

LA LEY 12/23: UN PRIMER PASO PARA COMBATIR LA CRISIS DE LA VIVIENDA

The Law 12/23: A first step towards tackling the housing crisis

DAVID ALMAGRO CASTRO
Universidad de Sevilla
dalmagro@us.es

Cómo citar/Citation

Almagro Castro, David (2026).

La Ley 12/23: un primer paso para combatir la crisis de la vivienda.

Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, 30(1), 15-41.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.30.01>

Resumen

La vivienda es uno de los problemas más acuciantes del Estado social español. La crisis habitacional que afecta a la sociedad española ha motivado la aprobación de la primera ley de carácter estatal en desarrollo del art. 47 de la Constitución española. El texto ha sido objeto de valoraciones desiguales por los operadores jurídicos y la doctrina especializada. Este artículo propone un análisis crítico de sus principales innovaciones: la construcción de un marco legal homogeneizador que garantice el acceso a una vivienda digna y adecuada, la incorporación de conceptos como «gran tenedor» y «zona tensionada», y la conciliación de los elementos esenciales del derecho a la propiedad con las limitaciones derivadas de la interpretación extensiva de la función social de la propiedad.

Palabras clave

Derecho a la vivienda; vivienda digna y adecuada; gran tenedor; zona de mercado tensionada; derecho a la propiedad; función social de la propiedad.

Abstract

Housing is one of the most pressing issues facing the Spanish welfare state. The housing crisis that affects a wide range of the Spanish society has led to the adoption of the first national law developing the article 47 of the Spanish Constitution. The text has received mixed reviews from both legal practitioners and doctrine. This article offers a critical analysis of its main innovations: the creation of a standardized legal framework guaranteeing access to decent and adequate housing, the incorporation of concepts such as “large-scale owner” and “high-demand area”, and the reconciliation of the essential elements of the right to property with the limitations arising from the broad interpretation of the social function of property.

Keywords

Right to housing; decent and adequate housing; large-scale property owner; high-demand housing market; right to property; social function of property.

SUMARIO

I. ¿POR QUÉ HEMOS LLEGADO A ESTE PUNTO? A MODO DE INTRODUCCIÓN. II. EL PREÁMBULO DE LA LEY: LOS ARGUMENTOS DEL LEGISLADOR PARA REGULAR EL DERECHO A LA VIVIENDA. III. EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN LA LEY: LA PRIMACÍA DE LA DIMENSIÓN OBJETIVA SOBRE LA SUBJETIVA. IV. EL ACCESO Y EL CONCEPTO DE VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA, LA VIVIENDA SOCIAL Y LOS COLECTIVOS VULNERABLES. V. EL CONCEPTO DE GRANDES TENEDORES Y DE MERCADO TENSIONADO. VI. LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD: UNA REINTERPRETACIÓN POLÉMICA. VII. CONCLUSIONES EN ABIERTO. *BIBLIOGRAFÍA.*

I. ¿POR QUÉ HEMOS LLEGADO A ESTE PUNTO? A MODO DE INTRODUCCIÓN

El derecho como ciencia y la ley como su expresión normativa de referencia —con permiso de la Constitución— tienen como uno de sus objetivos centrales regular, ordenar y encauzar racionalmente los cambios que se producen en sociedad (Zagrebelsky, 2008: 72). La norma legal debe reflejar con la mayor exactitud posible los problemas sociales, las insatisfacciones colectivas, y ofrecer una solución que permita conciliar la pluralidad de intereses conflictivos presentes en los asuntos de mayor relevancia pública (Friedman y Landinsky, 1969: 26). En las sociedades democráticas esta misión es responsabilidad principal de los poderes públicos, quienes deben contar con los medios para la concreción de los principios básicos del ordenamiento: la libertad real y la igualdad material (Tornos, 2014: 2583).

Esta afirmación y la naturaleza del derecho a la vivienda como «derecho medial» de singular importancia para el correcto funcionamiento del ecosistema de derechos y libertades hace injustificable la inexistencia durante cuarenta y cinco años de un marco normativo estatal homogeneizador (Argelich, 2023: 30; Almagro, 2025: 485). No hay cómo negar que la inacción del legislador estatal y la dispersión normativa del autonómico, la mala praxis de los gobiernos y la rapiña de los mercados han hecho de la vivienda un problema estructural de la sociedad española (Ponce, 2023: 1; Trayter, 2023: 13; García y Nasarre, 2022: 187). Esta forma de proceder le ha valido el reproche por parte del Tribunal Constitucional (en adelante, TC o Alto Tribunal) en varias ocasiones, reiterando la necesidad de contar con una

norma básica común que sirva de parámetro de constitucionalidad frente al prolijo entramado normativo autonómico¹.

