

doi.org/10.52611/rdpi.num29.2026.1780

FUNCIÓN SOCIAL, PROPORCIONALIDAD Y CONTENIDO ESENCIAL: UNA RELECTURA CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DE PROPIEDAD ANTE LA CRISIS HABITACIONAL

SOCIAL FUNCTION, PROPORTIONALITY AND ESSENTIAL CONTENT: A CONSTITUTIONAL REINTERPRETATION OF PROPERTY RIGHTS IN THE CONTEXT OF THE HOUSING CRISIS

*Linares Membrilla, Rafael**

Resumen

47

El presente trabajo examina la tensión estructural entre el derecho de propiedad del art. 33 de la CE y el derecho a una vivienda digna del art. 47 de la CE en el contexto de la actual crisis habitacional. Partiendo de la evolución doctrinal y jurisprudencial de la función social, se analiza cómo las nuevas políticas públicas de vivienda inciden en el contenido esencial del derecho de propiedad y exigen una aplicación rigurosa del principio de proporcionalidad. El estudio integra referencias al derecho internacional y a la legislación reciente, especialmente la Ley 12/2023, para valorar si el marco constitucional vigente permite equilibrar con eficacia ambos derechos o si resulta necesaria una reinterpretación jurisprudencial profunda e, incluso, una eventual reforma constitucional.

PALABRAS CLAVE: propiedad; vivienda; proporcionalidad; función social; constitucionalismo

* Abogado ejerciente del Ilustre Colegio de Abogados de Tenerife. Doctorando en Derecho ULL. Correo electrónico: info@abogadotenerife.com ORCID: 0009-0000-1943-0586.

Artículo recibido el 12 de abril de 2026 y aceptado para publicación el 10 de septiembre de 2026.

Abstract

This article examines the structural tension between the property right enshrined in Article 33 of the Spanish Constitution and the right to adequate housing under Article 47, against the backdrop of the current housing crisis. Building on doctrinal and constitutional jurisprudence regarding the social function of property, it analyses how new housing policies affect the essential content of property rights and require a rigorous application of the proportionality principle. The study incorporates international standards and recent legislation, particularly Law 12/2023, to assess whether the existing constitutional framework can effectively balance both rights or whether a deeper jurisprudential reinterpretation is necessary, potentially even calling for constitutional reform in order to strengthen the effectiveness of housing protections.

KEYWORDS: property; housing; proportionality; social function; constitutionalism

Introducción

48

La crisis habitacional que atraviesa España desde hace más de una década ha reabierto con especial intensidad el debate constitucional en torno al equilibrio entre el derecho de propiedad reconocido en el art. 33 de la CE y el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada proclamado en el art. 47. La presión sobre el mercado inmobiliario, el incremento sostenido de los precios de compra y arrendamiento, la insuficiencia del parque público y la creciente desigualdad residencial han configurado un escenario en el que los poderes públicos se ven compelidos a intervenir de manera cada vez más intensa en el ámbito de la propiedad inmobiliaria. Diversos estudios recientes acreditan que España presenta una de las tasas más bajas de vivienda social en Europa, pese a afrontar una problemática de acceso significativamente más grave. Esta situación ha ampliado la distancia entre la tutela constitucional del derecho de propiedad y las exigencias materiales derivadas de la garantía del derecho a la vivienda, tensionando el modelo de Estado social diseñado en el texto constitucional¹.

La cuestión no es nueva. Desde los orígenes del constitucionalismo europeo de posguerra, la propiedad dejó de concebirse como un derecho absoluto para integrarse en una concepción estatutaria, funcional y condicionada en el ámbito social².

¹ David ALMAGRO, "El derecho a la vivienda: la reforma improrrogable", pp. 486-489.

² Gerardo PISARELLO, *Los derechos sociales y sus garantías: elementos para una reconstrucción*, pp. 41-47; Manuel Aragón destaca que la definición de España como Estado social y de

Esta orientación cristalizó en el art. 33.2 de la *Constitución* española, que somete el derecho a la propiedad al cumplimiento de su “función social”. Lo anterior implica, no obstante, que persistan dudas relevantes sobre el alcance de esta última.

Los cambios sociales, económicos y urbanos de las últimas décadas han reactivado este debate. Una parte relevante de la doctrina reciente ha destacado que la propiedad inmobiliaria residencial se ha convertido en un ámbito paradigmático donde se confrontan la libertad de uso y disfrute del propietario y la creciente demanda de intervención pública para garantizar condiciones habitacionales dignas³. Dicha tensión se ha intensificado a raíz de la promulgación de la Ley 12/2023, la primera norma estatal dedicada de modo expreso al derecho a la vivienda, que proyecta su eficacia sobre el mercado privado e introduce deberes, cargas y límites que suscitan interrogantes de constitucionalidad⁴.

La interpretación constitucional de cualquier medida en este ámbito exige abordar tres conceptos de estrecha interrelación: la función social de la propiedad, el principio de proporcionalidad y el contenido esencial del derecho. La función social permite justificar intervenciones legislativas orientadas a la satisfacción del interés general; la proporcionalidad exige que dichas intervenciones sean idóneas, necesarias y equilibradas; y el contenido esencial actúa como límite infranqueable que protege el núcleo del derecho de propiedad frente a injerencias excesivas. No obstante, su articulación práctica está lejos de ser pacífica ya que delimitar hasta dónde puede llegar el legislador al imponer obligaciones a los propietarios –por ejemplo, en materia de viviendas vacías, topes de alquiler o deberes de colaboración administrativa– implica ponderar bienes constitucionales y redefinir los contornos del Estado social⁵.

