

PROPIEDAD PRIVADA Y DERECHO A LA VIVIENDA: LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD COMO RESPUESTA A LA CRISIS HABITACIONAL EN ESPAÑA

Private property and the right to housing:
the social function of the property as a response
to the housing crisis in Spain

LUCÍA MOLINA MARTÍNEZ
Universidad de Alicante
lucia.molina@ua.es

Cómo citar/Citation

Molina Martínez, L. (2025).

Propiedad privada y derecho a la vivienda: la función social de la propiedad
como respuesta a la crisis habitacional en España.

Derecho Privado y Constitución, 47, 15-62.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/dpc.47.01>

(Recepción: 11/9/2025; aceptación tras revisión: 7/10/2025; publicación: 18/12/2025)

Resumen

La presente investigación analiza el acceso a la vivienda en España a la luz de la actual crisis habitacional, marcada por un modelo residencial frágil y una dependencia estructural del mercado privado. En este contexto, se examina el art. 47 CE, destacando su configuración como principio rector y las limitaciones que ello comporta, al tiempo que se confronta con los estándares internacionales y europeos que reclaman una tutela más efectiva de la vivienda. El estudio se detiene también en la Ley 12/2023, primera norma estatal en la materia, que opta por una regulación de la dimensión objetiva del derecho a la vivienda y proyecta su garantía sobre la dinámica del mercado privado. Finalmente, se aborda el recurso a la función social de la propiedad como herramienta de intervención, señalando las tensiones constitucionales que plantea respecto de la preservación del contenido esencial del derecho de propiedad, así como la necesidad de atender al juicio de proporcionalidad para valorar la constitucionalidad de las restricciones impuestas a los propietarios.

Palabras clave

Derecho a la vivienda; derecho de propiedad; crisis habitacional; Ley 12/2023; función social de la propiedad.

Abstract

This research analyses access to housing in Spain in light of the current housing crisis, marked by a fragile residential model and structural dependence on the private market. In this context, Article 47 of the Spanish Constitution is examined, highlighting its configuration as a guiding principle and the limitations that this entails, while also comparing it with international and European standards that call for more effective protection of housing. The study also focuses on Law 12/2023, the first state regulation on the subject, which opts for a regulation of the objective dimension of the right to housing and projects its guarantee onto the dynamics of the private market. Finally, it addresses the use of the social function of property as a tool for intervention, pointing out the constitutional tensions it raises with regard to the preservation of the essential content of the right to property, as well as the need to consider the proportionality test in order to assess the constitutionality of the restrictions imposed on property owners.

Keywords

Right to housing; property rights; housing crisis; Law 12/2023; social function of property.

SUMARIO

I. EL ACCESO A LA VIVIENDA EN ESPAÑA: CRISIS HABITACIONAL Y GESTIÓN DEL PARQUE RESIDENCIAL POR LOS PODERES PÚBLICOS. II. EL DERECHO CONSTITUCIONAL A UNA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA: CONTENIDO Y ALCANCE DEL ARTÍCULO 47 CE: 1. Parámetros internacionales y europeos sobre la tutela del derecho a la vivienda. 2. Naturaleza y configuración del derecho a la vivienda digna y adecuada en la Constitución española: obligaciones de los poderes públicos y exigibilidad judicial de la garantía de acceso habitacional. III. EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN LA LEY POR EL DERECHO A LA VIVIENDA: AUSENCIA DE GARANTÍA DE ACCESO HABITACIONAL Y PROYECCIÓN EN EL MERCADO PRIVADO DE LA DIMENSIÓN OBJETIVA. IV. LA CRISIS HABITACIONAL Y EL RECURSO A LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD PRIVADA DE LA VIVIENDA: 1. Evolución del derecho de propiedad: de la visión liberal a la concepción estatutaria. 2. Contenido esencial del derecho de propiedad y proporcionalidad en la garantía del derecho a la vivienda. V. A MODO DE CONCLUSIÓN. *BIBLIOGRAFÍA.*

I. EL ACCESO A LA VIVIENDA EN ESPAÑA: CRISIS HABITACIONAL Y GESTIÓN DEL PARQUE RESIDENCIAL POR LOS PODERES PÚBLICOS

España enfrenta una crisis habitacional de carácter estructural que, por su magnitud y persistencia, se ha consolidado como uno de los principales retos sociales, económicos y legislativos del país¹. Las dificultades para acceder a una vivienda digna y asequible afectan de manera creciente a amplias capas de la población, alimentadas por un mercado inmobiliario tensionado y por la implementación de medidas legislativas que han tenido un impacto modesto o, incluso, contraproducente en favorecer el acceso a la vivienda de los colectivos más necesitados de protección². Los indicadores del sector evidencian un

¹ El Defensor del Pueblo viene señalando desde hace años la relevancia del problema en sus informes anuales. En el más reciente (2024: 95) advierte que la crisis habitacional continúa profundizando las desigualdades entre la ciudadanía y afectando a su bienestar, e insta a los poderes públicos a adoptar con determinación las medidas normativas necesarias para su corrección.

² García Teruel y Nasarre Aznar (2022: 185-208) han analizado exhaustivamente las medidas legislativas adoptadas hasta ahora en materia de vivienda en nuestro país,

deterioro sostenido en la asequibilidad de la vivienda, con un aumento acelerado de los precios de compra y alquiler muy por encima del crecimiento de los ingresos medios. Esta dinámica ha ampliado la brecha entre el coste de acceso a la vivienda y la capacidad económica de los hogares, obligando a destinar una proporción creciente de la renta a este bien de primera necesidad³. La situación se ve agravada por la restricción en el acceso al crédito hipotecario derivada de estrictos requisitos de solvencia⁴, así como por la insuficiencia de ayudas o subsidios habitacionales efectivos, lo que conlleva que un número ascendente

ofreciendo conclusiones, respaldadas en la evidencia empírica, que ponen de manifiesto su escasa efectividad y la necesidad de replantear en profundidad las políticas públicas en este ámbito.

³ Según datos de Eurostat, entre 2015 y 2023, el precio de adquisición en España se incrementó un 42 % —casi el doble que los salarios—, mientras que el de los alquileres aumentaba un 58 %. Esta misma estadística refleja que los hogares españoles con vivienda en régimen de arrendamiento dedican más del 40 % de sus ingresos al pago de la renta, diez puntos porcentuales por encima de la media de la Unión Europea. Apenas un 35 % de los hogares en España dedica menos de la cuarta parte de sus ingresos al pago del alquiler, muy por debajo de la media de la Unión Europea (48 %), y lejos de países como Alemania (56 %). La situación en 2025 no parece que haya mejorado, pues, según fuentes oficiales, a julio de 2025 el precio de la vivienda había subido un 14,7 % con respecto al año anterior, mientras que el de los alquileres lo hacía un 10,9 %; cifras muy por encima de la inflación, que se sitúa en un 2,4 %.

⁴ A juicio del Defensor del Pueblo (2024: 95), los criterios de solvencia exigidos para la concesión de financiación hipotecaria desplazan a un gran número de personas hacia el mercado del alquiler, afectando especialmente a quienes tienen trabajos precarios o una escasa capacidad de ahorro. En la misma línea, García Teruel y Nasarre Aznar (2022: 193-194) señalan que estas restricciones, derivadas del marco normativo aprobado tras la burbuja inmobiliaria, han excluido a las familias con menos recursos del acceso a la propiedad, dejándoles como única alternativa el arrendamiento, lo que, a su vez, ha contribuido al incremento de su precio. La literatura internacional respalda esta relación entre los criterios de acceso al crédito y la desigualdad en la tenencia de vivienda. Estudios recientes en Suiza (Bolliger *et al.*, 2025) y Noruega (Aastveit *et al.*, 2022) muestran que límites como el *loan-to-value* (LTV) o el *loan-to-income* (LTI) dificultan el acceso a la propiedad para los hogares con menores recursos. Cabe, por tanto, interpretar con cautela los datos más recientes del Instituto Nacional de Estadística, que muestran un incremento del 31,7 % en la constitución de hipotecas respecto al mismo período del año anterior, pues dicho aumento no implica una mejora homogénea en el acceso a la propiedad. Su impacto varía de manera significativa según el perfil socioeconómico de los hogares y la localización geográfica de la vivienda. Así, los hogares con menores ingresos y aquellos situados en determinadas áreas urbanas continúan enfrentando barreras sustanciales para acceder al crédito hipotecario. Véase

de personas, sobre todo pertenecientes a los segmentos de renta baja y media que residen en áreas urbanas, vea limitada o directamente comprometida su capacidad para acceder a una vivienda. Paralelamente, persiste y se intensifica la desigualdad intergeneracional, tanto en el ámbito familiar como en el tejido social, lo que se refleja en un aumento de la divergencia entre la distribución de la renta y la riqueza dentro de los hogares. Esta desigualdad radica, en buena parte, en la revalorización exponencial experimentada por el parque inmobiliario durante los últimos cincuenta años, de manera que las generaciones anteriores —abuelos y padres de los jóvenes actuales— no solo lograron acceder a la vivienda en propiedad, sino que los activos inmobiliarios que adquirieron acumulan en la actualidad plusvalías latentes que revierten en un incremento de su patrimonio⁵. En contraste, la solución habitacional de sus hijos y nietos descansa principalmente en el arrendamiento en el mercado libre, y no porque este sea más asequible, sino como respuesta a la imposibilidad de afrontar el esfuerzo financiero que exige la adquisición de vivienda en propiedad, así como a la necesidad de hallar flexibilidad adaptativa en forma de pisos compartidos, habitaciones subarrendadas u otras fórmulas precarias para distribuir las cargas⁶.

Instituto Nacional de Estadística (2025). *Estadística de hipotecas de julio de 2025*. Disponible en: <https://tinyurl.com/3su8kk4> (último acceso: 13-8-2025).

⁵ Resulta de interés, al respecto, el estudio de Ezquiaga Domínguez (2024: 312 y ss.).

⁶ Según el último informe del Observatorio de Emancipación del Consejo de la Juventud de España (2025: 15-38), únicamente el 15,2 % de las personas de entre 16 y 29 años reside fuera del hogar familiar, lo que constituye el registro más bajo para un segundo semestre desde 2006. La principal barrera a la emancipación sigue siendo el coste de acceso a la vivienda: el precio del alquiler medio ha alcanzado un récord histórico de 1080 euros mensuales (+11,6 % interanual), lo que implica que un joven asalariado que aspire a vivir de forma independiente deba destinar el 92,3 % de su sueldo al pago de la renta. La adquisición de la vivienda tampoco ofrece un escenario esperanzador, ya que el precio medio de la compraventa (192 210 euros) equivale a 14 años de salario juvenil, mientras que la entrada requerida (59 163 euros) exigiría destinar a ella cuatro años de sueldo completamente íntegro. Ante este panorama, ni siquiera la formación educativa y el empleo garantizan en la actualidad el acceso a condiciones de vida independiente temprana, y mucho menos a la propiedad, lo que ha dado lugar a lo que ya se conoce como la «generación inquilina»: el 57,9 % de los jóvenes emancipados vive en régimen de arrendamiento y casi un tercio de ellos comparte piso para poder asumir los gastos. Ahora bien, debe advertirse que los precios de arrendamiento y compraventa presentan variaciones significativas según la región, el tipo de núcleo poblacional y factores como la turistificación o la despoblación, lo que indica que la asequibilidad depende de manera sustancial del contexto territorial. Esta heterogeneidad territorial resulta fundamental para comprender la diversidad de trayectorias de emancipación y las desigualdades en el acceso a la vivienda entre los jóvenes.

La progresiva pérdida de asequibilidad de la vivienda desde la crisis de 2007-2008, pese a la existencia de un sistema financiero teóricamente ya ajustado y reformado, revela, a nuestro entender, deficiencias estructurales e incoherencias internas del modelo residencial español. Este modelo se caracteriza por una escasa atención a su parque de titularidad pública, situado en torno a las 318 000 viviendas, y que vendría a ofrecer cobertura a tan solo el 1,72 % de los hogares españoles⁷, predominantemente a través del régimen de arrendamiento⁸. La presencia de vivienda social en nuestro país es manifiestamente reducida dentro del parque total de vivienda, que se estima actualmente en unos 27 millones de unidades, de los que 19,28 millones son viviendas principales y los 7,71 millones restantes, viviendas secundarias o no permanentes⁹. Casi la totalidad del parque es, pues, de titularidad privada (98,28 %) y pertenece mayoritariamente a personas físicas (90,8 %), quienes suelen concentrar habitualmente uno o dos inmuebles (70,9 %)¹⁰. Asimismo, conviene destacar que aproximadamente 3,8 millones de las viviendas secundarias se encuentran vacías, lo que supone alrededor del 14 % del total de viviendas españolas¹¹.

⁷ Así lo reflejó el Instituto Nacional de Estadística en 2021 y esta es, actualmente, la última cifra de la que se dispone oficialmente. Pueden consultarse los datos en: Instituto Nacional de Estadística (2021). *Censo de Población y Viviendas de 2021*. Disponible en: <https://tinyurl.com/ycy29ez9> (último acceso: 13-8-2025).

⁸ Pese a esta apuesta por el arrendamiento, debe advertirse que el parque de vivienda en alquiler social, entendido en sentido amplio —es decir, incluyendo, junto con las de titularidad pública, las viviendas de titularidad privada gestionadas por entidades sociales y organizaciones del tercer sector—, apenas representa en torno al 3,4 % de los hogares o viviendas principales en España; porcentaje claramente inferior a la media de la Unión Europea, que se sitúa casi cinco puntos porcentuales por encima (8 %), llegando a alcanzar las dos cifras en territorios como Países Bajos (29 %), Austria (24 %), Dinamarca (20 %) o Francia (18 %). Los datos se extraen del Observatorio de vivienda y suelo del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana (2024: 56). Ahora bien, conviene señalar que en España no existe un censo completo de vivienda social ni un concepto equivalente al de otros países europeos, por lo que las cifras proporcionadas deben interpretarse con cautela.

⁹ Estimación del Parque de Viviendas del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. Disponible en: <https://tinyurl.com/yey9u4nw> (último acceso: 13-8-2025).

¹⁰ Observatorio de Vivienda Asequible. Disponible en: <https://tinyurl.com/ytt5pp2y> (último acceso: 13-8-2025).

¹¹ Los datos de viviendas vacías, entendidas estas como aquellas que carecen de contrato de suministro eléctrico o tienen un consumo eléctrico inferior al umbral mínimo establecido, se extraen del Instituto Nacional de Estadística (2021). *Censo de Población y Viviendas de 2021*. Disponible en: <https://tinyurl.com/ycy29ez9> (último acceso: 13-8-2025).

Si ponemos el foco en el régimen de tenencia de las viviendas principales, advertimos que la modalidad mayoritaria es la propiedad (73,6 %), frente al arrendamiento, que representa el 20,4 % —el 17 % de mercado libre y el 3,4 % social—, y la cesión gratuita, con un 6,1 %¹². Con estas cifras, España vendría a ocupar el segundo lugar en la Unión Europea con más porcentaje de viviendas en régimen de propiedad, únicamente superada por Italia (Observatorio de vivienda y suelo del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, 2024: 59). La propiedad, de hecho, ha constituido históricamente la principal forma de tenencia promovida por los poderes públicos en España desde 1960, tendencia que a partir de 1980 se alineó con la financiarización global de la economía, en la que la hipoteca adquirió un papel central en la adquisición de la vivienda. En este contexto, la inversión pública comienza a orientarse a reducir el esfuerzo financiero de los hogares mediante ayudas directas, beneficios fiscales y bonificaciones de los tipos de interés (Pareja Eastaway y San Martín, 1999: 699-714), al tiempo que la construcción de vivienda protegida se consolidaba como un instrumento clave para garantizar el acceso a la vivienda a los sectores con menos recursos. Según registros oficiales, durante la década de los ochenta, la producción de vivienda protegida se mantuvo en torno a las 100 000 unidades anuales, superando en 1985 incluso a la de vivienda libre (Observatorio de vivienda y suelo del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, 2024: 5-6). A partir de la década de los noventa, sin embargo, el peso relativo de la vivienda de protección oficial comienza a descender paulatinamente frente al impulso decidido por la vivienda libre, consolidando la centralidad de la propiedad privada en el modelo residencial español.

