

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4821 *Pleno. Sentencia 28/2022, de 24 de febrero de 2022. Recurso de inconstitucionalidad 5389-2021. Interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con el artículo único del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 37/2020, de 3 de noviembre, de refuerzo de la protección del derecho a la vivienda ante los efectos de la pandemia de la COVID-19. Competencias sobre legislación procesal y vivienda: nulidad del precepto legal autonómico que introduce, como requisito previo al ejercicio de acciones ejecutivas, la acreditación de que se ha efectuado una oferta de alquiler social; interrumpe los procedimientos iniciados sin acreditar dicha oferta y suspende los lanzamientos durante la vigencia del estado de alarma o restricciones de movilidad.*

ECLI:ES:TC:2022:28

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, presidente; los magistrados don Juan Antonio Xiol Ríos, don Santiago Martínez-Vares García, don Antonio Narváez Rodríguez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón; la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón; los magistrados don Ramón Sáez Valcárcel y don Enrique Arnaldo Alcubilla, y las magistradas doña Concepción Espejel Jorquera y doña Inmaculada Montalbán Huertas, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 5389-2021, interpuesto por el presidente del Gobierno contra los apartados 1, 2 y 3 del artículo único del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 37/2020, de 3 de noviembre, de refuerzo de la protección del derecho a la vivienda ante los efectos de la pandemia de la Covid-19. Han comparecido el Congreso de los Diputados y el Senado. Han formulado alegaciones el Gobierno y el Parlamento de Cataluña. Ha sido ponente el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro de este tribunal el día 3 de agosto de 2021, el abogado del Estado, en representación del presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra «los apartados 1, 2 y 3 del artículo único del Decreto-ley de la Generalidad de Cataluña 37/2020, de 3 de noviembre, de refuerzo de la protección del derecho a la vivienda ante los efectos de la pandemia de la Covid-19».

El motivo del recurso es único: vulneración de la competencia exclusiva del Estado sobre «legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las comunidades autónomas» (art. 149.1.6 CE).

Comienza recordando que la STC 13/2019 declaró inconstitucionales y nulos los artículos 3 y 4 de la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, de medidas

urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, que es la norma que modifica el decreto-ley impugnado, por vulnerar el procedimiento de resolución extrajudicial de conflictos regulado en esos preceptos la competencia exclusiva del Estado sobre legislación procesal del art. 149.1.6 CE. Y que la STC 16/2021 declaró inconstitucional y nulo el art. 5.7 del Decreto-ley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda, que añadió una disposición adicional primera a la Ley 24/2015 que establecía la obligación de formular una propuesta de alquiler social como requisito procesal previo a las acciones de ejecución hipotecaria y de desahucio por «afectar» al derecho de propiedad en contra de lo preceptuado en los arts. 86.1 CE y 64.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC); disposición adicional primera que es ahora modificada por el decreto-ley objeto de recurso. Recuerda también que «el Estado» recurrió también esa obligación de formular una propuesta de alquiler social como requisito procesal para el ejercicio de acciones judiciales contenida en el art. 5 de la Ley 24/2015 y en el art. 16 de la Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial, pero que posteriormente desistió parcialmente de ambos recursos en relación con los preceptos que imponían la mencionada obligación. Una obligación que reitera, en forma de acreditación documental de la oferta de alquiler social, la Ley 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda; ley «que fue también recurrida ante el Tribunal». Alega que «de acuerdo con la doctrina del Tribunal» el desistimiento del recurso de inconstitucionalidad contra la obligación de formular una propuesta de alquiler social «no impide al Estado» interponer recurso contra normas distintas de las que fueron objeto del recurso en el que se produjo el desistimiento.

Aunque el decreto-ley recurrido cita como soporte competencial el art. 137.1 EAC que atribuye a la Generalitat competencia en materia de vivienda, la regulación efectuada impide o interrumpe el ejercicio de acciones judiciales, de modo que encaja en la legislación procesal del art. 149.1.6 CE. Cita, de acuerdo con la STC 13/2019, el canon de constitucionalidad aplicado en la materia: «para entender cumplidamente justificada en un caso la aplicación de la salvedad competencial contenida en el artículo 149.1.6 CE [“necesarias especialidades”] deben completarse tres operaciones. Primero, “ha de determinarse cuál es el Derecho sustantivo autonómico que presenta particularidades”. Segundo, “hay que señalar respecto de qué legislación procesal estatal y, por tanto, general o común, se predicen las eventuales especialidades de orden procesal incorporadas por el legislador autonómico”. Finalmente, “ha de indagarse si, entre las peculiaridades del ordenamiento sustantivo autonómico y las singularidades procesales incorporadas por el legislador autonómico en la norma impugnada, existe una conexión directa tal que justifique las especialidades procesales”».

