

# EL DERECHO A LA VIVIENDA: LA REFORMA IMPRORROGABLE

DAVID ALMAGRO CASTRO

*Profesor Titular de Derecho Constitucional  
Universidad de Sevilla*

TRC, nº 56, 2025, pp. 485-504  
ISSN 1139-5583

## SUMARIO

I. Estado Social y derechos sociales: una relación dinámica y simbiótica. II. El contenido material del derecho a la vivienda del artículo 47 CE: una interpretación extensiva de sus dimensiones subjetiva y objetiva. III. La improrrogable reforma del marco constitucional vigente. IV. Conclusiones.

## I. ESTADO SOCIAL Y DERECHOS SOCIALES: UNA RELACIÓN DINÁMICA Y SIMBIÓTICA

La constitucionalización del Estado social es una de las «decisiones fundamentales» que definen las relaciones entre el Estado y la sociedad (Schmitt, 2011: 57). Su reconocimiento, protección y promoción tiene efectos transversales en el ordenamiento jurídico: vinculan al legislador ordinario, informan la aplicación del Derecho por el Poder Judicial y orientan la actuación integral de los poderes públicos; de ello se infiere que su potencial se proyecta en un triple orden de cosas: a) Como *telos* del Estado; b) Como criterio hermenéutico del resto del Estado; c) Como parámetro de constitucionalidad (García Pelayo, 1991: 110).

La opción por esta fórmula faculta y exige del Estado una actitud dinámica e intervencionista en materia económica y social. La primera cuestión gira alrededor de los conceptos de libertad e igualdad de la persona. La igualdad formal ante la ley es un postulado básico del Estado liberal de Derecho y requisito necesario, pero no suficiente, del logro de la libertad e igualdad material. La influencia que el sistema capitalista ejerce sobre las relaciones sociales provoca situaciones de dependencia unilateral de otra persona o determinados grupos, asimetrías que

legitiman al Estado a minorar las posibles coerciones que impidan o lesionen el ejercicio de derechos (Lorey, 2016: 18). En este sentido, la constitucionalización del Estado Social abre el camino a un uso del Derecho como instrumento de transformación social (De Juan Asenjo, 1984: 75).

En segundo lugar, la idea de ciudadanía no se agota en la participación puntual en las decisiones políticas característica del Estado liberal; la «ciudadanía social» exige la participación en los bienes culturales y materiales de la nación y está orientada a la remoción de las desigualdades y antagonismos excesivos entre los diferentes grupos sociales (García Pelayo, 2018: 32). El desarrollo del estatuto social del ciudadano hace imprescindible proveer al individuo un «mínimo vital existencial» que posibilite la mejora generalizada de las condiciones de vida del conjunto de los ciudadanos en proporción al crecimiento económico del país.

La eficacia imperativa de la cláusula consiste en orientar la acción del Estado hacia la reducción de la desigualdad social y la satisfacción de las necesidades de la colectividad (Cascajo Castro, 1992: 13). La mayor o menor intensidad de la acción de los poderes públicos en la consecución de este objetivo se halla condicionada a tres factores: a) La natural libertad de configuración de que goza el legislador en el desarrollo de los preceptos constitucionales; b) La realidad socioeconómica de cada momento; c) La relación de fuerzas políticas existente en los órganos decisorios (Aragón Reyes, 2018: 20). El desarrollo de su fuerza constitutiva y la generación de consecuencias jurídicas se hará depender de su conexión con otras disposiciones jurídicas. La insuficiencia de la norma constitucional exige un doble movimiento pendular: hacia abajo, su concreción normativa; hacia arriba, su determinación significativa (Solozábal Echevarría, 1985: 86).

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional (en adelante, TC) ha concretado el sentido y alcance de la cláusula social y su proyección en la esfera de las políticas públicas. En la STC 1/82 afirmó la existencia de una «Constitución económica formal» caracterizada por la existencia de unos principios básicos del orden económico de aplicación unitaria. Esta afirmación ha de ser comprendida en el marco de la relación de fuerzas políticas propias de las mayorías parlamentarias y de las posibilidades económicas del momento. En la STC 37/81 afirmó la libertad de configuración de la que goza el legislador para el desarrollo legislativo de los elementos propios del Estado Social, espacio de libertad que no debe confundirse con la ausencia de límites. El sometimiento de la acción del legislador al TC definida en la STC 11/81 pone de manifiesto la condición normativa plena de la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho.

De la afirmación del carácter unitario de los principios básicos del orden económico y la existencia de límites a la libertad de configuración del legislador en la materialización de la cláusula Estado Social se deriva la existencia de un contenido mínimo del Estado Social que ha de ser preservado frente al legislador y cuya correcta comprensión exige una lectura sistemática del texto constitucional que integre las tres dimensiones que se incluyen en el artículo 11: el Estado de Derecho, el Estado Social y el Estado Democrático. Dicho con otras palabras: el

Estado Social y Democrático representa el marco jurídico-político en el que se desenvuelven las relaciones entre los agentes sociales y económicos bajo la imposición *ex Constitutione* de una serie de valores, principios y objetivos de obligado cumplimiento que, en atención a su naturaleza principiológica y las diferentes sensibilidades ideológicas exige la continua atención de la doctrina y jurisprudencia (De Juan Asenjo, 1984:75).

En definitiva, la cláusula del Estado Social del artículo 11 CE implica la integración de diferentes estratos normativos en otros tantos apartados del texto constitucional. De entre ellos, y a los efectos de este estudio, se encuentra el derecho a la vivienda del artículo 47 CE que, como es bien sabido, se encuadra geográficamente entre los principios rectores de las políticas de intervención estatal agrupados, a su vez, en la llamada *Constitución social* (Porras Nadales, 2024: 579).

Este es el marco constitucional de referencia para el análisis del contenido sustantivo del derecho a la vivienda reconocido en el artículo 47 CE. En primer lugar, ha de ser entendido como proyección normativa primaria de la cláusula del Estado Social calificado formalmente como derecho (González Moreno, 2002:69); en segundo lugar, como derecho social de prestación que presenta una conexión íntima con la noción material de «ciudadanía social», «mínimo existencial» y los principios básicos de la dignidad humana y libre desarrollo de la personalidad. También inciden en su contenido los derechos de propiedad, la libertad de empresa y otros derechos subjetivos como integridad física y moral, intimidad, la libertad de residencia, la inviolabilidad del domicilio, etc. (García Macho, 2009: 69). Si la satisfacción de este derecho —calificable de «derecho medial»— refuerza la eficacia material de los principios y derechos aquí enunciados, su vulneración afecta a la integridad física y psíquica de la persona, a la vida personal y familiar y al libre desarrollo de la personalidad (Pisarello, 2009: 2). No cabe dudar que se trata de un derecho de primerísima importancia para el logro de una existencia material digna (De la Cabeza Mena, 2017:2).

El barómetro del CIS de julio de 2025 sitúa la vivienda como uno de los principales problemas de la ciudadanía<sup>1</sup>. El informe titulado «Prevención y atención de la exclusión residencial», que cuenta con el patrocinio del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, pone de manifiesto la existencia de problemas estructurales en materia de acceso a la vivienda que exigen una intervención decidida y urgente por parte de los poderes públicos<sup>2</sup>. Los más recurrentes son: a) La dificultad de acceso a una vivienda digna, adecuada y asequible por determinados segmentos poblacionales vulnerables; b) La reducción de los contratos de alquiler o incrementos desmedidos de los precios; c) La incapacidad de las administraciones públicas para garantizar las prestaciones derivadas del derecho a la vivienda.

