

# LA EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD Y EL NUEVO RÉGIMEN DEL DERECHO DE PROPIEDAD SOBRE UNA VIVIENDA EN LA LEY POR EL DERECHO A LA VIVIENDA<sup>1</sup>

The constitutional evolution of the social function of the property and the new regime of the right of ownership over dwellings in the law on the right to housing

HÉCTOR SIMON MORENO  
Universidad Rovira i Virgili  
hector.simon@urv.cat

## *Cómo citar/Citation*

Simon Moreno, H. (2023).

La evolución constitucional de la función social de la propiedad y el nuevo régimen del derecho de propiedad sobre una vivienda en la Ley por el derecho a la vivienda.

*Derecho Privado y Constitución*, 42, 139-177.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/dpc.42.04>

(Recepción: 14/04/2023; aceptación tras revisión: 08/05/2023; publicación: 30/06/2023)

## **Resumen**

La primera ley estatal de vivienda en democracia se ha aprobado finalmente en un contexto en el que las políticas de vivienda multinivel no han conseguido solucionar el laberinto del acceso a una vivienda desde el estallido de la crisis financiera internacional en 2008. Al contrario, la obligación de proveer a los ciudadanos de una vivienda digna y adecuada se ha ido delegando progresivamente a los propietarios privados sobre la base de la función social de la propiedad, quienes se ven expuestos a

---

<sup>1</sup> El presente trabajo ha sido posible gracias a la participación del autor, como investigador, en el Proyecto «Vivir en comunidad: nuevas reglas para un nuevo paradigma» del Ministerio de Ciencia e Innovación (Ref. PID2020-112876GB-C31).

sanciones, expropiaciones, impuestos y otras obligaciones. El presente artículo analiza la regulación del derecho de propiedad privada en la Constitución española y cómo la función social de la propiedad, en conexión con el derecho a una vivienda digna y adecuada y la vertiente institucional del derecho de propiedad, ha sido la base para la configuración de una concepción estatutaria de la propiedad de una vivienda sustraída del régimen general del Código Civil español que ha cristalizado en ley estatal por el derecho a la vivienda. Se concluye sobre lo que ello representa para la libertad individual, la democracia y la propiedad como principal activo económico de los ciudadanos.

### **Palabras clave**

Derecho de propiedad; derecho a la vivienda; políticas públicas; función social; libertad.

### **Abstract**

The first statal housing law in democracy has been passed in a context in which multilevel housing policies have not been able to solve the labyrinth of access to housing since the outbreak of the international financial crisis in 2008. On the contrary, the obligation to provide citizens with decent and adequate housing has been progressively delegated to private owners based on the social function of property, who are exposed to sanctions, expropriations, taxes and other obligations. This paper analyzes the regulation of the right of property in the Spanish Constitution and how the social function of property, in connection with the right to decent and adequate housing and the institutional aspect of the right of property, has been the basis for the configuration of a statutory conception of this right removed from the general regime of the Spanish Civil Code. This has crystallized in statal law for the right to housing. It is concluded about what this represents for individual freedom, democracy and property as the main economic asset of citizens.

### **Keywords**

Right of ownership; right to housing; public policies; social function; freedom.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. LA REGULACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD PRIVADA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA: 1. Antecedentes. 2. La vertiente institucional e individual del derecho de propiedad privada: 2.1. *La vertiente individual del derecho de propiedad privada*. 2.2. *La vertiente institucional del derecho de propiedad privada*. III. LAS ETAPAS EN LA CONFIGURACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD PRIVADA: 1. La configuración primeriza por el TC. 2. La crisis financiera internacional y el recurso a la función social de la propiedad por los legisladores autonómicos: 2.1. *El régimen jurídico de las viviendas desocupadas*: 2.1.1. La vivienda desocupada como objeto de políticas públicas. 2.1.2. La imposición del deber de destinar la vivienda a un uso habitacional específico. 2.1.3. El abandono del principio de proporcionalidad por parte del Tribunal Constitucional. 2.1.4. La expropiación de viviendas vacías. 2.1.5. Otros límites competenciales a la actuación del legislador autonómico. 2.2. *La propuesta de alquiler social previa a la interposición de una demanda de desahucio*. 2.3. *El distinto trato a las personas jurídicas propietarias de viviendas vacías*. 2.4. *Los derechos de tanteo y retracto legales a favor de la Administración*. 2.5. *El incumplimiento de la función social ante la inactividad de los propietarios en los casos de okupación de viviendas*. 3. El régimen jurídico de la propiedad de la vivienda en la ley por el derecho a la vivienda: 3.1. *El nuevo régimen del derecho de propiedad de una vivienda*. 3.2. *La inconstitucionalidad de una expropiación sin compensación*. IV. REFLEXIÓN FINAL. BIBLIOGRAFÍA.

---

## I. INTRODUCCIÓN

La Ley por el derecho a la vivienda<sup>2</sup> se ha aprobado recientemente en un contexto de dificultades al acceso a una vivienda en propiedad desde el estallido de la crisis financiera internacional (agravado por la Ley 5/2019, de 15 de marzo, Reguladora de los Contratos de Crédito Inmobiliario<sup>3</sup>, que supone, en la práctica, que sólo se concederán préstamos hipotecarios a los deudores más

---

<sup>2</sup> Ley 12/2023, de 24 de mayo (BOE 124, 25.5.2023) (visitado el 25.6.2023).

<sup>3</sup> BOE, 65, 16-3-2019.

solventes<sup>4</sup>) y con una burbuja en el mercado privado de alquiler en las grandes ciudades<sup>5</sup>, cuya legislación (la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos<sup>6</sup>) se ha reformado en sucesivas ocasiones (en 2013, 2015, 2018, 2019 y 2023) sin seguir estándares europeos (Nasarre Aznar *et al.*, 2018: 67), al tiempo que se ha aceptado legalmente la precarización del acceso a una vivienda (por ej. en Cataluña desde el Decreto-ley 50/2020, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para estimular la promoción de vivienda con protección oficial y de nuevas modalidades de alojamiento en régimen de alquiler<sup>7</sup>, al aceptar que los promotores puedan construir espacios privativos de 24 metros cuadrados compartiendo espacios comunes), y con prohibiciones de desahucios en vigor desde la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, respecto a los deudores hipotecarios<sup>8</sup> (vigente hasta mayo de 2024 por Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo<sup>9</sup>) y desde 2020 para inquilinos y okupas en situación de vulnerabilidad (implementada por 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<sup>10</sup>, y extendida hasta el 30 de junio de 2023 por Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre<sup>11</sup>).

<sup>4</sup> La Encuesta de Características Esenciales de la Población y las Viviendas (Instituto Nacional de Estadística, 2021) ya muestra la tendencia en el declive de la vivienda en propiedad: el 75,2% de los hogares residía en una vivienda de su propiedad en 2021, frente al 78,9% de 2011; consecuentemente, el 15,9% residía en una vivienda de alquiler, porcentaje que fue del 13,5% en 2011. De hecho, la misma encuesta corrobora el hecho de que las familias con mayores ingresos son las que acceden a una vivienda en propiedad. Disponible en: <https://bit.ly/3nESDCZ> (visitado el 14-4-2023). Otras fuentes apuntan a que la tasa de propiedad de los hogares más jóvenes (menores de 35 años) cayó 33 puntos porcentuales entre 2011 y 2020, del 69,3% al 36,1%. La tasa total lo hizo de un 82% a un 73% (Gavilán, 2022). Disponible en: <https://bit.ly/3HMBazr> (visitado el 14-4-2023).

<sup>5</sup> En el período 2014-2019, las rentas han aumentado progresivamente (más del 30%), de modo que los jóvenes, los hogares con menores ingresos y los que residen en las áreas metropolitanas han experimentado problemas de asequibilidad en la vivienda (Gayo, 2020: 13). Disponible en: <https://bit.ly/3M2xKdl> (visitado el 14-4-2023).

<sup>6</sup> BOE, 282, 25-11-1994.

<sup>7</sup> BOE, 28, 2-2-2021.

<sup>8</sup> BOE, 116, 15-5-2023.

<sup>9</sup> BOE, 62, 11-3-2020.

<sup>10</sup> BOE, 91, 1-4-2020.

<sup>11</sup> BOE, 311, 28-12-2022.

A esta situación se ha llegado tras años de políticas de vivienda ineficaces desde el estallido de la crisis financiera internacional, que ha provocado que los jueces y movimientos sociales, ante la falta de ideas del legislador para afrontar la crisis, empezaran a juzgar en equidad (lo que se ha bautizado como «Robinprudencia») y a promover medidas legislativas a nivel autonómico al amparo de la función social de la propiedad que han cristalizado en sanciones, expropiaciones o impuestos a las personas propietarias de viviendas vacías (muchas de ellas bendecidas por el TC), así como obligaciones de ofrecer un alquiler social a las personas objeto de un desahucio o derechos de tanteo y retracto legales a favor de la Administración<sup>12</sup>.

En este contexto, la Ley 12/2023 no aborda cuestiones clave para abordar la problemática del acceso a una vivienda como la diversificación de tenencias inmobiliarias, la cohesión territorial o la gobernanza multinivel (Nasarre Aznar, 2022: 1), así como el planteamiento de un modelo urbano de ciudad y la distribución poblacional, la creación de un ente gestor del acceso a la vivienda o el abordaje de los grandes retos del futuro, como las nuevas tecnologías (Arguelich Comelles, 2023: 254 y ss.), pero sí incorpora un título dedicado a la función social y el régimen jurídico de la vivienda (arts. 7 a 11) y un capítulo específico al régimen jurídico básico del derecho de propiedad de la vivienda (arts. 10 y 11), que implica en la práctica la modificación del régimen legal de la propiedad de una vivienda por otro especial tutelado por los organismos competentes en esta materia. Este hecho, amparado por la función social de la propiedad (art. 33.2 de la Constitución española, CE) y una aproximación estatutaria al derecho de propiedad privada, es una evolución natural de la doctrina del Tribunal Constitucional (TC) de las últimas décadas. En efecto, después de una primera configuración del derecho de propiedad privada, por ejemplo a través de las SSTC 89/1994, de 17 de marzo<sup>13</sup>, sobre arrendamientos urbanos, 37/1987, de 26 de marzo<sup>14</sup>, sobre la propiedad rústica, 227/1988, de 29 de noviembre<sup>15</sup>, sobre la propiedad de las aguas, o 61/1997, de 20 de marzo<sup>16</sup>, sobre el régimen urbanístico de la propiedad del suelo, en una segunda etapa la normativa autonómica ha erosionado paulatinamente el derecho de propiedad sobre una vivienda alejado de los estándares del Código Civil español (CC). El último paso de esta evolución ha sido, pues, el régimen especial de la propiedad de la vivienda en la Ley 12/2023.

---

<sup>12</sup> Véase sobre este proceso García Teruel y Nasarre Aznar, 2022: 183.

<sup>13</sup> BOE, 89, 14-4-1994.

<sup>14</sup> BOE, 89, 14-4-1987.

<sup>15</sup> BOE, 307, 23-12-1988.

<sup>16</sup> BOE, 99, 25-4-1997.

El presente artículo analiza brevemente la evolución de la concepción absoluta del derecho de propiedad desde la revolución francesa hasta la CE, y cómo el legislador autonómico y estatal y el TC han ido configurando paulatinamente el derecho de propiedad privada como un derecho más próximo al derecho público que al derecho privado poniendo en riesgo, de este modo, todo lo que el derecho de propiedad significa y simboliza en términos de libertad individual, democracia y principal activo económico de los ciudadanos.

## II. LA REGULACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD PRIVADA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

### 1. ANTECEDENTES

Se ha defendido que el colapso del Antiguo Régimen en los siglos XVIII y XIX estuvo relacionado con el auge del capitalismo (Robinson, Daron Acemoglu y Cantoni: 2007)<sup>17</sup>. En esa época, el mercado, basado en una propiedad eminentemente agrícola, estaba altamente regulado y la movilidad ocupacional, las instituciones económicas, políticas y legales estaban ausentes en una sociedad altamente jerarquizada. El sistema de tenencia de la tierra se basaba en una división jerárquica de derechos entre aquellos que tenían el dominio directo de la propiedad (dominio directo) y sus poseedores (dominio útil), lo que llevó a la existencia de pagos perpetuos al propietario (por ej. impuestos y tasas). Los objetivos subyacentes de la Revolución Francesa, que fue impulsada por el liberalismo clásico de Locke (Locke, 1690: 27)<sup>18</sup>, era que la emancipación del ciudadano del régimen feudal sólo podía lograrse mediante

<sup>17</sup> Estos autores argumentan que los franceses implementaron en los territorios que invadieron programas de reformas institucionales ambiciosos que afectaron a muchos de los pilares del Antiguo Régimen (por ej. la abolición de los gremios, la introducción de la igualdad ante la ley y el socavamiento de los privilegios aristocráticos). Aquellos lugares en los que se mantuvieron las reformas (toman como punto de partida los territorios alemanes) tuvieron un desempeño económico considerablemente mejor.