La fragilidad de este modelo se evidenció con el estallido de la burbuja hipotecaria, la cual derivó en una crisis habitacional aún vigente y que se ha visto agravada, en los últimos años, por los efectos de la covid-19¹³. Esta crisis financiera fue interpretada por las autoridades gubernamentales como una crisis de déficit. La reacción de los países occidentales fue la implementación de políticas de austeridad orientadas a la contención de la deuda, lo que supuso un freno notable a la promoción de soluciones habitacionales asequibles. En España, estas medidas se tradujeron en un desplome de la vivienda oficial: de las 68 587 unidades construidas en 2008 se pasó a 17 059

¹² Instituto Nacional de Estadística (2024). *Encuesta de Condiciones de Vida de 2024*. Disponible en: <https://tinyurl.com/mwb34y7h> (último acceso: 13-8-2025).

¹³ Adviértase que, entre 2008 y 2021, se registraron oficialmente 670 635 desalojos, que afectaron a cerca de dos millones de personas, y que en 2010 se iniciaron más de 248 ejecuciones hipotecarias diarias. Consejo General del Poder Judicial, *Efecto de la crisis en los órganos judiciales*. Disponible en: <https://tinyurl.com/26sp7wda> (último acceso: 13-8-2025).

en 2013 y a tan solo 4938 en 2017 (Observatorio de vivienda y suelo del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, 2024: 6). Paralelamente, el gasto social en vivienda, que inicialmente aumentó un 25 % entre 2008 y 2011, sufrió una caída de casi el 50 % entre 2011 y 2017 (*ibid.*: 57). Por su parte, el Plan Estatal de Vivienda 2013-2016 vino a limitar el número de programas, los tipos y las cuantías de las ayudas, así como los colectivos beneficiarios, promoviendo el alquiler como modalidad preferente de tenencia (Vaquer Caballería, 2016: 21). Los planes estatales que le han seguido (2018-2021 y 2022-2025) han continuado reforzando esta orientación mediante la concesión de ayudas al alquiler a ciudadanos en situación de vulnerabilidad, así como incentivos a promotores y adquirentes de inmuebles con rentas asequibles para incrementar el parque de viviendas en alquiler social. En ninguno de estos tres planes se ha contemplado un mecanismo de financiación crediticia ni se han fijado objetivos para la construcción de viviendas protegidas¹⁴. Todo ello ha derivado en un desplazamiento progresivo al mercado del alquiler de los estratos sociales con menor capacidad económica, quienes enfrentan de manera especialmente significativa los efectos de la crisis de asequibilidad habitacional. Dichos efectos se han visto intensificados por un marco normativo insuficiente, caracterizado por la ausencia de reformas estructurales capaces de transformar de manera sostenible el modelo habitacional (García Teruel y Nasarre Aznar, 2022: 185-208). Así, en el ámbito estatal, las sucesivas reformas de la Ley de Arrendamientos Urbanos (1994) —en 2013, 2015, 2018, 2019 y 2023— se han producido al margen de los estándares europeos en materia de estabilidad y seguridad en el alquiler, mientras que algunas legislaciones autonómicas, como la catalana¹⁵, han tolerado de forma implícita la precarización de la vivienda como respuesta a las dificultades de acceso, consolidándose así un marco regulatorio incapaz de garantizar soluciones duraderas¹⁶.

¹⁴ Según el Observatorio de vivienda y suelo del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana (2024: 6), de hecho, la construcción anual de vivienda protegida ha oscilado, en el período que va desde 2018 a 2023, entre 5191 y 10 637 unidades.

¹⁵ El art. 2.6 del Decreto Ley 50/2020, de 9 de diciembre, introdujo durante la pandemia la figura de los denominados «alojamientos colaborativos», permitiendo la obtención de la cédula de habitabilidad para pisos de 24 m², siempre que dispongan de 12 m² de espacios comunes complementarios.

¹⁶ Resulta ilustrativo que, en 2024, se hayan registrado un total de 27 564 desahucios, con un 74,6 % atribuibles al impago del alquiler, y que únicamente en el primer trimestre del año se hayan producido ya 7334 desahucios. Consejo General del Poder Judicial, *Efecto de la crisis en los órganos judiciales*. Disponible en: <https://tinyurl.com/26sp7wda> (último acceso: 13-8-2025).

La crisis habitacional no solo ha revelado la trascendencia para el bienestar personal y social de la vivienda, sino que ha expuesto las costuras de un sistema históricamente caracterizado por la desatención y la desinversión del parque público de vivienda, así como por la ausencia de estructuras jurídicas sólidas que proporcionen una respuesta habitacional a aquellos sectores de la población en situación de vulnerabilidad económica. La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y las resoluciones de los órganos de supervisión de los tratados, sensibles a este contexto, han venido impulsando, desde hace ya algunos años, una interpretación más garantista del derecho a la vivienda, que ha tenido una cierta acogida en nuestro país a través, principalmente, de los estatutos de autonomía y las normas autonómicas. Desde 2013, de hecho, los legisladores autonómicos vienen aprobando medidas dirigidas a los propietarios sobre la base de la función social de la propiedad (art. 33.2 CE), con el fin de reforzar la seguridad en la tenencia de los colectivos más afectados por la crisis habitacional. No obstante, las objeciones competenciales planteadas por el Tribunal Constitucional (TC) a buena parte de estas iniciativas han obligado a un replanteamiento en clave estatal, que ha cristalizado en la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (LDV), primera norma de alcance general aprobada en este ámbito a nivel nacional. Su aprobación se enmarca en un contexto normativo, político y jurisprudencial particularmente intenso, en el que confluyen, por un lado, la creciente presión derivada de las dificultades en el acceso a una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE), y, por el otro, la necesidad de compatibilizar la garantía de acceso habitacional con la salvaguarda del derecho a la propiedad privada (art. 33 CE). La LDV proyecta esa inevitable fricción entre ambos derechos, lo que ha reactivado debates de honda raigambre dogmática sobre la eficacia jurídica del derecho a la vivienda y la legitimidad de la intervención del legislador en relación con el derecho a la propiedad privada.

II. EL DERECHO CONSTITUCIONAL A UNA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA: CONTENIDO Y ALCANCE DEL ARTÍCULO 47 CE

1. PARÁMETROS INTERNACIONALES Y EUROPEOS SOBRE LA TUTELA DEL DERECHO A LA VIVIENDA

La tutela del derecho a la vivienda ha ido permeando progresivamente el derecho internacional desde su primera aparición en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) de 1948, cuyo art. 25, de manera solemne y singular, dota a la vivienda de un carácter basal para alcanzar un «nivel de vida adecuado», erigiéndola en el mínimo existencial indispensable

para el ejercicio efectivo de otros derechos reconocidos a la persona, como los relativos a la intimidad personal y familiar o la protección de la salud. De manera análoga, el derecho a la vivienda es incorporado en el art. 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en 1966, donde los Estados parte asumen, además, el compromiso de adoptar las medidas necesarias para asegurar la efectividad de este derecho. Treinta años después, se codificará en la versión revisada de la Carta Social Europea, en la que se proclama un derecho autónomo a la vivienda (art. 31), integrando su tutela tanto en el marco de la protección social de las personas con discapacidad, las familias y las personas mayores (arts. 15, 16 y 23) como en la garantía frente a la pobreza y la exclusión social (art. 30). Desde entonces, la presencia de este derecho en informes, recomendaciones y resoluciones de autoridades internacionales, así como en dictámenes de órganos de interpretación y supervisión de tratados, no ha dejado de intensificarse¹⁷.

En las últimas décadas, el derecho a la vivienda, tradicionalmente encuadrado dentro de los derechos sociales de carácter exclusivamente prestacional y, por ende, de eficacia más limitada frente a los derechos civiles y políticos, ha experimentado una notable consolidación en la doctrina internacional, impulsada especialmente por la labor exegetica del TEDH del Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950 (CEDH). Pese a que el derecho a la vivienda no es proclamado explícitamente en este Convenio, la jurisprudencia ha configurado su tutela implícita mediante su conexión con otros derechos del Convenio y, en particular, con los contemplados en el art. 8, donde se protege el derecho al respeto a la vida privada y familiar y al domicilio¹⁸. Dicha protección se ha articulado principalmente a través de una interpretación extensiva del concepto de domicilio (*home*), concebido como una noción autónoma dentro del Convenio, independiente de las legislaciones nacionales. En el seno de esta línea interpretativa, se ha producido el desarrollo del concepto de «hogar»,

¹⁷ Sin ánimo de exhaustividad, pueden señalarse algunos ejemplos de dicho reconocimiento, como la declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas, que considera la vivienda un derecho humano fundamental y base para el disfrute de otros derechos (apdo. 11.1, Comunicación núm. 2/2014, E/C.12/55/D/2/2014, de 13 de octubre de 2015), o el objetivo 11 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015, que establece como primera meta garantizar el acceso de todas las personas a viviendas adecuadas, seguras y asequibles.

¹⁸ Resultan ilustrativas, a este respecto, las SSTEDH de 9 de diciembre de 1994 (asunto *López Ostra c. España*), de 4 de mayo de 1999 (asunto *Marzari c. Italia*), y de 2 de octubre de 2001 (asunto *Hatton y otros c. Reino Unido*).

entendido como aquel espacio abstracto en el que tiene lugar la vida privada y familiar, estrechamente vinculado a la dignidad y al libre desarrollo de la personalidad, y que trasciende, por tanto, la noción estrictamente material de domicilio o vivienda¹⁹. En consonancia con esta conceptualización, la jurisprudencia del TEDH ha transitado desde la concepción originaria del art. 8 CEDH como un derecho civil de libertad negativa, orientado a proteger al individuo frente a injerencias de los poderes públicos, hacia una interpretación más amplia que impone obligaciones positivas a los Estados, consolidando así un estándar de tutela activa del hogar²⁰.

Ahora bien, pese a las ampliaciones operadas, no puede afirmarse que el TEDH haya consagrado un derecho subjetivo a ser provisto de vivienda por el Estado²¹, aunque sí parece desprenderse una obligación de proporcionar algún tipo de solución habitacional en casos excepcionales de personas especialmente vulnerables²², como aquellas que padecen problemas de salud graves y no disponen de medios para costearse una vivienda²³. En cualquier caso, como ha declarado el propio Tribunal, la obligación del Estado de proporcionar una alternativa habitacional a quien carece de hogar es una obligación de medios, y no de resultado, y debe interpretarse de forma restringida²⁴. El Estado cumple, de hecho, con esta obligación cuando emplea todos los medios a su alcance para cubrir esta necesidad, teniendo en cuenta las circunstancias concurrentes y las posibilidades económicas de las que dispone.

¹⁹ Como ha concluido Simón Moreno (2014: 164-165), el hogar es, en la jurisprudencia del TEDH, una categoría esencialmente fáctica, definida independientemente del lugar físico o de la naturaleza material del inmueble —se ha atribuido tal condición incluso a una caravana o la habitación de un piso—, así como de la legalidad de la ocupación conforme al derecho nacional, de la naturaleza jurídica del derecho sobre este —propiedad, arrendamiento, etc.— y de su ocupación efectiva.

²⁰ Una evolución de esta jurisprudencia puede verse en Macho Carro (2024: 185-219).

²¹ Sí existen, por el contrario, resoluciones que explícitamente niegan este derecho. Véase, a título de ejemplo, la STEDH de 18 de enero de 2001 (asunto *Chapman c. Reino Unido*).

²² STEDH de 24 de septiembre de 2012 (asunto *Yordanova y otros c. Bulgaria*).

²³ Así se deriva de las decisiones de inadmisión de 4 de mayo de 1999 (asunto *Marzari c. Italia*) y de 26 de junio de 2001 (asunto *O'Rourke c. Reino Unido*), en las cuales se afirma que, si bien el art. 8 CEDH no impone a las autoridades estatales la obligación de resolver los problemas de vivienda de las personas, sí exige que realicen esfuerzos encaminados a prestar asistencia habitacional a quienes padecen una enfermedad grave, en la medida en que la carencia de vivienda tiene un impacto significativo en el desarrollo de sus vidas privadas.

²⁴ STEDH de 26 de junio de 2001 (asunto *O'Rourke c. Reino Unido*).

La tutela activa del hogar por el TEDH, si bien un tanto voluble, ha alcanzado su mayor solidez en materia de desalojos forzosos, donde se ha desarrollado una verdadera doctrina jurisprudencial que entiende que el desalojo de la vivienda habitual es una de las injerencias más graves que una persona puede sufrir en el derecho al respeto de su domicilio del art. 8 CEDH, incluso si su derecho de ocupación, conforme a la legislación nacional, se hubiera extinguido²⁵. En coherencia con ello, cuando la pretensión de obtener o recuperar la posesión del bien proviene de manera directa o indirecta de un poder público, el TEDH exige que un tribunal independiente evalúe la proporcionalidad procesal y sustantiva de la medida y que el Estado haya cumplido con sus obligaciones positivas²⁶. Ahora bien, si la controversia se plantea entre particulares, el Tribunal reconoce la importancia de salvaguardar las relaciones jurídicas fundadas en la autonomía de la voluntad y exige conciliar los derechos en conflicto de ambas partes, ocupante y propietario, mediante una ponderación equilibrada del art. 8 CEDH con los arts. 1 y 6, referidos, respectivamente, al derecho de propiedad y a la tutela judicial efectiva²⁷.

²⁵ El desarrollo de esta doctrina jurisprudencial se remonta a las sentencias del TEDH de 27 de mayo de 2004 (asunto *Connors c. Reino Unido*) y de 13 de mayo de 2008 (asunto *McCann c. Reino Unido*), que marcaron un punto de inflexión en la protección frente a los desalojos.

²⁶ De conformidad con estas exigencias, la adopción de una medida de desalojo no se limita a la mera observancia de las garantías procedimentales, sino que requiere un examen sustantivo de las circunstancias concretas del caso. En este marco, debe valorarse si la decisión de lanzamiento cuenta con una justificación adecuada y suficientemente motivada, tomando en consideración factores como el tiempo de permanencia en la vivienda, los vínculos personales y sociales que los ocupantes hayan podido consolidar en el inmueble y, de manera prioritaria, la especial situación de vulnerabilidad en la que puedan encontrarse. Asimismo, resulta indispensable ponderar las consecuencias que el desalojo puede generar en los afectados, en particular el riesgo de que queden en situación de desamparo. A tal efecto, corresponde a las autoridades acreditar que la medida de lanzamiento constituye la opción más idónea y necesaria, habiendo descartado motivadamente otras alternativas menos gravosas. Del mismo modo, ha de tenerse en cuenta si se han previsto y facilitado soluciones habitacionales adecuadas, destinadas a mitigar los efectos negativos derivados de la expulsión y a garantizar, en la mayor medida posible, el respeto efectivo de los derechos fundamentales de las personas afectadas. Para profundizar sobre ello, puede verse el estudio de Macho Carro (2024: 167-219).

²⁷ Para un análisis más detallado de esta cuestión, se recomienda el esclarecedor estudio de Martínez Escribano (2025: 10-20) sobre la jurisprudencia del TEDH en materia de protección de la vivienda en las relaciones entre particulares.

En lo que respecta al ámbito de la UE, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha tutelado la vivienda a través de su jurisprudencia en materia de protección de los consumidores, la cual ha mostrado una notable apertura hacia los desarrollos alcanzados en el plano internacional. En este contexto, y siguiendo la doctrina del TEDH, el derecho al respeto de la vida privada y familiar y al domicilio, proclamado también en el art. 7 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), ha servido de base al TJUE para reconocer un derecho fundamental a la vivienda²⁸. En la misma línea se inserta la Resolución del Parlamento Europeo de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos, en la que se insta a la Comisión y a los Estados miembros a garantizar el reconocimiento y la exigibilidad del derecho a una vivienda adecuada como derecho humano fundamental, asegurando la igualdad de acceso de todos los ciudadanos.