1 Estudio 3517, de julio de 2025.

2 Informe disponible en: <https://www.provivienda.org/wp-content/uploads/prevencion-y-atencion-de-la-exclusion-residencial.pdf>.

Este artículo propone un análisis sistemático del estatuto constitucional del derecho a la vivienda en su dimensión subjetiva y objetiva que demuestre la obsolescencia del régimen jurídico vigente y la urgencia de activar el mecanismo de la reforma constitucional que posibilite dejar atrás su condición de «derecho social en obras» y ser aquello que es: un auténtico derecho constitucional (González Ordovás, 2013: 51).

## II. EL CONTENIDO MATERIAL DEL DERECHO A LA VIVIENDA DEL ARTÍCULO 47 CE: UNA INTERPRETACIÓN EXTENSIVA DE SUS DIMENSIONES SUBJETIVA Y OBJETIVA

La vivienda definida como derecho constitucional es una de las múltiples novedades incorporadas a la CE (Villanueva Turnes, 2015:81). En su proceso de redacción y aprobación final se tuvieron en cuenta los precedentes regulatorios del Derecho comparado portugués y alemán y que sirvieron al legislador constituyente para introducir, entre otras cuestiones, dos innovaciones no menores en el estatuto constitucional de este derecho social: la prohibición del abuso en la utilización del suelo y la atribución a la comunidad de las plusvalías del suelo no ocasionadas por el trabajo o la inversión (Escobar Roca, 2012: 1273; López Ramón, 2014:49).

El texto definitivo del artículo 47 CE presenta la siguiente redacción: «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».

El primer elemento de análisis es el derivado de la ubicación sistemática del artículo 47 CE que, como es archiconocido, se encuadra en el Capítulo III, Título I CE bajo la nomenclatura «De los principios rectores de la política social y económica». La polémica en torno al estatuto y garantías de los derechos sociales es uno de los temas más ampliamente discutidos en sede doctrinal (Rico-Ruiz Rico, 1991: 172; Cascajo Castro, 1988:21; Revenga Sánchez, 2009: 99; Ponce Solé, 2013: 21). Parte de la academia considera que se está ante un «derecho en potencia» que requiere inexcusablemente de la intervención del legislador para su transformación en derecho subjetivo con un contenido mínimo exigible (Aba Catoira, 2018: 2; Álvarez-Ossorio Micheo, 2012: 780). En este sentido suelen ser definidos, de forma apresurada y con argumentos anacrónicos como derechos aparentes o prometidos o declaraciones retóricas ineficaces jurídicamente, por citar las críticas más comunes (Abramovich y Courtois, 2014:21; Almagro Castro, 2023: 127; Morales, 2015: 85). En palabras de Prieto Sanchís, se estaría ante una especie de «desconstitucionalización» con base en la propia norma fundamental, que no pasaría en este campo de ser una bienintencionada recomendación (Prieto Sanchís, 2004:51).

La interpretación «clásica» del artículo 53.3 CE, calificable de reducto mitológico, es aquella que convierte a los principios rectores *ab initio* en aspiraciones de evidente dimensión social cuya transformación en realidad judicial exigible frente a los tribunales se hace depender directamente y en su totalidad del representante político de la sociedad (D'Atena, 2009:458; Oehling de los Reyes, 2017: 1102). Corresponde a los poderes legislativo y ejecutivo respectivamente discutir, planificar y ejecutar la política pública que dote de contenido y eficacia al artículo 47 CE. El desarrollo de esta política se halla condicionada por los complejos equilibrios financieros y presupuestarios consustanciales a la acción legislativa.

Como es bien sabido, el principio de distinción funcional opera en un doble sentido: a) En sentido negativo, como límite al desarrollo del poder para su contención y equilibrio; b) En sentido positivo, para optimizar el cumplimiento de los objetivos funcionales de cada poder con base en el diseño previo y eficiente de instituciones y procedimientos adecuados al logro de las finalidades definidas (Ponce Solé, 2008:80).

La falta de legitimidad democrática, los límites de la distinción funcional, las dificultades técnicas y las complejidades de la política económica son argumentos de peso que impiden un intervencionismo directo del TC y la jurisdicción ordinaria en materia de cumplimiento de derechos sociales (Díez Picazo, 2021: 61). Dicho esto, no hay que tomar esta afirmación como un dogma inamovible que, de ser así, conllevaría como efecto indeseable la imposibilidad de control alguno y la abdicación del Derecho en favor del jardín secreto de la política (Prieto Sanchís, 2004:71).

En este campo, espinoso como pocos, hay que ponderar los siguientes argumentos favorables al establecimiento de ciertos controles judiciales sobre la actividad de los poderes legislativo y ejecutivo: a) Las prestaciones del derecho a la vivienda no son exclusivamente de carácter económico, al incluir también la elaboración de normas y regulaciones; b) La existencia de límites estructurales a los poderes constitucionales como los establecidos por el artículo 712 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa (en adelante, LJCA) que prohíbe a los tribunales sustituir la discrecionalidad administrativa<sup>3</sup>; c) Las prerrogativas del TC derivadas de los artículos 24 y 106.1 CE y de las funciones que la propia CE otorga al Alto Tribunal<sup>4</sup>; d) La previsión de obligaciones de medios, no de resultados, que únicamente surgirán si así lo establecen los poderes legislativos y ejecutivos en desarrollo del artículo 47 CE (Ponce Solé, 2008: 83).

Cabe añadir un argumento dogmático *a fortiori*: la interpretación extensiva del artículo 53.3 CE con base en la consideración de la salud, vivienda y

3 Art. 71.2 LJCA. Los órganos jurisdiccionales no podrán determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de los que anulen ni podrán determinar el contenido discrecional de los actos anulados

4 Art. 106.1 CE. Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican.

medioambiente por el constituyente como derechos que comparten un objetivo esencial: facilitar la autonomía privada y política del individuo. La cláusula del artículo 53.3 CE también ha de interpretarse en conexión con la vinculatoriedad jurídica derivada de la cláusula del Estado democrático y social del artículo 11 CE y el principio de igualdad material del artículo 9.2 CE.

De esta interpretación extensiva y sistemática no debe deducirse, en atención a los límites derivados del artículo 53.3 CE y la finitud de los recursos económicos del Estado, la pretensión de una exigibilidad total. El legislador estatal y/o autonómico está potencialmente capacitado, de acuerdo con el propio 53.3 CE, para reconocer un derecho subjetivo a la vivienda que incluyese la garantía jurisdiccional de recurrir al orden contencioso-administrativo. Ello no eliminaría, *ipso facto*, los límites materiales a la obtención de vivienda de forma universal, siendo el procedimiento administrativo el que determinase en cuales casos correspondería otorgar tal prestación. Un criterio hermenéutico plausible sería la ponderación del mínimo social exigible vinculado a la reserva de lo posible como garantía de la libertad individual (Pelingeiro, 2014: 193).

La interpretación literal del artículo 47 CE en conexión sistemática con el artículo 53.3 CE permite afirmar la existencia de diferentes obligaciones de medios que recaen sobre los poderes públicos: a) De no hacer, consistentes en el respeto integral al derecho evitando su vulneración; b) De hacer, que incluye prestaciones vinculadas al desarrollo de normas de carácter general dirigidas a hacer efectivo el derecho, la evitación de la especulación, la protección del interés general y una prestación amplia de carácter no normativo encaminada a la promoción de las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho.

