

DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA Y OCUPACIÓN: LA RIVALIDAD POR EL BIEN DEL OTRO ¿HASTA DÓNDE LLEGA LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD?*

Matilde Cuena Casas **

Resumen

Se analiza en el presente trabajo el problema de la ocupación ilegal de inmuebles, sus causas y los eventuales incentivos legales que están contribuyendo a la notable expansión del problema en España. Al hilo del texto se sugieren propuestas de solución. Así mismo, se presta especial atención a los derechos constitucionales en conflicto: el derecho a la vivienda, a la propiedad privada y a la inviolabilidad del domicilio, así como la jurisprudencia constitucional dictada con ocasión de normativa dictada al respecto.

Palabras clave

Derecho a la vivienda, propiedad privada, inviolabilidad del domicilio, ocupante ilegal, desahucio.

Abstract

This paper examines the problem of squatting, its causes, and the possible legal incentives contributing to the significant expansion of the problem in Spain. The text suggests proposals for a solution. Likewise, special attention is paid to the constitutional rights in conflict: the right to housing, private property, and the inviolability of the home, as well as the constitutional jurisprudence handed down on the occasion of regulations issued.

* El trabajo se enmarca en las actividades realizadas como miembro del Instituto de Derecho Europeo e integración regional (IDEIR) de la Universidad Complutense y en el Proyecto de investigación I+D «La protección jurídica de la vivienda habitual. Un enfoque global y multidisciplinar», financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (PID 2021-124953NB-100) y del que soy investigadora principal.

** Catedrática de Derecho civil. Universidad Complutense Cofundadora y Editora del blog Fundación Hay Derecho. ORCID ID: 0000-0001-8980-1186.

Key words

Right to housing, private property, inviolability of the home, squatter, eviction.

SUMARIO: I. Las cifras de la ocupación ilegal. II. ¿Existen incentivos legales a la ocupación ilegal?. 1. Fallos en la tutela penal del propietario. 2. Los insuficientes remedios civiles a la recuperación de la posesión. III. Derechos constitucionales en conflicto. 1. Derecho a la vivienda digna. 2. El contenido esencial del derecho de propiedad como límite a los límites derivados de la función social. 3. Derecho a la inviolabilidad del domicilio. IV. Bibliografía.

I. LAS CIFRAS DE LA OCUPACIÓN ILEGAL

La crisis de vivienda asequible que actualmente padecemos es el resultado de una multitud de factores que han provocado una tremenda falta de oferta de inmuebles para alquiler con el consiguiente aumento del precio. Este resultado no es casual, sino fruto de fallos regulatorios que han provocado este efecto. De hecho, como explicaré seguidamente algunas de las normas dictadas teóricamente para paliar el problema han conseguido el efecto contrario, agravándolo todavía más.

La razón de ello es que algo tan importante como el acceso a una vivienda digna se ha utilizado como reclamo electoral, irrumpiendo el populismo en la regulación produciéndose efectos nefastos.

Y uno de estos efectos es el estímulo legal a la ocupación de inmuebles que constituye un verdadero problema en nuestro país. Técnicamente ocupante ilegal es aquel que ha accedido por la fuerza al inmueble, sin consentimiento de su legítimo propietario. Cuando hablamos de «okupa» nos centramos en el caso del poseedor ilegítimo que carece de título para poseer, dejando fuera los casos similares en los que existió una relación jurídica previa entre el propietario, usufructuario o cualquier otra persona con derecho a poseer y el poseedor actual. La mayoría de estos casos se resuelven por la vía de la acción de juicio verbal por «desahucio por precario» prevista en el artículo 250.1-2º LEC dirigida a recuperar la posesión «cedida en precario». En el caso del okupa, no ha habido uso tolerado por el titular del derecho a poseer o por el propietario. Queda fuera del análisis la denominada «inquiokupación» que agrupa los casos en los que el arrendatario deja de abonar la renta y, no obstante, permanece en el inmueble. Aun siendo supuestos distintos desde el punto de vista técnico, el problema para el propietario es el mismo: se ve privado del uso de la vivienda sin compensación alguna. De hecho, como explicaré seguidamente el legislador está difuminando las diferencias y buena prueba de ello es que la suspensión de los desahucios⁽¹⁾ afecta tanto a «inqui-

(1) Regulada en *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*

kupas» como a auténticos ocupantes ilegales que han entrado con violencia en el inmueble.

La ocupación ilegal de inmuebles es un problema real y no es un bulo como nos pretenden hacer creer desde determinados medios de comunicación⁽²⁾. Ciertamente no tenemos datos exactos del número de casos en nuestro país puesto que las estadísticas publicadas no recogen los datos desagregados de reclamaciones civiles de la posesión por la vía del artículo 250.1. 4º de la LEC. Así mismo, dada la inefficiencia de los mecanismos procesales para que el propietario recupere su derecho en un tiempo razonable, hay casos de ocupación ilegal que no son denunciados a las autoridades y son resueltos por empresas dedicadas a la «desokupación»⁽³⁾, es decir, a expulsar al ocupante de la vivienda evitando los cauces legales ordinarios. El afectado se «autotutela» ante el fracaso de los mecanismos legales.

Se han hecho públicos los datos de hechos conocidos de usurpación de inmuebles y de allanamiento de morada⁽⁴⁾:

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
2.702	3.849	6.233	7.739	10.084	10.376	9998	10.619	12.214	14.621	14.675	17.274	16.675	15.289	16.426

Fuente: Ministerio del Interior. Secretaría de Estado de Seguridad.

Si se comparan los datos de 2010 con los de 2024 comprobamos que el incremento es indudable y ostensible⁽⁵⁾. Hemos pasado de poco más de 2.000 casos, a más de 16.000. No es posible obviar lo evidente y negar el problema comparando la tasa de ocupación ilegal con el total de viviendas⁽⁶⁾ es manipular la información. Tampoco sería un problema el asesinato si comparamos el número de asesinos respecto del total de la población, ya que el porcentaje sería muy bajo.

Si estamos atentos a estas campañas de desinformación y lo unimos a recientes reformas legales que no han hecho sino agravar el problema, la conclusión es que no existe una voluntad de resolver el problema o incluso que la ocupación ilegal se ha convertido en mecanismo utilizado por el Estado para garantizar el derecho a la vivienda.

En cualquier caso, lo grave no es tanto que se produzcan casos de ocupación ilegal, sino el tiempo que tarda el propietario en recuperar el inmueble⁽⁷⁾ (no menos

(2) https://www.lasexta.com/noticias/economia/dato-vivienda-desmontar-bulos-okupacion-solo-afecta-006-inmuebles-nuestro-pais_2024091166e1b1593c87870001820d86.html

(3) Sin ánimo de hacer publicidad, es llamativa la proliferación de este tipo de empresas. Una simple búsqueda en internet arroja multitud de resultados: *Bastiondesokupacion*, *Desokupaxexpres*, «*Fuera okupas*», *desokupa...*

(4) <https://estadisticasdecriminalidad.ses.mir.es/publico/portalestadistico/datos.html?type=pcaxis&path=/Datos11/&file=pcaxis>

(5) En algunas provincias como Lugo el incremento es del 150% entre los años 2023 y 2024. Es Cataluña la comunidad autónoma con más casos de ocupación ilegal. <https://www.epdata.es/datos/denuncias-okupacion-graficos/560?accion=1>

(6) Basta leer este titular: «Un periodista desmonta los bulos sobre la okupación en España: solo el 0,06% de las viviendas están ocupadas» <https://noticiastrabajo.huffingtonpost.es/sociedad/periodista-desmonta-bulos-sobre-okupacion-espana-solo-el-006-por-ciento-viviendas-estan-afectadas/>

(7) <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Transparencia/ch.Estimacion-de-los-tiempos-medios-de-duracion-de-los-procedimientos-judiciales.formato1/?idOrg=20&anio=2023&territorio=España&proc=Verbales%20posesorios%20por%20ocupación%20ilegal%20de%20viviendas>

de un año aproximadamente en función de la provincia) y los costes en los que tiene que incurrir para desalojar al ocupante ilegal⁽⁸⁾.

II. ¿EXISTEN INCENTIVOS LEGALES A LA OCUPACIÓN ILEGAL?

1. FALLOS EN LA TUTELA PENAL DEL PROPIETARIO

La actividad de ocupación ilegal puede reconducirse a dos tipos penales: allanamiento de morada y usurpación de inmuebles⁽⁹⁾.

Si lo que se ocupa es una vivienda que constituye residencia del titular (ya sea primera o segunda), nos encontramos ante un *delito de allanamiento de morada* regulado en el artículo 202 del Código Penal que prevé que se castigará con la pena de prisión de seis meses a dos años *al particular que, sin habitar en ella, entrare en morada ajena o se mantuviere en la misma contra la voluntad de su morador. Si el hecho se ejecutara con violencia o intimidación, la pena será de prisión de uno a cuatro años y multa de seis a doce meses.*

El concepto de morada es más amplio que el de residencia habitual, abarcando las segundas residencias: lo relevante es que el inmueble esté con todos los servicios adecuados para servir de residencia a su propietario. No cabe considerar morada solo el inmueble en el que el propietario se encuentra empadronado. También es morada el inmueble que se utiliza de forma esporádica, o transitoria. Así lo ha declarado la jurisprudencia de la sala segunda del Tribunal Supremo⁽¹⁰⁾. El bien jurídico protegido en el allanamiento de morada es la intimidad y el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio regulado en el artículo 18 de la Constitución. No se protege ni la posesión ni la propiedad. El allanamiento de morada es un delito menos grave, aspecto que hay que destacar para analizar posteriormente las medidas cautelares. Hay que destacar que se trata de un juicio por jurado, lo cual es sorprendente dada la naturaleza del tipo penal. Ello dificulta y ralentiza todavía más la solución del conflicto.

Si el inmueble que se ocupa no es morada nos encontramos ante el delito de usurpación de inmuebles tipificado en el artículo 245.2 del Código Penal (CP), según el cual *«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 3 a 6 meses»*.

Se trata de un delito leve. Esta degradación penal es una decisión de política legislativa que también actúa como incentivo a la ocupación ilegal.

(8) Los costes asociados rondan los 6.000 euros en abogado y procurador, reparaciones del inmueble ocupado y la pérdida de ingresos por rentas de alquiler durante el tiempo que estuvo ocupado.

(9) Cfr. sobre el problema de la ocupación ilegal desde la perspectiva penal MOZAS PILLADO, J., *Ocupantes ilegales de inmuebles. Una Perspectiva penal y criminológica. Especial referencia al desalojo policial*. Ed. Atelier, Barcelona, 2021

(10) Sentencia del TS (Sala 2ª) 1775/2000 de 17 noviembre 2000, Rec. 1458/1999 (RJ 2000\8941). Sentencia 587/2020 de 6 noviembre 2020, Rec. 10126/2020 (Id. Cendoj: 28079120012020100584).

¿Qué dificultades hay para lograr el desalojo cuando el propietario inicia la vía penal? Lo razonable es que la restitución de la posesión se produzca como consecuencia de una medida cautelar, sin que el denunciante deba esperar a la condena penal que puede tardar unos 8 meses⁽¹¹⁾. Si no se acuerda una medida cautelar, el ocupante disfruta de la posesión del inmueble hasta la sentencia. Si es absolutoria, entonces el propietario debe iniciar la vía civil para desalojar al ocupante, sumando unos 18 meses más la espera. Para evitar este riesgo, es más recomendable en este caso ir por la vía civil.

Este es el fallo regulatorio que incentiva la okupación. La larga espera para conseguir el desalojo, que es aprovechada impunemente por el ocupante. Cuando se trata de delito de allanamiento de morada, este problema no se plantea puesto que es un delito flagrante y la policía puede desalojar en cualquier momento. Además, en este tipo de delito sí cabe solicitar medida cautelar de desalojo con base en el artículo 13 Ley de Enjuiciamiento Criminal. Por el contrario, en caso de usurpación de inmuebles (art. 245.2 CP) al tener la consideración de delito leve, no es posible la adopción de medidas cautelares penales, sino la del señalamiento del juicio leve⁽¹²⁾ como establece el artículo 963 Ley de enjuiciamiento criminal (LECRIM). Por esta razón, el juez de instrucción puede no acordar el desalojo de los ocupantes como medida cautelar de justicia restaurativa antes del juicio a través del artículo 13 LECRIM (diligencias de prevención). Por tanto, un error grave es haber degradado el delito de usurpación de inmueble de delito menos grave a delito leve tras la reforma del Código Penal operada en virtud de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo. El delito de ocupación sin violencia tiene una pena de multa de tres a seis meses. Contrastá con la regulación en otros países como Italia en los que la pena es de dos años de prisión y multa⁽¹³⁾.

Si la tendencia a nivel europeo es a aumentar la sanción penal, en España vamos en la dirección contraria. Sin embargo, insisto que para el propietario lo relevante es la rapidez del desalojo. El problema es que en España la adopción de medidas cautelares depende de la gravedad de la pena y no es posible que se decreten en caso de delitos leves. El propietario debe esperar al fallo condenatorio y la firmeza de la sentencia y eso puede llevar hasta dos años. Como se puede apreciar, hay un claro problema de regulación y también de interpretación de la regulación.

La consideración como delito leve también afecta a la prescripción, reduciéndose el plazo de cinco años asignado a delitos menos graves a un año para

(11) MAGRO SERVET., V., «*¿Delito de ocupación (art. 2452 CP) o allanamiento de morada (art. 202 CP)? ¿Medidas civiles o medidas cautelares penales de expulsión?*» Diario La Ley, nº 9680, 23 de julio de 2020.

(12) El artículo 13 CP clasifica las infracciones penales como delitos graves, menos graves y leves, dependiendo de la pena señalada a la infracción penal. El artículo 544 bis de la Ley de Enjuiciamiento criminal al que remite el artículo 13 LECRIM prevé en su apartado primero relativo a las medidas cautelares que en los casos en los que se investigue un delito de los mencionados en el artículo 57 del Código Penal el juez o tribunal podrá de forma motivada cuando resulte estrictamente necesario al fin de protección de la víctima imponer cautelarmente al culpado la prohibición de residir en la intimidad lugar barrio o municipio provincia o entrada entidad local o Comunidad Autónoma.

(13) El 31 de diciembre de 2022 entró en vigor en Italia la Ley nº 199, de 30 de diciembre de 2022, por la que se convierte en ley, con modificaciones, el Decreto Ley nº 162, de 31 de octubre de 2022, relativo, entre otros asuntos varios, a un aumento de las sanciones penales contra los ocupantes ilegales.

delitos leves (art. 131.1 CP). Aprobada la reforma se archivaron muchos procedimientos de ocupación ilegal que estaban en tramitación mandando a los propietarios a la vía civil.

Como se puede comprobar, nada es casual. Hay un fallo regulatorio que incita la ocupación. El okupa sabe que le van a echar, pero lo importante es cuándo. La ley ya le regala dos años evitando el desalojo rápido. Ante esta injusticia y este incentivo negativo, muchos juzgados consideran que también se puede pedir una medida cautelar de desalojo en caso de delito de usurpación de inmuebles. De hecho, en la 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 se defiende esta posibilidad, haciendo suya la práctica de muchos tribunales⁽¹⁴⁾. Señala de forma expresa que «*se tratará en último término de impedir que los hechos ilícitos derivados de la acción se prolonguen en el tiempo como consecuencia de la naturaleza permanente de los delitos de allanamiento y usurpación con los consiguientes perjuicios para la víctima derivados del vaciamiento del contenido de su derecho y de la necesidad de seguir haciendo frente a ciertas cargas derivados de la titularidad del bien y el progresivo deterioro del mismo como consecuencia del uso que del uso ilícito que los ocupantes realizan*». Por supuesto, se requiere la concurrencia de los requisitos de las medidas cautelares (*fumus boni iuris* y de *periculum in mora*), pero añade otra serie de requisitos que reducen su ámbito de aplicación a la usurpación de inmuebles⁽¹⁵⁾.

Este fallo ha sido en parte paliado por la reciente reforma procesal operada por la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia que permitirá que los delitos de allanamiento de morada y de usurpación de inmueble se tramiten como juicio rápido. Se pretende agilizar el trámite de la celebración del juicio oral tras la presentación de la denuncia y

(14) Autos de la Audiencia Provincial de Valencia sección quinta de 5 de julio y 13 de septiembre de 2019 y de la Audiencia provincial de Barcelona sección novena de 27 de diciembre del 2019 . Señala esta última resolución que «el libro sexto de la Ley de Enjuiciamiento criminal que es donde se encuentra la regulación del proceso por delito leve no establece de manera expresa que se practiquen diligencias de investigación ello no significa que no se puedan realizar. La falta de previsión expresa no comporta que en el proceso por delito de leve no deban practicarse diligencias necesarias para la celebración del juicio (...). En cualquier caso, es habitual la práctica de dichas diligencias y ello es lógico. Pues lo contrario llevaría a una incomprensible impunidad en algunos casos y a la vulneración del derecho de la víctima y del Ministerio fiscal a la tutela judicial efectiva. <https://www.fiscal.es/documents/20142/f77d1578-8567-bbdf-a0dd-c885a892cf39> (Consultado el 8 de febrero de 2025).