Al mismo tiempo, el derecho a la vivienda, desde siempre entendido como un principio rector de política social, ha ido adquiriendo progresivamente una dimensión subjetiva y prestacional más intensa, tanto en la doctrina como en los estándares internacionales de derechos humanos⁶. La creciente

mocrático de derecho en el art. 1 de la CE opera como principio estructural del sistema constitucional, condicionando la interpretación de los derechos patrimoniales y legitimando su configuración conforme a finalidades de interés general. En Manuel ARAGÓN, “Artículo 1”, pp. 29-60.

³ Sergio FUENZALIDA, “La función social y la concepción relacional de la propiedad privada”, pp. 64-68.

⁴ ALMAGRO, *op. cit.*, pp. 491-495.

⁵ Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, pp. 119-126; Ángel MENÉNDEZ, “El derecho a la vivienda y el deber de usarla: La situación actual en España”, pp. 3-15.

⁶ María GÓMEZ, “Repensando el derecho a la vivienda: ¿derecho humano o principio rector?”, pp. 366-375.

presión social para garantizar condiciones habitacionales mínimas, junto con la evolución del derecho internacional y la jurisprudencia comparada, obliga a reconsiderar el alcance jurídico del art. 47 de la CE y, en consecuencia, su interacción con el régimen constitucional de la propiedad.

I. Evolución constitucional del derecho de propiedad y su función social

1. DE LA PROPIEDAD LIBERAL A LA PROPIEDAD ESTATUTARIA

La configuración contemporánea del derecho de propiedad en España no puede comprenderse sin atender a su evolución histórica y doctrinal desde el constitucionalismo liberal hasta el social del siglo xx. En su concepción originaria, la propiedad privada se entendía como un derecho subjetivo pleno, absoluto y casi inmune a la intervención legislativa. Esta visión, fuertemente influida por el *Código Civil* y por la tradición liberal decimonónica, situaba la propiedad en el centro del sistema jurídico como herramienta de libertad individual y de autonomía privada⁷.

50

Sin embargo, esta concepción experimentó un cambio sustancial tras la Segunda Guerra Mundial, cuando los nuevos textos constitucionales europeos –en especial las *Constituciones* de Italia (1947) y Alemania (1949)– incorporaron la idea de que la propiedad debía cumplir una función social. Esta transformación respondió a la necesidad de compatibilizar la protección del derecho de propiedad con las exigencias propias del Estado social, que requería intervenir en la economía y en el uso de los bienes para garantizar condiciones dignas de vida⁸.

Este marco conceptual influyó de modo decisivo en la redacción del art. 33 de la CE, cuyo apartado segundo incorpora de forma expresa la función social como determinante del contenido del derecho. Se convierte, así, en la cláusula que articula dos exigencias constitucionales: la autonomía del propietario y las necesidades colectivas de ordenación del territorio, acceso a recursos y satisfacción de derechos básicos. La vivienda –por su valor económico y social– se erige en uno de los ámbitos más sensibles donde esta articulación adquiere relevancia.

⁷ Luis DIEZ-PICAZO y Antonio GULLÓN, *Sistema de derecho civil*, pp. 104-110.

⁸ Fernando REY, “El devaluado derecho fundamental de propiedad privada”, pp. 195-201; Ricardo GARCÍA, *Las aporías de los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda*, pp. 362-364; PISARELLO, *op. cit.*, pp. 44-47.

2. ARTÍCULO 33 DE LA CE:

CONTENIDO ESENCIAL, LÍMITES Y JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

El art. 33 de la CE establece que “se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia”, si bien su ejercicio queda delimitado por la función social, y solo puede ser privado de su contenido mediante expropiación conforme a ley y con la correspondiente indemnización. Esta fórmula refleja la doble naturaleza del derecho: una dimensión institucional, que garantiza la existencia de la propiedad dentro del orden constitucional, y una dimensión subjetiva, que protege las facultades concretas del titular.

La jurisprudencia del TC ha desempeñado un papel determinante en esta materia. Desde la temprana STC 111/1983, el Tribunal afirmó que la función social forma parte del contenido del derecho y debe ser concretada por el legislador atendiendo al interés general. En la STC 37/1987 se precisó que la propiedad admite límites amplios, siempre que no se vulnere su contenido esencial, el cual se ha identificado con aquellas facultades mínimas que permiten reconocer la institución de la propiedad como tal, entre ellas el uso, disfrute y disponibilidad⁹.

La distinción entre “delimitación” y “privación” ha sido uno de los ejes más complejos de esta jurisprudencia. Según la doctrina del Tribunal, la delimitación configura el contenido del derecho y se presume legítima si obedece a la función social, mientras que la privación implica la expropiación y exige ley singular e indemnización. El problema radica en identificar el umbral entre una delimitación intensa y una privación encubierta. La STC 170/1989 versa sobre la delimitación de la riqueza nacional y la compatibilidad de limitaciones legislativas con el contenido esencial del derecho de propiedad.

La jurisprudencia más reciente ha profundizado en esta línea. La STC 93/2015 declaró inconstitucional una norma autonómica sobre obligaciones respecto a vivienda deshabitada, precisamente por vulnerar el contenido esencial del derecho de propiedad y la competencia estatal. El Tribunal destacó que las obligaciones impuestas a los propietarios deben respetar la proporcionalidad y no anular las facultades esenciales del derecho.

En la STC 32/2019, relativa a la regulación del deber de uso, el Tribunal consideró legítimo a nivel constitucional, que el legislador imponga determinadas obligaciones orientadas a evitar la desocupación injustificada de viviendas, siempre que no equivalgan a una privación material del dominio.

