



---

# Universidad de Valladolid

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES, JURÍDICAS Y DE LA  
COMUNICACIÓN

GRADO EN DERECHO

TRABAJO DE FIN DE GRADO

## LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD DE LAS VIVIENDAS

Presentado por:

**César de Frutos Revilla**

Tutelado por:

**César Alonso González**

En Segovia, a 1 de julio de 2025

## AGRADECIMIENTOS

La elaboración de este trabajo no hubiera sido posible sin el apoyo de una serie de personas a las que estoy eternamente agradecido por haberme acompañado durante todo el camino.

Gracias a mis padres por apoyarme en cada una de mis decisiones, y a mis hermanos por acompañarme en los momentos más complicados.

Gracias a mis fieles compañeros de carrera, Carlos, Malena y, especialmente, a Paula, sin vosotros hubiese sido diferente.

Y, por último, gracias a los que ya no están y no pudieron avistar mis éxitos, desde aquí, un beso al cielo.

*Navegante de la vida  
pero el mar lo desola,  
¡recuerda! el camino es solo ida  
si hay tormenta, mañana mejora.*

(César de Frutos Revilla)

# ÍNDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>6</b>
<b>2. EL DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA</b> .....	<b>7</b>
2.1. Definición de Propiedad .....	7
2.2. Protección en la Constitución Española (Artículo 33) .....	8
2.3. Limitaciones al Derecho de Propiedad .....	9
<b>3. LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD</b> .....	<b>11</b>
3.1. Contenido .....	11
3.2. Alcance de las Garantías .....	13
3.3. Referencias sobre la Propiedad .....	14
3.3.1. <i>Propiedad del Suelo</i> .....	14
3.3.2. <i>Propiedad de Viviendas</i> .....	17
<b>4. EL DERECHO A DISFRUTAR UNA VIVIENDA</b> .....	<b>24</b>
4.1. Definición de Vivienda .....	24
4.2. El Derecho a disfrutar una vivienda en el Derecho Internacional .....	26
4.3. El Derecho a disfrutar una vivienda en la Constitución Española. Estudio de los Artículos 47 y 53 .....	29
4.4. La Distribución Constitucional de Competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas .....	36
4.4.1. <i>Estudio del artículo 148.1.3 CE</i> .....	37
4.4.2. <i>Estudio de los títulos competenciales estatales para regular esta materia. La Sentencia                 del Tribunal Constitucional que marcó el camino: la STC 152/1988</i> .....	37
4.5. Regulación del Derecho a la Vivienda en Castilla y León .....	39
4.6. Aportaciones de la Ley Estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda .....	41
<b>5. MEDIDAS CONTRA LAS VIVIENDAS VACÍAS, MANIFESTACIÓN DE     LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD.</b> .....	<b>43</b>
5.1. Principales normativas autonómicas sobre Viviendas Vacías .....	47
<b>6. LA POTESTAD EXPROPIATORIA</b> .....	<b>50</b>
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>55</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA Y JURISPRUDENCIA</b> .....	<b>60</b>

## **RESUMEN**

Este trabajo se centra en el análisis de la función social del derecho de propiedad en el ámbito de la vivienda dentro del ordenamiento jurídico español. Desde una perspectiva jurídico-constitucional, aborda la tensión entre la titularidad individual del derecho de propiedad (art. 33 CE) y su dimensión social, tomando como eje el derecho a una vivienda digna (art. 47 CE).

Se examina el desarrollo legislativo más reciente, especialmente la Ley 12/2023, así como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, para ilustrar las fricciones competenciales entre el Estado y CCAA. También se analiza cómo estas competencias se han concretado en la gestión de viviendas vacías y en el uso de la potestad expropiatoria con fines sociales.

## **PALABRAS CLAVE**

Función social de la propiedad, Derecho de propiedad, Derecho de vivienda, expropiación, viviendas vacías, interés general, Ley 12/2023.

## **ABSTRACT**

This paper focuses on the analysis of the social function of property rights in the context of housing within the Spanish legal system. From a constitutional-legal perspective, it addresses the tension between the individual ownership of property rights (Art. 33 of the Spanish Constitution) and their social dimension, using as a central axis the right to decent housing (Art. 47 of the Spanish Constitution).

It examines the most recent legislative developments, particularly Law 12/2023, as well as Constitutional Court jurisprudence, in order to illustrate the competence-related tensions between the State and the Autonomous Communities. The paper also analyses how these competences have been applied in the management of vacant housing and the use of expropriation powers for social purposes.

## **KEY WORDS**

Social function of property, Property rights, Right to housing, Expropriation, Vacant dwellings, Public interest, Law 12/2023.

## Abreviaturas

CE = Constitución Española.

BOE = Boletín Oficial del Estado.

Art.(s) = Artículo(s).

SSTC = Sentencia(s) del Tribunal Constitucional.

FFJJ = Fundamento(s) Jurídico(s).

Ob.cit = Obra citada.

DUDH = Declaración Universal de Derechos Humanos.

CCAA= Comunidad(es) autónoma(s).

EEAA = Estatuto(s) de Autonomía.

PIDESC =Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

CSER = Carta Social Europea Revisada.

LEC = Ley de Enjuiciamiento Civil.

CC = Código Civil.

LAU = Ley de Arrendamientos Urbanos.

RD = Real Decreto.

RD.Lvo. = Real Decreto Legislativo.

AAPP = Administraciones Públicas.

CEDS = Comité Europeo de Derechos Sociales.

LEF = Ley de Expropiación Forzosa.

IBI = Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

EM = Exposición de Motivos.

AGE = Administración General del Estado.

TC = Tribunal Constitucional.

# 1. INTRODUCCIÓN

La vivienda constituye uno de los pilares fundamentales del bienestar individual y colectivo, en la sociedad actual, y su garantía representa una obligación ineludible para los poderes públicos en un Estado social y democrático de Derecho como el español. No obstante, este derecho, como en cualquier Estado de Derecho, se ejerce dentro de un marco jurídico en el que coexiste y, en ocasiones, colisiona con el derecho de propiedad privada. La propiedad, que tradicionalmente se entendía como una facultad individual de disposición y disfrute de los bienes, hoy en día se redefine, sobre todo, cuando se trata de bienes esenciales como la vivienda, cuya función social adquiere protagonismo constitucional.

El presente trabajo plantea una investigación jurídica centrada en el estudio de la función social de la propiedad de viviendas, dentro del ordenamiento jurídico español. El objetivo principal es el de analizar el alcance de esta función social como límite y configurador del derecho de propiedad, especialmente en lo que se refiere a su compatibilidad con el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, recogido en el art. 47 CE. Para ello, se lleva a cabo una revisión del marco constitucional, legal y jurisprudencial que regula ambas figuras, explorando sus puntos de colisión, complementariedad y evolución normativa.

El trabajo adopta un enfoque dogmático-jurídico basado en el análisis normativo de la Constitución, la legislación estatal y autonómica, y las principales resoluciones del Tribunal Constitucional. A lo largo de la investigación se hace especial énfasis en la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, como exponente más reciente del intento estatal por dotar de contenido operativo al art. 47 CE. Asimismo, se abordan los conflictos competenciales surgidos entre el Estado y las CCAA en materia de vivienda, a través del estudio de las sentencias clave como la STC 61/1997 referida a la propiedad del suelo, y una de las más recientes, la STC 79/2024 referida a la propiedad de las viviendas.

La estructura del trabajo responde a una lógica progresiva. En primer lugar, se examina el concepto de función social de la propiedad y su evolución doctrinal y jurisprudencial. Posteriormente, se estudia el Derecho a la vivienda desde una triple perspectiva: internacional, constitucional y estatutaria, incluyendo un análisis comparado del tratamiento que recibe en la legislación autonómica de Castilla y León. En tercer lugar, se aborda el contenido y límites del Derecho de propiedad privada, destacando su dimensión garantista y las limitaciones impuestas en virtud del interés general. A continuación, se analiza el fenómeno de las viviendas vacías y su tratamiento normativo como expresión del conflicto entre titularidad y función social de la propiedad de las viviendas. Finalmente, se examina la

potestad expropiatoria como mecanismo último de intervención sobre la propiedad privada para cumplir fines sociales.

Con este recorrido, se pretende ofrecer una reflexión crítica y fundamentada sobre el alcance real del mandato constitucional dirigido a los poderes públicos de promover las condiciones y establecer las normas para hacer efectivo el derecho de los españoles a disfrutar una vivienda digna y adecuada y las tensiones que este objetivo genera en relación con la protección del derecho de propiedad.

## **2. EL DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA**

### **2.1. Definición de Propiedad**

El concepto de propiedad lo encontramos en el art. 348.1 Código Civil<sup>1</sup> (en adelante CC), de acuerdo con esta definición, podemos decir que la propiedad ha pasado a ser considerada como un derecho estatutario y no un derecho individual propio del Estado liberal clásico. Por lo tanto, este derecho queda configurado como un conjunto de facultades y deberes desarrollados legalmente.

Este derecho ha experimentado una transformación tan profunda que nos impide concebirlo con la abstracción que se describe en el art. 348. Sin embargo, como Víctor Montes Penadés insinuó, por muchos intentos de vaciar dicho artículo, este constituye un punto de referencia obligado para la reconocibilidad del derecho de propiedad<sup>2</sup>.

En este caso, Ángel Manuel López<sup>3</sup> afirma que un válido punto de partida para determinar cuál es la abstracción del derecho que nos encamine a la concreción del contenido esencial del derecho de propiedad, viene representado en los tres elementos mencionados en la definición del CC, la facultad de goce, la facultad de disposición y la posibilidad de limitaciones del derecho por virtud de las leyes.

Estas facultades de goce y disposición, que conforman el contenido del derecho de propiedad, no podrán ser eliminadas al ser comprendidas como el poder funcional que sustancia dicho derecho<sup>4</sup>, salvo en el supuesto de expropiación.

---

<sup>1</sup> Artículo 348.1 del CC *“La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes”*.

<sup>2</sup> MONTES PENADÉS, V.L., *Comentarios al Código Civil y Compilaciones forales*, Tomo V. Madrid: Edersa, 1990.

<sup>3</sup> LÓPEZ Y LÓPEZ, A. M., *La disciplina constitucional de la propiedad privada*, Madrid, 1988.

<sup>4</sup> BARNES VÁZQUEZ, J., *La Propiedad Constitucional. El estatuto Jurídico del Suelo Agrario*, Madrid, 1988.

Al incidir el art. 33 de la Constitución Española (en adelante CE) sobre el art. 348 CC nos genera un nuevo concepto de propiedad. En palabras de Miguel Coca Payeras, *“la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, hasta donde ese goce y disposición cumplan una función social, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes”*<sup>5</sup>.

La función social se predica del contenido del derecho, es decir de las facultades de goce y disposición que ostenta el propietario. Ahora bien, no solo el goce y la disposición constituyen el contenido del derecho de propiedad, también los deberes y las cargas que pesan sobre el mismo. Todas estas limitaciones que han dado lugar a una nueva configuración del derecho de propiedad se han desarrollado fuera del CC, en las leyes especiales.

Hoy la propiedad es un derecho limitado, sometido a obligaciones, cargas, deberes e incluso a la propia expropiación. Es un derecho real, subjetivo y constitucional.

## **2.2. Protección en la Constitución Española (Artículo 33)**

El derecho a la propiedad privada se reconoce en el art. 33.1 CE<sup>6</sup>. Aunque el fenómeno sucesorio tenga estrecha relación con la propiedad, ahora no la daremos gran importancia.

Como afirma Víctor Montes Penadés *“la propiedad privada se entiende aún como un bien o ventaja que ha de ser accesible a todos, por cuanto envuelve, incluso en el actual estado político-social, un valor de libertad, si bien de libertad económica”*<sup>7</sup>, nuestra CE no reconoce el derecho de propiedad privada sino el derecho a la propiedad privada, lo que viene a significar que todo individuo tiene amparada constitucionalmente su pretensión de poseer bienes en calidad de propietario.

En nuestro Ordenamiento Jurídico, es la CE quien reconoce y garantiza la propiedad privada. Pero ¿qué debemos entender por propiedad privada como objeto de reconocimiento? La doctrina en este punto se encuentra dividida.

Algún autor, como Fernando Garrido Falla, afirma que el art. 33.1 *“sólo contiene una garantía institucional y en modo alguno una garantía de las situaciones dominicales concretas”*<sup>8</sup>. A lo

---

<sup>5</sup> COCA PAYERAS, M., *Tanteo y Retracto, Función social de la propiedad y Competencia autonómica*, Bolonia, 1988.

<sup>6</sup> Artículo 33.1 de la CE *“Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia”*.

<sup>7</sup> MONTES PENADÉS, V.L., *La propiedad privada en el sistema del Derecho Civil contemporáneo*. Madrid, 1980.

<sup>8</sup> GARRIDO FALLA, F., *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1985.

que otros, como Pedro Escribano Collado, observan que *“la garantía no se limita a la mera existencia del instituto jurídico de la propiedad”*<sup>9</sup>.

Por último, son muchos los que se inclinan por considerar que, junto a la garantía institucional del precepto, son reconocidos y tutelados los concretos derechos subjetivos de propiedad<sup>10</sup>.

Esta última vía será la que siga la jurisprudencia constitucional, pues en la Sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante STC) 111/1983, de 2 de diciembre<sup>11</sup> el Tribunal afirma que el art. 33 *“contiene una doble garantía de tal derecho, ya que se reconoce desde la vertiente institucional y desde la vertiente individual; esto es como un derecho subjetivo, debilitado; sin embargo, por cuanto cede para convertirse en un equivalente económico, cuando el bien de la comunidad, [...], legitima la expropiación”* (FJ 8).

Finalmente, la consecuencia más importante, que está originando la penetración de la función social, es la ruptura del concepto unitario del derecho de propiedad<sup>12</sup>. Es preciso, por tanto, hablar de propiedades, en plural, como así defiende la STC 37/1987, de 26 de marzo<sup>13</sup>, al afirmar que *“se manifiesta en la existencia de diferentes tipos de propiedades dotadas de estatutos jurídicos diversos, de acuerdo con la naturaleza de los bienes sobre los que cada derecho de propiedad recae”* (FJ 2).

### **2.3. Limitaciones al Derecho de Propiedad**

En virtud de lo expuesto en el art. 33.2 CE<sup>14</sup> se hace referencia tanto al derecho de propiedad como al de herencia, ya que habla de *‘estos derechos’*. De acuerdo a lo que dicho precepto expresa, es la ley quien debe limitar el contenido de la propiedad, de acuerdo con la función social que cumpla el bien dominical objeto de la regulación.

Por lo tanto, lo que forma parte del contenido esencial de la propiedad constitucional es, precisamente, la obligación, que ostenta el legislador, de tener en cuenta el criterio de la función social. Este criterio, junto con la idea de utilidad privada, sería la clave del régimen constitucional de la propiedad<sup>15</sup>.

---

<sup>9</sup> ESCRIBANO COLLADO, P., *La propiedad privada urbana*, Madrid, 1979.

<sup>10</sup> ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*, Madrid, 1978.

<sup>11</sup> BOE-T-1983-32826.

<sup>12</sup> DIEZ-PICAZO, L y GULLÓN, A. *Sistema de Derecho Civil*, vol. II, *Teoría general del contrato. La relación obligatoria en general. Las relaciones obligatorias en particular*, Madrid, 1994.

<sup>13</sup> BOE-T-1987-9279.

<sup>14</sup> Artículo 33.2 de la CE *“La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes”*.

<sup>15</sup> HERNÁNDEZ-GIL, A. *“La propiedad privada y su función social en la Constitución”*, Poder Judicial, Madrid, 1989.

La función social de la propiedad privada es una especificación de la cláusula constitucional de Estado social, que aparece consagrada en el art. 1.1 CE<sup>16</sup>, así lo defiende Stefano Rodota<sup>17</sup>.

Algunas de las normativas, de orden administrativo, que se han dedicado a limitar el derecho a la propiedad son las siguientes:

- Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas<sup>18</sup>.
- RD.LVO. 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas<sup>19</sup>.
- Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes<sup>20</sup>.
- RD.LVO. 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana<sup>21</sup>.
- Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras<sup>22</sup>.

Además de estas, existen regulaciones referidas a materias como medio ambiente, urbanismo o agricultura, entre otras. También, en cuanto que afecta al contenido de este trabajo, hay que citar la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda y las leyes autonómicas en materia que, en mayor o menor medida, han regulado con anterioridad a aquélla, aspectos de la función social de la propiedad de las viviendas.

Aunque la normativa que considero más relevante en este ámbito es la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre Expropiación Forzosa<sup>23</sup> (en adelante LEF), esta se configura como una potestad administrativa, en virtud de la cual se acuerda, de manera imperativa, la privación singular de la propiedad con el fin de adquirir los bienes y derechos necesarios para satisfacer los intereses públicos o por causa de interés social.

---

<sup>16</sup> Artículo 1.1 de la CE *“España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho”*.

<sup>17</sup> RODOTA, S., *El terrible derecho. Estudios sobre el derecho de propiedad privada*, Madrid: Civitas, 1986 (traducido del italiano, con prólogo de Diez-Picazo, L.).

<sup>18</sup> BOE-A-1988-18762.

<sup>19</sup> BOE-A-2001-14276.