(15) En la Instrucción 1/2020 se realiza una restricción subjetiva, a mi juicio, bastante cuestionable, basándose en la condición de la víctima. Se decretará la medida cautelar de desalojo cuando se trata de delito de usurpación de inmuebles pacífica tiene lugar cuando el sujeto pasivo sea una persona física o persona jurídica de naturaleza pública o una entidad sin ánimo de lucro de utilidad pública siempre que se constate que la concreta usurpación además de lesionar el *ius possidendi* (*derecho a poseer aunque la tenencia esté en manos de otro*) de la víctima pudiera producir una grave quiebra del *ius possessionis* (tenencia material y concreta sobre el bien ocupado). Si la vivienda está deshabitada cabrá fundar en otras razones la pertinencia de la medida cautelar. Resulta llamativo que sea una Instrucción y no una norma legal contenida en la LECRIM la que establezca esta restricción a la obtención del desalojo cautelar. Con todo, las personas jurídicas (bancos, fondos de inversión) podrán solicitar la medida cautelar, aunque el Ministerio fiscal no la pida. El juez puede decretarla a pesar de esta Instrucción que no vincula al juez. Pero obsérvese que es la Instrucción la que favorece que se ocupen inmuebles de personas jurídico-privadas al mantener esta doctrina.

la elaboración del atestado policial para que se remita este a la autoridad judicial y se proceda al inmediato señalamiento de juicio. Se ha reformado el artículo 795 Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Aunque la aceleración de la celebración del juicio es un avance, al propietario le interesa el desalojo inmediato del ocupante ilegal al margen de la reprochabilidad penal de la conducta. Por ello lo razonable si se quiere de verdad resolver el problema de la ocupación ilegal es establecer medidas cautelares eficientes que permitan el desalojo en un plazo máximo de 72 horas.

Con todo, al margen de medidas cautelares que implican necesariamente la intervención judicial, es necesario dar un marco legal seguro que permita un rápido desalojo policial, sin necesidad de intervención judicial previa, tal y como sucede en la mayoría de los países de nuestro entorno.

¿Cuándo pueden las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (en adelante, FSE) ejecutar un desalojo sin necesidad de contar con autorización judicial?

No hay un plazo legal de 48 horas estipulado para que este desalojo policial se produzca. Lo que sucede es que el transcurso del tiempo desde que se produce la ocupación hasta la denuncia se dice que puede provocar que el inmueble ocupado se convierta en «morada» del okupa y este se vea protegido por el derecho a la inviolabilidad del domicilio contemplado en el artículo 18 de la Constitución. Tal precepto exige que sólo se pueda producir la entrada en domicilio con el consentimiento del titular, por orden judicial y sin ésta sólo en caso de flagrante delito.

Aunque teóricamente las FSE pudieran desalojar al ocupante, la realidad es que no se hacía porque literalmente el agente implicado «se la juega» si yerra en la adopción de la medida. Efectivamente, si hay extralimitación del agente, podría ser condenado por delito contra la inviolabilidad del domicilio cometido por funcionario público (art. 534 CP), con riesgo de verse separado del servicio.

En el apartado siguiente analizare en el marco de los derechos constitucionales en conflicto el problema del derecho a la inviolabilidad del domicilio del ocupante ilegal.

El 31 de enero de 2025 se presentó en el Congreso de los Diputados la Proposición de Ley de medidas urgentes para hacer frente a la ocupación ilegal de inmuebles (Orgánica), a iniciativa del Grupo Parlamentario Junts per Catalunya,⁽¹⁶⁾ que pretende obtener el desalojo rápido del ocupante ilegal.

Respecto a las medidas que sugiere en el ámbito penal, se pretende modificar la Ley de Enjuiciamiento Criminal con la modificación del artículo 13 LECrim y la aprobación de un nuevo artículo 544 sexies de forma que se pueda adoptar la medida cautelar urgente de expulsión por el juez de instrucción tanto en los casos de allanamiento de morada como en los de usurpación de inmuebles. Si en un plazo de 48 horas el ocupante no aporta título válido, entonces se procederá a su desalojo. Así mismo, se dará conocimiento a los servicios sociales competentes, para que si éstos lo consideran necesario adoptar medidas especiales de protección por vulnerabilidad.

De esta forma, la recuperación posesoria se producirá en un plazo máximo de 48 horas e impidiendo dilaciones en la recuperación posesoria por la alegación de vulnerabilidad por parte de los ocupantes ilegales del inmueble.

(16) https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/B/BOCG-15-B-173-1.PDF

Se prevé así mismo la modificación del régimen de suspensión de los desahucios⁽¹⁷⁾, eliminándose la referencia a los casos de ocupación ilegal por la vía del artículo 250.1.4º LEC. Es decir, la suspensión de los desahucios prevista por el RDL 11/2020 no puede producirse cuando el vulnerable ha ocupado ilegalmente el inmueble.

Se trata de un desalojo ordenado judicialmente a través de la solicitud de una medida cautelar. No se trata de desalojo policial con estas reformas, aunque sí se facilita objetivando el concepto de flagrancia tal y como explicaré posteriormente al tratar del derecho a la inviolabilidad del domicilio del ocupante ilegal.

Pero no solo se requieren reformas legales, también es precisa una interpretación lógica de la regulación. Así, por ejemplo, no parece razonable que si el propietario corta los suministros al ocupante ilegal eso suponga un delito de coacciones del artículo 172 del Código penal y que haya jueces en este país que condenen al propietario a soportar al ocupante y además le condenen por coacciones. De hecho, ahora se han publicado los Acuerdos de los jueces de Barcelona⁽¹⁸⁾ sobre esta cuestión señalando que «*en caso de que el titular de una finca (en régimen de propiedad o cualquier otro título que habilite su uso), ocupada o que ha sido objeto de allanamiento de morada, no mantenga el alta de los suministros o el abono de los mismos, no será constitutivo de un delito de coacciones*». Como con acierto se ha señalado, lo preocupante es que una decisión de ese contenido, tan aplaudida, se presente como un cambio de orientación de la interpretación de la ley penal y que apenas se haya dicho nada sobre el previo problema de fondo, que es la inadmisible calificación de coacciones aplicada a acciones que, como las de cortar los suministros, o, incluso, cambiar la cerradura aprovechando una ausencia momentánea del ocupante ilegal, como se ha venido haciendo.

La clave en el delito de coacciones es la violencia y se ha hecho una interpretación extremadamente generosa de la violencia englobando supuestos tendría que ser también calificada como violencia cualquier acción que dé lugar a una restricción de la libertad de hacer o no hacer, al margen de que el medio utilizado pueda, conforme a una idea «vulgar», ser calificado como violento o no violento, pues lo importante es la consecuencia, el efecto alcanzado por esa vía, que es la restricción de la libertad de la víctima, que no ha podido realizar su voluntad⁽¹⁹⁾. Por lo tanto, si el corte de suministro tiene por finalidad «forzar» al okupa a irse, entonces se ha considerado coacciones. Aquí tenemos otro incentivo legal a la okupación, esta vez de la mano de la interpretación judicial⁽²⁰⁾. Para resolver el problema no basta cam-

(17) Artículo 1 bis *Modificación 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*.

(18) Acuerdos de unificación de criterios de las secciones penales de la Audiencia Provincial de Barcelona. <https://www.icab.es/export/sites/icab/.galleries/documents-noticies/Acuerdos-en-unificacion-de-criterios-de-las-secciones-penales-de-la-Audiencia-Provincial-de-Barcelona-marzo25.pdf>

(19) Gonzalo QUINTERO OLIVARES, «La ‘vis in rebus’: tradicional torcimiento de la legalidad», 18 de marzo de 2025, <https://globalpoliticsandlaw.com/blog/2025/03/18/vis-in-rebus/>

(20) Y no es el único caso. Como recoge la sentencia del Tribunal Supremo 432/2024, de 17 de mayo (Sala segunda) no son pocas las resoluciones de Audiencias provinciales que han mantenido una interpretación estricta del artículo 245.2. CP relativo a la usurpación de inmuebles declarándolo inaplicable cuando afectaba a inmuebles desocupados y pertenecientes a personas jurídicas que han actuado con ánimo de lucro, recurriendo al concepto de función social de la propiedad como criterio delimitador de la protección de la norma penal. Como se puede comprobar, se trataba de otro incentivo interpretativo a la ocupación ilegal.

biar las normas, sino que las normas se apliquen con sentido común y de forma sensata, cosa que no se ha hecho. Ahora parece que los jueces se reúnen para rectificar una interpretación absolutamente lamentable.

2. LOS INSUFICIENTES REMEDIOS CIVILES A LA RECUPERACIÓN DE LA POSESIÓN

Un principio clave del derecho patrimonial es la protección posesoria a todo poseedor regulada en el artículo 446 CC que dispone que *todo poseedor tiene derecho a ser respetado en su posesión; y, si fuere inquietado en ella, deberá ser amparado o restituido en dicha posesión por los medios que las leyes de procedimiento establecen*. El titular legítimo no puede *adquirir violentamente la posesión mientras exista un poseedor que se oponga a ello. El que se crea con acción o derecho para privar a otro de la tenencia de una cosa, siempre que el tenedor resista la entrega, deberá solicitar el auxilio de la Autoridad competente* (art. 441 CC). Este precepto impide, por ejemplo, que el titular del bien inmueble lo recupere por la fuerza cambiando la cerradura. Su única opción es acudir a los tribunales o a la autoridad competente. *El objetivo es el mantenimiento de la paz social*.

Parece lógico que nadie pueda tomarse la justicia por su mano y que el titular legítimo expulse judicialmente al ocupante ilegal. El problema es aquí igual o quizás más grave que en el ámbito penal: el tiempo que el titular tarda en expulsar al okupa es excesivo siendo las dificultades procesales las que actúan como incentivo a la ocupación ilegal. De hecho, la aprobación de la Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda no ha hecho más que agravar el problema, como veremos, aunqueafortunadamente el Tribunal Constitucional ha puesto orden. Y es que, en materia de ocupación ilegal, nada es casual: existen incentivos legales para que el problema en España sea especialmente grave.

Respecto de las acciones a disposición del poseedor legítimo para recuperar la posesión hay que tener en cuenta la distinción a la que ya me he referido entre la ocupación ilegal y la denominada «inquiokupación». La mayoría de estos casos se resuelven por la vía de la acción de juicio verbal por «desahucio por precario» prevista en el artículo 250.1-2º LEC dirigida a recuperar la posesión «cedida en precario». Este proceso tiene naturaleza plenaria y no sumaria, por lo que la sentencia que se dicte pone fin al proceso y genera plenos efectos de cosa juzgada. No hay limitación de alegación y prueba y admite la discusión de cuestiones complejas que puedan surgir en el procedimiento. El plazo de ejercicio de la acción de la acción de desahucio, al no tener asignado ninguno específico, será el general de 5 años del artículo 1964 CC. La acción de desahucio por precario se ha visto afectada por la Ley Orgánica 1/2025, de eficiencia del servicio público de la justicia que impone a quien inste una acción judicial el deber de acreditar que ha intentado solventar el conflicto mediante un Medio adecuado para la solución de controversias (MASC). Se trata de un nuevo requisito de procedibilidad por lo que, de no realizarse, la demanda no será admitida a trámite.

Esto no sucede cuando nos encontramos ante un genuino ocupante ilegal que accedió a la vivienda sin título ni consentimiento de su legítimo titular. Aunque la jurisprudencia ha permitido que se pueda desalojar a un okupa por la vía de la

acción de desahucio, la acción procedente es la contemplada en el artículo 250.14º LEC, que regula la acción posesoria de recobrar la posesión (antiguamente denominado interdicto de recobrar). Protege a quien ha sido despojado de la posesión y se trata de una acción sumaria que se centra en el hecho posesorio que no produce efectos de cosa juzgada. Ello significa que no hay obstáculo a que se discuta el fondo del asunto en un posterior juicio declarativo ordinario, ya que la sentencia que en aquellos se dicte no tiene efectos de cosa juzgada material. Se protege la posesión y no el derecho que la sustenta. La acción se sustancia por los trámites del juicio verbal y el plazo para ejercitar la acción es de un año desde el despojo (art. 439.1 LEC), en la línea de lo dispuesto en el artículo 460.4 CC respecto de la pérdida de la posesión transcurrido el año y día desde el despojo (posesión incorporal del despojado).

Según dispone el artículo 5.2.e) de la LO 1/2025 no se exigirá actividad negociadora previa cuando el objeto de la demanda sea la tutela sumaria de la tenencia o de la posesión de una cosa o derecho por quien haya sido despojado de ellas o perturbado en su disfrute. La acción posesoria de recobrar no se ve afectada por los MASC, decisión lógica y correcta. Solo faltaba que tuvieras que negociar con quien ha entrado ilegalmente en tu inmueble.

También hay que tener en cuenta la acción recogida en el artículo 250.1.7 LEC y 41 de la Ley Hipotecaria. El titular de un derecho real inscrito demanda la efectividad de su derecho y le basta con aportar la certificación del Registro de la Propiedad frente a quien se oponga a su ejercicio sin título inscrito. El demandado tiene limitadas causas de oposición (art. 444 LEC). No es posible obtener el desalojo antes de la sentencia. No obstante, si el demandado no presta caución, no se puede oponer a la demanda por lo que se dicta sentencia expulsando al ocupante. Con todo, falla la LEC porque la falta de prestación de la fianza no exime de la celebración de la vista del juicio, prevista normalmente a meses vista de la comparecencia previa prevista para fijar el importe de la caución. Además, sorprendentemente se admite la apelación por el demandado, aunque no preste caución, facilitándose la posibilidad de maniobras dilatorias.

Además de las acciones derivadas de la posesión, también pueden ejercitarse las acciones correspondientes al derecho real que justifica la posesión. Así, por supuesto, si el demandante es propietario, podrá ejercitar la acción reivindicatoria y la acción publiciana en el correspondiente proceso declarativo ordinario, si bien, no me parece una acción adecuada para lograr un rápido desalojo del ocupante ya que se trata de un proceso tremadamente largo.

Esta pluralidad de procesos tiene un problema común que es la duración del procedimiento de la cual se aprovecha el ocupante que, conociendo la ilegalidad de su tenencia, se mantiene en el uso de la vivienda hasta que el propietario o poseedor legítimo obtenga una resolución judicial favorable. Durante ese tiempo vive gratis en el inmueble. La lentitud de la justicia y su colapso favorece la vulneración de derechos. No hay medidas cautelares en el marco del proceso de tutela de la posesión que permitan desalojar al okupa con carácter previo.

Al igual que sucede en el ámbito penal, en el civil hay que poner el foco en arbitrar mecanismos rápidos para ordenar el desalojo.

Y la clave es que muchas de las reformas legales han ido, precisamente, en sentido contrario, poniendo obstáculos procesales al propietario para recuperar la posesión del inmueble. Dos ejemplos evidencian esta afirmación.

El legislador fue consciente de este problema y aprobó la Ley 5/2018, de 11 de junio, de modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en relación a la ocupación ilegal de viviendas. En su preámbulo reconoce «*ninguno de los cauces legales actualmente previstos en la vía civil, para procurar el desalojo de la ocupación por la fuerza de inmuebles, resulta plenamente satisfactorio y, en todo caso, se demora temporalmente de forma extraordinaria, con los consiguientes perjuicios de los legítimos poseedores de la vivienda, en muchos casos también con una difícil situación económica, personal o familiar*».

Hecho un adecuado diagnóstico parecía razonable esperar un tratamiento adecuado del problema. La Ley 5/2018 introdujo, acertadamente, una medida cautelar que facilitara el desalojo del ocupante ilegal. Solicitada dicha medida por el demandante, en el decreto de admisión de la demanda se requiere a los ocupantes para que aporten, en el plazo de cinco días, «*título que justifique su situación posesoria*». Si el «okupa» no lo aporta, entonces el tribunal, mediante auto, ordena la entrega de la posesión al demandante. Sin embargo, la norma no ha sido eficiente porque:

- No se pueden beneficiar de ella todos los propietarios, sino tan solo la persona física que sea propietaria o poseedora legítima por otro título, las entidades sin ánimo de lucro con derecho a poseerla y las entidades públicas propietarias o poseedoras legítimas de vivienda social. Queda fuera de esta tutela las personas jurídicas privadas (bancos y agentes inmobiliarios).
- Para bloquear ese incidente de desalojo inmediato, el «okupa» debe aportar «*título que justifique su situación posesoria*». Basta con que el «okupa» aporte un título «con apariencia de validez» para que se bloquee este incidente rápido de desalojo. Si el juez tiene dudas sobre la validez del título desestimará el incidente de desalojo y continuará con el procedimiento, dado que en el trámite incidental no hay vista oral ni contradicción. El objetivo del «okupa» de mantenerse en el uso del inmueble durante todo el periodo que dure el procedimiento, de nuevo, se ha conseguido. El hecho de que el auto que decreta el desalojo sea irrecusable, hace que, a la más mínima duda, el juez desestime el desalojo. Por eso esta reforma ha sido ineficiente y no ha favorecido el rápido desalojo del ocupante ilegal. Es más: veladamente el legislador hace llamamiento a la ocupación ilegal de inmuebles de titularidad de personas jurídicas.