Esta evolución jurisprudencial confirma que el derecho de propiedad se encuentra sometido a un proceso constante de tensión conforme a los valores del Estado social y democrático de derecho. No obstante, la falta de una

⁹ Andrés BETANCORT, “Contenido esencial y función social de la propiedad privada”, pp. 279-281.

teoría constitucional del todo consolidada sobre el contenido esencial y la proporcionalidad en materia de vivienda genera incertidumbres interpretativas significativas, más aún en un contexto de creciente intervención legislativa orientada a paliar la crisis habitacional.

II. El derecho a la vivienda y su estatuto constitucional

1. EL ART. 47 DE LA CE

Y SU CONFIGURACIÓN COMO PRINCIPIO RECTOR

La *Constitución* española reconoce en su art. 47 el derecho de todos los ciudadanos a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, imponiendo a los poderes públicos el deber de promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho. Sin embargo, al ubicarse dentro del título I, capítulo III, el derecho a la vivienda se inserta en la categoría de principios rectores de la política social y económica, lo que determina su limitada exigibilidad jurisdiccional.

52 La doctrina tradicional ha destacado que los principios rectores carecen de la eficacia directa propia de los derechos fundamentales, pero condicionan al legislador y orientan la actuación de los poderes públicos, establecen mandatos de optimización que requieren desarrollo normativo para adquirir plenitud operativa y tienen como finalidad proporcionar objetivos constitucionales al Estado social, sin conferir por sí mismos acciones judiciales directas a los particulares.

Esta caracterización ha generado un intenso debate sobre la eficacia real del art. 47 de la CE. Algunos autores sostienen que su configuración constitucional como principio rector constituye una limitación estructural que contribuye a explicar la debilidad histórica de las políticas públicas de vivienda en España¹⁰. Desde esta perspectiva, el reconocimiento del derecho a la vivienda carece de garantías materiales suficientes, lo que dificulta su aplicación efectiva frente a situaciones de exclusión residencial.

Otros autores, en cambio, consideran que la distinción entre derechos fundamentales y principios rectores no implica en sí mismo la ausencia de eficacia jurídica. Los principios rectores poseen fuerza normativa y pueden producir efectos indirectos relevantes a través de la interpretación conforme, del control de razonabilidad legislativa y de la ponderación judicial en conflictos con otros derechos¹¹. Por otra parte, la progresiva incorporación

¹⁰ ALMAGRO, *op. cit.*, pp. 485-488.

¹¹ José CASCAJO, *La tutela constitucional de los derechos sociales*, pp. 45-49.

de estándares internacionales en materia de vivienda digna ha reforzado la posición jurídica del art. 47 de la CE, incluso sin reforma constitucional¹².

La actuación del TC ha sido decisiva para definir el alcance del art. 47 del CE. En sentencias como la STC 152/1988 y la STC 95/2000, el Tribunal afirmó que los principios rectores no son meras declaraciones programáticas, sino mandatos constitucionales vinculantes para los poderes públicos, aunque su contenido no sea justiciable de modo directo. En concreto, en la STC 32/2019, el Tribunal reconoció que el derecho a la vivienda puede influir en la interpretación de otros derechos y deberes constitucionales, en especial referido a materias de propiedad inmobiliaria y políticas de vivienda social:

“[...] la protección del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE) es la dispensada por el art. 53.3 CE, pues no se trata de un derecho subjetivo exigible, sino un mandato constitucional programático”.

2. EXIGIBILIDAD, ESTÁNDARES INTERNACIONALES Y TENSIONES CON EL DERECHO DE PROPIEDAD

La progresiva influencia de estándares internacionales y europeos ha contribuido a reforzar la relevancia jurídica del derecho a la vivienda. El art. 11 del PIDESC reconoce el derecho a una vivienda adecuada, y el Comité DESC ha desarrollado criterios para determinar el contenido de este derecho, destacando elementos como seguridad jurídica de la tenencia, asequibilidad, habitabilidad y accesibilidad. La Carta Social Europea, por su parte, incluye en su art. 31 obligaciones estatales más precisas en materia de exclusión residencial y acceso a vivienda asequible.

La jurisprudencia del TEDH no reconoce el derecho a la vivienda como tal, pero ha protegido situaciones habitacionales mediante la interpretación del art. 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (respeto de la vida privada y familiar y del domicilio). El Tribunal ha reiterado que la pérdida de la vivienda constituye una de las formas más extremas de interferencia en dicho derecho, lo que exige un examen muy cuidadoso del principio de proporcionalidad. Sentencias como *McCann c. Reino Unido* (2008) y *Yordanova c. Bulgaria* (2012) han contribuido a trasladar dicha lógica a los ordenamientos nacionales¹³.

53

¹² GÓMEZ, *op. cit.*, pp. 366-375.

¹³ Véanse los criterios de habitabilidad y seguridad de tenencia recogidos en el art. 31 de la Carta Social Europea y en la Observación General n.º 4 del Comité DESC, así como las sentencias TEDH (2008): *McCann c. Reino Unido* y TEDH (2012): *Yordanova c. Bulgaria*.

III. La crisis habitacional y la activación de la función social de la propiedad

1. DIAGNÓSTICO CONSTITUCIONAL Y RELEVANCIA ESTRUCTURAL

La crisis habitacional española constituye un fenómeno estructural que trasciende las fluctuaciones del ciclo económico. Aunque sus raíces remotas pueden rastrearse en la configuración histórica del mercado inmobiliario y en la tradicional preferencia por la propiedad en España, su intensidad actual deriva de un conjunto de factores acumulativos: aumento sostenido de los precios del alquiler y la compra, precariedad salarial, restricciones en el acceso al crédito, incremento del costo de la vida y escasez del parque público de vivienda¹⁴. Esta combinación ha provocado un deterioro significativo de la asequibilidad residencial, sobre todo entre jóvenes y hogares de renta media y baja.

