

# REFLEXIONES CRÍTICAS SOBRE LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL ACERCA DEL DERECHO DE PROPIEDAD: LA REGULACIÓN DEL ALQUILER DE VIVIENDA COMO ESCENARIO

MATILDE CARLÓN RUIZ

*Catedrática de Derecho Administrativo. UCM<sup>1</sup>*

---

## SUMARIO

- I. ALGUNAS REFLEXIONES INTRODUCTORIAS.
- II. *PAULUM NOVUM SUB SOLLE.*
- III. LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD COMO CRITERIO LEGITIMADOR DE UNA PROPIEDAD LÍQUIDA: APUNTES CRÍTICOS A LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL SENTADA POR LA STC 89/1994.
- IV. ECOS DE LA DOCTRINA DEL TEDH EN LA PENÚLTIMA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL: EL PRINCIPIO DEL «EQUILIBRIO JUSTO» COMO CRITERIO QUE EXIGE UNA JUSTIFICACIÓN MÁS DEPURADA DE LAS MEDIDAS LIMITADORAS DE LA UTILIDAD INDIVIDUAL DE LA PROPIEDAD.
- V. EL ÚLTIMO CAPÍTULO —NO EXENTO DE TENSIONES— EN LA DEFERENCIA HACIA EL LEGISLADOR: LA CONFIRMACIÓN POR LA STC 26/2025 DEL RÉGIMEN CUALIFICADO DE LIMITACIÓN DE RENTAS DEL NUEVO ART. 17.7 LAU.
- VI. BIBLIOGRAFÍA.

---

1. Agradezco muy sinceramente al Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oviedo la invitación a participar en este número que conmemora los diez primeros años de vida de una joven pero prestigiosa revista, a la que auguro muchos años. A esa Facultad dedicó su vida académica mi padre, Luis Carlón Sánchez. Yo no seguí su magisterio en Derecho Mercantil, ni su dedicación a esa Facultad. En ella me licencié en 1994 para después leer mi tesis doctoral el 23 de febrero de 1998. Una semana después empecé una andadura en Madrid que no encontró retorno hasta hoy en forma de esta publicación. En ella abordo deliberadamente una cuestión que permite entablar un «Diálogo jurídico», evocando el acertado nombre del Anuario, entre el Derecho privado y el público.

**Resumen:** El presente estudio analiza, desde una visión crítica, la jurisprudencia constitucional sobre el derecho de propiedad, particularmente la inmobiliaria urbana, y de forma más precisa en lo que se refiere al régimen de limitación de rentas. Mecanismo este de larga tradición en nuestro ordenamiento, como lo es, con un siglo de recorrido, el criterio de la función social de la propiedad ahora acuñado en el art. 33.2 CE. Con su invocación se ha ido horadando el contenido individual del derecho de propiedad, particularmente en los últimos lustros por parte de las legislaciones autonómicas de vivienda, y por la reciente legislación estatal, en operación respaldada por una jurisprudencia constitucional que en sus últimas expresiones busca respaldo en una lectura estrecha de la jurisprudencia del TEDH.

**Palabras claves:** propiedad, función social, vivienda, jurisprudencia constitucional, jurisprudencia del TEDH

**Summary:** this study analyses, from a critical point of view, the Constitutional jurisprudence regarding property rights, specially referring to urban real state, and more specifically the topping of rents. This is a long-standing mechanism in the Spanish legal system, as it is the social function of property criterion which is now included in art. 33.2 of the Spanish Constitution. By invoking this criterion, individual sphere of property rights have been dramatically reduced, particularly during the last years either by regional legislations on tenement or the recent national act. This trend has been backed up by a Constitutional jurisprudence whose more recent expressions long seek support in a narrow reading of the ECHR jurisprudence.

**Key words:** property rights, Social function, Real state, Tenement, Constitutional jurisprudence, ECHR jurisprudence

### I. ALGUNAS REFLEXIONES INTRODUCTORIAS

Las dificultades de acceso a la vivienda, aunque vienen de antiguo, se han recrudecido en los últimos tiempos.

Asturias es la única comunidad autónoma que no ha dictado una normativa propia en la materia, como excepción a una fiebre regulatoria que, desde 2008, ha ido elaborando un catálogo de mecanismos dirigidos a responder a lo que por momentos se califica como emergencia. Lo arriesgado de muchas de las apuestas de los legisladores autonómicos ha dado lugar a una fuerte conflictividad ante el Tribunal Constitucional, de cuyos pronunciamientos ha tomado nota el legislador estatal, llegando a aprobar en 2023 una ley propia en defensa del derecho a la vivienda —título bien elocuente—, cuya constitucionalidad ha sido sustancialmente confirmada por la STC 79/2024, desde un punto de vista competencial, y recientísimoamente, por la STC 26/2025, adentrándose en la perspectiva material.

Desde este último punto de vista, la Ley 12/2023 plantea cuestiones de enorme interés, particularmente en lo que se refiere al acceso a la vivienda en régimen

de alquiler. La aproximación a este problema se ha abordado clásicamente, y de forma especialmente intensa en el escenario reciente, a través de la imposición de distintas obligaciones a los propietarios oferentes de vivienda urbana en régimen de alquiler: históricamente, a través de la limitación de rentas, combinada con la imposición de prórrogas forzosas, mecanismos a los que se suman últimamente, de forma intensificada en algunas leyes autonómicas, los de la imposición misma de arrendamientos en determinadas circunstancias.

Estas aproximaciones al problema responden a un evidente pragmatismo. No cabe duda de que son las soluciones más fáciles de aplicar, a lo que se suma que por concepto no exigen ningún esfuerzo a los presupuestos públicos. Pero, más allá de ello, responden a una dialéctica íntima, en la que lo que se pone en cuestión es la legitimidad misma del derecho de propiedad, asumiendo que su función social, a la que apela el art. 33.2 CE, legitima un adelgazamiento intenso de su contenido, máxime si esta función social tiene como objetivo asegurar el derecho de acceso a una vivienda digna y adecuada respecto de cuya garantía el art. 47 CE interpela a los poderes públicos.

La regulación del alquiler de vivienda ofrece, pues, un escenario especialmente propicio para reflexionar sobre el alcance de la garantía constitucional del derecho de propiedad. Tema en absoluto menor: bien al contrario, su carácter modular en el sistema económico y social reclama una reflexión sobre los parámetros en los que se ha venido construyendo por la doctrina constitucional, que bien se puede afirmar que son manifiestamente mejorables.

Utilizamos la expresión con toda intención, pues fue, precisamente, la ley de reforma agraria andaluza la que dio ocasión al Tribunal Constitucional de dar carta de naturaleza a un concepto *líquido* de propiedad a efectos de su garantía constitucional (STC 37/1987). La legislación ordenadora de la propiedad urbana, y en particular, de los arrendamientos urbanos, tomó pronto el testigo como escenario de dicha doctrina constitucional (STC 89/1994)<sup>2</sup>, marcando una pauta que sin duda ha alentado el sentido deliberadamente reduccionista del alcance del derecho a la propiedad privada que ha sustentado algunas de las legislaciones autonómicas sobre vivienda y, en último término, la Ley estatal 12/2023. La virtualidad erosiva que esta doctrina otorga a la función social de la propiedad solo pudo encontrar un cierto dique en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, evocada en las penúltimas sentencias que se pronunciaron al respecto a la vista de algunas normas autonómicas, hasta recalcar en la reciente sentencia de 26/2025, en la que con una mayoría exigua se respaldan algunas de las medidas adoptadas por la Ley 12/2023 en relación con la limitación de rentas en los arrendamientos urbanos de vivienda habitual, ofreciendo un análisis algo más matizado, aunque no depurado, de la cuestión.

---

2. En rigor, tal y como la propia STC 89/1994, FJ 4 *in fine* recuerda, con carácter previo, la STC 222/1992 se había ocupado ya de la legislación de arrendamientos urbanos en relación con la subrogación prevista en el art. 58.1 LAU.

## II. PAULUM NOVUM SUB SOLLE

Si tomamos como referencia la STC 89/1994, de 17 de marzo, que conoció de dos cuestiones de constitucionalidad suscitadas en relación con la redacción entonces vigente de la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU), comprobaremos, partiendo de sus antecedentes, hasta qué punto es vieja conocida la receta de aplicar políticas de limitación del precio de alquileres para resolver un problema de dificultad de acceso a la vivienda que viene de muy lejos, y cuya última manifestación son las medidas que, tanto por lo que hace a la actualización de los contratos vigentes, como a la fijación de topes para los nuevos, se incluyen en la Ley estatal 12/2023.

La redacción original del art. 57 LAU entonces cuestionada ante el Tribunal había sido introducida en la Ley aprobada en 1955 por la Ley 40/1964, de 11 de junio, con el fin de remediar necesidades de carácter social que se arrastraban desde la postguerra y que la redacción original ya había pretendido resolver. Prórroga forzosa para el arrendador y contención en la actualización de rentas son mecanismos que, con mayor o menor intensidad, están presentes en nuestra legislación de arrendamientos urbanos desde hace más de cien años: desde el conocido como Decreto Bugallal, de 21 de junio de 1920, hasta la vigente redacción de los arts. 10 y 18 de la LAU de 1994 introducida por la Ley 12/2023<sup>3</sup>.