(i) Aun cuando la disposición adicional primera de la Ley 24/2015 ha sido anulada por la STC 16/2021, el apartado 1 impugnado extiende la obligación de acreditar la realización de la oferta de alquiler social a ciertas acciones judiciales cuyo ejercicio se regula en la Ley hipotecaria (art. 129), Ley de enjuiciamiento civil (título IV del libro III), Ley 1/2013, de medidas para reforzar la protección de los deudores hipotecarios, reestructuración de la deuda y alquiler social, y Ley de arrendamientos urbanos. Por lo tanto, no existe un derecho sustantivo autonómico que justifique la regulación de la especialidad procesal autonómica.

(ii) La misma conclusión puede sostenerse respecto del apartado 2, que se refiere a «los procedimientos iniciados», sin especificar cuáles, pero que debe entenderse referida a los procedimientos previstos en la anulada disposición adicional primera.

(iii) El apartado 3, párrafo primero, prevé la suspensión de la ejecución de determinadas resoluciones judiciales, lo que también contraviene la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal, así como el art. 117.3 que atribuye en exclusiva a los jueces la potestad de «juzgar y hacer ejecutar lo juzgado».

El párrafo final que ordena a los Mossos d'Esquadra y policías locales solicitar informe urgente a los servicios sociales comunicándolo al Ministerio Fiscal vulnera los mismos preceptos constitucionales por tratarse de una «norma procesal» que invade la reserva de jurisdicción del art. 117 CE al atribuir a la policía la función de «adoptar medidas cautelares» que solo puede adoptar el juez a instancia de la parte perjudicada, y no de la policía, y al obligar a trasladar las actuaciones al Ministerio Fiscal, en lugar de al juez competente.

El párrafo segundo del apartado 3 se impugna por conexión con los anteriores.

2. Por providencia de 7 de octubre de 2021, el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto y dar traslado de las actuaciones, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al Parlamento de Cataluña, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran pertinentes, y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

3. Por acuerdo de sus respectivas mesas, el Congreso de los Diputados y el Senado acordaron personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del artículo 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

4. Por escrito presentado el 29 de octubre de 2021 la abogada de la Generalitat de Cataluña, en representación de su Gobierno, formuló alegaciones al recurso interpuesto.

a) Tras aludir al contexto en que se tramitó y aprobó el decreto-ley impugnado, «en plena escalada de la propagación del Covid-19» y con el «objetivo de evitar la situación de vulnerabilidad de las personas o unidades familiares en riesgo de exclusión residencial», alude al derecho a una vivienda digna que como principio rector reconoce la Constitución (art. 47), con los efectos del art. 53.3, y el Estatuto de Autonomía de Cataluña (arts. 47 y 26). Reconoce, no obstante, que estos artículos no constituyen por sí mismos títulos atributivos de competencias sino mandatos o directrices que han de informar la actuación de los poderes públicos en el ejercicio de sus respectivas competencias, que se han de materializar «a través de» y no «a pesar de» la distribución de competencias efectuada en la Constitución y el Estatuto (cita la STC 152/1988, FJ 2).

b) Por su objeto y finalidad, le parece que el decreto-ley impugnado debe encuadrarse en la materia de «vivienda» asumida por la Generalitat en el art. 137 EAC.

c) Esto sentado, argumenta que el recurso contra los apartados 1 y 2 del artículo único del Decreto-ley 37/2020 ha perdido sobrevenidamente su objeto al modificar estos preceptos la disposición adicional primera de la Ley 24/2015, añadida por el Decreto-ley 17/2019, que ha sido declarada inconstitucional y nula por la STC 16/2021, de 28 de enero, resolutoria del recurso interpuesto contra este último decreto-ley.

d) En cuanto al apartado 3 del artículo único del Decreto-ley 37/2020, que añade una nueva disposición adicional tercera a la Ley 24/2015, regula una «suspensión excepcional y transitoria» de los desahucios y lanzamientos «análoga» a la regulada por el Estado en el Real Decreto-ley 11/2020, y sus sucesivas modificaciones y prórrogas (Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre; Real Decreto-ley 1/2021, de 19 de enero; Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo; Real Decreto-ley 16/2021, de 3 de agosto, y Real Decreto-ley 21/2021, de 26 de octubre). Por lo tanto, encaja con las competencias de la Generalitat en materia de vivienda (art. 137 EAC) y da cumplimiento a los arts. 47 CE y 26 y 47 EAC.

5. La letrada del Parlamento de Cataluña presentó sus alegaciones ante este tribunal el 23 de noviembre de 2021. En ellas extiende la petición de que se declare la pérdida sobrevenida de objeto no solo a los dos primeros apartados del artículo único, por haber sido declarada ya inconstitucional y nula la disposición adicional primera de la Ley 24/2015 en la citada STC 16/2021, sino también al tercero, por tratarse de una

norma de vigencia temporal vinculada al estado de alarma bajo el cual se aprobó el decreto-ley, ya finalizado.

Subsidiariamente, por si no se declarara la pérdida de objeto del recurso, argumenta que los apartados 1 y 2 encajan en las competencias de la comunidad autónoma.