La jurisprudencia del TC sobre la naturaleza jurídica de los principios rectores es el otro vector de análisis para concretar el grado de vinculación de los poderes públicos y su exigibilidad. En este sentido, el Alto Tribunal ha optado por extremar la cautela derivada del principio de auto restricción y declarar su incompetencia para fiscalizar el margen de apreciación que le corresponde al legislador democrático o para examinar la oportunidad de la medida legal en términos de adecuación o idoneidad<sup>5</sup>.

Parecería ponerse de relieve, siguiendo a Prieto Sanchís, una virtualidad y una insuficiencia en la doctrina del Alto Tribunal. Mediante la virtualidad los principios rectores son entendidos como normas objetivas que posibilitan la acción estatal y sirven de cortafuegos a hipotéticas lesiones de derechos y libertades de no existir tales normas. La insuficiencia se refiere a que tales principios sirven en mayor medida para respaldar al legislador en casi todo tipo de decisiones y, paralelamente, para que ninguna política tenga carácter obligatorio (Prieto Sanchís, 2004:67). Hay, lógicamente, excepciones a esta regla general, como la protección del sistema de Seguridad Social del artículo 41CE, que impone al

5 *Vid.*, entre otras, SSTC 152/88; 119/14; 8/15.

legislador un núcleo o reducto indisponible a su acción regulatoria, si bien condicionado a la «conciencia social de cada tiempo y lugar<sup>6</sup>».

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional español se ha mostrado dubitativa a la hora de incorporar las innovaciones hermenéuticas de tribunales pertenecientes a la cultura constitucional europea. En este sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha desarrollado una interesante doctrina consistente en la protección indirecta de los derechos sociales por su evidente conexión con derechos fundamentales *stricto sensu*. Esta técnica se conoce en términos populares como la *protección por Ricochet*. El argumento de fondo consiste en la importancia de la protección de los derechos sociales y su evidente conexión con derechos civiles expresamente consagrados en el Convenio Europeo (Morte Gómez, 2018:553).

El Tribunal Constitucional portugués también ha innovado en materia de protección jurisdiccional de los derechos sociales, poniendo el foco en la libertad de configuración del legislador, los límites a la reversibilidad de los derechos sociales y el principio de proporcionalidad como medida de control de la constitucionalidad del acto legislativo con base en la cláusula del Estado Social y otros principios estructurantes del ordenamiento jurídico como la dignidad humana (Ponce Solé, 2015:1).

De la doctrina nacional y la jurisprudencia comparada se puede extraer una conclusión de primer orden: los principios rectores y los derechos sociales no son espacios inmunes a la protección jurisdiccional (García Macho, 1982:147). En este sentido, el ordenamiento español cuenta con instrumentos internos y un acervo jurisprudencial internacional dignos de atención que permiten reforzar la justiciabilidad, siquiera parcial, de los derechos sociales y en particular del derecho a la vivienda (Muñoz Pérez, 2019: 47). Dicho en términos directos: el enunciado del derecho constitucional a la vivienda no es, en modo alguno, un *flatus vocis* desprovisto de virtualidad jurídica. Cabe recordar que el TC, en su STC 12/94, afirmó que la Constitución consagra derechos reales y efectivos, no teóricos o retóricos; en consecuencia, el artículo 47 CE despliega una eficacia tridimensional: limita, orienta y atribuye competencias a y sobre los poderes públicos (Vaquer Caballería, 2011:52).

La lectura del encabezamiento del artículo 47 CE se abre con la declaración «Todos los españoles». Esta expresión ha de ser interpretada evolutivamente a la luz de la realidad sociológica y económica de la población española. En líneas generales, cabe hablar de tres estratos socioeconómicos: a) El compuesto por aquellos ciudadanos con renta suficiente para acceder a una vivienda sin necesidad de la intervención del poder público; b) Aquellos que necesitan de políticas de protección para el acceso a la vivienda a través del mercado, precisando de apoyo financiero y/o de la iniciativa pública que fomente parques de vivienda pública asequible; c) Un sector de ciudadanos afectados por graves problemas de

6 Vid. SSTC 37/94; 86/85 respectivamente.

infravivienda, exclusión social y escasos niveles de renta que precisan de políticas específicas para poder acceder a la vivienda. La intervención pública debe priorizar, ante la evidencia de la limitación de recursos, a los sectores sociales especialmente vulnerables, en atención a las obligaciones derivadas de la interpretación finalista de la cláusula del Estado social del artículo 1.1 CE y el principio de igualdad material del artículo 9.2 CE (Muñoz Castillo, 2000:79).

Esta expresión también plantea algunos problemas respecto al alcance y límites de la dimensión subjetiva del derecho a la vivienda de los extranjeros. La redacción, hoy día calificable de anacrónica, se justifica por la estructura social y demográfica del momento. A finales de los años setenta España era un país en que la emigración superaba con mucho a los inmigrantes que decidían residir en territorio español, los conocidos como «extranjeros turísticos». No sería hasta 1986 cuando el país inició con la entrada en la futura Unión Europea un proceso acelerado y sin retorno de transformación económica, social y demográfica (Valero Matas, 2014:12).

Una interpretación literal y restrictiva del encabezamiento significaría la exclusión de los extranjeros de la titularidad del derecho a la vivienda. Por el contrario, una lectura sistemática y evolutiva del texto constitucional posibilita una lectura más acorde con la realidad sociodemográfica española y atenta a las posibilidades hermenéuticas que ofrecen determinados principios estructurantes del texto constitucional. Optar por esta técnica hermenéutica posibilita, a su vez, reforzar la idea de «Constitución material» como texto con normas diferentes dotadas de idéntico sentido: decirle al poder como debe organizarse y qué puede y debe, en ocasiones, decidir.

En primer lugar, el principio de igualdad material del art. 9.2 CE mandata a los poderes públicos la remoción de los obstáculos que dificulten la igualdad y libertad de los individuos y grupos que conforman la sociedad. En segundo lugar, el principio de la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad del art. 10.1 CE presentan también una conexión obvia con el derecho a la vivienda. No hay como negar que disponer de un espacio físico adecuado, salubre y seguro es *conditio sine qua non* para el logro de la igualdad y el desarrollo autónomo del plan de vida elegido (Forns i Fernández, 2022:587).

Es un lugar pacífico en la doctrina afirmar que el ecosistema de los derechos ha de leerse en base a dos características irrenunciables: interdependencia y complementariedad, notas que permiten realizar una lectura integradora, evolutiva y sistemática del texto constitucional; de esta forma se refuerza la eficacia material del conjunto de los derechos individuales. El derecho a la vivienda, en su condición de «derecho medial», también incide en la eficacia material de derechos civiles de titularidad universal como el derecho a la intimidad, la inviolabilidad del domicilio, el derecho a la salud, a un medioambiente adecuado, etc. (Tajadura Tejada, 2021: 49; Muñoz Pérez, 2019:43). No escapan a estas consideraciones la existencia de otras dimensiones propias del ámbito privado dignas de protección y que generan tensión con la dimensión pública del derecho a la vivienda, como



su consideración de bien de consumo e inversión que, por razones de oportunidad, serán objeto de un cometario sucinto más adelante (Anderson, 2021:84).