<sup>18</sup> Para Locke la propiedad se origina en la ley natural y las personas tienen derecho a los productos de su trabajo, de modo que el objetivo principal del estado es proteger la vida, la salud, la libertad y los bienes de los individuos: «*every Man has a Property in his own Person... The Labour of his Body, and the Work of his Hands we may say, are properly his*», § 27. Con todo, el iusnaturalismo racionalista, el humanismo laico, Montesquieu, los fisiócratas y Rousseau también tuvieron, en mayor o menor medida, influencia en la Declaración Francesa de Derechos del Hombre y el Ciudadano de 26 de agosto de 1789 (Peces-Barba Martínez, 2011).

la emancipación de la propiedad (Blaufarb, 2016: 60 y ss.), que era preexistente al Estado. Este enfoque era distinto al mantenido en la antigüedad y la época medieval, cuando se consideraba que el mundo poseía una estructura inherente respaldada por la naturaleza y Dios. Consecuentemente, la Declaración Francesa de Derechos del Hombre y el Ciudadano de 26 de agosto de 1789<sup>19</sup> recoge derechos que son reconocidos más no creados por el Estado y, por tanto, son anteriores al mismo y al orden jurídico<sup>20</sup>. La concepción del derecho de propiedad como símbolo de libertad del individuo influyó el Código Civil de Napoleón de 1804<sup>21</sup> y, posteriormente, la redacción del art. 348 del CC de 1889.

Esta concepción liberal se ha visto atemperada en el siglo XX por la función social de la propiedad, un término que popularizó Duguit y que se enmarca en la tendencia de considerar el aspecto social en el Derecho, de modo que la función del Estado no sería ejercer el *imperium*, sino cumplir con su función social. Esta noción tuvo influencia en las constituciones latinoamericanas y, en Europa, cristalizó en la Constitución alemana de 1949 (art. 14 Ley fundamental de Bonn: «La propiedad obliga. Su uso debe servir al mismo tiempo al bien común»<sup>22</sup>). La solidaridad y la interdependencia sociales se utilizaron para acabar con la noción predominante de derechos subjetivos y la autonomía de la voluntad en instituciones de Derecho privado como el contrato y la propiedad (Mirow, 2010: 209). Sin embargo, Duguit nunca puso en entredicho la propiedad privada, de manera que su alegato en favor de la función social «permite sustanciar cierto tipo de intervención estatal regulatoria de la propiedad, pero sin poner en cuestión la persistencia misma de la propiedad privada», lo que, de hecho, «refuerza la concepción liberal privatista al postular que la propiedad privada es la manera más eficaz de utilizar la tierra» (Florencia Pasquale, 2014: 107).

Bajo esta influencia se aprueba la CE en 1978, cuyas disposiciones sobre el derecho de propiedad, como ya puso de manifiesto la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 27 de octubre de 1979<sup>23</sup>, «son escasamente innovadoras, por hallarse otras similares en los textos fundamentales precedentemente vigentes».

<sup>19</sup> Disponible en: <https://bit.ly/2MMekgE> (visitado el 14-4-2023).

<sup>20</sup> Los derechos humanos no son sólo derechos morales que se derivan de la humanidad de cada cual y están dirigidos a la protección de la dignidad de toda persona, sino también jurídicos porque se positivizan por el orden jurídico respectivo (Cárdenas Gracia, 2019: 62).

<sup>21</sup> Art. 544: «La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements».

<sup>22</sup> Disponible en: <https://bit.ly/3plFUWa> (visitado el 14-4-2023).

<sup>23</sup> Westlaw-Aranzadi: RJ 1979\3841.

De este modo, el art. 33 CE establece lo siguiente: «1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia. 2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes. 3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes». La ausencia de un carácter disruptivo en la definición del derecho de propiedad privada puede explicar por qué los debates parlamentarios se centraron básicamente en el art. 33.3, más que en los dos primeros apartados, que no sufrieron variaciones respecto al Anteproyecto Constitucional (art. 29)<sup>24</sup>. Con todo, y como luego constataremos, la CE entierra el concepto liberal de propiedad heredero de la revolución francesa (López y López, 2018: 30) y abre las puertas a la intervención del derecho público en la propiedad privada.

Sobre el art. 33 CE puede destacarse que se ubica dentro la Sección 1ª, Capítulo II, del Título I de la CE, lo que implica que no goza de la protección dispensada por el art. 53.2 CE, reservada a los derechos fundamentales (STS de 17 de julio de 1984<sup>25</sup>), ni del recurso de amparo (Auto TC 82/1980, de 5 de noviembre<sup>26</sup> y STC 16/1981, de 18 de mayo<sup>27</sup>). A pesar de su ubicación sistemática, la STC 204/2004, de 18 de noviembre<sup>28</sup>, ha considerado el derecho de propiedad como fundamental. Finalmente, los poderes públicos sólo podrán regularlo mediante ley ordinaria (reserva de ley), y respetando en todo caso su contenido esencial (art. 53.1 CE).

Pues bien, la STC 111/1983, de 2 de diciembre<sup>29</sup>, interpretó que el art. 33.1 CE contiene una doble garantía del derecho de propiedad privada: una vertiente institucional y otra vertiente individual, que se analizan a continuación.

## 2. LA VERTIENTE INSTITUCIONAL E INDIVIDUAL DEL DERECHO DE PROPIEDAD PRIVADA

### 2.1. *La vertiente individual del derecho de propiedad privada*

Desde la vertiente individual, el art. 33.1 CE regularía «situaciones jurídicas subjetivas de carácter patrimonial», entre ellas la propiedad inmobiliaria (Rodríguez

<sup>24</sup> BOC, 44, 5-1-1978. Disponible en: <https://bit.ly/3VEqfh1> (visitado el 14-4-2023).

<sup>25</sup> Westlaw-Aranzadi: RJ 1984\4254.

<sup>26</sup> Westlaw-Aranzadi: RTC 1980\82 AUTO.

<sup>27</sup> BOE, 143, 16-6-1981.

<sup>28</sup> BOE, 306, 21-12-2004.

<sup>29</sup> BOE, 298, 14-12-1983.

de Santiago, 2008a: 904-905), sobre la que la STC 37/1987 admite 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 al mismo tiempo, «como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las leyes, en atención a valores e intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social». De este modo, utilidad individual y función social definirían el contenido esencial del derecho. En parecidos términos, la STC 227/1988 incluye dentro de dicho contenido la «dimensión supraindividual o social».

Sobre el concepto de contenido esencial, que tiene su origen en la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania de 1949<sup>30</sup>, existen básicamente dos teorías en la doctrina alemana: la absoluta y la relativa (Lothar, 2009: 177 y ss.). La primera defiende que todo derecho fundamental tiene un núcleo esencial material, inmutable e indisponible que no puede ser restringido por el legislador, es decir, éste sólo puede limitar la parte que se consideraría no esencial o la periferia del derecho; y la segunda defiende que sí que se podría limitar de forma justificada un derecho fundamental a través de una ponderación entre el sacrificio que se lleva a cabo sobre un derecho y el beneficio que se extrae de éste (principio de proporcionalidad). Por tanto, no se parte en este último caso de un contenido previo del derecho a la hora de valorar las limitaciones a los derechos fundamentales. El respeto al contenido esencial también lo encontramos en el art. 52.1 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE)<sup>31</sup>, aunque es difícil esclarecer la posición del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, quien ha aplicado ambas teorías (Nasarre Aznar y Simón Moreno, 2013, 3091-3092). Por último, destacar que la garantía del contenido esencial no está uniformemente regulada a nivel europeo<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Por un lado, su art. 14.1 proclama que «La propiedad y el derecho a la herencia están garantizados. Su contenido y sus límites serán determinados por las leyes», así como que «La propiedad obliga. Su uso debe servir al mismo tiempo al bien común» (apdo. 2); y, por otra parte, que la propiedad se considera como un derecho fundamental que puede restringirse, aunque en ningún caso «podrá ser afectado en su contenido esencial» (art. 19.(2)).

<sup>31</sup> «1. Toda persona tiene derecho a disfrutar de la propiedad de sus bienes adquiridos legalmente, a usarlos, a disponer de ellos y a legarlos». Disponible en: <https://bit.ly/3NRebaa> (visitado el 2-5-2023).

<sup>32</sup> En efecto, algunos ordenamientos jurídicos sí contemplan esta garantía como límite para el legislador, como el art. 18.3 de la Constitución Portuguesa de 1976, mientras que otros no la prevén expresamente, por ejemplo en la Constitución Italiana de 1947. Esta norma proclama en su art. 42.3 que «la propiedad privada será reconocida

Ciertamente, la STC 37/1987 y otras, como las SSTC 112/2006, de 5 de abril<sup>33</sup>, 37/1981, de 16 de noviembre<sup>34</sup> y 11/1981, de 8 de abril<sup>35</sup>, admiten la existencia de un contenido esencial del derecho de propiedad privada, sirviendo para su determinación dos vías complementarias. La primera es a través de su configuración dogmática, con lo que dicho contenido vendría determinado por las facultades o posibilidades de actuación necesarias para la reconocibilidad derecho y, en segundo lugar, a través de la jurisprudencia de intereses<sup>36</sup>. Además, el TC defiende que el contenido esencial del derecho de propiedad no debe descansar exclusivamente en el CC atendiendo a los «diferentes tipos de propiedades dotadas de estatutos jurídicos diversos». La problemática en la doctrina del TC, como luego veremos, es que el contenido esencial del derecho de propiedad privada, gracias a que la función social forma parte integrante del mismo, queda desdibujado al corresponder al legislador su fijación y desarrollo, por lo que acaba por aplicarse en la práctica teoría relativa. En efecto, nótese que la función social no funciona como un límite externo al derecho, sino como parte integrante del derecho mismo (Gayo de Arenzana, 1994: 609-611). El derecho de propiedad, pues, se concibe como

---

y garantizada por la ley», pero no contiene una protección del contenido esencial del derecho que tiene poca relevancia en la práctica, aunque la jurisprudencia ha adoptado este término en algunas ocasiones (Rodríguez Calero, 2000: 489 y ss.). Tampoco está presente en la Constitución austríaca, que ha sido incorporado sin embargo por la jurisprudencia (Elías Méndez, 2010: 141) y en la Constitución letona, situación predicable del resto de los países bálticos (Romano, 2010: 264). Esto también podría justificar que el contenido esencial tuviera una sustantividad propia en la Carta, pues si los Estados miembros hubieran querido que éste no tuviera un contenido autónomo, lo más sencillo habría sido no hacer referencia alguna, tal y como tiene lugar en algunas Constituciones europeas (por ejemplo, en la italiana o la austríaca).

<sup>33</sup> BOE, 110, 9-5-2006.

<sup>34</sup> BOE, 285, 28-11-1981.

<sup>35</sup> BOE, 99, 25-4-1981.

<sup>36</sup> Así, desde su configuración dogmática el derecho (para la STC 11/1981) es «reconoscible como perteneciente 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»; y la jurisprudencia de intereses sería (para la misma STC 11/1981) «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».

un «derecho subjetivo debilitado» por cuanto «cede para convertirse en un equivalente económico cuando el bien de la comunidad... legitima la expropiación» (STC 111/1983).

## **2.2. La vertiente institucional del derecho de propiedad privada**

Desde la vertiente institucional, el derecho de propiedad se configuraría en la CE como un elemento más del modelo económico-social que prevé la CE, de modo que se encontraría vinculada a la dignidad de la persona y al libre desarrollo de la personalidad (art. 10 CE). La propiedad constituiría entonces un presupuesto patrimonial indispensable para configurar la vida personal libremente y desplegar la libertad en los ámbitos de la actividad económica, como el trabajo y la libertad de empresa (art. 38 CE) (Pérez Luño y Rodríguez de Quiñones y de Torres, 1996: 516 y ss.; Parejo Alfonso, 2001: 109 y ss.; Rodríguez de Santiago, 2008a: 903). Esta visión, empero, no ha tenido mucho predicamento en la jurisprudencia del TC, que ha acogido (como luego se analizará) una visión de la vertiente institucional basada en la función social de la propiedad (art. 33.2 CE), que habilita al legislador a delimitar el derecho de propiedad privada de distintas formas<sup>37</sup>, y en su vinculación con otros derechos y principios constitucionales, como el derecho a una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE).