<sup>20</sup> BOE-A-2003-21339.

<sup>21</sup> BOE-A-2015-11723.

<sup>22</sup> BOE-A-2015-10439.

<sup>23</sup> BOE-A-1954-15431.

### 3. LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD

#### 3.1. Contenido

El art. 33.2 CE encomienda al legislador ordinario la tarea de configurar y delimitar el contenido del derecho de propiedad atendiendo a los imperativos de la función social que la propiedad está constitucionalmente obligada a cumplir. En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional, expresó que *“La Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las leyes, en atención a valores o intereses de la comunidad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir”*<sup>24</sup>, lo que nos dice, es que, del mismo modo que existe un derecho sobre la propiedad privada de forma individual, este derecho tiene inherente a él un conjunto de deberes y obligaciones establecidas por las leyes, por lo tanto, no es un derecho total, sino que está limitado por las leyes en virtud de la función social. La articulación jurídico-técnica de la función social se le entrega al legislador.

El legislador puede materializar las limitaciones de dos maneras, la primera, en simples limitaciones negativas del que se extraen facultades, como podrían ser, la prohibición de extinguir el contrato de arrendamiento de un inmueble destinado a vivienda llegado el día del vencimiento pactado (STC 89/1994, de 17 de marzo<sup>25</sup>, FJ 5), o la prohibición de enajenar viviendas protegidas sin comunicarlo a la Administración para que pueda ejercer derechos de adquisición preferente (STC 154/2015, de 9 de julio<sup>26</sup>, FJ 4).

La segunda de esas limitaciones puede ser la de imponer al propietario el cumplimiento de cargas u obligaciones positivas que determinan, por ejemplo, la manera en que hacen recaer sobre los propietarios de viviendas el deber de destinarlas efectivamente al uso residencial (SSTC 16/2018, de 22 de febrero<sup>27</sup>, FJ 17; y 32/2018, de 12 de abril<sup>28</sup>, FJ 7); o sobre el propietario de inmuebles urbanos inmerso en actuaciones urbanísticas costosísimos deberes de cesión (de viales, de suelo destinado a dotaciones públicas y de suelo con aprovechamiento urbanístico), de realización a su costa de la urbanización y de incorporarse a un complejo procedimiento en el que se sustancia la equidistribución de las cargas urbanísticas (tradicionalmente: reparcelación o compensación) (STC 61/1997,

---

<sup>24</sup> STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 2.

<sup>25</sup> BOE-T-1994-8338.

<sup>26</sup> BOE-A-2015-9196.

<sup>27</sup> BOE-A-2018-4148.

<sup>28</sup> BOE-A-2018-6824.

de 20 de marzo<sup>29</sup>, FFJJ 7-10). Como analizaremos más adelante, estas obligaciones se han ido incrementando en los últimos años de forma exponencial. Como muestra de ello, destacaremos las reservas obligatorias de viviendas protegidas<sup>30</sup>.

La jurisprudencia constitucional ha decidido destacar que esa función social (limitaciones, cargas y obligaciones), también define el contenido del derecho de propiedad, y así lo remarca en numerosas sentencias, *“la fijación del contenido esencial de la propiedad privada [...] debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social”*<sup>31</sup>. En este ambiguo punto en el que nos hallamos es necesario hacer un breve inciso. De acuerdo con la STC 204/2004, de 18 de noviembre<sup>32</sup>, FJ 5, *“la fijación del contenido esencial de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe 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»* (SSTC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 2; 170/1989, de 19 de octubre, FJ 8.b; 89/1994, de 17 de marzo, FJ 4; ATC 134/1995, de 9 de mayo). *Corresponde al legislador delimitar el contenido del derecho de propiedad en relación con cada tipo de bienes, respetando siempre el contenido esencial del derecho, entendido como reconocibilidad de cada tipo de derecho dominical en el momento histórico de que se trate y como practicabilidad o posibilidad efectiva de realización del derecho, sin que las limitaciones y deberes que se impongan al propietario deban ir más allá de lo razonable* (SSTC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 2; 170/1989, de 19 de octubre, FJ 8.b; 89/1994, de 17 de marzo, FJ 4; ATC 134/1995, de 9 de mayo). *Incumbe, pues, al legislador, con los límites señalados, la competencia para delimitar el contenido de los derechos dominicales, lo que no supone, claro está, una absoluta libertad en dicha delimitación que le permita «anular la utilidad meramente individual del derecho» o, lo que es lo mismo, el límite lo encontrará, a efectos de la aplicación del art. 33.3 CE, en el contenido esencial, esto es, en no sobrepasar «las barreras más allá de las cuales el derecho dominical y las facultades de disponibilidad que supone resulte reconocible en cada momento histórico y en la posibilidad efectiva de realizar el derecho» [STC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 8 b)]”*.

---

<sup>29</sup> BOE-T-1997-8872.

<sup>30</sup> La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda modifica el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, incrementando de forma sustancial el porcentaje destinado a las reservas obligatorias de vivienda sujeta a un régimen de protección pública.

<sup>31</sup> SSTC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 2; y 89/1994, de 17 de marzo, FJ 4.

<sup>32</sup> BOE-T-2004-21377.

Concluye la Sentencia precitada del TC de 2004 que *“es obvio que la delimitación legal del contenido de los derechos patrimoniales o la introducción de nuevas limitaciones no pueden desconocer su contenido esencial, pues en tal caso no cabría hablar de una regulación general del derecho, sino de una privación o supresión del mismo que, aun cuando predicada por la norma de manera generalizada, se traduciría en un despojo de situaciones jurídicas individualizadas, no tolerado por la norma constitucional, salvo que medie la indemnización correspondiente (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 11)”*.

### **3.2. Alcance de las garantías**

Para atender al alcance de las garantías, es preciso dilucidar su función social en los términos del art. 33 CE, al punto de establecer si él mismo, efectivamente, tiene la característica de derecho fundamental, dada la trascendencia que ello conlleva en torno a sus garantías y tutela judicial efectiva.

Algunos puntos de vista doctrinales consideran que el derecho a la propiedad en España es un derecho fundamental. En este sentido, el profesor Rodríguez de Santiago<sup>33</sup> señala que la circunstancia de que el derecho de propiedad y las garantías de la expropiación no sean susceptibles de protección a través del derecho de amparo no permite negar su carácter de derecho fundamental que le corresponde desde la perspectiva de la Historia del Constitucionalismo, del Derecho comparado y de los tratados internacionales ratificados por España. Incluso la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional, como la ya citada STC 204/2004, de 18 de noviembre, reconoce el derecho a la propiedad como unos de los *derechos fundamentales de la persona*.

No es necesario para que sea reconocido como tal, que esté incluido en la Sección I del Capítulo II del Título I de la CE, con las respectivas garantías que le son propios a estos derechos. En su lugar, el derecho a la propiedad goza de otras garantías constitucionales consagradas en los arts. 24, 53.1, 86.1 y 161.1<sup>a</sup>, así como la protección judicial ante la jurisdicción internacional.

Como se ha advertido antes, y sin perder el carácter de fundamental de acuerdo con la doctrina antes vista, el derecho de propiedad está desprovisto de las garantías reservadas para los derechos consagrados en la Sección I del Capítulo II del Título I de la CE, esto es, las consagradas en los arts. 53.1, 53.2 y 168. Si bien, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950, no

---

<sup>33</sup> RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, JM., *Comentarios a la Constitución Española*, Mará Emilia Casas Baamonde y Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, Fundación Wolters Kluwer, 2008.

incluyó la propiedad entre los derechos que garantiza, pero, sí lo hizo con posterioridad el Protocolo Adicional de París del 20 de marzo de 1952, en cuyo art. 1 establece *“Toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la Ley y los principios generales del Derecho Internacional. Las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho que poseen los Estados de poner en vigor las leyes que juzguen necesarias para la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general o para garantizar el pago de los impuestos u otras contribuciones o de las multas”*. Es evidente que este Protocolo fue más allá de lo que dispuso sobre el derecho a la propiedad el art. 17 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (en adelante DUDH) de las Naciones Unidas de 1948, al establecer *“1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente. 2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad”*.

Además de lo mencionado, resulta esencial analizar este derecho fundamental en el contexto de la función social que la propiedad desempeña en la CE. Esto se debe a que, para entender plenamente las diferentes dimensiones de este derecho, es necesario abordarlo desde los principios constitucionales, considerando que la “propiedad”, tanto pública como privada, debe ser examinada de forma indivisible conforme a lo establecido en el art. 33 CE.

### **3.3. Referencias sobre la Propiedad**

#### *3.3.1. Propiedad del Suelo*

En cuanto a la propiedad del suelo, debemos comenzar hablando del RD.Lvo. 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana<sup>34</sup> y la problemática que este suscitó en cuanto a las competencias reconocidas en el art. 149 CE, y los límites de estas.

Este RD.Lvo. fue derogado, prácticamente en su totalidad, mediante la STC 61/1997, de 20 de marzo, a causa de múltiples recursos de inconstitucionalidad acumulados de diferentes CCAA. Provocando la consideración como norma supletoria el RD 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana<sup>35</sup>. Dicha Sentencia provocó un espectacular aumento de normativa urbanística autonómica, ya que era la única forma de evitar la aplicación, en sus territorios, del Texto Refundido de 1976.

---

<sup>34</sup> BOE-A-1992-15285.

<sup>35</sup> BOE-A-1976-11506.

La nulidad de gran parte de este Decreto Legislativo se sostiene sobre dos ejes. El primero de ellos, es la falta de competencia del Estado para dictar normas con alcance supletorio en materias como el urbanismo, ya que todas las CCAA asumieron la competencia exclusiva. El segundo de los ejes, es el exceso de competencia en el que incurrió el Estado al valerse de su competencia exclusiva en materia reguladora de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, para poder instaurar un modelo urbanístico homogéneo en toda España.

Respecto al primer eje, el TC criticó el excesivo uso del art. 149.3 CE por parte del Estado para justificar la supletoriedad de su legislación en materia urbanística. Sin embargo, algunas CCAA recurrieron esta normativa en lugar de legislar por sí mismas.

La Sentencia estableció que el Estado solo puede legislar cuando tenga una competencia exclusiva del art. 149.1 CE, restringiendo así la supletoriedad hasta casi eliminarla del ordenamiento. Esta interpretación ha sido criticada por parte de la doctrina y por el magistrado Manuel Jiménez de Parga, quien argumentó que el Estado debería poder dictar normas supletorias sin necesidad de una competencia específica, en su Voto Particular dictó así *‘Para quienes no aceptan la soberanía, única e indivisible, o defienden abiertamente la cosoberanía, la supletoriedad del Derecho estatal es algo inaceptable a radice<sup>36</sup>, o que debe entenderse de un modo que la prive prácticamente de contenido. Ya advertí en mi Voto Particular a la STC 118/1996 que la doctrina de aquella Sentencia suponía la desfiguración del Estado de las Autonomías y la apertura a la implantación del modelo federal, «o, acaso, confederal», añadido ahora’.*

Además, se destacó que la falta de competencia legislativa de Ceuta y Melilla en materia urbanística justificaba la necesidad de una normativa estatal de aplicación supletoria.

En cuanto al segundo eje, la Sentencia analizó el exceso del Estado al intentar imponer un modelo de urbanismo bajo su competencia en igualdad y derecho de propiedad. El Tribunal Constitucional realizó un complejo deslinde entre urbanismo (competencia autonómica) y propiedad (competencia estatal), pero la delimitación no resultó del todo clara.

Se anuló gran parte del TRLS de 1992 por razones competenciales, aunque muchas CCAA añadieron sus preceptos en sus legislaciones.

---

<sup>36</sup> A radice: loc. adv. de raíz.

Además, la Sentencia fue criticada, como hemos visto antes, por su restrictiva interpretación de la supletoriedad del derecho estatal, generando dudas sobre su impacto en la estructura autonómica. Como alternativa, se planteó la posibilidad de aprobar una nueva Ley de Suelo para Ceuta y Melilla.

La normativa vigente en cuanto a la propiedad del suelo a nivel Estatal es el RD.Lvo. 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana<sup>37</sup>.

En la EM de dicha norma se puede apreciar que su creación fue por la delegación hecha a favor del Gobierno, mediante la Ley 20/2014 de 29 de octubre<sup>38</sup>, para crear un texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, integrando y armonizando normas previas. Se le otorgó un plazo de 12 meses para realizar esta tarea.

De este modo, el objetivo principal de esta norma era unificar y ordenar las disposiciones del RD.Lvo. 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo<sup>39</sup>, y ciertos artículos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas<sup>40</sup>, evitando así la dispersión normativa. No se incluyeron los preceptos aún vigentes del RD.Lvo. 1346/1976.<sup>41</sup>

El nuevo texto refundido, aprobado el 30 de octubre de 2015, simplifica el título, eliminando los términos ‘regeneración y renovación urbanas’, ya que se consideran englobados en la ‘rehabilitación urbana’.

La norma deroga el RD.Lvo. 2/2008 y parte de la Ley 8/2013, y establece que las referencias a estas leyes deben entenderse hechas al nuevo texto refundido. Su entrada en vigor fue inmediata tras su publicación en el BOE.

En palabras del Gobierno, esta Ley contribuyó en dar un paso más en el cambio de modelo en la política de vivienda impulsado desde el antiguo Ministerio de Fomento con la finalidad de equilibrar la nueva construcción con la rehabilitación, impulsar la

---

<sup>37</sup> BOE-A-2015-11723.

<sup>38</sup> BOE-A-2014-11064.

<sup>39</sup> BOE-A-2008-10792.

<sup>40</sup> BOE-A-2013-6938.

<sup>41</sup> Como dispone en el aviso del texto consolidado que elabora el BOE, debe tenerse en cuenta que, aunque la disposición derogatoria única del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, deroga esta Ley (el Real Decreto Legislativo 1346/1976), la Sentencia del TC 61/1997, de 20 de marzo, declara inconstitucional y nulo el apartado primero de esta disposición derogatoria única, por lo que debe entenderse que esta norma permanece vigente, en los términos del fundamento jurídico 12.

eficiencia energética en el parque público de vivienda, así como eliminar trabas y flexibilizar el sistema. Vemos aquí la íntima conexión que existe entre la política de vivienda y la política urbanística, íntima conexión que se traduce en múltiples interacciones entre las distintas legislaciones de ambas materias.

El Título Preliminar acoge, como principio fundamental, el derecho que ostentan los ciudadanos a tener una vivienda digna y adecuada, así como a disfrutar de una calidad de vida mínima. De manera que el desarrollo urbano ha de ejecutarse de forma sostenible, competitivo y eficiente, impregnando todas las actuaciones que conlleven a una rehabilitación de las edificaciones o a una regeneración o renovación de las urbes existentes.

Esta norma define varios conceptos de interés, como el de *“Actuaciones sobre el medio urbano”*, conceptualizado como obras de rehabilitación, regeneración y renovación, incluyendo las de sustitución, y suponiendo actuaciones integradas con impacto social, económico y ambiental. Otro concepto interesante es el de *“Infravivienda”*, referido a las viviendas donde no se cumplan requisitos de superficie, dotaciones básicas, seguridad, habitabilidad y accesibilidad mínimos conforme ley.

En el Título I encontramos las *“Condiciones básicas de la igualdad en los derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos”*, donde quería remarcar los deberes y cargas del derecho de propiedad del suelo, ya que es importante destacar la consolidación de la potestad a favor de la AP *“en los casos de inejecución injustificada de las obras ordenadas, dentro del plazo conferido al efecto, se procederá a su realización subsidiaria”*, como así reza el art. 15.4 de esta norma. Este supuesto se necesitaría activar en zonas como la Costa del Sol, con decenas de urbanizaciones y unidades de ejecución inacabadas, mal conservadas, paralizadas o degradadas.

Este Título constituye el núcleo básico de delimitación de la función social del derecho de propiedad del suelo, regulando su estatuto jurídico.

### *3.3.2. Propiedad de Viviendas*

En materia sobre la función social de propiedad de vivienda encontramos la vigente Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, donde, en la misma EM, se reconoce que la falta de intervención legislativa por parte del Estado en dicha materia afectó negativamente el desarrollo normativo de las CCAA, ya que tuvieron que actuar por su cuenta ante el vacío legislativo. Esta afirmación ya la realizó el Tribunal

Constitucional a la hora de enjuiciar las leyes autonómicas que regulaban la función social de la propiedad de las viviendas. En la STC 16/2018, de 22 de febrero, en su FJ 8 señala que *“en tanto que esa legislación estatal no se haya dictado, resultará sumamente difícil atribuir a la legislación autonómica una invasión competencial, ya que el artículo 149.1.1 CE, [...] lo que contiene es una habilitación para que el Estado condicione –mediante, precisamente, el establecimiento de unas “condiciones básicas” uniformes –”*. Esta ausencia hizo muy difícil para el Tribunal Constitucional poder valorar correctamente la constitucionalidad de dichas leyes autonómicas, ya que no existían unas condiciones básicas comunes para garantizar un tratamiento uniforme del derecho a la vivienda en todo el país.

La función social de la propiedad de las viviendas se regula en Título I de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda que lleva por rúbrica *“Función social y régimen jurídico de la vivienda”*.