(i) El apartado 1 establece la obligación de acreditar documentalmente la realización de una oferta de alquiler social, que considera «de naturaleza administrativa» no afectando a la capacidad de las partes de iniciar un proceso ni al desarrollo del mismo. Con mayor o menor fortuna en su redacción, la norma exige que antes del inicio del proceso se realice la oferta. Es una «carga adicional coherente con la función social de la propiedad», «insertada en el procedimiento administrativo propio de la Ley 24/2015 por el que se regula un proceso de verificación del cumplimiento de las obligaciones en dicha ley consignadas» y no un «requisito procesal, pues no impide el inicio ni el desarrollo del procedimiento».

(ii) El apartado 2 sí contiene un «requisito procesal» para que el procedimiento de ejecución hipotecaria o de desahucio se sustancie, pero amparado en las especialidades procesales que el art. 149.1.6 CE permite a las comunidades autónomas. Siguiendo los pasos de la doctrina constitucional sobre la materia, la especialidad respecto a los procedimientos de la Ley de enjuiciamiento civil y la Ley de arrendamientos urbanos se justifican en la necesidad de «asegurar» que la obligación de formular una oferta de alquiler social conforme a la Ley 24/2015 se cumplió efectivamente y no quede «vacía de contenido». Existe así la «conexión directa» que exige la jurisprudencia constitucional (STC 13/2019).

6. Mediante providencia de 22 de febrero de 2022 se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 24 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Planteamiento.

El presidente del Gobierno interpone recurso de inconstitucionalidad contra los apartados 1, 2 y 3 del artículo único del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 37/2020, de 3 de noviembre, de refuerzo de la protección del derecho a la vivienda ante los efectos de la pandemia de la Covid-19. Los apartados 1 y 2 modifican la disposición adicional primera de la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, y el apartado 3 añade a esta misma Ley 24/2015 una nueva disposición adicional tercera, en los términos que luego veremos.

El único motivo del recurso es la vulneración por la comunidad autónoma de la competencia del Estado sobre «legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las comunidades autónomas» del art. 149.1.6 de la Constitución, al condicionar los tres apartados la admisión de ciertas acciones judiciales, según la interpretación efectuada por el abogado del Estado, sin que ello esté justificado por ninguna especialidad sustantiva del derecho autonómico.

Los letrados del Gobierno y Parlamento catalán consideran, con carácter principal, que el recurso carece de objeto, y subsidiariamente solicitan su desestimación por acomodarse las normas impugnadas a las competencias autonómicas en materia de vivienda (art. 137.1 EAC) y especialidades procesales (arts. 149.1.6 CE, inciso final, y 130 EAC).

2. Sobre la existencia o inexistencia de objeto de este proceso.

De acuerdo con las alegaciones formuladas por los letrados autonómicos, la primera cuestión a dilucidar es si el recurso de inconstitucionalidad tiene o no objeto. Al respecto,

hay que diferenciar su argumentación para los dos primeros apartados del artículo único impugnado, por una parte, y para el apartado tercero, por otra.

a) Las letradas, tanto del Gobierno como del Parlamento autonómico, sostienen que al haber declarado la STC 16/2021, de 28 de enero, inconstitucional y nula la disposición adicional primera de la Ley 24/2015, añadida por el Decreto-ley 17/2019 impugnado en aquella ocasión, el recurso contra los apartados 1 y 2 del artículo único del Decreto-ley 37/2020, que modifican aquella disposición adicional, es un recurso «redundante» contra «normas inexistentes» y carece de objeto al haber sido ya expulsada la citada disposición del ordenamiento de modo irreversible y permanente, con «valor de cosa juzgada» y «plenos efectos frente a todos» (arts. 164.1 CE y 38.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC).

Para resolver esta cuestión es necesario partir de la siguiente secuencia de hechos:

(i) El art. 5.7 del Decreto-ley 17/2019, de 23 de diciembre, añadió a la Ley 24/2015 la disposición adicional primera, que extendió la obligación de formular una propuesta de alquiler social prevista en el art. 5.2 de la Ley «antes de interponer cualquier demanda judicial de ejecución hipotecaria o de desahucio por impago de alquiler» a otras acciones ejecutivas y de desahucio, que la nueva norma detallaba.

(ii) Este Decreto-ley 17/2019 fue impugnado por más de cincuenta diputados del Congreso ante este tribunal.

(iii) Antes de resolver ese recurso, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña aprobó el Decreto-ley 37/2020 ahora impugnado, que, en su artículo único, apartados 1 y 2, modificó la citada disposición adicional primera de la Ley 24/2015, en el siguiente sentido:

«Artículo único. Modificaciones de la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética.

1. Se modifica el primer párrafo del apartado 1 de la disposición adicional primera de la Ley 24/2015, del 29 de julio, que resta redactado de la manera siguiente:

“1. La obligación a que hace referencia el artículo 5, de acreditar que se ha formulado una propuesta de alquiler social antes de interponer determinadas demandas judiciales, se hace extensiva en los mismos términos en cualquier acción ejecutiva derivada de la reclamación de una deuda hipotecaria y a las demandas de desahucio siguientes:”

2. Se añade un nuevo apartado, el 1 *bis*, a la disposición adicional primera de la Ley 24/2015, de 29 de julio, con la redacción siguiente:

“1 *bis*. Los procedimientos iniciados en que no se haya acreditado la formulación de la oferta de alquiler social se tienen que interrumpir a fin de que esta oferta pueda ser formulada y acreditada.”»