La definición de la titularidad del derecho por los extranjeros se resuelve acudiendo a su estatuto jurídico de referencia en materia de derechos y libertades: la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social<sup>7</sup>. Esta ley no es inmune a la catalogación del derecho a la vivienda realizada en sede de Constitución y a la jurisprudencia del TC en la materia. El art. 13, relativo al derecho a la vivienda de los extranjeros, afirma que

Los extranjeros residentes tienen derecho a acceder a los sistemas públicos de ayudas en materia de vivienda en los términos que establezcan las leyes y las Administraciones competentes. En todo caso, los extranjeros residentes de larga duración tienen derecho a dichas ayudas en las mismas condiciones que los españoles.

El texto de la ley es conciso respecto a los requisitos objetivos exigidos para acceder al régimen de ayudas: la residencia legal y la residencia legal de larga duración. La primera es requisito básico para ser considerado potencial beneficiario del sistema de ayudas; en sentido contrario, quedan fuera del sistema de ayudas los extranjeros en situación de irregularidad. Más generoso se muestra el legislador con los residentes de larga duración, quienes disfrutarán del sistema de ayudas en las mismas condiciones que los españoles. En definitiva, la residencia legal, no la nacionalidad o la ciudadanía, es el criterio de referencia para acceder al sistema de ayudas públicas que constituyen el núcleo duro de las prestaciones del derecho a la vivienda (González Ordovás, 2018:617).

El objeto del derecho incluye una expresión rodeada de cierta vaguedad semántica: el disfrute de una vivienda digna y adecuada. La prerrogativa de disfrutar es un concepto de mayor contenido que la mera concepción dominical de la vivienda. Se extiende a otras fórmulas que, a través de políticas públicas o legislación permitan tanto el acceso a la propiedad como la posesión por vía de arrendamiento o figuras similares.

Mayor complejidad reviste la concreción de la idea de vivienda digna y adecuada. Sí resulta evidente la necesidad de interpretarla a la luz del principio de dignidad humana del art. 10.1 CE. La dignidad ha de entenderse en su acepción objetiva y supone que los poderes públicos han de garantizar unos estándares generales de habitabilidad espacial y externa válidos para cualquier persona, es decir, centrados en los aspectos que atañen a la vivienda en sí. La característica de adecuada, de evidente dimensión subjetiva, gira alrededor de las circunstancias específicas —personales, familiares, sociales, económicas— de los hipotéticos beneficiarios (Muñoz Pérez, 2019:51).

7 El texto consolidado de la ley se encuentra disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544>. (última consulta el 31/01/2024)

La noción de vivienda adecuada es un concepto que siendo difuso permite establecer un contenido técnico mínimo. Alude a un espacio íntimo que resulte seguro, iluminado, ventilado y con infraestructuras básicas de mínima calidad que permita acceder a unos servicios básicos mínimos. Todo ello, lógicamente, a un precio accesible y razonable.

El cumplimiento del mandato constitucional se proyecta en dos direcciones complementarias: a) El logro de unas condiciones tangibles de habitabilidad y confort en el espacio físico que permita un adecuado desarrollo de la vida personal y familiar; b) La existencia de un entorno que cuente con un estándar aceptable de infraestructuras, servicios y equipamientos públicos (Villanueva Turnes, 2015:83). Dicho en términos directos: el derecho a la vivienda puede ser entendido como el «derecho a habitar», es decir, el derecho a vivir en un ambiente donde la dignidad no se vea socavada por carencias estructurales del entorno. La visión más compatible con su contenido es aquella que parta de una concepción integral e integradora y actúe como barrera frente a la exclusión social.

La dimensión objetiva del derecho a la vivienda se refleja en la existencia de dos mandatos complementarios que habrán de ser observados en el desarrollo legislativo: respetar el interés general para impedir la especulación y garantizar la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos. Estos mandatos actúan como contrapesos a tentaciones ultraliberales siempre presentes en el mercado del suelo y a una intención socializante: la comunidad como beneficiaria de los fines e incrementos de rendimiento de los suelos destinados a uso urbano. Tales contramedidas no deben ser entendidas como premisas interpretativas de un concreto modelo urbano, prerrogativa que entra dentro de la libertad de configuración del legislador, a quien corresponderá su concreción en atención a los momentos y sensibilidades ideológicas. *A sensu contrario*, el interés general y la prohibición del trato especulativo del suelo constituyen límites sustantivos a aquella legislación que adopten criterios al margen del interés general o carezcan de controles verificables contra el uso especulativo del suelo (Ruiz Rico-Ruiz, 2008:33).

La legislación previa a la CE —Ley de 2 de mayo de 1975, de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana— hizo hincapié en el combate al precio excesivo mediante el incremento de la oferta de suelo disponible y la incorporación de nuevas formas de actuación de la iniciativa privada. Con ello se contribuiría a reducir la especulación, entendida como la retención interesada de suelo por parte de los actores dominantes. Propiciar una mayor oferta de suelo urbanizado supondría disminuir el precio final de las viviendas.

Otras actuaciones, paralelas a la contención del precio del suelo, estuvieron orientadas al incremento de la oferta de vivienda mediante la construcción de viviendas en régimen de protección, las casas económicas, las viviendas bonificables, las viviendas de renta limitada, las subvencionadas, de tipo social y las viviendas de protección oficial del Real Decreto Ley 31/1978, que vino a unificar todas las categorías de viviendas de protección en esta última modalidad (Muñoz Castillo, 2000:39).

Estos antecedentes hicieron necesario la inclusión de este mandato constitucional con el fin de vincular a los poderes públicos para que a través de una política eficiente de ordenación del suelo combatan la especulación. Este mandato se convierte en pieza necesaria, pero no suficiente, de la consecución del objetivo declarado por el art. 47 CE: conseguir que todos los españoles puedan disfrutar de una vivienda digna y adecuada (Gómez-Ferrer Morant, 2018:1396). Los desarrollos legislativos han tenido un resultado desigual y han estado orientados a varias líneas de acción: a) La liberalización de suelo para aumentar la oferta y, así, bajar el precio; b) La vinculación del derecho a la vivienda con la función social de la propiedad del suelo; c) La reserva de suelo para la promoción de vivienda protegida. Otras medidas como la inclusión de un «paquete anticorrupción» en el ámbito local a través de la Ley 8/2007 han tenido un resultado magro en la promoción del interés general y el combate a la especulación, sea por su carácter coyuntural o por falta de aplicación tras la brutal crisis de 2008 (Trujillo, 2018:856).

Mayor complejidad reviste la tensión que se produce entre ambos mandatos constitucionales y otros derechos subjetivos como el derecho a la propiedad privada del art. 33 CE y la libertad de empresa del art. 38 CE. Uno y otra se ubican en la Sección II, Capítulo II del Título I, reservada a los derechos subjetivos y cuyo régimen jurídico, establecido en el art. 53.1 CE, les otorga dos garantías archisabidas y de primer orden: la reserva de ley y el respeto al contenido esencial (Medina Guerrero, 2018: 1456). Toda restricción que el legislador pudiera operar con base en los mandatos constitucionales del art. 47 CE ha de respetar las facultades de uso, dominio y explotación que hacen reconocible al derecho a la propiedad privada y las libertades de planificación y definición de resultados empresariales inherentes al art. 38 CE. Dicho en términos directos: este estatuto jurídico reforzado los convierte, *ipso facto*, en moduladores de la naturaleza intervencionista característica de los derechos sociales (Méndez Juez, 2023:113).