La insuficiencia del parque público es uno de los elementos más citados en la doctrina. España presenta cifras muy por debajo de la media europea, con porcentajes de vivienda social próximos al 2 %, frente a tasas superiores al 20 % en varios países del norte de Europa. Esta fragilidad estructural ha obligado al legislador a recurrir de forma insistente al mercado privado como mecanismo de acceso a la vivienda, lo que incrementa la presión sobre los propietarios y exige desarrollar instrumentos jurídicos que permitan compatibilizar intereses contrapuestos¹⁵.

La crisis habitacional no solo constituye un problema social y económico, sino que ha adquirido una dimensión constitucional evidente. La imposibilidad de amplios sectores sociales para acceder a una vivienda digna afecta a la igualdad material y reproduce desigualdades intergeneracionales, en un contexto en que la vivienda se ha convertido en el principal componente patrimonial de las familias. Este fenómeno tiene consecuencias relevantes sobre la cohesión social y sobre la capacidad del Estado social para garantizar condiciones vitales mínimas¹⁶.

El surgimiento de nuevas desigualdades territoriales y urbanas profundiza este diagnóstico. La “turistificación” de ciertos espacios urbanos, la concentración de vivienda en manos de inversores institucionales o plataformas

¹⁴ Elisa MOREU, “El impacto de los movimientos sociales en la legislación sobre vivienda”, pp. 15-20.

¹⁵ ALMAGRO, *op. cit.*, pp. 485-488.

¹⁶ Como advierte Ángel Menéndez, la vivienda actúa como presupuesto de ejercicio de otros derechos, por lo que su inaccesibilidad compromete la efectividad de la *Constitución* en su conjunto. En MENÉNDEZ, *op. cit.*, pp. 3-7.

de alquiler turístico y la escasez de oferta asequible han creado tensiones normativas que los marcos tradicionales del derecho de propiedad no estaban preparados para resolver. Esto ha reactivado el debate sobre el alcance de la función social, impulsando una legislación reciente que proyecta sobre la propiedad cargas más intensas que en décadas anteriores.

2. LA FUNCIÓN SOCIAL COMO EJE DE INTERVENCIÓN PÚBLICA: ALCANCES Y LÍMITES DEL LEGISLADOR

La función social, recogida en el art. 33.2 de la CE, se ha convertido en el instrumento principal a través del cual el legislador articula políticas de vivienda que inciden sobre la propiedad privada. Tradicionalmente, esta función se ha concretado en deberes clásicos como edificar, conservar o mantener los inmuebles en condiciones adecuadas. Sin embargo, en el contexto de urgencia habitacional, el legislador ha empezado a utilizarla como fundamento para introducir nuevas obligaciones dirigidas a garantizar un uso adecuado de la vivienda y a corregir disfunciones del mercado.

Joaquín Tornos Mas destaca que la expansión material de la función social de la propiedad responde, entre otros factores, a la necesidad de intervenir sobre viviendas desocupadas y de imponer deberes de uso y conservación¹⁷; mientras que Sergio Fuenzalida Bascuñán afirma que esta lógica se ha extendido también a la introducción de límites o modulaciones en los precios del alquiler y a la imposición de deberes de información y colaboración a grandes tenedores¹⁸.

Estas medidas, sin embargo, plantean interrogantes sobre si la función social permite una intervención tan intensa sin vulnerar el núcleo esencial del derecho de propiedad.

Ángel Menéndez Rexach sostiene que el deber de uso o la movilización de vivienda desocupada pueden ser constitucionalmente admisibles en situaciones de grave necesidad habitacional, siempre que no equivalgan a una privación material del dominio o a una desnaturalización del derecho¹⁹.

Por su parte, Javier Pérez Royo y Manuel Carrasco Durán recuerdan que la función social de la propiedad no puede operar como un concepto abierto e indeterminado que legitime cualquier tipo de intervención pública, sino como un criterio constitucional que exige concreción legal razonable y adecuada, sometida a control de proporcionalidad²⁰.

¹⁷ Joaquín TORNOS, "Las viviendas desocupadas y la función social de la propiedad".

¹⁸ FUENZALIDA, *op. cit.*, pp. 66-70.

¹⁹ MENÉNDEZ, *op. cit.*, pp. 3-7.

²⁰ JAVIER PÉREZ y MANUEL CARRASCO, *Curso de derecho constitucional*, pp. 379-383.

La Ley 12/2023 por el Derecho a la Vivienda constituye un ejemplo paradigmático de esta dinámica. La norma introduce la categoría de zonas tensionadas, impone obligaciones específicas a los grandes tenedores y permite la intervención sobre los precios del alquiler en determinados supuestos. Estas medidas, sustentadas en la necesidad de corregir disfunciones del mercado y garantizar el acceso a la vivienda, reflejan una intensificación en el recurso a la justificación de la función social. Sin embargo, su constitucionalidad fue puesta en duda por numerosos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por diversas Comunidades Autónomas (como la comunidad de Madrid, Andalucía, Baleares, País Vasco y Cataluña, entre otras), que alegan en particular una invasión de sus competencias exclusivas en materia de vivienda; así como por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso.

A la fecha actual, la mayoría de dichos recursos han sido resueltos, y puede decirse que el TC ha avalado en su mayoría el texto legal, si bien han tenido lugar declaraciones de nulidad parcial, sobre todo por intrusión de competencias autonómicas²¹.