### **III. LAS ETAPAS EN LA CONFIGURACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD PRIVADA**

En el epígrafe anterior se han abordado los antecedentes y los aspectos esenciales que presiden la propiedad privada en la CE, en particular su doble dimensión y la indisoluble relación con la función social de la propiedad a la hora de delimitar el contenido esencial del derecho. En el presente epígrafe se analiza la evolución de esta doctrina general por parte del TC hasta llegar a la Ley de vivienda 12/2023.

---

<sup>37</sup> El legislador estaría habilitado para delimitar el derecho de propiedad privada por estas vías (López y López, 2018: 52-53): «1. Falta de atribución al propietario de determinadas facultades: reducción del contenido de la propiedad, hecha con carácter general y definitiva en relación con los poderes del sujeto sobre una categoría de bienes. 2. Establecimiento de un conjunto de condiciones, variables según los supuestos, para el ejercicio de las facultades atribuidas. 3. Fijación de obligaciones y cargas que imponen actividad al poder del propietario y que pueden determinar la pérdida de la titularidad o recortes en el ejercicio de las facultades nucleadas en el derecho subjetivo».

## 1. LA CONFIGURACIÓN PRIMERIZA POR EL TC

El TC, en una primera etapa<sup>38</sup>, relega el contenido esencial del derecho de propiedad privada a una utilidad económica en favor del propietario. En efecto, se produce una relativización del concepto esencial siempre que se garantice una vaporosa utilidad individual o económica suficiente para el titular del derecho, delegándose su fijación al legislador gracias a la función social del derecho de propiedad y su vertiente institucional (Agudo González, 2011: 15, 20 y 21)<sup>39</sup>. Por ejemplo, la STC 37/1987 defiende que la expropiación temporal (por doce años) del uso y disfrute de unas tierras agrícolas por Ley 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria del Parlamento de Andalucía<sup>40</sup>, es constitucional dado que no se priva al propietario de toda utilidad económica durante el tiempo que dure la expropiación. El TC tampoco estima que sea inconstitucional la prórroga forzosa del contrato de arrendamiento urbano por Ley 40/1964, de 11 de junio, de Reforma de la de Arrendamientos Urbanos<sup>41</sup>, que va unida a una congelación de la renta, dado que se configura como una «afectación de su contenido que no lo hace desaparecer ni lo convierte en irreconocible» (STC 89/1994). Por su parte, la STC 227/1988, en relación con el límite temporal de 75 años de los derechos de aprovechamiento de aguas públicas implementado por la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas<sup>42</sup>, niega que exista una expropiación sino una delimitación del contenido del derecho. Se identifica, pues, el contenido esencial con el principio de proporcionalidad, de forma que el contenido del derecho queda configurado a través de dicho principio, no de forma previa (Fernández Nieto, 2008: 645 y 646). Así se posicionaban los votos particulares de la STC 89/1994 al afirmar con acierto que el contenido esencial pasaba a considerarse «lo que el propio legislador diga en cada caso y según el

<sup>38</sup> Siguiendo a Rodríguez de Santiago, 2008b: 160, «el núcleo (y, quizás, algo más que eso) de la doctrina constitucional sobre las garantías del art. 33 CE fue creado por las respuestas del Tribunal Constitucional, en sus diez primeros años de actividad».

<sup>39</sup> Ello supone, siguiendo a Simou, «la máxima relativización de la garantía prevista en el art. 53.1 CE y la superación de cualquier «residuo» de las tesis absolutas del «contenido esencial» de los derechos fundamentales» (Simou, 2017: 15). De este modo, el criterio que ha seguido el TC en los últimos 35 años para enjuiciar la violación del contenido esencial de la propiedad sería el de la *recognoscibilidad* del derecho, es decir, en «la garantía de una rentabilidad económica exclusivamente individual del objeto para su propietario», 44. Disponible en: <https://bit.ly/3B1nwVg> (visitado el 14-4-2023).

<sup>40</sup> BOE, 193, 13-8-1983.

<sup>41</sup> BOE, 141, 12-6-1964.

<sup>42</sup> BOE, 189, 8-8-1985.

criterio dominante en cada momento histórico». Se alinea, pues, el TC con la teoría relativa del contenido esencial.

En segundo lugar y corolario de lo anterior, nótese que el TC elabora desde sus inicios un concepto de propiedad alejado del CC y como un derecho de exclusiva configuración legislativa, quedando «en la penumbra» su vertiente individual<sup>43</sup>. Un claro ejemplo es la regulación estatutaria de la propiedad del suelo<sup>44</sup>. En efecto, la STC 164/2001, de 11 de julio<sup>45</sup>, siguiendo la estela de la STC 61/1997, legitima al Estado para «regular las «condiciones básicas» que garanticen la «igualdad» de todos los propietarios del suelo en el ejercicio de su derecho de propiedad urbana», lo que permite que el «contenido y disfrute de la propiedad urbana» dependa de las «diversas opciones de política urbanística que se adopten en cada ciudad». La ausencia de una utilidad económica para el propietario llevaría a la necesaria expropiación por parte de la Administración (art. 33.3 CE)<sup>46</sup>.

En nuestra opinión, con acierto se ha afirmado que «la función social delimita el contenido de la propiedad, pero no precisamente su contenido esencial» (Rodríguez de Santiago, 2008a: 910). Dicha función quedaría, por tanto, fuera del contenido esencial del derecho de propiedad privada. Tampoco estamos de acuerdo con que la «recognoscibilidad» y los «intereses jurídicamente protegibles» de este derecho deban quedar relegados a una

---

<sup>43</sup> Como apunta Rey Martínez, 2006: 962 y 972, el derecho de propiedad se convierte en «una simple especificación en el ámbito del derecho patrimonial del principio de legalidad de la actividad administrativa, pues su reconocimiento constitucional no tendría más efecto que el de una remisión al legislador ordinario para que éste determine por entero el estatuto jurídico correspondiente a cada tipo de bien, con atención preferente a su utilidad social».

<sup>44</sup> De hecho, art. 11.1 decreto del suelo Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (BOE, 261, 31-10-2015) dispone que «El régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario y resulta de su vinculación a concretos destinos, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística».

<sup>45</sup> BOE, 194, 14-8-2001.

<sup>46</sup> Como apunta la STC 170/1989, de 19 de octubre (BOE, 267, 7-11-1989), «los poderes públicos deben «delimitar el contenido del derecho de propiedad en relación con cada tipo de bienes». Esto no supone, claro está, una absoluta libertad del poder público que llegue «a anular la utilidad meramente individual del derecho», o, lo que es lo mismo, el límite se encontrara, a efectos de la aplicación del art. 33.3 C.E., en el contenido esencial, en no sobrepasar las barreras más allá de las cuales el derecho dominical y las facultades de disponibilidad que supone resulte reconocible en cada momento histórico y en la posibilidad efectiva de realizar el derecho».

vaporosa utilidad económica. En esta línea, en nuestra opinión no puede obviarse que el art. 348 CC constituye un parámetro extraconstitucional para averiguar «el núcleo de facultades comúnmente asignado a las relaciones de propiedad» (Pérez Luño y Rodríguez de Quiñones y de Torres, 1996: 519; Díez Picazo, 1991: 1264<sup>47</sup>)<sup>48</sup>. En efecto, es plausible defender que no puede conseguirse una «utilidad individual» sin precisamente las facultades de uso, disfrute o disposición (Agudo González, 2011: 13-14). En este sentido, estas facultades aparecen en el art. 17 CDFUE, son comunes a la concepción de propiedad en los distintos Estados miembros (Simón Moreno, 2013)<sup>49</sup> y pueden deducirse, también, del art. 1 del Protocolo Adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos<sup>50</sup> (CEDH) (Menéndez Sebastián y Tolivar Alas, 2008: 1806-1807<sup>51</sup>).

## 2. LA CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL Y EL RECURSO A LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD POR LOS LEGISLADORES AUTONÓMICOS

La crisis financiera internacional de 2008 actúa como detonante para la adopción por parte de los legisladores autonómicos de una panoplia de medidas que, amparadas en la función social de la propiedad y en el derecho a una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE), buscan delimitar el derecho de propiedad privada. La mayoría de las leyes autonómicas que se amparan en

<sup>47</sup> Díez Picazo defiende que «no se puede configurar una propiedad con privación de *ius utendi et fruendi* y del *ius disponendi*».

<sup>48</sup> Cono apunta Rodríguez Molinero, 1994: 1133: «Por mucho que se empeñen en demostrar lo contrario algunos comentaristas, el concepto de propiedad presente en la Constitución de 1978, como ocurre con otras Constituciones europeas similares, procede de la tradición doctrinal del Derecho privado romano, cuyo principal exponente legislativo fue la codificación civil; sólo en muy escasa medida es tributario de una determinada Teoría del Estado y de la Sociedad».

<sup>49</sup> Ya la STS de 21 de febrero de 1981 (RJ 1981\1147) afirmó en relación con la mutación sufrida por el derecho de propiedad en materia urbanística, que «la propiedad del particular sigue siendo algo más que una simple función pública o social, puesto que conserva su núcleo primario de derecho subjetivo, uno de los principales de los que integran la constelación de derechos de la personalidad, amparado en la cobertura legal que le proporciona el C. Civ. (arts. 348, 349, 350) y la propia Constitución española (art. 33)».

<sup>50</sup> Disponible en: <https://bit.ly/42xH9jt> (visitado el 14-4-2023).

<sup>51</sup> La Sentencia TEDH de 13 de junio de 1979 (caso Marckx contra Bélgica, apartado 62) dispone que «el derecho a disponer de los propios bienes constituye un, aspecto fundamental del derecho de propiedad».

la función social regulan su incumplimiento cuando la vivienda se encuentra desocupada<sup>52</sup>, y abordan en menor medida el incumplimiento de los deberes de conservación, mantenimiento y rehabilitación de la vivienda o su sobreocupación (por ej. Ley catalana 18/2007 o vasca 3/2015), el deber de ofrecer una propuesta de alquiler social de manera previa a la interposición de una demanda judicial (por ej. Ley catalana 24/2015) o derechos de tanteo y retracto legales a favor de la Administración (por ej. Decreto-ley catalán 1/2015, de 24 de marzo, o la Ley andaluza de vivienda 1/2010).

La mayoría de estas medidas han sido objeto de recursos de inconstitucionalidad que han permitido al TC, en una segunda etapa, perfilar específicamente el derecho de propiedad privada sobre una vivienda. A continuación se analizan estos supuestos de incumplimiento de la función social de la propiedad y su imbricación constitucional. Este análisis nos permitirá entender la configuración del derecho de propiedad en el momento en el que se ha aprobado la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda.

## 2.1. El régimen jurídico de las viviendas desocupadas

### 2.1.1. La vivienda desocupada como objeto de políticas públicas

De acuerdo con la doctrina del TC, es constitucional definir la vivienda vacía a los efectos de promover políticas públicas de vivienda. Las diversas leyes autonómicas han definido la vivienda vacía y previsto distintas consecuencias jurídicas, al tiempo que difieren en el plazo de desocupación para considerarla vacía (por ej. dos años en Cataluña, Valencia o las Islas Baleares; seis meses

---

<sup>52</sup> En el ámbito privado, las siguientes normas prevén un régimen específico para la vivienda desocupada: Ley 11/2019, de 11 de abril, de Promoción y Acceso a la Vivienda de Extremadura (arts. 119 y ss.) (BOE, 116, 15-5-2019); Decreto-ley 3/2015, de 15 de diciembre, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda (art. 12) (BOA, 243, 18-12-2015); Ley del País Vasco 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda (art. 4.2.a) (BOE, 166, 13-7-2015); Ley andaluza 4/2013, de 1 de octubre, de Medidas para Asegurar el Cumplimiento de la Función Social de la Vivienda (art. 25) (BOA, 263, 2-11-2013); Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra (art. 52.1.d) (BOE, 132, 31-5-2010); Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda (art. 5.2) (BOE, 50, 27-2-2008); y Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias (art. 77 bis) (BOE, 56, 6-3-2003). Por su parte, la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la Vivienda de la Región de Murcia (BOE, 103, 30-4-2015), la Ley 8/2012, de 29 de junio, de Vivienda de Galicia (art. 98) (BOE, 217, 8-9-2012) y la Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la Vivienda de la Comunidad Valenciana (art. 57.4) (BOE, 281, 22-11-2004) regulan la desocupación de las viviendas públicas.

en Canarias o Navarra) y en las causas que justifican dicha desocupación, relacionadas con la salud, el trabajo o la okupación (que no impide que se pueda considerar vacía una vivienda en Cataluña). De modo que una vez definida la vivienda deshabitada, es posible convertir a tales viviendas en destinatarias de las políticas de fomento e imponer obligaciones de información sobre las viviendas deshabitadas a las personas propietarias. Consideraba la STC 93/2015, de 14 de mayo<sup>53</sup>, que el art. 25 del Decreto-ley de Andalucía 6/2013, de 9 de abril<sup>54</sup>, que definía la vivienda deshabitada, no conllevaba «ni directa ni indirectamente, imposición de multa alguna o sujeción a obligaciones de otro tipo», sanciones que, por regularse en un Decreto-ley, se declararon inconstitucionales. Posteriormente, las mismas disposiciones se regularon en una norma con rango de ley: la Ley andaluza 4/2013.