Esta realidad no se convierte en obstáculo insalvable para que la noción de vivienda digna del art. 47 CE y la función social de la propiedad del art. 33.2 CE otorguen competencias a los poderes públicos para imponer determinadas restricciones a los propietarios en el ejercicio de algunas facultades de disposición o transferencia, en especial en materia de vivienda sujeta a algún tipo de protección pública (Sainz Cantero Caparrós, 2023:656; Vaquer Caballería, 2025: 147). Si la vivienda digna alude a características tangibles del espacio físico que la constituye, la función social ha de entenderse como frontera del ejercicio de las atribuciones otorgadas al propietario orientadas a la promoción de la paridad socioeconómica. Estas limitaciones, no obstante, se hallan condicionadas en su definición y extensión a las circunstancias socioeconómicas e históricas del momento (Rodotà, 1986:275; Pereña Pinedo, 2005:179).

Estas obligaciones están presentes, por ejemplo, en el art. 7.1 del Código Civil, que conmina al ejercicio de los derechos en atención a las exigencias derivadas de la buena fe. En su condición de declaración general actúa como

limitación de la autonomía privada y genérica al ejercicio de los derechos. Este mismo artículo, en su numeral 2º prohíbe el ejercicio antisocial del derecho que suponga por acción u omisión un daño a un tercero, dando lugar a la indemnización y la implementación de las medidas administrativas y/o judiciales que reconduzcan tal situación. El abuso del derecho es una teoría que se construye bajo un concepto difuso que requiere de evaluación por el intérprete correspondiente; por su parte, el ejercicio antisocial requiere de la concurrencia de un daño a un interés de un tercero no protegido por la prerrogativa del derecho que se actúa y la inmoralidad y antisocialidad del mismo (Díez-Picazo, 1992:8).

En definitiva, el art. 47CE es expresivo de una dialéctica clásica en el mundo del Derecho: las tensiones eternas entre la dimensión pública y privada de los bienes jurídicos que moldean la acción social y representativos de las dos corrientes ideológicas de referencia: la liberal y la socialdemócrata. Sí resulta defendible la existencia de un límite constitucional manifiesto: la preservación del interés general. Para ello, la CE establece un método de intervención pública, la regulación de los usos del suelo y una finalidad derivada de esa competencia: impedir la especulación.

### III. LA IMPRORROGABLE REFORMA DEL MARCO CONSTITUCIONAL VIGENTE

El análisis del estatuto constitucional del derecho a la vivienda de los dos apartados precedentes arroja una conclusión difícilmente negable: el régimen vigente es obsoleto en términos jurídicos y disfuncional en términos sociales. La proclamación del Estado español como Estado social en el art. 11 CE, las exigencias derivadas del art. 9.2 CE y la condición del derecho a la vivienda como derecho medial y requisito inexcusable para una vida digna exigen, *per se*, un nivel de protección y garantismo acorde a su naturaleza jurídica de derecho constitucional de primer orden (López Garrido, 2024: 19). A estos argumentos cabe añadir uno sociológico de carácter dramático: la crisis de vivienda que atenaza a España exige una respuesta multifactorial que debe comenzar por la reforma de las normas constitucionales<sup>8</sup>. La paradoja que encierra la afirmación del Estado español como Estado Social, la consagración del principio de igualdad material del art. 9.2 CE, la relevancia contrastada del derecho a la vivienda como derecho medial y la insuficiencia de las garantías normativas y jurisdiccionales establecidas en la norma

8 Sobre la carestía y el encarecimiento de la vivienda en España, cf. el Informe de 2024 del Banco de España, donde entre otros factores alerta del desfase entre oferta y demanda, que alcanza las 700.000 unidades y, en consecuencia, la escalada de precios ante la falta de oferta. Datos disponibles en: <https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/IntervencionesPublicas/DirectoresGenerales/economia/Arc/Fic/IIPP-2024-04-23-gavilan2-es-or.pdf>. De igual forma, cf. el Editorial de El País de 26 de mayo, disponible en <https://elpais.com/opinion/2025-05-26/la-vivienda-no-puede-esperar-mas.html>.

constitucional es insostenible por más tiempo. El contraste entre norma y realidad en materia de vivienda es de tal magnitud que hace de la reforma constitucional una medida improrrogable.

Esta afirmación exige superar dos dificultades de orden diferente: la primera, qué nivel de garantías normativo-jurisdiccionales atribuir al derecho a la vivienda. La segunda es de orden práctico: ¿qué mecanismo de reforma utilizar? Esta segunda, no obstante, se resuelve al pronunciarse sobre la primera variable. Empecemos por responder a la primera cuestión.

Parte expresiva de la doctrina, con los profesores López Garrido y Martínez Alarcón a la cabeza, aboga por una suerte de *fundamentalización* del derecho a la vivienda que, en una síntesis apresurada, traería consigo ventajas teórico-prácticas dignas de consideración<sup>9</sup>. La primera alude al reconocimiento de un contenido esencial o mínimo al margen de los vaivenes de la *reserva de lo posible* que, en el ámbito social, suele venir acompañado de retracciones y recortes en materia de prestaciones (Almagro Castro, 2023:174). De esta forma, los poderes públicos se verían comprometidos, *ope Constitutione*, a satisfacer aquellas prestaciones mínimas inherentes al contenido esencial que evitaría retracciones injustificadas. En este punto, autores como García Roca apelan a la fundamentalización de otros principios rectores que, como el derecho a la salud y la seguridad social ya vienen, *de facto*, comprometiendo un alto nivel de recursos públicos de forma sostenida (García Roca, 2014:39).

La segunda ventaja dice relación con el conflicto que rodea al intrusismo judicial en materias reservadas a los operadores políticos y, en especial, al legislador. La práctica judicial de garantizar determinadas prestaciones cuando estas no son derechos se vería sustituida por la legitimación de los esfuerzos jurisdiccionales orientados a preservar un contenido esencial reconocible y los recursos precisos para ello. De esta forma, esta actividad se presentaría como una acción netamente jurisdiccional y no política. Un tercer efecto positivo, complemento del anterior, sería la ampliación del debate acerca de la *fundamentalización* de los principios rectores al conjunto de los tribunales, y no solo a aquellos más proclives a su interpretación extensiva allá donde no se encontraba positivizado (Martínez Alarcón, 2024:106).

Las razones en favor de la *fundamentalización* del derecho a la vivienda son de tal magnitud que exigen la respuesta urgente del legislador de reforma. En primer lugar, se trata de un derecho medial intrínsecamente ligado a la dignidad humana y clave de bóveda del ejercicio de otros derechos fundamentales, como ya se ha puesto de manifiesto. A ello se suma el carácter restrictivo de la jurisprudencia del TC, también apuntado, que ha cerrado las puertas a interpretaciones extensivas sobre su

9 Es de especial interés y constituye una saludable novedad el libro coordinado por el profesor López Garrido sobre la reforma de los derechos sociales y su transformación en auténticos derechos fundamentales. López Garrido, D. *Los nuevos derechos sociales fundamentales. Una propuesta de reforma constitucional*. Madrid: CEPC, 2024.

contenido material y exigibilidad por vía judicial. Por último, y no menos relevante, la crisis estructural de vivienda cuasi medio exige una respuesta adecuada a la magnitud de un problema social largamente ignorado. La Constitución, conviene recordar, conserva su vocación de norma integradora y garantía de la paz social si sus contenidos reflejan las condiciones sociales y conservan ciertas condiciones materiales de existencia para la mayoría social. De lo contrario, corre el riesgo de perder su fuerza normativa y con ello parte de su legitimidad funcional y social.