3. PROPORCIONALIDAD

Y CONTENIDO ESENCIAL

FRENTE A LAS MEDIDAS PÚBLICAS DE VIVIENDA

56

El principio de proporcionalidad se presenta como el criterio decisivo para determinar la constitucionalidad de las medidas públicas que inciden en el derecho de propiedad²². Exige que las decisiones sean idóneas, necesarias y proporcionadas en sentido estricto, de modo que el sacrificio impuesto al titular no exceda lo que exige la satisfacción del interés general.

La jurisprudencia constitucional, como reflejan las SSTC 93/2015 y 32/2019, insiste en que las obligaciones derivadas de la función social deben ser coherentes con la intensidad del problema habitacional y no deben despojar al propietario de las facultades esenciales del derecho. El contenido esencial, aunque difícil de precisar en términos absolutos, suele identificarse con la preservación mínima del uso, disfrute y disposición del bien. Si una medida legislativa reduce estas facultades por debajo de lo que permite mantener el reconocimiento institucional de la propiedad, se estaría ante una vulneración del art. 33 de la CE. Así, el desafío interpretativo consiste en determinar cuándo una carga impuesta al propietario —como la declaración de

²¹ TC (2024): sentencia 79/2024; TC (2025): sentencia 26/2025 y TC (2025): sentencia 190/2025.

²² TC (2019): sentencia 32/2019 reafirma que toda limitación impuesta sobre la propiedad debe superar un juicio de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

zonas tensionadas, la regulación de precios del alquiler o la imposición de deberes de información a grandes tenedores—, se convierte en una limitación desproporcionada.

IV. Hacia una relectura constitucional del derecho de propiedad ante la crisis habitacional

1. COMPATIBILIZAR CONTENIDO ESENCIAL Y FUNCIÓN SOCIAL: UNA PROPUESTA INTERPRETATIVA

La tensión entre el derecho de propiedad y el derecho a la vivienda no debe entenderse en términos de conflicto irresoluble, sino como la expresión de una dualidad estructural del Estado social. La *Constitución* de 1978 reconoce ambos derechos y obliga a los poderes públicos a articularlos de forma armónica, evitando tanto la subordinación absoluta del interés privado como la disolución del derecho de propiedad en una lógica puramente utilitarista. Sin embargo, el marco interpretativo tradicional —centrado en la supremacía configuradora del legislador respecto de la función social y en una comprensión rígida del contenido esencial— no parece suficiente para abordar los retos actuales derivados de la crisis habitacional, caracterizada por fenómenos como la “financiarización” del mercado inmobiliario, el incremento del alquiler tensionado y la persistencia de altos índices de exclusión residencial. Estos desafíos requieren una actualización metodológica que permita responder a nuevas realidades sociales.

En efecto, el núcleo de esta tensión radica en la necesidad de garantizar que ninguna de las dos dimensiones —ni la autonomía del propietario ni la protección del acceso a la vivienda— quede por completo subordinada a la otra. El equilibrio entre derechos implica comprender que ambos participan de la lógica del Estado social y democrático de derecho. La propiedad no es solo un derecho subjetivo, sino, también, una institución social cuya configuración está condicionada por fines y valores comunes.

A partir de esta visión, se hace posible superar concepciones demasiado formalistas que, en ocasiones, han interpretado cualquier intervención legislativa intensa como una amenaza para el contenido esencial del derecho de propiedad. El enfoque sustantivo exige, en cambio, analizar si la intervención preserva el reconocimiento institucional del derecho y mantiene un margen significativo de libertad para el titular, aun cuando imponga deberes concretos orientados a satisfacer necesidades habitacionales urgentes. Así, la constitucionalidad de medidas como la movilización de vivienda vacía, los límites al incremento de rentas en zonas tensionadas o la ampliación de

las obligaciones de conservación no debe evaluarse solo desde la perspectiva de la restricción, sino también desde la óptica de su contribución a la realización efectiva de la función social²³.

Del mismo modo, la doctrina internacional ofrece elementos útiles para fortalecer esta lectura integrada. El Comité DESC ha señalado que las políticas públicas sobre vivienda deben ajustarse al principio de proporcionalidad, además de que los Estados tienen la obligación de emplear “el máximo de los recursos disponibles” para garantizar el acceso a una vivienda adecuada. Ello implica que la intervención pública es tan legítima, como necesaria, cuando la urgencia habitacional amenaza la dignidad de amplios sectores sociales. En este sentido, los estándares internacionales complementan el mandato constitucional interno y contribuyen a reforzar la idea de que la propiedad, en su dimensión institucional, debe coexistir con políticas ambiciosas orientadas a corregir desigualdades estructurales.

A partir de estas premisas, puede proponerse una relectura constitucional que articule el derecho de propiedad y el derecho a la vivienda mediante el siguiente esquema:

1. La función social define las finalidades constitucionales del uso de la propiedad, determinando su orientación general y justificando la imposición de cargas razonables vinculadas a la satisfacción de necesidades colectivas.
2. La proporcionalidad concreta los límites aceptables de estas cargas, evaluando su necesidad, idoneidad y equilibrio para asegurar que la intervención legislativa no exceda lo estrictamente requerido para alcanzar los fines constitucionales.
3. El contenido esencial asegura que el propietario no pierda las facultades mínimas que caracterizan el derecho, preservando su núcleo definitorio e impidiendo que la intervención pública transforme la institución en una entidad irreconocible.

Este enfoque proporciona un marco flexible que reconoce la complejidad del fenómeno habitacional contemporáneo y permite al legislador desarrollar políticas innovadoras sin incurrir en riesgos de inconstitucionalidad, siempre que respete el equilibrio estructural entre derechos individuales, mandatos sociales y garantías institucionales.

²³TC (1987): 37/1987 recuerda que el legislador puede imponer deberes intensos siempre que se preserve el reconocimiento institucional del derecho y se mantenga un margen real de facultades para su titular.