Dicho esto, no se puede obviar que la Ley 12/2023 introduce alguna novedad en este esquema. Tanto en punto al control de rentas, como al de las prórrogas de los contratos.

En lo que se refiere al control de rentas, la Ley 12/2023 ofrece como novedad capital un modelo que se proyecta, bajo determinadas coordenadas, sobre los nuevos contratos, trascendiendo la persistente política de limitación de la actualización de las rentas de contratos ya celebrados, que en todo caso se endurece.

Para la actualización de rentas se introduce, en efecto, un nuevo índice de referencia «con el objeto de evitar incrementos desproporcionados en la renta de los contratos de arrendamiento» cuya metodología —discutible— ha quedado fijada por resolución del presidente del INE de 18 de diciembre de 2024, confirmando la vocación de contención del modelo<sup>4</sup>. Pero la verdadera novedad, como antici-

---

3. En rigor, el primer ejemplo de limitación de rentas se puede rastrear en las resoluciones de Felipe II que, en el momento de traslado de la corte a Madrid, quisieron reaccionar a la carestía en el acceso a la vivienda. Bien podría haberse declarado Madrid Zona de Mercado Residencial Tensionado, conforme a la Ley 12/2023... Respecto de los antecedentes históricos son ilustrativos los trabajos de P. ARAGONESES ALONSO y G. PASCUAL NIETO (1956), *La vigente Ley de Arrendamientos y nuestro Derecho histórico*, Anuario de Derecho Civil, Fascículo 1, y, particularmente en lo que se refiere al arrendamiento forzoso, C. ARGERLICH COMELLES, C. (2017), *La evolución histórica del arrendamiento forzoso de vivienda: de la imposición a la expropiación*, e-Legal History Review 25.

4. Resolución aprobada en cumplimiento de lo previsto en la Disposición adicional undécima de la LAU introducida por el apartado 5 de la Disposición adicional primera de la Ley 12/2023, que bien hubiera requerido una reforma coherente del art. 18.2 LAU para dejar claro que el nuevo índice sustituye al IPC como índice de referencia tope para la actualización de rentas. Este índice se aplica desde

pábamos, se concreta en el régimen de limitación de rentas para nuevos contratos. Un régimen que no se aplica de forma generalizada, sino que pivota sobre dos conceptos importados de la legislación autonómica, particularmente la catalana, como son el concepto de Zona de Mercado Residencial Tensionado y el de gran tenedor. Mientras que el primero encuentra referentes en el Derecho comparado, no es este el caso del segundo, verdadera originalidad del ordenamiento español que incide por concepto en el derecho de propiedad de algunos propietarios en particular.

En los términos de los nuevos apartados 6 y 7 del art. 17 LAU, como excepción al principio de libertad de pactos para la fijación de la renta que se afirma como regla en el apartado 1, se introducen una y otra novedades.

El nuevo apartado 6 del art. 17 de la LAU establece, en efecto, una regla de censión de las rentas de los nuevos contratos de arrendamiento de vivienda habitual que se celebren respecto de inmuebles que se ubiquen en una Zona de Mercado Residencial Tensionado que haya sido declarada conforme a lo dispuesto en el art. 18 de la Ley 12/2023. Con la introducción de esta figura el legislador estatal decide hacer suyo el modelo ya ensayado —con escaso éxito— en Alemania y Francia<sup>5</sup>, y por el que apostó el legislador catalán mediante Ley 11/2020, de 18 de septiembre, habiendo sido desautorizado, por razones competenciales, por las SSTC 37 y 57/2022, de 10 de marzo y 7 de abril, respectivamente<sup>6</sup>.

Que este sea el contexto en el que se introduce esta figura explica la deferencia hacia las «administraciones públicas competentes en materia de vivienda» con la que se concibe, generando un modelo *híbrido* que no está exento de equivocidad. Y es que el art. 18 de la Ley se limita a establecer pautas procedimentales y de concepto conforme a las cuales aquellas tramitarán y aprobarán la correspondiente declaración —si es que lo estiman oportuno— con el objetivo de establecer medidas específicas para revertir situaciones de riesgo de oferta insuficiente de vivienda asequible para la población durante un plazo de tres años. Criterios de delimitación y medidas de reacción que pueden modularse a los fines de las políticas propias, si bien las reglas de limitación de rentas de los nuevos contratos solo podrán ser aplicadas en las Zonas que se creen conforme a los parámetros de la Ley estatal y en los términos que esta fija<sup>7</sup>.

---

el 1 de enero de 2025 para la actualización de los contratos celebrados en el marco de la Ley 12/2023 y será revisado mensualmente por el INE utilizando los datos mensuales disponibles, teniendo en cuenta que la actualización de renta se fijará en la fecha en que se cumpla cada año de vigencia del contrato.

5. Los detalles y contexto de ambos modelos a la fecha del informe son comentados en D. LÓPEZ-RODRÍGUEZ y M<sup>a</sup> de los LL. MATEOS (2020: 13-19), *La intervención pública en el mercado del alquiler de vivienda: una revisión de la experiencia internacional*, Documentos ocasionales nº 2002, Banco de España.

6. Sobre las debilidades del referente catalán da noticia sustanciada J. GIFREU FONT (2023), *Intervención pública en el mercado libre de vivienda en alquiler en municipios con áreas tensionadas. Un análisis desde la fallida experiencia catalana*, REDA, nº 230.

7. Conforme al citado art. 18 de la Ley 12/2023, la declaración como Zona de Mercado Residencial Tensionado exige la concurrencia de al menos una de las dos circunstancias que se especifican en el apartado 3, poniendo el foco, bien en el peso del coste de disponibilidad de vivienda en la renta de

Dentro de las Zonas así delimitadas —por el momento, muy significativamente, de forma muy extensiva en el territorio catalán, y para un solo municipio, en el País Vasco<sup>8</sup>—, los contratos de arrendamiento de vivienda habitual que se celebren durante la vigencia de la correspondiente declaración, la renta pactada al inicio del nuevo contrato no podrá exceder de la última renta que hubiese estado vigente en los últimos cinco años en la misma vivienda, una vez aplicada la cláusula de actualización anual de la renta del contrato anterior conforme al nuevo índice más arriba mencionado, fijándose un tope excepcional del 10% en supuestos tasados<sup>9</sup>.

Estos topes se refuerzan en el caso de que el arrendador sea un gran tenedor de acuerdo con la definición que del mismo ofrece la propia Ley 12/2023.

Al referenciar un régimen reforzado de contención de rentas en las Zonas tensionadas con la figura de los grandes tenedores, el legislador estatal amplía el espectro de condiciones específicamente impuestas a unos arrendatarios que ya venía tratando de forma asimétrica, a efectos muy concretos, desde 2020<sup>10</sup>, siguiendo también la estela de algunos legisladores autonómicos. Los criterios para su identificación se mantienen por el art. 3.k) de la Ley 12/2023 en la titularidad, indistintamente por persona física o jurídica, de al menos diez inmuebles o de una superficie mínima de 1.500 m<sup>2</sup> de uso residencial, excluyendo garajes y trasteros, si bien se contempla que la Comunidad autónoma que defina la correspondiente Zona de Mercado Tensionado llegue a reducir el mínimo a 5 inmuebles, como de hecho ha ocurrido en todas las zonas declaradas hasta el momento por la Generalitat de Cata-

---

los hogares, bien en el alza de los precios de la vivienda. Concretamente, las circunstancias a tener en cuenta son que la carga media del coste de la hipoteca o del alquiler en el presupuesto personal o de la unidad de convivencia, más los gastos y suministros básicos, supere el treinta por ciento de los ingresos medios o de la renta media de los hogares, o que el precio de compra o alquiler de la vivienda haya experimentado en los cinco años anteriores a la declaración como área de mercado de vivienda tensionado, un porcentaje de crecimiento acumulado al menos tres puntos porcentuales superior al porcentaje de crecimiento acumulado del IPC de la comunidad autónoma correspondiente. Contemplándose, como se contemplan, en ambos casos, tanto los supuestos de compra como los de alquiler, los dos criterios acaban desdoblándose en cuatro.

8. La Secretaría de Estado de Vivienda y Agenda Urbana ha aprobado hasta el momento tres resoluciones en cumplimiento del art. 18.2.d) de la Ley estatal de vivienda. En 2024, una de 14 de marzo y otra de 8 de octubre, que identifican, llamativamente, cerca de 271 municipios completos, todos ellos catalanes, lo que supone casi un tercio del total, integrando más del 90% de la población según refieren las correspondientes memorias. Este dato da qué pensar sobre el acierto en la fijación de los criterios o en su aplicación, pues el modelo se plantea, por concepto, en términos selectivos y excepcionales. En 2025, el 28 de enero, se ha aprobado una resolución relativa al municipio vasco de Erreentería.

9. Por referencia a los supuestos de rehabilitación de la vivienda en los términos del art. 41.1 del Reglamento del IRPF o con efectos de mejora de eficiencia energética, a los que impliquen mejoras de accesibilidad, o cuando el contrato se celebre para un mínimo de diez años, directamente o mediante un mecanismo de prórroga a favor del arrendatario.