2. NATURALEZA Y CONFIGURACIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA: OBLIGACIONES DE LOS PODERES PÚBLICOS Y EXIGIBILIDAD JUDICIAL DE LA GARANTÍA DE ACCESO HABITACIONAL

La aspiración a la vivienda llega de manera clara y contundente a la Constitución española en su art. 47, el cual proclama que «todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada». La fórmula difícilmente podría ser más expresiva. No faltan juristas que hubieran preferido una definición más precisa de lo que debe entenderse por «vivienda digna y adecuada»²⁹, pero el art. 10.1 CE habla previamente de la dignidad del ser humano y del desarrollo de su condición personal como «fundamento del orden político y de la paz social», por lo que bastaría con remitirse a este paradigma para entender que el constituyente alude a un espacio vital que permita el pleno desarrollo de la persona, y que no desdiga de su dignidad³⁰.

²⁸ STJUE de 10 de septiembre de 2014 (*Kušionová*, C34/13) y STJUE de 9 de noviembre de 2023 (*SP*, C598/21).

²⁹ Véanse, por todos, Muñoz Castillo (2000: 152) y Muñoz Pérez (2019: 51-55), quienes tratan de delimitar este «concepto jurídico indeterminado».

³⁰ La estrecha vinculación entre el derecho a la vivienda (art. 47 CE) y la dignidad humana (art. 10 CE) ha sido ampliamente reconocida por la doctrina; véanse, entre otros, García Cantero (2014: 33) y Castillo Martínez (2025: 24). En esta línea, cabe sostener que los calificativos «digna y adecuada» no constituyen una fórmula retórica vacía, sino que deben interpretarse como exigencias sustantivas, especialmente en un contexto de crisis habitacional como el actual, caracterizado por la proliferación de formas de infravivienda —desde espacios hacinados hasta inmuebles desprovistos de

El precepto ofrece, además, y con todo acierto, bastante elasticidad sobre la fórmula jurídica que puede servir de soporte a la instalación donde desarrollar la vida cotidiana, pues no prejuzga una única y cerrada titularidad de acceso a la vivienda, siendo múltiples las soluciones habitacionales, más allá de la propiedad y el arrendamiento, que tendrían cabida en esta vaporosa amplitud —derecho de superficie, arrendamiento con opción a compra, tenencias intermedias, etc.—³¹.

La imposibilidad de un ciudadano de acceder por sus propios medios a una vivienda digna lo coloca, en palabras de Prats Albentosa (2022: 136), en un «estado de penuria», lo que evidencia los límites de su autodeterminación y subraya la necesidad de la intervención de los poderes públicos. En respuesta a esta situación, el art. 47 CE encomienda a dichos poderes promover «las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes» para garantizar efectivamente el derecho al disfrute de la vivienda. La relevancia de este derecho para la dignidad y la calidad de vida de las personas se refleja también en la vinculación explícita de la regulación del suelo con su efectividad, mediatización que queda de manifiesto cuando el precepto señala, seguidamente, que los poderes públicos harán efectivo este derecho «regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación». Asimismo, sigue diciendo, «la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos». El derecho urbanístico, en consecuencia, emerge en la norma como una herramienta esencial para la efectividad de este *derecho*.

Cabe advertir, con todo, que pese a la solemne proclamación del derecho a la vivienda en la norma suprema³², este no se sitúa en el espacio privile-

condiciones mínimas de habitabilidad, seguridad y salubridad—, que evidencian que no basta con garantizar la mera cobertura física de un techo, sino que es imprescindible asegurar un espacio vital plenamente compatible con la dignidad humana.

³¹ Martín-Retortillo Baquer (2017: 380) valora positivamente esta amplitud porque, según cree, ello permite al legislador atender a las variadas soluciones existentes en cada momento para garantizar el disfrute de este derecho. Ciertamente es así, pero dicha flexibilidad solo adquiere verdadero valor si el legislador la utiliza de manera efectiva, promoviendo otras formas de tenencia alternativas a las tradicionales, capaces de adaptarse a los desafíos que plantea el contexto actual. Sobre la existencia de vías alternativas de tenencia, que no solo superan la dicotomía vivienda en propiedad-vivienda en alquiler, sino que se muestran más eficaces para hacer frente a la crisis habitacional, véase Nasarre Aznar y Simón Moreno (2013: 3063-3122).

³² Es importante matizar en este punto que la consagración del derecho a la vivienda en el texto constitucional no se traduce necesariamente en una mayor eficacia protectora real, pues la experiencia comparada muestra que numerosos ordenamientos han desarrollado

giado de los derechos fundamentales de efecto automático y de garantía inmediata ante los tribunales, sino en el capítulo III del título I CE, entre los principios rectores de la política social y económica. Dicho derecho hay que entenderlo, por tanto, en conexión con el art. 53.3 CE, el cual establece que «el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el capítulo III informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos», precisando que tales principios «solo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen». Por tanto, y pese a las dudas jurídicas que pueda generar la ubicación sistemática de este precepto entre los principios rectores, resulta innegable que el art. 47, con la modulación que le otorga el art. 53.3, está llamado a orientar e impulsar toda la legislación y actuación de los poderes públicos en materia de vivienda, definiendo la finalidad a alcanzar y los criterios de interpretación. No se trata de una mera norma programática, de pura retórica³³, sino de un verdadero mandato constitucional que exige una actuación de los poderes públicos para hacerlo efectivo a través de las políticas correspondientes, pues la dimensión objetiva del derecho los compromete a promover las condiciones necesarias para su plena realización³⁴.

La doctrina científica, en un prolongado e inacabado debate sobre la naturaleza jurídica del art. 47 CE, ha discutido si este precepto, además de contener un mandato a los poderes públicos en su dimensión objetiva, posee también una dimensión subjetiva que permite a los ciudadanos exigir de estos la efectiva realización de este derecho ante los tribunales, es decir, si consagra un auténtico «derecho subjetivo». La tesis mayoritaria, que atiende a un criterio sistemático de interpretación, considera que el art. 53.3 CE impide dar reconocimiento y tratamiento de «derecho subjetivo» a cualquiera de los principios contenidos en el capítulo III, en la medida en que establece expresamente que estos solo pueden «ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen». Por tanto, desde

políticas públicas orientadas a garantizar el acceso a la vivienda —ya sea mediante normas específicas dirigidas a las personas en situación de sinhogarismo o a través de la regulación del mercado del alquiler— sin que dichas medidas se fundamenten en una previsión constitucional expresa. Puede verse el estudio comparado de Balaguer Pérez (2018).

³³ Postura que adoptaron algunos juristas en los primeros años de vigencia de la Constitución y que puede entenderse superada, pues, como declaró con rotundidad García de Enterría (2001: 69), por aplicación del art. 9.1 CE, toda la Constitución tiene valor normativo inmediato y directo.

³⁴ Esta es una exigencia constitucional inequívoca que no se cuestiona en la doctrina; véanse, por todos, Jiménez Campo (1999: 131), Muñoz Castillo (2000: 16) y, más recientemente, Arnaiz Ramos (2016: 223-224).

esta postura, el derecho a la vivienda solo puede reconocerse como facultad de la persona, es decir, como derecho subjetivo, en la medida en que se configure expresamente como tal por el legislador³⁵.

Frente a la postura mayoritaria, ha emergido en los últimos años una corriente doctrinal que defiende que el art. 47 CE configura un verdadero derecho subjetivo a disfrutar de una vivienda digna y adecuada³⁶. Esta interpretación se fundamenta en una lectura literal del art. 47 CE, que al emplear expresamente el término «derecho», en lugar de «principio», reconoce una prerrogativa jurídica concreta y exigible. Según esta corriente, dicho derecho escapa a la limitación de justiciabilidad prevista en el art. 53.3 CE, la cual se proyecta únicamente sobre aquellos preceptos configurados estrictamente como principios³⁷. En cuanto al carácter exigible de este pretendido derecho, se ha subrayado la necesidad de identificarlo como una obligación de los poderes públicos de proveer de los medios necesarios para garantizarlo, lo que implica la adopción de normas, planes y otras actuaciones que definan su contenido, organización y procedimientos. Este enfoque se apoya en la clásica distinción civil entre obligaciones de medios y de resultados, de manera que el derecho a la vivienda no debe concebirse como la entrega efectiva de una vivienda, sino como la implementación de los mecanismos que permitan a los poderes públicos cumplir de manera diligente con sus funciones constitucionales³⁸.

Coincidimos con Gavara de Cara (2024: 64) en que las diferencias de eficacia normativa derivadas de la adopción de una u otra postura son, en realidad, bastante limitadas, puesto que, frente al legislador, una eventual

³⁵ Dentro de esta corriente doctrinal se distinguen dos posiciones. Por un lado, quienes atribuyen a este principio rector una eficacia mínima, limitada a fundamentar la intervención del legislador, el cual goza de una amplísima discrecionalidad no susceptible de control de constitucionalidad. Por otro, quienes sostienen una concepción maximizadora de su eficacia, reconociéndole pleno valor tanto como canon de constitucionalidad de las leyes como en la resolución de litigios concretos. Según esta segunda postura, el legislador no dispone de libertad absoluta para interpretar y aplicar el art. 47, de modo que el TC podría declarar la inconstitucionalidad de una norma que lo contraviniera, e incluso, en caso de inactividad legislativa, enjuiciar y suplir dicha omisión. Referencias doctrinales en Macho Carro (2024: 279-283).

³⁶ Algunos autores han llegado incluso a considerar el derecho a la vivienda como un derecho fundamental. Véase, en esta línea, Jimena Quesada (2013: 1744), quien estima superado el argumento de la fundamentalidad basado en el tipo de garantías previstas por el ordenamiento, sustentando su tesis en la «indivisibilidad, interdependencia e igual importancia de todos los derechos humanos».

³⁷ López Ramón (2014: 62) constituye un referente destacado de esta corriente.

³⁸ Este enfoque ha sido desarrollado particularmente por Ponce Solé (2017: 168-169).

vulneración del derecho a la vivienda únicamente podría hacerse valer a través del recurso o cuestión de inconstitucionalidad; frente a la actuación administrativa, su protección en calidad de derecho subjetivo se articularía mediante los mecanismos de control de legalidad y de verificación del cumplimiento del deber de buena administración; y, finalmente, frente a la actividad jurisdiccional, mediante la interposición de los recursos procesales previstos para su control. Además, debe advertirse que ni siquiera la corriente doctrinal que propugna la configuración del art. 47 CE como un auténtico derecho subjetivo admite, sin mayores previsiones normativas, la exigibilidad judicial de prestaciones materiales o dinerarias frente a los poderes públicos en supuestos de carencia de vivienda³⁹. Esta limitación evidencia que, en la práctica, ambas posturas interpretativas convergen en la necesidad de una ordenación jurídica, articulada en distintos niveles, que contemple la pluralidad de ámbitos en los que la intervención pública resulta necesaria en materia habitacional.

La necesidad de recurrir a normas que desarrollen la dimensión subjetiva del derecho a la vivienda para la efectividad de su disfrute se explica, precisamente, por la falta de concreción de dicha vertiente en el texto constitucional. El constituyente configuró el art. 47 CE como un principio rector, dotado de eficacia esencialmente objetiva, pero sin reconocimiento directo de facultades exigibles por el individuo. Por ello, la efectividad de su dimensión subjetiva queda condicionada a la intervención del legislador mediante normas de desarrollo que establezcan los mecanismos concretos de protección. Esta es la razón que ha llevado a calificar tradicionalmente el derecho a la vivienda como un derecho de configuración legal⁴⁰. Si atendemos al contenido concreto que se presupone del derecho a la vivienda, es posible identificar cuatro facultades jurídicas principales: el derecho de acceso a la vivienda para quienes no puedan satisfacer esta necesidad en el mercado; el derecho a un mercado regulado que evite la especulación; el derecho a la conservación de la vivienda, y el derecho a la calidad de la vivienda⁴¹. Adviértase que los tres últimos derechos difícilmente permiten articular posiciones subjetivas de protección, dado que se inscriben principalmente en la dimensión objetiva del derecho a la vivienda orientada a prevenir la especulación y a definir las obligaciones materiales del Estado respecto de los estándares mínimos de habitabilidad, seguridad y

³⁹ El mismo razonamiento alcanza Macho Carro (2024: 291) tras el análisis de las distintas posturas existentes en la actualidad en torno a la naturaleza jurídica del art. 47 CE.

⁴⁰ En la misma dirección, Gavara de Cara (2024: 62) afirma que el derecho a la vivienda es un derecho con «un contenido constitucional inexistente».

⁴¹ Se sigue, a este respecto, el planteamiento sobre las facultades integrantes del derecho subjetivo de López Ramón (2014: 69).

calidad de la vivienda que se extraen del propio concepto «digna y adecuada». Esto permite deducir normas objetivas con destinatarios generales, pero no un derecho subjetivo propiamente dicho, pues no parece posible identificar un obligado específico a satisfacer su contenido ni la facultad del individuo de exigir directamente su cumplimiento.

El principal derecho subjetivo vinculado al derecho a la vivienda es, por tanto, la garantía de acceso a la vivienda para quienes no puedan satisfacer esta necesidad en el mercado. Dicho derecho se configura como un derecho de prestación frente a los poderes públicos, que deberá ser satisfecho en función de los medios disponibles del Estado y de la situación económica del ciudadano. Para una parte de los ciudadanos, su efectividad requerirá de políticas de protección orientadas a garantizar precios asequibles de acceso a la vivienda, ya sea a través de mecanismos de protección pública —como los planes de vivienda— o mediante la regulación del mercado de alquiler. Sin embargo, existe también un sector más vulnerable de la población que solo puede satisfacer este derecho mediante prestaciones directas económicas o la puesta a disposición de vivienda de titularidad pública. La infracción, por consiguiente, de este derecho prestacional, sin una concreción normativa, se va a producir frecuentemente por la omisión de una acción positiva que corresponde al poder público, es decir, por la falta de desarrollo normativo de la previsión constitucional, lo que difícilmente puede redundar en sanción o consecuencias ante la jurisdicción constitucional⁴². En definitiva, en ausencia de concreción normativa respecto de su configuración y de las medidas positivas de protección, el derecho a la vivienda, como derecho prestacional, no desarrolla su potencial contenido prescriptivo ni delimita el alcance de la protección, lo que impide la efectividad de este y su tutela judicial. En la medida en que el desarrollo legislativo resulte insuficiente o indeterminado, el derecho a la vivienda carecerá también de operatividad, pues su justiciabilidad exige la previa concreción normativa de sus elementos esenciales y contenidos

⁴² Ello se debe a que, como ha señalado Gavara de Cara (2024: 53-54), en nuestro sistema no existe un control de constitucionalidad por omisión. Tanto el recurso como la cuestión de constitucionalidad requieren la existencia de una ley, lo que imposibilita un control omisivo absoluto y dificulta considerablemente la supervisión de insuficiencias normativas. De hecho, según ha afirmado el TC con firmeza en sentencias como la STC 45/1989, de 20 de febrero (RTC 1989, 45), o la STC 7/2010, de 27 de abril (RTC 2010, 7), el control de las deficiencias de la norma resulta prácticamente inviable en el caso de los principios rectores como el art. 47 CE, dada la dificultad de determinar si una ley incumple un mandato abstracto, poniendo en riesgo el derecho de los ciudadanos a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

mínimos, sin que pueda el juez suplir tal omisión mediante la determinación de dichos contenidos.