(iv) El Tribunal resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Decreto-ley 17/2019 en la STC 16/2021, donde constató esta modificación legislativa, en los siguientes términos:

«Esta disposición adicional primera de la Ley 24/2015, añadida por el art. 5.7 del Decreto-ley 17/2019, ha sido modificada parcialmente por el artículo único del Decreto-ley 37/2020, de 3 de noviembre, de refuerzo de la protección del derecho a la vivienda ante los efectos de la pandemia de la Covid-19, sin que ello suponga la pérdida sobrevenida del objeto de este recurso de acuerdo con nuestra doctrina según la cual “la derogación de normas aprobadas en virtud de facultades legislativas de urgencia que tiene lugar durante la pendency del recurso de inconstitucionalidad no excluye el control de este tribunal sobre si al dictarlas se desbordaron los límites constitucionales del artículo 86.1 CE, tanto en relación con la concurrencia del presupuesto habilitante, como

respecto a la superación de las restricciones materiales a su contenido" (STC 103/2017, de 6 de septiembre, FJ 2)» [STC 16/2021, FJ 5 c)].

Al no haber perdido objeto, la STC 16/2021 resolvió el fondo del recurso contra el art. 5.7 del Decreto-ley 17/2019 (disposición adicional primera de la Ley 24/2015) y lo estimó por considerar que la norma afectaba al derecho de propiedad de una manera proscrita por los arts. 64.1 EAC y 86.1 CE [FJ 5, apartados f) y g) (ii)]. En consecuencia, en su parte dispositiva declaró inconstitucional y nulo, entre otros, el artículo 5.7 del Decreto-ley 17/2019, que era la norma objeto de aquel recurso.

Cuando estando pendiente un recurso de inconstitucionalidad, la norma objeto del mismo es modificada por otra, es obligado verificar en primer lugar si el recurso ha perdido o no objeto: «la regla general es que en los procesos de inconstitucionalidad la modificación, derogación o pérdida de vigencia de la norma que se recurre produce la extinción del proceso [...], ya que la finalidad de este proceso abstracto no es otro que la depuración del ordenamiento jurídico, algo innecesario cuando el propio legislador ha expulsado la norma de dicho ordenamiento» [STC 82/2020, de 15 de julio, FJ 2 b), con cita de otras]. Pero en los supuestos excepcionales en que así no sucede, de acuerdo con nuestra doctrina (entre otros, el de los recursos contra decretos-leyes en los que se cuestiona el cumplimiento de los límites constitucionales y estatutarios a la potestad legislativa de urgencia, que fue el apreciado en la STC 16/2021) y en los que el Tribunal por tanto debe resolver el fondo del recurso a pesar de la modificación o derogación de la norma impugnada, como sucedió en la tan traída STC 16/2021, «el objeto del proceso sigue siendo el mismo, por lo que la eventual estimación del motivo supondría la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, no de los nuevos que los han sustituido» (STC 33/2018, de 12 de abril, FJ 2, citando la STC 209/2015, de 8 de octubre, FJ 2). Es decir, la eventual pervivencia del objeto del proceso no modifica ese objeto, que sigue siendo la norma originalmente impugnada, no la nueva, pues solo aquella, y no esta, puede ser declarada inconstitucional y nula conforme al art. 39.1 LOTC: «cuando la sentencia declare la inconstitucionalidad, declarará igualmente la nulidad de los preceptos impugnados, así como, en su caso, la de aquellos otros de la misma ley, disposición o acto con fuerza de ley a los que deba extenderse por conexión o consecuencia».

Ello, aplicado al presente asunto, conduce a desestimar la pretensión de un pronunciamiento meramente procesal que solicitan las letradas autonómicas. Los apartados 1 y 2 del artículo único del Decreto-ley 37/2020 no se vieron afectados por la parte dispositiva de la STC 16/2021, que solamente expulsó del ordenamiento el art. 5.7 del Decreto-ley 17/2019. Las normas aprobadas por el Decreto-ley 37/2020, son válidas y están vigentes, siendo, por tanto, objeto idóneo de juicio de constitucionalidad, en tanto que, además, presentan un contenido regulador propio en relación a la acreditación de que se ha formulado una propuesta de alquiler social antes de interponer determinadas demandas judiciales, como es, al menos, el supuesto de «cualquier acción ejecutiva derivada de la reclamación de una deuda hipotecaria» (apartado 1), así como en cuanto a la eventual interrupción de procedimientos judiciales ya indicados (apartado 2).

b) La letrada del Parlamento de Cataluña solicita también un pronunciamiento procesal respecto del apartado 3 del artículo único del Decreto-ley 37/2020, que dice así:

«3. Se añade una nueva disposición adicional, la tercera, a la Ley 24/2015, de 29 de julio, con la redacción siguiente:

“Disposición adicional tercera. Suspensión excepcional y transitoria por motivos sanitarios de los procedimientos de desahucio y de los lanzamientos que afecten hogares vulnerables sin alternativa habitacional.

