

STC 32/2019, de 28 de febrero.

RI: Desestimado.

Ponente: Ollero. Voto particular concurrente: Balaguer.

Conceptos: Ocupación ilegal de viviendas. Procedimiento sumario para la recuperación de la posesión. Legitimidad. Principio de contradicción. Ausencia de cosa juzgada. Constitución de la relación procesal. Edictos. Inviolabilidad del domicilio.

Preceptos o normas de referencia: Ley 5/2018, de 11 de junio, de modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en relación con la ocupación ilegal de viviendas; arts. 150.4, 250.1.4, 437.3 bis, 441.1 bis y 444.1 bis de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil; arts. 18.2, 24.1 y 2, 33 y 47 CE; arts. 6 y 8 Convenio europeo de derechos humanos (CEDH) y art. 47 de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea; art. 25.1 de la Declaración universal de derechos humanos y art. 11.1 del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales.

Resumen: El procedimiento judicial introducido en la Ley procesal por la Ley 5/2018, de 11 de junio, de modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en relación con la ocupación ilegal de viviendas, para dirimir las controversias que puedan suscitarse acerca del mejor derecho en relación con la titularidad y posesión sobre los bienes inmuebles, no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, sin indefensión, y a un proceso con todas las garantías, como tampoco los derechos a la inviolabilidad del domicilio ni a una vivienda digna y adecuada.

1) *Antecedentes del caso.*—Esta resolución se dicta con ocasión de la interposición de un recurso de inconstitucionalidad por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea en el Congreso de los Diputados, contra la Ley 5/2018, de 11 de junio, de modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil, en relación con la ocupación ilegal de viviendas.

En concreto, los recurrentes impugnan el artículo único y la disposición adicional de la mencionada Ley 5/2018; y, con ello, las modificaciones o incorporaciones introducidas en los actuales arts. 150.4, 250.1.4, 437.3 bis, 441.1 bis y 444.1 bis de Ley de enjuiciamiento civil (en adelante, LEC).

Estos preceptos, en su nueva redacción, permiten, en suma, una recuperación inmediata de la vivienda ocupada ilegalmente, sin perjuicio de trasladar a los servicios públicos competentes comunicación sobre la situación del ocupante, por si procediere su actuación, siempre que aquél otorgue su consentimiento.

La disposición adicional de la Ley 5/2018, también impugnada, prevé la coordinación y cooperación entre las administraciones públicas en materia de vivienda, al objeto de prevenir situaciones de exclusión residencial en caso de desalojos de vivienda y crear registros que incorporen datos del parque de viviendas sociales disponibles para atender a personas o familias en riesgo de exclusión.

El Pleno del Tribunal, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, al que se le dio la tramitación oportuna, con traslado de la demanda y documentos presentados, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno.

2) Alegaciones ante el Tribunal Constitucional:

– Consideran los Diputados recurrentes, de un lado, que los arts. 150.4, 250.1.4, 437.3 bis, 441.1 bis y 444.1 bis LEC, en su redacción actual, al permitir ejecutar un lanzamiento forzoso sin alternativa habitacional y sin que los órganos judiciales puedan examinar las concretas circunstancias concurrentes en cada caso, a fin de llevar a cabo el necesario juicio de proporcionalidad, conculcan el derecho a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2 CE), en relación con los derechos a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE).

De otro, sostienen los impugnantes que la Ley 5/2018, además de vulnerar el derecho a la vida privada y familiar (art. 8 CEDH) y otros textos internacionales, como el art. 25.1 de la Declaración universal de derechos humanos y el art. 11.1 del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, no se acomoda a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre injerencias en el domicilio, como espacio en el que se desarrolla la vida privada de las personas, ni cumple las garantías mínimas en materia de desalojos forzosos previstas en instrumentos emanados de organismos dependientes de la Organización de Naciones Unidas.

Ya en un plano estrictamente procesal, añaden que la circunstancia de que se permita dirigir la demanda de recuperación de la posesión de la vivienda de forma genérica contra los desconocidos ocupantes de la misma y el hecho de que sea posible notificar la demanda a cualquier persona que se encuentre en la vivienda ocupada, quiebra la correcta constitución de la relación jurídica procesal y vulnera por tal motivo el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE).