Para resolver este problema son necesarias *dos reformas*:

- Es necesario ampliar el ámbito de aplicación de la Ley 5/2018 y extender el uso de la medida cautelar también a personas jurídicas y a inmuebles distintos de vivienda.
- Para evitar que el ocupante ilegal burle la medida cautelar de desalojo falsificando contratos de arrendamiento, sería razonable modificar la libertad de forma del contrato de arrendamiento contemplada en el artículo 37 de la Ley de Arrendamientos urbanos. No debe valer un simple documento privado, o incluso un acuerdo verbal si las partes no se *compelen* a la forma escrita. El contrato de arrendamiento debe convertirse en un contrato formal. Bastaría una «*formalidad administrativa*»: contrato celebrado por escrito sellado y depositado en la comunidad autónoma en la que esté situado el inmueble (Consejería de vivienda correspondiente). Podría, así, crearse un registro administrativo de contratos de arrenda-

miento de fincas urbanas en la Agencia de vivienda social, que es la que actualmente está gestionando las fianzas arrendaticias en la Comunidad de Madrid o en el organismo equivalente de otras comunidades autónomas (v. gr., la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía).

Buena muestra de que el legislador español utiliza la lentitud de la justicia para proporcionar una vivienda a los ocupantes ilegales es la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil operada por la Ley por el derecho a la vivienda⁽²¹⁾ que pone más obstáculos procesales al propietario de la vivienda para desalojar tanto al ocupante ilegal como al «inquiokupa» al imponer requisitos de procedibilidad para la admisión a trámite de la demanda. De hecho, esta intención se evidencia en la Exposición de Motivos de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, cuando señala que uno de sus objetivos es impedir «*los desalojos forzados arbitrarios y que se centren en las necesidades de las personas sin hogar erradicando el fenómeno del sinhogarismo (...)*». Llamativo que considere «arbitrarios» desalojos que se hacen conforme a Derecho. Esta afirmación ya hace encender las alarmas.

La Ley 12/2023 modifica la LEC, particularmente el artículo 439, estableciendo requisitos de procedibilidad al poseedor legítimo tanto para expulsar al okupa como al inquiokupa equiparando situaciones que en ningún caso son similares⁽²²⁾.

Todos los propietarios se ven afectados por dichas limitaciones, pero sobre todo los grandes tenedores⁽²³⁾. Las limitaciones dependen de la condición del propietario

Todo propietario (sea o no gran tenedor), deberá especificar si el inmueble del ocupante es o no su vivienda habitual. Obsérvese que no es el ocupante el que tiene que probarlo en defensa de la reclamación del propietario, sino que éste es el que

(21) Disposición final quinta de la Ley 12/2023, de 24 de mayo. Se modifican los apartados 1 bis y 5 del artículo 441 y se añaden nuevos apartados 6 y 7 LEC.

(22) Así se señala en la Exposición de Motivos de la Proposición de Ley de medidas urgentes para hacer frente a la ocupación ilegal de inmuebles (Orgánica), presentada por el Grupo Parlamentario Junts per Catalunya el 31 de enero de 2025: «No es posible combatir de forma efectiva la ocupación ilegal de inmuebles mientras persista la equiparación del régimen jurídico aplicable a los procedimientos de recuperación de la posesión derivados de contratos arrendatarios, con el de los procedimientos dirigidos a recuperar la posesión frente a ocupantes sin título legítimo, regulados en el artículo 250.1.4 de la LEC.

En los procedimientos arrendatarios, el conflicto suele originarse en relaciones contractuales previas, lo que permite identificar con claridad las obligaciones incumplidas y las garantías ofrecidas por las partes. Sin embargo, en los casos de ocupación sin título, el problema tiene una naturaleza completamente distinta, ya que no existe un vínculo contractual previo, ni una legitimidad que ampare la permanencia del ocupante en el inmueble.

Equipar ambos tipos de procedimientos, ignora esta diferencia fundamental y genera una serie de obstáculos que dificultan la defensa efectiva de los derechos de las personas propietarias y/o poseedoras legítimas». Dicha propuesta sugiere la supresión de los requisitos de procedibilidad para el caso de ocupante ilegal. A mi juicio, tales requisitos deben suprimirse para ambos supuestos.

(23) Es gran tenedor *la persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos de uso residencial o una superficie construida de más de 1.500 m² de uso residencial, excluyendo en todo caso garajes y trasteros*.

En caso de entornos de mercado residencial tensionado los titulares de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial ubicados en dicho ámbito, cuando así sea motivado por la comunidad autónoma en la correspondiente memoria justificativa. (art. 3 k) LV.

debe hacerlo. No se exige prueba, sino especificación, pero realmente el propietario puede no saber si lo es o no. Hay que entender que siempre lo será...

Solo el propietario gran tenedor deberá además especificar si el ocupante se encuentra o no en situación de vulnerabilidad económica ¿Cómo puede acreditar el propietario gran tenedor que el tercero es vulnerable? ¿Cómo puede saberlo? La propia norma lo aclara (disposición adicional séptima de la LV) dando varias opciones:

El propietario deberá aportar un documento expedido por los servicios de las Administraciones autonómicas y locales competentes en materia de vivienda, asistencia social, evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social que hayan sido específicamente designados conforme la legislación y normativa autonómica en materia de vivienda obtenido con previo consentimiento del okupa y tal documento no puede tener una vigencia no superior a tres meses. Es decir, al propietario al que le han okupado su vivienda tiene que pedirle autorización al okupa para que pueda solicitar un documento a las Administraciones públicas que declare que es vulnerable. Que el propietario tenga que mendigar autorización al ocupante es no solo humillante, sino sobre todo absurdo pues el okupa lo que quiere es ganar tiempo y no dar facilidades.

Como este planteamiento es ridículo, el propio legislador parece reconocerlo y da otras opciones para acreditar la vulnerabilidad del okupa.

1.^º La declaración responsable por parte del propietario de que ha acudido a los servicios indicados anteriormente, en un plazo máximo de cinco meses de antelación a la presentación de la demanda, sin que hubiera sido atendida o se hubieran iniciado los trámites correspondientes en el plazo de dos meses desde que presentó su solicitud, junto con justificante acreditativo de la misma. Como se puede apreciar, la propia ley concede otros dos meses al okupa y obliga al propietario a la prueba de hecho negativo: que no ha sido atendida su solicitud en dicho plazo de dos meses.

2.^º El propietario tiene además otra opción y es aportar un documento acreditativo de los servicios competentes que indiquen que la persona ocupante no consiente expresamente el estudio de su situación económica en los términos previstos en la legislación y normativa autonómica en materia de vivienda. Este documento no podrá tener una vigencia superior a tres meses. Es decir, de nuevo, el propietario tiene que probar a través de otro documento expedido por las administraciones que el okupa no ha consentido.

Mientras el propietario dedica su tiempo y recursos a obtener esta documentación y a hacerse cargo de todos los gastos de inmueble, el okupa continúa disfrutando sin coste de una vivienda ajena. El sistema es, desde luego, demencial porque esta «burocracia» no necesariamente protege al vulnerable, sino a todos los okupas.

De este proceso puede derivarse dos resultados:

- Que el okupa no sea un vulnerable o no sea su vivienda habitual. Transcurrido dicho plazo, se podrá efectuar su lanzamiento el cual lleva como mínimo 18 meses en la actualidad. Ciento que la norma no exige prueba,

sino especificación de que se trata de la vivienda habitual del ocupante, pero tampoco se entiende el sentido de tal delimitación. El propietario puede no tener ni idea de si es o no vivienda habitual. Especificarlo sin saberlo parece un requerimiento absurdo.

- Que el okupa sea vulnerable⁽²⁴⁾, que la casa ocupada sea su vivienda habitual y que el propietario sea un gran tenedor. En tal supuesto, no se admitirá la demanda de desalojo hasta que el propietario acredite que se ha sometido al procedimiento de conciliación o intermediación que a tal efecto establezcan las Administraciones Públicas competentes, en base al análisis de las circunstancias de ambas partes y de las posibles ayudas y subvenciones existentes en materia de vivienda conforme a lo dispuesto en la legislación y normativa autonómica en materia de vivienda.

Semejantes limitaciones al desalojo con base en parámetros de vulnerabilidad se producen si el propietario es un gran tenedor no admitiéndose la demanda de desalojo hasta que el propietario acredite que se ha sometido al procedimiento de conciliación o intermediación que a tal efecto establezcan las Administraciones Públicas competentes.

No dedico más atención al análisis de esta desafortunada reforma porque el Tribunal Constitucional en sentencia 26/2025, de 29 de enero de 2025 resuelve la incompatibilidad con la Constitución de estos preceptos reformados por la Ley 12/2023 que imponen requisitos de procedibilidad al propietario de un inmueble ocupado ilegalmente por considerarse que pueden vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 24 de la Constitución. La sentencia declara inconstitucionales tales requisitos de procedibilidad porque, aunque persigue a juicio del tribunal un fin legítimo (dotar de protección a hogares vulnerables) con base en artículo 47 CE, la medida no es proporcional porque el objetivo de encontrar una solución habitacional para las personas en situación de vulnerabilidad económica puede alcanzarse por otras vías sin menoscabo del derecho de quien pre-

(24) Nuevo artículo 441.7 LEC: (...) «*El tribunal para apreciar la situación de vulnerabilidad económica podrá considerar el hecho de que el importe de la renta, si se trata de un juicio de desahucio por falta de pago, más el de los suministros de electricidad, gas, agua y telecomunicaciones suponga más del 30 por 100 de los ingresos de la unidad familiar y que el conjunto de dichos ingresos no alcance:*

a) Con carácter general, el límite de 3 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples mensual (en adelante IPREM).

b) Este límite se incrementará en 0,3 veces el IPREM por cada hijo a cargo en la unidad familiar. El incremento aplicable por hijo a cargo será de 0,35 veces el IPREM por cada hijo en el caso de unidad familiar monoparental o en el caso de cada hijo con discapacidad igual o superior al 33 por ciento.

c) Este límite se incrementará en 0,2 veces el IPREM por cada persona mayor de 65 años miembro de la unidad familiar o personas en situación de dependencia a cargo.

d) 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 la letra a) será de 5 veces el IPREM, sin perjuicio de los incrementos acumulados por hijo a cargo.

A estos mismos efectos, el tribunal para apreciar la vulnerabilidad social podrá considerar el hecho de que, entre quienes ocupen la vivienda, se encuentren personas dependientes de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 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, víctimas de violencia sobre la mujer o personas menores de edad.».

tende accionar la justicia o proseguir el correspondiente proceso. Las condiciones de admisibilidad o de procedibilidad previstas en los arts. 439.6 c) y 655 bis.1 LEC, al trasladar a la parte actora una carga acreditativa desmesurada por ser la circunstancia por acreditar susceptible de conocerse, también, a través de medios igual o más asequibles, constituyen una barrera desproporcionada para el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva, en las dos vertientes concernidas, resultando, por ello inconstitucionales y nulos por vulnerar el artículo 24.1 CE⁽²⁵⁾.

Por tanto, afortunadamente el Tribunal Constitucional ha terminado con este despropósito procesal que cito porque evidencia una intención clara del legislador de amparar al ocupante ilegal vulnerable (normalmente todos lo son) frente al propietario.

También es preciso hacer mención de la reciente reforma del artículo 444 LEC de la mano de la Ley Orgánica 1/2025, de medidas en materia de eficiencia del servicio público de la justicia. Antes de la reforma dicho precepto establecía que si el demandado con base en proceso previsto en artículo 250.1.4º LEC no contestaba a la demanda en el plazo previsto, se procedería a dictar sentencia. Esta previsión ha sido eliminada con la reforma. Así mismo, antes de la reforma se disponía que la sentencia estimatoria de la pretensión permitiría su ejecución, previa solicitud del demandante, sin necesidad de que transcurriera el plazo de 20 días previsto en el artículo 548 LEC. Pues bien, esta mención se ha suprimido y ahora será preciso esperar dicho plazo. Como se puede comprobar, el legislador insiste en poner obstáculos procesales para la recuperación de la posesión. Se legisla a favor del ocupante ilegal.

Pero si hay alguna medida legal que ha hecho daño a la propiedad privada y a la oferta de vivienda asequible es la regulación de la suspensión de los desahucios inicialmente pensada para inquilinos que no abonaban la renta en plena pandemia por coronavirus⁽²⁶⁾ y que posteriormente se extendió a ocupantes ilegales⁽²⁷⁾ en situación de vulnerabilidad.

Esta suspensión se acaba de ampliar hasta el 31 de diciembre de 2025 por el Real Decreto Ley 1/2025⁽²⁸⁾ y es otro claro incentivo a la ocupación ilegal. Se

(25) Se acusa en la resolución citada la desproporción de la medida para la consecución del objetivo: «*Si conforme a nuestra doctrina son contrarios a este derecho los requisitos que condicionean tanto el acceso a la jurisdicción como la posibilidad de que lo resuelto por los órganos judiciales sea cumplido en sus propios términos, cuando dichos requisitos se erigen en trabas excesivas respecto del fin que lícitamente puede perseguir el legislador, en el presente caso la exigencia de acreditación de la situación de vulnerabilidad se presenta como excesiva, por no resultar comprensible a la luz de una ponderación proporcionada con la finalidad pretendida –encontrar una solución habitacional para las personas en situación de vulnerabilidad económica–, en la medida en que dicho objetivo puede alcanzarse por otras vías sin menoscabo del derecho de quien pretende accionar la justicia o proseguir el correspondiente proceso».*

(26) 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

(27) La extensión se realiza en el *Real Decreto 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 (DLMU) (Decreto anti-desahucios)*. Esta norma introduce un artículo 1 bis en el RD 11/2020 que extiende la suspensión de desahucios a los supuestos 2, 4 y 7 del artículo 250.1 LEC.

(28) Real Decreto Ley 1/2025, de 28 de enero por el que se aprueban medidas urgentes en materia económica, de transporte, de Seguridad Social para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad. La regulación inicial se estableció en 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

modifica el artículo 1bis del RDL 11/2020 reiterándose que se trata de una medida extraordinaria y temporal y se prevé la suspensión de los procesos «*en los que se sustancie el lanzamiento de la vivienda habitual de aquellas personas que la estén habitando sin ningún título habilitante para ello*». Para que proceda la suspensión debe tratarse de propietarios grandes tenedores (titulares de más de diez viviendas) y que las personas que las habitan sin título se encuentren en situación de vulnerabilidad económica por encontrarse en alguna de las situaciones descritas en la letra a) del artículo 5.1 RDL 11/2020⁽²⁹⁾. En suma, basta que haya un menor o persona dependiente en el inmueble para entre en el ámbito de aplicación de la suspensión del desalojo que durará hasta el 31 de diciembre de 2025.

Se prevé una compensación para el propietario que acredite que la suspensión le ha producido un perjuicio económico al encontrarse la vivienda ofertada en venta o en alquiler⁽³⁰⁾. Como se puede comprobar no es una compensación a todo propietario, sino al que cumpla este requisito, lo que implica que el que no tuviera la vivienda en mercado de alquiler o venta tiene que soportar al ocupante sin compensación alguna.

En conclusión y en lo que la vía civil del desalojo se refiere, el proceso es lento y las regulaciones posteriores han incrementado esa lentitud o directamente han suspendido legalmente el desahucio, medida ha sido declarada constitucional por sentencia 7/2024 del Tribunal Constitucional de 16 de enero de 2024.

En este contexto, no es de extrañar que se haya profesionalizado el negocio de la «okupación» siendo esta regulación el caldo de cultivo de auténticas *mafias de la ocupación*⁽³¹⁾, se trata de una «ocupación profesional» configurada como negocio lucrativo, dotada de una logística compleja y encuadrada en el ámbito de la delincuencia organizada. Personas que buscan en el Registro de la propiedad los activos de bancos o fondos de inversión y cuando los localizan, la ofertan a terceros a quienes cobran por abrirles la puerta. Una vez dentro la responsabilidad es del okupa. Es decir, han proliferado las mafias que buscan casas para okupar y lo hacen a cambio de un precio. El negocio es tan apetitoso que los propios okupas utilizaban a menores para declararse vulnerables evitando el desalojo y luego alquilando a terceros esa vivienda okupada y ofreciendo luego sus servicios al propietario para desalojar a los okupas que previamente ellos habían introducido.

En suma, España se ha convertido en el paraíso de las mafias de la ocupación ilegal por la conciencia generalizada de que la ley protege al okupa. Y esa es la realidad. En España existen incentivos legales a la okupación.

COVID-19 modificada especialmente en cuanto al ámbito temporal de aplicación por Real Decreto Ley 8/2021 y Real Decreto Ley 21/2021 y Ley 4/2022. Se ha visto modificada sustancialmente Real Decreto Ley 1/2023 de 10 de enero que suprime la conexión de análisis de cualquiera de estas situaciones relacionadas con la crisis sanitaria.