La segunda pregunta que planteábamos está condicionada por un presupuesto fáctico de peso en el constitucionalismo español: la aversión del legislador a hacer uso del mecanismo de la reforma constitucional y las complejidades inherentes al Título X de la Constitución<sup>10</sup>. A estos factores ha de añadirse otro no menos relevante: la reforma constitucional carece de propiedades taumatúrgicas y no es la solución definitiva a los problemas que aquejan a la vivienda como derecho real y efectivo. Pero, como exige la buena teoría constitucional, tratándose de una norma constitucional por ella hay que empezar.

*Prima facie*, el concepto de reforma constitucional alude a una técnica diferenciada de modificación o derogación de las normas constitucionales que la hace resistente al radio de acción y cambio del legislador ordinario y que es trasunto de la compleja relación entre constitucionalismo y democracia. Su trascendencia es tal que la ausencia de cláusulas de reforma le negaría a la Constitución su condición de norma suprema, al resultar indistinguible de la ley y quedar a disposición del legislador (Pérez Royo, 2003:215). Como instituto de uso esporádico y extraordinario, debe aparecer cuando el proceso político de aplicación de la Constitución y el proceso jurídico de interpretación resultan inadecuados para la adaptación del texto constitucional al tiempo, inductor de cambios sociales inherentes al sistema democrático (Tajadura Tejada, 2020: 100).

La reforma constitucional del art. 47 CE serviría al logro de uno de los objetivos básicos del texto constitucional: la adecuación entre la realidad jurídica, política y social que, salvo querer incurrir en la famosa *ilusión del jurista*, han alcanzado un grado de tensión y distorsión difícilmente sostenible en el tiempo. Debe hacerse una advertencia: no se defiende aquí en modo alguno una suerte de «reformismo constitucional mágico» como solución autosuficiente al problema de la vivienda en España. Pero, y no es menos cierto, es tiempo de abandonar la consideración de concebir a la Constitución como una ley poco menos que eterna e inmutable.

10 La práctica de la reforma constitucional en España se reduce a tres operaciones de distinto significado, propósito y envergadura articulados por vía del artículo 167 CE. Las dos primeras obedecieron a obligaciones derivadas de la pertenencia a la Unión Europea: la acomodación del derecho electoral al Tratado de la Unión Europea mediante la reforma del artículo 13.2 CE y la constitucionalización expresa del principio de estabilidad presupuestaria y financiera en el artículo 135 CE. Si la primera reforma resultó aséptica y de escasa trascendencia práctica, la segunda tuvo y mantiene consecuencias estructurales para la sostenibilidad y desarrollo del Estado Social en España, esa larga marcha inacabada. Por último, ha habido que esperar hasta 2024 para atender una demanda histórica en favor de la dignidad de las personas con discapacidad mediante la reforma del artículo 49 CE.

Como es bien sabido, y este medio siglo democrático ha confirmado, la reforma constitucional del Título X es un modelo dual atípico y deficitario en términos de técnica jurídica (De Otto, 2007:59). El único artículo imprescindible es el 167 CE que, también es archisabido, contiene el procedimiento «ordinario» y lógico de reforma de la Constitución. En este dispositivo se contiene la idea del constituyente sobre el grado de rigidez, los obstáculos a salvar para la renovación o preservación del consenso constitucional, el rol de las cámaras legislativas o la imbricación de las instituciones representativas con las propias de la democracia directa (Gómez Orfanel, 2018: 2258). Su importancia, de por sí evidente, ha ido creciendo con el paso del tiempo al mostrarse como el único operativo en términos materiales.

En línea con el comentario precedente, la tesis que aquí se sustenta pasa por la activación del mecanismo ordinario de reforma constitucional del art. 167 CE por una razón de fuerza mayor: el art. 168 CE se ha convertido en estos cuasi cincuenta años en una suerte de trampantojo constitucional carente de operatividad práctica. Propugnar la reubicación del derecho a la vivienda en el apartado correspondiente a los derechos fundamentales *stricto sensu* sería incurrir en una suerte de «constitucionalismo mágico» carente de todo sentido.

La reforma del derecho a la vivienda aquí propuesta no afectaría a su estructura de principio y a su ubicación actual dentro del Capítulo III del Título I. Ha de tener, como elemento principal, la ampliación de las garantías propias del art. 53.1 CE: contenido esencial, tutela judicial y, como propone el profesor Garrido López, extender la garantía del recurso de amparo en los términos previstos en el artículo 53.2 CE. La propuesta, ambiciosa en términos de garantismo jurídico, no está exenta de problemas técnicos y operatividad material. La primera garantía, el respeto al contenido esencial, implica a los diferentes operadores políticos y jurídicos y, en última instancia, será labor hermenéutica del TC. Un efecto derivado esperable sería el aumento de la carga de trabajo del TC en los primeros tiempos. Pero, y como apunta acertadamente la profesora Martínez Alarcón, el requisito de la especial trascendencia constitucional del art. 53.2 CE puede operar como filtro estabilizador en el medio plazo (Martínez Alarcón, 2024: 119; López Garrido, 2024: 24).

Otras medidas acordes con el principio de dignidad humana y la realidad sociológica de España sería la universalización del derecho de acceso a la vivienda —hoy día expresamente reconocida tan solo a los españoles— y la inclusión expresa de los colectivos vulnerables como potenciales beneficiarios de viviendas sociales. El Estado Social, conviene no olvidarlo, tiene entre sus principios irrenunciables el logro de la justicia y la homogeneidad social, impensables sin la garantía de un derecho a la vivienda verdaderamente accesible para los diferentes colectivos.

Para terminar, y asumiendo que se trata de un canto de sirena que incluye una buena dosis de fe constitucional, nos atrevemos a sugerir la reformulación del art. 47 CE en los siguientes términos: 1. Todas las personas tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. La Ley regulará el acceso en condiciones de igualdad y el sistema de ayudas públicas que lo faciliten. 2. Se reconoce el

derecho de acceso a la vivienda social de las personas vulnerables en atención a los requisitos que establezca la ley. 3. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerá las medidas 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. 4. Los poderes públicos establecerán las medidas oportunas para impedir la especulación.

#### IV. CONCLUSIONES

El Estado Social instituido en la CE tiene entre sus ejes cardinales la corrección de las desigualdades materiales propias del sistema capitalista, la inclusión de los diferentes colectivos que componen la sociedad y la persecución de la justicia social. Ese es el sentido del importantísimo art. 9.2 CE, una de las claves de bóveda del sistema social y democrático español. No menos relevante es el conjunto de derechos sociales que se integran en la denominada *Constitución social*, entre los que se encuentra el derecho a la vivienda.

