

Resolución adoptada por el Defensor del pueblo (e.f.), el 23 de julio de 2020, con motivo de la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al covid-19

(Boletín Oficial del Estado, núm. 91, de 1 de abril de 2020)

ANTECEDENTES

La solicitud se dirige contra el artículo 4 del Real Decreto-ley, que considera gran tenedor de viviendas a la persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos, excluyendo garajes y trasteros, o una superficie construida de más de 1.500 m².

Considera el interesado que esta definición, que no tiene en cuenta el valor de los inmuebles, perjudica a aquellos propietarios que tengan muchos inmuebles de escaso valor frente a aquéllos que tengan menos de diez, pero de un gran valor patrimonial, que se verían excluidos de la definición. Con lo que se produciría una discriminación.

El artículo 33 de la Constitución, en su apartado 2, relaciona el contenido del derecho de propiedad con la función social que deba cumplir esta en cada momento. Esta declaración constitucional habilita al legislador ordinario, o al Gobierno si utiliza normas con fuerza de ley, como es el caso, a establecer el contenido de este derecho, incluso sin derecho a indemnización, en el caso de que las necesidades sociales o, por usar otra expresión, el interés general, hagan necesaria una intervención pública muy fuerte, como es el caso que nos ocupa. Sin embargo, este hecho no vulnera el texto constitucional.

No se aprecia una violación del derecho de propiedad consagrado en el artículo 33 del texto constitucional por el hecho de crear la figura denominada “grandes tenedores de vivienda”, ni por imponer a estos determinadas obligaciones. Por otra parte, la regulación tiene como finalidad declarada abiertamente la de auxiliar a aquellos arrendatarios que se encuentren en condiciones de necesidad, de forma temporal, y no puedan hacer frente a las obligaciones asumidas en el marco de la relación arrendaticia. Pero ello es diferente de que esta regulación se haya aprobado con la intención de dejar desamparado al propietario de los inmuebles.

Por otra parte, insiste el interesado en que se produce una discriminación en lo que respecta al valor patrimonial de los inmuebles, ya que algunos propietarios pueden tener pocos inmuebles, pero de un gran valor económico, sin ser reconocidos como grandes tenedores, mientras que otros propietarios son incluidos en esta categoría por el hecho de tener diez inmuebles o más, aunque su valor sea muy inferior al de los inmuebles que tienen los primeros. Sin embargo, no es posible acoger este argumento. La regulación que se cuestiona no va dirigida a regular el patrimonio inmobiliario, sino que se trata de

medidas dirigidas a facilitar el acceso a la vivienda al mayor número posible de personas. Es por ello que el legislador opta por una opción cuantitativa a la hora de establecer la categoría de gran tenedor de viviendas, sin que por ello incurra en discriminación en cuanto al trato dado a los propietarios de los inmuebles. En ningún momento se niega el amparo judicial a los tenedores de viviendas. Ahora bien, sí es cierto que el legislador se decanta por proteger a una de las dos partes de la relación arrendaticia (los arrendatarios) que, en principio, se pueden encontrar en una posición más débil. Pero ello tampoco es contrario al texto constitucional, sino una opción del legislador, legítima y acorde con el texto constitucional.

Por lo demás, es pacífico en la doctrina y la jurisprudencia, tanto constitucional como del Tribunal Supremo, el admitir la profunda transformación que ha sufrido la concepción tradicional de la institución de la propiedad, desde su regulación en el Código Civil. Así, el contenido esencial del derecho de propiedad tiene dos vertientes, una individual que correspondería a la concepción tradicional como derecho a gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas por las leyes, y otra institucional que viene definida por su función social, esto es, aquella que la comunidad considere más apropiada para el bien común en un momento determinado. Por otra parte, el derecho de propiedad, tal y como se regula en el texto constitucional, es un derecho de configuración legal. Lo que significa que las leyes pueden regular su contenido, esto es, el conjunto de derechos y obligaciones inherentes al mismo.

Todas las afirmaciones anteriores vienen avaladas por la jurisprudencia constitucional (así, por todas, STC 141/2014, de 11 de septiembre, con cita de la STC 39/1987).

A ello ha de añadirse que el Tribunal Supremo configura el derecho de propiedad como un derecho estatutario, modificable, por tanto, por el ordenamiento jurídico, que no dará lugar, por norma general, a indemnización ya que, al ser creación de la ley, el titular tendrá únicamente aquellas facultades que en cada caso la norma jurídica le conceda (STS de 7/11/1988, 2/11/1989 y 5/11/1996, entre otras muchas).

Es preciso entrar en el contenido concreto del Decreto-ley, en los aspectos que menciona el interesado.