El derecho a una vivienda digna y adecuada que consagra el art. 47 CE se concreta en esta Ley, a través de su art. 7 al establecer que las administraciones públicas están obligadas a velar por la función social de la vivienda, entendida como el deber de entender este bien, no solo como una propiedad privada, sino, como un instrumento destinado a satisfacer las necesidades básicas de alojamiento de la población. En este sentido, la regulación del contenido básico del derecho de propiedad de la vivienda en relación con su función social incluye el deber de destinar la misma al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico, en el marco de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, así como de mantener, conservar y rehabilitar la vivienda, atribuyendo a los poderes públicos la función de asegurar su adecuado cumplimiento, en el ámbito de sus respectivas competencias, a través de la aplicación de las medidas que legalmente procedan.

El primero de los deberes antes señalados lo incluye dentro de los principios rectores de la función social<sup>42</sup> pero, sorprendentemente, no lo incluye dentro de los deberes del ciudadano en relación con la vivienda que luego desarrollaremos.

---

<sup>42</sup> Artículo 7 de la Ley 12/2023: *“Atendiendo a la delimitación que del derecho a una vivienda digna y adecuada efectúa el artículo 47 de la Constitución Española, y considerando que la vivienda cumple una función social dado que constituye un bien destinado a satisfacer las necesidades básicas de alojamiento de las personas, familias y unidades de convivencia, corresponde a las administraciones públicas competentes velar por promover las condiciones necesarias para garantizar el ejercicio efectivo de dicho derecho en condiciones asequibles y con especial atención a familias, hogares y unidades de convivencia con menores a cargo, a través del estatuto de derechos y deberes asociados a la vivienda, en los términos dispuestos en la presente ley”*

En el Capítulo I encontramos el “*Estatuto básico del ciudadano*”. Esta función social se puede ver reflejada en el art. 8 de la Ley 12/2023 que define un conjunto de derechos del ciudadano en relación con la vivienda. Dentro de ellos podemos destacar el de disfrutar de una vivienda digna y adecuada, ya sea en régimen de propiedad, de arrendamiento, de cesión de uso, o de cualquier otro régimen legal de tenencia; el de participar en programas públicos de vivienda a través de la acción administrativa de fomento de todas las administraciones públicas y, por último, el derecho a solicitar la inscripción en registros de demandantes de vivienda protegida, pues, su inscripción estará condicionada al cumplimiento de los requisitos específicos que fijen las CCAA, únicas competentes en la regulación de esos registros.

Frente a estos derechos, el art. 9 de la Ley introduce los deberes ciudadanos. Dentro de ellos, destacan el de la conservación de la vivienda habitada que, por otro lado, se recogía directa e indirectamente en el Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana<sup>43</sup> y, por supuesto, en las leyes urbanísticas autonómicas<sup>44</sup> y el del respeto a la vivienda ajena y la colaboración con el mantenimiento del parque público. También se establece la obligación de evitar actividades molestas o insalubres que puedan perjudicar el derecho de otros al uso pacífico de la vivienda.

Todo esto refuerza la idea de que el derecho a la vivienda no es absoluto ni desvinculado de un marco de responsabilidad colectiva; sin embargo, de acuerdo con lo que hemos señalado anteriormente, la función social de la vivienda que regula la Ley 12/2023 se hace de una forma un poco laxa o, si se me permite la expresión, de una forma *timorata o indecisa*.

El Capítulo II se dedica al “*Régimen jurídico básico del derecho de propiedad de la vivienda*”, donde encontramos facultades (art. 10) y cargas (art. 11) del contenido del derecho. La propiedad de la vivienda incluye el uso, disfrute, disposición y la posibilidad de realizar obras de mejora o rehabilitación. Asimismo, también se permite la colaboración público-privada para fomentar el alquiler social o precios asequibles, a través de incentivos fiscales o ayudas.

---

<sup>43</sup> Artículos 17.5. b) y 29.1 del DL 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana

<sup>44</sup> V.gr.: los artículos 8 y 110 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

En conclusión, esta normativa refuerza el enfoque de que la vivienda, más allá de su dimensión patrimonial, debe cumplir una función social, por ello la ley insiste en que la propiedad de la vivienda está delimitada por su función social, donde el ciudadano deberá llevar a cabo unos deberes específicos.

En la sesión llevada a cabo en el Senado, para la aprobación de esta Ley, ya se atisbaba que traería consigo numerosos recursos de inconstitucionalidad ante el TC. Aludiéndose a un posible abuso del art. 149.1 CE, como así sucedió con la STC 61/97 de la que ya hablamos con anterioridad, y también se indicaban varias vulneraciones competenciales.

Un Senador, en el mismo debate, señaló que *'Hay sentencias ya del Tribunal Constitucional, incluso algunas referidas a asuntos enmendados, y sobre todo con el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Navarra que dio lugar a la sentencia 61, de 1997, en la que se establece cuáles son los derechos básicos a los que se refiere este art. 149.1.1, que en ningún caso tiene que ver con el derecho a la vivienda digna que recoge el art. 47 de la Constitución'*<sup>45</sup>.

Tras un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se pronunció el TC dando pie a la STC 79/2024, de 21 de mayo<sup>46</sup>. El recurso de inconstitucionalidad se basa, principalmente, en dos argumentos, siendo el primero de ellos, la vulneración de las competencias recogidas en el Estatuto de Autonomía de Andalucía, alegando un uso abusivo del art. 149.1.1 CE por parte del Estado, como ya avisó el senador antes referido que sucedería. El segundo de ellos, se basa en la carencia del Estado para crear Derecho supletorio de forma *sui generis*, como mecanismo de atribución de competencias, ya que podría llegar a vulnerarse el principio de seguridad jurídica recogido en el art. 9.3 CE, *"se critica que la disposición recurrida nada prevea sobre planeamiento en tramitación e instrumentos vigentes, lo que genera una situación de inseguridad jurídica virtualmente insostenible y de consecuencias imprevisibles"*.

La utilización del art. 149.1.1 CE permite al Estado establecer condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos, pero, a la vez, presenta ciertas dificultades y riesgos jurídicos para determinar esas condiciones básicas. No se puede recurrir a ese título competencial como base principal para legislar.

El principal motivo es que dicha utilización puede afectar negativamente al reparto de competencias entre Estado y CCAA, limitando así la eficacia del ejercicio de las

---

<sup>45</sup> Senador CATALÁN HIGUERAS, A., *Diario de sesiones del Senado*, 158, 17 de mayo de 2023.

<sup>46</sup> BOE-A-2024-12808.

competencias autonómicas, especialmente en materias donde tienen atribuciones propias y exclusivas, como puede ser la vivienda.

Otro de los motivos importantes, es la falta de un criterio claro para el control de su uso. A diferencia de otras competencias, donde sí existen mecanismos para evaluar si el Estado ha invadido competencias ajenas (como el límite del agotamiento de la competencia autonómica en la normativa básica o el test de proporcionalidad en la regulación de derechos fundamentales), en el caso de este precepto no se dispone de una fórmula definida para determinar si se ha excedido al regular estas condiciones básicas.

El Tribunal parte de la idea de que la competencia estatal para establecer condiciones básicas no debe permitirle regular por completo el régimen jurídico de un derecho<sup>47</sup>, ni tampoco desarrollar todo su contenido normativo<sup>48</sup>. Más bien, se limita a permitir una regulación mínima, centrada en las posiciones jurídicas fundamentales<sup>49</sup> que aseguren la igualdad en el ejercicio del derecho en cuestión<sup>50</sup>.

En definitiva, se trata de evitar que el Estado utilice este precepto como una vía para asumir competencias de forma amplia, asegurando que su intervención se limite a lo estrictamente necesario para garantizar la igualdad de todos los ciudadanos, sin invadir el espacio normativo de las CCAA.

En dicha Sentencia, se observa un cambio relevante de criterio, por parte del TC, en la interpretación de las “condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos”. Tradicionalmente, se había sostenido que el art. 149.1.1 debía aplicarse conforme al juicio de proporcionalidad<sup>51</sup>, de esta forma se permitía valorar si la intervención estatal resultaba adecuada y necesaria para asegurar la igualdad, sin menoscabar las competencias autonómicas.

Sin embargo, el Tribunal abandona, sin justificación alguna, ese juicio de proporcionalidad y adopta en su lugar el canon del “*nivel de detalle impropio del ejercicio de títulos competenciales transversales*”. Por lo tanto, el criterio para determinar si el Estado se ha excedido en su actuación ya no se basa en la finalidad de garantizar la igualdad, sino

---

<sup>47</sup> STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7.

<sup>48</sup> STC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 6.

<sup>49</sup> STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 8.

<sup>50</sup> STC 135/2006, de 27 de abril, FJ 2.

<sup>51</sup> STC 135/2006, de 27 de abril, FJ 2.

el grado de concreción de la norma, algo que tradicionalmente ha estado vinculado al análisis del ‘agotamiento competencial’ en materia de bases.

Pese a que la sentencia reitera que las condiciones básicas no son equiparables a la normativa básica o a las bases (como ya se estableció en la STC 61/1997, FJ 7), en la práctica se valora la constitucionalidad de las medidas estatales si admiten desarrollo autonómico posterior. Así ocurre, por ejemplo, al considerar constitucional la regulación estatal sobre las zonas tensionadas (FJ 5) o al justificar la definición estatal de vivienda protegida por no agotar la materia (FJ 7). En cambio, se declaran inconstitucionales los arts. 19.3 y 27 de dicha Ley por incurrir en un “detalle excesivo” (FJ 6 y 8), a pesar de estar orientados a garantizar la igualdad en el acceso a la vivienda.

Este giro en la forma de interpretar la constitucionalidad plantea importantes dudas. Si el único límite a la actuación estatal es el nivel de detalle normativo, se corre el riesgo de convertir el art. 149.1.1 en una habilitación genérica para legislar siempre que no se agoten las competencias autonómicas, desdibujando así su naturaleza finalista centrada en la igualdad. Tal interpretación, además de entrar en tensión con precedentes jurisprudenciales, podría conducir a una progresiva recentralización competencial que alteraría el equilibrio del Estado autonómico.

Una vez analizado el primer argumento sobre el que versa el recurso de inconstitucionalidad que dio pie a esta Sentencia, analizamos el segundo, que es la carencia del Estado para crear un Derecho supletorio *sui generis*.

El recurso de inconstitucionalidad informa de que el Estado ha creado una forma de derecho supletorio *sui generis*, que se introduce en el ámbito competencial autonómico como un cuerpo normativo ajeno, en materias que son de exclusiva competencia autonómica.

Este debate se articula en torno a lo establecido en el art. 149.3 CE, el cual dice “*el derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas*”, es decir, el derecho estatal tendrá carácter supletorio respecto del autonómico cuando este último no haya legislado sobre una materia de su competencia. Sin embargo, como hemos señalado antes, el TC ya estableció, en la STC 61/97, que el Estado solo puede regular con carácter supletorio si dispone de título competencial en la materia en cuestión, lo que no parece concurrir cuando se invoca únicamente el art. 149.1.1 CE, relativo a la garantía de la igualdad.

En este sentido, resulta especialmente problemática la forma en que la ley establece definiciones (como la de gran tenedor, vivienda protegida o vivienda social) que se aplicarán cuando no entren en contradicción con las establecidas por las CCAA. Esta formulación implica que se trata de normas con carácter supletorio, esto resulta incompatible con un título competencial que pretende garantizar la igualdad en el ejercicio de los Derechos fundamentales. En la propia Sentencia se señala que la definición de gran tenedor resulta *“imprescindible para asegurar las condiciones básicas”* (FJ 6), pero a la vez, la Ley, permite que las CCAA definan este concepto de manera diferente en el ejercicio de sus competencias, incluso de forma divergente. Esta situación genera una contradicción, ya que si el Estado actúa sobre la base de una competencia exclusiva como la del art. 149.1.1, no parece coherente que sus definiciones tengan efecto solo supletorio.

El Tribunal interpreta que esta norma *“supone su directa aplicación en esos términos y excluye la supletoriedad”* (FJ 8). Sin embargo, el propio texto normativo remite a la normativa autonómica, lo que deja en duda la naturaleza real de dichas disposiciones.

Además, esta Ley da lugar a una posible estrategia de presión normativa por parte del Estado hacia las CCAA, provocando que estas se viesen forzadas a legislar en materias propias si desean evitar la aplicación automática de la normativa estatal.

Por último, la Sentencia no resuelve con claridad la compatibilidad entre el uso del derecho supletorio y la finalidad del art. 149.1.1 CE, que es exclusivamente asegurar la igualdad de los ciudadanos (STC 61/1997, FJ 7; reiterado en FJ 5 de la presente Sentencia).

En el FJ 4 de la Sentencia, el TC da sentido práctico a la función social de la vivienda porque reconoce los deberes y condiciones básicas comunes para que este derecho no sea solo teórico, sino una realidad efectiva que priorice la justicia social y el interés colectivo. La ley no lo hace en detrimento de las competencias autonómicas, sino complementando su acción con un mínimo obligatorio en todo el Estado.

Consecuencia de ello, dispone que el art. 8.a), aun señalando *“en los términos dispuestos por esta ley”*, no limita ni agota el contenido del derecho a la vivienda. Puesto que la Ley solo establece condiciones básicas comunes para garantizar la igualdad entre todos los españoles, sin impedir que las CCAA desarrollen su propia normativa siempre que respeten ese mínimo común.

De la misma forma, el TC señala que el art. 8.c) no regula de forma directa el funcionamiento de los registros ni invade competencias autonómicas. Se limita a reconocer el derecho a inscribirse, y su desarrollo queda en manos de las CCAA.

Finalmente, el TC dispone que el art. 9.e), aunque su redacción sea imprecisa al utilizar los verbos “*velar*” o “*atender*”, se ajusta a la finalidad perseguida en la constitución de un parque público de viviendas. En definitiva, el deber impuesto es general, no exclusivo de los propietarios, y no impide que las CCAA aprueben sus propias normas sobre el parque público de viviendas.

## 4. EL DERECHO A DISFRUTAR UNA VIVIENDA

### 4.1. Definición de Vivienda

Para abordar el concepto jurídico de “*vivienda*” en el derecho español, resulta indispensable acudir a las disposiciones contenidas en la Ley por Derecho a la Vivienda<sup>52</sup>, la cual constituye actualmente el principal marco normativo estatal en esta materia.

El art. 3 de dicha norma ofrece una serie de definiciones fundamentales, destacándose entre ellas las relativas a ‘*vivienda*’ y ‘*vivienda digna y adecuada*’, que son esenciales para delimitar los elementos característicos y los estándares legales que deben concurrir en este tipo de inmueble.

En primer término, el precepto legal define ‘*vivienda*’ como el “*edificio o parte de un edificio de carácter privativo y con destino a residencia y habitación de las personas, que reúne las condiciones mínimas de habitabilidad exigidas legalmente, pudiendo disponer de acceso a espacios y servicios comunes del edificio en el que se ubica, todo ello de conformidad con la legislación aplicable y con la ordenación urbanística y territorial*”. Esta definición, de carácter general, enfatiza dos aspectos clave:

- El destino esencial del inmueble: se subraya que su finalidad primordial debe ser la de proporcionar residencia y habitación, excluyendo usos que no se alineen con esta función principal.
- El cumplimiento de condiciones mínimas de habitabilidad: estas deben estar reguladas por la legislación sectorial aplicable y deben respetar la normativa urbanística y territorial, lo que supone una vinculación directa con el marco jurídico local y autonómico que regula la ordenación del territorio y la construcción.

---

<sup>52</sup> Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (BOE-A-2023-12203).

En segundo lugar, la Ley 12/2023 define el concepto de ‘vivienda digna y adecuada a que hace referencia el art. 47 CE, con un contenido normativo completo. Así, señala que una vivienda digna y adecuada será *“la vivienda que, por razón de su tamaño, ubicación, condiciones de habitabilidad, accesibilidad universal, eficiencia energética y utilización de energías renovables y demás características de la misma, y con acceso a las redes de suministros básicos, responde a las necesidades de residencia de la persona o unidad de convivencia en condiciones asequibles conforme al esfuerzo financiero, constituyendo su domicilio, morada u hogar en el que poder vivir dignamente, con salvaguarda de su intimidad, y disfrutar de las relaciones familiares o sociales, favoreciendo el pleno desarrollo y la inclusión social de las personas”*.

Esta definición abarca, no solo los aspectos estructurales o físicos de la vivienda (tamaño, habitabilidad, accesibilidad), sino también los elementos funcionales y sociales que permitan garantizar un entorno vital adecuado, especialmente en términos de sostenibilidad, eficiencia energética y capacidad para promover la inclusión social y el desarrollo humano.

Además, la exigencia de condiciones de asequibilidad, en relación con el esfuerzo financiero requerido por el acceso a la vivienda, se erige como un principio rector que articula la política pública en esta materia, particularmente en lo que respecta al cumplimiento del art. 47 CE, que consagra el derecho de todos los ciudadanos a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

En este sentido, cabe señalar que estas definiciones no solo tienen una relevancia conceptual, sino que también configuran un paradigma normativo que guía la actuación de los poderes públicos y que se proyecta en instrumentos de planificación urbanística, en las políticas de vivienda social y en la regulación del acceso a los servicios básicos. Así, el reconocimiento de la vivienda como derecho subjetivo y como objeto de una función social se debe reflejar en el desarrollo legislativo, tanto estatal como autonómico, convirtiendo a estas definiciones en un pilar fundamental para interpretar las normas y actuaciones en esta materia.