2. ¿REFORMA CONSTITUCIONAL O REINTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL?

Ante la creciente complejidad del conflicto entre propiedad y vivienda, una parte de la doctrina ha planteado la posibilidad de reformar la *Constitución* para reforzar la eficacia de su art. 47²⁴. Según esta posición, la naturaleza programática del precepto genera un déficit de exigibilidad que se traduce en políticas discontinuas, desigualdades territoriales y una escasa capacidad de control jurisdiccional sobre la acción del legislador y de los gobiernos autonómicos y locales. De ahí que algunos autores hayan sugerido, incluso, la posibilidad de elevar la vivienda a la categoría de derecho fundamental o, al menos, de dotarla de una configuración híbrida que combine eficacia directa con mandatos reforzados dirigidos a los poderes públicos²⁵. La propuesta, sin embargo, enfrenta dificultades políticas y jurídicas. En términos políticos, las reformas constitucionales en España han sido escasas y requieren amplios consensos parlamentarios, en especial, cuando afectan al título I. La experiencia comparada demuestra que las reformas en materia de derechos sociales suelen requerir no solo mayorías cualificadas, sino, también, un clima de consenso social que minimice el riesgo de polarización.

No obstante, otros autores consideran que no es imprescindible modificar la *Constitución* para dotar de mayor eficacia al derecho a la vivienda. Entre ellos, María Gómez Jiménez ha sostenido que un desarrollo legislativo más ambicioso del art. 47 de la CE, combinado con una interpretación jurisprudencial más receptiva a los estándares internacionales y europeos en materia de vivienda, sería suficiente para dotar a este precepto de una operatividad jurídica reforzada, incluso sin necesidad de una reforma constitucional expresa²⁶. Desde esta perspectiva, la clave no residiría tanto en una modificación del texto constitucional como en un cambio metodológico que permita a los tribunales –y al legislador– asumir que los principios rectores, aunque no generen derechos subjetivos plenos, sí tienen capacidad para modular otros derechos y para exigir políticas consistentes y continuadas.

Por otra parte, el TC dispone de margen interpretativo para reforzar la eficacia del derecho a la vivienda sin necesidad de reforma formal. La STC 32/2019 muestra una línea incipiente en esta dirección al reconocer que el derecho a la vivienda puede influir en la interpretación de otros derechos

59

²⁴ David Almagro sostiene que la ubicación del derecho a la vivienda en el ámbito de los principios rectores constituye una limitación estructural que dificulta su desarrollo efectivo y justifica considerar la necesidad de una reforma que reconozca una mayor densidad jurídica a este derecho. En ALMAGRO, *op. cit.*, pp. 485-488.

²⁵ PÉREZ y CARRASCO, *op. cit.*, pp. 379-383.

²⁶ GÓMEZ, *op. cit.*, pp. 370-375.

constitucionales y servir como parámetro para evaluar la proporcionalidad de medidas que afectan a la propiedad. Aunque esta doctrina aún es embrionaria y no ha sido desarrollada de forma sistemática, abre la puerta a una lectura extensiva del art. 47 de la CE, sobre todo en contextos de vulnerabilidad residencial, desahucios sin alternativa habitacional o situaciones de emergencia social. Una evolución jurisprudencial en esta línea podría avanzar hacia el reconocimiento de una dimensión subjetiva limitada del derecho a la vivienda, no en términos de prestación directa exigible en todo caso, sino como un estándar mínimo de protección que los poderes públicos no pueden desconocer.

60 Por otro lado, la teoría constitucional comparada demuestra que numerosos países europeos han logrado desarrollar políticas habitacionales robustas sin elevar el derecho a la vivienda al rango de derecho fundamental. Alemania, por ejemplo, articula su sistema a partir del deber estatal de ordenar el territorio y garantizar prestaciones básicas, confiando en un entramado normativo ordinario. Italia, por su parte, ha integrado la vivienda en el marco más amplio de los derechos sociales garantizados mediante mandatos dirigidos al legislador, permitiendo que el contenido concreto del derecho evolucione a través de políticas públicas y decisiones judiciales sin una reforma formal de la *Constitución*. En países nórdicos, el enfoque se basa más en sistemas de bienestar expansivos que, aunque no reconozcan de forma explícita un derecho fundamental a la vivienda, generan resultados materiales muy superiores a los obtenidos en sistemas con reconocimiento constitucional formal, pero sin políticas sostenidas. Ello sugiere que el obstáculo principal para el avance del derecho a la vivienda en España no es necesariamente su ubicación sistemática, sino la insuficiencia de políticas públicas, la fragmentación competencial y la carencia de instrumentos legislativos adecuados y estables²⁷.

En este contexto, la opción más realista parece ser una reinterpretación jurisprudencial progresiva que reconozca la centralidad del derecho a la vivienda en el Estado social y, al mismo tiempo, mantenga las garantías del derecho de propiedad mediante un uso riguroso del principio de proporcionalidad. Este camino permitiría adaptar la comprensión constitucional del derecho a la vivienda a las exigencias actuales sin necesidad de modificar el texto constitucional, al tiempo que impondría al legislador la obligación de desarrollar políticas coherentes, previsibles y evaluables. Asimismo, esta vía jurisprudencial no excluiría, a largo plazo, la posibilidad de una reforma constitucional que otorgue mayor claridad, densidad normativa y estabilidad al

²⁷ Luciano PAREJO, "El derecho a la vivienda y la función social de la propiedad", pp. 35-75.

sistema, ante todo si la evolución del debate público y político consolidara la idea de que la vivienda debe ocupar un lugar más central en el catálogo de derechos. Pero, por el momento, la reinterpretación judicial y el fortalecimiento legislativo parecen ser las estrategias más viables para responder a la crisis habitacional y para garantizar un equilibrio adecuado entre el derecho de propiedad y la efectividad real del derecho a la vivienda.