10. El Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, contempló la figura en relación con el aplazamiento del pago de rentas en el contexto de la crisis del covid, y el sucesivo Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, la aplicó a los efectos de limitar la actualización de las rentas de los contratos que correspondiera renovar en unos plazos que la propia Ley 12/2023 extendió hasta el 31 de diciembre de 2024.

luña y en la declarada por el País Vasco, en este caso haciendo específica exclusión —no sin incurrir en paradoja— de las viviendas que sean titularidad de Administraciones públicas, sus entes instrumentales y las sociedades por ellas participadas.

Pues bien. Conforme al nuevo apartado 7 del art. 17, los contratos que se celebren por quienes incurran en tal condición dentro de la Zona de Mercado tensionado topán su renta conforme a un criterio específico, más severo. Estos contratos no podrán contemplar una renta superior al límite máximo del precio aplicable conforme al sistema de índices de precio de referencia contemplado, diferenciando ámbitos territoriales, en la Disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler<sup>11</sup>, a la que se remite expresamente, en relación con el precepto que nos ocupa, la Disposición transitoria séptima introducida en la LAU por la misma Ley 12/2023.

Esta limitación podrá aplicarse también a un caso bien distinto conforme ha previsto el segundo párrafo del mismo apartado 7 del art. 17 LAU: en el caso de contratos nuevos respecto de inmuebles que no hubieran estado arrendados en los últimos cinco años, siempre que así se recoja en la resolución del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, al haberse justificado dicha aplicación en la declaración de la Zona de mercado residencial tensionado, como de hecho ha sido el caso —sin especial argumento— en los supuestos ya activados.

A pesar de que el sistema de índices de referencia se concibió originalmente como instrumento para garantizar la transparencia y conocimiento de la evolución del mercado, se transfigura en el ámbito de la Ley 12/2023 en un índice de precios con vocación de contención en el marco de las Zonas declaradas. La resolución de 14 de marzo de 2024 de la Secretaría de Estado de Vivienda y Agenda Urbana que lo ha aprobado, ciñe —desde su propio título— su objetivo a la aplicación del art. 17.7 de la LAU, limitándose a remitir a una aplicación en línea que aplica la metodología publicada en la página web del Ministerio, y en la que se constata que los únicos datos manejados son los que se extraen de las declaraciones del IRPF complementados con los datos catastrales, lo cual merma sin duda su virtualidad a los efectos de ofrecer un criterio ponderado de los precios de alquiler en todo el Estado<sup>12</sup>. Un cotejo de los resultados que arroja con la información que se refleja en los principales portales inmobiliarios *online* pone de manifiesto, en todo caso, su intensa divergencia a la baja respecto de los valores «de mercado»<sup>13</sup>.

---

11. Cuya constitucionalidad —cuestionada por posible vulneración del art. 86.3 CE— fue confirmada por STC 14/2020, de 28 de enero.

12. Como bien señala J. Gifreu (2023) el manejo exclusivo de estas fuentes deja fuera por concepto los datos del País Vasco y Navarra y no permite ponderar elementos relativos a los inmuebles que condicionan la renta, aunque en la aplicación del Ministerio se contemplan algunos criterios de refinamiento de la búsqueda, como la condición de amueblado o no, o el disfrute de vistas de la vivienda, sin que quede claro en función de qué parámetros se aplican.

13. Lo cual permite augurar, en términos prácticos, una fuga del mercado de alquiler de vivienda habitual hacia otras fórmulas, como el alquiler turístico.

Las novedades que la Ley 12/2013 introduce en la LAU en punto a las prórrogas de los contratos pivotan igualmente sobre las nuevas figuras. Según disponen los nuevos apartados 2 y 3 del artículo 10 de la LAU, los grandes tenedores que sean arrendadores de viviendas habituales cuyos arrendatarios estén incursos en situaciones de vulnerabilidad social y económica acreditadas por los correspondientes Servicios Sociales están obligados a aceptar la solicitud de prórroga extraordinaria de un año que les soliciten una vez finalice el período de prórroga obligatoria establecida en el art. 9 o los de prórroga tácita que contempla el apartado 1 del mismo art. 10 (ap. 2), mientras que los arrendadores de inmuebles ubicados en Zonas de Mercado residencial tensionado estarán obligados a aceptar las solicitudes de prórrogas anuales, hasta un máximo de tres, salvo en supuestos tasados (ap. 3).

Todas estas novedades se justifican en el marco de la Ley 12/2013 en la *función social* de la propiedad. A ella apelan expresamente su Preámbulo y sus arts. 1.2 y 11, como lo hizo en su momento —por poner un ejemplo bien significativo— el Preámbulo de la Ley de 22 de diciembre de 1955 por la que se modificó la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1946<sup>14</sup>. Ello mismo da cuenta de que la *función social* de la propiedad, como elemento modulador de su contenido y alcance, no es en absoluto novedad cuando se constitucionaliza en el apartado 2 del art. 33 CE, sino que venía transitando por nuestro ordenamiento a lo largo de decenios. Muy cualificadamente en época franquista, donde también sirvió para inspirar, entre otras, precisamente la Ley de Fincas Mejorables de diciembre 1953<sup>15</sup>, antecedente de la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables que se aprobó poco después de la Constitución, en 1979<sup>16</sup>. Luce, de hecho, en el Principio X de los que para el Movimiento Nacional fijó la Ley de 17 de mayo de 1978. Conviene recordarlo cuando

---

14. Que se expresa con elocuencia al afirmar: «Sin embargo, no se pretende ofrecer con la presente Ley otras soluciones al problema que las estrictamente permitidas por las circunstancias actuales. La escasez de viviendas, determinante de un profundo desequilibrio entre la oferta y la demanda para la adquisición arrendaticia de aquéllas, subsiste con el agobio de una realidad incontestable, y esta misma realidad impide al Gobierno alterar los principios cardinales que sirvieron de norte al legislador de mil novecientos cuarenta y seis, como antes a sus predecesores, a partir del Decreto de veintiuno de junio de mil novecientos veinte. Pero el Gobierno, que es de todos y para todos, tiene que conjugar, inspirado en móviles de equidad, las limitaciones a la autonomía de la voluntad, impuestas por necesidades sociales en la contratación de arrendamientos urbanos, con el respeto debido a la propiedad, *a fin de cohonestar el derecho de propiedad con su función social*, porque no puede olvidar que, en definitiva, el acervo de cada uno de los españoles integra el patrimonio nacional, que si es preciso a todo trance conservar y fomentar, mucho más ha de interesar que no sufra detrimento ni menoscabo». Ecos del 33.2 y del 128.1 CE, sin duda.

15. Preludio de la propia modalidad de expropiación forzosa por razón de la función social de la propiedad, en los términos del art. 71 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954.

16. Tal y como destacó en su momento, al comentarla, G. FERNÁNDEZ FARRERES (1980), *Anotaciones sobre la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables (Ley 34/1979, de 17 de noviembre*, en REDA, nº 25, la Ley de 1979, desde su Preámbulo, apelaba a la función social de la propiedad, engarzándose en un largo rosario de leyes de reforma agraria que, desde la República, apelaban de forma expresa o implícita a este principio, particularmente a los efectos de facilitar la expropiación —en el caso de la Ley de 1979, potencialmente solo de uso— de las fincas infraexplotadas.

la función social llega a dar título a varias de las leyes autonómicas aprobadas en los últimos tiempos en relación con la vivienda urbana<sup>17</sup> y se desgrana como argumento para medidas como las que ahora nos ocupan en la exposición de motivos de la Ley estatal.

Recordar a Duguit, cuando en 1913, en sus *Transformaciones del Derecho Público*, afirmaba que «la propiedad no es, pues, un derecho subjetivo del propietario; es la función social del tenedor de la riqueza», apelando al *Système de Politique Positive* de Augusto Comte de 1850, pone bien a las claras cuán de largo viene la idea, en la que se encarna de forma especialmente elocuente el tránsito del Estado liberal al Estado social<sup>18</sup>. Su importación a nuestro ordenamiento tiene al menos cien años de recorrido<sup>19</sup>. Y no le faltan referentes en el contexto internacional, muy

---

17. Este es el caso de la Ley andaluza 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda y de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana. El salto cualitativo que dan al respecto estas leyes, y otras que no llegan a introducir la función social de la propiedad en su propio título, es el que implica introducir una serie de mecanismos expropiatorios, sancionadores y fiscales para reaccionar contra lo que se considera «incumplimiento de la función social de la propiedad», por el mero hecho de que el propietario no asegure el uso efectivo de su vivienda, por sí o por terceros. Novedad de planteamiento sobre la que llama la atención J. TORNOS MAS (2014), *El acceso a la vivienda y la nueva función social del derecho de propiedad*, RVAP, nº 99, y que aflora en las SSTC 16 y 32/2028, sobre las que volveremos en el texto, por más que no sea en absoluto inédita en relación, como acabamos de hacer notar, con la propiedad agraria, respecto de la que la STC 37/1987 acuña una «propiedad activa», en elocuente expresión de J. AGUDO GONZÁLEZ, J. (2011), *Concepción estatutaria y propiedad inmobiliaria. O la crónica de la desvalorización anunciada del derecho fundamental a la propiedad privada*, en RAP, nº 185.