Si atendemos a los indicadores de referencia, la situación de la vivienda ha adquirido tintes de drama social. El Banco de España calcula que en 2025 el esfuerzo promedio en los hogares para acceder a una vivienda en régimen de compra ha experimentado un repunte del 24 al 34,4%. Por su parte, el esfuerzo en el alquiler se sitúa en el 38% de la renta de los hogares y se basa, como causa de referencia, en la exigua oferta del parque de alquiler de vivienda social, situado en un 2,5% del total de dieciocho millones de viviendas (Naranjo, 2023: 64)². La consecuencia directa es la existencia de 1,7 millones de familias (*circa* 9%) con dificultades para acceder a una vivienda, situación que se concentra sobre todo en los últimos quintiles de renta, con esfuerzos superiores al 50%³. Estas dificultades de acceso a la vivienda colocan a un sector de la ciudadanía en un «estado de penuria», limitando severamente la autodeterminación existencial y haciendo inaplazable la actuación decidida de los poderes públicos (Prats, 2022: 131).

Las consecuencias negativas de este estado de cosas se proyectan sobre otros bienes jurídicos relevantes para los colectivos afectados: el deterioro de la salud mental, la extensión del sinhogarismo, la segregación residencial y escolar, el aumento de la deuda privada o el retraso de la emancipación de los jóvenes españoles, a la cola de Europa hoy día (Grijalba *et al.*, 2022: 78; Méndez, 2023: 105; Hernández y López, 2015: 9). Paralelamente, los efectos se hacen notar en el crecimiento sostenido de la desigualdad intergeneracional en el ámbito familiar y social, provocando un aumento de la divergencia en la distribución de renta y riqueza dentro de los hogares (Molina, 2025: 19). Este maremágnum jurídico y social se refleja en el estado de la opinión pública, donde el 42,6% de los españoles considera la vivienda como el principal problema del país⁴.

Esta situación —estresor institucional y del Estado social— viene siendo objeto de denuncia sistemática por parte del Defensor del Pueblo, quien, año tras año, pone de manifiesto las consecuencias socioeconómicas que la crisis habitacional en España tiene para la ciudadanía, instando a los poderes públicos a implementar medidas correctivas para su reconducción⁵. La

¹ Véanse, entre otras, SSTC 16/18, 32/18, 43/18.

² San Juan (2023).

³ *El Periódico*, 18 de octubre de 2023. Datos disponibles en: <https://is.gd/7sU1qa>.

⁴ Datos del CIS de enero de 2026 (Centro de Investigaciones Sociológicas, 2026. Disponible en: <https://is.gd/y5yljE>).

⁵ Defensor del Pueblo (2025). Datos disponibles en: <https://is.gd/lyMC1x>.

inegable trascendencia que este texto legal tiene para el sostenimiento del Estado social justifica un análisis pormenorizado de algunos de sus elementos esenciales en el que, como se verá, confluyen las presiones derivadas de la creciente dificultad de acceso a la vivienda y la necesidad de compatibilizar dicho acceso con el respeto a las garantías y el contenido esencial del derecho de propiedad privada.

II. EL PREÁMBULO DE LA LEY: LOS ARGUMENTOS DEL LEGISLADOR PARA REGULAR EL DERECHO A LA VIVIENDA

En un Estado social y democrático de derecho, el preámbulo legal cumple una importante función relacionada con la justificación que en todo Estado de derecho tiene la actuación de los poderes públicos, máxime cuando impone obligaciones a los ciudadanos. Además de ello, exponer las razones políticas que motivan la intervención del legislador es una herramienta de cooperación para el intérprete en cuanto facilita averiguar la finalidad de la norma, la *ratio ultima* de sus disposiciones y la intención pretendida en caso de controversia (Tajadura, 1988: 149). En el caso de la vivienda se divide, de forma general, en tres apartados: a) el contexto normativo multinivel; b) el régimen competencial entre el Estado y las CC. AA.; c) los objetivos y contenidos de la norma (Quintía, 2017: 225). Por razones de oportunidad, nuestro análisis se centrará en las principales innovaciones de la ley en su contenido y objetivos, sin por ello descartar referencias y remisiones puntuales a las otras dos áreas de acción.