Sin embargo, desde un punto de vista práctico, habría que preguntarse cuántas viviendas, incluso las que ofrecen las distintas AAPP a las personas más menesterosas o, si se quiere utilizar una expresión más moderna, más vulnerables, dentro de sus parques públicos de viviendas, cumplen estos requisitos o criterios que marcan las definiciones. Hay que recordar que muchas de esas viviendas, no son derivadas de promociones nuevas, sino,

en el mejor de los casos, adquisiciones de segunda mano que no cumplen ni por asomo esos requisitos.

Por último, resulta oportuno recalcar que las definiciones establecidas en la Ley 12/2023 deben ser interpretadas en consonancia con las disposiciones de otros cuerpos normativos que afectan al concepto de vivienda, tales como el CTE<sup>53</sup> (Código Técnico de la Edificación), que regula las exigencias técnicas de habitabilidad, o las legislaciones autonómicas, que pueden incluir definiciones complementarias adaptadas a las particularidades territoriales.

#### **4.2. El Derecho a disfrutar una vivienda en el Derecho Internacional**

La introducción de este derecho en nuestro Ordenamiento Jurídico se produjo mediante la vía del art. 10.2 CE<sup>54</sup>, el cual establece una cláusula que convierte a la DUDH y a distintos tratados internacionales, que serán mencionados con posterioridad, en un parámetro interpretativo de todos los derechos y libertades contenidos en el Título I de la CE; por lo que al estar planteado dicho derecho a la vivienda en el art. 25.1 DUDH, este será incorporado en el Título I de la CE.

El derecho a la vivienda ha sido progresivamente reconocido en el ámbito del Derecho Internacional como una manifestación del derecho a un nivel de vida adecuado. Dicho derecho ha sido consagrado en diversos instrumentos normativos de carácter supranacional, los cuales han establecido tanto su contenido esencial como los deberes que incumben a los Estados en cuanto a su garantía y efectividad.

La primera normativa que hizo mención al derecho a la vivienda fue la DUDH, especialmente en su art. 25.1, el cual dispone que *“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.”* Esta regulación fue, posteriormente desarrollada por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

---

<sup>53</sup> Aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo y la Orden VIC/1744/2008, de 9 de junio, por la que se regula el Registro General del Código Técnico de la Edificación.

<sup>54</sup> Artículo 10.2 de la CE *“Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.*

La normativa más destacada en esta materia es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966<sup>55</sup> (en adelante PIDESC), ya que otorgó especial relevancia jurídica a esta materia.

El art. 11.1 PIDESC dicta textualmente *“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”*.

Mediante este Pacto, podemos observar el innegable avance que supuso para la constitución de derechos humanos sociales, dada su función de otorgar contenido jurídico a los derechos económicos, sociales, y culturales.

El problema que plantea dicho Pacto es que, a pesar de implicar *“la asunción de obligaciones convencionales jurídicamente vinculantes para aquellos Estados que los hubieran ratificado”*<sup>56</sup>, proporciona escasa protección jurídica con respecto al incumplimiento de los derechos que promulga. Esto se debe a que el Comité de Derechos Económicos, Sociales, y Culturales (en adelante CESCR), organismo encargado de velar por el cumplimiento del Pacto, no posee potestad para realizar dictámenes con fuerza ejecutoria directa, siendo su única utilidad la de la interpretación de la CE, como así determinó el TC<sup>57</sup>.

Otra de las normativas de especial relevancia en esta materia, y que debe ser mencionada, es la Carta Social Europea Revisada de 1999<sup>58</sup> (en adelante CSER). Esta Carta<sup>59</sup> recoge y protege el Derecho a la vivienda en el art. 30, donde este precepto dicta que *“Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social, las Partes se comprometen: a) a adoptar medidas en el marco de un planteamiento global y coordinado para promover el acceso efectivo, en particular al empleo, a la vivienda [...]”* y especialmente, este derecho, viene recogido en el art. 31, el cual promulga que *“Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda, las Partes se comprometen a adoptar medidas destinadas:*

- 1. a favorecer el acceso a la vivienda de una calidad suficiente;*

---

<sup>55</sup> Instrumento de Ratificación de España del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966 (BOE-A-1977-10734).

<sup>56</sup> MACHO CARRO, A. *La naturaleza jurídica del comité de derechos económicos, sociales y culturales de naciones unidas y de sus pronunciamientos*. Especial atención al caso español, en *Red tiempo de los derechos*, 2019.

<sup>57</sup> STC 116/2006, de 24 de abril, FJ 5.

<sup>58</sup> BOE-A-2021-9719.

<sup>59</sup> GUIGLIA, G. *El derecho a la vivienda en la Carta Social Europea: a propósito de una reciente condena a Italia del Comité Europeo de Derechos*, en *Revista de Derecho Político*, nº 82, 2011.

2. *a prevenir y paliar la situación de carencia de hogar con vistas a eliminar progresivamente dicha situación;*

3. *a hacer asequible el precio de las viviendas a las personas que no dispongan de recursos suficientes.”*

A diferencia del PIDESC, la CSER impone a los Estados una obligación de acción positiva, exigiendo la implementación de políticas públicas dirigidas a garantizar el acceso a la vivienda en condiciones dignas y asequibles. Asimismo, complementa el Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante CEDH), que se centra en la protección de los derechos civiles y políticos, ampliando así el catálogo de garantías en materia de derechos sociales.

En relación con la aplicación efectiva de la Carta, el Comité Europeo de Derechos Sociales (en adelante CEDS) actúa como el órgano encargado de supervisar su cumplimiento por parte de los Estados. A diferencia de otros órganos de supervisión internacional “*no se basan sólo en el análisis de las leyes, sino también en el examen de las políticas económicas y sociales, y las prácticas ejecutivas llevadas a cabo por los Estados Partes para hacer efectivos los derechos sociales involucrados*”<sup>60</sup>. En este sentido, su jurisprudencia<sup>61</sup> ha establecido que los Estados pueden incurrir en una especie de “responsabilidad objetiva” por el incumplimiento de los objetivos fijados en el Tratado, incluso cuando dicho incumplimiento no derive directamente de una omisión legislativa o administrativa, sino de la insuficiencia o ineficacia de las políticas públicas implementadas.

De este modo, el derecho a la vivienda en el ámbito internacional, si bien ha sido progresivamente reconocido en distintos instrumentos jurídicos de carácter vinculante, sigue enfrentándose a importantes limitaciones en su exigibilidad y justiciabilidad<sup>62</sup>, debido a la ausencia de mecanismos efectivos de ejecución y a la resistencia de algunos Estados a reconocer este derecho como plenamente exigible en el ámbito interno. No obstante, el desarrollo de la jurisprudencia internacional y la progresiva incorporación de estos estándares en el Derecho interno de los Estados han permitido consolidar una interpretación más robusta y garantista de este derecho fundamental.

---

<sup>60</sup> GUIGLIA, G. (2011). Ob.cit.

<sup>61</sup> Supone un procedimiento cuasi jurisdiccional de tutela de los derechos sociales de los ciudadanos.

<sup>62</sup> Posibilidad de que un problema sea dirimido en foros judiciales o cuasi judiciales (ej. Comité Europeo de Derechos Sociales).

### 4.3. El Derecho a disfrutar una vivienda en la Constitución Española. Estudio de los Artículos 47 y 53

El derecho a la vivienda es un principio rector de la política social y económica. En nuestra norma suprema, la Constitución Española, aparece regulado en su art. 47, disponiendo que *“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”*.

Dicho precepto se encuentra inserto en el Capítulo III, el cual se encarga *“De los principios rectores de la política social y económica”*, enmarcado dentro del Título I, encargado *“De los derechos y deberes fundamentales”*.

Para entender lo que supone la inclusión de este derecho en dicho Capítulo, debemos atender a la diferencia que hace nuestra CE entre el régimen jurídico aplicable a los derechos fundamentales y libertades públicas (Capítulo II), y el de los principios rectores de la política social y económica (Capítulo III)<sup>63</sup>.

De acuerdo con reiterada Jurisprudencia del TC, como son las SSTC 15/1982, de 23 de abril<sup>64</sup>, 254/1993, de 20 de junio<sup>65</sup> y 31/1994, de 31 de enero<sup>66</sup>, *“Todos los preceptos constitucionales, incluyendo los principios constitucionales y los derechos y libertades fundamentales, vinculan a todos los poderes públicos (arts. 9.1 y 53.1 CE) y son origen inmediato de derechos y obligaciones, y no meros principios programáticos, no sufriendo este principio general de aplicabilidad inmediata más excepciones que las que imponga la propia Constitución expresamente o que la naturaleza misma de la norma impida considerarla inmediatamente aplicable”*.

Pero, ante esta afirmación, de inmediata eficacia y vinculatoriedad de la CE, que lanza el TC, hay una excepción que es la que podemos hallar en el art. 53.3 CE como nos señala la STC 80/1982, de 20 de diciembre<sup>67</sup>, en su FJ 1, al disponer *“Pero es cierto que tal valor necesita ser modulado en lo concerniente a los artículos 39 a 52 en los términos del artículo 53.3 del CE, no puede haber duda a propósito de la vinculatoriedad inmediata (es decir, sin necesidad de mediación del*

---

<sup>63</sup> JIMÉNEZ CAMPO, J. *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*. Madrid: Trotta, 1999.

<sup>64</sup> BOE-T-1982-11457.

<sup>65</sup> BOE-T-1993-21425.

<sup>66</sup> BOE-T-1994-4720.

<sup>67</sup> BOE-T-1983-1580.

legislador ordinario) de los artículos 14 a 38, componentes del capítulo segundo del título primero”, en este mismo sentido se pronuncian la STC 63/1983, de 20 de junio<sup>68</sup>, en su FJ 5.

El art. 53.3 CE dispone que *“El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”*, es decir, los principios reconocidos en el Capítulo III deben ser desarrollados por ley, pero no puede ser desarrollado por Ley Orgánica, ya que el art. 81.1 CE está reservado, únicamente, a diversas materias, donde esta no entra.

Por esta misma razón, el TC no atiende demandas que invoquen de forma directa el art. 47, a no ser que hubiera leyes que fueran en contra de ese derecho. En este mismo sentido se promulga la STC 36/1991, de 14 de febrero<sup>69</sup>, en su FJ 5, al disponer que *“los principios reconocidos en el capítulo tercero del Título I, aunque deben orientar la acción de los poderes públicos, no generan por sí mismos derechos judicialmente actuables”*.

Este precepto no constituye un derecho fundamental, sino que se trata de un derecho de configuración legal<sup>70</sup>, el TC dispuso que constituía *“un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (art. 53 de la Constitución), en el ejercicio de sus respectivas competencias”*<sup>71</sup>, hubo posteriores sentencias del TC que se dirigían en el mismo sentido que esta mención anterior<sup>72</sup>. Por lo tanto, estamos ante un mandato del constituyente sobre el legislador, para que este oriente su política a lograr los objetivos del precepto, debiendo, por tanto, ser desarrollados por ley estos principios rectores.

Muy elocuente es el informe jurídico de 27 de enero de 2022 que el Consejo General del Poder Judicial emitió precisamente sobre el anteproyecto de Ley por el derecho a la vivienda. Señala el Consejo General del Poder Judicial que *“es doctrina constitucional consolidada que el derecho a la vivienda es un derecho de configuración legal, por mucho que existan “líneas de pensamiento” o “corrientes doctrinales” que se esfuerzan en deducir del art. 47 CE un contenido necesario como derecho subjetivo que se impone al legislador”*. Debe ser el legislador el que determine en cada momento el mayor o menor alcance de este derecho, con los únicos límites que los que se establecen en la propia Constitución. En el mismo sentido, el Tribunal Supremo

---

<sup>68</sup> BOE-T-1983-21657.

<sup>69</sup> BOE-T-1991-35000.

<sup>70</sup> ALONSO GONZÁLEZ, C. (2024). “El derecho a la vivienda conforme al Tribunal Constitucional”, en *Revista Semestral del Ilre. Colegio de Abogacía de Valladolid*, pág. 32 y ss.

<sup>71</sup> STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2, párr. 4.

<sup>72</sup> SSTC 59/1995, de 17 de marzo, FJ 3, y 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4.

(STS 11195/1987, de 26 de mayo - ECLI:ES:TS:1987:11195. Ponente: José Ignacio Jiménez Hernández) señaló que el derecho definido en el art. 47 CE “*constituye tan sólo un principio informativo de la legislación que, realmente, sólo puede invocarse ante los Tribunales a través de las leyes ordinarias que lo desarrollan, según señala expresamente el párrafo final del art. 53 CE, lo cual es trascendente, por cuanto nos sitúa única y exclusivamente ante un problema de legalidad ordinaria*”.

Con base en lo anterior, los principios rectores de la política social y económica no establecen, por sí mismos, derechos subjetivos directamente exigibles ante los Tribunales, sino que serán las leyes que los desarrollen las que establezcan sus derechos subjetivos.<sup>73</sup>

Sería razonable hacernos la siguiente pregunta: ¿qué función tienen los principios rectores de la Constitución sin una ley que lo desarrolle? El TC determina que “*son previsiones constitucionales que obligan al legislador*”<sup>74</sup>, otra sentencia del mismo Tribunal determina que “*pues si bien los principios rectores que contiene el Capítulo III del Título I de la Constitución se imponen necesariamente a todos los poderes públicos, nada impide que éstos se propongan otras finalidades u objetivos no enunciados allí, aunque tampoco prohibidos*”<sup>75</sup>. Los principios rectores de la CE, aunque carecen de una ley que desarrollen su contenido, tienen una función vinculante, obligan al legislador a adoptarlos y a desarrollar políticas públicas que los hagan efectivos. Así, según el TC, estas previsiones no sólo imponen obligaciones a los poderes públicos, sino que también permiten la adopción de objetivos adicionales, siempre que no contravengan el marco constitucional. En esencia, el Estado debe cumplir con estos principios y, a la vez, puede ampliar su acción para alcanzar fines complementarios.

En definitiva, el art. 47 CE no atribuye competencias a ningún ente público en concreto, sino que fija un objetivo común para estos entes. Por tanto, el cumplimiento efectivo de este artículo corresponderá a los distintos poderes públicos en función del ámbito de sus competencias.

Centrándonos en la función vinculante de estos principios rectores, la ausencia del desarrollo legal de estos supondría una omisión legislativa por parte del legislador, ya que no estaría cumpliendo con su obligación, dictada por la CE, de desarrollar una ley para albergar este principio rector. En Sentencia del TC “*la inconstitucionalidad por omisión sólo*

---

<sup>73</sup> JIMÉNEZ CAMPOS, J. (1999). Ob.cit.

<sup>74</sup> BOE núm. 312, de 29 de diciembre de 1982.

<sup>75</sup> BOE núm. 203, de 24 de agosto de 1984.

*existe cuando la Constitución impone al legislador la necesidad de dictar normas de desarrollo constitucional y el legislador no lo hace*<sup>76</sup>.

En este sentido, Luis Aguiar de Luque<sup>77</sup> señala que la inacción del legislador en el desarrollo de esta materia tiene una gravedad similar a la de una actuación contraria a la CE. Esta inactividad no tendrá consecuencias, ya que no existe un medio coercitivo para que el legislador desempeñe su función de desarrollo legal, pues la CE no prevé la inconstitucionalidad por omisión<sup>78</sup>.

De acuerdo con la doctrina, podemos señalar dos tipos de omisión legislativa. Las omisiones absolutas, “*consecuencia de la no producción de una norma que el legislador está obligado constitucionalmente a dictar*”, y, por otro lado, las omisiones relativas “*en el caso en que la norma se dicta, pero al omitir determinados contenidos no cumple con el deber que le impone la CE*”<sup>79</sup>.

Aunque esta cuestión está prácticamente superada porque la inmensa mayoría de las CCAA han aprobado su respectiva ley de vivienda<sup>80</sup>, sólo el Principado de Asturias carece de una Ley propia de vivienda, la posibilidad de que el legislador ordinario no cumpla su obligación de legislar se plantean unas cuestiones que son necesarias resolver. En estos casos, ¿cómo determinamos el contenido a desarrollar?, y ¿cómo podemos determinar la existencia de un verdadero deber de desarrollo? Estas cuestiones son respondidas de formas diversas por la heterogeneidad de los principios rectores<sup>81</sup>.

Existe una dificultad a la hora de responder la cuestión de la determinación del contenido de dicho principio. Debido a la vaguedad e indeterminación de estos principios, derivada del uso de términos y conceptos genéricos, y a la ausencia de un contenido esencial que deba ser necesariamente respetado por el legislador, su delimitación resulta sumamente compleja. Esto otorga al legislador una amplia discrecionalidad en su

---

<sup>76</sup> STC 24/1982, de 13 de mayo, FJ 3.

<sup>77</sup> AGUIAR DE LUQUE, L. “El Tribunal Constitucional y la función legislativa”, *Revista de Derecho Político*, nº 24. pág. 25, 1987.

<sup>78</sup> FERNÁNDEZ-MIRANDA, A. “El Estado Social”, *Revista de Derecho Constitucional*, nº 69, 2003.