Durante la vigencia del estado de alarma o de una medida que comporte restricciones a la libertad de circulación por razones sanitarias, se suspenderán las ejecuciones de resoluciones judiciales que comporten el lanzamiento de personas o unidades familiares que se encuentren dentro de los parámetros de riesgo de exclusión

residencial previstos en esta Ley y ocupen viviendas que provengan de los demandantes previstos en el artículo 5.2. Esta misma medida de suspensión se aplicará también a los supuestos previstos en la disposición adicional primera. En este último caso, no será necesario acreditar la circunstancia recogida en el supuesto segundo de la letra b) del apartado 1 de esta disposición adicional y será suficiente acreditar que la ocupación se ha producido con anterioridad al inicio de la vigencia del estado de alarma declarado por el Real decreto 926/2020, de 25 de octubre.

La determinación relativa a la inclusión o no inclusión dentro de los parámetros de riesgo de exclusión social corresponde a los servicios sociales de la administración pública competente.

Así mismo, en el caso que el cuerpo de Mossos d'Esquadra o las Policías Locales de Cataluña reciban una denuncia solicitando medidas cautelares relativas a desocupaciones de viviendas de personas o unidades familiares que se encuentren dentro de los parámetros de riesgo de exclusión residencial previstos en esta ley y ocupen la vivienda en cualquiera de las circunstancias previstas en la disposición adicional primera o en el artículo 5.2, deben solicitar informe urgente a los servicios sociales de la administración pública competente, comunicando esta solicitud inmediatamente al Ministerio Fiscal».

Argumenta que esta nueva disposición es una norma temporal limitada a la «vigencia del estado de alarma» existente en el momento de su aprobación (el declarado por Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, aludido al final del párrafo primero), ya que conforme al preámbulo del Decreto-ley 37/2020 debe entenderse que las otras «medida[s] que comporte[n] restricciones a la libertad de circulación por razones sanitarias» igualmente aludidas al inicio del párrafo deben entenderse limitadas a las que se hubiesen aprobado bajo la vigencia formal de aquel. De este modo, habiendo cesado el estado de alarma, habría perdido también su vigencia la norma impugnada, que conforme al principio general del art. 4.2 del Código civil no puede aplicarse «en momentos distintos de los comprendidos expresamente en ella», lo que impediría al Tribunal pronunciarse sobre su constitucionalidad.

Con independencia de que la doctrina de este tribunal reconoce la posibilidad de pronunciarse en recursos de inconstitucionalidad contra normas que han perdido vigencia, como los decretos-leyes cuando se cuestionan sus requisitos y límites (STC 16/2021, repetidamente citada) o las leyes de presupuestos [STC 25/2020, de 13 de febrero, FJ 2 a), por citar una entre las más recientes], en este caso la interpretación sostenida por la parte comparecida no se ajusta al tenor literal de la norma, que no puede ser considerada una norma de vigencia temporal en el sentido que se defiende por la letrada del Parlamento de Cataluña. La nueva disposición adicional tercera de la Ley 24/2015 establece la suspensión de la ejecución de determinadas resoluciones judiciales «durante la vigencia del estado de alarma o de una medida que comporte restricciones a la libertad de circulación por razones sanitarias». Aunque se admitiera que la primera parte de este inciso se limita al concreto estado de alarma vigente en el momento de aprobación de la norma, ya cesado, el empleo de la conjunción alternativa «o» pone de manifiesto que la segunda parte (restricciones a la libertad de circulación) es independiente de la primera y por tanto permite extender los efectos de la norma más allá de aquel. Por lo tanto, la petición efectuada sobre la premisa de esta interpretación, que descartamos, debe ser asimismo rechazada.

3. Competencias en materia de legislación procesal.

Despejado así el camino al fondo del recurso, sostiene el escrito de interposición que los tres apartados impugnados son normas de carácter procesal que vulneran por ello la competencia exclusiva del Estado sobre la materia al no poder ampararse en las especialidades autonómicas que permiten los arts. 149.1.6 CE y 130 EAC.

La interpretación de esta cláusula competencial ha sido sistematizada en la STC 13/2019, de 31 de enero, invocada en el escrito de interposición y dictada

precisamente en el recurso interpuesto contra la Ley catalana 24/2015 en la que se insertan las normas aprobadas por el Decreto-ley 37/2020 impugnado. En aquel caso se impugnaba, entre otros, el art. 3 de esa ley, que regulaba un tipo procesal sucesivo al procedimiento extrajudicial voluntario para la resolución de situaciones de sobreendeudamiento regulado en el art. 2, no afectado por aquella sentencia. Decía este art. 3, anulado en aquella ocasión: «si la vía del procedimiento extrajudicial al que se refiere el artículo 2 para la resolución de una situación de sobreendeudamiento se cierra sin haber llegado a un acuerdo, el consumidor afectado puede solicitar la apertura del correspondiente procedimiento judicial» que el precepto regulaba. Al abordar su impugnación, el fundamento jurídico 2 b) de la STC 13/2019 resumió la doctrina constitucional sobre el art. 149.1.6 de la Constitución en los siguientes términos:

«De acuerdo con el artículo 149.1.6 CE, la legislación procesal es una “competencia general” del Estado [STC 80/2018, de 5 de julio, FJ 5 a)]. La que los estatutos pueden atribuir a las comunidades autónomas, de acuerdo con este precepto, es “de orden limitado”; está circunscrita a “las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las comunidades autónomas” [STC 80/2018, FJ 5 a)].