La limitada virtualidad jurídica que se predica, sin concreción normativa, del art. 47 CE como garantía de acceso habitacional puede y debe ser matizada a partir de una interpretación hermenéutica del art. 10.2 CE, cláusula de apertura al derecho internacional que exige interpretar nuestros derechos constitucionales conforme a la DUDH y los tratados internacionales suscritos por España⁴³. Sin embargo, hasta ahora, los cambios que se estaban produciendo en el ámbito internacional habían tenido una recepción muy limitada en el TC, donde existe una extendida línea jurisprudencial que considera el art. 47 CE como un mero mandato constitucional orientado a guiar la actuación de los poderes públicos. Esta línea, trazada inicialmente en la STC 152/1988, de 20 de julio (RTC 1988, 152), se ha visto reforzada en años recientes por pronunciamientos como la STC 93/2015, de 14 de mayo (RTC 2015, 93), o la STC 32/2019, de 28 de febrero (RTC 2019, 32). Así, pese a reconocer la máxima relevancia del derecho a la vivienda por su vinculación con la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad⁴⁴, el Tribunal ha privilegiado su dimensión objetiva como mandato, por encima del desarrollo dogmático del derecho a la vivienda. Solo en pronunciamientos aislados lo ha calificado como un derecho subjetivo⁴⁵, pero, de manera general, su jurisprudencia se ha centrado en la determinación de los objetivos de la política económica, es decir, en su dimensión objetiva.

Ahora bien, ha sido a partir de la promulgación de la LDV —y en particular en la STC 79/2024, de 21 de mayo (JUR 2024, 167648), que resuelve el primero de los ocho recursos de inconstitucionalidad hasta ahora admitidos a trámite— cuando el TC ha declarado de forma expresa que, aun cuando el art. 47 CE conserva su naturaleza de principio rector de la política social y económica, despliega simultáneamente eficacia como derecho constitucional. Con esta y otras declaraciones se apunta a la existencia de un derecho

⁴³ En los últimos años ha emergido una corriente doctrinal más sensible al contexto internacional que aboga por la relectura del art. 47 CE a la luz de los valores y mandatos internacionales en materia de derechos humanos. Véanse, entre otros, Quintiá Pastrana (2022: 122) y Macho Carro (2024: 291). Esta doctrina sostiene —posición que compartimos— que el mandato interpretativo del art. 10.2 resulta también aplicable a los principios rectores de la política social y económica —cuestión doctrinalmente controvertida—, lo que se fundamenta especialmente en la conexión de la vivienda con otros derechos fundamentales, como el derecho a la dignidad humana.

⁴⁴ STC 93/2015, de 14 de mayo (RTC 2015, 93).

⁴⁵ Véase, a modo de ejemplo, la STC 89/1994, de 17 de marzo (RTC 1997, 89), que alude a la existencia de un «derecho constitucionalmente garantizado».

a la vivienda, más allá de la visión meramente programática, lo que parece suponer un paso adelante en la conformación de su dimensión subjetiva. Un derecho a la vivienda que había permanecido en la penumbra para el intérprete de la Constitución durante décadas y cuya existencia viene refrendada —en palabras del propio Tribunal— por los compromisos internacionales de España en materia de derechos humanos. No obstante, como se ha puesto de relieve en el análisis precedente, aunque los desarrollos normativos internacionales evidencian un avance indiscutible en la tutela de este derecho, lo cierto es que tal evolución no ha cristalizado en su consolidación como un derecho subjetivo exigible judicialmente. En consecuencia, resulta pertinente interrogarse sobre la manera en que dicho derecho ha sido incorporado y articulado en la nueva normativa estatal, así como examinar críticamente las razones que llevan al alto tribunal a sostener dicha afirmación, en lo que podría interpretarse como una evolución doctrinal de su jurisprudencia y también como una respuesta a las tensiones que caracterizan a una población atravesada por una crisis habitacional que, sin duda alguna, demanda la efectiva operatividad del derecho a la vivienda.

III. EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN LA LEY POR EL DERECHO A LA VIVIENDA: AUSENCIA DE GARANTÍA DE ACCESO HABITACIONAL Y PROYECCIÓN EN EL MERCADO PRIVADO DE LA DIMENSIÓN OBJETIVA

Transcurridas más de cuatro décadas desde la promulgación de la CE, la LDV constituye el primer intento del legislador estatal por concretar, al amparo del art. 47 CE, el contenido del derecho de los ciudadanos a una vivienda digna y adecuada. Hasta entonces, los avances normativos estatales orientados a la protección de este bien de primera necesidad habían sido escasos⁴⁶. Las

⁴⁶ Sobre las medidas estatales adoptadas para proteger este derecho, puede consultarse Busto Lago (2023: 11-16). Entre ellas cabe mencionar la protección de los consumidores de crédito inmobiliario, articulada a través de normas de regulación, transparencia y supervisión en la contratación, y las disposiciones dirigidas a arrendatarios vulnerables durante la crisis de la covid-19, que introdujeron moratorias, prórrogas contractuales y medidas de fomento del alquiler social, así como los instrumentos orientados a deudores hipotecarios, que incluyen mecanismos de reestructuración de deuda y otras fórmulas de protección frente a la pérdida de la vivienda. Ahora bien, se trata en su mayoría de medidas temporales o coyunturales, cuyo impacto sobre el acceso efectivo a la vivienda ha resultado limitado: más que garantizar un acceso estable y generalizado, se han centrado en evitar la pérdida inme-

iniciativas más relevantes en la materia hasta la fecha habían correspondido a los legisladores autonómicos, quienes, ejerciendo la competencia exclusiva en materia de vivienda prevista en el art. 148.1.3.º CE, han adoptado numerosas políticas y normas orientadas a paliar la crisis habitacional. En algunos casos, como en el de País Vasco⁴⁷ y la Comunidad Valenciana⁴⁸, se ha producido la concreción normativa de la dimensión subjetiva del art. 47 CE, positivizándose un auténtico derecho subjetivo de acceso a la vivienda exigible judicialmente por quienes acrediten situaciones de vulnerabilidad o riesgo de exclusión social.

diata del hogar en situaciones de vulnerabilidad, revelando así un carácter reactivo y parcial que atiende a problemas urgentes sin abordar las causas estructurales que dificultan el pleno ejercicio de este derecho.

⁴⁷ La Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda del País Vasco, establece en su art. 7 que «todas las personas con vecindad administrativa en cualesquiera municipios de la Comunidad Autónoma de Euskadi tienen el derecho a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible», regulando un derecho subjetivo a favor de «quienes no dispongan de domicilio habitable o, disponiendo de él, resulte inseguro o inadecuado a sus necesidades». La satisfacción de dicho derecho, según dispone en su art. 9.1, será realizada por parte de las Administraciones públicas vascas competentes «mediante la puesta a disposición, en régimen de alquiler, de una vivienda protegida o de un alojamiento protegido, o incluso de una vivienda libre en caso de su disponibilidad por causa de programas de intermediación u otros, con la renta o el canon que corresponda en cada caso». En defecto de vivienda o alojamiento, el art. 9.2 recoge una regla subsidiaria de satisfacción, consistente en el establecimiento de un sistema de prestaciones económicas. En el art. 6, además, se regula una acción subjetiva para reclamar ante el Gobierno Vasco este derecho, así como una acción pública de carácter administrativo para exigir la observancia de dicho derecho. También se había previsto una acción pública jurisdiccional, pero esta fue declarada inconstitucional por la STC 97/2018, de 19 de septiembre (2018, 97), en tanto se entendió que debía regularse a través de una ley estatal.

⁴⁸ La Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana, reconoce, en su art. 2, el derecho a la vivienda como un derecho subjetivo de la ciudadanía valenciana con un mínimo de residencia de un año y que no pueda acceder por sus ingresos u otras circunstancias contempladas en la ley a una vivienda en condiciones de mercado. Las Administraciones autonómicas y locales garantizarán la efectividad de dicho derecho mediante la puesta a disposición para sus titulares de una solución habitacional, ya sea a través de una vivienda libre o protegida o de un alojamiento dotacional. En cuanto a la exigibilidad de este derecho, se reconoce expresamente legitimación activa a los titulares del derecho para exigirlo ante las Administraciones valencianas, así como una acción pública de carácter administrativo, pues la jurisdiccional fue también declarada inconstitucional por exceso competencial mediante la STC 80/2018, de 5 de julio (RTC 2018, 80).

Sin embargo, el grueso del impulso legislativo autonómico se ha centrado en la dimensión objetiva del art. 47 CE, articulando un esquema de intervención en el mercado inmobiliario fundamentado en la función social de la propiedad privada de la vivienda (art. 33.2 CE). Ello ha permitido legitimar una mayor intervención pública en las relaciones jurídico-privadas, restringiendo las facultades dominicales para asegurar un uso socialmente adecuado de la vivienda. La mayor parte de estas iniciativas ha puesto el acento en el gran número de viviendas desocupadas, consideradas paradigmáticas del incumplimiento de la función social, frente a las cuales se han articulado medidas como gravámenes específicos, cánones, cesiones obligatorias, alquileres forzosos o incluso expropiaciones temporales del uso. Otras medidas, de menos alcance, se han vinculado a supuestos de incumplimiento derivados de la falta de conservación o rehabilitación, así como de la sobreocupación. Asimismo, algunas comunidades autónomas han introducido obligaciones adicionales, como la oferta previa del alquiler social en procedimiento de ejecución, o la ampliación de los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración⁴⁹. Particularmente destacable resulta el caso de Cataluña, que ha incorporado instrumentos de control de rentas para frenar incrementos desproporcionados y mitigar las tensiones sobre la oferta disponible. Se trata, en definitiva, de respuestas normativas innovadoras, situadas en los márgenes de la tradicional *summa divisio*, que han suscitado un intenso debate doctrinal en torno a su viabilidad y encaje constitucional, especialmente por su afectación al derecho de propiedad privada. No obstante, la paralización en la práctica de muchas de estas medidas ha obedecido principalmente a cuestiones competenciales derivadas del complejo entramado propio del Estado de autonomías⁵⁰. En lo sustantivo, el TC ha avalado la constitucionalidad de la gran mayoría de ellas, aunque ha venido subrayando la necesidad de contar con una norma básica común que sirva de parámetro para evaluar la constitucionalidad frente a la extensa y prolija regulación autonómica en la materia⁵¹.

⁴⁹ Para profundizar sobre las medidas concretas adoptadas por cada legislador autonómico y el alcance de estas, véase el estudio de Messía de la Cerda Ballesteros (2020: 3417-3465).

⁵⁰ En el presente trabajo no se abordan las cuestiones competenciales en materia de vivienda, dado que su tratamiento excedería las pretensiones y el alcance de la investigación. Para un análisis detallado de este ámbito se recomienda el reciente estudio de Guilarte Gutiérrez y Lucas Murillo de la Cueva (2025:190-212), en el que se analiza la constitucionalidad de la LDV desde la óptica competencial.

⁵¹ Véanse, entre otras, las SSTC 16/2018, de 22 de febrero (RTC 2018, 16), 32/2018, de 12 de abril (RTC 2018, 32), 43/2018, de 26 de abril (RTC 2018, 43), y 80/2018, de 5 de julio (RTC 2018, 80), dictadas a propósito de la impugnación de algunos

En este contexto se enmarca la LDV, en cuya exposición de motivos se presenta como una solución de eficacia para garantizar el acceso efectivo a la vivienda, especialmente de aquellos a los que se presupone mayor dificultad —jóvenes y colectivos vulnerables—, corrigiendo desigualdades estructurales, afrontando la insuficiencia de vivienda pública y atendiendo a los desequilibrios del mercado. El derecho a la vivienda no solo se concibe, a tales efectos, como un «derecho constitucional», esencial para garantizar el disfrute efectivo de otros derechos reconocidos en la Constitución, sino que llega incluso a ser calificado, por referencia a los principales instrumentos internacionales y europeos en la materia, como un «derecho humano fundamental», cuya efectiva realización exige un cambio de paradigma en la consideración jurídica de la vivienda para reforzar su función como servicio social de interés general. En esta línea, la LDV se propone regular las condiciones básicas que aseguren la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con la vivienda, garantizando en particular el acceso a una vivienda digna y adecuada en condiciones asequibles (art. 1.1).

En su art. 8, entre los derechos de los ciudadanos en relación con la vivienda, se reafirma la disposición constitucional que reconoce el derecho «a disfrutar de una vivienda digna y adecuada», precisando la existencia de distintas modalidades jurídicas de acceso, que son la propiedad, el arrendamiento, la cesión de uso o cualquier otro régimen de tenencia. Ahora bien, dicha proclamación, y sin perjuicio de las cuestiones competenciales que su precisión pudiera suscitar⁵², no comporta el reconocimiento de un derecho subjetivo en favor de los ciudadanos que les faculte para exigir de los poderes públicos la satisfacción de la necesidad de vivienda. Así lo ha advertido de manera unánime la doctrina, dado que, a diferencia de lo previsto en las legislaciones vasca y valenciana, ni se determina el contenido concreto de este supuesto derecho, ni se identifica al sujeto pasivo de la obligación, ni se establece su exigibilidad ante los órganos jurisdiccionales⁵³. De hecho, en el propio precepto se señala que el derecho a disfrutar de una vivienda debe

preceptos de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana.

⁵² La cuestión radica en que, conforme al art. 148.1.3 CE, las comunidades autónomas han asumido competencia exclusiva en materia de vivienda, por lo que son ellas las que deben determinar el contenido concreto de las obligaciones que el art. 47 CE impone a los poderes públicos. Las competencias estatales (art. 149.1, puntos 1.º, 6.º, 8.º y 13.º, CE) solo habilitarían al legislador para regular las condiciones básicas del derecho a la vivienda.

⁵³ La doctrina coincide mayoritariamente en este aspecto, constituyendo un punto de consenso generalizado entre quienes han abordado el estudio de esta cuestión. Puede verse, entre otros, Busto Lago (2023: 32).

ejercerse en los términos dispuestos por la ley, lo que se concreta principalmente en el derecho de los ciudadanos a inscribirse como demandantes de vivienda protegida y a acceder, en su caso y de acuerdo con la normativa aplicable, a las prestaciones, programas y ayudas públicas en materia de vivienda que se puedan establecer (art. 8, letras b, c y d).

El reconocimiento del derecho a la vivienda no se concreta, por tanto, en el desarrollo de su dimensión subjetiva —cuya determinación queda implícitamente encomendada al legislador autonómico—, sino que se materializa en la regulación organizativa y normativa necesaria para garantizar la efectividad de este derecho, es decir, en su dimensión objetiva. En este marco, la ley establece medidas destinadas a asegurar la accesibilidad universal (art. 13), promueve la ampliación de vivienda social mediante reservas de suelo (disposición final cuarta), incrementa el período mínimo de mantenimiento de calificación de este tipo de suelo (art. 16.1.d, declarado inconstitucional), promueve la construcción y gestión de viviendas en alquiler social (arts. 12.4 y 33.1.b), y fija condiciones generales de acceso a la vivienda protegida (art. 16, declarado inconstitucional) o de asequibilidad incentivada (art. 17); en suma, un conjunto de medidas de planificación, estímulo o fomento dirigidas a ampliar el parque público de vivienda y facilitar el acceso a los colectivos más vulnerables.

Ahora bien, dicha dimensión objetiva no se agota en estas medidas de fomento o planificación, sino que, siguiendo el camino marcado por las comunidades autónomas, se proyecta igualmente sobre el derecho de propiedad privada, imponiendo a su titular una serie de deberes y cargas cuyo cumplimiento corresponde garantizar a los poderes públicos. A tal efecto, el art. 1.2 establece que, para asegurar el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda, la ley regula el contenido básico del derecho de propiedad de la vivienda en atención a su función social, lo que comprende, entre otros aspectos, el deber de destinar esta al uso habitacional previsto, así como la obligación de mantenerla, conservarla y rehabilitarla. La concreción de estos deberes y cargas se desarrolla de manera más detallada en el art. 11.1, donde, junto con los dos señalados en el precepto inaugural, se recoge el deber de evitar la sobreocupación y la infravivienda (c), obligaciones de información precontractual en la compraventa y el arrendamiento de vivienda (d), así como el deber de suministrar información a la Administración para la declaración de zonas de mercado residencial tensionado (e). Tales obligaciones operan, a su vez, sobre el contenido de las facultades dominicales que el legislador regula expresamente en el art. 10, en cumplimiento también de la función social de la propiedad privada, y que consisten en el uso, disfrute y disposición de acuerdo con la legislación que resulte de aplicación (a), la consulta sobre la situación urbanística (b), y la realización de obras de conservación, rehabilitación,

accesibilidad universal, ampliación o mejora (c). La LDV configura, de este modo, un estatuto jurídico en el que los derechos del titular se articulan en paralelo a deberes positivos cuya garantía corresponde a los poderes públicos. No se trata solo de una ordenación formal, sino de un régimen en el que la titularidad dominical se modula por exigencias de interés colectivo. Desde esta perspectiva, el derecho a la vivienda se erige en principio estructurador de la función social de la propiedad, delimitando su contenido cuando recae sobre la vivienda y condicionando su ejercicio al interés general, así como a la efectividad del acceso a una vivienda digna.