Por otra parte, toda vez que la oposición a la demanda únicamente puede fundarse en la existencia de un título posesorio suficiente del demandado o en la falta de título por parte del actor, sin posibilidad alguna de alegar o de aportar otros medios de prueba, y tomando en consideración que el auto que dicte el Tribunal es irrecurrible, entienden los recurrentes, en suma, que esta regulación vulnera igualmente el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y el derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), por cuanto no garantiza los principios de contradicción y de igualdad de armas procesales entre las partes, así como el art. 6 del Convenio europeo de derechos humanos (CEDH) y el art. 47 de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea, en relación con lo dispuesto en el art. 10.2 CE.

– El Abogado del Estado interesó la desestimación del recurso de inconstitucionalidad por considerar, en síntesis, que: 1) No existe vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) en este supuesto específico de tutela sumaria, que es de interés general por la injusticia material que supone la privación de la titularidad de una vivienda, al no excluirse la eventual tutela judicial plena, bastando la presentación de un título jurídico que justifique su situación posesoria para enervar la acción, garantizándose así el principio de contradicción, y no producir la resolución que se dicte efectos de cosa juzgada material (art. 447.2 LEC); 2) El proceso especial para la recuperación de la vivienda regulado en la Ley 5/2018 se erige en alternativa, en el ámbito procesal civil, de la tutela penal prevista para el caso del delito de usurpación (art. 245 del Código penal), con respeto del principio de proporcionalidad en la ponderación de intereses a la hora de valorar o dilucidar en Derecho situaciones contrapuestas; 3) La ley ha de

prever un sistema de notificación a los ocupantes desconocidos, toda vez que en una ocupación ilegal lo más probable será que la identidad de aquellos sea desconocida, sin que proceda la comunicación edictal al no hallarse en paradero desconocido; 4) El despojo ilegal de la posesión no puede ser objeto de protección, por lo que el lanzamiento que, en su caso, acuerde el juez en el curso de estos procedimientos no constituye una violación del art. 18.2 CE, sobre inviolabilidad del domicilio; 5) Es jurisprudencia constitucional consolidada que los tratados internacionales no constituyen canon para el control de constitucionalidad de las normas de rango legal, sin perjuicio de su valor interpretativo en materia de derechos fundamentales, en virtud de lo dispuesto en el art. 10.2 CE; 6) El deber constitucional e internacional de promover una vivienda digna para todos los ciudadanos y proteger la familia y la infancia, no es incompatible con el establecimiento por el legislador de procedimientos judiciales para dirimir las controversias que puedan suscitarse acerca del mejor derecho en relación con la titularidad y posesión sobre los bienes inmuebles, que comprende también el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales dictadas al efecto; y 7) La Ley 5/2018 cumple los estándares programáticos que los tratados internacionales sobre derechos humanos establecen en relación con el acceso a la vivienda.

3) *Posición del Tribunal.*—Previo a entrar en el fondo del asunto, el Tribunal precisa que no le corresponde realizar juicio alguno sobre la oportunidad o conveniencia del nuevo proceso sumario creado por la Ley 5/2018, ni sobre la suficiencia o insuficiencia de los cauces procesales preexistentes para la recuperación de la posesión de la vivienda por los titulares legítimos. Por lo demás, realiza una clarificadora exposición del contenido de los preceptos impugnados, así como del alcance y significado de la reforma legal controvertida, y recuerda en esta sentencia, con cita de numerosas resoluciones (ATC 113/2011, de 19 de julio, FJ 4, entre otros), que está fuera de toda duda la legitimidad constitucional de los procedimientos sumarios, al no impedir 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.

Entrando ya de lleno en las cuestiones debatidas, el Tribunal va desgranando en su exposición los distintos aspectos sometidos a su consideración.

4) *El derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión y el principio de contradicción.*—Frente a la alegada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, sostiene el Tribunal que el procedimiento sumario creado por la Ley 5/2018 y regulado en el art. 250.1.4 LEC con relación a las ocupaciones ilegales, «no veda al demandado la posibilidad de defenderse en el extremo nuclear del asunto que se ventila», por lo que no concurre indefensión material.

Alcanza esta conclusión nuestro Alto Tribunal al considerar que el demandado en esta clase de procesos sumarios podrá oponerse eficazmente a la pretensión del actor acreditando cualquiera de estas dos circunstancias: bien que dispone de título suficiente que justifique su situación posesoria, bien que el título esgrimido por el demandante no es bastante para fundar su alegado derecho a poseer la vivienda. Con ello resultaría desvirtuada la alegada ocupación ilegal. A tal efecto, precisa el Tribunal que «la ocupación no consentida ni tolerada no es título de acceso a la posesión de una vivienda, ni

encuentra tampoco amparo en el derecho de los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE)».

