servicios de la finca, etc.).

Junto a la renta hipotética, el art. 3.2 b) del real decreto, reiterando lo previsto en la disposición adicional segunda del RD-ley 37/2020, señala que el propietario podrá reclamar los gastos corrientes de la vivienda que acredite haber asumido durante el período que medie entre que se acordare la suspensión y el momento en el que la misma se levante por auto o finalice *ex lege* por haberse alcanzado el límite temporal del 28 de febrero de 2021.

El plazo máximo para resolver y notificar al interesado es de tres meses, prorrogables otros tres más de manera excepcional y por resolución motivada del órgano competente, que se debe notificar expresamente al propietario. Pero debe destacarse que la petición se considerará desestimada por silencio administrativo si la comunidad autónoma no resuelve en el plazo originario, o, en su caso, prorrogado, estimando la petición y fijando la cuantía correspondiente (art. 3.4). Se incentiva así de forma indirecta a las CC.AA. para no resolver, poniendo en el propietario la carga de recurrir la desestimación realizada por silencio administrativo, lo que resulta sin duda criticable. Aunque estemos ante

⁸⁶ El último inciso del art. 3.2.a) del Real Decreto 401/2021 añade sin embargo una ulterior restricción al criterio legal (a mi juicio, sin tener rango normativo suficiente) cuando señala que si dicho valor fuera superior a la renta que viniera percibiendo [efectivamente] el arrendador, la compensación consistirá en [dicha] renta dejada de percibir. Se trata de una restricción prevista para los casos de alquiler de vivienda regulados en el art. 1 del RD-ley 8/2020, que lógicamente no es aplicable en nuestro caso, en la medida que de acuerdo con el 1 *bis.7 b)* no cabe suspender el procedimiento cuando la vivienda está arrendada a una persona física que tiene en ella su residencia habitual o su segunda residencia.

personas jurídicas o personas físicas que titulan más de 10 viviendas, no parece de recibo que el sistema elegido por el legislador permita evitar el pago, en principio, simplemente mediante el expediente de no contestar a la solicitud de compensación.

IV.2. Inconstitucionalidad parcial de la disposición adicional segunda del RD-ley 37/2020

En mi opinión, el sistema elegido por el legislador español para compensar al propietario afectado por la suspensión de los procedimientos de desahucio civiles o de los lanzamientos decretados en la vía penal en los apartados cuarto a sexto de la disposición adicional segunda del RD-ley 37/2020⁸⁷ (que incluye el supuesto que estamos analizando) resulta inconstitucional en alguno de sus aspectos⁸⁸.

Así ocurre, en primer lugar, en relación con el «periodo de carencia» establecido en el apartado 4, segundo inciso, de dicha disposición adicional, que priva *de facto* al propietario de su derecho constitucionalmente reconocido por el art. 33 CE sin compensación alguna durante ese plazo, lo que no resulta a mi juicio compatible con el contenido esencial del derecho de propiedad, ni siquiera si tenemos en cuenta su función social.

Se trata de un caso en el que el Gobierno ha utilizado (utilizando los términos de la STC 16/2021) «(...) *medidas coactivas, no voluntarias, limitativas del derecho de propiedad*» que requieren que el propietario sea compensado por todo el tiempo durante el que se ve privado de su derecho por la suspensión del procedimiento. Limitar esta compensación mediante el expediente de que sólo pueda ser reclamada cuando los servicios sociales hayan procedido al realojo de los ocupantes, y hasta un máximo de tres meses, supone un vaciamiento del contenido esencial del derecho que nuestro sistema constitucional sólo admite si hay una compensación o justiprecio en favor del propietario. El art. 33.3 CE expresamente lo prevé así cuando señala que «Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino *por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización* y de conformidad con lo dispuesto por las leyes».

⁸⁷ Dicha inconstitucionalidad también resulta predicable de este mismo inciso en el apartado primero de la disposición adicional segunda del Real Decreto Ley 37-2020, en relación con la compensación que corresponde al arrendador que se ha visto privado del cobro de la renta en virtud de la suspensión extraordinaria prevista en el art. 1 del RD-ley 11/2020. *Vid.* en este sentido Carrasco y Cordon, 2021:8 del documento en formato PDF).

⁸⁸ Dicha inconstitucionalidad se proyecta también lógicamente sobre los incisos concordantes del RD 401/2021.

En el caso concreto que estamos analizando dicha privación de uso tiene como trasfondo el interés social que implica no proceder al lanzamiento de personas vulnerables en el medio de una pandemia. Pero no debe olvidarse que tanto la «ocupación pacífica» del inmueble como la permanencia en el mismo implican la comisión de un acto delictivo que el legislador permite prolongar en determinadas circunstancias, del todo excepcionales. Resulta evidente, por tanto, que cualquier restricción a la facultad del propietario de recuperar la posesión de su vivienda de quienes ilícitamente la han usurpado no puede adoptarse sin compensar al propietario *por todo el tiempo* durante el cual se ve privado de la posibilidad de recuperar el uso de la vivienda.

A estos efectos resulta perfectamente irrelevante desde la perspectiva constitucional que el legislador haya limitado la posibilidad de suspender el procedimiento a los casos de viviendas que sean propiedad de personas jurídicas o de personas físicas que sean titulares de más de diez viviendas. El derecho del propietario constitucionalmente protegido por el art. 33 CE es el mismo en todos los casos, y el daño patrimonial que se causa al propietario por la suspensión también. Lo importante será determinar si dicho daño patrimonial ha sido adecuadamente compensado mediante la indemnización que otorga la Administración en este supuesto.