<sup>79</sup> DE LA QUADRA-SALCEDO, T., SUÁREZ, B. “El régimen jurídico de los principios en la constitución europea: la garantía de los derechos sociales en la futura Europa”, *Revista Jurídica Universidad Autónoma De Madrid*, nº 12, 2016.

<sup>80</sup> Ver los Códigos electrónicos de la Vivienda de las Comunidades Autónomas publicado por el BOE. [https://boe.es/biblioteca\\_juridica/index.php?tipo=C](https://boe.es/biblioteca_juridica/index.php?tipo=C)

<sup>81</sup> JIMÉNEZ CAMPOS, J. (1999). Ob.cit.

desarrollo (STC 14/1992, de 10 de febrero<sup>82</sup>, FJ 11), dificultando, a su vez, el control efectivo sobre el incumplimiento de su deber<sup>83</sup>.

La única posibilidad de superar esto, sería en aquellos casos donde del mismo principio se pudiera extraer un deber concreto jurídicamente determinable, o aquellos casos donde el principio contenga una garantía institucional.

Otra tesis doctrinal, diferente a la anterior, defendida por el jurista Tomás R. Fernández Rodríguez<sup>84</sup>, tiene como principal idea que todos los principios rectores son mandatos dirigidos al legislador para que el mismo complete la estructura prevista en la CE y, también, dote a los derechos sociales, constitucionalmente incompletos, de operatividad inmediata.

Respecto a la categoría que ostenta el art. 47 CE, existe un amplio consenso jurisprudencial que dispone que este principio rector se configura y actúa como un mandato a los poderes públicos (SSTC 152/1988, de 20 de julio<sup>85</sup>; 7/2010, de 27 de abril<sup>86</sup>; 93/2015, de 14 de mayo<sup>87</sup>). Esta última sentencia dispone que *“Se trata, por tanto, de una materia que, por su íntima conexión con la esfera individual [...] exige una acción normativa absolutamente inmediata, sin que la actuación pública [...] admita ningún retraso”*<sup>88</sup>.

Ante lo planteado en el presente apartado, se nos sugieren dos conclusiones. La primera de ellas, dicho principio, recogido en el art. 47 CE, es un mandato constitucional, el cual adquiere la dimensión de parámetro interpretativo del ordenamiento constitucional<sup>89</sup>, por tanto, lo que hay es un principio rector sobre vivienda, más que un derecho a la vivienda, como el precepto promulga, aun siendo este el objetivo que pretende conseguirse<sup>90</sup>. En palabras de Francisco J. Bastida Freijedo, hubiera sido un contrasentido que la CE proclamase como derecho este *“derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”* cuando lo que hace es remitirle al legislador, a través del art. 53.3 CE, la competencia para determinar el objeto, el contenido, y los límites de ese derecho a la vivienda. Es por esto, que esta

---

<sup>82</sup> BOE-T-1992-5061.

<sup>83</sup> DE LA QUADRA-SALCEDO, T., SUÁREZ, B. (2016). Ob.cit.

<sup>84</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. “El medio ambiente en la Constitución Española”, *Boletín Informativo del Medio Ambiente*, nº 20, 1981.

<sup>85</sup> BOE-T-1988-20748.

<sup>86</sup> BOE-A-2010-8479.

<sup>87</sup> BOE-A-2015-6831.

<sup>88</sup> STC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 9.

<sup>89</sup> RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, J. *Política económica y social: principios rectores comentados*. Madrid: Paraninfo, 1995.

<sup>90</sup> CRUZ VILLALÓN, P., GUERRERO MEDINA, M. *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*. Sevilla: Parlamento de Andalucía, 2012.

mención a la vivienda como un derecho se debe, en esencia, a una falta de rigor por parte del constituyente<sup>91</sup>.

La segunda conclusión acontece una vez que hemos analizado la regulación constitucional de este derecho a la vivienda. El debate con el que podemos encontrarnos es si dicho derecho podría llegar a considerarse un derecho fundamental dentro de la Sección I del Capítulo II del Título I “*De los derechos y deberes de los ciudadanos*”, para dar una explicación al porqué de dicha cuestión debemos entender la diferencia planteada, en la CE, por el constituyente en lo que se refiere a los derechos fundamentales.

Nuestra Constitución da el reconocimiento de derechos fundamentales a los preceptos comprendidos entre el 15-38, ambos inclusive; en este reconocimiento también está el art. 14, entendido por la doctrina como el principio introductorio de los demás derechos. Joaquín Pérez Arroyo los define como *‘Los derechos naturales democráticamente constitucionalizados, acompañados de las notas distintivas de eficacia directa y vinculación a los poderes públicos, indisponibilidad para el legislador en su contenido esencial, control judicial y control de constitucionalidad’*<sup>92</sup>.

Ante estas notas distintivas, podemos entender que los arts. 15-38 son derechos fundamentales, aunque no todos tienen el mismo estatus constitucional, ya que el constituyente denomina únicamente como auténticos derechos fundamentales los reconocidos entre los art. 15-29. Esta simple denominación de fundamentales les proporciona una especial protección en base a 3 garantías<sup>93</sup>:

- a) La posibilidad de una revisión constitucional, y no de reforma.
- b) La obligación de regularlos por Ley Orgánica.
- c) La protección mediante el Recurso de Amparo, ante el Tribunal Constitucional.

Otro concepto de derechos fundamentales es el que nos da Francisco J. Bastida Freijedo, lo define diciendo que *‘Un derecho fundamental es, ante todo, un derecho subjetivo, es decir, un apoderamiento jurídico (contenido del derecho) que la Constitución atribuye a un sujeto para que pueda defender, asegurar o ejecutar determinadas expectativas (objeto del derecho)’*<sup>94</sup>. De esta definición deducimos que este apoderamiento, otorgado por la Constitución, consiste en la facultad

---

<sup>91</sup> BASTIDA FREIJEDO, F.J. *¿Son los derechos sociales derechos fundamentales?*, en Estudios sobre la Constitución española: homenaje al profesor Jordi Solé Tura. Madrid: Congreso de los diputados, 2008.

<sup>92</sup> PÉREZ ROYO, J. *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid: Marcial Pons, 2003.

<sup>93</sup> LÓPEZ GUERRA, L. *40 años de Constitución – Los derechos fundamentales*, 2018.

<sup>94</sup> BASTIDA FEIJEDO, F.J. (2008). Ob.cit.

de exigir a un tercero, sea particular o poder público, el cumplimiento de un deber, de acción u omisión, amparados en la CE.

En este mismo sentido, el TC, en referencia al carácter de estos derechos fundamentales, determina, en la STC 25/1981, de 14 de julio<sup>95</sup>, FJ 5, que *“Los derechos fundamentales son derechos subjetivos, derechos de los individuos, no sólo en cuanto derechos de los ciudadanos en sentido estricto, sino en cuanto garantizan un estatus jurídico o la libertad en un ámbito de la existencia. Pero, al mismo tiempo son elementos esenciales de un ordenamiento objetivo de la comunidad nacional, en cuanto ésta se configura como marco de una convivencia humana justa y pacífica, plasmada históricamente en el Estado de Derecho o el Estado Social y democrático de Derecho, según la fórmula de la Constitución (artículo 1.º1)”*.

Consecuentemente podemos hablar de una jerarquía con dos tipos de derechos fundamentales<sup>96</sup>, unos especialmente protegidos, mientras que otros carecen de dicha protección.

Esta distinción carece de relevancia para la materia que nos ocupa, ya que, si atendemos a los diversos sistemas de clasificación existentes respecto a los derechos fundamentales, podrían clasificarse desde un punto de vista teleológico, material y formal<sup>97</sup>. La CE adopta un punto de vista formal, es decir, los derechos se clasifican según los instrumentos de garantía encaminados a su protección, estos instrumentos son los del art. 53 CE, el cual establece 3 niveles de protección para el Título I:

- Derechos fundamentales con protección reforzada (art. 14-29, protegidos por el recurso de amparo).
- Derechos que requieren desarrollo legislativo (arts. 30-38).
- Principios rectores de la política social y económica, con un nivel de exigencia inferior (arts. 39-52).

La inclusión del derecho a la vivienda dentro de la categoría de derechos fundamentales, con independencia de su clasificación específica, implicaría automáticamente su sometimiento a la protección reforzada del art. 53.1 CE. Esto conllevaría el reconocimiento de los siguientes principios inherentes a los derechos fundamentales:

---

<sup>95</sup> BOE-T-1981-18418.

<sup>96</sup> LÓPEZ GUERRA, L. (2018). Ob.cit.

<sup>97</sup> PÉREZ LUÑO, A. *Los derechos fundamentales*, 11ª ed. Madrid: Tecnos, 2013.

- El principio de vinculatoriedad (o fuerza vinculante) o eficacia inmediata de los derechos.
- La característica de reserva de ley para su desarrollo, la cual deberá respetar su contenido esencial, que podrá ser real, determinado, y alcanzable.
- Un control constitucional de las leyes de desarrollo (mediante recursos de inconstitucionalidad, art. 161.1.a) CE).

Este contenido esencial del derecho a la vivienda, sería lo exigible por parte de la sociedad a dichos poderes públicos. En conclusión, esta inclusión supondría desarrollar el derecho a la vivienda como un derecho subjetivo, con su correspondiente contenido esencial, el cual podría exigirse a los poderes públicos, dada la vinculación de estos.

De todas formas, a pesar de lo anterior, conviene traer nuevamente a colación en este momento lo que señaló el Consejo General del Poder Judicial en el informe previo a la tramitación parlamentaria de la iniciativa legislativa de la ley de vivienda, *es doctrina constitucional consolidada que el derecho a la vivienda es un derecho de configuración legal, por mucho que existan “líneas de pensamiento” o “corrientes doctrinales” que se esfuerzan en deducir del art. 47 CE un contenido necesario como derecho subjetivo que se impone al legislador.*

#### **4.4. La Distribución Constitucional de Competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas**

Aunque la CE, mediante su art. 148.1.3<sup>98</sup>, permitió a las CCAA asumir competencias en vivienda, durante décadas estas apenas ejercieron esa facultad, limitándose a ejecutar planes estatales centrados en la promoción de vivienda protegida. No fue hasta 2007 cuando Cataluña aprobó la primera ley autonómica integral en materia de vivienda, iniciando una nueva etapa centrada en el derecho a la vivienda como política pública.

La Ley 12/2023 supone la primera regulación general del Estado del derecho a la vivienda, basada en varios títulos competenciales constitucionales. Este nuevo marco normativo respeta las competencias autonómicas y alienta a las comunidades a desarrollar políticas propias, pese a su escasa tradición legislativa en esta materia. Además, algunas leyes autonómicas posteriores a la catalana han sido recurridas ante el Tribunal Constitucional, lo que ha generado una jurisprudencia clave para delimitar el alcance competencial autonómico en vivienda, tema central del presente trabajo.

---

<sup>98</sup> Artículo 148.1.3 de la CE: “Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: 3.ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.”

#### 4.4.1. Estudio del artículo 148.1.3 CE

En lo referente al derecho a la vivienda, existe una gran multitud de fuentes y disposiciones normativas. Con respecto al ámbito estatal y autonómico, debe mencionarse, en primer lugar, la atribución de la competencia exclusiva en materia de vivienda a las CCAA, a través del art. 148.1.3 CE; siendo adquiridas las competencias a través de sus propios Estatutos de Autonomía (en adelante EEAA). Esta atribución supone una disputa por ostentar la titularidad competencial, respecto al legislador estatal.

Las CCAA pueden legislar en materia de vivienda, pero en el ámbito de sus competencias, las cuales no incluyen legislación civil, sino el territorio, la vivienda y el urbanismo. Desde esos ámbitos competenciales, el sector de la vivienda puede disciplinarse a través de la delimitación de las calificaciones urbanísticas, los usos posibles de las edificaciones, la imposición del deber de ocupar de forma efectiva inmuebles que se encuentren desocupados e incluso la expropiación forzosa. El legislador autonómico sí puede establecer condiciones sobre la calidad y habitabilidad de las viviendas, su planificación, inspección, fomento, promoción y control. El régimen sancionador también es constitucional respeta a esos ámbitos competenciales.

El TC ha tendido a delimitar las funciones correspondientes a ambas instancias territoriales en materia de vivienda y su posición ha sido cambiante. Mientras que en ocasiones ha desarrollado una interpretación extensa de las bases estatales en detrimento de la competencia autonómica exclusiva en la materia; como así sucedió en la STC 152/1988, de 20 de julio, en otras se ha preocupado por no vaciar las competencias autonómicas realizando una lectura más ajustada al reparto competencial diseñado por el bloque de la constitucionalidad<sup>99</sup>.

#### 4.4.2. Estudio de los títulos competenciales estatales para regular esta materia. La Sentencia del Tribunal Constitucional que marcó el camino: la STC 152/1988

Como se puede observar, el derecho a la vivienda goza de configuración legal a distintos niveles territoriales. Por tanto, es necesario analizar la distribución de las competencias públicas en materia de vivienda.<sup>100</sup>

---

<sup>99</sup> STC 37/1987, de 26 de marzo

<sup>100</sup> IGLESIAS GONZÁLEZ, F., “Distribución competencial entre Estado, comunidades autónomas y entidades locales en materia de vivienda”. *Cuadernos de Derecho Local*, nº 59, pág. 35-64, 2022.

Debido al sistema de reparto competencial de la CE, no existe un monopolio competencial a favor de las CCAA en materia de vivienda, ya que el Estado también ha incidido en la regulación de la vivienda con apoyo en títulos competenciales estatales como el establecimiento de las bases de la ordenación del crédito o las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, estos se encuentran en el art. 149.1 apartados 11 y 13 CE.

Mediante los preceptos anteriormente mencionados, el Estado puede llevar a cabo una actividad promocional de la vivienda, dada su muy estrecha relación con la política económica general, en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico y, en especial, como elemento generador de empleo. De otro lado, en cuanto que esta actividad de fomento de la construcción de viviendas queda vinculada a la movilización de recursos financieros no solo públicos, sino también privados, no puede hacerse abstracción de las competencias estatales sobre las bases de la ordenación del crédito.

Estas competencias exclusivas estatales son consideradas '*competencias transversales*', las cuales define Manuel Carrasco Durán como "*una competencia de ámbito material genérico y de titularidad estatal que atraviesa un gran número de materias sectoriales objeto de competencias de las Comunidades Autónomas*"<sup>101</sup>.

Una de las Sentencias más relevantes en lo relativo a los conflictos de competencias entre Estado y CCAA, es la STC 152/1988, de 20 de julio.

Dicha Sentencia resolvió un conflicto de competencia entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco (en adelante CAPV), donde el Gobierno Vasco impugnaba diversas normas estatales que regulaban actuaciones de fomento financiadas con fondos públicos en materia de vivienda protegida.

El Estado justificó su actuación en los títulos competenciales previstos en el art. 149.1 apartados 11 y 13 CE. Lo que hizo el Gobierno Vasco fue invocar su competencia exclusiva en materia de vivienda conforme al art. 10.31 de su EA.

El Tribunal parte del reconocimiento de la competencia a favor del País Vasco, el cual le faculta a definir y desarrollar una política propia en la materia, incluyendo la

---

<sup>101</sup> CARRASCO DURÁN, M., "La interpretación de la competencia del Estado sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 de la Constitución)", *Revista de Derecho Político*, nº 62, págs. 55-94, 2005.

promoción, construcción y rehabilitación de viviendas protegidas (FJ 3). No obstante, también admite que esta competencia puede verse condicionada por la necesidad de respetar los títulos estatales relativos a la política económica general y la ordenación del crédito. De esta forma, reconoce al Estado la posibilidad de establecer líneas generales, criterios básicos o instrumentos financieros de alcance nacional, siempre que tengan conexión con objetivos de política económica general (FJ 4).

Ahora bien, el Tribunal es claro al afirmar que el poder de gasto del Estado “*no constituye por sí mismo un título competencial autónomo en favor del Estado*”. Por tanto, la existencia de subvenciones o financiación estatal no justifica una intervención normativa que vulnere competencias exclusivas autonómicas (FJ 2). La jurisprudencia subraya que el Estado debe canalizar su actuación dentro del respeto al reparto constitucional de competencias (FJ 3), y que las CCAA han de contar con margen de maniobra para adaptar las políticas estatales a sus territorios (FJ 4).

En relación con la gestión de las políticas públicas, el Tribunal acepta un modelo mixto, donde el Estado puede centralizar la relación con las entidades financieras y el abono de subvenciones, pero la tramitación, control y resolución de ayudas corresponde al Gobierno del País Vasco. Asimismo, se reconoce que esta podrá firmar convenios propios siempre que no contradigan las líneas generales estatales (FJ 4).

En cuanto a los módulos de financiación y áreas geográficas homogéneas, se establece que la determinación de los módulos de financiación es una competencia estatal básica, pero las CCAA pueden adaptar su aplicación concreta, siempre dentro de los parámetros generales establecidos por el Estado (FJ 4).

Por último, la sentencia reconoce que las obligaciones de información que impone la normativa estatal a la CAPV se encuentran amparadas por el principio de lealtad constitucional y, en consecuencia, no vulneran su autonomía.

#### **4.5. Regulación del Derecho a la Vivienda en Castilla y León**

Como este trabajo se realiza en dicha Comunidad Autónoma, encuentro oportuno estudiar la legislación vigente en materia de Derecho a la vivienda en el territorio.

La Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de Castilla y León, nace con el objetivo de garantizar, de forma efectiva, el derecho a una vivienda digna, adecuada y

accesible para todos. La competencia para regula este derecho se consagra en el art. 70.1.6 del EA de Castilla y León<sup>102</sup>.

Su EM insiste en que la vivienda no puede tratarse como un mero bien de mercado, sino como un derecho social que requiere de una intervención pública. La Ley se plantea como una respuesta normativa integral, adaptada a los desafíos contemporáneos en materia de vivienda.

El objeto de la Ley, como su art. 1 reza, es *“establecer las normas pertinentes para hacer efectivo en Castilla y León el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”*. En el art. 2 nos encontramos con los principios generales, los cuales son garantizar el acceso a una vivienda digna y accesible, proteger los derechos de los ciudadanos en la adquisición y arrendamiento, asegurar la calidad y sostenibilidad del parque inmobiliario, fomentar la igualdad en el acceso a la vivienda protegida o limitar el esfuerzo económico familiar al 1/3 de los ingresos, entre otros. En virtud del art. 3 podemos concretar la definición de *‘vivienda’*, esta es, *“la edificación habitable destinada a residencia de las personas físicas, independientemente de su titularidad jurídica”*.

En el Capítulo I del Título I de esta Ley nos encontramos con las *“Competencias de las Administraciones Públicas”*, donde el art. 6 atribuye, a la Administración de Castilla y León, competencias tales como desarrollar una política propia de vivienda, incluyendo funciones de desarrollo reglamentario sobre edificación y calidad de las viviendas, la promoción de la vivienda protegida, la regulación del acceso y ayudas públicas, y la integración de medidas estatales de financiación en su política general de vivienda. Estas competencias deben ejercitarse respetando los principios de coordinación, colaboración y concentración con los entes locales y agentes públicos y privados del sector.

El art. 8 regula las transmisiones de suelo público. Las AAPP y sus empresas públicas pueden transmitir suelo destinado a viviendas de protección pública de forma directa, tanto a título oneroso como gratuito, siempre respetando lo previsto en la legislación local, patrimonial y urbanística aplicable.

---

<sup>102</sup> Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (BOE-A-2007-20635).

#### **4.6. Aportaciones de la Ley Estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda**

En materia sobre propiedad de la vivienda encontramos la vigente Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, donde, en la misma EM, se reconoce la falta de intervención legislativa por parte del Estado en dicha materia, que afectó negativamente el desarrollo normativo de las CCAA, ya que tuvieron que actuar por su cuenta ante el vacío legislativo. Esta ausencia provocó que al Tribunal Constitucional se le complicase la tarea de valorar la constitucionalidad de dichas leyes autonómicas, ya que no existían unas condiciones básicas comunes para garantizaran un tratamiento uniforme del derecho a la vivienda en todo el país.

Además, la inexistencia de una ley estatal clara generaba conflictos de competencias entre el Estado y las CCAA en materias relacionadas con la vivienda. Por ello, la ley actual tiene como objetivo establecer una regulación homogénea de los aspectos esenciales de las políticas de vivienda, no solo para garantizar este derecho, sino también para proteger otros como la propiedad y la estabilidad económica.

Para su promulgación, la ley se fundamenta en varios títulos competenciales del art. 149.1 CE (apartados 1, 6, 13, 14 y 18), y establece que artículos (22, 23, 24, 26 y Disposición Adicional segunda) solo serán aplicables a la AGE.

Los objetivos fundamentales de esta Ley son los siguientes:

- Facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada, especialmente para quienes no pueden hacerlo en condiciones de mercado, con atención especial a los jóvenes y colectivos vulnerables, y promoviendo una oferta asequible, tanto en zonas urbanas como rurales.
- Asegurar que las viviendas sean funcionales, seguras, accesibles y habitables, protegiendo así la dignidad y salud de quienes las habitan.
- Establece los aspectos fundamentales de la planificación estatal en materia de vivienda, para garantizar el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda en todo el país.
- Regular los parques públicos de vivienda, garantizando su correcto uso y conservación, con el fin de atender a las personas con mayores dificultades de acceso.
- Promover nuevos modelos de vivienda adaptados a las distintas formas de convivencia actuales.

- Reforzar la protección en la compra y alquiler de viviendas, exigiendo niveles mínimos de información que den mayor seguridad jurídica y transparencia a los usuarios.

A continuación, voy a realizar un escrutinio de las principales novedades que esta Ley ha introducido en nuestro Ordenamiento Jurídico.

Siendo su principal objetivo establecer una regulación básica de los derechos y deberes de los ciudadanos respecto a la vivienda. Entre sus objetivos principales encontramos el de facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada, especialmente a jóvenes y colectivos vulnerables, garantizar condiciones de habitabilidad, y promover viviendas a precios asequibles tanto en zonas urbanas como rurales. Además, la ley pretende reforzar la función social de la propiedad, impulsando el desarrollo del parque público de vivienda y mejorando la información y garantías en los procesos de compra y alquiler.

En su art. 3 encontramos que ha introducido nuevas definiciones clave. Entre la que destacamos ‘vivienda social’, es de titularidad pública, destinada a alquiler limitado y para personas en situación vulnerable; y ‘vivienda de precio limitado’, es de titularidad pública o privada, con precios máximos.

También se incorpora la figura de la ‘vivienda asequible incentivada’, permitiendo que los propietarios privados reciban beneficios fiscales o urbanísticos, a cambio de ofrecer alquileres por debajo del precio de mercado.

Respecto a las zonas de mercado residencial tensionado, se definen como aquellas zonas con escasez de vivienda y una fuerte presión en los precios. En estos casos, se habilitan límites al precio del alquiler, especialmente para grandes tenedores (entre 5 o 10 inmuebles, dependiendo de la CA). Esta medida se acompaña de una modificación de la Ley de Arrendamientos Urbanos (en adelante LAU), que impide que los nuevos contratos en estas zonas superen ciertos precios de referencia.

También se introduce una definición más precisa de vivienda vacía, la cual debe encontrarse desocupada durante más de dos años sin causa justificada. A través de la modificación de la Ley de Haciendas Locales, se permite a los Ayuntamientos aplicar un recargo en el IBI de hasta el 50% en viviendas desocupadas de manera permanente, si pertenecen a propietarios con múltiples inmuebles.

En relación con los contratos de alquiler, se modifica la LAU para permitir, siempre que el inquilino así lo solicite, prórrogas extraordinarias de un año si este acredita

vulnerabilidad económica. Si el inmueble está en zona tensionada, la prórroga puede ser de hasta tres años, debiendo ser de obligación para el arrendador salvo excepciones justificadas.

Además, entre otras modificaciones legislativas, encontramos la Ley de Suelo, elevando el porcentaje de suelo reservado para vivienda protegida; y la LEC, reforzando la protección frente a desahucios de personas vulnerables, especialmente cuando el demandante es un gran tenedor.

Todas estas normas constituyen medidas que refuerzan el concepto de la función social de la propiedad de las viviendas, estableciendo actuaciones administrativas de policía que, de acuerdo con la clásica clasificación del profesor Jordana de Pozas, subrayan la dimensión social de la propiedad de las viviendas, en detrimento de la perspectiva individualista de ésta. Recordemos aquí lo que ya señalamos al comienzo de este trabajo cuando el Tribunal Constitucional señalaba 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 éste 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”* (SSTC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 2; 170/1989, de 19 de octubre, FJ 8.b; 89/1994, de 17 de marzo, FJ 4; ATC 134/1995, de 9 de mayo).

Finalmente, se incluyen medidas fiscales que incentivan el alquiler a precios moderados. Por ejemplo, los propietarios pueden obtener reducciones en el IRPF de hasta un 90% si bajan el precio del alquiler un 5% respecto al contrato anterior en una zona tensionada, o si alquilan a jóvenes, de entre 18 y 35 años, o a través de programas públicos. Estas deducciones se aplican solo a contratos firmados tras la entrada en vigor de la ley.

## **5. MEDIDAS CONTRA LAS VIVIENDAS VACÍAS, MANIFESTACIÓN DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD**

Antes de analizar las distintas medidas que las AAPP están utilizando para afrontar el problema de las viviendas vacías, sin que sea objeto de este trabajo abordar las razones de ello, conviene ponernos en situación y establecer los datos oficiales que existen al respecto.

De acuerdo con lo anterior se debería distinguir entre las viviendas realmente desocupadas, las viviendas que constituyen segundas residencias del propietario y aquellas otras viviendas que se encuentran vacías porque, entre otras razones, no están en condiciones de ser habitadas porque adolecen de los mínimos requisitos para ello.

Sin perjuicio de lo anterior, conforme al Censo de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística de 2021, el 14,4% del parque inmobiliario de viviendas se encuentran vacías. Según este estudio, existen en España 3.837.328 viviendas vacías de un parque total compuesto por 26.623.708 de viviendas.

Para este censo se considera vivienda vacía aquella que no tiene contrato de suministro eléctrico o cuyo consumo en el año previo fue menor al que tendría una vivienda media si se ocupara solo 15 días al año. Los umbrales son ajustados por municipio debido a las diferentes variaciones climáticas.

Además de las viviendas vacías, hay 943.924 viviendas con un muy bajo consumo (3,5%) y 2.514.511 con consumo esporádico (9,4%).

La proporción de viviendas vacías es mucho mayor en municipios pequeños (menos de 10.000 habitantes), donde reside el 20,3% de la población, pero se concentra el 45% del parque de viviendas vacías. Los municipios con menos de 100 habitantes registraron 38,3 viviendas vacías por cada 100 habitantes, frente a 3,6 en ciudades de más de 250.000 habitantes.

El uso más extendido para los inmuebles en propiedad es el de residencia habitual, con el 96%. El uso como segunda residencia corresponde al 14% de las viviendas propiedad de particulares.

La mitad de los propietarios con dos viviendas destina una de estas a segunda residencia, en cambio, para quienes tienen tres o más, el 67% las usa como segunda residencia.

Las conclusiones de este estudio es que muchas de las viviendas que se encuentran vacías se encuentran en lugares donde es posible que no exista una demanda excesiva de aquellas.

Establecidos los datos, hay que señalar cuáles son las medidas que se están adoptando.

Algunas CCAA han venido regulando medidas o acciones que permitan sacar al mercado del alquiler las viviendas desocupadas. A los meros efectos dialécticos, podemos clasificar estas medidas de la siguiente manera<sup>103</sup>:

- Medidas impositivas.
- Medidas sancionadoras.
- Medidas de carácter social.
- Medidas incentivadoras.

La expropiación temporal de uso de la vivienda desocupada o vacía constituye una de las medidas más drásticas que han regulado alguna CA. Constituye una herramienta discutible en cuanto a su constitucionalidad. Las CCAA que han incorporado este mecanismo en sus legislaciones han sido objeto de recurso de inconstitucional ante el TC, destacan las SSTC 16/2018 de 22 de febrero y 32/2018 de 12 de abril.

En palabras de Rebeca Torró Soler y Jorge Hervás Más, se pueda afirmar que en ambas sentencias el TC *“confirma la constitucionalidad de las expropiaciones del uso de viviendas vacías que no deriven de procesos de ejecución hipotecaria, [...], mientras que, al mismo tiempo, confirma la inconstitucionalidad de las expropiaciones de viviendas derivadas de procesos hipotecarios ya que el estado ya regula un procedimiento específico para garantizar esta situación a través del Real Decreto-ley 5/2017, de 17 de marzo de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos”*<sup>104</sup>.

Por otro lado, se aprecia un cierto desequilibrio entre las regulaciones autonómicas que perjudica en gran medida a la igualdad entre territorios. Todo ello hacía necesario una regulación estatal que determinara unos requisitos mínimos que guiaran la capacidad legislativa de las CCAA, así como su límite. En ese sentido se ha pronunciado el TC en la mencionada STC 16/2018, en su FJ 8 *“en tanto que esa legislación estatal no se haya dictado, resultará sumamente difícil atribuir a la legislación autonómica una invasión competencial, ya que el artículo 149.1.1 CE, [...] lo que contiene es una habilitación para que el Estado condicione –mediante, precisamente, el establecimiento de unas “condiciones básicas” uniformes”*.

Así, el art. 34.1 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda dispone que el Estado, en cumplimiento del principio de colaboración y cooperación, así como en garantía del de transparencia, en la forma que se instrumente de acuerdo con las administraciones

---

<sup>103</sup> VERDÚ MARTÍNEZ, M T., *Herramientas en relación con la vivienda vacía en España. Estudio comparado*, Ciudad y territorio estudios territoriales, vol. L, nº 197, 2018.

<sup>104</sup> TORRÓ SOLER, R. y HERVÁS MÁS, J. *La constitucionalidad de la expropiación forzosa y la potestad sancionadora en referencia al uso de viviendas deshabitadas*, 2019.

competentes, y sobre la base de sus sistemas de información y gestión, ofrecerán información sobre el uso y destino del parque de viviendas de su ámbito territorial, con indicación, en términos agregados, del número de viviendas o de inmuebles de uso residencial que estén habitados por hogares y constituyan su residencia principal, así como aquellos que se hayan identificado como deshabitados o vacíos dentro de su ámbito territorial, incluyendo también de forma agregada, el número de inmuebles a los que, en su caso, se haya aplicado el recargo fiscal establecido en el art. 72 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

En definitiva, propone tener un conocimiento real y objetivo de la situación de las viviendas en cada territorio: cuántas están habitadas como residencia principal, cuántas están vacías o deshabitadas; facilitar la actuación coordinada entre AAPP en las políticas públicas de vivienda, basándose en datos fiables y sistematizados y, por último, controlar y justificar el uso del recargo fiscal del IBI a viviendas vacías, asegurando que las decisiones fiscales estén fundamentadas en información transparente y públicamente accesible.

Por otro lado, la Disposición final tercera de la Ley 12/2023 modifica el art. 72.4 TRLRHL<sup>105</sup> para que los Ayuntamientos tuvieran herramientas fiscales para penalizar la desocupación injustificada de viviendas, especialmente contra grandes tenedores. Estas herramientas son:

- Podrán aplicar un recargo de hasta el 50% de IBI a viviendas desocupadas más de dos años, sin causa justificada, pertenecientes a titulares de cuatro o más viviendas. Este recargo puede llegar al 100 % si la desocupación supera los tres años.
- En municipios con varias viviendas vacías del mismo titular, se puede aumentar en hasta 50 puntos adicionales.

Este precepto recoge también los criterios para considerar que una vivienda está desocupada. Así, se entiende que un inmueble está desocupado con carácter permanente aquel que permanezca desocupado (valga la repetición), de forma continuada y sin causa justificada, por un plazo superior a dos años, conforme a los requisitos, medios de prueba y procedimiento que establezca la ordenanza fiscal, y pertenezcan a titulares de cuatro o más inmuebles de uso residencial.

También, existen causas justificadas para no considerar una vivienda como vacía:

---

<sup>105</sup> Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (BOE-A-2004-4214).

- Segunda residencia (hasta 4 años sin uso).
- Traslado laboral o de formación.
- Situaciones de dependencia o salud.
- Obras o rehabilitación en curso.
- Venta o alquiler en mercado (hasta 1 año en venta o 6 meses en alquiler).
- Litigios o procesos administrativos pendientes.
- Viviendas públicas en proceso de puesta en uso.

La declaración como vivienda vacía debe incluir una audiencia previa al titular.

En definitiva, el Estado opta por la vía coercitiva impositiva frente a la vía incentivadora para incrementar el parque de viviendas disponibles, mediante la movilización de aquellas que se encuentran desocupadas, sobre todo si se encuentran en manos de los grandes tenedores<sup>106</sup>. Para ello, se establece un mecanismo de presión fiscal que permite aplicar un recargo adicional en el IBI a las viviendas que se consideren “viviendas vacías”.

Según la nueva Ley 12/2023 y el Decreto 149/2021, de 8 de junio, del Gobierno Vasco<sup>107</sup>, en su art. 3.a)<sup>108</sup>, las segundas residencias (uso vacacional o estacional) están justificadas y no se consideran viviendas vacías a efectos de penalizaciones.

El problema sobre las viviendas inhabitables lo encontramos, sobre todo, en entornos rurales, donde el problema no es el exceso de demanda, sino la limitada oferta de vivienda digna, resultado del envejecimiento de las viviendas, de su mal estado u obsolescencia, ya que muchos propietarios rurales no tienen recursos para mantener o rehabilitar sus viviendas.

El acceso a ayudas de rehabilitación y reformas es considerado clave por los propietarios para poder introducir sus viviendas en el mercado, si existe demanda al respecto.

### **5.1. Principales normativas autonómicas sobre Viviendas Vacías**

---

<sup>106</sup> Son grandes tenedores de acuerdo con el art. 3 k) de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, las persona físicas o jurídicas que seas titulares de más de diez inmuebles urbanos de uso residencial o una superficie construida de más de 1.500 m<sup>2</sup> de uso residencial, excluyendo en todo caso garajes y trasteros. Esta definición podrá ser particularizada en la declaración de entornos de mercado residencial tensionado hasta aquellos titulares de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial ubicados en dicho ámbito, cuando así sea motivado por la comunidad autónoma en la correspondiente memoria justificativa.