18. Frente al derecho individual de propiedad que, sustentando en las bases conceptuales ofrecidas por Locke, encontró acomodo en la propia Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano, el principio de función social de la propiedad va construyéndose como elemento de erosión del Estado burgués. Las aportaciones de Rousseau y Proudhon son fundamentales al respecto. R. LAMB (2021), *La propiedad*, Alianza, Madrid, ofrece interesantes reflexiones que alcanzan hasta las más recientes teorías de condicionamiento del derecho de propiedad, inspiradas por Rawls y su «democracia de propietarios», todo lo cual pone de manifiesto el carácter polémico del concepto de propiedad dentro de la teoría de las ideas, la cual opera, evidentemente, en último término, como magma sobre el que se asientan los planteamientos normativos e interpretativos de cada momento. Para un planteamiento más enraizado en el ordenamiento español, particularmente en punto a la propiedad inmobiliaria, R. MARTÍN MATEO (1967: 102-114), *El estatuto de la propiedad inmobiliaria*, en RAP, nº 52, ofrece reflexiones bien elocuentes.

19. Así lo confirmamos al contemplar, como botón de muestra, el Preámbulo de un Real Decreto relativo a la repoblación forestal dictado en septiembre de 1922 cuando afirma que «los derechos que al amparo de este Decreto puedan crearse y para los que respondiendo a iniciativas que recientemente se han formulado en el Parlamento, se conceda preferencia a los vecinos y propietarios en el mismo término municipal, es forzoso se hallen garantizados frente a la especulación, dando así a las ocupaciones temporales, condición análoga a la de los patrimonios familiares para que, *reconociendo la función social que a la propiedad le atribuyen modernas corrientes del derecho*, que impida su aca-paramiento y quede bien y explícitamente afirmado su carácter de recompensa y estímulo al trabajo y esfuerzo invertidos en la transformación de los montes» (Gaceta de Madrid nº 66, de 23 de septiembre de 2022, disponible en <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1922/266/A01167-01168.pdf>).

en particular el art. 1, párrafo segundo, del Protocolo adicional del Convenio Europeo de Derechos Humanos, sobre el que volveremos<sup>20</sup>.

Su mención expresa en el apartado segundo del art. 33.2 de la Constitución como criterio a tomar en cuenta por el legislador a la hora de delimitar el contenido del derecho de propiedad lo configura como criterio de constitucionalidad. Tal y como advertíamos, la propiedad inmobiliaria se presentó pronto, no por casualidad, como escenario para calibrar el alcance de este criterio, y muy particularmente la propiedad inmobiliaria urbana sometida a régimen de alquiler. El modo en que el Tribunal Constitucional abordó la cuestión es objeto de la lectura, crítica, que pasamos a abordar.

### III. LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD COMO CRITERIO LEGITIMADOR DE UNA PROPIEDAD LÍQUIDA: APUNTES CRÍTICOS A LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL SENTADA POR LA STC 89/1994

La STC 89/1994, apoyándose en la previa STC 37/1987, de 28 de marzo, perdió la oportunidad de reivindicar y definir un contenido esencial del derecho de propiedad —en singular— constitucionalizado y de debido respeto por el legislador cualesquiera que sea la concreta propiedad objeto de regulación. Frente a ello, entendió que la función social de la propiedad invocada por el 33.2 CE no limita externamente, si no que *integra*, la configuración del contenido esencial de *cada* tipo de propiedad, con lo que vino a reconocer al legislador un espacio amplísimo de definición del contenido de *las* propiedades —en plural— modulado según cuál sea su objeto en cada caso en consideración a la función social predicable de cada propiedad.

La expresión repetida antes y después por el Tribunal conforme a la cual la propiedad constitucionalizada no es la propiedad consagrada en el Código Civil —por todas, la STC 204/2004, de 18 de noviembre, FJ 5— sustenta esa premisa de amplia *desconstitucionalización* del derecho de propiedad, aun con la prevención de advertir que el legislador nunca podría superar el límite de la *recognoscibilidad* del derecho, por más que este criterio resulte inevitablemente devaluado por la relativización del contenido esencial de cada propiedad, teniendo en particular consideración la función social que en cada caso la delimita.

El FJ 4 de la STC 89/1994 hace suyos los términos del FJ 2 de la STC 37/1987 —que se pronunció sobre la constitucionalidad de la Ley andaluza de Reforma

---

20. Aunque en el mismo la expresión utilizada sea la del «interés general» al precisar que la garantía del derecho de propiedad que se formula en el párrafo primero se entiende «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 (...).» Expresión esta, la del «interés general» como criterio de regulación del «uso de los bienes», que recalca en el art. 17.1 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea cuando precisa, *in fine*, literalmente, que «el uso de los bienes podrá regularse por ley en la medida que resulte necesario para el interés general».

agraria: conviene recordarlo— para afirmar 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 derechos 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. Por ello, la fijación del contenido esencial de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes». De ello extrae la STC 89/1994 que «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 *recognoscibilidad de cada tipo de derecho dominical en el momento histórico de que se trate y como posibilidad efectiva de realización de ese derecho* (sic)».

Resulta, pues, que el Tribunal, en sus sentencias 37/1987 y 89/1994, renuncia a delimitar un contenido esencial *primario y radical* del derecho de propiedad que, extraído de la propia Constitución, deba resultar reconocible con independencia de los concretos bienes —o derechos— sobre los que se proyecte y de las funciones sociales que se les atribuyan<sup>21</sup>. Y lo sustituye por contenidos esenciales *ad hoc*, para cada tipo de propiedad, modulados intrínsecamente por su función social en consideración a su objeto —sin llegar a plantearse que pueda modularse en consideración de sus titulares, pensemos en los grandes tenedores: sobre ello volveremos— y, en todo caso, atendiendo al «momento histórico» en el que cumpla valorar la constitucionalidad de una determinada delimitación por el legislador del contenido de una determinada propiedad.

La consecuencia de la doctrina sentada en esta sentencia supone, bien al contrario, que quedan severamente adelgazados los límites impuestos constitucionalmente al legislador, aun cuando se afirme que a este no le es dado *desustanciar* el derecho de propiedad segando desde la raíz el «haz de facultades individuales sobre las cosas» que su propia etimología evoca.

---

21. Operación no exenta de dificultades —es preciso reconocerlo—, toda vez que, como argumenta A. de COSSÍO (1975: 518-519), *Instituciones de Derecho Civil*, Alianza editorial, Madrid, Vol. 2, constituiría «un verdadero error pensar que el concepto de propiedad es algo perpetuo y permanente, aplicable sin discriminación y de la misma manera a toda clase de objetos, e idéntico en su contenido a lo largo de su evolución histórica», siendo así que el propio art. 348 CC asume que las leyes podrán imponer limitaciones al «derecho de gozar y disponer de una cosa» en que se sustancia el derecho de propiedad. Son, en definitiva, estas facultades de goce, disposición y reivindicación las que resultarían esenciales para configurar un derecho de dominio que pueda ser verdaderamente calificado como tal.

La STC 89/1994 concreta este planteamiento en el caso de la propiedad inmobiliaria urbana: el derecho a una vivienda (art. 47 CE) y la protección a la familia (art. 39) determinan una función social de la propiedad inmobiliaria dedicada a vivienda que justifica limitaciones al derecho, por más que estas limitaciones no puedan llegar a implicar la negación de la «utilidad económica de la propiedad», reducto último en el que se identifican en este caso, aun de forma devaluada, las «facultades individuales sobre las cosas», entendiendo que «la utilidad económica de la propiedad dada en arrendamiento implica la percepción de la correspondiente merced arrendaticia, por lo que una disposición que supusiera el *vaciamiento del contenido económico* de la renta acordada podría representar la vulneración del derecho reconocido en el art. 33 CE» (FJ 5).

Una vez trabado de forma tan endeble el dique defensivo de la utilidad privativa de la propiedad, la STC 89/1994 se ve en disposición de afirmar que la consecuencia de extraer del «mercado de arrendamientos» (sic) los inmuebles sometidos a la prórroga forzosa y, por ende, a «rentas antiguas», no convierte en «inexistente o puramente nominal el derecho de propiedad del arrendador», sino que supone una restricción o limitación del mismo, en cuanto «dificulta que la merced arrendaticia se adecúe con total fidelidad a la evolución del mercado de arrendamiento», que se agota en «una afectación de su contenido que no lo hace desaparecer ni lo convierte en irreconocible» (FJ 5)<sup>22</sup>. Esta conclusión, bien discutible a la vista de los preceptos cuestionados, se alcanza sin escrudiñar el impacto que tal exclusión produce en la «utilidad económica» que se reconoce atributo del derecho de propiedad inmobiliaria.

Que esta no era la única interpretación posible lo pone bien a las claras el sustancioso voto particular emitido por el magistrado Rodríguez Bereijo, al que se adhirieron los magistrados Cruz Vilallón y Gabaldón López<sup>23</sup>.