De ahí que, en conclusión, el apartado cuarto de la disposición adicional segunda del RD-ley 37/2020 resulta inconstitucional en cuanto al inciso *«si durante los tres meses siguientes a la fecha en que se emita el informe de los servicios sociales señalando las medidas adecuadas para atender la situación de vulnerabilidad acreditada, tales medidas no se hubieran adoptado por la Administración competente»* por suponer una afectación del derecho constitucional de propiedad del art. 33 CE que está vetada al RD-ley por imperativo del art. 86.1 CE.

Esta misma conclusión es aplicable, a mi juicio, al requisito según el cual los propietarios deben acreditar que la suspensión del procedimiento les ha ocasionado un perjuicio económico *«al encontrarse la vivienda ofertada en venta o arrendamiento con anterioridad a la entrada en el inmueble»*.

En la práctica lo normal será que las personas jurídicas y los «grandes tenedores» de viviendas cumplan esta condición, pero si por cualquier motivo coyuntural ello no fuera así (pensemos, por ejemplo, que la vivienda se está reformando para sacarla al mercado en mejores condiciones) debemos tener en cuenta que la suspensión puede provocar daños

o perjuicios al propietario que van más allá de impedir su eventual venta o arrendamiento mientras dure la «ocupación».

Así, es posible que la suspensión genere gastos adicionales (y no sólo «corrientes») en los que deba incurrir el propietario al prolongarse la situación de ocupación del inmueble, gastos que pueden ser en algún caso importantes (por ejemplo, para reparar posibles desperfectos, como sucede habitualmente en la práctica). Es evidente, por tanto, que el perjuicio económico que la suspensión del procedimiento causa al propietario puede existir, aunque la vivienda no se encontrara en venta o arrendamiento, con anterioridad a la ocupación ilícita del inmueble.

De ahí que entienda que privar al propietario todo tipo de compensación pecuniaria por no tener la vivienda en el mercado para su venta o arrendamiento en el momento en el que se produjo la «ocupación pacífica» de la misma supone una «afectación» del derecho constitucional del art. 33 CE que no puede llevarse a cabo a través del instrumento del RD-ley, por imperativo del art. 86.3 CE. Creo, por tanto, que el apartado cuarto de la disposición adicional segunda del RD-ley 37/2020 resulta también inconstitucional en cuanto al inciso «*al encontrarse la vivienda ofertada en venta o arrendamiento con anterioridad a la entrada en el inmueble*».

Cabe señalar, para concluir, que resulta perfectamente razonable que el Gobierno quiera crear un «escudo social» frente a la pandemia de la COVID-19 para las personas especialmente vulnerables que incluya la suspensión de los desahucios en vía civil o los lanzamientos en sede penal, incluyendo los casos en los que dichas personas han «ocupado pacíficamente» una vivienda deshabitada. Pero, para ser compatible con la Constitución, el coste económico de dicho «escudo social» debe ser soportado íntegramente por los poderes públicos (en concreto, por las Comunidades Autónomas, que reciben financiación para ello del Estado a través del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021), y no por los propietarios de las viviendas «okupadas».

Bibliografía

CARRASCO PERERA, A., y CORDÓN MORENO, F. (2021), «XXII tesis sobre la suspensión del juicio de desahucio en el RD-ley 37/2020», *Diario La Ley*, núm. 9789, 11 de febrero de 2021, disponible en <<https://www.ga-p.com/publicaciones/xxii-tesis-sobre-la-suspension-del-juicio-de-desahucio-en-el-real-decreto-ley-37-2020/>> (08.09.2021).

MIRAPEIX LACASA, M. (2021), *La ocupación pacífica de inmuebles* (Tesis Doctoral no publicada) disponible en <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/385917/tnml.pdf?sequence=1>)> (8.09.2021).

Relación jurisprudencial

Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2011, de 17 de marzo (ES:TC:2011:31)
Sentencia del Tribunal Constitucional 137/2011, de 14 de septiembre (ES:TC:2011:137)
Sentencia del Tribunal Constitucional 170/2012, de 4 de octubre (ES:TC:2012:170)
Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 2ª) 800/2014, de 12 de noviembre (ES:TS:2014:5169).
Sentencia del Tribunal Constitucional 29/2015, de 19 de febrero (ES:TC:2015:29)
Sentencia del Tribunal Constitucional 93/2015, de 14 de mayo (ES:TC:2015:93)
Sentencia del Tribunal Constitucional 150/2017, de 21 de diciembre (ES:TC:2017:150)
Sentencia del Tribunal Constitucional 105/2018, de 18 de octubre (ES:TC:2018:105)
Sentencia del Tribunal Constitucional 14/2020, de 28 de enero (ES:TC:2021:14)
Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 2ª) 587/2020, de 6 de noviembre (ES:TS:2020:362)
Sentencia del Tribunal Constitucional 16/2021, de 28 de enero (ES:TC:2021:16)
Sentencia del Tribunal Constitucional 111/2021, de 13 de mayo (ES:TC:2021:111)
Sentencia del Tribunal Constitucional 110/2021, de 13 de mayo (ES:TC:2021:110)
Sentencia del Tribunal Constitucional 134/2021, de 24 de junio (ES:TC:2021:134)