No cabe interpretar esta salvedad competencial de modo tal que quede vacía de contenido la competencia general en materia de legislación procesal atribuida al Estado: “la competencia asumida por las comunidades autónomas al amparo de la salvedad recogida en el artículo 149.1.6 CE no les permite, sin más, introducir en su ordenamiento normas procesales por el mero hecho de haber promulgado regulaciones de Derecho sustantivo en el ejercicio de sus competencias, esto es, innovar el ordenamiento procesal en relación con la defensa jurídica de aquellos derechos e intereses que materialmente regulen, lo que equivaldría a vaciar de contenido o privar de todo significado a la especificidad con que la materia procesal se contempla en el artículo 149.1.6 CE, sino que, como indica la expresión “necesarias especialidades” del citado precepto constitucional, tan solo pueden introducir aquellas innovaciones procesales que inevitablemente se deduzcan, desde la perspectiva de la defensa judicial, de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica en virtud de las particularidades del Derecho creado por la propia comunidad autónoma, o, dicho en otros términos, las singularidades procesales que se permiten a las comunidades autónomas han de limitarse a aquellas que, por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengan requeridas por estas” [SSTC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 4; 2/2018, de 11 de enero, FJ 4, y 80/2018, FJ 5 a)].

Corresponde “al legislador autonómico o, en su defecto, a quienes asuman la defensa de la ley en su caso impugnada, ofrecer la suficiente justificación sobre la necesidad de alterar las reglas procesales comúnmente aplicables, cuando menos siempre que del propio examen de la ley no se puedan desprender o inferir esas “necesarias especialidades” [SSTC 127/1999, de 1 de julio, FJ 5; 47/2004, FJ 4, 21/2012, de 16 de febrero, FJ 7, y 80/2018, FJ 5 a)]. Para entender cumplidamente justificada en un caso la aplicación de la salvedad competencial contenida en el artículo 149.1.6 CE deben completarse tres operaciones. Primero, “ha de determinarse cuál es el Derecho sustantivo autonómico que presenta particularidades”. Segundo, “hay que señalar respecto de qué legislación procesal estatal y, por tanto, general o común, se predicen las eventuales especialidades de orden procesal incorporadas por el legislador autonómico”. Finalmente, “ha de indagarse si, entre las peculiaridades del ordenamiento sustantivo autonómico y las singularidades procesales incorporadas por el legislador autonómico en la norma impugnada, existe una conexión directa tal que justifique las especialidades procesales” [STC 80/2018, FJ 5 a), citando las SSTC 47/2004, FJ 5, y 2/2018, FJ 4]».

De acuerdo con estas premisas, abordaremos el examen de cada uno de los tres preceptos impugnados.

4. Apartado 1: obligación de acreditar que se ha formulado una propuesta de alquiler social.

a) En relación con este primer apartado existe una discrepancia de base entre las partes. Mientras la parte actora considera que el precepto regula un «requisito previo» al ejercicio de acciones ejecutivas, según el escrito de interposición, o un «condicionante» para ello, en expresión del dictamen del Consejo de Estado acompañado al mismo, la letrada del Parlamento autonómico niega que la «obligación de acreditar que se ha formulado una propuesta de alquiler social antes de interponer determinadas demandas judiciales» establecida en el precepto recurrido se erija en «requisito procesal» que impida el inicio o el desarrollo del proceso; defiende que se trata de una norma propia del «procedimiento administrativo» regulado en la Ley 24/2015 para verificar el cumplimiento de las obligaciones impuestas en dicha ley. Si así fuera, efectivamente, la norma carecería de naturaleza procesal, como se apreció por ejemplo en la STC 80/2018, de 5 de julio, FJ 5 b). Según allí se dijo, el precepto entonces examinado «limita su objeto al establecimiento de mecanismos de protección de determinadas situaciones de necesidad, sin alterar la normativa procesal [...] en efecto, no introduce ningún mandato dirigido al juez de la ejecución, ni altera tampoco la secuencia o la tramitación propia del proceso ejecutivo, que puede seguir su curso sin verse afectada por lo preceptuado en la norma». Y en lógica consecuencia, el único motivo del recurso habría de ser desestimado. Por lo tanto, resulta imperativo despejar esta cuestión con carácter prioritario.

Aunque ya ha sido transcrito, conviene para mayor claridad expositiva reiterar nuevamente el contenido de este apartado 1. Dispone que «la obligación a que hace referencia el artículo 5, de acreditar que se ha formulado una propuesta de alquiler social antes de interponer determinadas demandas judiciales, se hace extensiva en los mismos términos en cualquier acción ejecutiva derivada de la reclamación de una deuda hipotecaria y a las demandas de desahucio siguientes».