### 2.1.2. *La imposición del deber de destinar la vivienda a un uso habitacional específico*

En segundo lugar, también es constitucional imponer al propietario o propietaria «el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico». Esta previsión se encontraba en el DL andaluz 6/2013, que también se declaró inconstitucional por la STC 93/2015 debido a la normativa empleada. La STC 93/2015 apuntaba sobre este deber que era «una regulación directa del derecho de propiedad de un tipo de bienes y que tiene por objeto aspectos esenciales del mismo», cuya inconstitucionalidad, empero, no significaba «que la configuración constitucional del derecho de propiedad impida al legislador restringir de ese modo la amplitud de las facultades de uso y disposición del propietario de vivienda, análisis que no procede desarrollar en este momento». De este modo, la STC 93/2015 no iba un paso más allá, pero asumía respecto al art. 33 CE la adopción de las siguientes medidas: «delimitar un concreto sistema urbanístico o una determinada política de vivienda», «disciplinar un sector material en el que dicho derecho constitucional [*el de propiedad*] pueda incidir», o de «ceñirse a precisar los usos posibles de las edificaciones según el lugar en que se ubiquen dentro de la ciudad o a disciplinar el sector de la vivienda». De nuevo, el legislador autonómico volvió a plasmar el mencionado deber en la Ley 4/2013.

Por su parte, la STC 16/2018, de 22 de febrero<sup>55</sup>, dictada en relación con varias disposiciones de la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de Medidas

<sup>53</sup> BOE, 146, 19-6-2015.

<sup>54</sup> BOE, 69, 11-4-2013.

<sup>55</sup> BOE, 72, 23-3-2018.

Urgentes para Garantizar el Derecho a la Vivienda en Navarra<sup>56</sup>, relativas a las viviendas deshabitadas, afirmaba que el deber de destinar la vivienda al uso residencial que se desprendía de dicha normativa no constituía propiamente un deber sino «un objetivo que persigue el poder público mediante su política de vivienda», por lo que no afectaba el contenido esencial del derecho de propiedad privada. Otras sentencias posteriores se han posicionado en el mismo sentido: la STC 43/2018, de 26 de abril<sup>57</sup> (en relación a la Ley 2/2014, de 20 de junio<sup>58</sup>, de modificación de la Ley 2/2003, de vivienda de Canarias); la STC 80/2018, de 5 de julio<sup>59</sup>, sobre la Ley valenciana 2/2017; y la STC 106/2018, de 4 de octubre, sobre la Ley 2/2017, de 17 de febrero, de Emergencia Social de la Vivienda de Extremadura<sup>60</sup>.

Nótese que el TC, en los anteriores supuestos, entiende sorprendentemente que el mencionado deber no incide en el contenido esencial del derecho de propiedad (al contrario que la STC 93/2015) sino que se imbrica en las actividades de fomento y movilización de la vivienda deshabitada, y ello a pesar de que las normativas recurridas (por ej. Ley extremeña 2/2017) afirman, textualmente, que «forma parte del contenido del derecho de propiedad de la vivienda el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico», y de que sus exposiciones de motivos conducen a esta interpretación (en el mismo sentido, Messía de la Cerda Ballesteros, 2020: 3429)<sup>61</sup>.

De todos modos, entendemos que el TC, de haber apreciado una posible delimitación de dicho contenido, la hubiera considerado igualmente acorde con el art. 33 CE. En efecto, siguiendo a la STC 16/2018, en ella se afirma (respecto a la regulación de la dimensión institucional del derecho de propiedad privada) que «dado que no puede desligarse de la regulación de los concretos intereses generales que la justifican, incumbe al titular de la competencia sectorial para tutelar tales intereses y no al que lo es en materia de legislación civil *ex art. 149.1.8 CE*». Así, entiende el TC que la definición de un deber u obligación concreta del propietario de vivienda prevista en función

<sup>56</sup> BOE, 179, 27-7-2013.

<sup>57</sup> BOE, 130, 29-5-2018.

<sup>58</sup> BOE, 168, 11-7-2014.

<sup>59</sup> BOE, 189, 6-8-2018.

<sup>60</sup> BOE, 264, 1-11-2018.

<sup>61</sup> De hecho, la Ley de Canarias 2/2014 utiliza específicamente la expresión «forma parte del contenido esencial»; por su parte, la exposición de motivos de la Ley valenciana 2/2017 y la Ley extremeña 2/2017 establecen 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».

del logro de un fin de interés público no se encuadra en la materia «legislación civil». De este modo, «la delimitación del contenido del derecho de propiedad no le corresponde únicamente a la norma civil sino también a aquellas leyes que protegen los intereses públicos a los que se vincula la propiedad privada» (Arias Martínez, 2019: 117). La STC 16/2018 argumenta que el Abogado del Estado no ha precisado en sus alegaciones «que el legislador estatal haya dictado, para asegurar una cierta igualdad en el ejercicio del derecho constitucional a la propiedad privada, una norma que reserve al propietario de viviendas (o de edificaciones en general) la decisión de tenerlas permanentemente habitadas», por lo que «resulta necesario afirmar que el legislador autonómico en materia de vivienda, en el momento en que realizamos este enjuiciamiento, no encuentra límites desde esta perspectiva constitucional». En la misma línea, la STC 32/2018, de 12 de abril<sup>62</sup>.

La decisión de habitar o no una vivienda es una de las facultades de todo propietario de acuerdo con el art. 348 CC y la vertiente individual del art. 33.1 CE. Véase cómo el razonamiento del TC desdibuja el derecho de propiedad privada: sobre la base de que la función social de la propiedad forma parte integrante del contenido del derecho, ello habilita al legislador autonómico competente en materia de vivienda (no al competente en materia de Derecho civil) a decidir cómo se concreta dicho contenido en conexión con el derecho a la vivienda (vertiente institucional) y modular, si así lo desea, las facultades de uso y disfrute del propietario de una vivienda del art. 348 CC (en el ejemplo enjuiciado, el deber de su ocupación efectiva, cuyo incumplimiento puede desembocar en medidas sancionadoras y expropiatorias). Ello es congruente la configuración del derecho de propiedad privada en la etapa anterior<sup>63</sup> y supone una primeriza afectación al estatuto de la propiedad sobre una vivienda por parte de los legisladores autonómicos que, como sucede con la Ley 12/2023<sup>64</sup> (que afecta, como veremos, por entero al régimen de propiedad sobre una vivienda), excede del marco constitucional previsto en los arts. 33 y 149.1.8 CE al utilizarse (en el marco autonómico) una norma de naturaleza administrativa para este fin.

### 2.1.3. *El abandono del principio de proporcionalidad por parte del Tribunal Constitucional*

En tercer lugar, es reseñable que el derecho de propiedad haya dejado de tener como garantía la aplicación del principio de proporcionalidad. Aprove-

<sup>62</sup> BOE, 124, 22-5-2018.

<sup>63</sup> Véase supra epígrafe III, 1.

<sup>64</sup> Véase infra epígrafe IV.

chando la puerta abierta por la STC 93/2015, la STC 16/2018 defendió que el legislador, en relación a las multas coercitivas e, incluso, la expropiación de la vivienda prevista en la Ley Foral de Navarra 10/2010 (modificada por la Ley Foral 24/2013), «no encuentra [*más allá del contenido esencial*] 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».

El TC se basa en la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>65</sup>, que exige que toda injerencia en el derecho de propiedad sea legal, busque un objetivo legítimo «de interés público» y se valore el «equilibrio justo entre las exigencias del interés general de la comunidad y las exigencias de la protección de los derechos fundamentales de la persona», así como la «relación razonable entre los medios empleados y la finalidad pretendida», en la que el legislador tiene un amplio margen de apreciación. Pues bien, de las posibles vías para incidir en el derecho de propiedad previstas en el CEDH, estas son, las interferencias en el disfrute pacífico del derecho, la privación de la propiedad y las regulaciones de su uso, la interpretación estricta de la privación y/o expropiación por parte del TEDH (en el sentido de que debe ser total y permanente) ha provocado que la mayoría de limitaciones al derecho de propiedad se hayan considerado regulaciones de su uso, al tiempo que la aplicación laxa de la exigencia del justo equilibrio ha llevado a una presunción en la práctica de que el acto restrictivo cumple con el interés público, que se ha interpretado por tanto de manera amplia. Además, el TEDH ha llegado a afirmar que está impedido de examinar si la norma cuestionada representaba, entre todas las alternativas posibles, la mejor solución para afrontar el problema, o si la discreción legislativa debía haberse ejercitado de otro modo<sup>66</sup>.

La adopción de esta doctrina por el TC supone un rechazo explícito al uso del principio de proporcionalidad como criterio para valorar las restricciones al derecho de propiedad, sustituyéndolo por un laxo escrutinio (Quadra-Salcedo Janini, 2022: 95-96) en contra, por ejemplo, del criterio mantenido

<sup>65</sup> Véase por ejemplo el caso *James y otros c. Reino Unido*, Sentencia 8793/79, 21-2-1986, § 50.

<sup>66</sup> De acuerdo con el análisis de Cuevas y Poyanco Buguño, 2020: 134 y ss. Los autores analizan diversas sentencias del TEDH relativas a medidas de austeridad implementadas por algunos Estados que suponían interferencias relevantes en el derecho de propiedad, que son bendecidas en su mayoría por el TEDH. Defienden, con razón que, «el problema reside, en realidad, en los propios estándares creados por dicho Tribunal para proteger el derecho de propiedad», 148.

por la STC 48/2005, de 3 de marzo<sup>67</sup>, en un supuesto de expropiación (art. 33.3 CE). Este principio implica a su vez tres subprincipios: el principio de idoneidad o adecuación (excluye la adopción de medios inadecuados para alcanzar los fines previstos en la norma, es decir, la medida contribuye significativamente a la obtención del resultado perseguido), el de necesidad (entre dos medios idóneos, deberá elegirse el menos lesivo) y el de proporcionalidad en sentido estricto (que consiste en determinar la intensidad de la interferencia en estos derechos y ponerlas en relación la una con la otra, es decir, derivarse de su aplicación más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto); la lesión del derecho no debe ser «manifiestamente fuera de proporción», dada la íntima relación entre el principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales<sup>68</sup>.

Como puede intuirse, el canon hermenéutico del principio de proporcionalidad, en particular la proporcionalidad en sentido estricto, es más intenso que el previsto en la doctrina TEDH. Nótese que el respeto a la legalidad y el interés público que exige el TEDH podrían subsumirse dentro del principio de idoneidad, pero la concepción del «justo equilibrio» y la relación medios/finalidad del TEDH es tan laxa que no permite subsumirlos siquiera dentro del juicio de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto, dado que el TEDH, como ya se ha dicho, ni siquiera entra a analizar la conveniencia o eficacia de otras medidas menos lesivas<sup>69</sup>.

#### 2.1.4. *La expropiación de viviendas vacías*

En cuarto lugar, faltaría por ver si la aplicación del principio de proporcionalidad hubiera llevado al TC a declarar la inconstitucional de las medidas expropiatorias adoptadas a nivel autonómico (por ej. en los arts. 42.6 y 7 Ley catalana 18/2007; art. 52.1.a) Ley Foral de Navarra 10/2010; art. 72 Ley vasca 3/2015; o art. 42 Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Illes Balears<sup>70</sup>) y bendecidas por las sentencias citadas del TC:

1) En primer lugar, nos cuestionamos si debieran quedar amparadas en la función social de la propiedad cuando precisamente pueden causar el efecto contrario al interés general perseguido por la norma (facilitar el acceso a una vivienda). Así, la doctrina ha apuntado que la expropiación es un mecanismo

<sup>67</sup> BOE, 81, 5-4-2005.

<sup>68</sup> Que desarrolla Alexy, 2011. Disponible en: <https://bit.ly/3VH2FQE> (visitado el 14-4-2023). Ver, también, Fernández Nieto, 2008: 417 y ss.

<sup>69</sup> En este sentido, ver los argumentos de Rodríguez de Santiago (2018).