La ambición del texto legal se constata en la consecución de los siguientes objetivos: 1) la creación de un marco normativo homogéneo del derecho a la vivienda en el territorio nacional; 2) el refuerzo del acceso a la vivienda de los colectivos vulnerables favoreciendo la oferta a precios asequibles; 3) el incremento de la calidad general de las viviendas para así potenciar su salubridad y dignidad material; 4) la planificación del régimen básico de los parques públicos de vivienda, etc.⁶ Todos estos fines se dirigen a la consecución de un hito impostergable: la reversión de escasez de vivienda social en España y el fortalecimiento del acceso real y efectivo a una vivienda digna y adecuada (Naranjo, 2023: 69).

Los aspectos constitucionales abren el articulado y procuran desarrollar las competencias estatales y las múltiples conexiones con otros bienes jurídicos de primera relevancia: el derecho a la igualdad y a lo no discriminación (art. 6),

⁶ En este sentido, consultar el texto de la Ley 12/23, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda, pp. 9-10.

el derecho a la salud visto desde la perspectiva del sinhogarismo (art. 3, letra i), el derecho a la propiedad, la libertad de empresa y su relación con la función social de la propiedad que implica el deber de destinar la vivienda al uso habitacional de acuerdo con el ordenamiento jurídico y de mantenerla, conservarla y rehabilitarla con el objetivo final de hacer efectivo el ejercicio del derecho a la vivienda (art. 1.2).

El legislador acierta al definir la vivienda como un «bien esencial de rango constitucional» por los motivos que aquí, y de forma similar al preámbulo, se han expuesto y sobre los cuales no reincidiremos. También, siguiendo la línea del TC, alude a la necesidad de garantizar la función social de la propiedad y establece los deberes de los poderes públicos en la promoción del derecho a la vivienda a partir de una interpretación sistemática y finalista de principios estructurantes del Estado social como el art. 9.2 CE y otros derechos fundamentales *stricto sensu*⁷.

La consideración de la vivienda como centro de las políticas urbanas choca con el olvido de un problema general no menor: la vivienda en el ámbito rural de la conocida como «España vaciada», territorio simbólico y real que precisaría de una actuación positiva de los poderes públicos de promoción de nueva vivienda protegida dirigida a revertir este fenómeno de despoblación paulatina y continuada (Argelich, 2023: 59).

Uno de los objetivos más ambiciosos y complejos de la ley es la creación de un marco jurídico estructural que corrija la tendencia de las diferentes normativas autonómicas a responder de forma coyuntural a las necesidades sociales más perentorias en materia de vivienda (Sainz, 2023: 634). No se puede negar que el reparto competencial en esta materia —donde las CC. AA. han asumido para sí la competencia exclusiva en materia de vivienda, *ex art. 148.1.3 CE*— ha dificultado *in extremis* la creación de un marco unitario de acceso en España (Argelich, 2023: 64; Nasarre, 2022: 1).

Esta circunstancia no es desconocida para el legislador, quien en el apdo. 4 b) de la disposición final séptima incide en la aplicación de esta ley sin perjuicio de la asunción de las competencias que las CC. AA. hayan realizado para sí en los ámbitos competenciales del art. 148.1.3 CE: ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (Fuertes *et al.*, 2023: 35). Debe recordarse que la jurisprudencia del TC ha reiterado que la vivienda «no constituye un título competencial autónomo»⁸. Dicho en términos directos: la competencia exclusiva sobre vivienda en favor de las CC. AA. ha de coexistir con otros títulos estatales y autonómicos que inciden sobre tal materia, como puedan

⁷ Véase STC 93/15.

⁸ Véase, por todas, STC 37/22, FJ 4.

ser la asistencia social, el urbanismo, la fiscalidad o la legislación civil o procesal (Durbán, 2023: 2). A ello ha de sumársele el desigual ritmo de producción normativa de las diferentes autonomías, introduciéndose un factor adicional de complejidad en la inaplazable creación de un tejido normativo homogeneizador en pro de la seguridad jurídica.

Dicho esto, el legislador entiende que existe un mandato constitucional sobre el derecho a la vivienda con base en el principio de igualdad en el ejercicio de los derechos del art. 149.1.1.^a CE y la jurisprudencia constitucional vertida en las sentencias 16/2018, 32/2018, 43/2018 y 80/2018, y 79/24, entre otras. Uno y otras le sirven de fundamento para el establecimiento de «condiciones básicas y de igualdad que garanticen un tratamiento uniforme del derecho a la vivienda».