Ello obliga a traer a colación el art. 5 de la Ley 24/2015, al que la norma recurrida remite expresamente, a fin de conocer el alcance y efectos de la «obligación» impuesta. En su redacción vigente en la fecha de aprobarse el Decreto-ley impugnado (y que se mantiene en la fecha de esta sentencia), este artículo 5 dispone, en su apartado 2, lo que sigue:

«Antes de interponer cualquier demanda judicial de ejecución hipotecaria o de desahucio por impago de alquiler, el demandante debe ofrecer a los afectados una propuesta de alquiler social, si el procedimiento afecta a personas o unidades familiares que no tengan una alternativa propia de vivienda y que estén dentro de los parámetros de riesgo de exclusión residencial definidos por la presente ley, lo cual debe comprobar el propio demandante, requiriendo previamente la información a los afectados, y siempre que se dé uno de los siguientes supuestos:

- a) Que el demandante tenga la condición de gran tenedor de vivienda.
- b) Que el demandante sea persona jurídica que haya adquirido posteriormente al 30 de abril de 2008 viviendas que sean, en primera o en ulteriores transmisiones, provenientes de ejecuciones hipotecarias, provenientes de acuerdos de compensación de deudas o de dación en pago o provenientes de compraventas que tengan como causa la imposibilidad de devolver el préstamo hipotecario».

Y el apartado 3 añade, inmediatamente a continuación:

«Una vez verificada la situación de riesgo de exclusión residencial, de acuerdo con lo establecido por los apartados 1 y 2, y una vez formulada la oferta de alquiler social, en los términos del apartado 7, si los afectados la rechazan, el demandante podrá iniciar el procedimiento judicial, a través de una demanda acompañada necesariamente de la documentación que acredite que se ha formulado la oferta de alquiler social».

Esta regulación impide sostener la interpretación propuesta por la letrada autonómica. La norma impugnada, por su explícita referencia al art. 5, no se limita a establecer una obligación verificable por la administración, sino que atribuye al cumplimiento o incumplimiento de lo ordenado unos efectos que trascienden al plano procesal, ya que un precepto concreto, el apartado 3 de ese artículo 5 recién transcrito, dispone que solo «una vez» cumplida esa obligación «el demandante podrá iniciar el procedimiento judicial», haciéndolo además «a través de una demanda acompañada necesariamente de la documentación que acredite» ese cumplimiento. De ello se sigue que el apartado 1 impugnado es una norma procesal que se dirige a los jueces [STC 80/2018, FJ 5 b), citada *supra*, a *contrario*] y por tanto que resulta de aplicación el art. 149.1.6 de la Constitución y la doctrina de este tribunal que lo ha interpretado.

b) De acuerdo con esta doctrina constitucional, antes transcrita, «corresponde al legislador autonómico o, en su defecto, a quienes asuman la defensa de la ley en su caso impugnada, ofrecer la suficiente justificación sobre la necesidad de alterar las reglas procesales comúnmente aplicables, cuando menos siempre que del propio examen de la ley no se puedan desprender o inferir esas necesarias especialidades» [STC 13/2019, FJ 2 b)]. Al igual que se apreció en esta STC 13/2019, el silencio al respecto tanto de la norma como de las representaciones procesales de los órganos ejecutivo y legislativo que han comparecido en su defensa han de conducir derechamente a la estimación del recurso y a la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la norma impugnada. Que la norma procesal pueda aparentemente vincularse con la obligación de ofertar un alquiler social establecida en la misma ley no basta para liberar de su carga a los órganos autonómicos, del mismo modo que la vinculación del tipo procesal regulado en el art. 3 de la Ley 24/2015 con un previo proceso extrajudicial (el regulado en el art. 2) no bastó en la STC 13/2019 aludida [*vid.* FJ 2 c)]. Por todo ello este precepto debe declararse inconstitucional y nulo.

5. Apartado 2: interrupción de procedimientos iniciados.

A diferencia del supuesto anterior, la letrada del Parlamento de Cataluña no niega que el apartado 2 contenga una norma procesal, pues así se desprende con toda evidencia de su tenor literal: «los procedimientos iniciados en que no se haya acreditado la formulación de la oferta de alquiler social se tienen que interrumpir a fin de que esta oferta pueda ser formulada y acreditada». Reconoce que el precepto contiene una norma procesal no prevista en las leyes estatales de enjuiciamiento civil y arrendamientos urbanos, pero defiende que la obligación de formular la oferta de alquiler social regulada en el art. 5 de la Ley 24/2015, aludida en el fundamento jurídico anterior, es la «particularidad de derecho sustantivo» autonómico que justifica esta «especialidad» procesal y permite así acomodarla al orden constitucional de distribución de competencias (art. 149.1.6 CE, inciso final).