Así, el apartado 1 del artículo 1 del Real Decreto-ley establece o siguiente:

“1. Una vez levantada la suspensión de todos los términos y plazos procesales por la finalización del estado de alarma, en la tramitación del procedimiento de desahucio regulado en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, derivado de contratos de arrendamiento de vivienda sujetos a la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, en los que la persona arrendataria acredite ante el Juzgado encontrarse en una situación de vulnerabilidad social o económica sobrevenida como consecuencia de los efectos de la expansión del covid-19, que le imposibilite encontrar una alternativa habitacional para sí y para las personas con las que conviva, esta circunstancia será comunicada por el Letrado de la Administración de Justicia a los servicios sociales competentes y se iniciará una suspensión extraordinaria del acto de lanzamiento. Si no estuviere

señalado, por no haber transcurrido el plazo de diez días a que se refiere el artículo 440.3 o por no haberse celebrado la vista, se suspenderá dicho plazo o la celebración de la vista hasta que se adopten las medidas que los servicios sociales competentes estimen oportunas, por un periodo máximo de seis meses desde la entrada en vigor de este real decreto-ley”.

No se aprecia en el presente caso, como aduce el interesado, una vulneración de la tutela judicial efectiva. En ningún momento se niega al arrendador la posibilidad de acudir a los tribunales en defensa de sus derechos e intereses. Se trata de una medida extraordinaria ante una situación extraordinaria, que además tiene un plazo estrictamente temporal, desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley. Por otra parte, y respecto a la indemnización a la que alude la interesada, es necesario hacer una remisión a la jurisprudencia constitucional sobre este asunto, no cupiendo el derecho a indemnización.

La misma argumentación cabe hacer respecto del artículo 2 del Real Decreto-ley, que regula la prórroga extraordinaria de los contratos de arrendamiento de vivienda habitual. El presunto vicio de inconstitucionalidad que denuncia el interesado se refiere igualmente a la ausencia de una indemnización ante el presunto perjuicio sufrido por los propietarios de la vivienda arrendada, por lo que de nuevo es necesario acudir a la jurisprudencia constitucional sobre este punto.

Idéntico argumento cabe respecto a la cuestión de la moratoria del pago de la renta arrendaticia contemplada en los artículos 3 y siguientes del Real Decreto-ley cuya constitucionalidad se discute. En este caso, alega el interesado que debería haberse aplicado el artículo 120 de la Ley de Expropiación Forzosa, que establece que cuando por consecuencia de graves razones de orden o seguridad públicos, epidemias, inundaciones u otras calamidades, hubiesen de adoptarse por las Autoridades civiles medidas que implicasen destrucción, detrimento efectivo o requisas de bienes o derechos de particulares sin las formalidades que para los diversos tipos de expropiación exige esta Ley, el particular dañado tendrá derecho a indemnización de acuerdo con las normas que se señalan en los preceptos relativos a los daños de la ocupación temporal de inmuebles y al justiprecio de los muebles, debiendo iniciarse el expediente a instancia del perjudicado y de acuerdo con tales normas.

Sin perjuicio de que ello en nada afecta a la adecuación del Decreto- Ley al texto constitucional (además de lo ya repetido respecto a la indemnización), no parece a esta institución que se haya producido un detrimento efectivo de la propiedad del arrendador que justificase el inicio de un procedimiento expropiatorio.

Argumentos similares cabe aducir respecto de las situaciones a las que hace referencia el interesado en su escrito, contenidos en los artículos 3 a 9 del Real Decreto-ley 11/2020. Respecto a la posible discriminación de los grandes tenedores de vivienda, de nuevo es necesario insistir en la posibilidad de regular la propiedad en virtud de su

función social como se considere oportuno, siempre que existan razones de interés público, como es el caso; y sin que ello de derecho a indemnización.

En absoluto se impide al propietario con estas medidas la posibilidad de vender la vivienda, careciendo de sustentación jurídica esta afirmación.

Y, en lo que respecta al presunto castigo a los poseedores de 10 o más inmuebles, o de inmuebles cuya superficie sea superior a 1500 m², aunque sea un piso y una nave, a los que según el interesado se les fuerza a renunciar al legítimo beneficio o incluso a incurrir en pérdidas, nos remitimos a lo ya expuesto acerca de la función social de la propiedad y su regulación.

Por último, en cuanto a la afirmación de que las medidas del Real Decreto-ley protegen al inquilino, pero no al propietario, quien en caso de impago de la renta no puede recuperar la posesión de la vivienda, ha de tenerse en cuenta que se trata de una regulación extraordinaria para una situación extraordinaria, y con un periodo de vigencia limitado en función de la duración del estado de alarma, como ya se ha expuesto. Respecto a los impagos, en el caso de que no se llegue de forma voluntaria a un acuerdo para la condonación total o parcial de la deuda (en casos diferentes al de aquellos arrendamientos en los que el arrendador tenga la condición de gran tenedor), el Real Decreto-ley establece mecanismos de aplazamiento y fraccionamiento de pago, además de instrumentos financieros para evitar estas situaciones (arts. 8 y 9 del Real Decreto-ley).

La presente Resolución, por todo lo dicho, ha de ser desestimatoria de la solicitud.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

ÚNICO. De acuerdo con los argumentos anteriormente expuestos, la presente Resolución ha de ser desestimatoria de la solicitud.

RESOLUCIÓN

En virtud de cuanto antecede, y oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, el Defensor del Pueblo, de acuerdo con la legitimación que le confieren los artículos 162.1.a) de la Constitución, el 32 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional y el 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, que regula esta institución, ha resuelto **no interponer** recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 4 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al covid-19.