(29) El ocupante ilegal que se beneficia de la medida de suspensión de desahucio es el contemplado en el artículo 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, el que ha sido víctima de violencia sobre la mujer o tiene a su cargo, conviviendo en la misma vivienda, alguna persona dependiente o menor de edad.

(30) Disposición adicional segunda del el Real Decreto-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

(31) <https://www.interior.gob.es/opencms/es/detalle/articulo/Desarticulado-un-grupo-criminal-que-gestionaba-la-ocupacion-mafiosa-de-una-urbanizacion-en-Madrid/>

III. DERECHOS CONSTITUCIONALES EN CONFLICTO

1. DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA

No es infrecuente que quienes ocupan ilegalmente una vivienda justifiquen su actuación en el derecho a una vivienda digna, basándose en la norma contenida en el artículo 47 CE que dispone que «*todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada*». De hecho, es el argumento por excelencia de los partidos populistas cuando preconizan el intervencionismo público en materia de vivienda. El derecho a la vivienda fue uno de los fundamentos del recurso de inconstitucionalidad que se planteó respecto de la reforma de la LEC operada por la Ley 5/2018, de 11 de junio (*desahucio exprés*) que previó una medida cautelar para desalojar el ocupante ilegal y que resolvió la sentencia del Tribunal Constitucional 32/2019, de 28 de febrero de 2019.

También se justifica en el derecho la vivienda la limitación de desalojos en la Exposición de Motivos de la Ley 12/2023, de 24 de mayo por el derecho a la vivienda que señala como uno de sus objetivos es impedir «*los desalojos forzados arbitrarios y que se centren en las necesidades de las personas sin hogar erradicando el fenómeno del sinhogarismo (...)*». Si un desalojo es forzoso es porque lo ordena un juez y calificar de arbitrario un desalojo por razón del sinhogarismo es hacer un silogismo muy peligroso. *De facto* se está limitando el desalojo para satisfacer el derecho a la vivienda y creo que este es un enfoque populista y dudosamente constitucional. Me explico.

Si hay un tema sobre el que existe una confusión social generalizada es sobre el alcance del derecho a la vivienda. Es doctrina consolidada del Tribunal Constitucional⁽³²⁾ que el artículo 47 CE 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. 53.3 CE) en el ejercicio de sus respectivas competencias» (STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2; y en el mismo sentido, SSTC 59/1995, de 17 de marzo, FJ 3, y 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4). Su regulación se ubica dentro del Título I denominado «*De los derechos y deberes fundamentales*», en el Capítulo III «De los principios rectores de política social y económica». Está fuera del capítulo II dedicado a los derechos y libertades y por ello su defensa no cabe por la vía del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Como dispone el artículo 53.3 CE, tales principios «*informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrolleen*

.

Por lo tanto, los poderes públicos vienen 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.

(32) Vid. Sentencia plenaria del Tribunal Constitucional 32/2019, de 28 de febrero de 2019. RTC 2019/32. BOE» núm. 73, de 26 de marzo de 2019 <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2019-4447>

ción, conforme determina el artículo 47 CE⁽³³⁾. Nos guste o no, en España el derecho a la vivienda no tiene la consideración jurídica de un derecho fundamental. Algunas leyes autonómicas lo han configurado como derecho subjetivo, pero esa es una opción de política legislativa que no viene directamente impuesta por la norma constitucional⁽³⁴⁾.

Su estructura es vertical, es decir, los ciudadanos deben reclamar a los poderes públicos políticas que incentiven el acceso a la vivienda como, por ejemplo, exigir la construcción de vivienda social para colectivos vulnerables y crear un entorno jurídico que genere incentivos adecuados para que exista un mercado de alquiler asequible acompañado de seguridad jurídica. Pero ningún ciudadano puede exigir que el Estado le proporcione una vivienda y caso de no hacerlo, recurrir en amparo ante al Tribunal Constitucional. El resultado de obtener una vivienda no es exigible ni reclamable ante los poderes públicos⁽³⁵⁾. Decir que el derecho a la vivienda se

(33) No faltan quienes quieren ver en el derecho a la vivienda un auténtico derecho subjetivo exigible ante los tribunales. Vid. LÓPEZ RAMÓN, F., *Construyendo el derecho a la vivienda*, Barcelona, 2010, pp. 12 y ss. Se ha dicho incluso que el derecho a una vivienda digna es un derecho orientado hacia los ciudadanos que no la poseen, la pierden o tienen importantes dificultades para conseguirla. No es un derecho para todos, sino que es un derecho para los sectores concretos de la población que lo necesitan realmente: quienes no pueden acceder a ella y quienes no pueden conservarla. (cfr. HERRANZ CASTILLO, R., «Desobediencia civil, ocupación y derecho a la vivienda», *Actualidad Jurídica Aranzadi* núm. 435). Aunque se considere un derecho, el mismo debe ser satisfecho por los poderes públicos y no a costa de los sujetos privados que es lo que hace precisamente la LV. Consecuencia de su consideración como derecho es la concesión de acción a su titular contra la Administración que lo desconozca. No creo que quiera ejercitar esta acción frente a los particulares.

(34) CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, *Conclusión tercera del Informe sobre el Anteproyecto de Ley por el derecho a la vivienda*, p. 49.

(35) Destaca LÓPEZ RAMÓN, F., «El derecho subjetivo a la vivienda», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº. 102 (2014), p. 52 las diferencias entre la consideración del derecho a la vivienda como principio rector y como derecho subjetivo y las posibilidades de actuación del ciudadano ante la falta de implementación de una política de vivienda por el poder público. El autor parte de la notable insuficiencia de la norma constitucional que remitiera a la voluntad del legislador la fijación del alcance y contenido del derecho a la vivienda. Un principio se limita a ser una guía de acción o una directriz para el poder público puede ser satisfecho con desarrollos legislativos muy variados, todos ellos acordes con el mismo, que resulta así carente de significado real. El principio impondría simplemente la necesidad de configurar una política de vivienda, pero no afectaría al contenido de la misma. «La diferencia entre el principio rector y el derecho estriba en que mientras el primero sólo tiene, en verdad, los contenidos establecidos en la legislación que lo desarrolle, el segundo impone sus propios contenidos al legislador. Un principio rector impone un límite negativo al legislador. El derecho subjetivo manifiesta un contenido positivo que cada individuo puede exigir». Esta clarificadora explicación evidencia que a nivel constitucional la protección de la vivienda es limitada, lo que no impide que normas autonómicas y regulaciones de desarrollo puedan diseñar el derecho a la vivienda como derecho subjetivo. No obstante, creo que a nivel constitucional la vivienda no es un derecho exigible. Sí ha dado un paso en este sentido la Ley vasca 3/2015 de vivienda cuyo artículo 7 dispone que «todas las personas con vecindad administrativa en cualesquier municipios de la Comunidad Autónoma de Euskadi tienen el derecho a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, definida con arreglo a los parámetros establecidos en el artículo 1 de esta ley». En el artículo 9.3 de dicha ley la posibilidad de exigir judicialmente a la Administración una vivienda si el solicitante cumple una serie de requisitos: carecer de vivienda, estar inscrito en registro de solicitantes y tener unos límites de ingresos. Como se puede comprobar, sí se configura como derecho subjetivo. También se configura como derecho subjetivo en Francia tras la denominada Ley DALO (*Loi n. 2007-290 de 5 de marzo de 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale*) que convierte el derecho a la vivienda en exigible frente al Estado. Con todo, este avance confirma la idea de la estructura vertical de este derecho, dirigido siempre al Estado.

configura como un derecho subjetivo, exigible judicialmente, del que se deriven correlativas obligaciones jurídicas (no de resultado, sino de medios) ⁽³⁶⁾ para los poderes públicos, es jugar con el lenguaje y llegar al mismo resultado jurídico que se deriva de su consideración como principio de política social y económica.

El carácter programático del derecho a la vivienda es doctrina consolidada del Tribunal Constitucional. Así, la sentencia del TC 32/2019 dispone respecto del mandato contenido en el artículo 47 CE que se configura como «...un mandato para los Estados parte de adoptar medidas apropiadas para promover políticas públicas encaminadas a facilitar el acceso de todos los ciudadanos a una vida digna». El derecho a la vivienda, como principio rector de la política social y económica, carece de horizontalidad y solo cabe hacerlo efectivo frente a los poderes públicos y no frente al resto de los propietarios privados. Por ello no está justificado alegar el derecho a la vivienda para evitar un desalojo como consecuencia de una ocupación ilegal, ni es procedente que la Ley 12/2023 justifique en el derecho a la vivienda el objetivo que acabar con los desalojos arbitrarios. No son los propietarios privados los que deben garantizar el derecho a la vivienda y no se puede limitar el desalojo de ocupantes ilegales con base en tal derecho que, como he dicho, no tiene estructura horizontal, no puede alegarse frente a otro particular.

Por ello, se hacen planteamientos populistas cuando se alega el derecho a la vivienda para justificar la intervención del mercado del alquiler limitando, por ejemplo, la actualización de la renta o la duración del contrato de arrendamiento. Estas medidas hacen recaer sobre el propietario privado la satisfacción del derecho a la vivienda cuando no es el obligado a asumir ese coste. Se puede incluso decir que las medidas restrictivas e intervencionistas del mercado del alquiler no están favoreciendo el derecho a la vivienda dada la restricción de la oferta de alquiler que tales medidas están provocando⁽³⁷⁾. El desenfoque es, a mi juicio, total.

Tampoco cabe deducir este derecho de los tratados internacionales. El artículo 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos⁽³⁸⁾, y el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁽³⁹⁾ recogen al

(36) Es la postura defendida por PONCE SOLÉ, J., «La tutela judicial del derecho a la vivienda y el papel del Tribunal Constitucional español. Luces y sombras en el contexto europeo e internacional», en Moltó Darner JM y Ponce Sole J., *Derecho a la vivienda y función social de la propiedad*, Thomson Reuters Aranzadi, 2017, p. 45. Reconoce la necesidad de reforma constitucional, pero aboga por un cambio de práctica política y jurídica que puede y debe desarrollarse en los niveles estatal y autonómico y también a nivel local, donde el concepto del derecho a la vivienda como derecho exigible y su defensa en un caso judicial son relevantes. A su juicio, el derecho a la vivienda no es programático y se configura como un derecho subjetivo, exigible judicialmente, del que se deriven correlativas obligaciones jurídicas (no de resultado, sino de medios) para los poderes públicos.

(37) Cfr. NASARRE AZNAR, S., «Los retos de la vivienda en Europa. Especial atención a la evolución y situación en España», Partido Popular europeo, 2025, pp59, donde se recogen los datos de reducción de la oferta de alquiler tras las recientes medidas legales intervencionistas. Vid al respecto, GARCÍA MONTALVO, J., «Retos del mercado del alquiler en España» Economía y Finanzas españolas, nº 269 https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_CIE/269art02.pdf

(38) Artículo 25.1. Declaración Universal Derechos Humanos: *«Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad».*

(39) Artículo 11.1 del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales: 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida

derecho a la vivienda que, por el contrario, no se reconoce de manera expresa en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante, CEDH) que sí reconoce de manera expresa la protección del derecho de propiedad⁽⁴⁰⁾.

Como se señala en la sentencia del TC 32/2019, dichas normas configuran «... *un mandato para los Estados parte de adoptar medidas apropiadas para promover políticas públicas encaminadas a facilitar el acceso de todos los ciudadanos a una vida digna*». No se viola el derecho a la vivienda cuando el legislador establece procedimientos judiciales para dirimir las controversias que puedan suscitarse acerca del mejor derecho en relación con la titularidad y posesión sobre los bienes inmuebles; con el consiguiente derecho de quien hubiera obtenido una resolución judicial a su favor que decrete el desalojo del ocupante a instar la ejecución de dicha resolución. El derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) comprende también el derecho a la ejecución de las sentencias y demás resoluciones judiciales en sus propios términos (art. 118 CE), 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; 148/1989, de 21 de septiembre, FJ 2; 120/1991, de 3 de junio, FJ 2; 153/1992, de 19 de octubre, FJ 4; 3/2002, de 14 de enero, FJ 4, y 223/2004, de 29 de noviembre, FJ 5, entre otras muchas). En suma, no se puede justificar la prohibición de desalojos en el derecho a una vivienda digna y tampoco nos obligan a ello los tratados internacionales⁽⁴¹⁾.

Es más, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha insistido en 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

a adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los estados parte tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

(40) Artículo 1 al Protocolo adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales: «*Toda persona física o jurídica tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y los principios generales del Derecho Internacional*».

Las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho que tienen los Estados de dictar las leyes que estimen necesarias para la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general o para garantizar el pago de los impuestos, de otras contribuciones o de las multas. No obstante, la sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 10 de septiembre de 2014 (Asunto C34/13, Mónika Kusionvá contra Smart Capital 50) considera que el derecho a la vivienda es un derecho fundamental garantizado por el 7 de la CEDH (más bien el artículo 8) que reconoce que toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia.»

(41) Como señala la sentencia del TC 32/2019, «la prohibición de desalojos forzados a la que se refieren los instrumentos de Naciones Unidas citados por los recurrentes 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 forzados».

titular legítimo a un proceso equitativo que garantiza el artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos así como su derecho a la propiedad⁽⁴²⁾.

El hecho de la Constitución disponga en su artículo 10.2 que las normas relativas a los *derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España*, no implica que el derecho a la vivienda se convierta en derecho fundamental en España y albergue un auténtico derecho subjetivo. De hecho, el Tribunal Constitucional parece restringir el ámbito de aplicación del artículo 10.2 a los artículos 14-29 CE, así como el artículo 30.2 CE no pudiendo el artículo 47 CE contravenir los tratados internacionales⁽⁴³⁾.

Como se ha señalado con acierto, la interpretación de los derechos fundamentales de conformidad con los Tratados Internacionales (art. 10.2 CE) no puede conducir a la identificación de dos enunciados normativos disímiles. El artículo 10.2 CE obliga a interpretar los derechos a la luz de los tratados y acuerdos internacionales –y, por extensión– de los tribunales que los interpretan, pero no puede crear nuevos derechos fundamentales⁽⁴⁴⁾ y no puede suponer una traslación automática e indiscriminada de la doctrina sentada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y no es posible ignorar en su aplicación «las diferencias normativas existentes entre la Constitución Española y el Convenio Europeo de Derechos Humanos». El artículo 10.2 no permite incorporar derechos distintos de los constitucionalmente garantizados. El propio precepto se refiere a interpretar derechos que la Constitución reconoce⁽⁴⁵⁾.

En suma, el canon interpretativo *ex* artículo 10 CE no convierte a los tratados internacionales en instrumento de control de legalidad y de constitucionalidad de las normas internas y actos de los poderes públicos. Si una norma interna es contraria a los tratados internacionales ello no puede justificar un recurso de inconstitucionali-

(42) Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sección 1.^a, de 13 de diciembre de 201, en el asunto *Casa di Cura Valle Fiorita S.R.L. v. Italia* (asunto 67944/13).

(43) Así, la sentencia del Tribunal Constitucional 32/2019, de 28 de febrero señala que «*en la medida en que el artículo 47 CE 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 controvertida no puede en ningún caso contravenir el mandato del artículo 10.2 CE 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 artículo 30.2) de conformidad con la Declaración universal de derechos humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España*».

(44) En este sentido, ROCA TRÍAS, E., Voto particular a la sentencia del TC 11/2016, de 1 de febrero de 2016. En la misma línea, PÉREZ DE LOS COBOS F., quien también presentó otro voto particular a la misma resolución señala que el criterio interpretativo prescrito en el artículo 10.2 CE no puede conducir a integrar el contenido del derecho a la intimidad *ex* artículo 18.1 CE mediante una traslación automática e indiscriminada de la doctrina sentada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con el derecho al respeto de la vida privada y familiar a que hace referencia el artículo 8.1 del Convenio de Roma. El artículo 10.2 CE ciñe su mandato a los derechos fundamentales y a las libertades «que la Constitución reconoce», de modo que, como la propia doctrina constitucional ha advertido, no es posible ignorar en su aplicación «las diferencias normativas existentes entre la Constitución Española y el Convenio Europeo de Derechos Humanos» (SSTC 119/2001, de 24 de mayo, FJ 6; 16/2004, de 23 de febrero, FJ 3).

(45) SÁIZ ARNÁIZ, A., *La apertura constitucional al Derecho internacional y europeo de los derechos humanos. El artículo 10.2 de la Constitución española*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid 1999

dad (Sentencias del TC 23/2019, 28/1991 y 140/2018). Por lo tanto, no se puede convertir el derecho a la vivienda en derecho subjetivo por el mero hecho de que así lo reconozcan los tratados internacionales. No es posible ejercitar una acción judicial para obtener una vivienda digna en caso de inacción del legislador⁽⁴⁶⁾.