Parte de la doctrina, sin embargo, entiende que esta interpretación se basa en una lectura forzada del principio de igualdad y de la jurisprudencia del Alto Tribunal. En primer lugar, el hipotético mandato no vincula directamente a la Administración General del Estado ante la inexistencia de derecho subjetivo alguno a la vivienda. Por su parte, la jurisprudencia del Alto Tribunal aquí referida pone el acento en la no asunción por el legislador estatal de la habilitación del art. 149.1.1.^a CE antes referido. Esta decisión tiene una consecuencia directa: la no existencia en materia de vivienda de límites para el legislador autonómico desde esta perspectiva constitucional. La ausencia de contradicción no habilita, según este sector doctrinal, a extraer sin más un mandato constitucional para acometer dicha regulación (Argelich, 2023: 64). No cabe duda de que esta ley desborda con mucho el concepto de «ley de mínimos» orientada a dotar a las CC. AA. de la cobertura que en atención a la antedicha jurisprudencia les es necesaria para operar sin invadir competencias estatales. Es un texto que tiene un evidente espíritu holístico (Durbán, 2023: 9). En este sentido, y al margen de polémicas doctrinales, la STC 26/25 abre nuevas vías de prospección al volver a incidir en la competencia estatal para establecer un marco común de mínimos que reduzca la dispersión normativa⁹.

Con todo, es el considerando tercero del preámbulo el que tiene mayor interés a los efectos de este estudio: el que hace referencia a los objetivos y contenidos de la norma. La regulación homogénea de los aspectos más esenciales de las políticas de vivienda es el objetivo declarado en el arranque y para ello se propone intervenir mediante la regulación básica de los derechos y deberes de los ciudadanos, el acceso a una vivienda digna y adecuada, la garantía de la habitabilidad de las viviendas, la planificación estatal, el régimen

⁹ Véase STC 25/2026, de 24 de febrero.

de los parques públicos de vivienda, la mejora de las condiciones del consumidor en la adquisición y arrendamiento, etc. De todos ellos, no hay duda de que le corresponden al legislador la regulación básica del ejercicio de los derechos en todo el territorio nacional, la planificación estatal en materia de vivienda, el régimen legal de la vivienda protegida y la protección del consumidor.

La consecución de este amplio elenco de objetivos choca, *a priori*, con dos problemas no menores: a) la ausencia de coercibilidad de la norma frente a su incumplimiento derivada de su naturaleza potestativa; b) las reticencias manifestadas por no pocas CC. AA. a su aplicación por entender que invade sus competencias y que, como es conocido, ha provocado la interposición de varios recursos de inconstitucionalidad¹⁰. Cabe anticipar que, cualesquiera sean las medidas propuestas y las dinámicas de interacción entre ambas entidades estatales, el éxito de la ley dependerá de una acción conjunta que busque trascender sus intereses particulares. En este punto, tampoco conviene ser ingenuos con la aplicación efectiva de la ley en territorio autonómico, ya que varias CC. AA. han declarado su intención de no aplicar, por ejemplo, la calificación de zonas tensionadas, una de las medidas más trascendentes del articulado legal estatal (Gallego, 2024: 277).

III. EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN LA LEY: LA PRIMACÍA DE LA DIMENSIÓN OBJETIVA SOBRE LA SUBJETIVA

Una de las discusiones doctrinales que afectan a los derechos sociales en general y al derecho a la vivienda en particular versa sobre las consecuencias jurídicas derivadas de su condición constitucional de principio rector incardinado en el capítulo III del título I. La literatura doctrinal existente es tal —con epicentro en la fuerza obligacional y el grado de exigibilidad judicial— que carece de sentido y oportunidad volver a incidir en ello.

Como ya se ha dicho en la introducción, la Ley por el Derecho a la Vivienda representa el primer intento de concreción del derecho de los ciuda-

¹⁰ En este sentido, el PP y las CC. AA. de Andalucía, Madrid, Islas Baleares y el País Vasco han interpuesto diferentes recursos de inconstitucionalidad por invasión competencial del Estado bajo la justificación de vulneración del derecho de propiedad y la invasión de competencias del Estado respectivamente. Datos disponibles en: <https://is.gd/sz9Gvd>. De particular interés es la STC 79/24, en la cual el TC aplica la competencia exclusiva del Estado del art. 149.1.1 CE para avalar la constitucionalidad de gran parte de los preceptos impugnados, en delicado equilibrio con la competencia autonómica del 148.1.3.^a CE.

danos a una vivienda digna y adecuada con base en el art. 47 CE. Hasta la fecha, el impulso legislativo autonómico para contener la crisis habitacional se ha centrado mayoritariamente en la dimensión objetiva del art. 47 CE. Las medidas han ido dirigidas esencialmente a intervenir en el mercado inmobiliario con base en la función social de la propiedad privada del art. 33.2 CE¹¹.