---

22. La redacción del art. 57 LAU cuestionada ante el Tribunal, introducida por la Ley 40/1964, de 11 de junio, se sustanciaba en la prórroga forzosa para el arrendador —solo potestativa para el arrendatario— de los contratos de arrendamiento de vivienda, pero su verdadero impacto solo se reconocía anudado a la situación de congelación de rentas que tal prórroga llevaba consigo a partir del Real Decreto-ley 2/1985, que derogó tal previsión solo para los contratos suscritos con posterioridad a su entrada en vigor, dando así carta de naturaleza a unos contratos «de renta antigua» blindados respecto de la evolución al alza del mercado disparada tras la aprobación de aquel. En sede de la STC 89/1994, lo cuestionado no era, pues, tanto el derecho a la prórroga en sí como su impacto en la esfera de los derechos de propiedad y de libertad de empresa que implicaba el que ello suponía prolongar *sine die* —y solo para los propietarios que hubieran alquilado antes de 1985, con la consiguiente afección del principio de igualdad (art. 14 CE)— un severo régimen de limitación de precios. Este último aspecto —nuclear— quiso ser soslayado por el Tribunal con el poco convincente argumento de que el régimen de prórroga forzosa «no ocasiona(n) por sí mism(o) la pérdida de utilidad económica de los arrendamientos concertados».

23. El voto particular ha convencido a críticos con la sentencia tan cualificados como F. REY MARTÍNEZ (1994), *Sobre la (paradójica) jurisprudencia constitucional en materia de propiedad privada*, en Derecho Privado y Constitución, nº 3. Más tímido en la crítica, J. M<sup>a</sup> RODRÍGUEZ SANTIAGO (2008: 177-178), *Las garantías constitucionales de la propiedad y la expropiación forzosa a los*

Según su planteamiento, se hace imprescindible delimitar los rasgos constitucionalizados del género «propiedad» como una operación previa a la valoración de la constitucionalidad de cada concreta ley delimitadora de una concreta propiedad, reconociendo así que el contenido esencial de la propiedad tiene un núcleo íntimo indisponible para el legislador de cada propiedad cuando la delimita en atención a la función social a la que cada propiedad sirve. En sus palabras, la posición de la mayoría es criticable porque «viene a dejarse en manos del legislador ordinario, en aras a la función social de la propiedad, la definición del contenido esencial de las “propiedades” o distintos tipos o categorías de propiedad, al establecer para cada una de ellas su propio y específico régimen jurídico, reconociéndole además una gran disponibilidad o libertad de configuración», con lo que «el contenido esencial del derecho de propiedad, según el tipo o categoría, será el que el propio legislador diga en cada caso y según el criterio dominante en cada momento histórico». Doctrina que, al dejar «huérfano de todo referente *ex Constitutione*» al contenido esencial del derecho de propiedad, «hace desvanecer y volatiliza» la garantía institucional que para al derecho de propiedad aquel representa.

En la consideración de la mayoría subyace, como certeramente revela el voto particular, una deferencia hacia la función social frente a la dimensión de utilidad individual de la propiedad. Planteamiento en el que vendría a aflorar la argumentación del Abogado del Estado, que el voto transcribe para rechazarla, según la cual «la consideración de la función social como conformadora del contenido mismo del derecho, (nos) exime de una indagación exhaustiva de la proporcionalidad o la razonabilidad de la norma o de la prueba de sus argumentos fácticos; bastará que la finalidad de la norma examinada se inserte con naturalidad en la función social para determinar la constitucionalidad de la misma».

Esta aproximación dogmática esconde una fuerte carga axiológica, cuyas consecuencias en el seno de la STC 89/1994 llevan a conclusiones tan llamativas como la que implica avalar una legislación que «conduce en numerosos casos al vaciamiento total del derecho de propiedad, incluso de ese núcleo mínimo que es su utilidad económica individual», en expresión literal del voto particular que los supuestos de hecho que suscitaron las cuestiones de inconstitucionalidad que la sentencia resuelve no hacen sino corroborar<sup>24</sup>.

---

treinta años de la Constitución española, en RAP, nº 177, aunque apunta un elemento revelador que sirve bien para reforzar la necesidad de perfilar un conceptoívoco de propiedad constitucionalizada: la constatación de que hay bienes que carecen de función social. J. LEGUINA VILLA (1994), *El régimen constitucional de la propiedad privada*, en Derecho Privado y Constitución, nº 3, se muestra, por su parte, convencido por la posición mayoritaria.

24. Según queda reflejado en el antecedente segundo de la sentencia en relación con el pleito civil en cuyo seno se suscitó una de las cuestiones de inconstitucionalidad, la actora pretendía rescindir el contrato de arrendamiento del piso 5º de un inmueble del que era propietaria, por el que percibía una renta mensual de 1.489 pesetas, mientras que ella misma abonaba una renta de 150.000 pesetas por el arrendamiento del piso 2º en el mismo inmueble. Tiene razón J. M. BAÑO LEÓN (2008), *El contenido esencial de la propiedad en el contexto del Derecho europeo*, en

Doctrina tan deferente con el legislador de la función social de la propiedad como la sentada por la STC 89/1994 propició sin duda el despliegue de mecanismos *contra proprietatem* ensayados por los legisladores autonómicos en tiempos recientes. Algunos tan incisivos como para obligar al Tribunal a matizar tímida y su doctrina previa a la luz de la jurisprudencia del TEDH. De ella fue seguramente consciente el propio legislador estatal al perfilar su modelo en el seno de la Ley 12/2023, cuya constitucionalidad acaba de confirmar el Constitucional con una lectura ampliada de aquella jurisprudencia, que, sin embargo, no aplica de forma cuidadosa, en un razonamiento que desliza apreciaciones en las que se destila una visión recelosa, cuando no recriminatoria, frente al propietario.

#### IV. ECOS DE LA DOCTRINA DEL TEDH EN LA PENÚLTIMA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL: EL PRINCIPIO DEL «EQUILIBRIO JUSTO» COMO CRITERIO QUE EXIGE UNA JUSTIFICACIÓN MÁS DEPURADA DE LAS MEDIDAS LIMITADORAS DE LA UTILIDAD INDIVIDUAL DE LA PROPIEDAD

El frenesí de muchos gobiernos y legisladores autonómicos en materia de vivienda durante los últimos años ha alumbrado —como advertíamos al principio de estas páginas— múltiples mecanismos pretendidamente dirigidos a garantizar el acceso a una vivienda digna, muchos de los cuales inciden deliberadamente en el alcance del derecho de propiedad inmobiliaria urbana. La radicalidad de muchas de las opciones adoptadas y la tensión ideológica y sociológica —por momentos, incluso, emocional— que envuelve a este grave problema social ha propiciado una intensa conflictividad ante el Tribunal Constitucional que el legislador estatal ha intentado reconducir con la aprobación de la Ley 12/2023, siendo así que esta misma ley, con algunas de sus apuestas —particularmente las que nos han ocupado en páginas previas—, ha generado su propia conflictividad y no ha frenado —cuando no ha propiciado por sí misma— la proliferación de una nueva hornada normas autonómicas.

En este contexto el Tribunal Constitucional ha tenido nuevas ocasiones para pronunciarse sobre el alcance del derecho de propiedad inmobiliaria urbana. Al conocer de la constitucionalidad de algunas normas autonómicas, en relación con la imposición de distintos deberes dirigidos a asegurar el efectivo uso para vivienda; muy recientemente, respecto de la cuestión misma del régimen de limitación de rentas en los contratos de alquiler, al analizar la legislación estatal.

---

Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al profesor Lorenzo Martín-Retortillo, El Justicia de Aragón, Zaragoza, Vol. II, cuando señala que la exclusión del derecho de propiedad de entre los postulables en amparo dificulta la articulación del criterio de la utilidad o rentabilidad económica como límite infranqueable al legislador, pero no cabe duda de que en la cuestión de inconstitucionalidad aflora un supuesto concreto que permite calibrar el efecto de la norma legal: un efecto rotundo en este caso.

Aunque en la mayoría de las ocasiones las dudas de constitucionalidad planteadas respecto de las normas autonómicas tenían que ver con motivos competenciales o con el empleo de la fórmula del decreto-ley, no han faltado sentencias en las que se ha debido de valorar, desde un punto de vista material, la constitucionalidad de medidas adoptadas a la luz del art. 33.2 CE. No deja de sorprender que esta jurisprudencia evite citar de forma expresa la STC 89/1994, a pesar de ser precedente indiscutible en relación con la delimitación del derecho de propiedad inmobiliaria urbana. Bien podría ser que este silencio sea deliberado, para evitar explicar el cambio de planteamiento que está en la base de una nueva jurisprudencia que vuelve la vista a la doctrina del TEDH para encontrar un criterio más ponderado a la hora de calibrar cuándo una limitación sobre la propiedad inmobiliaria urbana puede resultar inconstitucional, introduciendo un elemento de contención del impulso del legislador legitimado por el argumento de la función social de cada propiedad<sup>25</sup>: de hecho, algunas de las sentencias europeas citadas son previas a la STC 89/1994, lo que hubiera permitido que hubieran sido tenidas en cuenta en su redacción. El modo en que esta nueva jurisprudencia perfila, y aplica, este criterio resulta, no obstante, discutible.

En las sentencias 16/2018, de 22 de febrero, FJ 17, y 32/2018, de 12 de abril, FJ 7, el Tribunal Constitucional se ve obligado a dar respuesta a la alegación de vulneración del principio de proporcionalidad «en sus tres escalones» planteada por el Gobierno de la Nación contra sendas normas autonómicas que introdujeron distintas restricciones al derecho de propiedad de vivienda. Esta alegación se rebate conforme a un razonamiento que opera al margen de la delimitación del contenido esencial de la propiedad inmobiliaria en consideración a su función social que sustentara la STC 89/1994 apelando a una jurisprudencia del TEDH que, sin embargo, no deja responder a la misma lógica.