Según nuestra doctrina antes reproducida (fundamento jurídico 3), la legislación procesal es una «competencia general» del Estado, mientras que la competencia autonómica es «de orden limitado» y está circunscrita a las «necesarias especialidades» que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las comunidades autónomas. De este modo, «no cabe interpretar esta salvedad competencial de modo tal que quede vacía de contenido la competencia general en materia de legislación procesal atribuida al Estado», es decir, el inciso final del art. 149.1.6 no permite «sin más» a las comunidades autónomas «introducir en su ordenamiento normas procesales por el mero hecho de haber promulgado regulaciones de Derecho sustantivo en el ejercicio de sus competencias, esto es, innovar el ordenamiento procesal en relación con la defensa jurídica de aquellos derechos e intereses que materialmente regulen, lo que equivaldría a vaciar de contenido o privar de todo significado a la especificidad con que la materia procesal se contempla en el artículo 149.1.6 CE, sino que, como indica la expresión “necesarias especialidades” del citado precepto constitucional, tan solo pueden introducir aquellas innovaciones procesales que inevitablemente se deduzcan, desde la perspectiva de la defensa judicial,

de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica en virtud de las particularidades del Derecho creado por la propia comunidad autónoma, o, dicho en otros términos, las singularidades procesales que se permiten a las comunidades autónomas han de limitarse a aquellas que, por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengán requeridas por estas» [STC 13/2019, FJ 2 b)].

De acuerdo con este canon de «conexión directa» o vínculo «necesario» o «inevitable» hemos admitido la regulación de motivos de casación distintos de los previstos en la Ley de enjuiciamiento civil atendidas las características singulares de las instituciones de Derecho civil foral o especial de la comunidad autónoma, su escasa cuantía y carácter consuetudinario que impedirían en otro caso su acceso a la casación conforme a las normas generales (STC 47/2004, de 25 de marzo), pero no el empleo instrumental del Derecho procesal para la protección de derechos reconocidos por las comunidades autónomas, por ejemplo mediante el reconocimiento de una acción pública en materia de vivienda [STC 80/2018, FJ 5 a)], declarando inembargables determinadas ayudas concedidas por ellas (STC 2/2018, de 11 de enero) o erigiendo el cumplimiento de obligaciones impuestas por leyes autonómicas en requisito o presupuesto para el acceso al proceso (SSTC 54/2018, de 24 de mayo, FJ 7, y 5/2019, de 17 de enero, FJ 5, ambas en materia de vivienda). Tal y como se desprende de nuestra doctrina antes aludida, si así no se entendiera, resultaría subvertido por entero el sistema de distribución de competencias en materia procesal, pues bastaría a las comunidades autónomas con aprobar una norma cualquiera dentro de su acervo competencial para trasladar esta obligación a las leyes procesales que el art. 149.1.6 CE quiere comunes y «uniformes» (STC 92/2013, de 22 de abril, FJ 4, citando sentencias anteriores) con las únicas excepciones que puedan considerarse «necesarias», no simplemente convenientes. Como hemos dicho (véase *supra* fundamento jurídico 3), el art. 149.1.6 no permite a las comunidades autónomas «innovar el ordenamiento procesal en relación con la defensa jurídica de aquellos derechos e intereses que materialmente regulen» [STC 13/2019, FJ 2 b)], recopilando jurisprudencia anterior]. En fin, la competencia autonómica en materia de vivienda permite a la comunidad autónoma desarrollar la actividad a que se refiere el art. 137.1 de su Estatuto (establecer condiciones sobre su calidad y habitabilidad, planificarla e inspeccionarla, fomentarla o promoverla) pero no establecer un requisito de acceso al proceso no previsto por el legislador estatal.

En consecuencia, procede declarar inconstitucional y nulo el apartado 2 del artículo único del Decreto-ley 37/2020.

6. Apartado 3: suspensión de lanzamientos durante el estado de alarma o restricciones de movilidad.

Por identidad de razón, el apartado 3 (antes reproducido) debe ser también declarado inconstitucional y nulo. Contiene una norma inequívocamente procesal, según concuerdan en señalar todas las partes comparecidas: la «suspensión» de lanzamientos judiciales durante el estado de alarma declarado por Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, o bajo la vigencia «de una medida que comporte restricciones a la libertad de circulación por razones sanitarias». Y esta norma es además de «contenido equivalente» y «prácticamente análoga» a la suspensión establecida por el Estado mediante Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, y sus sucesivas modificaciones, como reconoce expresamente la letrada de la Generalitat. Así pues, ni hay propia y auténtica especialidad procesal, sino repetición o reformulación incompatible con el art. 149.1.6 [para la repetición: STC 47/2004, FJ 8, y para la reformulación: STC 13/2019, FJ 2 c)], ni hay tampoco previa particularidad del derecho sustantivo autonómico que la justifique, como exige la citada cláusula constitucional, sino lisa y llanamente «una innovación o una mejora de la legislación procesal» según la valoración efectuada por quien carece de competencia para ello.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar el presente recurso de inconstitucionalidad, y, en su virtud, declarar inconstitucionales y nulos los apartados 1, 2 y 3 del artículo único del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 37/2020, de 3 de noviembre, de refuerzo de la protección del derecho a la vivienda ante los efectos de la pandemia de la Covid-19.

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

Dada en Madrid, a veinticuatro de febrero de dos mil veintidós.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Santiago Martínez-Vares García.—Antonio Narváez Rodríguez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Firmado y rubricado.