En este contexto, la ley estatal se intitula como solución para garantizar el acceso efectivo a la vivienda con particular atención a los colectivos más vulnerables. El derecho a la vivienda es considerado por el legislador como un «derecho constitucional medial» y como un derecho humano fundamental que exige, para su materialización, un cambio de paradigma en la concepción jurídica de la vivienda como servicio social de interés general. La regulación de las condiciones básicas del ejercicio igualitario del derecho y el cumplimiento de los deberes en materia de vivienda y la garantía de acceso a una vivienda digna y adecuada en condiciones asequibles es un objetivo esencial del texto legal y, como ya se ha comentado, ha sido de nuevo avalado por el TC en la reciente STC 26/25.

El art. 8 contiene el grueso de los derechos reconocidos en materia de vivienda, enfocándose al reconocimiento del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada en sus diferentes modalidades de acceso. Esta afirmación —más allá de las cuestiones competenciales— no permite, y esto es lo esencial, afirmar la existencia de un derecho subjetivo en favor de los ciudadanos que venga a corregir la deficiencia estructural anteriormente apuntada. La indeterminación del contenido concreto de este derecho, la falta de identificación del sujeto pasivo o la inexigibilidad ante los órganos jurisdiccionales continúan siendo factores que lastran la dimensión subjetiva del derecho. Ítem más: el art. 8, letras b), c) y d), concreta el ejercicio del derecho otorgando a los ciudadanos la condición de demandantes de vivienda protegida y el acceso, en su caso y de acuerdo con la normativa vigente, al entramado de ayudas, subvenciones y programas que pudieran establecerse (Molina, 2025: 37).

En efecto, el legislador estatal ha optado por reforzar la regulación normativa y organizativa necesaria para garantizar la efectividad del derecho, orientándola a asegurar la accesibilidad universal (art. 13), la ampliación de las reservas de suelo para la promoción de vivienda social (disposición final cuarta), la promoción de construcción y de viviendas en régimen de alquiler

¹¹ En este punto, es de destacar la legislación autonómica vasca (Ley 3/2015, art. 7) y valenciana (Ley 2/2017, art. 2), que han ido más allá al reforzar la dimensión subjetiva del derecho a la vivienda ante situaciones de carestía de vivienda, inadecuación o inseguridad de la existente o imposibilidad de acceso por ingresos u otras circunstancias derivadas de las condiciones del mercado.

social (arts. 12.4 y 33.1b), etc. A estas medidas de fomento y planificación se suman otras con proyección sobre el contenido y límites del derecho de propiedad privada que serán objeto de análisis posterior. Dicho en términos directos: la ley estatal no supone una innovación respecto a la dimensión subjetiva del derecho, que, como se deduce fácilmente, sigue haciéndose depender de la acción del legislador autonómico.

IV. EL ACCESO Y EL CONCEPTO DE VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA, LA VIVIENDA SOCIAL Y LOS COLECTIVOS VULNERABLES

El art. 2.º establece los fines de la política pública de vivienda y, en atención a su carácter finalista, es un elemento de análisis de este estudio. El punto de partida es cristalino: la acción de los poderes públicos debe dirigirse a hacer realidad el acceso a la vivienda en el marco de sus competencias. El primero de los objetivos centrales se establece en su apartado e) y se orienta a proteger la estabilidad y seguridad jurídica en la propiedad, uso y disfrute de la vivienda con carácter general y de un grupo social específico con mayor intensidad: las personas y hogares en situación o riesgo de vulnerabilidad y con menores a cargo.

El legislador alude a la estrategia de implementar medidas efectivas en materia de vivienda como la coordinación de instrumentos de atención social, formación, empleo y otras acciones de control y acompañamiento. Valga como ejemplo de lo anterior el RDL 11/20, de 31 de marzo, orientado a la cobertura habitacional de personas en situación o riesgo de exclusión social derivada de la pandemia de COVID-19, mediante la suspensión de los lanzamientos, la prórroga de contratos de arrendamientos, préstamos del Estado, etc. (Quicios, 2021: 184).