Con carácter general, el articulado de la LDV evidencia que esta última es la lógica que orienta la intervención normativa destinada a afrontar la crisis habitacional, pues el grueso de las medidas proyecta sobre el derecho de propiedad privada restricciones diseñadas para conciliar los intereses individuales con las exigencias colectivas. Junto con las ya señaladas, destaca la regulación de la declaración de zonas de mercado residencial tensionado (ZMRT) con limitación de renta, que distingue entre grandes tenedores y demás propietarios, con lo que se pretende impulsar a otras comunidades autónomas a controlar las rentas siguiendo el camino marcado por el legislador catalán. A estas medidas se suman otras disposiciones relevantes, como la limitación de la actualización de la renta en los contratos de arrendamiento (DF sexta), el recargo en el IBI sobre inmuebles residenciales desocupados (DF tercera), o los nuevos requisitos introducidos en la LEC para los procesos de desahucio y lanzamiento que afecten a personas vulnerables, especialmente gravosos para los grandes tenedores (DF quinta, declarada inconstitucional).

Esta arquitectura normativa refleja una apuesta clara por reforzar el arrendamiento libre⁵⁴ como una vía estable, segura y asequible de acceso a la vivienda, si bien se trata de una estrategia que enfrenta limitaciones estructurales significativas. Al inicio de este trabajo se examinó, con respaldo en datos empíricos, la configuración del modelo residencial español y el modo en que las políticas públicas implementadas desde la crisis económica han contribuido a profundizar la crisis habitacional vigente. Dicho modelo, caracterizado por la preeminencia de la vivienda en propiedad, la menor participación del arrendamiento y un parque público casi inexistente, depende estructuralmente del mercado privado, lo que lo hace intrínsecamente vulnerable a las oscilaciones inmobiliarias y financieras. Su colapso ante situaciones de crisis no constituye una anomalía, sino una consecuencia de su propia lógica estructural.

⁵⁴ Así lo han advertido ya otros autores en la doctrina científica. Es especialmente esclarecedora en este punto Martos Calabrús (2024: 9).

Lejos de abordar esta fragilidad, el legislador estatal ha centrado su actuación en la regulación del mercado privado, confiando en que la incorporación de viviendas vacías y el control de precios en las ZMRT generen efectos a corto plazo. No obstante, esta estrategia carece de eficacia real sin un parque público suficientemente sólido que absorba la demanda de los colectivos más vulnerables, mitigando la presión sobre el mercado privado y cumpliendo una función estabilizadora y redistributiva. En este sentido, la LDV introduce avances relevantes, como el aumento del suelo destinado a vivienda protegida y la prohibición de descalificar su condición, pero carece de compromisos financieros sostenidos que aseguren un incremento efectivo y sostenido del parque público. La superación de la crisis requiere, además, la adopción de otras reformas de calado, tales como la simplificación de cargas procedimentales para proyectos de vivienda asequible, el fomento de fórmulas de tenencia alternativas, la rehabilitación del parque existente, y medidas frente a la urbanización intensiva, así como la reactivación del fomento de la vivienda en propiedad mediante incentivos y promoción pública. Otro aspecto ineludible es que el precio de la vivienda se ve sustancialmente afectado por cargas urbanísticas, constructivas y fiscales, y que los estrictos requisitos de solvencia hipotecaria excluyen a jóvenes y colectivos vulnerables del acceso a la propiedad. Instrumentos como los avales públicos, los incentivos fiscales o las subvenciones directas pueden atenuar parcialmente estas barreras, pero solo alcanzan verdadera virtualidad si se enmarcan en una estrategia integral y sostenida.

En definitiva, la LDV evidencia una dependencia excesiva del mercado privado frente a un problema de naturaleza estructural y propone soluciones parciales que, aunque podrían mitigar ciertos efectos inmediatos, resultan insuficientes para abordar de manera integral las múltiples carencias del sistema habitacional. Parte de la doctrina⁵⁵ ha advertido que el conjunto normativo diseñado podría resultar incluso contraproducente, en la medida en que la estrategia seguida tenderá a fomentar incrementos en los precios de la vivienda y agravar las dificultades de acceso, afectando de manera aguda a los colectivos más vulnerables, cuya protección debería ser prioritaria en cualquier política habitacional coherente. Ahora bien, más allá de su eficacia práctica para garantizar el efectivo disfrute del derecho a la vivienda, la estrategia legislativa adoptada suscita cuestiones jurídicas de indudable relevancia. En este contexto, una parte significativa de la doctrina civilista sostiene que la LDV implica una auténtica transmutación del contenido del derecho de propiedad cuando recae sobre la vivienda y una derogación parcial de la regulación

⁵⁵ Véase, por todos, Nasarre Aznar (2023).

civil contenida en el art. 348 CC⁵⁶. Las discrepancias constitucionales con la norma hallan reflejo, asimismo, en la oposición de diversas comunidades autónomas, que han cuestionado su contenido y alcance mediante la interposición de hasta ocho recursos de inconstitucionalidad, articulados, y de manera análoga a lo que aconteció a la inversa, en torno a la complejidad del sistema de distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas. La STC 79/2024, de 21 de mayo (JUR 2024, 167648), y, posteriormente, la STC 26/2025, de 29 de enero (JUR 2025, 7178), dieron respuesta a dos de estos recursos, y puede anticiparse que las resoluciones que se dicten en el futuro reiterarán la doctrina establecida, habida cuenta de la homogeneidad de las impugnaciones formuladas⁵⁷.

Estas dos sentencias, si bien resuelven la mayoría de impugnaciones desde criterios de distribución competencial, proyectan consecuencias de gran relevancia en el ámbito del derecho civil, pues han avalado la constitucionalidad de la mayoría de restricciones impuestas al derecho de propiedad en las ZMRT, admitiendo también un tratamiento diferenciado del régimen dominical en función de la condición de su titular, es decir, si se trata de una persona física, una persona jurídica o un gran tenedor. A mayor abundamiento, la STC 79/2024, de 21 de mayo (JUR 2024, 167648), ha validado preceptos que establecen restricciones al derecho de propiedad en las zonas de mercado tensionado o que configuran un marco normativo para su ulterior desarrollo autónómico⁵⁸, particularmente en lo concerniente a los grandes tenedores⁵⁹. Sin embargo, su análisis se realiza desde una perspectiva competencial y no examina si estas restricciones afectan al contenido esencial del derecho de propiedad. Mucho más explícita ha sido la STC 26/2025, de 29 de enero (JUR 2025, 7178), que ha autorizado a las comunidades autónomas a aplicar medidas de contención de precios en sus respectivos territorios⁶⁰, declarando expresamente que estas no vulneran el contenido esencial del dominio.

En conjunto, en la intervención pública en materia de vivienda, tanto autonómica como estatal, se aprecia una tendencia progresiva a la acumu-

⁵⁶ En esta línea, Nasarre Aznar (2022: 10) sostiene que la ley prevé «la conversión de la propiedad privada de las viviendas, de todos los españoles, en una especie de tenencia tutelada por el Estado». En términos similares se pronuncian Simón Moreno (2023: 172) y Argelich Comelles (2023: 119-134).

⁵⁷ Guilarte Gutiérrez y Lucas Murillo de la Cueva (2025: 190-212) realizan un análisis de ambas sentencias, abordando tanto los aspectos competenciales como los sustantivos que se plantean.

⁵⁸ Arts. 15.1.e) y 18, apartados 2, 3 y 4, así como la disposición adicional tercera.

⁵⁹ Arts. 3.k), 11.1.e) y 19, apartado 1.

⁶⁰ Disposición final primera, apartado 3.

lación de restricciones dirigidas a los titulares de viviendas con el objetivo de garantizar el acceso habitacional. Al no apreciar vicio de inconstitucionalidad en estas medidas, el TC ha confirmado su compatibilidad con el marco constitucional, reconociendo su adecuación porque responden a la función social de la propiedad privada de la vivienda. Este reconocimiento pone de manifiesto, no obstante, una tensión estructural entre la función social de la propiedad y la preservación del contenido esencial de este derecho patrimonial. La cuestión dogmática central que se desprende de ello es la determinación del alcance con el que el legislador puede condicionar el derecho de propiedad en virtud de su función social sin comprometer su contenido esencial, teniendo siempre presente que tal condicionamiento se justifica en la efectividad del derecho a la vivienda como exigencia propia del Estado social y democrático de derecho.

IV. LA CRISIS HABITACIONAL Y EL RECURSO A LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD PRIVADA DE LA VIVIENDA

1. EVOLUCIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD: DE LA VISIÓN LIBERAL A LA CONCEPCIÓN ESTATUTARIA

Desde las primeras codificaciones modernas, la propiedad privada fue elevada a un estatus casi sacro. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 proclamó que, «siendo inviolable y sagrado el derecho de propiedad, nadie podrá ser privado de él, excepto cuando la necesidad pública, legalmente comprobada, lo exija de manera evidente, y bajo condición de una indemnización previa y justa». Este reconocimiento no solo sacralizó el derecho de propiedad, sino que contribuyó a mitificarlo, consolidando su carácter casi absoluto. El Código Civil francés de 1804 profundizó en esta visión, definiendo la propiedad como «el derecho de gozar y de disponer de las cosas de la forma más absoluta, siempre que no se haga de ellas un uso prohibido por las leyes o por los reglamentos», lo que anticipaba la noción de que el ejercicio de este derecho puede ser condicionado por la ley para impedir abusos o usos antisociales. El Código Civil español de 1889, en la misma línea, lo definió como el «derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes» (art. 348), y proclamó que «nadie podrá ser privado de su propiedad sino por Autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización» (art. 350). De este modo, en las primeras proclamaciones, la propiedad privada se presenta como un derecho inviolable e incluso sagrado, susceptible de limitación por necesidad pública mediante indemnización.

El constitucionalismo de entreguerras del siglo xx evidenció el desgaste del individualismo liberal y comenzó a perfilar una concepción distinta de la propiedad, dotada de un carácter más social, funcional y relativizado. La Constitución de Weimar de 1919 constituyó un hito en el constitucionalismo europeo al introducir por primera vez el principio de la función social de la propiedad⁶¹. Este modelo normativo, posteriormente replicado en diversas constituciones europeas⁶², reconocía el derecho a la propiedad privada, pero habilitaba al legislador para delimitar su contenido y límites sirviendo al bien general. Este giro supuso un cambio de paradigma respecto de la visión clásica, al introducir de manera expresa la idea de que el ejercicio del derecho no puede desligarse de las exigencias colectivas. La misma idea es la que aparece en la Constitución española, cuyo art. 33 reconoce el derecho a la propiedad privada, al tiempo que señala que la función social de este derecho «delimitará su contenido de acuerdo con las leyes», reflejando así la transición del Estado liberal hacia el Estado social y democrático de derecho. Bajo esta perspectiva, la propiedad deja de concebirse como un derecho absoluto e inmutable para configurarse como un derecho estatutario, integrado por un conjunto de facultades y deberes cuyo contenido viene definido por su función social y enmarcado en los términos establecidos por el legislador⁶³. Esta concepción contrasta con la visión liberal consagrada en el art. 348 CC, donde la propiedad es concebida como un derecho individual de goce y disposición sobre las cosas, limitado únicamente por las restricciones expresamente previstas en la ley.

En este contexto, y pese a la centralidad que la propiedad privada ocupa en los sistemas económicos capitalistas, es evidente que ya no la podemos

⁶¹ Artículo 153: «La Constitución garantiza la propiedad, cuyo contenido y límites fijarán las leyes. No puede procederse a ninguna expropiación sino por utilidad pública y con sujeción a la ley. Se realizará mediante indemnización adecuada, a menos que una ley del Imperio disponga otra cosa. Respecto a la cuantía de la indemnización, cabrá en caso de discordia el recurso ante los Tribunales ordinarios, salvo que por leyes del Imperio se ordene lo contrario. La expropiación que en favor del Imperio se realice con respecto a Países, Municipios y establecimientos de utilidad pública sólo podrá efectuarse mediante indemnización. La propiedad obliga. Su uso ha de constituir al mismo tiempo un servicio para el bien general».

⁶² Otras constituciones europeas recogen de forma casi literal ese último inciso del art. 153 de la Constitución alemana, según el cual «la propiedad obliga» y «su uso ha de constituir al mismo tiempo un servicio para el bien general». Así lo hacen el art. 14 de la vigente Constitución alemana y el art. 42 de la Constitución de la República italiana.

⁶³ La concepción estatutaria del derecho a la propiedad es asumida por la mayoría de la doctrina. Algunos de los trabajos clásicos de referencia son de García de Enterría (1958: 485-510) y Martín Mateo (1967: 101-150).

concebir de manera aislada y absoluta como aparece regulada en el art. 348 CC⁶⁴. La Constitución española, en coherencia con la evolución de la propiedad privada, ha querido en el art. 33 que la propiedad privada atienda simultáneamente los intereses de sus titulares y los intereses sociales o colectivos implicados en el uso y disfrute de los distintos bienes, lo que consigue habilitando al legislador para delimitar, en cada caso y en cada momento, el contenido de este derecho con base en su función social. Pero eso supone, naturalmente, que la función social de la propiedad no puede ser uniforme para todos los tipos de bienes, pues, como ha declarado el propio TC, «la función social de la propiedad, con arreglo a la cual las leyes han de delimitar el contenido propio de ésta, opera, en efecto, no sólo en abstracto, por así decir, para establecer el contenido de la institución constitucionalmente garantizada, sino también en concreto, en relación con las distintas clases de bienes sobre los que el dominio recae» (STC 149/1991, de 4 de julio [RTC 1991, 149]). Desde este punto de vista, resulta incuestionable que la propiedad inmobiliaria de uso residencial cumple una caracterizada e importante función social, estrechamente vinculada con la efectividad del derecho a una vivienda digna y adecuada del art. 47 CE⁶⁵. Esta vinculación se refleja con claridad en el art. 47.2 CE, cuando se insta a los poderes públicos a regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para garantizar el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada, pero también en el inciso final del art. 3.4 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRU), que dispone que «el suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia». Se define así de manera clara la función social de la propiedad inmobiliaria destinada al uso residencial: garantizar la efectividad

⁶⁴ Esta tesis ha contado con el respaldo de destacados civilistas, entre ellos, Díez-Picazo (1991: 29), quien ha subrayado que el derecho de propiedad carece de carácter absoluto y se encuentra condicionado por su función social. En el plano comparado, el jurista italiano Rodotà (1986: 423) ha sostenido que esta función social justificaría la falta de atribución de ciertas facultades, el condicionamiento para el ejercicio de las facultades atribuidas y la imposición de la obligación o deber de ejercicio de otras.

⁶⁵ En la doctrina científica, Fernández Rodríguez (1991: 119) desarrolló la concepción de la propiedad urbana como un derecho estatutario, cuyo contenido se encuentra determinado por la legislación urbanística y los planes de ordenación aplicables en cada caso concreto. Dicha concepción ha sido ratificada por la jurisprudencia del TC en reiteradas ocasiones; véanse las SSTC 164/2001, de 11 de julio (RTC 2001, 164), 14/2007, de 18 de enero (RTC 2007, 14), y 141/2014, de 11 de septiembre (RTC 2014/141).

del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Ello, por supuesto, implica conferir un carácter prioritario a la vivienda habitual, frente a otros usos residenciales posibles —como la segunda vivienda o la destinada a fines turísticos—, que, si bien son legítimos, no gozan de la protección constitucional del art. 47 CE.