<sup>107</sup> Decreto 149/2021, de 8 de junio, de vivienda deshabitada y de medidas para el cumplimiento de la función social de la vivienda.

<sup>108</sup> Artículo 3.a) del Decreto 149/2021 “*Se considerará que concurre causa justificada para la desocupación [...] a) Viviendas de segunda residencia, consideradas como las viviendas de la misma titularidad que no se destinan a vivienda principal sino de manera intermitente o en estancias temporales*”

Algunas CCAA han desarrollado normativas específicas para regular este fenómeno, estableciendo definiciones, medidas fiscales y posibles sanciones.

En Cataluña encontramos la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda<sup>109</sup>, esta considera, en su art. 3, que la vivienda vacía es aquella *“desocupada permanentemente, sin causa justificada, por un plazo de más de dos años”*. Esta norma contempla la imposición de un impuesto sobre dichas viviendas y la posibilidad de expropiación temporal para asegurar su función social.

En el País Vasco está la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda<sup>110</sup>, adopta una definición similar en su art. 3.x), calificando como vacías las viviendas deshabitadas, es *“la que incumple su función social por encontrarse desocupada de forma continuada, durante un tiempo superior a dos años, sin causa alguna que pueda justificar su no utilización en los términos previstos en esta ley y normativa de desarrollo”*, las medidas que establece son un canon por el uso inadecuado y, también, la expropiación temporal en caso de incumplimiento de la función social.

Extremadura dictó la Ley 4/2023, de 29 de marzo, que modifica la Ley 11/2019, de 11 de abril<sup>111</sup>, en el art. 4.17, donde califica de vivienda vacía a *“aquella que incumple su función social por permanecer desocupada ininterrumpidamente, sin causa justificada, durante más de un año”*. En esta CCAA se impone, en el Título III Capítulo IV bis, un impuesto específico dirigido a grandes tenedores, con la finalidad de financiar programas públicos de vivienda.

En Navarra, la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra<sup>112</sup> establece, en su art. 42.2 bis, que *“Se presumirá que la vivienda no está habitada cuando no se destine efectivamente al uso residencial previsto por el ordenamiento jurídico o el planeamiento urbanístico durante más de seis meses consecutivos en el curso de un año desde el último día de efectiva habitación”*. Esta ley permite incluir dichas viviendas en registros autonómicos y prevé sanciones para los propietarios que no las movilizan para el uso habitacional.

Por último, la Comunidad de Castilla y León, en su Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda en Castilla y León, establece el marco general de la política de vivienda en la comunidad, incluyendo principios como la promoción del alquiler y la rehabilitación de viviendas. Sin embargo, no proporciona una definición específica de *“vivienda vacía”*.

---

<sup>109</sup> BOE-A-2008-3657.

<sup>110</sup> BOE-A-2015-7802.

<sup>111</sup> BOE-A-2023-9098.

<sup>112</sup> BOE-A-2010-8618.

La Ley de Vivienda de Castilla y León opta por el incentivo, opta, si se me permite la expresión, por la *zanahoria frente al palo*.

El art. 84 de la Ley 9/2010 señala que el programa de fomento del alquiler podrá comprender, entre otras, las siguientes actuaciones:

- Intermediación en el arrendamiento de vivienda entre su propietario y el futuro arrendatario.
- Puesta de la vivienda, por parte de su propietario, a disposición directamente de la Consejería competente en materia de vivienda, de organismos autónomos y entes públicos de derecho privado que integran la Administración Institucional de la Comunidad de Castilla y León, de fundaciones públicas, o de sociedades que incluyan en su objeto social el arrendamiento de viviendas. En este sentido, debemos señalar aquí que el Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025 contempla dos programas en este sentido:
  - Programa de puesta a disposición de viviendas de la SAREB y de entidades públicas para su alquiler como vivienda social.
  - Programa de fomento de la puesta a disposición de las CCAA y ayuntamientos de viviendas para su alquiler como vivienda asequible o social.

Los propietarios de viviendas que las incluyan en el programa del fomento de alquiler podrán obtener, entre otros, los siguientes incentivos:

- Contratación de un seguro que garantice los eventuales impagos de la renta por parte del arrendatario.
- Contratación de un seguro que garantice los posibles desperfectos en la vivienda una vez finalizado el arrendamiento o, en su caso, la cesión.
- Información, asesoramiento y apoyo a la tramitación para llevar a cabo actuaciones de rehabilitación en la vivienda para posteriormente destinarla al arrendamiento, así como respecto de cualesquiera ayudas que pudieran corresponder por destinar la vivienda al arrendamiento.
- Información y asesoramiento para la celebración del contrato de arrendamiento.

Los arrendatarios de las viviendas incluidas en el programa del fomento de alquiler podrán obtener, entre otros, los siguientes incentivos:

- Garantía de que la vivienda se encuentra en perfectas condiciones de uso y habitabilidad y dispone de todos los servicios necesarios.
- Fijación de un precio máximo de arrendamiento que, en el momento de formalizar el contrato de arrendamiento, no podrá ser superior al precio legal de referencia de una vivienda de protección pública en la misma localidad.
- Establecimiento de un máximo de ingresos que la unidad familiar del arrendatario destine al pago del precio del arrendamiento.
- Contratación de un seguro multirriesgo del hogar.
- Información y asesoramiento para la celebración del contrato de arrendamiento.
- Información, asesoramiento y apoyo a la tramitación de cualquier ayuda que pudiera corresponderle.

## 6. LA POTESTAD EXPROPIATORIA

La potestad expropiatoria se ve reflejada en el *imperium* de la AP con el fin de conseguir bienes, justificándose en la utilidad pública o interés social. Esta potestad afecta al *ius disponendi* del derecho de propiedad, ya que el propietario tiene la obligación de transmitir su derecho.

Tradicionalmente, la expropiación forzosa se ha considerado como una limitación al derecho de propiedad, la cual afecta al derecho de disponer, en este sentido Antonio Royo Villanova<sup>113</sup> afirmaba que la facultad de disponer tiene entre otras limitaciones, “a) *la de vender o no*, b) *la de vender a cualquiera*, y c) *la expropiación forzosa que obliga al propietario: 1º A vender el objeto de su propiedad, y 2º A venderlo al Estado o a otra entidad o persona como representante de la colectividad que necesita de este medio para cumplir los fines de interés general*”.

Esta cesión forzosa, en favor de la Administración, constituye el punto de partida que asimila la expropiación a una venta forzosa, donde la voluntad del Estado sustituye a la del propietario para determinar el traspaso del bien, y la carencia de libertad contractual en la fijación del justiprecio.

Nuestra doctrina defiende que más que una limitación del derecho de propiedad se trata de una verdadera pérdida del derecho de propiedad, por causa de interés público.

---

<sup>113</sup> ROYO VILLANOVA, A., *Elementos de Derecho Administrativo*, Valladolid, 1955.

En este sentido encontramos la tesis que defiende Manuel Albaladejo García<sup>114</sup>, quien señala que la expropiación no es una venta, ya que no hay en ella contrato ni acuerdo de voluntades, y la suma de dinero que se da al expropiado, no es más que una indemnización.

Para Eduardo García de Enterría<sup>115</sup>, la función social de la propiedad no debe concebirse como una limitación externa impuesta desde el ordenamiento, sino como un límite intrínseco y consustancial al propio derecho de propiedad. Es decir, la propiedad no nace en abstracto como un poder total del titular, al que luego se le recortan facultades por necesidades sociales, sino que desde su origen está jurídicamente delimitada por las exigencias de su función social.

La confrontación entre la utilidad pública y el interés particular, sobre un mismo objeto, produce una situación de conflicto, la cual da lugar al nacimiento de la figura jurídica de la expropiación, debiendo prevalecer la utilidad pública. En palabras de José Puig Brutau “*La protección jurídica dispensada al interés del propietario no ha de ser obstáculo para que prevalezca el interés público, siempre que esté debidamente comprobado y se ofrezca la debida compensación al primero*”<sup>116</sup>.

La figura jurídica de la expropiación forzosa por causa de utilidad pública, trasciende del *ius privatum* y se erige sobre el *ius publicum*, recogida por el Código Civil en su art. 1456<sup>117</sup>, como enajenación forzosa, rigiéndose por lo que las leyes especiales establezcan.

Así, la propiedad, en su concepción individualista, era simplemente un derecho del titular, pasa a ser, en la concepción social, un derecho que crea obligaciones, y que ha de ser ejercitado en consideración no sólo a la utilidad del propietario, sino, también a la utilidad general. Por tanto, no cabe hablar de un derecho de propiedad absoluto, los poderes del propietario se encuentran limitados.

La figura de la expropiación forzosa sobre la vivienda, en el ámbito autonómico, se enmarca en la función social de la propiedad, reconocida en el art. 33 CE que establece que la propiedad privada, aun configurándose como un conjunto de facultades individuales sobre las cosas, también conlleva un conjunto de derechos y obligaciones en atención al interés de la comunidad. Esta doble dimensión implica que el contenido del derecho de propiedad puede traducirse en restricciones y deberes para los propietarios.

---

<sup>114</sup> ALBALADEJO GARCÍA, M., *Instituciones de Derecho Civil, Derecho de Cosas*, Barcelona, 1961.

<sup>115</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Madrid, 1956.

<sup>116</sup> PUIG BRUTAU, J., *Fundamentos de Derecho Civil*, vol. I, Barcelona, 1987.

<sup>117</sup> Artículo 1456 del CC “*La enajenación forzosa por causa de utilidad pública se regirá por lo que establezcan las leyes especiales*”.

Las CCAA han legislado sobre esta materia amparadas en sus competencias en vivienda. Así, diversas leyes autonómicas contemplan medidas de intervención en relación con las viviendas deshabitadas o en situaciones de necesidad habitacional, incluyendo la expropiación.

El tipo de expropiación más común previsto en varias leyes autonómicas es la expropiación temporal del uso o usufructo de la vivienda<sup>118</sup>. No extingue el derecho de propiedad, sino que impone un arrendamiento forzoso, donde la Administración expropiante actúa como parte arrendadora temporal, cediendo el uso a personas con necesidad habitacional.

La constitucionalidad de las medidas autonómicas de expropiación y alquiler forzoso ha sido objeto de intenso debate y pronunciamientos del Tribunal Constitucional<sup>119</sup>. El conflicto principal se centra en el reparto competencial entre Estado y CCAA, en relación con la planificación económica (art. 149.1.13 CE), la igualdad (art. 149.1.1 CE) y la legislación civil (art. 149.1.8 CE). La jurisprudencia del TC ha establecido una distinción fundamental<sup>120</sup>:

- Medidas sobre viviendas derivadas de procesos de ejecución hipotecaria: el TC ha considerado que las leyes autonómicas que regulan la expropiación temporal del uso en estos casos invaden la competencia exclusiva del Estado en materia de ordenación de la actividad económica. Las SSTC 16/2018, de 22 de febrero y 32/2018 de 12 de abril anulaban preceptos que permitían la expropiación del uso en estos supuestos.
- Medidas sobre viviendas permanentemente deshabitadas por incumplimiento de la función social: en este caso, el TC ha avalado la constitucionalidad de las normas autonómicas que permiten la intervención, ya que entiende que estas medidas no interfieren de manera significativa en la política económica del Estado si van acompañadas de la correspondiente indemnización. En este caso, encontramos las STC 93/2015, de 14 de mayo, que ya apuntaba en esta dirección, y la STC 97/2018, de 19 de septiembre<sup>121</sup>, lo confirmó explícitamente.

Alguna de las normas autonómicas que contemplan la expropiación forzosa son:

- En Cataluña la Ley 24/2015, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, que contempla la expropiación temporal del uso de

---

<sup>118</sup> ARGELICH COMELLES, C. *La expropiación temporal del uso de viviendas*, Madrid: Marcial Pons, 2018.

<sup>119</sup> ARGELICH COMELLES, C. “La expropiación temporal del uso de viviendas”, *Revista de Derecho Civil*, nº 1, 2019, pág. 485-490.

<sup>120</sup> TORRÓ SOLER, R. y HERVÁS MÁS, J. 2019, Ob.cit.

<sup>121</sup> BOE-A-2018-13995.

viviendas desocupadas propiedad de entidades financieras y grandes tenedores para destinarlas a alquiler social.

- En Andalucía La Ley 4/2013, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, incluye la posibilidad de expropiar temporalmente el uso de viviendas deshabitadas en casos de emergencia social.
- En el País Vasco la Ley 3/2015, de Vivienda, establece mecanismos para la expropiación forzosa del uso de viviendas deshabitadas en situaciones de necesidad habitacional.
- En Galicia la Ley 8/2012, de vivienda de Galicia, prevé la expropiación forzosa en casos de incumplimiento de la función social de la propiedad, especialmente en situaciones de desocupación injustificada.
- En la Comunidad Valenciana la Ley 2/2017, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana, contempla la expropiación temporal del uso de viviendas desocupadas para destinarlas a alquiler social.

Centrándonos en el País Vasco, la Ley 3/2015<sup>122</sup> contempla medidas de intervención en materia de vivienda, tales como la expropiación forzosa, el derecho de tanteo y retracto o el establecimiento de un gravamen por vivienda deshabitada.

Posteriormente, el Decreto 149/2021, de 8 de junio<sup>123</sup>, reguló el procedimiento administrativo para la declaración de vivienda deshabitada y su inscripción en un registro, así como el establecimiento de un canon anual a estas viviendas. Este Decreto prevé medidas de movilización de viviendas deshabitadas, incluyendo:

- La imposición de alquiler forzoso para viviendas desocupadas por más de un año tras la declaración de deshabitada.
- La expropiación de la propiedad de viviendas que hayan sido declaradas deshabitadas y no tengan calificación de protección pública, cuando resulte necesario para garantizar su uso adecuado.

Estas medidas se fundamentan en el cumplimiento de la función social de la vivienda. La STC 97/2018, de 19 de septiembre, analizó la Ley 3/2015 y, declaró constitucionales<sup>124</sup>

---

<sup>122</sup> Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda (BOE-A-2015-7802).

<sup>123</sup> DECRETO 149/2021, de 8 de junio, de vivienda deshabitada y de medidas para el cumplimiento de la función social de la vivienda

<sup>124</sup> Comentario a la STC 97/2018 de 19 de septiembre de 2018 relativa a la ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda del País Vasco.

Disponible:[https://www.legegunea.euskadi.eus/contenidos/comentario\\_jurisprudencial/com\\_20181003090119/es\\_def/comentario%20STC%20%2097-2018%20%20LEY%20VIVIENDA%20PAIS%20VASCO.pdf](https://www.legegunea.euskadi.eus/contenidos/comentario_jurisprudencial/com_20181003090119/es_def/comentario%20STC%20%2097-2018%20%20LEY%20VIVIENDA%20PAIS%20VASCO.pdf)

aquellos preceptos referidos a la función social de la vivienda, el concepto de vivienda desocupada y los instrumentos de intervención administrativa sobre ellas, incluyendo la expropiación, el alquiler forzoso y las sanciones, al no afectar al contenido esencial del derecho de propiedad ni vulnerar las competencias estatales cuando se aplican a viviendas vacías no derivadas de procesos hipotecarios.

Es importante diferenciar, estas medidas de intervención, de la regulación del derecho subjetivo de acceso a la vivienda y la prestación económica de vivienda contempladas en el Decreto 147/2023, de 10 de octubre<sup>125</sup>. Este derecho subjetivo se satisface preferentemente mediante la adjudicación de una vivienda protegida o dotacional, y de forma subsidiaria a través de una prestación económica si no es posible la adjudicación. Estos mecanismos buscan garantizar el derecho a la vivienda a quienes cumplen ciertos requisitos. Si bien la adjudicación de una vivienda extingue la prestación económica, pero, no supone la extinción del derecho subjetivo de acceso, y no causa baja en el Registro de Solicitantes, aunque pasa a ser ‘no apto’ para nuevas adjudicaciones mientras la ocupe.

---

<sup>125</sup> Decreto 147/2023, de 10 de octubre, del derecho subjetivo de acceso a la ocupación de una vivienda

## CONCLUSIONES

### I

El derecho a la propiedad de vivienda ha experimentado una profunda evolución, donde su transformación más significativa ha consistido en el paso de un modelo liberal y absoluto, hacia un modelo funcional y socialmente subordinado al interés general, que actúa como límite natural. Esta reinterpretación se asienta principalmente en el art. 33 CE.

La STC 111/1983 marca un punto de inflexión en esta evolución, al establecer una configuración constitucional dual del derecho de propiedad, reconociendo, por una parte, su dimensión institucional (como elemento esencial del sistema económico y jurídico) y, por otra, su vertiente subjetiva (como derecho del individuo). Esta doble dimensión permite tanto su protección como su restricción, siempre que las limitaciones estén motivadas por el interés general.

Una de las claves de este régimen es la función social de la propiedad, no opera como una simple justificación abstracta, sino que se constituye como un límite esencial del contenido del derecho, habilitando al legislador para imponer cargas, restricciones y deberes sobre el titular del bien. En este sentido, el derecho de propiedad deja de concebirse como un derecho absoluto, para convertirse en un derecho jurídicamente delimitado por sus fines sociales.