Una medida de singular importancia para el fomento de la vivienda dirigido a los sectores más vulnerables es la medida anunciada en la letra f) del art. 2.º: potenciar en su integridad el parque público mediante la mejora de su desarrollo, gestión y mantenimiento. Esta intervención va dirigida a revertir los efectos indeseados de la concentración poblacional en aquellos núcleos urbanos que tienen alta demanda residencial motivada por la escasez de oferta y, no menos relevante, la despoblación de la llamada en términos literarios «España vaciada» (Del Molino, 2020: 40; Del Romero y Fernández, 2023).

Esta política pública se implementa en términos habitacionales mediante la definición en el art. 3.º de diferentes tipologías de vivienda orientadas a la cobertura integral de las necesidades de los diferentes grupos sociales. Huelga decir que, para su adecuado desarrollo, se precisa de la coordinación de las tres unidades de acción administrativa de referencia: Estado central, CC. AA. y

corporaciones locales. La ley amplía también el espacio al tercer sector y la colaboración privada (Naranjo, 2023: 70).

La definición de las diferentes tipologías de vivienda es uno de los aspectos centrales del articulado y una oportunidad —¿perdida?— para establecer conceptos de aplicación común en esta materia. En principio, debe celebrarse la intención clarificadora y sintetizadora del legislador en favor de la determinación de los conceptos jurídicos. Esta práctica, dicho sea de paso, es una aportación muy propia de las directivas y reglamentos europeos. La propia advertencia que el legislador realiza —la carencia de carácter universal y su acotación a lo dispuesto en esta ley— y su anunciado carácter supletorio en atención a las competencias de las otras Administraciones del Estado habilitadas para ello le restan valor y carácter unificador (Fuentes, 2023: 60).

La definición de vivienda de la letra a) del art. 3.º ha sido susceptible de crítica por cierto sector de la doctrina. El texto literal dice así:

Vivienda: edificio o parte de un edificio de carácter privativo y con destino a residencia y habitación de las personas, que reúne las condiciones mínimas de habitabilidad exigidas legalmente, pudiendo disponer de acceso a espacios y servicios comunes del edificio en el que se ubica, todo ello de conformidad con la legislación aplicable y con la ordenación urbanística y territorial.

Las consideraciones aluden a la omisión de diversas dimensiones consustanciales al concepto de vivienda (Caballé, 2021: 297). En primer lugar, no incorpora la fijación de la edificación, elemento clave para su calificación a nivel europeo; tampoco alude a su condición de activo económico y patrimonial o su inclusión como residencia habitual y vivienda familiar que conforma el contenido esencial del art. 18 CE sobre el derecho a la intimidad personal y familiar. Quedan excluidos a su vez y por su carácter removible aquellos habitáculos móviles no calificables de vivienda y otros como autocaravanas y caravanas. También quedan fuera aquellas otras que no constituyan un activo económico, es decir, cuando tenga lugar la destrucción o pérdida de la vivienda. Por último, resulta incorrecto el uso que el legislador realiza del término «hogar» a lo largo de la norma, siendo preferible la denominación de «unidad familiar» como concepto común en materia de subvenciones (Argelich, 2023: 96).

Estas omisiones, sin duda, empobrecen la definición del alcance material del derecho a la vivienda como derecho de configuración legal en una ley destinada a tal efecto. Otro tanto ocurre con el concepto de «vivienda habitual» al que parece dirigirse la norma estatal (Nasarre, 2022: 13).

Las definiciones de «infravivienda» y «vivienda digna y adecuada» tampoco integran algunas consideraciones procedentes del ámbito internacional y que contribuirían a un mejor cierre de su significado. La primera de

ellas, la de infravivienda, mejoraría con la inclusión de las tipologías definidas en la *European Typology on Homelessness and Housing Exclusion* (ETHOS, en adelante), que incluye los tipos de *sinhogarismo* propios del entorno europeo: personas sin techo, es decir, que duermen en la calle; personas sin hogar, pero insertas en el tejido público-privado de cobijo temporal; las viviendas inseguras, las viviendas inadecuadas, etc.¹². Estas lagunas no invalidan por completo la novedad que ha supuesto la introducción legal por vez primera del concepto «*sinhogarismo*», situación que afecta a unas 30 000 personas en España (Méndez, 2023: 105).

