

# Conflictos existentes entre derecho de propiedad y una vivienda digna

---

UNA PERSPECTIVA PRÁCTICO-JUDICIAL

Antonio José Navarro Selfa

ABOGADO EN EJERCICIO | DECANO DEL ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE  
CARTAGENA

## 1. INTRODUCCIÓN

Conviene recordar que ante todo el art.47CE no reconoce un derecho fundamental, sino que enuncia “**un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (art.53.3CE) en el ejercicio de sus respectivas competencias**” (STC 152/1988, de 20 de julio FJ2).

Los poderes públicos vienen así obligados a **promover las condiciones necesarias y a establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho de los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada**, en particular regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación, conforme determina el art.47CE.

Por tanto, en la medida en que el art.47CE no garantiza un derecho fundamental sino que enuncia un principio rector de la política social y económica, una directriz constitucional dirigida a los poderes públicos, **la regulación sobre esta materia no puede contravenir el mandato del art.10.2CE de interpretar las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce** (esto es, los contenidos en los arts.14 a 29, más la objeción de conciencia del 30.2) de conformidad con la Declaración universal de derechos humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

### CONSIDERACIÓN 1. PROCEDIMIENTO SUMARIOS

Conviene recordar que el Tribunal Constitucional ha venido declarando en diversos pronunciamientos que está **fuera de toda duda la legitimidad constitucional de los procedimientos sumarios**. La existencia de juicios sumarios, como pueden serlo el de ejecución hipotecaria, el de desahucio o el interdicto de recobrar la posesión, con cognición limitada y limitadas posibilidades de defensa para el demandado, **no es de por sí contraria a la prohibición constitucional de indefensión** (art.24.1CE).

Lo que caracteriza a los juicios sumarios es que no cierran la posibilidad de discusión del fondo del asunto en toda su plenitud de armas procesales en un posterior juicio declarativo ordinario, ya que la sentencia que en aquellos se dicte **no tiene efectos de cosa juzgada material** (por todas, SSTC 41/1981, de 18 de diciembre, FFJJ 5 y 6; 217/1993, de 30 de junio, FJ 2; 158/1997, de 2 de octubre, FFJJ 5 a 7, y 6/1999, de 8 de febrero, FJ6).

Conviene por otra parte advertir que, según ha declarado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en la Sentencia de 13 de diciembre de 2018, asunto *Casa di Cura Valle Fiorita, S.R.L. c. Italia*, **la demora prolongada de las autoridades públicas a la hora de ejecutar una orden judicial de desalojo de los ocupantes ilegales de un inmueble**, aun escudándose en la necesidad de planificar cuidadosamente el desalojo con el fin de preservar el orden público y garantizar la asistencia a las personas en situación de vulnerabilidad que participaron en la ocupación, **vulnera el derecho del titular legítimo a un proceso equitativo** (art.6.1 del Convenio europeo de derechos humanos), **así como su derecho de propiedad** (art.1 del Protocolo núm.1 CEDH).

## **CONSIDERACIÓN 2. CITACIONES Y EMPLAZAMIENTOS**

El Tribunal Constitucional ha afirmado con reiteración que **pesa sobre los órganos judiciales la responsabilidad de velar por la correcta constitución de la relación jurídica procesal y que una incorrecta o defectuosa constitución de esta puede ser causa de indefensión lesiva del derecho a la tutela judicial efectiva**. Solo si la constitución de la *litis* tiene lugar en los términos debidos es posible garantizar el derecho a la defensa de quienes sean o puedan ser parte en dicho proceso.

De ahí la **especial relevancia de los actos de comunicación del órgano judicial con las partes**, en particular el emplazamiento, citación o notificación a quien ha de ser o puede ser parte en el procedimiento, pues en tal caso el acto de comunicación es el necesario **instrumento que facilita la defensa en el proceso** de los derechos e intereses cuestionados; de tal manera que **su falta o deficiente realización**, siempre que se frustre la finalidad con ellos perseguida, **coloca al interesado en una situación de indefensión** que vulnera el derecho de defensa (entre otras muchas, SSTC 169/2014, de 22 de octubre, FJ3).