<sup>70</sup> BOE, 169, 13-7-2018.

poco ágil y que altera las reglas ordinarias del justiprecio (Argelich Comelles, 2021: 75-76), al tiempo que es una medida que, junto con otras (como las leyes que han tenido en consideración a los okupas), suponen en la práctica «diluir los derechos de propiedad privados», lo que «distorsiona los incentivos de todos los participantes en el mercado» (Arruñada, 2021: 48). Además, es palpable su escaso uso en la práctica (Argelich Comelles, 2016) y, cuando se ha utilizado, la relación coste-beneficio puede ponerse seriamente en duda<sup>71</sup>. Con todo, el incumplimiento del juicio de idoneidad en este caso debería justificarse con más evidencias empíricas, por lo que podría entenderse cumplido —por el momento— el juicio de idoneidad.

2) En segundo lugar, que la misma finalidad puede conseguirse con el arrendamiento forzoso, mucho menos lesivo que la expropiación, por lo que se estaría vulnerando el principio de necesidad<sup>72</sup>. La dificultad de elegir el medio necesario en el ámbito de las medidas socioeconómicas es evidente (el TC ha asumido las dificultades de realizar consideraciones políticas, económicas o de oportunidad, ver SSTC 161/1997, de 2 de octubre<sup>73</sup> y 32/2019, de 28 de febrero<sup>74</sup>), pero creemos que la existencia de una alternativa menos gravosa (el arrendamiento forzoso) es «evidente» y puede defenderse con «absoluta claridad»<sup>75</sup> y de un modo empírico<sup>76</sup>.

3) En tercer lugar, el principio de proporcionalidad en sentido estricto plantea mayores dudas atendiendo a las dificultades de realizar consideraciones políticas, económicas o de oportunidad. Desde el punto de vista de

<sup>71</sup> Un claro ejemplo es la aplicación de la expropiación en las Islas Baleares (<https://bit.ly/41gFuOm>., visitado el 14-4-2023).

<sup>72</sup> Siguiendo a Fernández Nieto, 2008: 429, el legislador tiene una amplia esfera de libertad para determinar los instrumentos necesarios para llevar a cabo sus políticas, si bien la inconstitucionalidad por contravenir el principio de necesidad puede tener lugar por dos vías: o bien cuando se constata ex ante que podría servirse de un medio igualmente adecuado con una menor incidencia sobre los derechos o libertades, o bien cuando se constata ex post que el instrumento elegido, en contraste con otros posibles, conlleva una fuerte restricción.

<sup>73</sup> BOE, 260, 30-10-1997.

<sup>74</sup> BOE, 73, 26-3-2019.

<sup>75</sup> Término que utiliza Fernández Nieto, 2008: 430.

<sup>76</sup> La STC 55/1996, de 28 de marzo (BOE, 102, 27-4-1996), defiende que «sólo si a la luz del razonamiento lógico, de datos empíricos no controvertidos y del conjunto de sanciones que el mismo legislador ha estimado necesarias para alcanzar fines de protección análogos, resulta evidente la manifiesta suficiencia de un medio alternativo menos restrictivo de derechos para la consecución igualmente eficaz de las finalidades deseadas por el legislador, podría procederse a la expulsión de la norma del ordenamiento».

la intensidad de la intervención, la importancia del bien jurídico constitucional protegido y la afectación del derecho fundamental<sup>77</sup>, la expropiación de la vivienda vacía, aunque sea temporal, tiene una incidencia especialmente intensa en los derechos de uso y disfrute del propietario (que es titular de un derecho fundamental, no como el previsto en el art. 47 CE, que no garantiza un derecho fundamental sino que enuncia un principio rector de la política social y económica, STC 32/2019) y en la utilidad económica resultante, a pesar de que, teóricamente, este pueda disponer del bien cuyo uso y disfrute se ha expropiado por la Administración. Se trataría, pues, de una reducción desproporcionada y, por tanto, inconstitucional.

### 2.1.5. *Otros límites competenciales a la actuación del legislador autonómico*

En quinto lugar, los límites para el legislador autonómico se encontrarían, además del contenido esencial y de superar el principio de proporcionalidad, en el respeto de las competencias generales previstas en los arts. 149.1 («condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales»), 149.1.8 (que prevé la competencia exclusiva del legislador estatal en materia civil respecto a las bases de las obligaciones contractuales) y 149.1.13 CE («bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica»). Por tanto, tenemos:

1) En primer lugar, la limitación del art. 149.1.8 CE. Un ejemplo es el régimen «duro» de contención de rentas implementado por la Ley catalana 11/2020, de 18 de septiembre<sup>78</sup>, que limitaba la renta pactada al inicio del contrato al precio de referencia de una vivienda de características análogas que determine el departamento competente en materia de vivienda (arts. 6 y 7).

<sup>77</sup> Siguiendo a Gavara de Cara, «la intensidad de la intervención (cuanto mayor sea la restricción más importante debe ser el bien jurídico constitucional que protege la decisión legislativa), la importancia del bien jurídico constitucional protegido (cuanto mayor sea su importancia en relación con el derecho fundamental afectado mejor se justificará la restricción del derecho fundamental, en el bien entendido de que no se debe resolver sobre la base de un criterio ideal de jerarquía entre el derecho y el bien constitucional afectado —por otra parte imposible ya que ambas son normas constitucionales de igual rango—, sino sobre la base del criterio de especialidad o singularidad en relación con el caso concreto) y la afectación del derecho fundamental (es decir, determinar las consecuencias para el derecho de forma que cuanto más se afecte el derecho fundamental deben ser examinadas en mayor medida las razones que justifican la medida restrictiva)» (Gavara de Cara: 2003).

<sup>78</sup> BOE, 258, 29-9-2020. Sobre las consecuencias indeseadas de esta normativa ver Nasarre Aznar, 2020. Disponible en: <https://bit.ly/42hw4mY> (visitado el 14-4-2023).

La Sentencia 57/2022, de 7 de abril<sup>79</sup>, declaró inconstitucional estas disposiciones dado que el «Estado resulta así ser el competente para fijar legalmente el principio de libertad de pactos en el establecimiento de la renta del contrato de alquiler de vivienda», por tanto ubicando la problemática en el art. 149.1.8 CE y no en el art. 33 CE y la función social de la propiedad.

Con todo, desde esta perspectiva se ha defendido la constitucionalidad de esta medida al superarse los juicios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad siempre que el propietario cubra los gastos mantenimiento del inmueble y obtuviera, pues, un beneficio razonable (Sánchez-Parodi, 2021: 2891 y ss.). Coincidimos en que la obtención de un beneficio es clave para la constitucionalidad de la medida (por ejemplo, en la STEDH de 28 de enero de 2014<sup>80</sup> se afirmaba que la fijación de una renta máxima por parte de la autoridad pública cumplía con el principio de proporcionalidad en tanto que era superior al impuesto que recaía sobre la propiedad y a los costes de su mantenimiento, pero no fue así en la STEDH de 27 de junio de 2017<sup>81</sup>), aunque las evidencias empíricas demuestran que el control de rentas no ha funcionado allí donde se ha implementado (por ej. en Berlín, San Francisco o St. Paul Minnesota; Arruñada, 2022), ni siquiera en Cataluña (García Montalvo, Monras y María Raya, 2023), por lo que más allá de conseguir efectivamente una rebaja del precio, este sistema reduce la oferta y la calidad de las viviendas y favorece a los inquilinos con mayores rentas en perjuicio de los que tienen más dificultades. De este modo, ¿cumpliría con el principio de idoneidad una medida que, amparada en el art. 47 CE, provoca precisamente el efecto contrario al que se pretende? Al igual que en el caso de la expropiación, son necesarias más evidencias empíricas que podrían fundamentar la declaración de inconstitucionalidad de una norma que introdujera un régimen de control de rentas similar al previsto en la Ley catalana 11/2020 (al amparo por ej. de la Disposición final primera de la Ley 12/2023). Finalmente, sorprende que la Ley 12/2023 no tenga en cuenta la experiencia internacional y prevea un régimen de control de rentas<sup>82</sup> que provocará los mismos (y contraproducentes) efectos que la Ley catalana 11/2020.

<sup>79</sup> BOE, 113, 12-5-2022.

<sup>80</sup> JUR 2014\22351. Caso Bitto y Otros contra Eslovaquia. §§ 30 a 32 y 38.

<sup>81</sup> ECLI:CE:ECHR:2017:0627JUD005141411. Caso Balan and Others contra Slovakia.

<sup>82</sup> La Ley 12/2023 prevé que la renta pactada al inicio del nuevo contrato no podrá exceder de la última renta de contrato de arrendamiento de vivienda habitual que hubiese estado vigente en los últimos cinco años en la misma vivienda, salvo alguna excepción, por ej. cuando se ha llevado a cabo alguna rehabilitación; si el arrendador es un gran tenedor de vivienda y el inmueble se ubica en una zona de mercado

2) En segundo lugar, el TC ha declarado la inconstitucionalidad de la declaración del interés social a efectos de expropiación forzosa de la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social incursas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria. En ambos casos, el TC (STC 93/2015) defiende en relación con la Disposición Adicional segunda DL 6/2013 que se interfiere de un modo significativo en el ejercicio legítimo que el Estado hace de sus competencias (art. 149.1.13 CE) al afectar a las medidas de política económica ya existentes, como la suspensión de los lanzamientos sobre viviendas habituales de colectivos especialmente vulnerables en los proceso judicial o extrajudicial de ejecución hipotecaria de los desahucios o el fondo social de viviendas (art. 1 y Disposición adicional primera de la Ley 1/2013), por lo que se declaran inconstitucionales. A partir de la STC 93/2015, lo mismo sucede con la normativa autonómica posterior que incluye la misma medida<sup>83</sup>.

## **2.2. La propuesta de alquiler social previa a la interposición de una demanda de desahucio**

El Decreto-ley catalán 17/2019, de 23 de diciembre, de Medidas Urgentes para Mejorar el Acceso a la Vivienda<sup>84</sup>, establece que las personas jurídicas privadas propietarias de viviendas vacías pueden ser requeridas por la Administración para que se ocupen legal y efectivamente. En su ausencia, ello permite iniciar el procedimiento para su cesión obligatoria, por un período de siete años, al Fondo de viviendas de alquiler para políticas sociales (arts. 42.6 y 7 Ley catalana 18/2007 y art. 7 Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética<sup>85</sup>), al tiempo que les imponen la obligación de ofrecer una propuesta de alquiler social antes de interponer determinadas demandas judiciales, por ejemplo una acción ejecutiva derivada de la reclamación de una deuda hipotecaria o una demanda de desahucio, incluso en casos en los

---

residencial tensionado, la renta pactada al inicio del nuevo contrato no podrá exceder del límite máximo del precio aplicable conforme al sistema de índices de precios de referencia.

<sup>83</sup> Apartados primero y segundo de la disposición adicional décima de la Ley Foral 10/2010, reformada por Ley Foral 24/2013 (STC 16/2018); Disposición adicional primera de la Ley andaluza 4/2013 (STC 32/2018); disposición adicional cuarta de la Ley canaria 2/2014 (STC 43/2018); art. 13 de la Ley 2/2017, de la Comunitat Valenciana (STC 80/2018); y art. 7 de la Ley vasca 3/2015 (STC 97/2018, de 19 de septiembre, BOE, 247, 12-10-2018).

<sup>84</sup> BOE, 45, 30-12-2019.

<sup>85</sup> BOE, 216, 9-9-2015.

que no existe un título que habilite a ocupar la vivienda (okupas) (Disposición Adicional primera Ley 24/2015). Con todo, no puede considerarse un requisito de admisibilidad de la demanda judicial (SSAP de Tarragona de 25 de junio de 2020<sup>86</sup> y de Barcelona de 8 de mayo de 2020<sup>87</sup>).

Pues bien, la STC 16/2021, de 28 de enero<sup>88</sup>, declara la nulidad de varios de sus preceptos por establecerse mediante decreto-ley, en particular los que obligaban a los propietarios de viviendas a su alquiler forzoso. En palabras del TC, eran «medidas coactivas, no voluntarias, limitativas del derecho de propiedad. Limitaciones de la máxima intensidad [...] que constriñen estrechamente al propietario mediante órdenes o deberes normativos —obligaciones concretas de hacer, como ocupar la vivienda u ofrecer un alquiler social— que se ponen bajo la inspección y vigilancia de la administración». Dichas obligaciones se han vuelto implementar por Ley 1/2022, de 3 de marzo<sup>89</sup>, y, de hecho, también se recogen en la Ley de vivienda 5/2018 de la Islas Baleares, modificada por el Decreto-ley 3/2020, de 28 de febrero, de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda<sup>90</sup>.