El concepto de «vivienda digna y adecuada» de la letra c) del art. 3.º también es susceptible de mejora por vía de heterointegración mediante la inclusión de la observación general cuarta del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (en adelante CDESC), desarrollador del contenido del art. 11, párrafo 1.º, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y que contiene directrices encaminadas a reforzar la seguridad en la tenencia, la asequibilidad, habitabilidad, accesibilidad, servicios e instalaciones, entre otras cuestiones (Benito, 2019: 583)¹³.

La definición que el legislador realiza de «vivienda digna y adecuada», más allá de poder ser considerada un pleonasma, incurre en un error de apreciación al entremezclar y atribuir un estatuto jurídico similar a los conceptos de «morada», «domicilio» y «hogar». En este sentido, la jurisprudencia del TC diferenció entre domicilio, que es la residencia habitual, y el hogar, en el cual se ejercita el derecho a la intimidad personal y familiar del art. 18 CE. Este espacio está sujeto a la garantía de la inviolabilidad y del mismo se excluyen interpretaciones reduccionistas como la del concepto de *morada*, carente del elemento de continuidad y estabilidad en la ocupación de tal espacio¹⁴.

A pesar de la confusión de términos, no hay que negar la importancia de la definición de vivienda digna y adecuada como punto de inflexión en la

¹² Datos disponibles en: <https://is.gd/jsNp1X>.

¹³ Art. 3, letra c). Vivienda digna y adecuada: la vivienda que, por razón de su tamaño, ubicación, condiciones de habitabilidad, accesibilidad universal, eficiencia energética y utilización de energías renovables y demás características de la misma, y con acceso a las redes de suministros básicos, responde a las necesidades de residencia de la persona o unidad de convivencia en condiciones asequibles conforme al esfuerzo financiero, constituyendo su domicilio, *morada* u hogar en el que poder vivir dignamente, con salvaguarda de su intimidad, y disfrutar de las relaciones familiares o sociales, favoreciendo el pleno desarrollo y la inclusión social de las personas.

¹⁴ Véase, por todas, STC 10/02.

propia noción de domicilio al incorporar con evidente intención expansiva condiciones fácticas novedosas como eficiencia energética, energías renovables y accesibilidad universal. El hogar, que precisa de vivienda, no puede asegurarse sin estos equipamientos y características (Méndez, 2023: 121).

Como se pone manifiesto por un amplio sector doctrinal, multitud de asociaciones civiles y el propio Banco de España, uno de los principales problemas asociados a la carestía de vivienda es la insuficiencia del parque de vivienda protegida en modalidad de alquiler o compra¹⁵. Los datos comparativos con Europa —un 2,5 % frente a una media del 9 %— colocan las políticas públicas españolas a la cola de Europa (Rodríguez, 2010: 125; Pareja y Sánchez, 2012: 1)¹⁶. En este sentido, es de destacar el esfuerzo semántico que realiza el legislador en favor de la definición de la «vivienda protegida» y, en particular, de la modalidad que será objeto de análisis: la «vivienda social»¹⁷. En primer lugar, el legislador la define como vivienda de titularidad pública orientada a diferentes modalidades de tenencia temporal y destinadas a un público objetivo concreto: las personas u hogares con problemas para el acceso a la vivienda libre. También incluye aquellas donde, siendo suelo de titularidad pública, se

¹⁵ En este sentido, véase el informe del Banco de España de diciembre de 2024 en el que, entre otras cuestiones, alerta de la escasez del parque de viviendas en modalidad de alquiler en España y de las dinámicas de precios ascendentes ante la escasez de la oferta (Khametshin *et al.*, 2024. Datos disponibles en: <https://is.gd/LWWeI4>).

¹⁶ Defensor del Pueblo, 2019. Disponible en: <https://is.gd/NqmACY>.

¹⁷ Vivienda social: la vivienda de titularidad pública destinada al alquiler, cesión o cualquier otra fórmula de tenencia temporal sujeta a limitaciones de renta o de venta y destinada a personas u hogares con dificultades para acceder a una vivienda en el mercado. También será considerada vivienda social aquella cuyo suelo sea de titularidad pública sobre el que se haya constituido derecho de superficie, concesión administrativa o negocio jurídico equivalente.

La vivienda social podrá desarrollarse sobre terrenos calificados urbanísticamente como dotacionales públicos o estar comprendida en edificaciones o locales destinados a equipamientos de titularidad pública y afectos al servicio público.