Por esta razón este Tribunal también ha afirmado reiteradamente en el mismo sentido que el emplazamiento edictal requiere, por su condición de **último medio de comunicación**, no solo el agotamiento previo de las otras modalidades que aseguren en mayor grado la recepción por el destinatario de la correspondiente notificación, así como la constancia formal de haberse intentado practicar, sino también que la resolución judicial que considera a la parte en ignorado paradero se funde en circunstancias cuyo examen lleve razonablemente a la convicción o certeza de la inutilidad de aquellos otros medios normales de citación (entre otras muchas, SSTC 30/2014, de 24 de febrero, FJ3; 181/2015, de 7 de septiembre, FJ3, y 137/2017, de 27 de noviembre, FJ4).

## **CONSIDERACIÓN 3. EJECUCIÓN**

El derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1CE) comprende también el derecho a la ejecución de las sentencias y demás resoluciones judiciales en sus propios términos (art. 118CE), conforme tiene señalado de manera reiterada la jurisprudencia constitucional (SSTC 32/1982, de 7 de junio, FJ 2; 61/1984, de 16 de mayo, FJ 1; 153/1992, de 19 de octubre, FJ 4; y 223/2004, de 29 de noviembre, FJ 5, entre otras muchas).

Valga asimismo recordar que la prohibición de desalojos forzosos a la que se refieren los instrumentos de Naciones Unidas **no se aplica a los desalojos efectuados legalmente y de manera compatible con las normas internacionales de derechos humanos, en particular las referidas al derecho a un proceso con las debidas garantías**, como ha señalado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas en su observación general núm. 7, sobre el derecho a una vivienda adecuada y los desalojos forzosos.

## **2. Medidas de alquiler de vivienda COVID-19 prorrogadas hasta el 28 de Febrero de 2022 (RDL 21/2021, de 26 de Octubre)**

Ya se ha perdido la cuenta de las veces que se han prorrogado las medidas contenidas en el R.D 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.

Lo cierto es que, el Consejo de Ministros, con fecha 26 de Octubre de 2021 aprueba, una vez más, la prórroga hasta el 28 de Febrero de 2022 de las medidas extraordinarias contenidas en el R.D 11/2020.

Dicho esto las medidas que continúan vigentes hasta el 28 de Febrero de 2022 son las siguientes:

### ***I. Suspensión del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos***

Medida prevista para hogares y personas económicamente vulnerables sin alternativa habitacional

#### **Requisitos:**

- **Balance proporcional de la vulnerabilidad del arrendador.**
- **Plazo de solicitud:** Con la nueva prórroga hasta el 28 de febrero de 2022.
- **Solicitud del incidente procesal por el arrendatario.**
- **Acreditación de situación de vulnerabilidad económica de arrendatario y arrendador:** según la forma descrita en las letras a y b del art.5 RDL 11/2020 y presentación de los documentos previstos en el art.6.1.
- **Procedimientos que pueden acogerse a esta medida:** los desahucios regulados en la LEC, juicios verbales de reclamaciones de renta debida por el arrendatario, y el resto de procedimientos en los que el desahucio traiga causa de un procedimiento penal por delito leve de ocupación.
- **Derecho a la compensación de arrendadores y propietarios:** la Disposición Adicional 2ª del RDL 37/2020 establece que los arrendadores podrán pedirla, cuando en los tres meses siguientes a la fecha de emisión del informe de servicios sociales, la administración competente no haya adoptado medida alguna para atender la situación de vulnerabilidad.

## **II.- Prórroga extraordinaria del contrato por seis meses**

Posibilidad de solicitar prórroga extraordinaria del plazo del contrato de arrendamiento por un periodo máximo de seis meses, durante los cuales se seguirán aplicando los términos y condiciones establecidos en el contrato en vigor, salvo pacto en contrario.