Sin duda esta debilidad normativa del derecho a la vivienda en la Constitución podrá censurarse⁽⁴⁷⁾, pero solo un cambio regulatorio puede modificar su alcance y su optimización vendrá por la vía de legislación de desarrollo. En lo que aquí interesa, conviene destacar que no cabe alegar el derecho a la vivienda para fundamentar una suspensión de un desalojo de un ocupante ilegal. Cosa distinta es que, teniendo en cuenta el mandato constitucional dirigido a los poderes públicos, estos deban adoptar políticas sociales para procurar alojamiento a los colectivos vulnerables que se vean afectados por un desalojo (así lo dispone la sentencia del Tribunal Constitucional 32/2019, de 28 de febrero de 2019).

La no consideración como derecho subjetivo fundamental plantea otro problema adicional y es si con base en este principio rector de garantizar el derecho a una vivienda digna es posible limitar otros derechos subjetivos como es el derecho de propiedad, convirtiendo a los propietarios privados en «obligados» a garantizar el acceso a la vivienda. Y ello porque, como he dicho, el artículo 47 CE además de su carácter programático, supone también canon de constitucionalidad, vetándose normas que puedan ser contrarias a dicho principio constitucional. Veamos hasta dónde se puede limitar el derecho de propiedad con base en el derecho a la vivienda digna.

2. LA PROGRESIVA «DEVALUACIÓN» CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DE PROPIEDAD PRIVADA: ALCANCE DE SU CONTENIDO ESENCIAL

Si hay un derecho que se ve comprometido por el fenómeno de la ocupación ilegal es precisamente el de propiedad, sobre todo, cuando afecta a grandes tenedores⁽⁴⁸⁾. El propietario se ve privado del uso y disfrute de la vivienda y también prácticamente de la facultad de disposición

(46) Ello no significa que como señala DÍEZ PICAZO, L., *Sistema de derechos fundamentales*, Cizur Menor, 20008, p. 148, que no pueda operar el artículo 47 CE como canon de constitucionalidad de las leyes.

(47) Son múltiples y variadas las teorías elaboradas por la doctrina para tratar de paliar la debilidad normativa del derecho constitucional a la vivienda frente a la falta de actuación del legislador. Se habla incluso de un derecho subjetivo en construcción dinámico y diverso dada su ubicación en la Constitución y la intensidad de las competencias autonómicas en la materia Cfr. TEJEDOR BIELSA, J., «Régimen jurídico general de la vivienda protegida», en el volumen colectivo *Construyendo el derecho a la vivienda*, Marcial Pons, Madrid, 2010, pp. 309-314. Pero sea cual sea el término utilizado y como reconoce el autor citado no hay derecho si no hay acción. Y en lo que aquí interesa, la acción en su caso sería frente a los poderes públicos y nunca contra los propietarios privados. Firme defensor de la configuración del derecho a la vivienda como un derecho subjetivo, cfr. LÓPEZ RAMÓN, F., «El derecho subjetivo a la vivienda», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº. 102 (2014), pp. 49-91 y del mismo autor, «El reconocimiento legal del derecho a disfrutar de una vivienda», *Revista de Administración Pública*, nº. 212 (2020), pp. 299-302 <https://recyt.fecyt.es/index.php/RAP/article/view/82984>

(48) El concepto de gran tenedor se recoge en el artículo 3k de la Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda: «a los efectos de lo establecido en esta ley, la persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos de uso residencial o una superficie construida de más de 1.500 m² de

Al igual que los tratados internacionales⁽⁴⁹⁾ artículo 33 de la Constitución garantiza el derecho a la propiedad privada y a la herencia. Su regulación se ubica en el Título primero dedicado a los derechos y deberes fundamentales, en el capítulo II sobre los derechos y libertades y dentro de la sección segunda como uno de los derechos y deberes de los ciudadanos. Sabemos que la ubicación sistemática de un derecho en la Constitución tiene impacto en su alcance y nivel de protección. Al no ubicarse en la Sección primera, el derecho de propiedad no se tutela por la vía del recurso de amparo (art. 53.2 CE). Sin embargo, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 53.1 CE, el derecho de propiedad se beneficia de la reserva de ley prevista en dicho precepto.

De entrada, hay que destacar que la gradación constitucional de la propiedad privada en la Constitución es superior respecto del derecho a la vivienda. El primero es un derecho⁽⁵⁰⁾ y como se ha señalado -guste o no- la Constitución no configura el derecho a la vivienda como un derecho subjetivo.

Pero no todo son facultades para el propietario. El artículo 33.2 CE dispone que «la función social de estos derechos delimitará su contenido de acuerdo con las leyes». Y el artículo 53.1 CE dispone que «sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161, 1, a)». El texto va en la línea del artículo 52 de la Carta de Derechos Humanos de la Unión europea⁽⁵¹⁾

uso residencial, excluyendo en todo caso garajes y trasteros. Esta definición podrá ser particularizada en la declaración de entornos de mercado residencial tensionado hasta aquellos titulares de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial ubicados en dicho ámbito, cuando así sea motivado por la comunidad autónoma en la correspondiente memoria justificativa».

(49) Artículo 17 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: «1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente.

Artículo 17.1 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: «Toda persona tiene derecho a disfrutar de la propiedad de los bienes que haya adquirido legalmente, a usarlos, a disponer de ellos y a legarlos. Nadie puede ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública, en los casos y condiciones previstos en la ley y a cambio, en un tiempo razonable, de una justa indemnización por su pérdida. El uso de los bienes podrá regularse por ley en la medida en que resulte necesario para el interés general».

Artículo 1 Protocolo adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales: «Toda persona física o jurídica tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y los principios generales del Derecho Internacional.

Las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho que tienen los Estados de dictar las leyes que estimen necesarias para la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general o para garantizar el pago de los impuestos, de otras contribuciones o de las multas».

(50) Se sigue discutiendo la naturaleza del derecho de propiedad y si es un derecho fundamental o no al margen de su tratamiento constitucional. Partidaria de considerarlo así a cuya postura me adhiero, ROCA TRIAS, E. «Función social de la propiedad. El caso de las obras de arte antiguo». Rivista di Diritto, Arte, Storia, n.º 3 (2022) p. 41.

(51) Artículo 52 Carta de derechos fundamentales de la UE: Cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la presente Carta deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Solo se podrán introducir limitaciones, respetando el principio de proporcionalidad, cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.

Con la expresión «función social» se designan las razones de interés público que exigen limitar el derecho a la propiedad privada, es decir, que fundamentan la restricción de las facultades que los titulares de este derecho ostentan para usar con carácter exclusivo y disponer libremente de ciertos recursos. Tal y como está redactada la Norma constitucional, la función social es un límite externo al derecho de propiedad que impone obligaciones al propietario satisfaciendo también un interés general. El ejercicio libre de las referidas facultades de uso y disposición no cumpliría una función social, no tendría valor o utilidad para el conjunto de la comunidad, sino una utilidad meramente individual; no serviría a los intereses de la colectividad, sino sólo al interés puramente privado del propietario. Lo que cumple una función social, lo que es de interés público, es restringir el derecho de propiedad, imponer a su titular ciertos deberes y obligaciones⁽⁵²⁾. La función social es un criterio orientador e informador en el ejercicio del derecho de propiedad⁽⁵³⁾.

La función social de la propiedad es la expresión legislativa de la finalidad socioeconómica que cumplen los bienes sobre los que recae el dominio y permite diferenciar los estatutos de propiedad. Precisamente, la Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda ha diseñado una nueva propiedad estatutaria de la vivienda utilizando como instrumento la función social como límite.

Es claro que en los últimos tiempos, señaladamente tras la crisis financiera que ha provocado esta crisis de vivienda asequible que estamos padeciendo, se han dictado normas que han limitado de forma «potente» el derecho de propiedad, tanto que han reducido de forma llamativa la oferta de vivienda en alquiler por la inseguridad jurídica creada afectando a limitaciones al desalojo de ocupantes ilegales.

Como es obvio, en estas páginas no se pueden analizar pormenorizadamente el papel de la función social como delimitadora del derecho de propiedad y toda la jurisprudencia del Tribunal Constitucional al respecto. La cuestión por dilucidar es hasta dónde puede el legislador llegar en su delimitación de la propiedad de la mano de la función social de la propiedad. No se trata de negar los límites con base en la función social, sino de aclarar si existe y, en su caso, en qué consiste el contenido esencial del derecho de propiedad que actúa como límite de límites. En suma, procede preguntarse si existe una garantía constitucional, un núcleo del derecho de propiedad que resulte intocable por el legislador ordinario, salvo que proceda a expropiar el derecho con la consiguiente indemnización.

Es preciso analizar y en su caso cuestionar la últimas líneas interpretativas- o más bien creadoras- que están conduciendo a una devaluación constitucional del derecho de propiedad, hasta el punto de que gracias a la función social toda ley que limita el derecho parece pasar el filtro de constitucionalidad. Pero no todo vale con la excusa de que se está interpretando y la función social y la preservación del interés general no sirven para justificar cualquier medida. Hay diferencias entre la interpretación y la creación del derecho. Y esto es lo que ha pasado con el análisis

(52) DOMENECH G., *La verdadera función social del derecho a la propiedad privada*, El Almácén del Derecho, jul,22, 2024. <https://almacenedederecho.org/la-verdadera-funcion-social-del-derecho-a-la-propiedad-privada#:~:text=Proteger%20la%20libertad%20del%20propietario,el%20conjunto%20de%20la%20colectividad>

(53) LLEBARÍ SAMPER, S., Comentario al artículo 541.2 CCCat, Decanato de los Registradores de Cataluña. Comentaris al Libro V del Código civil de Cataluña, T. I, Barcelona Bosh 2008, p. 439.

de lo que deba entenderse por contenido esencial del derecho de propiedad que el artículo 53 CE erige como límite de límites: el legislador ordinario puede delimitar el derecho de propiedad, pero sin afectar al *core* del derecho. Traspasado ese límite, lo que se estaría haciendo es expropiar debiendo compensarse al propietario. El legislador ordinario debe respetar el contenido esencial del derecho de propiedad y toda interpretación de la norma tiene que ser acorde con su finalidad y no puede mantenerse una interpretación que deje el precepto vacío de contenido. Obvio es decir que toda interpretación debe legalmente enmarcarse en el artículo 3 CC y no en las convicciones personales (e ideológicas) del que interpreta.

La clave es, pues, lo que significa contenido esencial de la propiedad⁽⁵⁴⁾. Cuando al propietario se le suspende el desahucio de un ocupante ilegal vulnerable ¿se está respetando el contenido esencial del derecho de propiedad? Y hablo de contenido esencial en general, no de un contenido esencial de propietario gran tenedor y de un contenido esencial del pequeño propietario. La Constitución regula el derecho de propiedad en general desde el punto de vista objetivo y hay un contenido esencial, una utilidad individual que debe ser garantizada al margen de quien sea su titular. Y todo ello al margen de los principios de proporcionalidad y razonabilidad a los que en breve me referiré.

Por supuesto que hoy no es defendible un concepto liberal individualista de propiedad en la línea del artículo 348 CC, pues la función social delimita y afecta a las facultades del propietario y es natural que así sea cuando se convive en un entorno social, pero el artículo 348 CC sigue vigente. Ninguna norma lo ha derogado y potencialmente todo propietario tiene facultad de uso y disfrute y disposición. El derecho de propiedad sigue teniendo un contenido individual por mucho que coexista con una necesaria preservación del interés general. El límite de la función social permite vetar actos del propietario que de otra manera serían legítimos, pero que van contra el interés general. Pero no se puede «polarizar» el problema: se puede perfectamente preservar un interés individual que coexiste con el respeto al interés general. No son excluyentes, como parece que se pretende. Y además creo que este es el modelo que ha seguido nuestra Constitución: la coexistencia de ambos intereses y por eso configura la función social como límite externo al derecho de propiedad.

Efectivamente, la función social limita las facultades potenciales del propietario y a su vez le impone obligaciones⁽⁵⁵⁾ con objeto de que se alcancen objetivos de

(54) Para SANTAELLA QUINTERO, H. *La propiedad privada constitucional: una teoría*, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, São Paulo, Marcial Pons, 2019, p.100, el contenido esencial del derecho de propiedad implica «preservar una esfera de actuación donde el particular pueda perseguir libremente sus intereses (ámbito de aprovechamiento particular) y se le garantice tanto la posibilidad de obtener un beneficio personal (titularidad privada), como el respeto de lo adquirido o consolidado». En suma, incluir la función social en la estructura del derecho de propiedad no implica necesariamente desconocer la utilidad individual del propietario y la necesidad de obtención de una rentabilidad económica». Por supuesto que cuando el legislador limita el derecho de propiedad de la mano de la función social introduce intereses generales en su contenido, pero decir esto es una cosa y otra bien distinta decir que el contenido «esencial» está formado por la función social.

(55) Según RODOTÀ, S., «Note critiche in tema di proprietà», Rivista trimestrale di diritto e procedura civile, 1960, pp.1212, la función social puede imponer la obligación de ejecutar determinadas facultades atribuidas al propietario, o bien, no atribuirle algunas facultades al propietario o condicionar el ejercicio del derecho. La LV limita la facultad de exclusión del ocupante ilegal que le corresponde al propietario.

interés general⁽⁵⁶⁾. Eso está claro. El problema es hasta dónde puede llegar el legislador ordinario. Es en este terreno donde se ha observado una evolución interpretativa que de facto está dejando vacío de contenido constitucional garantizado al derecho de propiedad.

Inicialmente el Tribunal Constitucional interpretó lo que significaba el contenido esencial como un *core* de utilidad individual. Efectivamente, en una primera etapa se entiende que la limitación a la propiedad derivada de la función social es constitucional siempre que se garantice una vaporosa utilidad individual o económica suficiente para el titular del derecho.

Así la sentencia del TC 11/1981, de 8 de abril de 1981, aunque referida al derecho de huelga, entra en el concepto de contenido esencial de los derechos fundamentales a que se refiere el artículo 53 CE, señalando que el mismo cabe deducirse de dos planteamientos complementarios:

El primero hace referencia a «*aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro desnaturalizándose, por decirlo así. Todo ello referido al momento histórico de que en cada caso se trata y a las condiciones inherentes en las sociedades democráticas, cuando se trate de derechos constitucionales*aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección».

En suma, según este planteamiento que se adapta a la lógica de la CE que erige lo configura como límite de límites, el contenido esencial es un *core* del derecho, a los intereses jurídicamente protegidos como núcleo y médula de los derechos subjetivos» que hace referencia a esa utilidad sin la cual el derecho no sería reconocible como tal, se trataría de un concepto estático y previo a cualquier intervención por parte del legislador. Por ejemplo, tratándose del derecho de propiedad, la obtención de una rentabilidad económica del bien del que se es propietario.

Este panorama cambia de forma notable tras la trascendental sentencia del TC 37/87, de 26 de marzo sobre la constitucionalidad de la Ley de reforma agraria andaluza. En tal resolución se da un giro de 180 grados a la doctrina del TC.

Respecto al contenido esencial, señala que: «*La Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las Leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir. Por ello, la fijación del «contenido esencial» de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe*

(56) Más extensamente, VERDERA, SERVER R., «Pro proprietate. Notas sobre la configuración constitucional de la propiedad privada, Anuario de Derecho Civil, LXXVI, 2023, julio-septiembre, p. 891.

incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes».

El cambio de doctrina es extraordinariamente potente⁽⁵⁷⁾. El resultado es claro: los deberes, prohibiciones y obligaciones impuestas al propietario en virtud de la función social del derecho de propiedad no constituyen limitaciones de éste, sino que forman parte del contenido mismo del derecho⁽⁵⁸⁾. El contenido esencial viene delimitado por la propia función social de la propiedad, no es un concepto estático, sino dinámico que variará en función de lo que el legislador diga en cada caso. Esta doctrina es una auténtica «bomba de relojería» pues como ya dijera el Magistrado Rodríguez Bereijo⁽⁵⁹⁾ en su voto particular a la sentencia del TC 89/1994 de 17 de octubre, si la función social determina lo que es el contenido esencial de la propiedad «viene a dejarse en manos del Legislador ordinario, en aras de la función social de la propiedad, la definición del contenido esencial de las «propiedades» o distintos tipos o categorías de propiedad, al establecer para cada una de ellas su propio y específico régimen jurídico, reconociéndole además una gran disponibilidad o libertad de configuración. En definitiva, el contenido esencial del derecho de propiedad, según el tipo o categoría, será lo que el propio Legislador diga en cada caso y según el criterio dominante en cada momento histórico. Así, huérfano de todo referente ex Constitutione, la garantía institucional que para el derecho de propiedad representa el concepto de «contenido esencial» (art. 53.1 C.E.) se desvanece y volatiliza».

De ahí que con el enfoque que critico se haya dicho (STC 204/2004, de 18 de noviembre, FJ 5) que se ha desconstitucionalizado el derecho de propiedad y la propiedad será lo que el legislador ordinario quiera en cada momento. Desaparecido el límite de límites el legislador ordinario podría en aras de la función social imponer al propietario la posesión de un ocupante ilegal en su propiedad. Todo cabe en la propiedad constitucional cuando hemos volatilizado el límite que supone el contenido esencial⁽⁶⁰⁾.