Durante los primeros años del Estado social y democrático de derecho instaurado por la Constitución española, la función social de la propiedad inmobiliaria de uso residencial se vio ciertamente limitada por la persistencia de un enfoque liberal de la propiedad privada, que priorizaba la dimensión individual del derecho frente a los intereses colectivos. En este contexto, el art. 47 CE no parecía admitir otra interpretación que la orientada al fomento de las políticas públicas de vivienda. La crisis económica, acompañada de la escasez de vivienda y la presión de un mercado alcista, precipita un esquema de intervención de los poderes públicos sobre la propiedad inmobiliaria de uso residencial, giro que se fundamenta en la función social que cumple esta particular propiedad. En este sentido, la actuación de los poderes públicos en materia de vivienda traslada su centro de gravedad desde la promoción de vivienda nueva hacia la regulación y uso de la vivienda ya existente, con el objetivo de garantizar su uso residencial por quienes no pueden proveerse una vivienda⁶⁶.

Desde un punto de vista técnico-jurídico, es perfectamente plausible que los poderes públicos intervengan en la propiedad inmobiliaria de uso residencial y en su mercado para garantizar que esta cumpla su función social, es decir, para asegurar el acceso a la vivienda habitual. El art. 33.2 CE pone, de hecho, a disposición del legislador la posibilidad de «activar» o no la función social para delimitar el contenido del derecho de propiedad, de tal forma que este derecho pueda evolucionar y adaptarse a diferentes escenarios políticos, sociales y económicos. No obstante, en esta delicada tarea, los poderes públicos deben respetar el límite del *contenido esencial*, ya que la Constitución ha querido salvaguardar en todos los derechos constitucionales del capítulo II del título I —donde se encuentra la propiedad privada— un reducto indisponible por parte del legislador, inmune a cualquier intervención que pudiera

⁶⁶ Como señala Arnaiz Ramos (2016: 199-200), este giro se produjo en un contexto particular caracterizado por la escasez de recursos financieros, tanto en la iniciativa privada como en las Administraciones, que impedía continuar orientando las políticas de acceso a la vivienda hacia la promoción de nuevas edificaciones. No había fondos suficientes ni para urbanizar ni para construir. Incluso, de haber existido, tampoco habría resultado oportuno destinarlos a ese fin, puesto que la paralización del crédito —y, con ello, de la demanda— dejó terminadas o pendientes de terminar, y sin ocupar, alrededor de 389 000 viviendas, en su mayoría propiedad de las entidades financieras.

vaciarlo de contenido (art. 53.1 CE). La dificultad reside precisamente en determinar el alcance de este contenido esencial que la Constitución protege de manera directa y que constituye el límite infranqueable a la potestad de configuración legislativa. Dicho límite únicamente puede ser excepcionado en el supuesto expresamente previsto por el constituyente de privación de la propiedad mediante el instituto de la expropiación forzosa (art. 33.3 CE). En tales casos, y siempre por razones de «utilidad pública o interés social», se admite la privación coactiva del dominio, pero con la garantía esencial del pago de la correspondiente indemnización⁶⁷.

2. CONTENIDO ESENCIAL DEL DERECHO DE PROPIEDAD Y PROPORCIONALIDAD EN LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA VIVIENDA

La doctrina española⁶⁸, impulsada por la interpretación que tempranamente realizó el TC⁶⁹, ha venido sosteniendo que la configuración del *contenido esencial* del derecho a la propiedad debe articular de manera equilibrada los intereses individuales y la función social. Esta última no se concibe como un mero límite externo al derecho, sino como parte integrante del propio contenido de este. En este sentido, la utilidad individual y la función social definen conjuntamente el contenido del derecho de propiedad respecto de cada categoría o tipo de bienes⁷⁰.

El mayor problema lógico de esta configuración constitucional radica en que la función social opera simultáneamente como elemento delimitador

⁶⁷ En el mismo sentido, Montés Penadés (1980: 174-187), Rodríguez de Santiago (2018: 274), López y López (2022: 27) y Verdera Server (2023: 878-879).

⁶⁸ Véanse, por todos, Leguina Villa (1994: 12) y Roca Trías (2024: 274).

⁶⁹ La STC 37/1987, de 26 de marzo (RTC 1987, 37), estableció que «la fijación del contenido esencial de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a este subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes». Esta doctrina ha sido reiterada en numerosas sentencias: SSTC 170/1989, de 19 de octubre (RTC 1989, 170); 89/1994, de 17 de marzo (1994, 89); 204/2004, de 18 de noviembre (RTC 2004, 206); 112/2006, de 5 de abril (RTC 2006, 112); 16/2018, de 22 de febrero (RTC 2018, 16), y 168/2023, de 22 de noviembre (2023, 168).

⁷⁰ Esta es, precisamente, la tesis adoptada por el legislador estatal en la LDV, que, a través de sus arts. 10 y 11, regula una serie de facultades, deberes y cargas de los propietarios como parte integrante del contenido del derecho de propiedad de la vivienda.

del derecho de propiedad, que corresponde a la ley concretar y especificar en su contenido y alcance, y como núcleo esencial de ese mismo derecho. Dado que el derecho de propiedad es un derecho subjetivo, un poder jurídico reconocido a su titular para usar, disfrutar y disponer de su bien conforme a la ley, surge una cuestión central: ¿puede una misma situación jurídica encarnar simultáneamente un derecho subjetivo y una función social? A primera vista, esta dualidad parece contradictoria, pues mientras lo subjetivo busca unidad y certeza, lo social introduce pluralidad y relatividad. La complejidad, sin embargo, no acaba aquí, dado que, si el contenido esencial se determina a partir de la función social que le asigne el legislador en cada caso, ese contenido dejaría de ser propiamente un límite a la acción legislativa, lo que aboca a la irremediable conclusión de que el contenido esencial termina siendo lo que el legislador decide que sea en cada momento atendiendo a la transcendencia social de ese bien⁷¹. ¿No queda entonces un núcleo del derecho de propiedad intangible a la acción del legislador?

Llegados a este punto, resulta evidente que el derecho de propiedad privada no puede entenderse sin las facultades de goce y disposición que el art. 348 CC ha previsto para el *dominus*⁷², pero también que, por aplicación del art. 33.2 CE, el alcance efectivo de tales facultades queda condicionado a la activación legislativa de la función social. El problema del planteamiento descrito es que, al erigirse la función social como elemento delimitador de la propiedad privada y núcleo esencial de esta, cualquier restricción que se impusiera a las facultades dominicales resultaría constitucional, salvo, claro está, en el caso de que tales facultades fueran total y absolutamente suprimidas. En definitiva, como ha señalado Fernández Farreres (2024: 284-285), el contenido esencial deja de ser un límite efectivo a la mayor o menor intensidad de la restricción legal. A ello habría que añadir un problema aún mayor, y es que las restricciones a dichas facultades, incluso cuando suponen una auténtica privación o ablación del derecho de propiedad, no serían tampoco consideradas expropiaciones sujetas a compensación económica a tenor del art. 33.3 CE, salvo que la propia ley que las configura así lo hubiera previsto. Ello se debe a la sencilla razón de que, desde este planteamiento, tales restricciones no constituyen más que una mera delimitación del contenido mismo del derecho. El legislador queda, de este modo, habilitado a imponer todo

⁷¹ A esta idea apuntan quienes, como Nasarre Aznar (2022: 10), han entendido que la LDV convierte la propiedad privada en una «tenencia tutelada por el Estado».

⁷² Díez-Picazo (1991: 1264) sostiene que «no se puede configurar una propiedad con privación de *ius utendi et fruendi* y del *ius disponendi*», por lo que el art. 348 CC constituiría el parámetro extraconstitucional para determinar el núcleo de facultades comúnmente asignado a las relaciones de propiedad.

tipo de cargas y deberes a los propietarios sin que exista un derecho compensatorio por razón de la restricción del derecho de propiedad derivada de la concreción de la función social, pues ni encuentra el límite del contenido esencial, en tanto la propia función social lo constituye, ni estaría realmente restringiendo el derecho de propiedad, sino solo delimitándolo mediante la fijación de su contenido concreto y específico.

Las dificultades dogmáticas que plantea este enfoque, especialmente evidentes a raíz del impulso legislativo que en los últimos años ha recibido la función social de la propiedad privada de la vivienda, han llevado a parte de la doctrina a apostar por una concepción absoluta —y no relativa— del contenido esencial. Desde esta perspectiva, la función social vendría a delimitar el contenido del derecho de propiedad, pero no su núcleo esencial, que permanece invariable frente a los fines sociales o colectivos⁷³. En apoyo de esta tesis resulta decisiva la literalidad del art. 33.2 CE, que dispone que la función social de la propiedad «delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes», pero no afirma que ese «contenido» equivalga a su «contenido esencial», el cual opera como un límite infranqueable para el legislador. Bajo esta interpretación, la función social actuaría como una finalidad legítima que el legislador debe considerar al delimitar el contenido del derecho y que opera como un límite externo al contenido esencial, de tal forma que quedaría preservado un «contenido esencial mínimo indisponible» para el legislador conectado con la utilidad individual⁷⁴. Cobra aquí sentido la vieja teoría civilista de los límites y limitaciones⁷⁵.

⁷³ Entre los más representativos de esta postura cabe mencionar a Colina Garea (1997: 267), Messía de la Cerda Ballesteros (2020: 3448) y Verdera Server (2023: 910-911). Asimismo, en apoyo de esta tesis, resultan de obligada referencia, aunque aún pendiente de publicación en la fecha en la que el presente trabajo se redacta, las aportaciones de la profesora María Teresa Alonso Pérez, presentadas en calidad de ponente en las XIII Jornadas de la Asociación de Profesoras y Profesores de Derecho Civil, bajo el título «La función social como elemento delimitador del contenido del derecho de propiedad de la vivienda».

⁷⁴ Esta perspectiva parece ser la adoptada por muchas legislaciones autonómicas que regulan deberes para los propietarios, considerándolos no tanto como elementos integrantes del contenido del derecho de propiedad de la vivienda, sino como instrumentos para que la propiedad de la vivienda cumpla su función social. Así, por ejemplo, ocurre con el deber de uso efectivo, el cual es solo concebido como integrante del derecho de propiedad en el art. 117 de la Ley extremeña 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda, y en el art. 1.2 de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias.

⁷⁵ Teoría que, para quienes sostienen una concepción absoluta del contenido esencial —como Roca Trías (2024: 276)—, resulta ya «obsoleta».

Ahora bien, con independencia de la tesis que a este respecto se adopte, consideramos que podría ser predicable de ambas la idea de la existencia de un doble contenido esencial: por un lado, un contenido esencial común e irreductible para todos los bienes sobre los que puede recaer la propiedad; y, por el otro, un contenido esencial variable o mudable, determinado en atención a la función social específica que corresponde a cada categoría de bienes⁷⁶. Desde este planteamiento, existiría un reducto último del contenido del derecho de propiedad indisponible para el legislador, que, por ser común a todos los tipos de bienes sobre los que puede recaer la propiedad privada, deriva necesariamente de su carácter de «prototipo o paradigma de los derechos reales»⁷⁷. La dificultad radica en la fijación de ese contenido esencial indisponible, tarea que puede abordarse desde dos enfoques complementarios y, al mismo tiempo, convergentes, que coinciden con las vías que el TC identificó tempranamente para la fijación del núcleo irreductible de todo derecho. El primero, de carácter estructural, comprende «aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro», esto es, las facultades inherentes al propio derecho. El segundo, de naturaleza funcional, atiende a la función o finalidad que el derecho cumple para su titular y, por ende, se vincula con los intereses jurídicamente protegidos que constituyen la esencia misma de los derechos subjetivos⁷⁸.

En lo que concierne al derecho de propiedad privada, el enfoque estructural se proyectaría sobre las facultades esenciales del dominio, que no pueden ser otras que las que recoge el art. 348 CC⁷⁹, es decir, el uso, el disfrute y la disposición del bien. El legislador dispone de un amplio margen para modular, delimitar o condicionar el ejercicio de tales facultades mediante la activación de la función social, pero lo que no puede hacer en ningún caso es excluirlas de tal manera que desnaturalice el derecho hasta hacerlo irreconocible. Desde esta perspectiva, tanto la imposición de deberes y cargas a los propietarios —previsión en el art. 11 LDV y práctica común en las legislaciones autonómicas— como la concreción normativa de facultades —art. 10 LDV—

⁷⁶ Tesis esta que empieza a ganar cada vez más peso en la doctrina. Véanse, entre otros, Aguilera Vaqués (2018: 709-710), Aragón Reyes (2024: 281) y Mas Badía (2024: 192).

⁷⁷ Así la definió Díez-Picazo (1978: 67).

⁷⁸ STC 192/1981, de 8 de abril (RTC 1981, 11).

⁷⁹ Dicho precepto constituye el punto de referencia indiscutible de la doctrina mayoritaria a la hora de determinar el contenido esencial del dominio; véanse, a título de ejemplo, Montés Penadés (1980: 229) y Simón Moreno (2023: 152). A *contrario sensu*, Colina Garea (1997: 227).

constituyen una modulación legítima de las prerrogativas del propietario en tanto que su derecho siga siendo reconocible. Frente a la opinión doctrinal que considera que la definición normativa de facultades excede la intervención natural del poder público y reduce el dominio a un haz de prerrogativas administrativas otorgadas por la ley⁸⁰, sostenemos que dicha previsión no erosiona, *per se*, la sustancia del derecho, pues toda facultad presupone la posibilidad de ejercitarla o abstenerse, de modo que la regulación establece solo los márgenes compatibles con el interés general. Es más, aunque la intervención natural del poder público en la propiedad a través de su función social se ha venido proyectando sobre el aspecto pasivo del derecho, mediante la imposición de deberes y cargas al propietario, convendría que el legislador explorara también el plano activo, pues las facultades del titular no solo satisfacen necesidades individuales, sino que atienden intereses generales al garantizar vivienda, generar crédito y dinamizar la economía, actuando como mecanismo de protección social⁸¹. Cuestión distinta es la idoneidad y el alcance de las facultades previstas en la LDV, que incluye las tres genéricas del art. 348 CC —uso, disfrute y disposición— y dos adicionales cuya integración en el esquema dominical resulta discutible y que, a nuestro juicio, poco o nada contribuyen a la delimitación del derecho de propiedad de la vivienda. La primera corresponde al derecho de consulta de las Administraciones públicas sobre la situación urbanística de la vivienda (art. 10.1.b), derecho que, en cualquier caso, detenta cualquier ciudadano en virtud del art. 5 TRLSRU. La segunda se refiere a la facultad de realizar obras de conservación, rehabilitación, accesibilidad universal, ampliación o mejora en las condiciones establecidas por la Administración (art. 10.1.c), facultad que se prevé también como deber del propietario (art. 11.1.b) y que, de hecho, ya se deriva de las prerrogativas de uso, disfrute y disposición. En definitiva, el contenido del art. 10 LDV confirma de forma contundente que el precepto de referencia en la materia continúa siendo el art. 348 CC⁸². Por su parte, el art. 11 LDV establece una serie de deberes y cargas —como la obligación de uso efectivo de la vivienda, su conservación, mantenimiento y rehabilitación, así como obligaciones de información— que, en principio, no parecen implicar la pérdida ni la exclusión de las facultades dominicales, sino que regulan y condicionan su ejercicio. Todo ello nos permite sostener que, aun tras las modulaciones introducidas al derecho de propiedad privada, el clásico derecho real sigue siendo reconocible en la LDV.

⁸⁰ Véase, en esta dirección, Guilarte Gutiérrez y Lucas Murillo de la Cueva (2025: 222).

⁸¹ En la doctrina, apunta a la necesidad de explorar este plano activo Messía de la Cerda Ballesteros (2020: 3451-3452).

⁸² Así lo ha subrayado también Alonso Pérez (2024: 210).