Conclusiones

En primer lugar, el análisis realizado permite constatar que la relación entre el derecho de propiedad del art. 33 de la CE y el derecho a la vivienda del art. 47 de la CE constituye uno de los desafíos interpretativos más relevantes del constitucionalismo español contemporáneo. La crisis habitacional ha intensificado esta tensión estructural, revelando las insuficiencias del modelo tradicional de articulación entre ambos derechos y exigiendo respuestas normativas y jurisprudenciales que sean coherentes con las transformaciones sociales y económicas recientes. Los cambios en los mercados inmobiliarios, la creciente “financiarización” del acceso a la vivienda y la consolidación de nuevos factores de exclusión residencial evidencian que el marco conceptual elaborado durante las décadas posteriores a la *Constitución* resulta, en muchos aspectos, insuficiente para afrontar los desafíos actuales.

En segundo lugar, la evolución histórica del derecho de propiedad demuestra que su carácter absoluto ha sido desplazado por un modelo estatutario en el que la función social desempeña un papel central. Este tránsito ha situado al legislador en una posición reforzada para configurar el contenido del derecho atendiendo a finalidades de interés general. La propiedad, concebida como institución jurídica compleja, se entiende hoy como una combinación de facultades, deberes y límites cuyo equilibrio debe responder a la estructura del Estado social. No obstante, esta capacidad configuradora no es ilimitada: está condicionada por el respeto al contenido esencial del derecho, que actúa como garantía frente a intervenciones que puedan desnaturalizarlo, despojándolo de las facultades mínimas que lo identifican en el ámbito histórico. La determinación de este contenido esencial, lejos de ser un puro ejercicio formal, exige valorar el impacto real de las medidas legislativas sobre la posición jurídica del propietario y sobre la funcionalidad de la propiedad como institución constitucional.

En tercer lugar, el estatuto constitucional del derecho a la vivienda evidencia una creciente densidad normativa, aunque su ubicación entre los principios rectores siga condicionando su eficacia directa. A pesar de ello, la pro-

ducción doctrinal reciente, los estándares internacionales y determinadas líneas jurisprudenciales han reforzado su relevancia jurídica, más aún en su puestos de vulnerabilidad habitacional. La interpretación integrada de los arts. 47 y 10.1 de la CE, junto con la influencia del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ha contribuido a proyectar un contenido más robusto del derecho a la vivienda, entendida no solo como un objetivo programático, sino como un componente esencial de la dignidad humana. Ello sugiere que el art. 47 de la CE posee una fuerza normativa más intensa de lo que su tradicional naturaleza programática permitiría anticipar, abriendo la puerta a un papel más activo de los tribunales en el control de las políticas públicas y en la protección de colectivos especialmente vulnerables.

62 En cuarto lugar, la crisis habitacional ha puesto de manifiesto la necesidad de utilizar la función social de la propiedad como instrumento operativo para garantizar el acceso a la vivienda. La intensificación de cargas y deberes vinculados al uso del inmueble, la regulación de precios del alquiler o la intervención en zonas tensionadas reflejan un giro hacia una mayor intervención pública, impulsada por la urgencia de corregir desequilibrios estructurales del mercado. Aunque estas medidas responden a un contexto de necesidad social, su legitimidad constitucional depende de su proporcionalidad y de su respeto al contenido esencial de la propiedad. La jurisprudencia del TC ha destacado que, si bien el legislador dispone de amplio margen, este no puede llegar a anular las facultades mínimas que identifican la institución de la propiedad ni convertirla en un mero instrumento de políticas públicas coyunturales. En consecuencia, el control de proporcionalidad adquiere una función decisiva para valorar si las medidas adoptadas preservan tanto la finalidad social perseguida como la estructura institucional del derecho.

De esta interacción se desprende la necesidad de una relectura constitucional del derecho de propiedad, capaz de integrar de forma coherente los valores y exigencias del Estado social. Esta relectura debe asumir que la función social no puede ser entendida como una mera cláusula retórica, sino como un criterio sustantivo que orienta la configuración del derecho y justifica obligaciones positivas vinculadas a la satisfacción de necesidades colectivas. Asimismo, debe permitir que el derecho de propiedad se adapte a las transformaciones sociales sin perder su contenido esencial, lo que exige abandonar concepciones en extremo rígidas o patrimonialistas y asumir un enfoque institucional que ubique la propiedad en relación dinámica con otros mandatos constitucionales. Al mismo tiempo, debe preservarse un contenido esencial que garantice que la propiedad continúe desempeñando su papel dentro del sistema constitucional, evitando su instrumentalización excesiva o su vaciamiento funcional.

Por último, el debate sobre la eventual reforma constitucional del art. 47 de la CE sigue abierto, pero no constituye por obligación una condición indispensable para mejorar la eficacia del derecho a la vivienda. La experiencia comparada demuestra que es posible desarrollar políticas habitacionales robustas dentro de marcos constitucionales semejantes, siempre que exista voluntad legislativa, planificación a largo plazo y una jurisprudencia sensible a las exigencias del Estado social. Una interpretación más dinámica por parte del TC, en consonancia con los estándares internacionales y con la evolución doctrinal reciente, parece una vía adecuada para fortalecer la protección del derecho a la vivienda sin alterar a nivel formal, el texto constitucional. No obstante, ello no impide que, en un horizonte temporal más amplio, una eventual reforma pueda contribuir a clarificar el estatuto jurídico de la vivienda y a reforzar su exigibilidad, en especial si se consolida un consenso social sobre su centralidad en el bienestar colectivo.