La inclusión del derecho a la vivienda entre los principios rectores del Capítulo III, Título I de la CE tiene y mantiene consecuencias jurídicas ampliamente estudiadas por la doctrina especializada. La más relevante es la devaluación de su estatuto constitucional en contraposición, por ejemplo, con las garantías otorgadas al derecho de propiedad privada. Por su parte, la jurisprudencia restrictiva del TC ha reforzado su condición de principio rector al albur de la acción de los poderes públicos y los condicionantes económicos derivados de la «reserva de lo posible». Uno y otro factor han contribuido a la transformación de la vivienda de su condición originaria —la de derecho accesible— a privilegio al alcance cada vez de menos ciudadanos y en un problema social de primer orden.

Este estado de cosas es manifiestamente incompatible con la cláusula del Estado Social del art. 11 CE, el principio de igualdad material del art. 9.2 CE y la trascendencia que el derecho a la vivienda tiene en el ecosistema de derechos fundamentales y la idea de dignidad humana. Su condición contrastada de derecho medial, catalizador del ejercicio de otros derechos fundamentales y factor de primer orden para el mantenimiento de la paz social exigen una reforma constitucional calificable de improrrogable.

La propuesta que se plantea en este artículo toma en consideración las dificultades dogmáticas y políticas que planean sobre esta cuestión. Por ello defiende, en línea con trabajos precedentes, una reforma por la vía del art. 167 CE consistente en la *fundamentalización parcial* del estatuto jurídico del derecho a la vivienda que lo dote de las garantías otorgadas, por ejemplo, al derecho de propiedad privada. Pero va más allá: su condición de auténtico derecho fundamental lo hace merecedor de la garantía específica de los derechos fundamentales *stricto sensu*: la doble vía de tutela judicial.



La reforma constitucional del derecho a la vivienda, de la cual se ofrece una propuesta que incorpora elementos imprescindibles, no puede esperar más. Es el primer paso improrrogable para la superación de una crisis social, la de la vivienda, que está tensionando las costuras del Estado Social español y erosionando la fuerza normativa de la Constitución como norma con vocación de integración y protección de la mayoría social.

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Aba-Catoira, A.M. (2018). El acceso prioritario a la vivienda de las mujeres víctimas de violencia: derecho o demanda. *Papeles. El tiempo de los derechos*, 20, 1-31.
- Abramovich, V. y Courtois, C. (2014). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. 2ª ed. (1ª reimpresión). Madrid: Trotta.
- Almagro Castro, D. (2023). *El Estado Social en España: la larga marcha inacabada*. Comares: Granada.
- Álvarez-Ossorio Micheo, F. (2012). El derecho a la vivienda o el mito de Sísifo. A propósito del artículo 25 del Estatuto de Autonomía para Andalucía. En VVAA. *Derechos sociales y principios rectores. Actas del IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España* (pp. 779-794). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Álvarez-Ossorio Micheo, F. (2001). Los derechos fundamentales de los extranjeros en España. En Rodríguez Benot, A. y Hornero Méndez, C. (Dir.). *El nuevo derecho de extranjería: estudios acerca de la Ley Orgánica sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social* (pp. 29-74). Granada: Comares.
- Anderson, M. (2021). La doble dimensión del derecho a la vivienda en el ámbito privado: objeto especialmente protegido y límite del derecho de propiedad. *Derecho privado y Constitución*, 38, 81-117.
- Aragón Reyes, M. (2018). Artículo 1. En Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, M. y Casas Baamonde, M.E. (Dir.). *Comentarios a la Constitución Española. XL Aniversario* (pp. 29-60). Madrid: BOE/Fundación Wolters Kluwer, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia.
- Cascajo Castro, J.L. (1992). La voz Estado Social y Democrático de Derecho: materiales para un léxico constitucional español. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 12, 9-23.
- Cascajo Castro, J.L. (1988). *La tutela constitucional de los derechos sociales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- D'Atena, A. (2009). Normas programáticas y pluralismo axiológico en el derecho constitucional. *Revista de Derecho Político*, 74, 453-479.
- De Juan Asenjo, O. (1984). *La Constitución económica española*. Madrid: CEC.
- De la Cabeza Mena Estrella, Mª (2017). Crítica jurídica al artículo 47 de la Constitución española: el derecho a una vivienda digna como referente de la calidad democrática. *Revista de Estudios Jurídicos*, 17, 1-15.
- De Otto, I. (2007). *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*. 1ª ed, (10ª reimpresión), Barcelona: Ariel Derecho.
- Díez-Picazo Giménez, L.M. (2021). *Sistema de derechos fundamentales*. 5ª ed. Valencia: Tirant lo Blanch.

- Díez-Picazo Giménez, L.M. (1992). El abuso del derecho y el fraude de ley en el nuevo Título Preliminar del Código Civil y el problema de sus recíprocas relaciones. *Ius et Veritas*, 5, 5-14.
- Escobar Roca, G. (2012). El derecho a la vivienda. En Escobar Roca, G. (Dir.). *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria* (pp. 1271-1391). Navarra: Thomson-Reuters.
- Forns i Fernández, M.V. (2022). Derecho a la vivienda y emergencia habitacional en España: el rol de las Comunidades Autónomas. *Revista de Investigações Constitucionais*, 3, 579-618.
- García Macho, R. (2009). Los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda como derechos fundamentales de libertad. *Revista catalana de dret public*, 38, 67-95.
- García Macho, R. (1982). *Las aporías de los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- García Pelayo, M. (2018). La Constitución. En Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, M. y Casas Baamonde, M.E. (Dirs). *Comentarios a la Constitución Española. XL Aniversario* (pp. 32-34). Madrid: BOE/Fundación Wolters Kluwer, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia.
- García Pelayo, M. (1991). *Derecho Constitucional comparado*. Madrid: Alianza.
- García Roca, J. (2014). *Pautas para una reforma constitucional*. Madrid: Thomson-Reuters.
- Gómez-Ferrer Morant, R. (2018). Artículo 47. En Casas Baamonde, M.E. y Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. (dirs.). *Comentarios a la Constitución española. XL Aniversario* (pp.1382-1396). Madrid: BOE.
- Gómez Orfanel, G. (2108). Artículo 167. En Saiz Arnáiz, A. y Bustos Gisbert, R. *Comentarios a la Constitución española. En memoria de Pablo Pérez Tremps*. (pp. 2256-2266). Valencia: Tirant lo Blanch.
- González Moreno, B. (2002). *El Estado Social. Naturaleza jurídica y estructura de los derechos sociales*. Madrid: Civitas.
- González Ordovás, M.<sup>a</sup> J. (2018). El derecho a la vivienda: un debate que no cesa. En De Lucas, J. y Rodríguez Uribe, J. M. *Derechos humanos y Constitución* (pp.615-663). Valencia: Tirant lo Blanch.
- González Ordovás, M.<sup>a</sup> J. (2013). *El derecho a la vivienda: reflexiones en un contexto socioeconómico complejo*. Madrid: Dykinson.
- López Garrido, D. (2024). Introducción. En López Garrido, D. (coord.). *Los nuevos derechos sociales fundamentales. Una propuesta de reforma constitucional* (pp.15-24). Madrid: CEPC.
- López Ramón, F. (2014). El derecho subjetivo a la vivienda. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 102, 49-91.
- Lorey, I. (2016). *Estado de inseguridad. Gobernar la precariedad*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Martínez Alarcón, M.L. (2024). El derecho a la vivienda. El artículo 47 de la Constitución española. En López Garrido, D. (coord.). *Los nuevos derechos sociales fundamentales. Una propuesta de reforma constitucional* (pp.89-119). Madrid: CEPC.
- Medina Guerrero, M. (2018). Artículo 53. 1 La eficacia vinculante de los derechos frente a los poderes públicos; en especial, frente al legislador. En Casas Baamonde, M.E. y Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, *Comentarios a la Constitución española. XL Aniversario*. (pp.1456-1472). Madrid: Fundación Wolters Kluwer.
- Méndez Juez, M. (2023). Sinhogarismo y derecho de acceso a la vivienda en España: definición, problemática y respuesta parlamentaria. *Joacaba*, vol. 24 (1), 105-124.