(57) Firme defensora de la inclusión de la función social dentro de la estructura del derecho de propiedad es ROCA TRÍAS, E., «Función social de la propiedad. El caso de las obras de arte antiguo». Rivista di Diritto, Arte, Storia, n.º 3 (2022) pp. 23-69. doi: 10.17473/LawArt-2022-3-2. Sigue firmemente la doctrina de RODOTÁ, S., *El terrible derecho. Estudios sobre la propiedad privada*, traducido por L. Díez Picazo , 2019, Ediciones Olejnik, p. 186, en quien influyó su doctrina de forma notable. No hay que olvidar que don Luís Díez Picazo fue también Magistrado del Tribunal Constitucional en los años 1980-1989, fecha en la que se produce el cambio interpretativo de la doctrina del Tribunal Constitucional.

(58) Esta doctrina ya se adopta como regla incontestable en alguna Exposición de Motivos. Así la en la de la Ley 4/2013, de 1 de octubre se dice que «La función social de la vivienda configura el contenido esencial del derecho mediante la posibilidad de imponer deberes positivos a su titular que aseguren su uso efectivo para fines residenciales...». De ahí emerge la obligación del propietario de tener la vivienda ocupada. La norma fue declarada inconstitucional por la sentencia del TC 93/2015, de 14 de mayo, pero por razones de competencia legislativa.

(59) Voto particular suscrito también por los Magistrados Cruz Villalón y Gabaldón López.

(60) Se muestra especialmente crítica con la interpretación del TC en el sentido que defiendo en el texto, CARLÓN RUÍZ, M. «La intervención pública en los precios de alquiler de vivienda: una aproximación en clave constitucional» Diario La Ley, Nº 9815, Sección Tribuna, 22 de marzo de 2021.

A mi juicio, esta es una interpretación que vacía la norma del artículo 53 CE que priva a la propiedad priva de garantía constitucional. No sin razón se ha dicho que la propiedad es un derecho devaluado⁽⁶¹⁾.

Una delimitación legislativa que elimine la utilidad individual que proporcione cierta titularidad dominical afecta a su contenido esencial y no puede ser justificada por la vía de la función social del derecho. Pero si incluimos la función social en el contenido esencial, entonces toda restricción será constitucional. Buena prueba de ello fue la sentencia citada del TC 89/1994 de 17 de octubre, sobre la inconstitucionalidad de artículo 57 de la Ley de Arrendamientos Urbanos, contenida en el Decreto 4 104/1964. Se consideró constitucional que una propietaria se haya visto privada del uso de su vivienda por la prórroga forzosa y automática del contrato de la facultad de disfrute de la misma por la congelación de la renta que tal regulación establecía y de la de disposición, pues malamente se puede enajenar una vivienda con semejante carga, salvo que se asuma una devaluación del inmueble. Con esta doctrina sobre el contenido esencial «todo vale» para limitar el derecho de propiedad.

Y es lo que estamos viviendo en la actualidad cuando se limita la facultad de exclusión que a todo propietario compete de ocupantes ilegales en situación de vulnerabilidad. La constitucionalidad de la medida solo puede sostenerse con una interpretación creativa que deja en manos del legislador ordinario la extensión del derecho de propiedad que queda amputado de garantía constitucional. Incluir la función social en el contenido esencial del derecho de propiedad implica dejar al legislador ordinario manos libres para limitar el derecho e incluso anularlo. Se trata de una interpretación que, a mi juicio, violenta los criterios legales de interpretación del artículo 3 CC: va en contra de la finalidad de la norma que es limitar la actuación del legislador ordinario y contraria al criterio lógico de interpretación, pues la tesis que censuro hace inaplicable el artículo 53 CE pues el legislador ordinario dirá en cada caso en qué consiste el contenido esencial.

Pero no solo constituye un exceso interpretativo incluir la función social dentro del contenido esencial, sino que ni siquiera el Tribunal Constitucional considera procedente aplicar el test de proporcionalidad exigido para valorar la licitud de la limitación de derechos fundamentales que impone el artículo 52.1 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Según esta norma el respeto al contenido esencial de esos derechos y libertades solo permite la introducción de limitaciones, que a su vez respeten el principio de proporcionalidad, y además sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión Europea o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.

De esta forma, la imposición de límites, cargas y obligaciones derivadas de la función social de la propiedad no pudiera ir más lejos de lo que fuera necesario para la defensa de los intereses generales que constituyen en cada caso la concreción de la función social.

(61) REY MARTÍNEZ, F., «El devaluado derecho de propiedad privada», *Persona y derecho: Revista de fundamentación de las Instituciones jurídicas y de los derechos humanos*, nº 55, 2006, p. 962.

Este juicio de proporcionalidad⁽⁶²⁾ implica un triple juicio: Si la medida es susceptible de conseguir el objetivo propuesto (juicio de idoneidad); Que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (juicio de necesidad) y, finalmente, si la misma es ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto).

Pues bien, el Tribunal Constitucional en este punto prescinde de la interpretación conforme con los tratados internacionales (art. 10 CE) y decide no aplicar el criterio de proporcionalidad cuando se trata de sacrificar el derecho de propiedad. Así lo hace en la sentencia 112/2021, de 13 de mayo de 2021 con la cita de la sentencia del TC 16/2018, de 22 de febrero, señala que «ni en la delimitación de la función social de la propiedad (art. 33.2), ni en la regulación del ejercicio de actividades económicas (art. 38), el legislador está sujeto *ex Constitutione* al test de proporcionalidad que invocan los recurrentes, sino a un canon de justo equilibrio, razonabilidad o adecuación de las medidas al objetivo perseguido, y al respeto del contenido esencial de ambos derechos (art. 53.1 CE)».

Se ha sustituido el canon de proporcionalidad por el de razonabilidad⁽⁶³⁾ de las injerencias en el derecho de propiedad, para verificar si con ellas se alcanza un «justo equilibrio» o una adecuada ponderación entre las necesidades de interés general que deben atenderse y los sacrificios que para ello se imponen sobre el derecho de propiedad. Y todo ello partiendo del amplio margen de apreciación que se ha de reconocer al legislador para definir la política económica. En suma, el legislador ordinario delimita el contenido esencial del derecho de propiedad según su particular criterio sin encontrar ningún muro infranqueable en la Constitución pues basta que las limitaciones que sufra el derecho de propiedad sean «razonables o adecuadas al objetivo perseguido».

De esta forma, el derecho a la vivienda, que no tiene carácter de derecho subjetivo en la Constitución, se impone frente a un derecho de mayor rango constitucional como es el derecho de propiedad y no hace falta que el límite al derecho sea proporcional, sino que basta que sea razonable para el legislador ordinario porque no hay ya un límite a su actuación al haberse devaluado igualmente el concepto de contenido esencial. Se ha subordinado el derecho de propiedad al derecho a la vivienda trasladando la delimitación del derecho por la vía función social al propietario privado el coste de la política social de vivienda. Si bien la Constitución impone al Estado el deber de implementar políticas que garanticen el derecho a la vivienda de los ciudadanos, de la mano de esta interpretación de la función social y del contenido esencial del derecho de propiedad, están siendo los propietarios privados los que están sufriendo esta carga. El interés general de que todos los ciudadanos puedan acceder a una vivienda digna no puede formar parte del contenido esencial del derecho de propiedad.

(62) Cfr. sobre el principio de proporcionalidad las sentencias del Tribunal Constitucional 66/1995, de 8 de mayo (Fundamento jurídico nº 5) y sentencia 14/2003, de 28 de enero (Fundamento jurídico nº 9).

(63) Denuncia este cambio y se muestra muy crítico, RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, JM, «La revolución silenciosa (I): la propiedad privada. Blog Almacén de Derecho, 2018 <https://almacendedderecho.org/una-revolucion-silenciosa-i-la-propiedad-privada>

Esta doctrina la acabamos de ver reflejada en la sentencia del Tribunal Constitucional 25/2025, de 29 de enero 2025. Resuelve el recurso de inconstitucionalidad 4038-2022 interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 1/2022, de 3 de marzo, de modificación de la Ley 18/2007, la Ley 24/2015 y la Ley 4/2016, para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda.

Si hay una normativa que ha atacado sin pudor el derecho de propiedad ha sido la dictada en Cataluña. En el recurso se cuestionan los arts. 1.1 y 7 de la Ley 1/2022, que modifican los arts. 5.2 b) y 126.5 de la Ley del Parlamento de Cataluña 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda (en adelante, Ley 18/2007). El recurso se fundamenta en que: «el contenido esencial del derecho de propiedad es el límite que no pueden traspasar ni el legislador estatal ni el autonómico, ni siquiera invocando las exigencias de la función social. Y este contenido esencial garantiza un espacio de utilidad meramente individual que permita que aquello que denominamos como propiedad privada siga siendo reconocible como tal».

A juicio de los recurrentes, la regulación impugnada hace desaparecer el haz de facultades individuales del propietario y la propiedad de la vivienda queda completamente subordinada a la obligación de su ocupación, olvidando que la vivienda es un instrumento esencial del ahorro personal y familiar.

Se consideran inconstitucionales los algunos artículos de la Ley 1/2022 que modifica la Ley de vivienda de Cataluña (Ley 18/2007) y que resumidamente son preceptos que provocan los siguientes efectos:

(i) por equiparar la propiedad privada con el régimen de las de protección oficial, considerando como único uso admisible el de la ocupación permanente (arts. 1.1, 1.2, 1.4, 2 y 15.1);

(ii) por trasladar al propietario la obligación de ofrecer al arrendatario una propuesta de alquiler social, antes del ejercicio de acciones judiciales (arts. 1.3, 6.2, 11, 12 y disposición transitoria); y

(iii) por sancionar el incumplimiento del único uso que la Ley 1/2022 considera admisible con duras consecuencias (arts. 1.5, 4, 5, 6.2, 7 y 15.4).

Estas injerencias sobre el derecho de propiedad no respetan el principio de proporcionalidad:

— son adecuadas o idóneas para conseguir la finalidad de aumentar el parque de viviendas privadas en alquiler.

— no superan el juicio de necesidad porque existen otras medidas más moderadas en la intromisión en el derecho de propiedad, pero con una superior eficacia para conseguir la finalidad perseguida (Por ejemplo, medidas fiscales)

— Es desproporcionado que la desocupación o «utilización anómala» de una vivienda de propiedad privada, pueda suponer para cualquier propietario privado el inicio de un expediente sancionador por infracción muy grave la imposición de importantes multas coercitivas e incluso la expropiación de la propiedad privada.

— El Tribunal Constitucional se acoge a la doctrina de la STC 37/1987, de 26 de marzo, con ocasión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 8/1984, de 3 de julio, de reforma agraria del Parlamento de Andalucía: la función social forma parte del contenido esencial de la propiedad privada. No es un límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho.

— El canon de control de las limitaciones legales del derecho de propiedad no es el juicio de proporcionalidad que propone la demanda, sino que este tribunal, en línea con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ha venido sujetando estas restricciones a un control de razonabilidad. Corresponde al Tribunal «controlar que estas limitaciones y deberes que se impongan al propietario no vayan más allá de lo razonable». «El legislador no encuentra otro límite que el de no sobrepasar el ‘equilibrio justo’ o ‘relación razonable entre los medios empleados y la finalidad pretendida teniendo en cuenta que en las decisiones de índole social y económica se reconoce al legislador un amplio margen de apreciación sobre la necesidad, los fines y las consecuencias de sus disposiciones».

Respecto de las restricciones para el titular del derecho de propiedad que se imponen en la norma recurrida, el TC señala que las adopta el legislador en función de un fin de relevancia constitucional como es garantizar el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47.1 CE), a lo que se une que un análisis de dichas medidas, respetuoso del amplio margen de apreciación que incumbe al legislador en este ámbito, conduce a este tribunal a concluir que con ellas no se desborda el justo equilibrio entre los medios empleados y la finalidad pretendida.

La misma doctrina ha sido reiterada en la sentencia del Tribunal Constitucional 26/2025 de 29 de enero (recurso de inconstitucionalidad⁽⁶⁴⁾) contra diversos preceptos de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. El derecho a la vivienda justifica las limitaciones: obsérvese que de esta forma se traslada al particular obligaciones que competen al poder público.

En suma, la clave es lo que el legislador considere razonable y no hay un contenido esencial que preservar porque el mismo también es delimitado por el propio legislador que con esta doctrina *no tiene límite*.

El derecho de propiedad que reconoce el artículo 33 CE impide que pueda seguir concibiéndose desde la perspectiva estrictamente subjetiva del artículo 348 del Código civil, como un mero haz de facultades individuales del propietario sobre las cosas, sino que la referencia a la función social de la propiedad, entendida como un elemento integrante de la propia definición y delimitación del derecho de propiedad, permite que el legislador pueda imponerle un conjunto de deberes y obligaciones, restringiendo aquel conjunto de facultades, en orden a atender los intereses públicos o de la colectividad.

En este caso, el legislador catalán, como se declara en el preámbulo de la Ley 1/2022, persigue combatir la «exclusión residencial», que califica como «un problema social de primer orden», y favorecer «el acceso a una vivienda digna y adecuada por una parte significativa de la población» que sigue teniendo dificultades para ello, sobre todo después del impacto de la pandemia. Se trata en ambos casos de finalidades constitucionalmente legítimas, que persiguen hacer efectivo el mandato o directriz constitucional que el artículo 47 CE dirige a los poderes públicos para asegurar el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (STC 7/2010, de 27 de abril, FJ 7).

Que la legislación catalana persiga el objetivo de indudable interés público de que la vivienda no esté desocupada y que se destine efectivamente a la residencia de las personas cuando se trate de viviendas de protección oficial, y califique los

(64) N° de recurso: n° 5514-2023.

supuestos de desocupación bien como un incumplimiento de su función social o bien como una utilización anómala de la vivienda no impide que el derecho de propiedad sobre esta clase de bienes pueda continuar siendo reconocido como tal. Por lo tanto, ha de afirmarse que estas determinaciones acerca de lo que ha de considerarse como el uso de la propiedad de la vivienda de acuerdo con su función social son simples condicionamientos del ejercicio del derecho que no despojan al propietario de la utilidad individual o económica

Como con acierto se ha señalado, resulta disparatado afirmar que los deberes y obligaciones que, por razones de interés social, se imponen al propietario forman parte del contenido mismo del derecho de propiedad establecido en el artículo 33 CE. De un lado, porque es un contrasentido afirmar que un deber o una obligación forma parte del contenido de un derecho. Que el legislador imponga una obligación al titular de un derecho no significa que aquélla forme parte de éste⁽⁶⁵⁾.

Respecto del tema que nos ocupa es especialmente relevante la sentencia del Tribunal Constitucional 15/2023, de 7 de marzo que resuelve el recurso de inconstitucionalidad⁽⁶⁶⁾ presentado por el Grupo parlamentario de Vox, frente a dos incisos de la disposición final primera del Real Decreto-ley 1/2021, de 19 de enero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica. Dicha disposición final primera modificó 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, particularmente el apartado primero del artículo 1 bis extendiendo la suspensión de los desahucios a ocupantes ilegales vulnerables, aunque el desahucio traiga causa de un proceso penal. Esta suspensión estaba prevista en la norma hasta 31 diciembre de 2021 y que ha sido objeto de sucesivas prórrogas, siendo la última efectuada por el artículo 72.2 del real Decreto Ley 1/2025, de 28 de enero hasta el 31 de diciembre de 2025.

Los recurrentes sostienen que los incisos impugnados vulneran los límites materiales del artículo 86.1 CE al «afectar» al contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda (art. 33 CE). Indican que, al extender la facultad judicial de suspensión de los desahucios y de los lanzamientos de la vivienda habitual a aquellos supuestos que traigan causa de un proceso penal, definen la función social del derecho de propiedad sobre las viviendas y configuran un régimen general del derecho de propiedad vedado a los decretos-leyes.

El TC reitera la doctrina dictada en la Sentencia 9/2023, de 22 de febrero en la que también se impugnaron los mismos preceptos por el Grupo parlamentario Popular que desestimó el motivo de impugnación acogiéndose a la doctrina de la sentencia del TC 37/1987, de 26 de marzo que como reiteradamente se ha señalado, incluye la función social dentro del contenido esencial. Partiendo de esta premisa clave entiende que los incisos recurridos regulaban «una medida limitada en cuanto a su ámbito de aplicación subjetivo, objetivo y temporal, que no tiene por objeto una regulación directa y general del derecho de propiedad de la vivienda, ni

(65) DOMENECH, G., La verdadera función social de la propiedad privada..., cit. <https://alma-cenderecho.org/la-verdadera-funcion-social-del-derecho-a-la-propiedad-privada> Igualmente crítico con esta doctrina y con argumentos contundentes MÉNDEZ, F., «Función social de la propiedad y derecho a la vivienda, Revista Crítica de Derecho inmobiliario nº 808, 2025, pp. 575 y ss.

(66) La sentencia cuenta con votos particulares de los magistrados Ricardo Enríquez Sancho, Enrique Arnaldo y Concepción Espejel.

afecta a su contenido esencial» y «que incide mínimamente y de forma temporal sobre la posesión o capacidad de disposición, incidencia que además podrá ser objeto de compensación económica, como se desprende de las disposiciones adicionales segunda y tercera del Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre».