Bibliografía

- ALMAGRO CASTRO, David (2025), “El derecho a la vivienda: la reforma improrrogable”. Disponible en <https://doi.org/10.5944/trc.56.2025.47060> [fecha de consulta: 25 de abril de 2026].
- ARAGÓN REYES, Manuel, “Artículo 1”, en Miguel RODRÍGUEZ-PINERO y María Emilia BRAVO-FERRER (dirs.), *Comentarios a la Constitución española: XL aniversario*, Madrid, BOE, 2018. También disponible en www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-PB-2018-94_1
- BETANCORT RODRÍGUEZ, Andrés, “Contenido esencial y función social de la propiedad privada”, en Andrés Betancor Rodríguez (coord.), *Instituciones del Estado democrático de derecho, conversaciones*, Madrid, Agencia Estatal/BOE, 2024. También disponible en www.boe.es/biblioteca_juridica/publicacion.php?id=PUB-PB-2024-329 [fecha de consulta: 4 de junio de 2026].
- CASCAJO CASTRO, José Luis, *La tutela constitucional de los derechos sociales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988.
- DÍEZ-PICAZO, Luis y Antonio GULLÓN, *Sistema de derecho civil*, 11.ª ed., Madrid, Tecnos, 2012, vol. III.
- FUENZALIDA BASCUNÁN, Sergio, “La función social y la concepción relacional de la propiedad privada”, en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, vol. 29, n.º 1, Madrid, 2025. Disponible en <https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.29.02>
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 3ª ed., Madrid, Civitas, 1994.
- GARCÍA MACHO, Ricardo, *Las aporías de los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.

- GÓMEZ JIMÉNEZ, María Luisa. “Repensando el derecho a la vivienda: ¿derecho humano o principio rector?”, en *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, n.º 25, Madrid/Valencia, 2015.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel, “El derecho a la vivienda y el deber de usarla: La situación actual en España”, en *Anales de La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de La Universidad de La Plata*, n.º 53, La Plata, 2023. Disponible en <https://doi.org/10.24215/25916386e136>
- MOREU CARBONELL, Elisa, “El impacto de los movimientos sociales en la legislación sobre vivienda”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 98, Sevilla, 2017. Disponible en <https://doi.org/10.46735/raap.n98.23>
- PAREJO AFONSO, Luciano, “El derecho a la vivienda y la función social de la propiedad”, en *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, n.º 84, Madrid, 1990.
- PÉREZ ROYO, Javier y Manuel CARRASCO DURÁN (2025), *Curso de derecho constitucional*, 19.ª ed., Madrid, Editorial Marcial Pons, 2025.
- PISARELLO, Gerardo, *Los derechos sociales y sus garantías: elementos para una reconstrucción*, Madrid, Editorial Trotta, 2007.
- REY MARTÍNEZ, Fernando, “El devaluado derecho fundamental de propiedad privada”, en Francisco José BASTIDA FREJEDO (coord.), *Propiedad y derecho constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2025.
- TORNOS MAS, Joaquín, “Las viviendas desocupadas y la función social de la propiedad”, en Josep María MOLTÓ DARNER y Juli PONCE SOLÉ (coords.), *Derecho a la vivienda y función social de la propiedad: nuevas políticas públicas en el marco del servicio público de alojamiento*, Madrid, Editorial Thomson Reuters Aranzadi, 2017.

NORMATIVA

- Constitución española*, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 311, Madrid, 29 de diciembre de 1978.
- Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 124, Madrid, de 25 de mayo de 2023.
- CONSEJO DE EUROPA, *Carta social europea (revisada)*, Estrasburgo, 1996.
- CONSEJO DE EUROPA, *Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*, Roma, 1950.
- NACIONES UNIDAS, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Resolución 2200 A (XXI), Nueva York, 1966.

JURISPRUDENCIA

- TEDH (2008): McCann c. Reino Unido (demanda núm. 19009/04).
- TEDH (2012): Yordanova y otros c. Bulgaria (demanda núm. 25446/06).
- TC (1987): 26 de marzo de 1987, sentencia 37/1987 (ECLI:ES:TC:1987:37)
- TC (1983): 2 de diciembre de 1983, sentencia 111/1983 (ECLI:ES:TC:1983:111).

TC (1988): 20 de julio de 1988, sentencia 152/1988 (ECLI:ES:TC:1988:152).
 TC (2015): 14 de mayo de 2015, sentencia 93/2015 (ECLI:ES:TC:2015:93).
 TC (2019): 28 de febrero de 2019, sentencia 32/2019 (ECLI:ES:TC:2019:32).
 TC (2024): 23 de abril de 2024, sentencia 79/2024 (ECLI:ES:TC:2024:79).
 TC (2025): 20 de febrero de 2025, sentencia 26/2025 (ECLI:ES:TC:2025:26).
 TC (2025): 3 de diciembre de 2025, sentencia 190/2025, de (ECLI:ES:TC:2025:190).

Siglas y abreviaturas

art.	artículo
arts.	artículos
BOE	Boletín Oficial del Estado
c.	contra
CE	Constitución española
Comité DESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
coord.	coordinador
coords.	coordinadores
dirs.	directores
doi	Digital Object Identifier
ed.	edición
https	Hypertext Transfer Protocol Secure
n.º	número
núm.	número
<i>op. cit.</i>	<i>opere citato</i>
ORCID	Open Researcher and Contribution ID
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
pp.	páginas
SSTC	Sentencias del Tribunal Constitucional
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TC	Tribunal Constitucional
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
ULL	Universidad de La Laguna
vol.	volumen
www	World Wide Web