En el recurso del que conoció la STC 16/2018 el Gobierno de la Nación alegaba, en efecto, que las medidas restrictivas del derecho de propiedad en que se concretaba la norma foral impugnada no resultaban «indispensables al existir otras medidas más moderadas para subvenir a la situación de emergencia social que se trata de afrontar, ni tampoco resulta(ba)n ponderadas o equilibradas al derivarse de las mismas más perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto que beneficios para el interés general», lo que implicaría la inobservancia de dos de las tres exigencias consustanciales al principio de proporcionalidad. Frente a ello, el FJ 17 razona que «el Tribunal aprecia que el legislador del derecho de propiedad, aparte del necesario respeto a su contenido esencial que predica el art. 53.1 CE de ‘los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo Segundo del presente Título’,

---

25. J. M<sup>a</sup> RODRÍGUEZ SANTIAGO (2008: 178-179), viene a reconocer en la STC 89/1994 una referencia «imprecisa» al principio de proporcionalidad, que no sería precisado, en su triple escalón, hasta la sucesiva STC 66/1995, de 8 de mayo, FJ 5. Según hemos razonado, no hay, en rigor, en la STC 89/1994 un criterio que embride al legislador hasta alcanzar la barrera de un contenido esencial debilitado en su configuración en pos de la misma función social que opera como argumento legitimador de las limitaciones al derecho.

no encuentra otro límite que el de no sobrepasar el ‘equilibrio justo’ o ‘relación razonable entre los medios empleados y la finalidad pretendida’ (por todas, asunto *James y Otros c. Reino Unido*, 21 de febrero de 1986, § 50), teniendo en cuenta que en las decisiones de índole social y económica se reconoce al legislador un amplio margen de apreciación sobre la necesidad, los fines y las consecuencias de sus disposiciones (*inter alia*, asunto *James y Otros c. Reino Unido*, 21 de febrero de 1986, § 46; asunto *ex Rey de Grecia y otros c. Grecia*, 23 de noviembre de 2000, § 87; asunto *Broniowski c. Polonia*, 22 de junio de 2004, § 149)).

El razonamiento del Tribunal obvia la cuestión del alcance del contenido esencial del derecho de propiedad de vivienda, en cuya delimitación había volcado sus esfuerzos en la STC 89/1994 desde un planteamiento deliberadamente deferente con el legislador a cuenta de la función social de la propiedad inmobiliaria urbana, que conforme a su criterio permitiría reducir su dimensión de utilidad privada hasta los huesos de una «utilidad económica» muy mermada. Este era, de hecho, el único límite *material* al legislador de la propiedad de vivienda urbana frente a las normas reguladoras de topes de alquiler, sin que hubiera ningún criterio o principio que orientara, limitándola, su decisión.

La STC 16/2018 no retoma esta lógica, sino que, en último término, la desautoriza, al plantear que el legislador delimitador del derecho de propiedad se encuentra con el límite del contenido esencial —sobre cuyo alcance no se pronuncia— y, «aparte», con el «otro límite» de «no sobrepasar el ‘equilibrio justo’ o ‘relación razonable entre los medios empleados y la finalidad pretendida’», por más que advierta que cuando se trata de adoptar «decisiones de índole social y económica» el legislador dispone de «un amplio margen de apreciación sobre la necesidad, los fines y las consecuencias de sus disposiciones», en referencia que entraña, sin mencionarla siquiera, con la invocación de la función social de la propiedad integrada en el art. 33.2 CE.

Este planteamiento es, sin duda, un avance, en el necesario embridamiento del margen de maniobra del legislador por cuanto introduce un criterio que lo condiciona. Pero no deja de implicar una lectura a la baja de los condicionantes manejados por la doctrina del TEDH. De hecho, el § 50 de la sentencia del caso *James y otros* que se toma como referencia del criterio del «equilibrio justo» termina su razonamiento afirmando que «la Corte considera que una medida debe ser apropiada para lograr su objetivo sin resultar desproporcionada a tal fin», de lo que se desprende que está aplicando un principio de proporcionalidad, al menos en los escalones de la adecuación y de la proporcionalidad en sentido estricto. Es más: el §150 de la sentencia del caso *Broniowski*, cuyo § 149 se cita, al perfilar el «principio de justo equilibrio» pone de manifiesto que en cada caso en que deba examinarse la violación del art. 1.1 del Protocolo la Corte debe discernir si por causa de la acción o inacción del Estado la persona afectada tuvo que soportar una «carga desproporcionada o excesiva», con cita de las sentencias en los casos *Sporrong and Lönnroth*, p. 28, § 73, y *Rey de Grecia y otros*, §§ 89-90. Planteamiento en el que abunda la sucesiva sentencia de 29 de marzo de 2011, dictada en el asunto *Potomska y Potomski c. Polonia*, § 65. De hecho, no faltan supuestos en los que el

propio Tribunal Europeo llega a declarar vulnerado el derecho de propiedad, particularmente en punto a la limitación de rentas, como veremos.

Puede concluirse, pues, que la jurisprudencia del TEDH que se invoca para des-  
cartar la alegación de vulneración del principio de proporcionalidad, no deja de con-  
firmar la aplicabilidad de este principio cuando se trata de apreciar la conformidad  
con el Convenio de las limitaciones al derecho de propiedad inmobiliaria. Pese a  
eso, conforme a su criterio *a la baja* del «justo equilibrio», la STC 16/2018 descarta  
que las medidas restrictivas del derecho de propiedad incluidas en la ley foral objeto  
de recurso desborden el justo equilibrio entre los medios empleados y la finalidad  
perseguída, que no es otra que garantizar el derecho a disfrutar una vivienda digna  
y adecuada contenido en el art. 47 CE. Conclusión que se alcanza de forma apo-  
díctica, sin aportar argumento alguno, en relación con las «relevantes restricciones  
para el titular del derecho de propiedad» que suponían la identificación como *causa  
expropriandi* «por incumplimiento de la función social de la propiedad» del manteni-  
miento de una vivienda deshabitada en los términos tipificados como sancionables  
no habiendo atendido al requerimiento para poner fin a tal situación y la propia  
tipificación como infracción muy grave del hecho de «no dar efectiva habitación a la  
vivienda» (sic) durante dos años cuando el titular fuera una persona jurídica<sup>26</sup>.

Con cita y transcripción de esta sentencia, la posterior STC 32/2018, FJ 7, sin  
argumento específico alguno, confirma igualmente la constitucionalidad de la pre-  
visión de la ley andaluza que impone expresamente, afirmando que forma parte  
del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda, el deber de desti-  
narla de modo efectivo al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico,  
descartando que vulnere el principio de proporcionalidad<sup>27</sup>. Conclusión que, por  
otra parte, resultaba por sí misma gratuita una vez que el mismo fundamento negó  
pura y simplemente que el precepto recurrido incorpore una verdadera norma que  
imponga aquel deber como elemento configurador del contenido esencial del dere-  
cho de propiedad, sino un mero objetivo a perseguir por el poder público mediante  
su política de vivienda, tal y como se había concluido, de hecho, respecto de norma  
equivalente, en el FJ 5 de la misma STC 16/2018, que se cita.

---

26. En los términos de los arts. 52.2.a), 66.1 y 72.2 de la Ley foral 10/2010, de 10 de mayo, del  
derecho a la vivienda en Navarra, en la redacción introducida por la Ley foral 24/2013, posteriormente  
modificados de forma reiterada, aunque sustancialmente vigentes.

27. El precepto cuya constitucionalidad se confirma conforme a tal interpretación es el art. 1.3 de  
la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, introducido por  
la Ley 4/2013, y que a pesar de sucesivas reformas sigue también vigente. En los términos literales  
de la sentencia, «la aplicación de lo anterior al inciso impugnado del artículo 1.3 de la Ley 1/2010,  
redactado por la Ley 4/2013, supone, trasladando nuevamente al caso lo razonado en la STC 16/2018,  
que aunque este precepto contiene una restricción relevante para el titular del derecho de propiedad,  
el legislador, como explica la exposición de motivos de la norma, la adopta «en función de un fin de  
relevancia constitucional como es garantizar el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada  
(art. 47.1 CE), a lo que se une que un análisis de dichas medidas, respetuoso del amplio margen de  
apreciación que incumbe al legislador en este ámbito, conduce a este Tribunal a concluir que con ellas  
no se desborda el justo equilibrio entre los medios empleados y la finalidad pretendida».

Resulta así que, aunque la doctrina del TC pone en escena —mirándose, solo de reojo, ante el espejo de la jurisprudencia del TEDH— un criterio algo más exigente respecto del legislador delimitador del derecho de propiedad de vivienda urbana, en su aplicación se entrega a un automatismo no acompañado de precisión alguna. El Tribunal sigue mostrándose, pues, sumamente deferente con el legislador limitador del derecho de propiedad sobre vivienda, en una tendencia que se mantiene, bajo los mismos parámetros, en la doctrina sucesiva relativa al derecho de propiedad aplicada a otros ámbitos, con la sola excepción de una sentencia, la 168/2023, de 22 de noviembre, en la que se estima una cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto de la legislación valenciana que venía ampliando sucesivamente la extensión del plazo para activar la posibilidad de instar la expropiación de los propios terrenos ante supuestos de inactividad de la Administración urbanística.