En nuestra opinión, y como mantiene el TC, las medidas suponen una intromisión desproporcionada en las facultades de uso y disfrute que afectan al contenido esencial de derecho de propiedad (de hecho, la compensación prevista para el propietario supone la desaparición de una utilidad económica, *cf.* art. 5.7 Ley 24/2015), por lo que son inconstitucionales.

### **2.3. El distinto trato a las personas jurídicas propietarias de viviendas vacías**

La normativa autonómica establece en ocasiones un trato distinto (y específico) para las personas jurídicas propietarias de viviendas vacías (por ej. Cataluña, el País Vasco o la Comunitat Valenciana). Sobre este particular, la STC 16/2018 parafrasea a la exposición de motivos de la Ley Foral 24/2013 al afirmar que «la notoriedad de la utilización de las viviendas como bien de inversión predicable en las personas jurídicas, frente al natural ejercicio del derecho a la vivienda propio de las personas físicas, podría justificar razonablemente que el legislador asociase consecuencias diversas al incumplimiento del deber de dar efectiva habitación a la vivienda cuando su titular es una persona jurídica». La STC 16/2018 afirma asimismo

<sup>86</sup> ECLI: ES: APT: 2020: 778.

<sup>87</sup> ECLI: ES: APB: 2020: 2928.

<sup>88</sup> BOE, 46, 23-2-2021.

<sup>89</sup> BOE, 65, 17-3-2022.

<sup>90</sup> BOE, 135, 14-5-2020.

que las personas jurídicas son las que «*a priori* [...] (por ser titulares del préstamo cuyo colateral es la vivienda) insten en la gran mayoría de los casos los procedimientos de desahucio que afecten a personas en situación de emergencia». De modo que la STC 16/2018 hace suyos los argumentos de la exposición de motivos de la Ley Foral 24/2013. La STC 32/2018 hace lo propio con la Ley andaluza 4/2013, y la STC 43/2018 solo añade que «la exposición de motivos de la Ley 2/2014 contiene consideraciones sobre el especial reproche que merece la desocupación de las viviendas de las que son titulares las personas jurídicas».

Pues bien, lo cierto es que ni la Ley 4/2013 ni la Ley Foral 24/2013 ofrecen un número estimado de las viviendas vacías en sus respectivas Comunidades Autónomas, y la Ley 2/2014 sólo ofrece una estimación. Además, estas normas no concretan en qué medida ni porcentaje se especula con ellas ni por qué la especulación es patrimonio de las personas jurídicas, más allá del uso de términos imprecisos como la «notoriedad» o la «frecuencia» (Ley 24/2013) de que ello pueda suceder. Simplemente, pues, se presumen los efectos negativos de tener las viviendas vacías<sup>91</sup>. En este sentido, los registros implementados a nivel autonómico sólo permiten conocer parte de la realidad de las viviendas vacías (por ej. el registro catalán<sup>92</sup> no abarca todas las viviendas vacías, sólo aquéllas en propiedad de personas jurídicas adquiridas por una ejecución hipotecaria o dación en pago), pero no las razones que motivan dicha situación. Piénsese que dichas viviendas pueden permanecer desocupadas y sin uso no sólo por el deseo de obtener un mayor rendimiento en un futuro próximo (por ej. a la espera de la mejora del mercado inmobiliario), sino porque pueden necesitar de una rehabilitación o estar okupadas por terceros con o sin amparo legal (sobre la base de la normativa explicada *supra*, situación de la que no se conocen datos oficiales). Por tanto, las leyes citadas no se basan en datos objetivos para implementar sus políticas de vivienda ni las medidas expropiatorias. Este hecho, lejos de ser una excepción, es una constante en nuestro país<sup>93</sup>.

<sup>91</sup> Como apunta Nasarre Aznar, 2020: 359: «En el caso de la vivienda, se presume, *iuris et de iure*, que dejar una vivienda o miles de ellas desocupadas causa un incremento artificial del valor de otras propiedades, es decir, una «burbuja» generada “por ley”».

<sup>92</sup> <https://bit.ly/44EKE9z> (visitado el 14-4-2023).

<sup>93</sup> Concluyen García Teruel y Nasarre Aznar, 2022: 214, que «en la elaboración de algunas normas clave sobre vivienda no se han planteado (y, en su caso, descartado) alternativas legislativas a la adoptada y que, en la mayoría de los casos, no aportan datos sobre la necesidad de la medida. En otros casos, los datos son dudosos (ej. la memoria de la 4/2013 incluso menciona que los datos de pisos vacíos no son fiables); el análisis económico en las memorias normativas y exposiciones de

Ello no justifica, empero, que el TC haga suyas unas exposiciones de motivos deficientemente argumentadas para justificar una intromisión en el derecho a la propiedad privada, que bien podría debatirse atendiendo a datos empíricos: el Censo de viviendas vacías de Barcelona de 2019<sup>94</sup> estimaba que el 72,22 % de la vivienda vacía estaba en manos de propietarios personas físicas, mientras que solo el 5,93 % estaba en poder de las entidades financieras; otro estudio (Anticipa Real Estate, 2019) estimaba que, entre los 1,1 millones de viviendas vacías, 800.000 no eran habitables por sus condiciones; además, en ocasiones el ánimo especulativo está ausente en la persona jurídica, como sucede con las ONGs (Nasarre Aznar, 2020: 476).

Por tanto, el distinto trato entre personas físicas o jurídicas no se justifica por el TC ni se deriva del art. 33 CE. La doctrina justifica este hecho al relacionar la propiedad y libertad personal y las potenciales limitaciones al derecho de propiedad<sup>95</sup>, pero se obvia la vertiente individual del derecho (la rentabilidad) y la relevancia de la propiedad de una vivienda desde la perspectiva patrimonial, mayor de hecho en las personas jurídicas en conexión con la libertad de empresa (art. 38 CE).

#### **2.4. Los derechos de tanteo y retracto legales a favor de la Administración**

El Decreto-ley 1/2015, de 24 de marzo, de medidas extraordinarias y urgentes para la movilización de las viviendas provenientes de procesos de ejecución hipotecaria<sup>96</sup>, regula un derecho de tanteo y retracto de origen legal a favor de la Generalitat de Catalunya en caso de transmisión de una vivienda adquirida en un proceso de ejecución hipotecaria o mediante compensación o

---

motivos es muy pobre (ej. Ley 4/2013 y RDL 7/2019) y no incorporan cálculos de coste-beneficio».

<sup>94</sup> Disponible en: <https://bit.ly/3NLT2hw> (visitado el 14-4-2023).

<sup>95</sup> Aguilera Vaqués, 2018: 705-706, defiende que «La Constitución recoge un marco conceptual del derecho de propiedad. Un concepto de derecho de propiedad ligado a la dignidad humana». De este modo, «cuanto más cerca esté un derecho de propiedad de procurar esa libertad personal a su poseedor, más estrechas serán las restricciones impuestas al legislador en cuanto a las interferencias con las que pretenda afligir al derecho; y, consiguientemente, cuanto más lejos esté el derecho de propiedad de la esfera de la libertad personal de su propietario, más fácil va a ser para el legislador regular los límites de ese derecho. En consecuencia, los derechos de propiedad relativos al hogar de una persona quedan más estrictamente protegidos contra restricciones regulatorias que los que recaen sobre bienes adquiridos con la exclusiva finalidad de invertir».

<sup>96</sup> BOE, 130, 1-6-2015.

pago de deuda con garantía hipotecaria, siempre que la vivienda se encuentre situada en un área de demanda residencial fuerte y acreditada. Una previsión similar encontramos en la Ley 5/2018 de las Islas baleares (modificada por Ley 3/2021, de 10 de noviembre, para Impulsar y Agilizar la Tramitación de Ayudas y Otras Actuaciones en Materia de Vivienda<sup>97</sup>), así como en el Decreto-ley 6/2020, de 5 de junio, para la ampliación de vivienda pública en la Comunitat Valenciana mediante los derechos de tanteo y retracto<sup>98</sup> (arts. 10 y ss.), y en la Ley andaluza de vivienda 1/2010 (arts. 72 y ss.; modificada por Ley 1/2018, de 26 de abril, por la que se establece el derecho de tanteo y retracto en desahucios de viviendas en Andalucía<sup>99</sup>).

Pues bien, la STC 8/2023, de 22 de febrero<sup>100</sup>, aborda la constitucionalidad del derecho de tanteo y retracto previsto en el DL valenciano 6/2020. Más allá de avalar, de forma discutible, el uso del Decreto-ley por la existencia de una «extraordinaria y urgente necesidad» (como si este instrumento, por sí solo, fuera a solucionar el laberinto del acceso a la vivienda) considera que se trata de «una delimitación del contenido normal del derecho de propiedad de acuerdo con su función social (art. 33.2 CE), que no es indemnizable». Para ello se basa en el razonamiento de la STC 154/2015, de 9 de julio<sup>101</sup>, que trata un supuesto similar de tanteo y retracto en favor de la Administración pero aplicable a la transmisión de viviendas protegidas. Por tanto, a nuestro juicio algunos de los argumentos utilizados por la STC 154/2015 para justificar la constitucionalidad de esta medida, como que ayuda a «evitar conductas fraudulentas», que «no puede reputarse sorpresivo ni inesperado en el marco de un sector del ordenamiento necesariamente expuesto a una fuerte intervención pública», o que sea «habitual que al vendedor le sea indiferente quien sea el comprador», no son generalizables de la vivienda que no tiene la consideración de protegida. Ciertamente, el tanteo y retracto a favor de la Administración es una medida menos intrusiva que otras, como la expropiación de viviendas vacías, e incide básicamente en la elección del adquirente. Con todo, lo cierto es que esta medida sí limita —como cualquier otro derecho de tanteo y retracto— el derecho del propietario a efectos del art. 33.1 CE, por lo que el TC debería haber profundizado más en este aspecto y no limitarse a reproducir los argumentos de la STC 154/2015.

<sup>97</sup> BOE, 287, 1-12-2021.

<sup>98</sup> BOE, 218, 13-8-2020.

<sup>99</sup> BOE, 127, 25-5-2018.

<sup>100</sup> BOE, 77, 31-3-2023.

<sup>101</sup> BOE, 194, 14-8-2015.

### 2.5. *El incumplimiento de la función social ante la inactividad de los propietarios en los casos de okupación de viviendas*

La Ley catalana 1/2023, de 15 de febrero, de modificación de la Ley 18/2007, del derecho a la vivienda, y del libro quinto del Código civil de Cataluña, relativo a los derechos reales, en relación con la adopción de medidas urgentes para afrontar la inactividad de los propietarios en los casos de ocupación ilegal de viviendas con alteración de la convivencia vecinal<sup>102</sup>, pretende abordar las situaciones de okupación añadiendo un nuevo supuesto de incumplimiento de la función de la propiedad en el art. 5.2.g Ley 18/2007: el incumplimiento por parte de los grandes tenedores de iniciar las acciones de desalojo una vez requeridos por la administración competente si la situación de okupación ha provocado una alteración de la convivencia o del orden público o pone en peligro la seguridad o integridad del inmueble. Dicho incumplimiento habilita a la administración a iniciar el procedimiento de desahucio (no se especifica si por la vía administrativa o civil) y hacer efectivo el desalojo del inmueble ocupado en los términos previstos en el nuevo art. 44bis Ley 18/2007. Las comunidades de propietarios también quedan habilitadas para denunciar los hechos ante el Ayuntamiento para que actúe en consecuencia (se reforma el art. 553-40.1 y 2 del Código Civil de Cataluña<sup>103</sup>).

La problemática radica en que el incumplimiento se considera, además, una sanción grave (art. 124.1.k Ley 18/2007) que «es causa de la adquisición temporal del uso de la vivienda por un plazo de siete años por parte del ayuntamiento del municipio donde esté situado el inmueble». Más allá de habilitar al Ayuntamiento a inmiscuirse en una cuestión de naturaleza privada sin preverse una fiscalización de su actuación, nótese que la norma no aclara qué procedimiento va a seguir la administración para concretar la adquisición temporal ni menciona en ningún momento el inicio de un procedimiento expropiatorio (como sí tiene lugar en el art. 42.7 Ley 18/2007, al que podía haberse remitido). De este modo el legislador catalán está regulando una expropiación encubierta de las facultades de uso y disfrute del propietario sin compensación que es, por tanto, inconstitucional.

Además, en nuestra opinión la Ley catalana 1/2023 es una muestra de la incorrecta aplicación de la función social de la propiedad. El legislador basa la intervención de la administración en una alteración de la convivencia o puesta en peligro de la integridad del inmueble por parte del okupa, lo que

<sup>102</sup> BOE, 55, 6-3-2023.