En consecuencia, concluye estableciendo la sentencia en este punto que, al reputarse suficiente la presentación de un título por el demandado para oponerse a la pretensión del demandante, frente al título que debe presentar éste para fundamentar su demanda de recuperación de la posesión de la vivienda, «se da una igualdad de armas procesales que hace efectivo el principio de contradicción en el proceso especial creado por Ley 5/2018». Además, y como en cualquier otro procedimiento sumario, «la ausencia de cosa juzgada material de la sentencia estimatoria definitiva que en este proceso sumario se dicte, en caso de que el demandado no conteste la demanda o no aporte título justificativo de su situación posesoria, deja abierta la puerta a una cognición plena en un posterior proceso declarativo ordinario, en su caso».

Advierte, además, el Tribunal que «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 que garantiza el art. 6.1 del Convenio europeo de derechos humanos (CEDH), así como su derecho de propiedad (art. 1 del Protocolo núm. 1 CEDH)» (Sentencia de 13 de diciembre de 2018, asunto Casa di Cura Valle Fiorita, S.R.L. c. Italia).

5) *El derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, la válida constitución de la relación procesal y la comunicación edictal.*—También en el ámbito de la vulneración de los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva, a la defensa y a un proceso con todas las garantías, pero esta vez con relación a la posibilidad de dirigir la demanda contra los ignorados ocupantes y a notificarla a quien en concreto se encontrare en la vivienda al tiempo de llevar a cabo el acto de notificación, el Tribunal recuerda que pesa sobre los órganos judiciales la responsabilidad de velar por la correcta constitución de la relación jurídica procesal, a fin de observar el principio de contradicción y garantizar el derecho a ser oído.

Con esta finalidad, los actos de comunicación y, en especial, el emplazamiento del demandado, se erigen en el necesario instrumento que facilita la defensa en el proceso de los derechos e intereses cuestionados (SSTC 61/2010, de 18 de octubre, FJ 2; 30/2014, de 24 de febrero, FJ 2, y 169/2014, de 22 de octubre, FJ 3, entre otras muchas que se citan en la resolución reseñada), siendo el último medio la comunicación edictal (SSTC 122/2013, de 20 de mayo, FJ 3; 197/2013, de 2 de diciembre, FJ 2; 30/2014, de 24 de febrero, FJ 3; 181/2015, de 7 de septiembre, FJ 3, y 137/2017, de 27 de noviembre, FJ 4, entre otra muchas citadas).

Pues bien, con base a que no cabe imponer al propietario o titular legítimo del derecho a poseer la vivienda la carga de llevar a cabo una labor investigadora para la identificación de los ocupantes ilegales, que estima «a todas luces desproporcionada» y vedada por el juego de los derechos fundamentales a la intimidad (art. 18.1 CE) y a la protección de datos personales (art. 18.4 CE), el Tribunal Constitucional concluye en el sentido de considerar que «Lo dispuesto en el art. 437.3 bis LEC y en el primer párrafo del art. 441.1 bis LEC, que permiten dirigir la demanda de recuperación de la posesión de una

vivienda contra los ignorados ocupantes, sin perjuicio de que la notificación se realice a quien en concreto se encontrare en la vivienda al tiempo de llevar a cabo el acto de notificación, no entra en contradicción con el deber de los órganos judiciales de velar por la correcta constitución de la relación jurídica procesal [...]», de anterior referencia.

Todo ello sin perjuicio de que la eventual indefensión material sufrida por un demandado se produzca como consecuencia de la incorrecta o deficiente constitución de la relación jurídica procesal en un asunto determinado. En tal caso, podrá ser remediada a través del recurso de amparo ante este Tribunal, una vez agotada la vía judicial.

Precisa por último el Tribunal, y ello es destacable, que esos ocupantes son desconocidos en cuanto a su identidad personal, pero no con relación a su paradero, al poder ser hallados en la vivienda ocupada, lo que impide que proceda la notificación por edictos en esta clase de procesos sumarios para la inmediata recuperación de la posesión de la vivienda ilegalmente ocupada, aun cuando se desconozca su identidad. La notificación debe ser personal, entregándose la citación al ocupante que fuere hallado en la vivienda al tiempo de practicarse el acto de comunicación procesal, momento en que se procederá a la identificación personal. Como excepción, finaliza diciendo el Tribunal que únicamente cuando el ocupante de la vivienda se niegue a recibir la notificación o no quiera firmar la diligencia acreditativa de la entrega, procederá efectuar la comunicación por medio del tablón de anuncios de la oficina judicial, previa advertencia de tal extremo al interesado, lo que se hará constar en la diligencia (arts. 161.2 y 164 LEC).