Esta sentencia hace una lectura más fiel de la jurisprudencia del TEDH cuando, haciéndose eco de la doctrina del justo equilibrio, enfatiza, correctamente, que integra una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin que se pretende alcanzar —con cita de la STEDH de 5 de enero de 2000, *Beyeler c. Italia*, §114— apelando también expresamente a la doctrina del asunto *Potomska y Potomski c. Polonia*, § 50, que hace un momento invocábamos en relación con la valoración de si la medida adoptada supone o no una «carga desproporcionada o excesiva» sobre el propietario<sup>28</sup>. Y ello con la consecuencia de concluir que en el supuesto enjuiciado se incurre en inconstitucionalidad por no haberse respetado «el justo equilibrio entre las exigencias del interés general de la comunidad y las de la protección de los derechos fundamentales del individuo, al que se le obliga a soportar una carga excesiva al impedir el legislador durante un periodo prolongado de tiempo su derecho a instar a la administración a que expropie sus terrenos» (FJ 5)<sup>29</sup>.

Llamativamente, poco antes, en mayo de 2021, el Tribunal —en su sentencia 112/2021, de FJ 8— había vuelto a descartar, esta vez expresamente, que en relación con el art. 33 CE fuera aplicable el principio de proporcionalidad al confirmar la conformidad con el art. 33 CE de las medidas limitativas de los usos agrícolas en terrenos sometidos a la Ley murciana 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor. En su argumentación, no se hace mención alguna a la jurisprudencia del TEDH, limitándose su invocación de jurisprudencia previa a la cita de sentencias anteriores a las 16 y 32/2018.

---

28. No en vano, en el caso de auto los propietarios recurrentes habían visto su finca incorporada a una lista de propiedades protegidas por su valor histórico, lo que les impedía construir en la misma, sin que el Estado les hubiera expropiado u ofrecido ningún tipo de permuta.

29. La novedad del planteamiento se refleja bien expresivamente en el título del comentario, elogioso, de R. VERDERA SERVER (2024), *¿Otro gato de Schrödinger? Sobre la suspensión del procedimiento de expropiación rogada (comentario a la STC 168/2023, de 22 de noviembre)*, en Derecho Privado y Constitución, nº 44. Parece que, particularmente, la STC 25/2025 ha venido a confirmar sus sospechas.

Estas sentencias sí son evocadas, como la STC 168/2023, por la muy reciente STC 26/2025, de 29 de enero, que con una mayoría exigua ha confirmado la constitucionalidad de las limitaciones de renta previstas, estrictamente, en el art. 17.7 LAU introducido por la Ley estatal de vivienda. Veamos en qué términos.

**V. EL ÚLTIMO CAPÍTULO —NO EXENTO DE TENSIONES— EN LA DEFERENCIA HACIA EL LEGISLADOR: LA CONFIRMACIÓN POR LA STC 26/2025 DEL RÉGIMEN CUALIFICADO DE LIMITACIÓN DE RENTAS DEL NUEVO ART. 17.7 LAU**

El Tribunal Constitucional ha tenido una recientísima ocasión de pronunciarse sobre la misma cuestión que se suscitó en la STC 89/1994 —la de los márgenes del legislador para incidir en el derecho de propiedad inmobiliaria urbana en punto a la limitación de rentas arrendaticias—, a vueltas con el régimen que el legislador estatal de 2023 ha establecido al respecto. O, más exactamente, en parte de este régimen.

Ya hemos tenido ocasión de destacar cómo la intención del legislador estatal de reconducir, respaldándolas, algunas de las dificultades que habían enfrentado las legislaciones autonómicas sobre vivienda ante el Tribunal Constitucional a través de la aprobación de la Ley 12/2023 no ha resultado pacífica. De los cinco recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la misma, uno de los cuatro interpuestos por Comunidades Autónomas, principalmente por razones competenciales, fue resuelto ya en 2024 por la STC 79/2024. Del presentado por el Grupo parlamentario popular en el Congreso ha conocido la recientísima STC 26/2025, de 29 de enero.

Este recurso impugnó, por lo que ahora interesa, el nuevo apartado 7, que no el 6, del art. 17 LAU, introducido mediante el apartado tres de la disposición final primera de la Ley 12/2023 y a cuyo contenido tuvimos ocasión de referirnos. El recurso no discute, pues, el régimen general de limitación de rentas en los nuevos contratos de arrendamiento celebrados en las Zonas de Mercado Residencial Tensionado, sino estrictamente las medidas que en el apartado 7 cualifican el supuesto de los grandes tenedores y el de los nuevos contratos de viviendas que no hubieran estado arrendadas en los últimos cinco años.

Esta limitación en su objeto requeriría, sin duda, una explicación específica respecto del régimen general del apartado 6 del mismo art. 17. Las alegaciones de los recurrentes se agotan, sin embargo, en afirmar que las previsiones impugnadas —no así, implícitamente, las que establecen el régimen general en las Zonas de Mercado Residencial Tensionado— no respetarían el contenido esencial del derecho de propiedad al limitar la facultad esencial de disfrute que integra este derecho por incorporar medidas que no resultan imprescindibles para la consecución del fin pretendido, pues existirían otras de tipo fiscal, procesal, laboral o social menos invasivas del derecho de propiedad y de la autonomía de las partes.

El objeto del recurso plantea meridianamente, pues, los márgenes del legislador para incidir en la propiedad urbana de vivienda en punto a la limitación de rentas, siendo, en consecuencia, su precedente genuino la STC 89/1994. Sorprende, por ello, que esta sentencia solo merezca una referencia de soslayo, diluida en el repaso que de la jurisprudencia previa sobre el derecho de propiedad, en general, ofrece el FJ 5.B de la sentencia, en el que se pone énfasis una vez más en la doctrina de la pluralidad de régímenes de la propiedad en consideración a «los bienes sobre los que cada derecho de propiedad recae» y de que «utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes», con el límite último de la recognoscibilidad del derecho, con cita específica de la STC 37/1987, FJ 2, a través de la STC 7/2023, de 21 de febrero, FJ 4. A ellas se suman las SSTC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 8.b); la 204/2004, de 18 de noviembre, FJ 5; la 48/2005, de 3 de marzo, FJ 4; la 112/2016, de 5 de abril, FJ 10; y las más arriba glosadas 112/2021, de 13 de mayo, FJ 6, y 168/2023, de 22 de noviembre, FJ 4.

El canon queda, sin embargo, fijado a partir de los términos del FJ 5 de esta última sentencia, que la sentencia que ahora nos ocupa transcribe, recordando, pues, la necesaria aplicación de criterios de proporcionalidad en la valoración de las limitaciones introducidas por el legislador con la consecuencia de proscribir las cargas «desproporcionadas o excesivas» sobre el propietario a la vista de la jurisprudencia del TEDH.

La sentencia no oculta, al analizar los dos párrafos del artículo impugnado, que atienden a dos situaciones subjetivas diversas. Si en relación con los grandes tenedores conecta el sentido de la previsión a otras que respecto de ellos se contienen en el articulado de la Ley de vivienda con la finalidad de evitar «prácticas de retención y desocupación indebidas, que podrían tener efectos muy negativos en el mercado residencial a nivel local», considera que la extensión de la misma solución a los propietarios de arrendamientos que no estuvieran previamente arrendados se debe, sin más, a «la cabal razón de que no existen arrendamientos previos sobre los que pueda aplicarse la regla del art. 17.6 LAU que opera para este tipo de propietarios con carácter general», basada —como sabemos— en la aplicación de índices de actualización de las rentas previas, siendo así que la exigencia de que la activación de esta opción dependa de que así se hubiera justificado en la declaración de Zona tensionada es expresiva de que «el legislador no ignora la diferente situación de los propietarios a quienes se aplica cada párrafo del nuevo art. 17.7 LAU».

Haciéndose eco de lo expresado en el Preámbulo de la Ley 12/2023 la sentencia colige que el objetivo del legislador al adoptar la medida adoptada no es otro que hacer frente a la carestía de vivienda en las Zonas de mercado tensionado, favoreciendo su accesibilidad a niveles asequibles, en coherencia con los objetivos generales de la ley. Asumiendo implícitamente la legitimidad del objetivo, la sentencia razona respecto de la medida censurada que se apoya en una figura —la de las Zonas de Mercado Residencial Tensionado— cuyo ámbito de aplicación es «excepcional y limitado, tanto territorial como temporalmente» y que se concreta en la aplicación de un sistema de contención de precios fijado de manera objetiva y

que les asegura a los propietarios afectados —identificados por razones subjetivas o por la imposibilidad de aplicación de otras forma de actualización de rentas— una rentabilidad acorde con la situación, a partir de lo cual concluye que «no puede decirse que produzca un perjuicio patrimonial relevante a los arrendadores». A lo que añade que «no vienen obligados por la Ley 12/2023 a poner en el mercado de alquiler, las viviendas de su propiedad, ni tampoco se les obliga a fijar un precio antieconómico» (FJ 5.C.d).

Para sostener esta última apreciación, la sentencia afirma, a renglón seguido, que el límite de renta que se impone «está *apegado* al valor de mercado», algo que queda, sin embargo, desmentido con una simple consulta del índice, según quedó más arriba referenciado. De ello, y del carácter territorial y temporalmente limitado de la medida, extrae que «afecta de forma *muy tangencial* al derecho de propiedad sobre la vivienda», con lo que concluye que «estamos ante una limitación que en modo alguno cercena o hace irreconocible el derecho» (FJ 5.C.e).