## **III.- Moratoria en el pago de la renta (arrendador gran tenedor)**

Posibilidad de que los arrendatarios que se encuentren en situación de vulnerabilidad soliciten la moratoria temporal y extraordinaria de la renta cuando el arrendador sea una empresa o entidad pública de vivienda o un gran tenedor.

### **3. Normativa catalana sobre suspensión del proceso de desahucio.**

Resulta de interés por su peculiaridad única en la normativa civil la existencia en la legislación catalana, concretamente en 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, de una medida que se venía interpretando como un requisito de procedibilidad o de admisibilidad de la demanda de ejecución hipotecaria o demanda de desahucio por impago de renta, extinción de plazo o de precario.

En su art.5, sobre las medidas para evitar los desahucios que puedan producir una situación de falta de vivienda, y más en concreto, en sus apartados 2 y 3, encontramos lo siguiente:

*2. 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 residenciallo cual debe comprobar el propio demandante, requiriendo previamente la información a los afectados.*

*3. Una vez verificada la situación de riesgo de exclusión residencialy una vez formulada la oferta de alquiler socialsi 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.*

En un primer momento, podría pensarse que el legislador a la hora de promulgar esta norma tan tuitiva de las personas en situación de riesgo de exclusión residencial estaba pensando en añadir un requisito de procedibilidad o admisibilidad de las demandas de desahucio. Y así parece que sería realizando una interpretación teleológica y sistemática de la norma.

Sin embargo, en la reunión de 21 de Febrero de 2020, los Presidentes de las Secciones Civiles de la Audiencia Provincial de Tarragona con el fin de realizar una unificación de criterios, adoptó por unanimidad lo siguiente:

*“El ofrecimiento de un alquiler social del art.5.2 y5.3 Ley 24/2015 no puede ser considerado un requisito de procedibilidad o de admisibilidad de la demanda de ejecución hipotecaria, o de cualquier acción ejecutiva derivada de la reclamación de una acción hipotecaria, o de desahucio por impago de alquiler, extinción del plazo, o de precario, con la consecuencia jurídica de que su incumplimiento determine la inadmisión de la demanda”.*

Una vez sentado que lo fijado en la Ley citada NO constituye un requisito de admisibilidad de la demanda, contrariamente a lo que parece indicar el tenor literal del precepto. Habría que preguntarse ¿Qué consecuencias tendría prescindir de este trámite previo y presentar la demanda directamente sin un previo ofrecimiento de alquiler social?

Pues bien, también dio respuesta a este extremo los Presidentes de las Secciones Civiles. En el siguiente sentido:

*“La consecuencia jurídica del incumplimiento de la obligación legal de ofrecimiento de un alquiler social, antes de la demanda judicial de ejecución hipotecaria, o de cualquier acción ejecutiva derivada de la reclamación de una acción hipotecaria, o de desahucio por impago de alquiler, extinción del plazo, o de precario, es la imposición por la Administración competente de las sanciones administrativas previstas en la Ley 18/2007 del derecho a la vivienda”.*

#### **4. Sentencia Tribunal Constitucional 113/2021, 31 de Mayo**

- Supuesto de hecho trae origen de una ejecución hipotecaria. Durante el procedimiento se da el nacimiento de un hijo menor con una fuerte discapacidad.
- No se estiman las oposiciones dadas por la parte.
- Se estima el recurso. Basándolo fundamentalmente en los principios constitucionales y fundamentales: **el interés superior del menor y la protección de las personas con discapacidad.**
- Recepción interna de la doctrina del “juicio proporcional” elaborada por el TEDH. —————> Votos particulares
- Podríamos estar hablando de **un nuevo motivo de oposición** del art.556LEC: **la precaria situación económica y familiar del ejecutado.**
- Canon de la racionalidad y proporcionalidad.