La cuestión que inmediatamente se plantea es si la mera reconocibilidad de las facultades dominicales resulta suficiente para afirmar la existencia del derecho de propiedad, incluso con independencia de la utilidad concreta que de ellas pueda derivar su titular o, en su caso, en ausencia total de beneficio. Desde esta perspectiva emerge el denominado enfoque funcional, que vendría a atender a la utilidad individual o provecho que el bien reporta a su titular. En este sentido, el legislador puede delimitar la utilidad individual de la propiedad para equilibrarla de manera proporcionada con la función social; sin embargo, como reconocen de manera unánime la doctrina y la jurisprudencia españolas, debe garantizarse un mínimo de rentabilidad o de extracción de utilidades orientadas a satisfacer los intereses del titular⁸³. La principal dificultad reside en precisar ese umbral mínimo de rentabilidad o utilidad que constituye el contenido esencial, lo que suscita cuestiones tanto sustantivas como procesales. En el plano sustantivo, el desafío consiste en determinar la utilidad que un bien reporta a su titular, atendiendo a que dicha utilidad es variable y no admite una medida uniforme o universal. Entre los criterios propuestos por la doctrina, la rentabilidad económica real o potencial neta⁸⁴ —ya sea mediante explotación directa o enajenación— constituye, a nuestro juicio, el parámetro más objetivo y aproximado para valorar tal utilidad. En esta dirección, las restricciones impuestas a la propiedad privada no pueden anular completamente esa rentabilidad, pues ello equivaldría a una privación o ablación del derecho, solo legítima a través de la expropiación con indemnización conforme a lo previsto en el art. 53.1 CE, so pena de inconstitucionalidad. Desde un prisma procesal, la dificultad es aún mayor, pues el derecho de propiedad carece de tutela mediante recurso de amparo, de modo que el criterio de la utilidad económica parece revelarse insuficiente como límite efectivo frente al legislador en el marco de un juicio abstracto de constitucionalidad, ya que no permite determinar la utilidad mínima aceptable para cada propietario. A ello se suman dos agravantes: la primera, que el criterio de la rentabilidad o utilidad económica exige al TC razonar desde una

⁸³ Dicha exigencia se vuelve especialmente evidente cuando la propiedad recae sobre la vivienda, puesto que, como señala la STC 37/2022, de 10 de marzo (RTC 2022, 37), la vivienda constituye simultáneamente el soporte y marco para el ejercicio de diversos derechos fundamentales y, a la vez, un activo patrimonial de singular relevancia. Esa doble dimensión impide concebir la vivienda como un derecho patrimonial intrínsecamente antieconómico o carente de utilidad.

⁸⁴ Seguimos aquí el criterio propuesto por Vaquer Caballería (2025: 173), de tal manera que la utilidad económica del bien vendría representada por los ingresos que efectivamente se obtienen o podrían obtenerse tras descontar todos los gastos, impuestos y costes asociados.

perspectiva económica, apoyándose en datos estadísticos o empíricos, lo cual excede su función habitual, y la segunda, que el vaciamiento de la utilidad de la propiedad rara vez se deriva de una única norma, sino de la acumulación de varias disposiciones, lo que complica la fiscalización constitucional, en la medida en que la posibilidad de integrar el conjunto normativo carece de cobertura expresa en nuestro ordenamiento y, además, la complejidad de la distribución competencial hace que dicha labor resulte en muchos casos impracticable.

Frente a las dificultades expuestas, se ha propuesto acudir a la técnica de la sentencia interpretativa, que, pese a su carácter controvertido, permitiría al TC fijar parámetros generales aplicables tanto a casos concretos como a legislación futura⁸⁵. Asimismo, se ha subrayado la conveniencia de implementar mecanismos de evaluación de la calidad normativa en materia de vivienda (García Teruel y Nasarre Aznar, 2022: 196-208). De igual modo, se ha enfatizado la necesidad de complementar el respeto al límite del contenido esencial con la aplicación del juicio de proporcionalidad articulado en los tres escalones —adecuación, necesidad y ponderación—, el cual permite evaluar la legitimidad de la intervención pública, distinguiendo las medidas delimitadoras admisibles de aquellas desproporcionadas, y señalando el límite entre la delimitación y la expropiación⁸⁶. No obstante, debe advertirse que en la aplicación de este juicio subsiste el problema procesal descrito: sin recurso de amparo, el TC no puede cuantificar de manera abstracta la merma patrimonial que cada titular podría experimentar como consecuencia de la medida. Ello no impide, sin embargo, que el TC valore de manera general si los límites impuestos al poder del propietario son proporcionales, pudiendo apoyarse para ello en la extensa jurisprudencia del TEDH sobre este juicio⁸⁷.

Las aproximaciones del TC a los problemas aquí planteados se caracterizan por una relativa falta de densidad dogmática y una tendencia *in dubio*

⁸⁵ Vaquer Caballería (2025: 173).

⁸⁶ Mas Badía (2024: 192-198).

⁸⁷ Como se desprende del estudio de Martínez Escribano (2025: 51-52), la jurisprudencia del TEDH ha desarrollado criterios destinados a equilibrar los intereses del propietario y del ocupante de la vivienda. De este modo, se admite que el propietario soporte determinadas restricciones, como la suspensión temporal del lanzamiento, siempre que sean de breve duración o vayan acompañadas de una compensación que asegure la proporcionalidad de la medida. Asimismo, se consideran proporcionadas otras consecuencias que afectan al propietario, como la pérdida de la vivienda en una ejecución hipotecaria o la limitación legal de rentas para favorecer el acceso a la vivienda de terceros.

pro-legislatoris que la doctrina no ha dejado de subrayar⁸⁸. En efecto, el TC ha sostenido una interpretación particularmente favorable a la delimitación legislativa del derecho de propiedad, lo que le ha llevado a avalar la constitucionalidad de la mayor parte de las medidas adoptadas que restringen facultades de los propietarios⁸⁹. Desde sus primeros pronunciamientos, se observa una relativización del contenido esencial del derecho, reducido a una vaporosa utilidad individual y cuya configuración queda confiada al legislador conforme a la función social. Así lo muestran decisiones paradigmáticas, como la STC 37/1987, de 26 de marzo (RTC 1987, 37), que consideró constitucional la expropiación temporal del uso y disfrute de tierras agrícolas durante doce años porque no privaba al propietario de toda utilidad económica; la STC 227/1988, de 29 de noviembre (1988, 227), que interpretó el límite temporal de setenta y cinco años de los derechos de aprovechamiento de aguas públicas como una delimitación del contenido del derecho; la STC 89/1994, de 17 de marzo (RTC 1997, 89), que estimó la constitucionalidad de la prórroga forzosa del contrato de arrendamiento urbano, unida a una congelación de la renta, entendiendo que se trataba de una afectación de su contenido que no lo hace desaparecer ni lo convierte en irreconocible, o la STC 164/2001, de 11 de julio (RTC 2001, 164), que vino a legitimar la intervención estatal para regular las condiciones básicas de la propiedad urbana y garantizar la igualdad entre propietarios, admitiendo que el contenido y disfrute del derecho dependa de las diversas políticas urbanísticas adoptadas en cada ciudad. Ahora bien, conviene subrayar que en tales pronunciamientos el TC se ha limitado, en lo sustancial, a formular precisiones fragmentarias acerca del contenido esencial del derecho, sin llegar a una verdadera sistematización de este y prescindiendo, con frecuencia, de un juicio de proporcionalidad. En los últimos años se advierte, de hecho, un abandono explícito de este juicio, sustituido por el denominado «canon de razonabilidad», de menor rigor, que se limita a verificar la existencia de un equilibrio justo entre los medios empleados y la finalidad perseguida⁹⁰. Ello ha provocado un debilitamiento progresivo del

⁸⁸ Algunas críticas en Verdera Server (2023: 884-887) y Mas Badía (2024: 171).

⁸⁹ Baño León (2008: 1794) sostiene, en este sentido, que, «como la función social del derecho de propiedad justifica *a priori* cualquier limitación y resulta prácticamente imposible evaluar, en un juicio abstracto de inconstitucionalidad, la desproporción de una obligación o restricción, la garantía constitucional de la propiedad —excluida la garantía expropiatoria— se reduce prácticamente a cero». Messía de la Cerda Ballesteros (2020: 3446) se cuestiona por ello si esta interpretación es la que realmente se deriva del texto constitucional o si se corresponde con la intención del constituyente.

⁹⁰ Sobre el abandono del juicio de proporcionalidad por parte del TC, véase Simón Moreno (2023: 156-158).

control de constitucionalidad sobre las medidas legislativas restrictivas de las facultades dominicales, derivando en un escrutinio cada vez más tenue sobre el respeto al contenido esencial y la proporcionalidad de las limitaciones.

Esta tendencia se refleja con especial nitidez en la STC 16/2018, de 22 de febrero (RTC 2018, 16), relativa a la imposición del deber de uso de la vivienda. En dicha resolución, el TC declaró la compatibilidad de la norma con la Constitución⁹¹, si bien precisando que no se trataba de un auténtico deber jurídico impuesto al propietario, sino de un objetivo de política pública destinado a orientar la actuación de los poderes públicos en materia de vivienda. De este modo, el TC eludía pronunciarse sobre la cuestión nuclear de si la medida, en cuanto limitadora del derecho de propiedad, vulnera su contenido esencial, al tiempo que descartaba expresamente que las restricciones introducidas por el legislador a este derecho deban someterse al test de proporcionalidad. Esta interpretación resulta, cuando menos, discutible, pues si se admite que el legislador está constitucionalmente habilitado para delimitar el contenido del derecho de propiedad privada mediante la imposición de deberes y cargas, siempre que no se comprometa su contenido esencial, carece de justificación reducir este deber a un mero mandato programático. En realidad, a nuestro juicio, el eje central del debate constitucional no radica en la proclamación abstracta de un deber general de uso, sino en la intensidad con la que dicho deber se hace exigible y en las consecuencias jurídicas aparejadas a su incumplimiento. Desde este punto de vista, conviene advertir que la LDV no anuda consecuencias jurídicas concretas al incumplimiento del uso y disfrute propios y efectivos de la vivienda (art. 11.2), lo que dificulta cuestionar su constitucionalidad desde la óptica del respeto al contenido esencial del derecho de propiedad. Distinta es la situación de determinadas leyes autonómicas que han previsto sanciones económicas al incumplimiento de este deber⁹², las cuales, de resultar desproporcionadas en relación con el valor del bien, podrían, a nuestro juicio, considerarse incons-

⁹¹ Este es el pronunciamiento más relevante en la materia, pero debe advertirse que otras muchas sentencias del TC han confirmado la constitucionalidad del deber de uso efectivo en la vivienda impuesto por las legislaciones autonómicas: SSTC 32/2018, de 12 de abril (RTC 2018, 32); 43/2018, de 26 de abril (RTC 2018,43); 80/2018, de 5 de julio (RTC 2018, 80); 106/2018, de 4 de octubre (2018, 106), y 8/2019, de 17 de enero (RTC 2019, 8).

⁹² Se prevén sanciones económicas exclusivamente para personas jurídicas en Navarra, que oscilan entre los 30 000 y los 300 000 euros (arts. 66.1 y 67.10.c de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra), así como en Andalucía, que pueden llegar a alcanzar hasta 9000 euros (arts. 53.1.a y 61 de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía).

titucionales. Otras comunidades autónomas han optado por medidas más drásticas, como la expropiación temporal de uso⁹³ o, incluso, la expropiación plena del inmueble⁹⁴ para su destino a alquiler social. Pese a su severidad, consideramos que tales expropiaciones, siempre que estén acompañadas de la correspondiente compensación económica al titular, no implican, *stricto sensu*, una vulneración del contenido esencial; ahora bien, desde la óptica del juicio de proporcionalidad, podrían llegar a reputarse inconstitucionales cuando existan alternativas menos gravosas para el propietario capaces de satisfacer el mismo fin de interés general.

La misma línea interpretativa sigue la STC 26/2025, de 29 de enero (JUR 2025, 7178), sobre las medidas de contención de rentas en las ZMRT. No obstante, en esta ocasión, el análisis introduce precisiones sustantivas relevantes que, si bien no resultan concluyentes, refuerzan la consideración de la utilidad económica, real o potencial, como criterio material de delimitación del derecho. En particular, el TC sostiene que las medidas de control de rentas no inciden en el contenido esencial del derecho de propiedad, por cuanto lo que se ve afectado es una mera expectativa de beneficio económico, pero no la capacidad objetiva del bien de generar rendimiento. En apoyo de esta tesis, subraya que el límite de renta se vincula al valor de mercado de la zona y que su vigencia es temporal, lo que garantiza a los propietarios una rentabilidad acorde con la situación de la zona y evita que el derecho de propiedad resulte cercenado o irreconocible. En coherencia con su jurisprudencia más reciente, el TC recurre nuevamente al canon de razonabilidad para valorar la medida, destacando la existencia de una relación equilibrada entre los medios empleados y la finalidad perseguida, consistente en favorecer el acceso a un precio asequible. Al mismo tiempo, reconoce de forma indirecta la existencia de un parámetro de control más estricto en la jurisprudencia del TEDH, que ha considerado desproporcionadas ciertas limitaciones de rentas al imponer sacrificios excesivos a los propietarios; no obstante, el TC subraya que la LDV no reproduce tales escenarios, pues las reducciones previstas en aquellas resoluciones eran de mucha mayor entidad⁹⁵.

⁹³ En el País Vasco, la expropiación temporal del uso de la vivienda se prevé únicamente en zonas de acreditada demanda y necesidad de vivienda, sin distinción entre personas físicas o jurídicas (arts. 57 y 59 de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda).

⁹⁴ Se contempla la expropiación plena de la vivienda en Cataluña exclusivamente respecto de personas jurídicas (art. 7 de la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética).

⁹⁵ Así lo ha entendido también Martínez Escribano (2025: 49), concluyendo, tras el análisis de la jurisprudencia del TEDH, que la medida adoptada de contención de rentas introducida por la LDV podría considerarse proporcional.

Especial referencia merece el voto particular formulado en esta última sentencia. Frente a la posición mayoritaria, que se limita a verificar de forma tenue la razonabilidad de la medida, los magistrados discrepantes la reputan inconstitucional cuando la limitación de la renta se aplica a propietarios que no son grandes tenedores. Su argumentación no se centra en la noción de contenido esencial del derecho, sino en la quiebra del equilibrio entre la finalidad perseguida y la intensidad de la restricción impuesta a esta categoría de propietarios, reivindicando implícitamente la centralidad del juicio de proporcionalidad que el TC ha tendido a debilitar progresivamente. Este desplazamiento del eje argumental resulta, a nuestro juicio, acertado y necesario, puesto que la legitimidad del tratamiento diferenciado de los titulares de viviendas —ya sea por su condición de persona física o jurídica, o por el número de inmuebles que poseen— requiere ser evaluada mediante un examen de proporcionalidad que considere el impacto concreto de la medida respecto de cada categoría concreta de propietarios. Buena parte de la doctrina civilista se ha mostrado especialmente crítica con la diversificación de este régimen, recordando que la función social se proyecta sobre la propiedad de la vivienda con independencia de su titular, de modo que un trato jurídico diferenciado carecería de base constitucional⁹⁶. En la misma dirección, el TEDH ha señalado que la carga social y financiera derivada de garantizar el acceso a la vivienda no puede recaer de forma exclusiva sobre un grupo concreto de propietarios⁹⁷. Ahora bien, sin desconocer la complejidad técnica de la cuestión, consideramos que tales objeciones no resultan plenamente convincentes si se asume que la función social no impone una respuesta uniforme, sino que admite modulaciones razonables cuando existen diferencias relevantes en la posición económica y en la capacidad de incidencia de cada grupo sobre el mercado de la vivienda. De hecho, en tiempos de crisis, una medida que respeta el contenido esencial del derecho puede ser proporcionada para unos determinados sujetos —aquellos en condiciones de soportar restricciones más severas por su mayor capacidad de incidencia en el mercado—, y, al mismo tiempo, no proporcionada para otros⁹⁸. Esta distinción subraya la importancia del juicio de proporcionalidad como instrumento de equilibrio. Solo un análisis específico, diferenciado y contextualizado de este test para cada grupo de titulares puede garantizar que

⁹⁶ En este sentido, Verdera Server (2023: 912).