La jurisprudencia del TC ha reconocido, además, que el derecho de propiedad no es una realidad unívoca. En su STC 37/1987, destaca la existencia de diferentes modalidades de propiedad, cada una con su propio estatuto jurídico y funcionalidad, rompiendo con la noción tradicional de propiedad única e indiferenciada. Este enfoque pluralista permite una mayor flexibilidad normativa y una adaptación del régimen de propiedad a las distintas realidades materiales (urbanas, rústicas, costeras, forestales, etc.).

Esta transformación conceptual se ha plasmado a través de un conjunto de leyes sectoriales que concretan la función social de la propiedad, tales como la Ley de Costas, la Ley de Aguas, la Ley de Montes o la Ley del Suelo. Estas limitaciones se integran como manifestaciones legítimas de la función social del derecho de propiedad.

### II

La función social del derecho de propiedad actúa como un límite esencial al ejercicio de este derecho. El art. 33.2 CE, lejos de configurar una excepción, establece un principio rector que condiciona el contenido del derecho. Así lo ha señalado reiteradamente el TC en diversas

Sentencias (SSTC 37/1987 y 204/2004), afirmando que el derecho de propiedad no puede concebirse como un poder absoluto, sino que debe ejercerse en coherencia con su función social, especialmente en materia de vivienda.

En este contexto, el legislador ordinario desempeña un papel crucial, pues le corresponde concretar y modular el alcance del derecho conforme a los intereses generales que lo justifican. La propiedad, por tanto, no es un fin en sí misma, sino un instrumento sujeto a criterios de utilidad pública y cohesión social.

La propiedad de la vivienda se revela como una herramienta de justicia social, cuyo régimen jurídico ha sido reforzado por la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda. Esta norma incorpora un enfoque funcional del derecho de propiedad, donde se articulan no solo facultades individuales, sino también deberes inherentes a su ejercicio. De este modo, se concreta el principio de función social en una dimensión normativa aplicable.

No obstante, esta línea legislativa ha generado tensiones competenciales entre el Estado y CCAA, especialmente en lo relativo al uso del art. 149.1.1 CE, que faculta al Estado para establecer condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales. Diversas sentencias del TC (SSTC 152/1988, 61/1997 o 79/2024), han abordado estos conflictos, advirtiendo sobre los límites del Estado a la hora de intervenir en materia de vivienda sobre las competencias que de las CCAA.

Finalmente, se advierte en la doctrina, una posible recentralización encubierta en la actuación del legislador estatal, mediante el uso ambiguo o excesivamente amplio de títulos competenciales transversales, como la legislación básica o las condiciones básicas del art. 149.1.1 CE. Si estas facultades no se interpretan de forma estricta y finalista, es decir, orientadas a garantizar una igualdad sustancial, corren el riesgo de vaciar de contenido las competencias exclusivas de las CCAA, alterando el modelo territorial.

### III

El art. 47 CE consagra el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, pero, no configura un derecho subjetivo directamente exigible ante los Tribunales, sino que obliga a los poderes públicos a orientar sus actuaciones hacia la efectividad de este derecho. Tal carácter no disminuye su relevancia constitucional, ya que impone un mandato que, como ha señalado el TC, condiciona la actuación del legislador.

En este marco, la aprobación de la Ley 12/2023, representa un hito, al ser el primer texto estatal que aborda de manera sistemática y coordinada el reconocimiento del derecho a la

vivienda y su función social. Esta ley no solo define estándares comunes de protección, sino que pretende garantizar un mínimo de condiciones homogéneas a nivel estatal, lo que contribuye a reducir la fragmentación normativa derivada del modelo autonómico.

No obstante, la intervención estatal en una materia de vivienda, cuya competencia exclusiva está atribuida a las CCAA conforme al art. 148.1.3 CE, ha suscitado tensiones competenciales significativas. Las CCAA han percibido algunos preceptos de la ley como una extralimitación competencial. Sin embargo, el TC ha matizado que el Estado puede actuar válidamente cuando lo hace amparado en títulos competenciales transversales, como pueden ser la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) o la ordenación del crédito (art. 149.1.11 CE) y, sobre todo, el de la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE), siempre, en todo caso, que no agote la materia.

En el ámbito autonómico, se observa una creciente sensibilización hacia la vivienda como instrumento de cohesión social. En el caso de Castilla y León, la Ley 9/2010, establece principios de acción orientados a garantizar la función social de la vivienda y a favorecer el acceso de los colectivos más desfavorecidos. Sin embargo, esta voluntad política se ve atenuada por una heterogeneidad normativa significativa, fruto del estado de autonomías existente en España.

#### IV

La realidad de las viviendas vacías en España es un fenómeno complejo y multifactorial que exige respuestas diversas por parte de las Administraciones Públicas. Tal y como recoge el Censo de Población y Vivienda del INE de 2021, un 14,4 % del parque inmobiliario nacional está compuesto por viviendas vacías, lo que equivale a más de 3,8 millones de inmuebles. Sin embargo, es imprescindible matizar que este dato engloba situaciones muy distintas: viviendas realmente deshabitadas, segundas residencias y viviendas que no están en condiciones mínimas de habitabilidad.

Frente a esta realidad, las CCAA han desplegado distintas estrategias para movilizar el parque de vivienda desocupado, que pueden clasificarse en cuatro grandes categorías: medidas impositivas (como el recargo en el IBI), sancionadoras, sociales e incentivadoras. Destaca especialmente la expropiación temporal del uso como una medida de fuerte impacto,

que, no obstante, ha sido objeto de múltiples recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

La jurisprudencia constitucional (SSTC 16/2018 y 32/2018) ha trazado una línea divisoria clara, son constitucionales las expropiaciones del uso de viviendas vacías cuando no derivan de procesos de ejecución hipotecaria. Esta doctrina refuerza la necesidad de que las medidas autonómicas respeten los límites competenciales del Estado, especialmente en materias como planificación económica (art. 149.1.13 CE) y condiciones básicas de igualdad (art. 149.1.1 CE).

La Ley 12/2023, de 24 de mayo, representa el primer intento serio del legislador estatal por establecer un marco normativo homogéneo que fije unas condiciones mínimas comunes en todo el país. Su artículo 34 y la modificación del artículo 72.4 del TRLRHL permiten a los Ayuntamientos aplicar recargos fiscales sobre viviendas desocupadas, especialmente cuando pertenecen a grandes tenedores. Este enfoque refuerza la vía impositiva y coercitiva como principal mecanismo para incentivar la puesta en el mercado de estos inmuebles.

En este contexto, resulta especialmente destacable el caso del País Vasco, donde se ha desplegado un marco legal robusto con herramientas como el canon por desocupación, el alquiler forzoso o la expropiación de uso (Ley 3/2015 y Decreto 149/2021). Estas medidas, en gran parte validadas por el Tribunal Constitucional, se orientan a hacer efectiva la función social de la vivienda.

En contraposición, comunidades como Castilla y León han optado por una estrategia más orientada a los incentivos que a la penalización. Su Ley 9/2010 promueve programas de intermediación y fomento del alquiler, ofreciendo garantías, seguros y asistencia técnica a propietarios y arrendatarios. Esta línea apuesta por la cooperación público-privada como vía para movilizar el parque desocupado.

En definitiva, se constata una diversidad normativa entre territorios que podría generar desigualdades y, en todo caso, inseguridad jurídica para los ciudadanos y empresas por la diferente forma de abordar el problema de las viviendas vacías. La coexistencia de medidas impositivas, sancionadoras y de incentivo refleja tanto la complejidad como la dificultad para lograr un equilibrio entre la iniciativa pública y la protección de los derechos de propiedad.

Las distintas normativas autonómicas y la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional permiten extraer varias conclusiones fundamentales en torno a la potestad expropiatoria y la función social de la propiedad en el contexto de la vivienda.

En primer lugar, se constata que la expropiación forzosa no debe entenderse como una mera limitación del derecho de propiedad, sino como una pérdida efectiva del mismo, justificada por razones de interés público o utilidad social. Este planteamiento encuentra apoyo tanto en la doctrina clásica como en la jurisprudencia constitucional, que subraya que el derecho de propiedad no es absoluto, sino que está jurídicamente delimitado desde su origen por su función social, en virtud del artículo 33 de la Constitución Española.

Dentro de esta lógica, la forma más común de intervención pública sobre la vivienda en el ámbito autonómico es la expropiación temporal del uso, que no priva al propietario de la titularidad del bien, pero sí de su facultad de uso por un periodo determinado. Esta medida se ha desarrollado principalmente para atender necesidades habitacionales urgentes, sin llegar a extinguir el dominio del titular.

El Tribunal Constitucional ha jugado un papel central en delimitar el alcance de estas medidas. En sus sentencias más recientes, como la STC 16/2018 y la STC 32/2018, ha establecido una distinción fundamental: mientras que las expropiaciones de uso sobre viviendas vacías se consideran constitucionales, aquellas que recaen sobre inmuebles inmersos en procesos de ejecución hipotecaria son inconstitucionales, al invadir competencias estatales en materia de planificación económica y legislación civil.

Particularmente relevante es el caso del País Vasco, que ha desarrollado un marco normativo robusto en esta materia. La Ley 3/2015 y el Decreto 149/2021 permiten la expropiación forzosa del uso de viviendas deshabitadas, la imposición de cánones y la intervención directa para movilizar el parque inmobiliario ocioso. Estas herramientas son expresión directa del principio de función social de la propiedad y han sido validadas en gran parte por la jurisprudencia constitucional, como ocurre en la STC 97/2018.

Finalmente, se evidencia la necesidad de una legislación estatal clara y uniforme que establezca condiciones básicas comunes en todo el territorio nacional para evitar la actual fragmentación normativa. La desigualdad entre territorios en cuanto a la regulación y movilización de viviendas vacías no solo genera inseguridad jurídica, sino que también dificulta una política de vivienda eficaz y equitativa.

## BIBLIOGRAFÍA Y JURISPRUDENCIA

### a) BIBLIOGRAFÍA

- AGUIAR DE LUQUE, L. “El Tribunal Constitucional y la función legislativa”, *Revista de Derecho Político*, nº 24. pág. 25, 1987.
- ALBALADEJO GARCÍA, M., *Instituciones de Derecho Civil, Derecho de Cosas*, Barcelona, 1961.
- ALONSO GONZÁLEZ, C. (2024). “El derecho a la vivienda conforme al Tribunal Constitucional”, en *Revista Semestral del Iltr. Colegio de Abogacía de Valladolid*, pág. 32 y ss.
- ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*, Madrid, 1978.
- ARGELICH COMELLES, C. *La expropiación temporal del uso de viviendas*, Madrid: Marcial Pons, 2018.
- (2019) “La expropiación temporal del uso de viviendas”, *Revista de Derecho Civil*, nº 1, pág. 485-490.
- BARNES VÁZQUEZ, J., *La Propiedad Constitucional. El estatuto Jurídico del Suelo Agrario*, Madrid, 1988.
- BASTIDA FREIJEDO, F.J. *¿Son los derechos sociales derechos fundamentales?*, en *Estudios sobre la Constitución española: homenaje al profesor Jordi Solé Tura*. Madrid: Congreso de los diputados, 2008.
- CARRASCO DURÁN, M., “La interpretación de la competencia del Estado sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 de la Constitución)”, *Revista de Derecho Político*, nº 62, págs. 55-94, 2005.
- CATALÁN HIGUERAS, A. (Senador), *Diario de sesiones del Senado*, 158, 17 de mayo de 2023.
- COCA PAYERAS, M., *Tanteo y Retracto, Función social de la propiedad y Competencia autonómica*, Bolonia, 1988.
- CRUZ VILLALÓN, P., GUERRERO MEDINA, M. *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*. Sevilla: Parlamento de Andalucía, 2012.
- DE LA QUADRA-SALCEDO, T., SUÁREZ, B. “El régimen jurídico de los principios en la constitución europea: la garantía de los derechos sociales en la futura Europa”, *Revista Jurídica Universidad Autónoma De Madrid*, nº 12, 2016.

- DIEZ-PICAZO, L y GULLÓN, A. *Sistema de Derecho Civil*, vol. II, *Teoría general del contrato. La relación obligatoria en general. Las relaciones obligatorias en particular*, Madrid, 1994.
- ESCRIBANO COLLADO, P., *La propiedad privada urbana*, Madrid, 1979.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. “El medio ambiente en la Constitución Española”, *Boletín Informativo del Medio Ambiente*, nº 20, 1981.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA, A. “El Estado Social”, *Revista de Derecho Constitucional*, nº 69, 2003.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Madrid, 1956.
- GARRIDO FALLA, F., *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1985.
- GUIGLIA, G. *El derecho a la vivienda en la Carta Social Europea: a propósito de una reciente condena a Italia del Comité Europeo de Derechos*, en *Revista de Derecho Político*, nº 82, 2011.
- HERNÁNDEZ-GIL, A. “*La propiedad privada y su función social en la Constitución*”, *Poder Judicial*, Madrid, 1989.
- IGLESIAS GONZÁLEZ, F., “Distribución competencial entre Estado, comunidades autónomas y entidades locales en materia de vivienda”. *Cuadernos de Derecho Local*, nº 59, pág. 35-64, 2022.
- JIMÉNEZ CAMPO, J. *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*. Madrid: Trotta, 1999.
- LÓPEZ GUERRA, L. *40 años de Constitución – Los derechos fundamentales*, 2018.
- LÓPEZ Y LÓPEZ, A. M., *La disciplina constitucional de la propiedad privada*, Madrid, 1988.
- MACHO CARRO, A. *La naturaleza jurídica del comité de derechos económicos, sociales y culturales de naciones unidas y de sus pronunciamientos*. Especial atención al caso español, en *Red tiempo de los derechos*, 2019.
- MONTES PENADÉS, V.L., *La propiedad privada en el sistema del Derecho Civil contemporáneo*. Madrid, 1980.
- (1990) *Comentarios al Código Civil y Compilaciones forales*, Tomo V. Madrid: Edersa.
- PÉREZ LUÑO, A. *Los derechos fundamentales*, 11ª ed. Madrid: Tecnos, 2013.
- PÉREZ ROYO, J. *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid: Marcial Pons, 2003.

- PUIG BRUTAU, J., *Fundamentos de Derecho Civil*, vol. I, Barcelona, 1987.
- RODOTA, S., *El terrible derecho. Estudios sobre el derecho de propiedad privada*, Madrid: Civitas, 1986 (traducido del italiano, con prólogo de Diez-Picazo, L.).
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, JM., *Comentarios a la Constitución Española*, Mará Emilia Casas Baamonde y Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, Fundación Wolters Kluwer, 2008.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, J. *Política económica y social: principios rectores comentados*. Madrid: Paraninfo, 1995.
- ROYO VILLANOVA, A., *Elementos de Derecho Administrativo*, Valladolid, 1955.
- TORRÓ SOLER, R. y HERVÁS MÁS, J. *La constitucionalidad de la expropiación forzosa y la potestad sancionadora en referencia al uso de viviendas deshabitadas*, 2019.
- VERDÚ MARTÍNEZ, M T., *Herramientas en relación con la vivienda vacía en España. Estudio comparado*, Ciudad y territorio estudios territoriales, vol. L, nº 197, 2018.

b) JURISPRUDENCIA

**Tribunal Constitucional**

- STC 25/1981, de 14 de julio (BOE-T-1981-18418).
- STC 15/1982, de 23 de abril (BOE-T-1982-11457).
- STC 24/1982, de 13 de mayo (ECLI:ES:TC:1982:24).
- STC 80/1982, de 20 de diciembre (BOE-T-1983-1580).
- STC 63/1983, de 20 de junio (BOE-T-1983-21657).
- STC 111/1983, de 2 de diciembre (BOE-T-1983-32826).
- STC 37/1987, de 26 de marzo (BOE-T-1987-9279).
- STC 152/1988, de 20 de julio (BOE-T-1988-20748).
- STC 170/1989, de 19 de octubre (BOE-T-1989-26202).
- STC 36/1991, de 14 de febrero (BOE-T-1991-35000).
- STC 14/1992, de 10 de febrero (BOE-T-1992-5061).
- STC 254/1993, de 20 de junio (BOE-T-1993-21425).

STC 31/1994, de 31 de enero (BOE-T-1994-4720).

STC 89/1994, de 17 de marzo (BOE-T-1994-8338).

STC 59/1995, de 17 de marzo (BOE-T-1995-10060).

STC 61/1997, de 20 de marzo (BOE-T-1997-8872).

STC 204/2004, de 18 de noviembre (BOE-T-2004-21377).

STC 116/2006, de 24 de abril (BOE-T-2006-9157).

STC 135/2006, de 27 de abril (BOE-T-2006-9176).

STC 7/2010, de 27 de abril (BOE-A-2010-8479).

STC 36/2012, de 15 de marzo (BOE-A-2012-4999).

STC 111/2012, de 24 de mayo (BOE-A-2012-8319).

STC 93/2015, de 14 de mayo (BOE-A-2015-6831).

STC 154/2015, de 9 de julio (BOE-A-2015-9196).

STC 16/2018, de 22 de febrero (BOE-A-2018-4148).

STC 32/2018, de 12 de abril (BOE-A-2018-6824).

STC 97/2018, de 19 de septiembre (BOE-A-2018-13995).

STC 79/2024, de 21 de mayo (BOE-A-2024-12808).

### **Tribunal Supremo**

STS 11195/1987, de 26 de mayo (ECLI:ES:TS:1987:11195)