Tal apreciación de tangencialidad podría servir desde una lectura general del derecho de propiedad, pero no necesariamente desde la perspectiva de los concretamente afectados por la medida: los grandes tenedores y los que, simplemente, estuvieron ajenos al mercado de alquiler en los cinco años previos por razones que —como bien apuntan los votos particulares del magistrado Enríquez Sancho (ap. 4) y, de forma muy pormenorizada, el del magistrado Arnaldo Alcubilla y los que a él se adhieren (ap. 4.b.ii)— pueden ser muy variadas. Y no necesariamente vinculadas al afán de especulación que apunta la decisión apoyada por una mayoría al límite cuando concluye el mismo apartado C.e) del mismo FJ 5 afirmando que «lo que se les impide a los propietarios afectados es exigir rentas por encima de ciertos límites, que se fijan en atención a la realidad de cada mercado de vivienda, debiendo tenerse en cuenta que la especulación sobre la misma no está protegida por el art. 33 CE y además es contraria al art. 47 CE, existiendo un mandato constitucional dirigido a los poderes públicos para su evitación (por todas, STC 141/2014)».

La cuestión del acceso a la vivienda, y su impacto en el derecho de propiedad, son de suma complejidad, como acredita la dilatada trayectoria que en nuestro ordenamiento arrastran, tal y como quedó apuntado en el segundo epígrafe de este estudio. Precisamente por ello, sería deseable que en el seno del Tribunal se buscaran respuestas ponderadas que apostaran por lograr mayorías amplias y que, en todo caso, extremaran el cuidado en la explicación en términos jurídicos de las razones que pueden llegar a justificar recortes en un derecho que, como el de propiedad, es clave de nuestro modelo social y económico. La doctrina del TEDH que la propia sentencia invoca ofrece parámetros más afinados de los que nuestro Tribunal ha querido encontrar y aplicar.

Es verdad que la STC 26/2025 acierta en este caso al sumar a las SSTEDH citadas por transcripción del FJ 5 de la STC 168/2023, algunas que específicamente han conocido de modelos de control de rentas. Particularmente, la dictada el 28 de enero de 2014 en el asunto *Bittó y otros c. Eslovaquia*, que tuvimos oca-

sión de citar intencionadamente en otro lugar<sup>30</sup>, junto con sus antecedentes, como la de 19 de junio de 2006, dictada en el asunto *Hutten-Czapska c. Polonia*<sup>31</sup>. Pero precisamente la cobertura que esta doctrina ofrece, en vía de principio, a soluciones como las que adopta la Ley 12/2023, bien hubiera merecido un análisis más cuidadoso, tanto respecto a los grandes tenedores —de los que simplemente se desliza en el apartado C.f), sin mayor argumento, «su capacidad de influencia en el mercado»—, como, sobre todo, a los propietarios que simplemente, al no haber tenido en alquiler su vivienda, no ofrecían «alquileres recientes que tomar como referencia» —según expresión del mismo apartado—, supuesto de mucha más difícil justificación.

Recordemos que esta doctrina del TEDH se apoya en el argumento de que los legítimos intereses de la comunidad exigen una distribución justa de la carga social y financiera que requiere la transformación y reforma de la provisión de vivienda en el país —en los casos citados, por efecto del paso del sistema comunista a un sistema de mercado—, si bien tal carga no puede imponerse a un grupo social particular, por muy importantes que sean los intereses del otro grupo o del conjunto de la sociedad. Con estos parámetros, no puede afirmarse sin más que la regulación española enjuiciada esté «muy lejos de la que resultó censurada» en las sentencias de referencia, por más que, conviene advertirlo, el recurso no haya sido, a la vista de los antecedentes, especialmente diligente en la argumentación de las razones que harían, en uno y otro caso, injustificable el tratamiento diferenciado de los propietarios en punto al control de rentas.

Sea como fuere, estando como está lejana la solución del complejo problema del acceso a la vivienda en nuestro país, no cabe duda de que habrá nuevas ocasiones, más pronto que tarde, para que el Tribunal se vuelva a pronunciar sobre la cuestión. De hecho, con la misma fecha, se dictó otra sentencia, la 25/2025, que enjuició la ley catalana 1/2022, que modificó hasta tres leyes previas dirigidas a afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda (sic). Sentencia que —de nuevo, por mayoría exigua— ha venido a respaldar varias previsiones dirigidas a penalizar de forma muy intensa la desocupación de viviendas, apelando a la más arriba citada STC 16/2018, por más que las medidas de la ley navarra enjuiciada en esta fueran mucho menos severas, como señala el voto particular del Magistrado Enríquez Sancho. Es llamativo, con todo, que la STC 25/2025 argumente expresamente

---

30. En M. CARLÓN RUIZ (2021), *La intervención pública en los precios del alquiler de vivienda: una aproximación en clave constitucional*, Diario La Ley, Nº 9815, Sección Tribuna, 22 de Marzo de 2021, Wolters Kluwer, llamamos la atención sobre esta jurisprudencia como criterio orientador al legislador estatal en sus entonces anuncias intenciones de limitar las rentas.

31. También se citan, oportunamente, las SSTEDH de 15 de septiembre de 2009, asunto *Amato Gauci c. Malta*, § 62, y de 30 de julio de 2015, asunto *Zammit y Attard Cassar c. Malta*, § 62, que en relación con el control de rentas establecen como doctrina que los Estados disponen de un amplio margen de apreciación, con la consecuencia de que su aplicación conduzca, a menudo, a reducciones significativas en la cantidad de renta a cobrar, si bien no pueden producirse resultados manifiestamente irrazonables.

—citando a aquella y a la 112/2021, pero obviando bien significativamente la STC 168/2023— que es el principio de razonabilidad y no el de proporcionalidad el que se extrae de la jurisprudencia del TEDH para embridar la labor del legislador que condiciona el derecho de propiedad.

El derecho de propiedad encuentra, pues, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional un parapeto muy endeble, sustentado en una doctrina que no sabe estar a la altura de la exigencia de un debate que ofrezca respuestas jurídicamente sopesadas que no incurran en apriorismos.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- AGUDO GONZÁLEZ, J. (2011), *Concepción estatutaria y propiedad inmobiliaria. O la crónica de la desvalorización anunciada del derecho fundamental a la propiedad privada*, en RAP, nº 185.
- ARAGONESES ALONSO, P. y PASCUAL NIETO, G. (1956), *La vigente Ley de Arrendamientos y nuestro Derecho histórico*, Anuario de Derecho Civil, Fascículo 1.
- ARGERLICH COMELLES, C. (2017), *La evolución histórica del arrendamiento forzoso de vivienda: de la imposición a la expropiación*, e-Legal History Review 25.
- BAÑO LEÓN, J. M<sup>a</sup> (2008), *El contenido esencial de la propiedad en el contexto del Derecho europeo*, en Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al profesor Lorenzo Martín-Retortillo, El Justicia de Aragón, Zaragoza, Vol. II.
- CARLÓN RUIZ, M. (2021), *La intervención pública en los precios del alquiler de vivienda: una aproximación en clave constitucional*, Diario La Ley, Nº 9815, Sección Tribuna, 22 de Marzo de 2021, Wolters Kluwer.
- COSSÍO, A. de, *Instituciones de Derecho Civil*, Alianza editorial, Madrid, Vol. 2.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G. (1980), *Anotaciones sobre la Ley de Fincas Mánifiestamente Mejorables (Ley 34/1979, de 17 de noviembre)*, en REDA, nº 25.
- GIFREU FONT, J. (2023), *Intervención pública en el mercado libre de vivienda en alquiler en municipios con áreas tensionadas. Un análisis desde la fallida experiencia catalana*, REDA, nº 230.
- LAMB, R. (2020), *La propiedad*, Alianza editorial, Madrid.
- LEGUINA VILLA (1994), *El régimen constitucional de la propiedad privada*, en Derecho Privado y Constitución, nº 3.
- LÓPEZ-RODRÍGUEZ, D. y MATEOS, M<sup>a</sup> de los LL. (2020: 13-19), *La intervención pública en el mercado del alquiler de vivienda: una revisión de la experiencia internacional*, Documentos ocasionales nº 2002, Banco de España.
- MARTÍN MATERO, R. (1967), *El estatuto de la propiedad inmobiliaria*, en RAP, nº 52.

REY MARTÍNEZ, F. (1994), *Sobre la (paradójica) jurisprudencia constitucional en materia de propiedad privada*, en Derecho Privado y Constitución, nº 3.

RODRÍGUEZ SANTIAGO, J M<sup>a</sup> (2008), *Las garantías constitucionales de la propiedad y la expropiación forzosa a los treinta años de la Constitución española*, en RAP, nº 177.

TORNOS MAS, J. (2014), *El acceso a la vivienda y la nueva función social del derecho de propiedad*, RVAP, nº 99.

VERDERA SERVER, R. (2024), *¿Otro gato de Schrödinger? Sobre la suspensión del procedimiento de expropiación rogada (comentario a la STC 168/2023, de 22 de noviembre)*, en Derecho Privado y Constitución, nº 44.