Se reitera la doctrina citada que el legislador al delimitar el contenido del derecho de propiedad ha de hacerlo respetando siempre su contenido esencial, entendido como recognoscibilidad de cada tipo de derecho dominical en el momento histórico de que se trate y como posibilidad efectiva de realización del derecho, sin que las limitaciones y deberes que se impongan al propietario deban ir más allá de *lo razonable*.

Y considera que es razonable suspender los desahucios a delincuentes vulnerables. Entiende que no es una medida nueva pues ya se han suspendido los desahucios en el pasado cuando afectaban a deudores hipotecarios tal y como establecía el Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios

Considera el TC que «la medida cuestionada tiene un alcance limitado porque no afecta a todos los propietarios (solamente a los titulares de más de diez viviendas); no ampara todas las circunstancias de entrada o permanencia de la vivienda sin título habilitador, es más, la medida no se aplica a las viviendas que son domicilio habitual o segunda residencia; la medida no es general y automática, sino que será adoptada por el juez previa valoración ponderada y proporcional del caso concreto, teniendo en cuenta las circunstancias que concurren (extrema necesidad, existencia o no alternativa habitacional...) y la medida tiene un carácter temporal».

Estamos pues, ante una medida limitada en cuanto a su ámbito de aplicación subjetivo, objetivo y temporal, que no tiene por objeto una regulación directa y general del derecho de propiedad de la vivienda, ni afecta a su contenido esencial. Una medida que responde a una finalidad de interés social –la protección de las personas en situación de vulnerabilidad como consecuencia de la crisis generada por el Covid-19–, que incide mínimamente y de forma temporal sobre la posesión o capacidad de disposición, incidencia que además podrá ser objeto de compensación económica, como se desprende de las disposiciones adicionales segunda y tercera del Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre.

En suma, el carácter temporal y limitado de la medida justifica la limitación del derecho de propiedad estableciéndose una compensación que, por cierto, no afecta a todos los propietarios, sino a aquellos que tuvieran la vivienda en propiedad o alquiler.

Que esta limitación sea constitucional porque no afecta al contenido esencial y cabe hacerla incluso por decreto ley, es una muestra clara de que el derecho de propiedad ha dejado de tener una garantía constitucional frente al legislador ordinario. La norma impugnada está legitimando la ocupación ilegal y *ningún* propietario puede verse afectado por semejante despropósito, tutelándose a delincuentes frente a propietarios privados⁽⁶⁷⁾. Nada habría cambiado si de inicio la medida se hubiera establecido hasta el 31 de diciembre de 2025. Con la doctrina que incluye

(67) Así se declara en uno de los votos particulares: «la regulación ahora impugnada priva a los propietarios del uso y disfrute de la vivienda y limita su facultad de disposición, dada la evidente dificultad de vender un inmueble ocupado sin título y mediante la comisión de un delito y respecto del cual no existe constancia del momento en el que podrá ser recuperada la posesión, situación que,

la función social dentro del contenido esencial dotando a este de carácter dinámico, todo cabe dentro de la Constitución cuando se trata de limitar la propiedad privada. Esa es la terrible realidad. Con esta doctrina es posible hasta un cambio de régimen político. No olvidemos que atacar la propiedad es atacar la libertad y la independencia de los ciudadanos y debemos ser conscientes de la potente arma que tiene el Gobierno de turno sobre la libertad de los ciudadanos. El Tribunal Constitucional no puede funcionar como un tribunal político al servicio de la ideología del gobierno de turno. Los ciudadanos merecemos la protección constitucional que se aprobó en el año 1978 sin que pueda mutar sus aspectos sustanciales con interpretaciones creativas que generan inseguridad jurídica. Un ocupante ilegal delincuente no puede ser protegido frente al propietario privado y ello al margen de su vulnerabilidad. No se pueden legitimar este tipo de situaciones y no hay función social que pueda justificar semejante atropello. No es de extrañar la tremenda alarma social que este tipo de resoluciones están produciendo en la ciudadanía y que ponen en cuestión el propio Estado de Derecho.

Por supuesto, que hay que tener presente los tratados internacionales sobre derechos humanos que configuran un mandato para los poderes públicos de promover una vivienda digna para todos los ciudadanos, pero ello no pueden servir de excusa para imponer a los propietarios privados el deber de procurar a los ciudadanos una vivienda digna. Como con claridad señala la sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona, Sección 9^a, 361/2020, de 7 de septiembre: «(...) *Es evidente que todas las personas tienen derecho a una vivienda digna y adecuada, pero esa obligación es del Estado, de las Administraciones públicas, en modo alguno de los ciudadanos que no tienen por qué soportar las ocupaciones ilegales sobre bienes inmuebles que constituye una constante habitual ni las empresas tenedoras de inmuebles deben procurar un recurso habitacional o residencial ni un alquiler social (...)*». Esto es lo que hace precisamente la LV y eso no hay tratado internacional que lo imponga.

3. DERECHO A LA INVOLABILIDAD DEL DOMICILIO

El principal problema de la ocupación ilegal es la lentitud del desalojo que viene principalmente motivada por el hecho de se entiende que hay que respetar el derecho a la inviolabilidad del domicilio del ocupante ilegal. Por tal razón, se entiende que la policía solo puede desalojar al ocupante ilegal en caso de flagrancia o por orden judicial, tal y como ordena el artículo 18 CE. Este problema no se plantea cuando el ocupante ilegal comete el delito de allanamiento de morada, pues este

frente a la premisa de limitación temporal de la suspensión del lanzamiento argumentada en la sentencia, se viene ya prolongando mediante sucesivos decretos-leyes desde hace varios años.

Dicha afectación de las facultades esenciales inherentes a la propiedad, uso y disfrute y disposición, en beneficio de los condenados en causa penal, en detrimento del derecho de los propietarios perjudicados, no puede estimarse justificada mediante la alusión a la función social de la propiedad que han de garantizar los poderes públicos, lo que no puede efectuarse en detrimento de los particulares afectados por la norma, que se ven privados de sus bienes y simultáneamente deben seguir sufragando las cargas fiscales correspondientes, los gastos inherentes a la propiedad y los consumos disfrutados por terceros; soportando así una ilegítima privación de sus derechos para hacer frente a una situación que, en su caso, debería abordarse con cargo a fondos públicos».

tiene la consideración de delito flagrante (art. 795 LECrim)⁽⁶⁸⁾. En tal caso y en virtud de lo dispuesto en artículo 490.2º LECrim conlleva la inmediata detención por parte de las autoridades policiales actuantes.

Requerir autorización judicial para el desalojo provoca el choque con el problema adicional de la lentitud de la justicia y la necesidad de que existan medidas cautelares eficientes que permitan el desalojo sin necesidad de esperar a que concluya el proceso principal.

No hay un plazo legal de 48 horas estipulado para que este desalojo policial se produzca. Pero el transcurso del tiempo desde que se produce la ocupación hasta la denuncia puede plantear más dificultades a las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado (FCSE) para lograr el desalojo. Puede suceder que el bien ocupado se convierta en «morada» del okupa y aunque se considere que hay delito flagrante y no sea precisa la medida previa judicial, lo cierto es que las dudas al respecto pueden recomendar la medida cautelar judicial. Aunque teóricamente las FCSE pudieran desalojar al ocupante, la realidad es que no se hacía porque literalmente el agente implicado «se la juega» si yerra en la adopción de la medida. Efectivamente, si hay extralimitación del agente, podría ser condenado por delito contra la inviolabilidad del domicilio cometido por funcionario público (art. 534 CP), con riesgo de verse separado del servicio.

Cuanto más se tarde en denunciar más puede el okupa actuar (cambiando cerradura, suministros, contrato de alquiler falso etc...) y sembrar dudas sobre la naturaleza delictiva de la conducta. De ahí la importancia de que el titular legítimo del inmueble actúe con celeridad, si bien, insisto, no hay legalmente previsto un plazo que, transcurrido el cual impida el desalojo policial. Sólo cuando haya dudas, la policía se abstiene y hay que esperar a que se dicte medida cautelar o, caso de que esta no se considere oportuna, se produzca la sentencia condenatoria.

Como se puede comprobar, en la lontananza del problema radica la colisión con un derecho fundamental *¿Es razonable que un inmueble ilegalmente ocupado pueda convertirse jurídicamente en domicilio y beneficiarse del blindaje que establece el artículo 18 CE?*

(68) DE LA MATA, N., «Qué hacer contra el allanamiento de morada: defenderla». 10 de noviembre de 2019 <https://almacendedderecho.org/que-hacer-contra-el-allanamiento-de-morada-defenderla> (Consultado el 15 de marzo de 2025). En caso de denuncia por allanamiento de morada la policía «debe proceder directamente y de forma inmediata al desalojo de los terceros ocupantes y su detención, si la fuerza actuante lo estima oportuno, instruyendo el correspondiente atestado por tratarse de un delito que se está cometiendo debiendo evitar que se prolongue en el tiempo y que produzca mayores efectos», concluyendo que «los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad actuarán directamente y de forma inmediata sin necesidad de solicitar medidas judiciales cuando la ocupación ilegal de un inmueble revista características de delito, debiendo proceder al desalojo de los ocupantes ilegales y a su detención, si procede, instruyendo el correspondiente atestado en el que se incluirán, además, aquellas otras conductas que pueden ser constitutivas de otros hechos delictivos. Los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad actuarán directamente y de forma inmediata sin necesidad de solicitar medidas judiciales cuando la ocupación ilegal de un inmueble revista características de delito, debiendo proceder al desalojo de los ocupantes ilegales y a su detención, si procede, instruyendo el correspondiente atestado en el que se incluirán, además, aquellas otras conductas que pueden ser constitutivas de otros hechos delictivos». (Instrucción dictada por el Fiscal Superior de las Islas Baleares, Bartolomé Barceló Oliver, de 10 de junio de 2019). <https://www.elindependiente.com/wp-content/uploads/2020/08/Instrucción-Fiscal%C3%ADa-Baleares-ocupación.pdf> (Consultado el 21 de marzo de 2025).

En el marco del artículo 18 CE se identifica domicilio con morada (sentencia del Tribunal Constitucional 283/2000, 27 de noviembre (RTC 283/2000)), manteniéndose un concepto amplio: el domicilio es el lugar cerrado, legítimamente ocupado, en el que transcurre la vida privada, individual o familiar, aunque la ocupación sea temporal o accidental (sentencias (Sala segunda) del TS de 24 de octubre de 1992, 11 de julio de 1996 (RJ 1996\5956). Reveladora es la sentencia del *TS (Sala segunda) 1108/1999, 6 de septiembre (RJ 1999\7380)*, que señala que «*el domicilio es el lugar cerrado, legítimamente ocupado, en el que transcurre la vida privada, individual o familiar; aunque la ocupación sea temporal o accidental*». Se resalta de esta forma la vinculación del concepto de domicilio con la protección de esferas de privacidad del individuo, lo que conduce a ampliar el concepto jurídico civil o administrativo de la morada para construir el de domicilio desde la óptica constitucional, como instrumento de protección de la privacidad».

Este parece ser el criterio del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en sentencia de 11 de octubre de 2016 (*caso Bagdonavicius y otros v. Rusia*; asunto 19841/06)⁽⁶⁹⁾ en relación con el artículo 8.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos⁽⁷⁰⁾ se refiere al concepto amplio de domicilio a efectos del artículo 8 del Convenio «no se limita al domicilio legalmente ocupado o establecido, sino que es un concepto autónomo que no depende de su caracterización en el Derecho interno. El hecho de que una vivienda concreta constituya un ‘domicilio’ comprendido en el ámbito de protección del artículo 8 depende de las circunstancias de hecho, en particular de la existencia de vínculos suficientes y continuos con un lugar determinado». La clave es dónde decide el ciudadano desarrollar su vida privada, siendo irrelevante por lo que parece que tenga o no título para hacerlo. No se protege la propiedad, sino la intimidad y la privacidad del individuo cualquiera que sea el lugar en el que se aloje.

El concepto amplio de domicilio avalaría la idea de que el ocupante podría convertir el inmueble ocupado en morada, amparándose en el artículo 18 CE con las limitaciones al desalojo que ello implica⁽⁷¹⁾. Es cierto que el solo acceso al interior del inmueble no da forma, como si de una fórmula mágica se tratara, al reconocimiento de tal derecho. Su formación misma requiere la generación de una rela-

(69) Vid. También las SSTEDH de 24 de abril de 2012, asunto *Yordanova y otros c. Bulgaria*; de 18 de septiembre de 2012, asunto *Buckland c. Reino Unido*; de 17 de octubre de 2013, asunto *Wintersstein y otros c. Francia*, en relación con supuestos de desalojos forzados de familias de etnia gitana de terrenos en los que habían residido ilegalmente durante varios años, pero bajo un régimen de tolerancia de hecho, y sin previsión para su realojo en condiciones aceptables.

(70) *El artículo 8 del Convenio europeo de derechos humanos (CEDH) (equivalente al artículo 18 de la CE), se refiere al Derecho al respeto a la vida privada y familiar 1. Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia. 2. No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención de las infracciones penales, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás.*

(71) En este sentido, MAGRO SERVET, *Guía práctica sobre soluciones ante la ocupación de bienes inmuebles*, Madrid, 2020, pp.88 y ss, quien reconoce que esta es la solución legal, pero «resulta curioso que el ocupante alegue que se vulneraría este derecho que ellos reclaman cuando han sido ellos los que lo han invadido del titular del inmueble. Resulta paradójico y un contrasentido reclamar o advertir de esa privación de ese derecho o ataque al mismo cuando es el okupa el primero que lo ha vulnerado».

ción de apego con la ubicación del ámbito domiciliario que permita considerarlo como el auténtico santuario de la vida privada del ocupante⁽⁷²⁾. Es el mundo al revés: el okupa entra en el inmueble sin autorización y la Constitución le blinda frente al verdadero propietario. A mi juicio, si no aporta título el ocupante, debería ser desalojado del inmueble, sin que el mismo pueda alegar la protección dispensada por el artículo 18 CE⁽⁷³⁾. Como se ha señalado en relación con el artículo 8 CEDH, dicho precepto no puede servir de patente de corso para perpetrar ocupaciones ilegales de inmuebles. La intrusión delictiva en un edificio jamás debería generar un derecho a la inviolabilidad del domicilio, salvo que se cumplan los requisitos generales para adquirir la posesión o la propiedad. El Derecho puede convertir una situación antijurídica en otra digna de protección⁽⁷⁴⁾. Una cosa es que el concepto amplio de domicilio alejado de la titularidad jurídico formal acoja situaciones sin título y otra que pueda jurídicamente considerarse protegido el apego con dicho inmueble al que se ha accedido ilegalmente. A mi juicio, no puede generarse apego legalmente protegido respecto de un inmueble al que se ha accedido con violencia privando al legítimo propietario de su derecho.

Este es precisamente el criterio establecido en la Proposición de Ley Orgánica contra la ocupación ilegal y para la convivencia vecinal y la protección de la seguridad de las personas y cosas en las comunidades de propietarios presentada por el Partido Popular en el Senado⁽⁷⁵⁾. Como se señala en la Exposición de motivos la propuesta se incardina en dicha doctrina del Tribunal Constitucional, distinguiendo el supuesto que merece la consideración de intimidad como derecho fundamental, de aquel en el que se delinque por medio de la ocupación y se comete una ilegalidad, que obviamente no puede estar revestido de cobijo del derecho fundamental invocado. En efecto, la presente norma tiene como finalidad reforzar el concepto de domicilio, pero ligado al del legítimo propietario, poseedor o titular de un derecho sobre la cosa inmueble, frente a quien ocupa sin título y sin tolerancia del primero». Efectivamente, no puede el ocupante ilegal alegar la inviolabilidad del domicilio para privar al propietario de su legítimo derecho y ralentizar de esta forma el desalojo. No hace falta poner plazos para el desalojo policial, basta con no reconocer el derecho a la inviolabilidad del domicilio del ocupante ilegal, algo que parece de sentido común.

A similar resultado se llega si se objetiva el concepto de flagrancia o directamente se considera la usurpación de inmuebles como tipo penal flagrante. La clave es que el desalojo sea policial. Esta ha sido la propuesta recientemente presentada

(72) RODRÍGUEZ LAINZ, JL. «¿Es jurídicamente posible el desalojo inmediato de viviendas objeto de un delito leve de ocupación ilegal?» Diario La Ley, Nº 9701, Sección Doctrina, 22 de septiembre de 2020.

(73) Entiende MATÍA PORTILLA, F., «El derecho a la inviolabilidad del domicilio» Iustel, 6 de julio de 2015, que «es necesario que el morador disfrute de la posesión de la morada legítimamente, pero, ¿qué significa que deba existir un título legitimador que beneficie al morador? El que la posesión de la morada sea legítima no supone, como la jurisprudencia del TS reconoce y la doctrina penal defiende, que deba existir en todo caso un título jurídico sobre la morada. Esa legitimidad del uso del local como morada puede justificarse tanto en una relación jurídico-formal como en una situación de hecho reconocida por el derecho. Es así morador, desde la óptica penal, tanto el que mantiene un contrato de alquiler de una vivienda como el precarista».