⁹⁷ STEDH de 28 de enero de 2014 (asunto *Bittó y otros c. Eslovaquia*).

⁹⁸ López y López (2022: 33) cree que es un problema clásico que las concreciones limitativas de la propiedad privada se destinen a un conjunto de destinatarios indeterminados y advierte que, en ciertos casos de la LDV, sin una más tajante discriminación, no se puede salvar la proporcionalidad ni la razonabilidad.

la medida sea verdaderamente legítima y coherente con los fines de interés general que persigue, evitando que se convierta en una mera penalización de un determinado grupo de propietarios, aspecto que, a nuestro juicio, el TC no ha abordado todavía de forma convincente.

En definitiva, el problema en la doctrina del TC no radica tanto en la mayor o menor corrección de las soluciones alcanzadas en cada fallo, sino en la carencia de un pronunciamiento sólido y sistemático sobre los dos ejes estructurales que hoy vertebran el debate doctrinal contemporáneo sobre el derecho de propiedad privada: por un lado, la determinación de su contenido esencial, elemento imprescindible para fijar su núcleo indisponible y garantizar su tutela constitucional, y, por el otro, la articulación rigurosa del juicio de proporcionalidad, cuya ausencia dificulta una evaluación precisa de la legitimidad de las restricciones legales⁹⁹. En pocas sentencias el TC ha tenido la ocasión de analizar la constitucionalidad de las medidas introducidas para hacer frente a la crisis habitacional desde la perspectiva del derecho de propiedad privada, lo que explica la situación de incertidumbre que aún predomina en la materia. La STC 26/2025, de 29 de enero (JUR 2025, 7178), introduce, aunque de manera tangencial, precisiones relevantes, y abre la puerta a un desarrollo doctrinal más consistente. Cabe esperar que el Tribunal continúe por esta línea, especialmente ante el creciente recurso del legislador a la función social de la propiedad privada de la vivienda como instrumento para afrontar la crisis habitacional.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN

La crisis habitacional que atraviesa España ha evidenciado no solo las fragilidades estructurales y las incoherencias del modelo residencial, sino también las limitaciones de nuestro marco jurídico-constitucional para garantizar de manera efectiva el derecho a la vivienda. Su configuración en el art. 47 CE como un principio rector, carente de eficacia directa y de una posición subjetiva exigible, relega su efectividad a la voluntad del legislador, de forma que, en ausencia de una concreción normativa sólida, este derecho permanece en gran medida como un ideal incumplido.

La LDV constituye el primer intento estatal de articular una respuesta normativa integral, pero sus avances siguen siendo insuficientes. A pesar de sus referencias a estándares europeos e internacionales y de sus loables proclamaciones, la norma se decanta por una configuración fundamentalmente objetiva del derecho, lo que se traduce en algunas medidas de fomento y de planifi-

⁹⁹ Comparte esta línea de pensamiento Mas Badía (2024: 193).

cación orientadas a la vivienda social, aunque desprovistas de compromiso presupuestario, así como, sobre todo, en una intervención sobre el mercado privado. Con ello se elude una reforma estructural del modelo residencial que lo haga menos vulnerable a la lógica del mercado y se traslada a los propietarios gran parte del ajuste de un sistema históricamente débil, apoyándose, para tal intervención, en la función social de la propiedad privada de la vivienda (art. 33.2 CE), sin fortalecer paralelamente la posición subjetiva de quienes carecen de medios para acceder a una vivienda digna.

Las restricciones al derecho de propiedad privada introducidas en la LDV, en continuidad con las legislaciones autonómicas previas, desdibujan la clásica distinción entre derecho público y privado, y plantean complejas cuestiones de encaje constitucional. El TC ha descartado vicios de inconstitucionalidad en medidas como el deber de uso efectivo de la vivienda, la contención de rentas en las ZMRT o el régimen diferenciado entre personas físicas, jurídicas y grandes tenedores, confirmando su compatibilidad con el marco constitucional al venir legitimadas por la función social de la propiedad privada de la vivienda. No obstante, este reconocimiento no resuelve la tensión estructural entre la efectividad del derecho a la vivienda y la preservación del contenido esencial del derecho de propiedad. El problema de fondo radica en la falta de una doctrina constitucional sistemática que aborde dos cuestiones fundamentales: por un lado, la determinación de ese núcleo indisponible del derecho de propiedad, para lo que aquí se propone acudir a la rentabilidad económica neta real o potencial del bien, y, por el otro, la articulación, pese a las dificultades derivadas de la falta de acceso al amparo, del juicio de proporcionalidad, lo que permitiría al TC nutrirse de una extensa jurisprudencia del TEDH en la materia.

En definitiva, la vivienda en España sigue siendo un derecho formalmente proclamado, pero materialmente insatisfecho. Mientras su garantía dependa de medidas fragmentarias que buscan efectividad a corto plazo, continuará reproduciéndose la misma vulnerabilidad estructural. La superación de esta situación exige no solo reforzar el parque público de vivienda y replantear el modelo residencial, sino también consolidar una doctrina constitucional robusta que logre equilibrar la función social de la propiedad con la preservación de su contenido esencial. Solo así podrá transformarse el derecho a la vivienda en una garantía efectiva, sin restricciones arbitrarias a otros derechos constitucionales y conforme a las exigencias propias de un Estado social y democrático de derecho.

Bibliografía

- Aastveit, K. A., Juelsrud, R. E. y Wold, E. G. (2022). *The leverage-liquidity trade-off of mortgage regulation*. Oslo: Norges Bank. Disponible en: <https://is.gd/jYxfIF>.
- Aguilera Vaqués, M. (2018). Artículo 33. En P. Pérez Tremps y S. Saiz Arnaiz (dirs.) y C. Montesinos Padilla (coord.). *Comentario a la Constitución española. 40 aniversario 1978-2018. Tomo I. Libro homenaje a Luis López Guerra* (pp. 705-715). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Alonso Pérez, M. T. (2024). La configuración del contenido de derecho de propiedad de la vivienda en la Ley 12/2023. En A. Gálvez Criado (dir.). *Aspectos civiles y procesales de la Ley de vivienda* (pp. 189-232). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Aragón Reyes, M. (2024). Contenido esencial y función social de la propiedad privada. En A. Betancor Rodríguez (coord.). *Instituciones del Estado democrático de Derecho, conversaciones* (pp. 279-281). Madrid: Fundación Rafael del Pino y BOE.
- Argelich Comelles, C. (2023). *Ley por el derecho a la vivienda*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Arnaiz Ramos, R. (2016). Las actuaciones legislativas sobre el derecho de propiedad por razón de la protección del derecho a una vivienda digna. En M. Vaquer Caballería, J. Ponce Solé y R. Arnaiz Ramos (dirs.). *Propuestas jurídicas para facilitar el acceso a la vivienda* (pp. 197-242). Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo.
- Balaguer Pérez, A. (2018). *El derecho a la vivienda en el Derecho constitucional europeo*. Pamplona: Aranzadi-Thomson Reuters.
- Baño León, José M.^a (2008). «El contenido esencial de la propiedad en el contexto del derecho europeo». En *Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al Prof. Dr. Lorenzo Martín Retortillo* (vol. 2; pp. 1781-1796). Zaragoza: El Justicia de Aragón.
- Bolliger, E., Bruhin, A., Fuster, A. y Ganarin, M. (2025). The effect of macro-prudential policies on homeownership: evidence from Switzerland. *Journal of Urban Economics*, 146, 10374. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.jue.2025.103749>.
- Busto Lago, J. M. (2023). Consideraciones jurídico-privadas en torno al acceso a la vivienda en la Ley por el derecho a la vivienda. *Foro Galego: Revista Xurídica*, 214, 9-47.
- Castillo Martínez, C. C. (2025). A vueltas con el derecho a la vivienda y la normativa actual que lo regula: breve revisión de ciertas cuestiones y algunas consideraciones críticas. *Revista Claves Jurídicas*, 1, 22-52.
- Colina Garea, R. (1997). *La función social de la propiedad privada en la Constitución española de 1978*. Barcelona: Bosch.
- Defensor del Pueblo (2024). *Informe anual 2024*. Madrid: Defensor del Pueblo.
- Díez-Picazo, L. (1978). *Fundamentos del Derecho civil patrimonial* (vol. 2). *Las relaciones jurídico-reales. El Registro de la Propiedad. La posesión*. Madrid: Tecnos.
- 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.
- Ezquiaga Domínguez, I. (2024). *El sistema ya no financia burbujas: escasez de vivienda y caída del crédito: un análisis del período 1998-2023 que cuestiona el modelo residencial español*. Madrid: Fundación de las Cajas de Ahorros.
- Fernández Farreres, G. (2024). Algunas consideraciones a propósito del derecho de propiedad, su función social y el contenido esencial del derecho como límite a la ley. En A. Betancor Rodríguez (coord.). *Instituciones del Estado democrático de Derecho, conversaciones* (pp. 283-286). Madrid: Fundación Rafael del Pino y BOE.
- Fernández Rodríguez, T. R. (1991). *Manual de Derecho urbanístico*. Madrid: Publicaciones Abella.
- García Cantero, G. (2014). El «escondido» derecho a la vivienda y su posible actuación por los operadores jurídicos. En M. R. Alonso Pérez. *Vivienda y crisis económica: estudio jurídico de las medidas propuestas para solucionar los problemas de vivienda provocados por la crisis económica* (pp. 31-58). Cizur Menor: Aranzadi.
- García de Enterría, E. (1958). La Ley del suelo y el futuro del urbanismo. *Anuario de Derecho Civil*, 11 (2), 485-510.
- García de Enterría, E. (2001). *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional* (4.ª ed.). Cizur Menor: Aranzadi.
- 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, 183-223.
- Gavara de Cara, J. C. (2024). El derecho a la vivienda: un terrible derecho. Problemática de su dimensión objetiva en la Ley por el derecho a la vivienda. *Revista de Derecho Político*, 119, 41-70. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.119.2024.40410>.
- Guilarte Gutiérrez, V. y Lucas Murillo de la Cueva, E. (2025). La ley por el derecho a la vivienda: su constitucionalidad y otras cuestiones. *Derecho Privado y Constitución*, 46, 183-228. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/dpc.46.05>.
- Jimena Quesada, L. (2013). El derecho a la vivienda: la complejidad jurídica de un acceso y disfrute básicos. En F. J. Ansuátegui Roig y J. M. Rodríguez Uribe (coords.), G. Peces-Barba Martínez y E. Fernández García (dirs.). *Historia de los derechos fundamentales* (vol. 4). Tomo VI (pp. 1739-1807). Madrid: Dykinson.
- Jiménez Campo, J. (1999). *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*. Madrid: Trotta.
- Leguina Villa, J. (1994). El régimen constitucional de la propiedad privada. *Derecho Privado y Constitución*, 3, 9-28.
- López Ramón, F. (2014). El derecho subjetivo a la vivienda. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 34 (102), 49-91.
- López y López, A. M. (2022). Propiedad privada y disciplina del mercado en el Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda. *Cuadernos de Derecho Local*, 59, 14-34. Disponible en: <https://doi.org/10.61521/cuadernosderecholocal.59.908>.

- Macho Carro, A. (2024). *Tutela multinivel del derecho a la vivienda: posibilidades y límites en el ordenamiento español*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Martín Mateo, R. (1967). El Estatuto de la propiedad inmobiliaria. *Revista de Administración Pública*, 52, 101-150.
- Martín-Retortillo Baquer, L. (2017). El derecho constitucional a la vivienda. *Anales de la Academia Matritense del Notariado*, 57, 375-389.
- Martínez Escribano, C. (2025). La vivienda en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: una visión integradora del derecho a la vivienda y el derecho de propiedad. *Revista de Derecho Civil*, 12 (1), 1-56.
- Martos Calabrús, M. A. (2024). El destino preferente de la vivienda a uso habitacional como política pública de vivienda tras la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho de la vivienda. *La Ley Derecho de Familia*, 41, 1-20. Disponible en: <https://is.gd/Q047lO>.
- Mas Badía, M. D. (2024). Un «soka-tira» sobre la Ley por el Derecho a la Vivienda. Comentario a la Sentencia 79/2024, de 21 de mayo. *Revista de Derecho Civil*, 11 (5), 167-205.
- 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.
- Montés Penadés, V. L. (1980). *La propiedad en la Constitución de 1978*. Madrid: Civitas.
- Muñoz Castillo, J. (2000). *El derecho a una vivienda digna y adecuada: eficacia y ordenación administrativa*. Madrid: Colex.
- Muñoz Pérez, D. (2019). *Reconstrucción del derecho a la vivienda en España: una nueva perspectiva constitucional*. Madrid: Wolters Kluwer España.
- Nasarre Aznar, S. (2022). *El Proyecto de Ley de vivienda 2022*. Madrid: Fedea. Disponible en: <https://bit.ly/3pj7L9G>.
- Nasarre Aznar, S. (2023). Ley de Vivienda: el Estado renuncia a cumplir con el art. 47 de la Constitución. *El Notario del Siglo XXI*, 109. Disponible en: <https://tinyurl.com/4aypkb7d>.
- 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*, 89 (739), 3063-3122.
- Observatorio de Emancipación del Consejo de la Juventud de España (2025). *Balance General. Segundo semestre de 2024*. Madrid: Consejo y Juventud de España.
- Observatorio de vivienda y suelo del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana (2024). *Boletín especial Vivienda Social*. Madrid: Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana.
- Pareja Eastaway, M. y San Martín, I. (1999). General trends in financing social housing in Spain. *Urban Studies*, 36 (4), 699-714.
- Ponce Solé, J. (2017). El derrumbe de un mito: la vivienda es un derecho subjetivo constitucional y legalmente reconocido y exigible judicialmente: propuestas

- para su mejor regulación futura. *Revista Institucional de la Defensa Pública*, 7 (11-12), 122-174.
- Prats Albentosa, L. (2022). Derecho a gozar de una vivienda digna y adecuada y derecho a la propiedad de vivienda. A Propósito del Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda. *Revista Jurídica del Notariado*, 115, 131-174.
- Quintía Pastrana, A. (2022). Más allá del art. 47 de la Constitución Española: derechos fundamentales y legislación autonómica para la protección del derecho a la vivienda de grupos sociales vulnerables. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 6, 115-153. Disponible en: https://doi.org/10.37417/RPD/vol_6_2022_989.
- Roca Trías, E. (2024). Función social de la propiedad. En A. Betancor Rodríguez (coord.). *Instituciones del Estado democrático de Derecho, conversaciones* (pp. 271-278). Madrid: Fundación Rafael del Pino y BOE.
- Rodotà, S. (1986). *El terrible derecho. Estudios sobre la propiedad privada*. Madrid: Civitas.
- Rodríguez de Santiago, J. M. (2018). Artículo 33. En E. Arnaldo Alcubilla, J. Remón Peñalver, M. Pérez Manzano, I. Borrajo Iniesta, M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer y M. E. Casas Baamonde (eds.). *Comentarios a la Constitución española* (vol. 1). *Tomo I* (pp. 1147-1175). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Simón Moreno, H. (2014). La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la vivencia en relación al derecho español. *Teoría y Derecho: Revista de Pensamiento Jurídico*, (16), 162-187.
- Simón 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. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/dpc.42.04>.
- Vaquer Caballería, M. (2016). Retos y oportunidades para una política cabal de vivienda tras la crisis económica. En M. Vaquer Caballería, J. Ponce Solé y R. Arnaiz ramos (eds.). *Propuestas jurídicas para facilitar el acceso a la vivienda* (pp. 13-60). Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo.
- Vaquer Caballería, M. (2025) La vivienda como función social y la rentabilidad como contenido esencial de la propiedad. *Teoría y Realidad Constitucional*, (55), 141-179. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.55.2025.45032>.
- Verdera Server, R. (2023). Pro proprietate. Notas sobre la configuración constitucional de la propiedad privada. *Anuario de Derecho Civil*, 76 (3), 859-988. Disponible en: <https://doi.org/10.53054/adc.v76i3.10099>.