<sup>103</sup> Ley 5/2006, de 10 de mayo, del libro quinto del Código Civil de Cataluña, relativo a los derechos reales (BOE, 148, 22-6-2006).

debería resolverse en el marco de las relaciones de vecindad o, en su caso, en sede de propiedad horizontal, por ej. habilitando a las comunidades de propietarios a interponer por sí mismas las acciones posesorias pertinentes. Así tuvo lugar en la STC 301/1993, de 21 de octubre<sup>104</sup>, en relación con el art. 19 de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal<sup>105</sup>. No es de recibo, pues, que se utilice la función social de la propiedad como pretexto para habilitar a la administración a interponer acciones judiciales y expropiar un bien sin la debida compensación.

### 3. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROPIEDAD DE LA VIVIENDA EN LA LEY POR EL DERECHO A LA VIVIENDA

En el epígrafe anterior se ha analizado la doctrina del TC sobre el derecho de propiedad de una vivienda sobre la base de la normativa autonómica promulgada como reacción a la crisis financiera internacional. La tercera y última etapa hasta la fecha es la configuración del derecho de propiedad sobre una vivienda en la Ley 12/2023, que se analiza a continuación.

#### 3.1. *El nuevo régimen del derecho de propiedad de una vivienda*

La Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda es la primera ley de vivienda a nivel estatal en democracia, y tiene por objeto «regular, para todo el territorio español, las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con la vivienda y, en particular, el derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada y al disfrute de la misma». Para ello la norma define conceptos clave como vivienda, infravivienda o sinhogarismo, establece líneas de actuación en materia de vivienda, rehabilitación, regeneración y renovación urbana, busca la colaboración entre las administraciones públicas, mejora la transparencia en las operaciones de compra y arrendamiento de vivienda e introduce medidas de contención de precios en la regulación de los contratos de arrendamiento de vivienda. Además, la Ley 12/2023 regula el régimen jurídico básico del derecho de propiedad de vivienda detallando su contenido, y lo hace partiendo de una concepción estatutaria de este derecho alejada del

<sup>104</sup> BOE, 268, 9-11-1993.

<sup>105</sup> BOE, 176, 23-7-1960. El art. 19 preveía la posibilidad de privar del uso del piso o local si se desarrollaba en el inmueble o en el resto del inmueble actividades no permitidas en los estatutos, dañosas para la finca, inmorales, peligrosas, incómodas o insalubres.

Derecho civil y congruente con la aproximación y primacía precedente de su vertiente institucional. Lo primero se deduce del art. 10.1.a) Ley 12/2023, que dispone que el derecho de propiedad comprende «las facultades de uso, disfrute y disposición de la misma conforme a su calificación, estado y características objetivas, *«de acuerdo con la legislación en materia de vivienda y la demás que resulte de aplicación (la cursiva es nuestra)»*<sup>106</sup>; lo segundo de su exposición de motivos, que defiende que la relevancia del derecho a la vivienda permite modular «tanto el derecho de propiedad, como la libertad de empresa, cuando operan en el sector de la vivienda, desde el doble punto de vista de la función social que deben cumplir y del interés general, respectivamente (arts. 33.2, 38, 128.1 y 131.1 CE)».

De esta forma, el legislador estatal va un paso más allá y en lugar de afectar únicamente a las facultades de uso y disfrute como en la normativa autonómica, lo hace con el régimen general del derecho de propiedad sobre una vivienda. Así se pronunciaba el Consejo General del Poder Judicial sobre el Proyecto (2022: 53): «parece consagrar una concepción estatutaria del derecho de la propiedad privada sobre la vivienda en el sentido de que en él se integran, tan solo, los derechos o facultades que la norma administrativa tipificadamente concede». De hecho, nótese que los arts. 10 y 11 Ley 12/2023 se basan en la competencia del Estado en materia de legislación civil (Disposición Final séptima), de forma que las facultades inherentes a la propiedad de una vivienda pasarían a un régimen especial. Además, corresponderá a la Administración competente «velar por el pleno ejercicio de los derechos de la propiedad de vivienda» (art. 10.2). De este modo, se estaría creando una tenencia tutelada por el Estado (Nasarre Aznar, 2022: 10) donde la Administración competente podría imponer al propietario, función social mediante y sobre la base de los arts. 10 y 11 Ley 12/2023, el alquiler forzoso y/o la okupación forzosa de segundas residencias a personas en riesgo de exclusión social, o la prohibición de realizar determinadas actividades no residenciales, como una actividad económica o el arrendamiento con finalidades turísticas, o la imposibilidad de alquilarla o transmitirla a terceros, etc. Todas estas medidas respetarían la utilidad económica individual del propietario si se

---

<sup>106</sup> El art. 11.1.a) Ley 12/2023 regula el correlativo deber derivado de la propiedad de una vivienda: «Uso y disfrute propios y efectivos de la vivienda conforme a su calificación, estado y características objetivas, de acuerdo con la legislación en materia de vivienda y la demás que resulte de aplicación, garantizando en todo caso la función social de la propiedad».

continúa delegando la vertiente individual en un segundo plano, lo que debe rechazarse<sup>107</sup>.

### 3.2. *La inconstitucionalidad de una expropiación sin compensación*

En nuestra opinión, el legislador es consecuente con un posicionamiento del TC que ha puesto en un segundo plano no solo la vertiente individual del derecho de propiedad sobre una vivienda (sin poner la utilidad privada individual en relación con el haz de facultades previsto en el CC) sino también la relevancia del derecho de propiedad (dimensión institucional) tanto en su vertiente económica como en su vinculación con la libertad individual. En efecto, la conexión entre el derecho de propiedad con la defensa de una vertiente patrimonial del libre desarrollo de la personalidad es inexistente en la jurisprudencia constitucional (Rodríguez de Santiago, 2008b: 165).

En este sentido, la STC 37/2022, de 10 de marzo<sup>108</sup>, enfatizó la doble dimensión de la vivienda, no sólo como marco necesario para el desarrollo de otros derechos fundamentales (arts. 10.1, 18.1 y 18.2 CE), sino también como un «importante activo patrimonial y, por ende, el objeto de un sector del mercado —el mercado inmobiliario—, lo cual le otorga una innegable relevancia desde la perspectiva de la actividad económica, el mercado único y la regulación del tráfico patrimonial privado». La exposición de motivos de la Ley 12/023 se refiere a la vivienda como un «pilar central del bienestar social» y un «factor determinante de la estructuración espacial», por lo que se enfoca básicamente en la primera dimensión, obviando la segunda. No lo hace así el informe del CGPJ (Consejo General del Poder Judicial, 2022: 52), para quien la vivienda es «el principal activo de la familia de forma que puede resultar inoportuna la alteración de su estatuto básico, en momentos de crisis económica como la actual» (en efecto, baste recordar que la riqueza inmobiliaria representaba el 69,7% de los activos totales de las familias en 2019 (Gavilán, 2022: 7), lo que denota su importancia como activo económico), y parte de la doctrina, que pone de relieve la contradicción de adquirir inmuebles como instrumento de ahorro, por un lado, y la imposición de mecanismos de

<sup>107</sup> Ya la STS de 21 de febrero de 1981 (Aranzadi-Weslaw: RJ 1981\1147) defendía que «por mucho que se enfatice sobre la mutación sufrida por el derecho de propiedad en materia urbanística [...] la propiedad del particular sigue siendo algo más que una simple función pública o social, puesto que conserva su núcleo primario de derecho subjetivo, uno de los principales de los que integran la constelación de derechos de la personalidad, amparado en la cobertura legal que le proporciona el C. Civ. (arts. 348, 349, 350) y la propia Constitución española (art. 33)».

<sup>108</sup> BOE, 84, 8-4-2022.

limitación excesivos por parte del legislador, por otro. De hecho, también se propone que este ahorro se incorpore en el concepto de función social de la propiedad (Messía de la Cerda Ballesteros, 2020: 3451-3452). De esta forma, la función social de la propiedad no sería suficiente para que la Ley 12/2023 modificase por entero el régimen de la propiedad de una vivienda al ir en contra del modelo económico que prevé la CE<sup>109</sup>. Además, la propia STC 37/2022 ya puso de relieve que la vivienda es un marco necesario para el desarrollo de otros derechos fundamentales, lo que tampoco puede dejarse al arbitrio del legislador.

La finalidad de la Ley 12/2023 es, en fin, llevar a cabo una expropiación sin compensación para los propietarios, de ahí la inconstitucionalidad de los preceptos comentados (arts. 10.1.a) y 11.1.a).

La doctrina sitúa esta evolución legislativa en «la novedosa construcción del derecho a la vivienda como un derecho subjetivo», cuya obligación se ha delegado a los propietarios privados amparándose en la función social ante la ineficacia e ineficiencia de los poderes públicos para cumplir con este objetivo (Mayor del Hoyo, 2022). Las promesas incumplidas, pues, han derivado en una perversión del Derecho privado y de la propiedad de una vivienda, que lleva aparejada unos gravámenes que, por un lado, no aportan un beneficio claro para la sociedad (baste como ejemplos la expropiación forzosa de viviendas vacías o el régimen de control de rentas del alquiler) y, por otro, supone una discriminación de los propietarios respecto a aquellos que tienen otro tipo de riqueza (Storme y Helsen, 2018: 142-143). Un claro ejemplo lo encontramos en la okupación de viviendas, que fue amparada por el Real Decreto-ley 11/2020 bajo determinadas condiciones subjetivas (los propietarios debían ser personas jurídicas o personas físicas titulares de más de diez viviendas y los okupas debían encontrarse en una situación de vulnerabilidad), de modo que el Juez tenía la facultad de suspender el lanzamiento. Pues bien, la STC 9/2023, de 22 de febrero<sup>110</sup>, defiende que no se trata «de una regulación con vocación de generalidad ni de la vertiente individual ni de la vertiente institucional del derecho de propiedad sobre la vivienda» y «que incide mínimamente y de forma temporal sobre la posesión o capacidad de disposición». Como apunta el voto particular de la sentencia y con el que

---

<sup>109</sup> Defiende Nieto Carol, 2019: 176, que bajo el art. 33.2 CE «no cabe compatibilizar este precepto constitucional con la idea, desarrollada por algunos pensadores, según la cual el propietario no es un auténtico dueño, sino un mero gestor de la cosa poseída que la ha de emplear precisamente para lo que los órganos representativos del interés general decidan en cada caso».

<sup>110</sup> BOE, 77, 31-3-2023.

coincidimos, el legislador condiciona el poder de disposición, que de hecho se ha ido prorrogando sucesivamente (de momento hasta el 30 de junio de 2023 por Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre<sup>111</sup>) descargando de esta manera un deber de la administración en los propietarios privados (Simón Moreno, 2021: 2198)<sup>112</sup>.

En este marco debe recordarse que existe una fuerte relación entre los derechos de propiedad privada efectivos y la democracia, ya que los derechos de propiedad contribuyen a crear las condiciones económicas conducentes a su preservación y a generar la riqueza que puede servir de base para oponerse a la concentración del poder en el Estado. Como resultado, una fuerte protección de los derechos de propiedad también depende del sistema político adoptado, siendo los que mejor protegen la propiedad aquellos con democracias más sanas (O'Driscoll and Hoskins, 2003: 1 y ss.). En fin, que poner la libertad del individuo en manos del Estado puede tener efectos indeseables para nuestro sistema democrático.

#### IV. REFLEXIÓN FINAL

La Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda pretende convertir al derecho de propiedad privada sobre una vivienda en una tenencia tutelada por el Estado y las Comunidades Autónomas, lo que significa en la práctica la regulación de un nuevo régimen especial de la propiedad para este bien, como sucede con el suelo urbano, las minas o las aguas. El legislador estatal, sin embargo, actúa en consonancia con la paulatina erosión del derecho de propiedad privada desde la aprobación de la CE. En efecto, el TC ha incluido la función social dentro del contenido intrínseco del derecho de propiedad y ha priorizado su vertiente institucional en conexión con el derecho a la vivienda, delegando su vertiente individual a una vaporosa utilidad económica.

En nuestra opinión, la función social debe considerarse como algo externo al contenido del derecho de propiedad privada que puede ciertamente delimitarlo, pero lo que no es admisible es que el legislador y el TC obvien sistemáticamente: primero, la aplicación del principio de proporcionalidad dado que el derecho de propiedad es un derecho fundamental; segundo, la vertiente económica del derecho de propiedad en general y de la vivienda en particular,

<sup>111</sup> BOE, 311, 28-12-2022.