(74) MOZAS PILLADO, J., *Ocupantes ilegales de inmuebles. Una perspectiva penal y criminológica. Especial referencia al desalojo policial*, cit., p. 255.

(75) https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/B/BOCG-15-B-64-1.PDF

en el Congreso de los diputados el 31 de enero de 2025 por el Grupo Parlamentario de Junts per Catalunya⁽⁷⁶⁾ que, entre otras medidas, adiciona un párrafo al artículo 282 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECrim) en donde trata de objetivar el concepto de flagrancia que permitiría el rápido desalojo policial sin necesidad de tener que recurrir a medidas cautelares judiciales. Se considera flagrante el delito cuando «*se estuviese cometiendo o se acabare de cometer cuando la persona sea sorprendida en el acto. Se entenderá sorprendido en el acto no sólo al delincuente que fuere identificado en el momento de estar cometiendo el delito, tratando de acceder al inmueble, sino cuando por las circunstancias concurrentes el grupo policial entienda razonablemente que el acceso al inmueble se produjo en las anteriores 48 horas*la constatación de rotura o fractura de puertas o ventanas, aviso de una central de alarmas por activación de la señal de intrusión en un inmueble, manifestaciones de vecinos, testigos o vigilantes o presencia de utensilios en el exterior del inmueble que permitan inferir haber realizado la mencionada ocupación». Y por supuesto se aclara que el allanamiento de morada⁽⁷⁷⁾ de la vivienda habitual (afectando tanto a primera o segunda residencia) es un delito flagrante que permite el desalojo policial inmediato «*solo por el hecho de persistir la ocupación y con la sola acreditación de la condición de morador*». No ocurre lo mismo con los delitos leves de usurpación de inmuebles en donde el ocupante ilegal puede alegar la inviolabilidad del domicilio y la policía solo podría entrar en caso de flagrancia⁽⁷⁸⁾. A mi juicio, al margen del tipo penal, un ocupante ilegal no puede alegar la inviolabilidad del domicilio.

En suma, el desalojo inmediato del ocupante ilegal podrá ser policial sin necesidad de recurrir a la autoridad judicial, sin padecer el propietario las consecuencias de la lentitud de la justicia, si se niega al ocupante ilegal el derecho a la inviolabilidad del domicilio o, reconociéndose, se objetiva el concepto de flagrancia que permite la entrada de la policía tal y como exige el artículo 18 CE. Siendo ambas vías posibles, insisto en que no me parece razonable reconocer a un ocupante ilegal el derecho a la inviolabilidad del domicilio.

De hecho, la reciente sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 6 de febrero de 2025, caso CALDARAR y otros v. Polonia⁽⁷⁹⁾ parece ir en esa dirección. El objeto del litigio era la construcción de unas viviendas ilegales en unos terrenos del ayuntamiento de la ciudad de Wroclaw por unos inmigrantes rumanos. La autoridad municipal emitió orden de desalojo el 23 de abril de 2013 de la que los ocupantes ilegales hicieron caso omiso. En septiembre de 2013 se ordena la demolición de las viviendas ilegales en suelo público. Sin embargo, el Ayuntamiento ejecutó la demolición el 22 de julio de 2015 cuando los ocupantes se encontraban fuera del inmueble y con todas sus pertenencias dentro.

(76) https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/B/BOCG-15-B-173-1.PDF

(77) DE LA MATA, N., «Qué hacer contra el allanamiento de morada: defenderla». 10 de noviembre de 2019 <https://almacendedderecho.org/que-hacer-contra-el-allanamiento-de-morada-defenderla> (Consultado el 15 de febrero de 2025).

(78) Así lo entiende, PÉREZ DAUDÍ, V., «Las opciones procesales frente a la okupación y la protección de los colectivos vulnerables» en Maté Satué, L., Hernández Sainz E., y Alonso Pérez T., (Dir.) *El derecho a la vivienda en tiempos de incertidumbre*, III Aranzadi, p.467.

(79) [https://hudoc.echr.coe.int/eng/#%22itemid%22:\[%22001-238799%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng/#%22itemid%22:[%22001-238799%22]})

El objeto de la controversia es si durante el transcurso de tiempo entre la constatación de la existencia del asentamiento y la demolición hubo una actuación pública tendente a atender las necesidades sociofamiliares de los ocupantes ilegales. Es decir, el objeto del litigio son las condiciones en las que se desarrolló la ejecución de la demolición.

En lo que a nosotros nos interesa, la resolución se centra en el concepto de domicilio y al respecto señala lo siguiente:

— El «domicilio» a que se refiere el artículo 8 CEDH es el lugar, la zona físicamente definida, donde se desarrolla la vida privada y familiar. El concepto no se limita a los locales legalmente ocupados o legalmente establecidos. (&109 de la resolución).

— El hecho de que un local concreto constituya o no un «domicilio» queatraiga la protección del artículo 8 dependerá de las circunstancias de hecho, a saber, la existencia de vínculos suficientes y continuos con un lugar específico. La prueba esencial en la apreciación por el Tribunal de la noción de derecho al respeto del domicilio en los asuntos relativos a estructuras ilegales ha sido la ocupación prolongada y continua del lugar por los demandantes. Es decir, un inmueble usurpado puede convertirse en domicilio protegido a efectos del artículo 8 CEDH siempre que se haya producido una vinculación del mismo con los ocupantes con cierta permanencia. Ahora bien, lo que merece ser destacado es que *solo se puede considerar domicilio el asentamiento cuando se desconoce el carácter ilícito de la ocupación*. Es decir que un conocimiento formal del carácter ilícito de la ocupación y de las posibles consecuencias derivadas de tal ilicitud, es una circunstancia impeditiva para que frente a una acción de desalojo se pueda alegar la inviolabilidad del domicilio garantizado por el artículo 8 CE. No se discute si es o no domicilio el inmueble ocupado, sino si se puede generar un apego jurídicamente protegido para lo cual el TEDH no tiene doctrina sobre un plazo determinado⁽⁸⁰⁾. Y lo relevante es que el TEDH parece apostar por la solución negativa en tanto que los ocupantes lo eran desde dos años antes a la demolición que se produce en 2015, pero ya desde mayo de 2013 conocían la ilegalidad de su tenencia por haber sido notificados por las autoridades. Cosa distinta es que a la hora de implementarse el desalojo se hayan respetado o no las necesidades humanitarias y de respeto de su dignidad personal y familiar y obtener el apoyo asistencial de las autoridades competentes.

El derecho a la inviolabilidad del domicilio no puede servir de patente de corso para indirectamente legitimar ocupaciones ilegales ralentizando el desalojo. Ciento que el concepto de domicilio se desvincula de la propiedad y es, como señala la sentencia del Tribunal Supremo (Sala 2ª) 1108/1999, 6 de septiembre es el lugar cerrado, *legítimo*

(80) Como se recoge en la resolución citada, el TEDH ha aceptado que los demandantes tenían vínculos suficientemente estrechos y continuos con el lugar que ocupaban cuando habían vivido en él durante un período aproximado de un año (véase Simonova c. Bulgaria, nº 30782/16, § 31, 11 de abril de 2023); durante cuatro años (véase Faulkner y MacDonagh c. Irlanda (dec.), nos. 30391/18 y 30416/18, § 91, 8 de marzo de 2022); entre cinco y treinta años (véase Winterstein y otros, antes citada, § 141); durante aproximadamente seis años (véase Ivanova y Cherkezov c. Bulgaria, no. 46577/15, §§ 8, 11 y 56, 21 de abril de 2016); o durante varias décadas (véanse Yordanova y otros, antes citada, § 102, y Brežec c. Croacia, nº 7177/10, § 36, 18 de julio de 2013). Por el contrario, no se acreditó un vínculo suficiente y continuo con el lugar, a efectos del derecho al respeto del domicilio, cuando los demandantes solo habían ocupado un emplazamiento durante seis meses antes de su desalojo (véase Hirtu y otros c. Francia, nº 24720/13, § 65, 14 de mayo de 2020).

mamente ocupado, en el que transcurre la vida privada, individual o familiar, aunque la ocupación sea temporal o accidenta. La ocupación debe ser legítima, al margen del título de que se trate⁽⁸¹⁾. Como señala el Tribunal Constitucional en sentencia plenaria 32/2019, de 28 de febrero⁽⁸²⁾, «el derecho a la elección de residencia no es un derecho absoluto que habilite a ocupar cualquier vivienda o espacio, sino que, como el resto de los derechos, ha de ejercerse dentro del respeto a la ley y a los derechos de los demás, que, como expresa el artículo 10 CE, son fundamento del orden político y de la paz social». Por ello, no cabe oponer la inviolabilidad domiciliaria a la pretensión de desalojo. Y una de las medidas eficientes para la lucha contra la ocupación ilegal es facilitar el desalojo policial sin que sea imprescindible la intervención judicial que es la que ralentiza el desalojo y cuya lentitud incentiva positivamente la ocupación ilegal. Cosa distinta, por supuesto, es que deba intervenir la autoridad judicial para ponderar los intereses en conflicto, pero habiéndose ordenado ya el desalojo del ocupante ilegal.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- Matilde CARLÓN RUÍZ, «La intervención pública en los precios de alquiler de vivienda: una aproximación en clave constitucional» *Diario La Ley*, núm. 9815, Sección Tribuna, 22 de marzo de 2021.
- CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, *Informe sobre el Anteproyecto de Ley por el derecho a la vivienda*. https://st3.idealista.com/news/archivos/2022-01/informe_cgpj_sobre_la_ley_de_vivienda.pdf
- Norberto Javier DE LA MATA, «Qué hacer contra el allanamiento de morada: defenderla». 10 de noviembre de 2019 <https://almacendederecho.org/que-hacer-contra-el-allanamiento-de-morada-defenderla> (Consultado el 15 de marzo de 2025).
- Luis DÍEZ PICAZO, *Sistema de derechos fundamentales*, Cizur Menor, 2008.
- Gabriel DOMENECH, *La verdadera función social del derecho a la propiedad privada*, El Almacén del Derecho, 22 de julio de 2024. <https://almacendederecho.org/la-verdadera-funcion-social-del-derecho-a-la-propiedad-privada#:~:text=Proteger%20la%20libertad%20del%20propietario,el%20conjunto%20de%20la%20colectividad>

(81) El domicilio inviolable es un espacio en el cual el individuo vive sin estar sujeto necesariamente a los usos y convenciones sociales y ejerce su libertad más íntima; por ello, a través de este derecho 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 22/1984, de 17 de febrero, FFJ 2 y 5; 137/1985, de 17 de octubre, FJ 2; 50/1995, de 23 de febrero, FJ 5; 94/1999, de 31 de mayo, FJ 5; 119/2001, de 24 de mayo, FJ 6; 10/2002, de 17 de enero, FJ 6; 209/2007, de 24 de septiembre, FJ 2, y 188/2013, de 4 de noviembre, FJ 2, entre otras muchas).

(82) Esta resolución resuelve el *recurso de inconstitucionalidad que se planteó respecto de la reforma de la LEC operada por la Ley 5/2018, de 11 de junio (desahucio exprés) y que regula la medida cautelar de desalojo*. Se alegó por los recurrentes que tal reforma violaba 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). Sostienen los recurrentes que la resolución judicial que decreta el lanzamiento de vivienda habitual implica la consecuente limitación del derecho fundamental garantizado por el artículo 18.2 CE, por lo que esa resolución debe ser fruto de un juicio valorativo previo de las circunstancias concretas de cada caso. La decisión última de irrupción en el domicilio del demandado debe estar justificada, motivada y exenta de cualquier arbitrariedad (juicio de proporcionalidad), pues de otro modo se vulneraría aquel derecho y también el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

José GARCÍA MONTALVO, «Retos del mercado del alquiler en España» *Economía y Finanzas españolas*, nº 269 https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_CIE/269art02.pdf

Rafael HERRANZ CASTILLO, R., «Desobediencia civil, ocupación y derecho a la vivienda», *Actualidad Jurídica Aranzadi* núm. 435

Vicente MAGRO SERVET:

- «*¿Delito de ocupación (art. 2452 CP) o allanamiento de morada (art. 202 CP)? ¿Medidas civiles o medidas cautelares penales de expulsión?*» *Diario La Ley*, nº 9680, 23 de julio de 2020.

- *Guía práctica sobre soluciones ante la ocupación de bienes inmuebles*, Madrid, 2020.

Francisco Javier MATÍA PORTILLA, «El derecho a la inviolabilidad del domicilio» *Iustel*, 6 de julio de 2015.

Fernando MÉNDEZ, «Función social de la propiedad y derecho a la vivienda, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 808, 2025.

Sergio LLEBARÍA SAMPER, «Comentario al artículo 541.2 CCCat,» Decanato de los Registradores de Cataluña. *Comentario al Libro V del Código civil de Cataluña*, T. I, Barcelona Bosh 2008.

Fernando LÓPEZ RAMÓN:

- *Construyendo el derecho a la vivienda*, Barcelona, 2010,
- «El derecho subjetivo a la vivienda», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 102 (2014).
- «El reconocimiento legal del derecho a disfrutar de una vivienda», *Revista de Administración Pública*, núm. 212 (2020), pp. 299-302 <https://recyt.fecyt.es/index.php/RAP/article/view/82984>

Juan MOZAS PILLADO, *Ocupantes ilegales de inmuebles. Una perspectiva penal y criminológica. Especial referencia al desalojo policial*. Ed. Atelier, Barcelona, 2021.

Sergio NASARRE AZNAR, «Los retos de la vivienda en Europa. Especial atención a la evolución y situación en España», Partido Popular europeo, 2025, <https://sergionasarre.eu/wp-content/uploads/2025/03/snasarre-retos-de-la-vivienda-en-europa-2025.pdf>

Juli PONCE SOLÉ, «La tutela judicial del derecho a la vivienda y el papel del Tribunal Constitucional español. Luces y sombras en el contexto europeo e internacional», en José María MOLTÓ DARNER y Juli PONCE SOLÉ (dirs.), *Derecho a la vivienda y función social de la propiedad*, Thomson Reuters Aranzadi, 2017.

Gonzalo QUINTERO OLIVARES «La ‘vis in rebus’: tradicional torcimiento de la legalidad», 18 de marzo de 2025, <https://globalpoliticsandlaw.com/blog/2025/03/18/vis-in-rebus/>

Fernando REY MARTÍNEZ, «El devaluado derecho de propiedad privada», *Persona y derecho: Revista de fundamentación de las Instituciones jurídicas y de los derechos humanos*, núm. 55, 2006.

Vicente PÉREZ DAUDÍ, «Las opciones procesales frente a la okupación y la protección de los colectivos vulnerables» en Loreto MATÉ SATUÉ, Esther HERNÁNDEZ SAINZ, y María Teresa ALONSO PÉREZ, (Dirs.) *El derecho a la vivienda en tiempos de incertidumbre*, Aranzadi.

Encarna ROCA TRIAS. «Función social de la propiedad. El caso de las obras de arte antiguo». *Rivista di Diritto, Arte, Storia*, núm. 3, 2022.

Stefano RODOTÀ:

- «Note critiche in tema di propieta», *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1960.

- *El terrible derecho. Estudios sobre la propiedad privada*, traducido por Luis DÍEZ PICAZO, Ediciones Olejnik, 2019.

José Luís RODRÍGUEZ LAINZ:

- «Los nuevos retos jurídicos del desalojo de ocupantes ilegales de inmuebles en la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos humanos del caso Calderar y otros v. Polonia», *Diario La Ley*, núm. 10685, 17 de marzo de 2025.
- «¿Es jurídicamente posible el desalojo inmediato de viviendas objeto de un delito leve de ocupación ilegal?» *Diario La Ley*, núm. 9701, Sección Doctrina, 22 de septiembre de 2020.
- «Los nuevos retos jurídicos del desalojo de ocupantes ilegales de inmuebles en la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos humanos del caso Calderar y otros v. Polonia», *Diario La Ley*, núm. 10685, 17 de marzo de 2025.

José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, «La revolución silenciosa (I): la propiedad privada. *Blog Almacén de Derecho*, 2018 <https://almacendedederecho.org/una-revolucion-silenciosa-i-la-propiedad-privada>

Alejandro SÁIZ ARNÁIZ, *La apertura constitucional al Derecho internacional y europeo de los derechos humanos. El artículo 10.2 de la Constitución española*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid 1999.

Héctor SANTAELLA QUINTERO, H. *La propiedad privada constitucional: una teoría*, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Sao Paulo, Marcial Pons, 2019.

Julio TEJEDOR BIELSA, «Régimen jurídico general de la vivienda protegida», en el volumen colectivo *Construyendo el derecho a la vivienda*, Marcial Pons, Madrid, 2010.

Ramón VERDERA SERVER, «Pro proprietate. Notas sobre la configuración constitucional de la propiedad privada, *Anuario de Derecho Civil*, LXXVI, 2023, julio- septiembre.