6) *El derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión y la inviolabilidad del domicilio.*—Tras mencionar la reiterada jurisprudencia emanada del propio Tribunal que sostiene que, a través del derecho a la inviolabilidad del domicilio, no solo es objeto de protección el espacio físico en sí mismo considerado, sino lo que en él hay de emanación de la persona y de esfera privada de ella (SSTC 209/2007, de 24 de septiembre, FJ 2, y 188/2013, de 4 de noviembre, FJ 2, entre otras muchas citadas) y hacer alusión al art. 8 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, así como a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Alto Tribunal concluye diciendo que «la entrada en el domicilio sin el consentimiento de quien lo ocupa, ni estado de necesidad o flagrancia, solo puede hacerse si lo autoriza u ordena la autoridad judicial». Esta garantía judicial «[...] aparece como un instrumento preventivo, destinado a proteger el derecho y no, a diferencia de otras intervenciones judiciales constitucionalmente previstas, a reparar su vulneración cuando esta se hubiere producido (por todas, SSTC 160/1991, de 18 de julio, FJ 8; 22/2003, de 10 de febrero, FJ 4, y 189/2004, de 2 de noviembre, FJ 3)».

En otro orden de cosas, precisa el Tribunal que la circunstancia de que la libre elección de domicilio forme parte del contenido de la libertad de residencia proclamada en el art. 19 CE, en modo alguno justifica conductas tales como «invadir propiedades ajenas o desconocer sin más legítimos derechos de uso de bienes inmuebles (STC 28/1999, de 8 de marzo, FJ 7, y ATC 227/1983, de 25 de mayo, FJ 2)».

Por lo demás, «una vez recaída una resolución judicial que dé lugar, por su naturaleza y contenido, a una entrada domiciliaria, tal resolución

será título bastante para esa entrada y se habrá cumplido la garantía del art. 18.2 CE (SSTC 160/1991, FJ 9, y 199/1998, de 13 de octubre, FJ 2, por todas)». Resolución que, no obstante, deberá ser comunicada por el órgano judicial a los servicios públicos competentes en materia de política social, a fin de que en un breve espacio temporal (siete días) adopten las medidas de protección procedentes en atención a la situación de vulnerabilidad de los afectados por el lanzamiento, siempre que estos hubieren manifestado su consentimiento.

7) *El derecho a una vivienda digna y adecuada.*—Saliendo al paso de las alegaciones de los diputados recurrentes, el Tribunal recuerda que el art. 47 CE («Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada [...]») no reconoce ni garantiza un derecho fundamental, sino que enuncia un mandato, un principio rector de la política social y económica y una directriz constitucional dirigida a los poderes públicos, que 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 el mismo sentido cabe interpretar el art. 25.1 de la Declaración universal de derechos humanos, el art. 11.1 del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales y el art. 34.3 de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea.

Pues bien, ese mandato, directriz o principio rector dirigido a los poderes públicos no es incompatible en modo alguno, según el Tribunal, con el establecimiento por el legislador de procedimientos judiciales para dirimir las controversias que puedan suscitarse acerca del mejor derecho en relación con la titularidad y posesión sobre los bienes inmuebles.

Cosa distinta es que los poderes públicos deban adoptar políticas sociales destinadas a promover el acceso de los ciudadanos a la vivienda, en el marco de ese mandato o principio rector del art. 47 CE.

A estos efectos, la regulación impugnada prevé que, en caso de que el órgano judicial estime la pretensión del actor en este especial proceso sumario y decrete el desalojo de los ocupantes de la vivienda, deberá comunicar esa situación nuevamente a los servicios sociales, siempre que cuente con el consentimiento de los afectados, por si procediera su intervención protectora.

Es en esta misma línea que la disposición adicional única de la Ley 5/2018, cuya constitucionalidad también ha sido cuestionada por los recurrentes, se alza como una muestra de la preocupación del legislador por atender el mandato del art. 47 CE, al establecer la obligación de las distintas administraciones públicas de incorporar medidas ágiles de coordinación y cooperación y dar respuesta adecuada y lo más inmediata posible a aquellos casos de vulnerabilidad que se detecten en los procesos conducentes al lanzamiento de ocupantes de viviendas, por lo que la regulación impugnada no puede considerarse lesiva del derecho a una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE).

8) *Decisión.*—Por lo expuesto, el Tribunal decide desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el artículo único y la disposición adicional de la Ley 5/2018, de 11 de junio, de modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en relación con la ocupación ilegal de viviendas.