<sup>112</sup> «Una privación completa, aunque sea temporal, de la disponibilidad del bien inmueble y de su utilidad económica convierte la propiedad en una carga que se impone exclusivamente a los propietarios afectados para la utilidad de todos».

así como su relevancia para proteger la libertad del individuo, dado que también forma parte de la vertiente institucional del derecho; tercero, que no puede desligarse por completo el art. 33.1 CE y su contenido esencial de la configuración del derecho de propiedad en el Código Civil español y de las facultades de uso, disfrute y disposición que permiten la obtención de una utilidad económica; y cuarto, que la función social de la propiedad no es un cajón de sastre para habilitar cualquier intervención de la Administración en la esfera privada, como la prevista en la Ley catalana 1/2023. Bajo estos parámetros puede defenderse la inconstitucionalidad de los arts. 10.1.a) y 11.1.a) Ley 12/2023 al sustraer del CC el derecho de propiedad privada (lo que no puede justificarse, ni en el momento del nacimiento del concepto, por la función social), lo que supone una expropiación encubierta sin compensación, así como de las expropiaciones a las viviendas vacías, la obligación de ofrecer un alquiler social previamente a la interposición de una demanda de desahucio, el trato distinto e injustificado a las personas jurídicas propietarias de viviendas vacías o la afectación del contenido esencial del derecho de propiedad por la normativa autonómica. Otras medidas pueden plantear problemas de constitucionalidad en el futuro, como el régimen de contención de rentas de los contratos de alquiler o los derechos de tanteo y retracto legales a favor de la Administración. Finalmente, el régimen de control de rentas que prevé la Ley 12/2023 provocará en las zonas tensionadas los mismos (y contraproducentes) efectos que la Ley catalana 11/2020, por lo que no contribuirá a mejorar la asequibilidad de la vivienda.

## **Bibliografía**

- Agudo González, J. (2011). Concepción estatutaria y propiedad inmobiliaria. *Revista de Administración Pública*, 185, 9-47.
- Aguilera Vaqués, M. (2018). Artículo 33. En C. Montesinos Padilla, P. Pérez Tremps y A. Sáiz Arnaiz (dirs.). *Comentario a la Constitución española: 40 aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra* (pp. 705-713). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Alexy, R. (2011). Los derechos fundamentales y el principio de proporcionalidad. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 91, 11-29. Disponible en: <https://bit.ly/3B8K8Da>.
- Anticipa Real Estate (2019). La rehabilitación de vivienda, clave para aumentar el parque de alquiler y bajar los precios. *Anticipa Real Estate*, 06-05-2019. Disponible en: <https://bit.ly/3nHejVC>.
- Argelich Comelles, C. (2021). El derecho de propiedad en el sistema autonómico de expropiación temporal de viviendas vacías para alquiler social. En Instituto de Estudios Económicos (dir.). *La propiedad privada en España La necesidad de*

- reconocer los derechos de propiedad en materia de vivienda. Índice de Derecho de Propiedad 2020* (pp. 75-79). Madrid: Instituto Estudios Económicos.
- (2023). *Ley por el derecho a la vivienda*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.
- Argelich Comelles (2016). La historia de un fracaso o la expropiación temporal del uso de las viviendas vacías. *Diario La Ley*, 8879.
- Arias Martínez, M. A. (2019). Las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la reciente jurisprudencia constitucional. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva Época*, 11, 106-121. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/real.v0i11.10602>.
- Arruñada, B. (2021). La seguridad jurídica en España. *Fundación de Estudios de Economía Aplicada* [blog], 14-08-2020. Disponible en: <https://bit.ly/3VGoBv7>.
- (2022). Comentario a las nuevas regulaciones del alquiler. *Apuntes 2022*, 12, 1-16. Fundación de Estudios de Economía Aplicada. Disponible en: <https://bit.ly/44CdQOu>.
- Blaufarb, R. (2016). *The Great Demarcation: The French Revolution and the invention of modern property*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199778799.001.0001>.
- Cárdenas Gracia, J. (2019). Un recorrido por el Estado-nación: hacia un constitucionalismo mundial. En L. Ernesto Orozco Torres *et al.* (eds.). *100 años de Constitución. Estudios multidisciplinares* (pp. 49-87). Ciudad de México: Tirant lo Blanch.
- Consejo General del Poder Judicial (2022). Informe sobre el anteproyecto de Ley por el derecho a la vivienda. *Poder Judicial, España*, 27-01-2022. Disponible en: <https://bit.ly/3NLH0Vo>.
- Cuevas, I. C. y Poyanco Bugueño, R. (2020). La privación parcial al derecho de propiedad ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos frente a medidas de recorte o suspensión de remuneraciones y beneficios sociales. *Revista Ius et Praxis*, 3, 131-156. Disponible en: <https://doi.org/10.4067/S0718-00122020000300131>.
- Díez Picazo, L. (1991). Algunas reflexiones sobre el derecho de propiedad privada en la Constitución. En S. Martín Retortillo (coord.). *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría* (pp. 1257-1270). Madrid: Civitas.
- Elías Méndez C. (2010). El modelo constitucional austriaco desde la perspectiva de su interacción con el Derecho de la Unión Europea. *Revista Española de Derecho Constitucional Europeo*, 14, 137-173.
- Fernández Nieto, J. (2008). *Principio de proporcionalidad y derechos fundamentales: una perspectiva desde el derecho público común europeo*. Madrid: Dykinson.
- Florencia Pasquale, M. (2014). La función social de la propiedad en la obra de León Duguit: una re-lectura desde la perspectiva historiográfica. *Historia constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, 15, 93-111.

- García Montalvo, J., Monras, J. y María Raya, J. (2023). *Los efectos de la limitación de precios de los alquileres en Cataluña*. Barcelona: ESADE. Disponible en: <https://bit.ly/44ASH7w>.
- García Teruel, R. M. y Nasarre Aznar, S. (2022). Quince años sin solución para la vivienda. La innovación legal y la ciencia de datos en política de vivienda. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 789, 183-224.
- Gavara de Cara, J. C. (2003). El principio de proporcionalidad como elemento de control de la constitucionalidad de las restricciones de los derechos fundamentales. *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, 3, 1803-1830.
- Gavilán, Á. (2022). *Principales resultados de la encuesta financiera de las familias (EFF) 2020*. Madrid: Banco de España. Disponible en: <https://bit.ly/42fVGAy>.
- Gayo, L. (2020). *El mercado de la vivienda en España entre 2014 y 2019*. Madrid: Banco de España. Disponible en: <https://bit.ly/44AWyBs>.
- Gayo de Arenzana, L. (1994). Configuración constitucional de la propiedad privada. En Ministerio de Justicia (ed.). *Sistema económico de la Constitución española* (pp. 579-618). Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia.
- Instituto Nacional de Estadística (2021). *Encuesta de características esenciales de la población y las viviendas*. Madrid: INE. Disponible en: <https://bit.ly/42t5NSi>.
- Locke, J. (1690). *The Second treatise of civil government*. Disponible en: <https://bit.ly/41dsgSf>.
- Lothar, M. (2009). ¿El contenido esencial como común denominador de los derechos fundamentales en Europa? *Revista Española de Derecho Constitucional Europeo*, 11, 165-188.
- López y López, Á. M. (2018). *La disciplina constitucional de la propiedad privada*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Mayor del Hoyo, M. V. (2022). La propiedad de vivienda ante la ocupación ilegal y las nuevas tendencias normativas: ¿una nueva vulnerabilidad? En *Grandes Tratados. Vulnerabilidad patrimonial: retos jurídicos* (pp. 131-162). Madrid: Thomson Reuters Aranzadi.
- Menéndez Sebastián, E. M. y Tolivar Alas, L. (2008). El derecho de propiedad desde la perspectiva del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En *Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al Prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo* (pp. 1797-1824). Zaragoza: Gobierno de Aragón.
- Messía de la Cerda Ballesteros, J. A. (2020). La función social de la propiedad de la vivienda y las normativas autonómicas. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 782, 3417-3465.
- Mirow, M. C. (2010) The social-obligation norm of property: Duguit, Hayem, and Others. *Florida International University Legal Studies Research Paper Series*. 22, 191-226.
- Nasarre Aznar, S. (2022). *El Proyecto de Ley de vivienda 2022*. Madrid: Fedea. Disponible en: <https://bit.ly/3pj7L9G>.
- (2020). *Los años de la crisis de la vivienda*. Valencia: Tirant lo Blanch.

- Nasarre Aznar, S. y Simón Moreno, H. (2013). Fraccionando el dominio: las tenencias intermedias para facilitar el acceso a la vivienda. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 739, 3063-3122.
- Nasarre Aznar, S., García, M. O., Simón Moreno, H., Xerri, K., Molina Roig, H. (2018). Tenancies as an alternative to homeownership in Spain, Portugal and Malta? The legal drivers in a european context. En C. Schmid (ed.). *Tenancy law and housing policy in Europe* (pp. 67-117). Cheltenham: Elgar Law Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.4337/9781788113984.00011>.
- Nieto Carol, U. (2019). El modelo económico de la constitución. En V. Garrido Mayol. y U. Nieto Carol (dirs.). *La Constitución española en su 40 aniversario* (pp. 1-292). Valencia: Tirant lo Blanch.
- O'Driscoll, G. P. y Hoskins, L. (2003). *Derechos de propiedad. La clave del desarrollo económico*. Washington D.C.: CATO Institute. Disponible en: <https://bit.ly/42vnIYC>.
- Parejo Alfonso, L. J. (2001). Algunas consideraciones sobre el derecho de propiedad a la luz de la jurisprudencia. En L. M. López Guerra (coord.). *Estudios de Derecho Constitucional: homenaje al profesor D. Joaquín García Morillo* (pp. 1-728). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Peces-Barba Martínez, G. (2011). Primera parte: Fundamentos ideológicos y elaboración de la Declaración de 1789. En G. Peces-Barba Martínez, E. Fernández García y R. de Asís Roig (dirs.). *Historia de los derechos fundamentales. Siglo XVIII. Tomo II* (pp. 121-216). Madrid: Dykinson.
- Pérez Luño, A-E. y Rodríguez de Quiñones y de Torres, A. (1996). Artículo 33. Propiedad privada y herencia. En O. Alzaga Villaamil (coord.). *Comentarios a la Constitución Española de 1978. Tomo III*. Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas.
- Quadra-Salcedo Janini, T. de la (2022). *Los derechos fundamentales económicos en el Estado social*. Madrid: Marcial Pons.
- Rey Martínez, F. (2006). El devaluado derecho de propiedad privada. Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987, 26 de marzo. *Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, 55, 959-998. Disponible en: <https://doi.org/10.15581/011.31846>.
- Robinson, J. A, Daron Acemoglu, S. J. y Cantoni, D. (2007). *From Ancien Régime to Capitalism: the French Revolution as a natural experiment*, 221-256. Disponible en: <https://bit.ly/44AaHid>.
- Rodríguez Calero, J. (2000). La garantía de los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico italiano: el contenido esencial y la protección de amparo. *Anuario de la Facultad de Derecho*, 18, 489-510.
- Rodríguez Molinero, M. (1994). Entre liberalismo y socialismo: la regulación constitucional de la propiedad privada. En *Sistema económico de la Constitución española* (pp. 1131-1139), (vol. 1). Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia.
- Rodríguez de Santiago J. M. (2008a). Artículo 33. En M. E. Casas Baamonde y M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer (dir.). *Comentarios a la Constitución espa-*

- ñola: XXX aniversario* (pp. 898-922). Las Rozas (Madrid): Fundación Wolters Kluwer.
- (2008b). Las garantías constitucionales de la propiedad y de la expropiación forzosa a los treinta años de la Constitución española. *Revista de Administración Pública*, 177, 157-194.
- (2018). Una revolución silenciosa (i): la propiedad privada. *Almacén de Derecho*, 15-6-2018. Disponible en: <https://bit.ly/3M6veE6>.
- Romano, A. (2010). Los ordenamientos constitucionales de Letonia, Estonia y Lituania. *Revista Española de Derecho Constitucional Europeo*, 14, 264.
- Sánchez-Parodi, I. A. (2021). El derecho de propiedad y la limitación de la renta en los contratos de arrendamiento residenciales en Cataluña. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 787, 2875-2927.
- Simón Moreno, H. (2013). *El proceso de armonización de los derechos reales en Europa*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- (2021). La ocupación de viviendas sin título habilitante y los derechos fundamentales y humanos en conflicto. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 97, 2161-2212.
- Simou, S. (2017). La configuración filoclimática del derecho de propiedad. *InDret*, 3, 1-66. Disponible en: <https://bit.ly/3LIj02T>.
- Storme, M. E. y Helsen, F. (2018). The function of private property and its future. En M.<sup>a</sup> E. Lauroba Lacasa y J. Tarabal Bosch. *El Derecho de Propiedad en la Construcción del Derecho Privado Europeo* (pp. 133-151). Valencia: Tirant lo Blanch.