- Morales, L. (2015). *Derechos sociales, constitucionales y democracia*. Madrid: Marcial Pons.
- Morte Gómez, C. (2018). Los derechos económicos y sociales en la jurisprudencia reciente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: una selección. *Teoría y Realidad Constitucional*, 42, 551-568.
- Muñoz Castillo, J. (2000). *El derecho a una vivienda digna y adecuada. Eficacia y ordenación administrativa*. Madrid: Colex.
- Muñoz Pérez, D. (2019). *Reconstrucción del derecho a la vivienda*. Madrid: Wolters Kluwer.
- Oehling de los Reyes, A. (2017). El artículo 53 de la Constitución española de 1978: esquema de la evolución y del estado de situación de sus instrumentos de garantía de los derechos fundamentales. *Revista de Derecho Político*, 100, 1099-1136.
- Pelingeiro, R. (2014). ¿La reserva de lo posible se constituye en un límite a la intervención jurisdiccional en las políticas públicas sociales? *Estudios Socio-Jurídicos*, vol.16 (2), 181-212.
- Pereña Pinedo, I. (2005). La función social del derecho de propiedad. En Bastida Freijedo, F.J. (coord.). *Propiedad y derecho constitucional* (pp.173-194). Madrid: Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España.
- Pérez Royo, J. (2003). Una asignatura pendiente: la reforma de la Constitución. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 69, 215-235.
- Pisarello, G. (2009). El derecho a la vivienda como derecho social: implicaciones constitucionales. *Revista catalana de dret public*, 38, 43-66.
- Ponce Solé, J. (2015). El Estado Social y Democrático de Derecho ante la austeridad y los recortes sociales: la jurisprudencia del Tribunal Constitucional portugués y su interés para el caso español. *Revista de Derecho Constitucional europeo*, 23, 1-11.
- Ponce Solé, J. (2013). *El derecho y la (ir)reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos. Las líneas rojas constitucionales a los recortes y la sostenibilidad social*. Madrid: INAP.
- Ponce Solé, J. (2008). El derecho a la vivienda. Nuevos desarrollos normativos y doctrinales y su reflejo en la ley catalana 18/2007 de 28 de diciembre del derecho a la vivienda. En Ponce Solé, J. y Sibina Tomás, D. (coords.). *El derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo* (pp. 65-167). Madrid: Marcial Pons.
- Porras Nadales, A.J. (14<sup>o</sup> ed.: 2024). El Estado Social. En Agudo Zamora, M. et al. *Manual de Derecho Constitucional* (pp. 567-587). Madrid: Tecnos.
- Prieto Sanchís, L. (2004). El constitucionalismo de los derechos. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 71, 47-72.
- Revenga Sánchez, M. (2009). Los derechos sociales (instrumentos de garantía en la Constitución española). *Asamblea: revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 21, 97-106.
- Rodotá, S. (1986). *El terrible derecho. Estudios sobre la propiedad privada*. Madrid: Civitas.
- Ruiz-Rico Ruiz, G. (2008). *El derecho constitucional a la vivienda: un enfoque sustantivo y competencial*. Madrid: Ministerio de Vivienda.
- Ruiz-Rico Ruiz, G. (1991). Fundamentos sociales y políticos en los derechos sociales de la Constitución española. *Revista de Estudios Políticos*, 71, 171-196.
- Sainz Cantero-Caparrós, M.<sup>a</sup> B. (2023). La redefinición del derecho de propiedad sobre la vivienda en la era de los bienes comunes. A propósito de la ley 12/2023 del derecho a la vivienda. *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, 19, 630-663.

- Schmitt, C. (2011). *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza.
- Solozábal Echevarría, J. J. (1985). Alcance jurídico de las cláusulas definitorias constitucionales. *Revista española de derecho constitucional*, 15, 79-92.
- Tajadura Tejada, J. (2021). *Los derechos fundamentales y sus garantías*, 2ª ed. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Tajadura Tejada, J. (2020). La reforma constitucional como problema. *Estudios Culturales Hispánicos*, 1, 91-113.
- Trujillo, M<sup>a</sup>. A. (2018). Artículo 47. En Pérez-Trempe, P. y Saiz Arnáiz, A. (Dirs). *Comentario a la Constitución española. 40 aniversario 1978-2018. Tomo I.* (pp.873-883). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Valero-Matas, J.A. et al. (2014). Análisis de la inmigración en España y la crisis económica. *Papeles de población*, 80, 9-45.
- Vaquer Caballería, M. (2025). La vivienda como función social y la rentabilidad como contenido esencial de la propiedad. *Teoría y Realidad Constitucional*, 55, 141-180.
- Vaquer Caballería, M. (2011). *La eficacia y efectividad del derecho a la vivienda en España*. Madrid: Iustel.
- Villanueva Turnes, A. (2015). Aproximación a la configuración jurídica del derecho a la vivienda dentro del ordenamiento jurídico español. *Opinión Jurídica*, 28, 79-90.

\*\*\*

TITLE: *The right to housing: The non-extendable reform.*

ABSTRACT: *The right to housing of article 47 EC is being the subject of an extensive doctrinal discussion about its effectiveness and functionality in containing the housing crisis affecting Spain. This article argues that its status as a guiding principle is dysfunctional, obsolete and not in accordance with its nature as a medial right, as well as a conditio sine qua non for the development of free personality and the achievement of decent existential conditions. Based on this categorization, the current article proposes a non-extendable constitutional reform consistent with the above statement and which contributes, ope Constitutione, to the redirection of a social problem that is eroding the Spanish Social State and affecting the idea itself of the normative force of the Constitution as a framework of coexistence and integration of the social majority.*

RESUMEN: *El derecho a la vivienda del artículo 47 CE está siendo objeto de amplia discusión doctrinal acerca de su eficacia y funcionalidad en la contención de la crisis de vivienda que afecta a España. El presente artículo sostiene que su condición de principio rector es disfuncional, obsoleta y no acorde con su naturaleza de derecho medial de primer orden y conditio sine qua non para el desarrollo de la libre personalidad y unas condiciones existenciales dignas. Partiendo de esta categorización, el texto propone una reforma constitucional improrrogable coherente con la anterior afirmación y que contribuya, ope Constitutione, a la reconducción de un problema social que está erosionando el Estado Social español y afectando a la propia idea de fuerza normativa de la Constitución como marco de convivencia e integración de la mayoría social.*

KEY WORDS: *Social state; social rights, right to housing, constitutional reform*

PALABRAS CLAVE: *Estado social, derechos sociales, derecho a la vivienda, reforma constitucional.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 29.05.2025

FECHA DE ACEPTACIÓN: 29.09.2025

CÓMO CITAR/ CITATION: Almagro Castro, D. (2025). El derecho a la vivienda en la Constitución Española de 1978: la reforma improrrogable. *Teoría y Realidad Constitucional*, 56, 485-504.