La vivienda social podrá gestionarse de manera directa por las Administraciones públicas o entidades dependientes, por entidades sin ánimo de lucro con fines sociales vinculados a la vivienda, o a través de fórmulas de colaboración público-privada, que sean compatibles con el carácter de esta. Podrá tener la consideración de vivienda social de emergencia aquella vivienda social que esté destinada a atender situaciones de emergencia, ofreciendo solución habitacional a corto plazo y de forma temporal, con carácter universal y hasta que se provea de una vivienda alternativa permanente, a personas y familias en situación de pérdida o imposibilidad para acceder a una vivienda adecuada, independientemente de las condiciones documentales y administrativas de las personas afectadas.

haya constituido un derecho de superficie, concesión administrativa o negocio jurídico equivalente.

El concepto de vivienda social tiene unos elementos mínimos definitorios que guardan relación con el régimen de tenencia, los beneficiarios, los proveedores y las fuentes de financiación. En relación con la tenencia, su modalidad común es el régimen de alquiler a largo plazo que permita a sus tenedores mejorar sus condiciones generales de vida reduciendo la carga asociada al coste inmobiliario. Por su parte, la definición de los beneficiarios sigue dos modelos: a) el generalista, de carácter expansivo; b) el residual, que establece barreras de entrada asociadas a su disfrute y que pueden ser de carácter económico o dar prioridad a determinados colectivos vulnerables. El proveedor habitual suele ser la Administración pública, sin descartarse iniciativas de colaboración público-privada, y debe estar siempre orientada a ofrecer viviendas con unos estándares de calidad acordes con la noción de dignidad y adecuación. Por último, los modelos de financiación admiten diferentes combinaciones, si bien la práctica habitual es la intervención directa de la financiación pública por vía de ingresos, presupuestos públicos o aval del Estado para la obtención de préstamos privados más económicos.

La finalidad última que persigue la promoción de vivienda social está directamente relacionada con el bienestar general de la población al incentivar la inclusión de diferentes grupos sociales. Debe, por su propia naturaleza, incluir a aquellos colectivos que se encuentran en una posición de debilidad negociadora o vital: personas discapacitadas, solicitantes de asilo, minorías étnicas, inmigrantes (Lambea, 2022: 80). En términos de política pública supone una reacción ante la incapacidad —o el desinterés— del mercado en cubrir la demanda de vivienda y se dirige principalmente a aquellos colectivos que no disponen de medios para obtener una vivienda de acuerdo con las volubles leyes de la economía de mercado (Martín, 2025: 254).

La asequibilidad y la necesidad son, a tenor de lo visto, dos rasgos básicos que deben incluirse en una definición sistemática y amplia de vivienda social. En este sentido, la lectura del epígrafe deja algunas dudas al respecto al no incorporarlos como rasgos clasificatorios de la misma. La inclusión de un límite de precio y las condiciones de los adjudicatarios hubieran facilitado la adscripción de las viviendas de titularidad pública o privada y, por extensión, redundado en una mayor seguridad jurídica. Conviene en este punto, y como bien establece el legislador, no asemejar la vivienda protegida de precio limitado a la vivienda social; la primera requiere de su calificación como tal con arreglo a lo dispuesto por la Administración competente (Argelich, 2023: 102).

Cierra la definición de vivienda social la inclusión de un subtipo, la vivienda social de emergencia, de naturaleza coyuntural y universal, y dirigida a quienes sufran una situación vital de pérdida o imposibilidad para acceder a

una vivienda adecuada. En este supuesto, por su naturaleza excepcional, se prescinde de la situación administrativa de las personas afectadas. Una excepción plenamente coherente con la noción más elemental de dignidad humana.

El legislador ha sido particularmente sensible en el fomento y protección del acceso a la vivienda de los colectivos vulnerables al establecer determinadas garantías en el articulado de la ley. El texto contiene un conjunto heterogéneo de medidas a adoptar por parte de los poderes públicos orientadas a tal fin. En el art. 14 realiza una definición amplia de los sujetos o grupos considerados vulnerables; en el art. 15 se incluyen diferentes acciones orientadas a incrementar la oferta de vivienda social o dotacional actuando sobre el suelo o el régimen de protección de las viviendas protegidas; en el art. 16 impulsa diferentes medidas en pro de la seguridad jurídica en la tenencia y duración del régimen de protección pública; en el art. 29 prioriza el acceso al parque público de viviendas de los colectivos vulnerables.

El éxito de estas medidas precisa de un operativo planificado y programado definido en los arts. 23 a 26 de la ley y, no menos importante y más complejo, del encaje competencial de las CC. AA. y los municipios. El objetivo —establecido en forma de compromiso— es que el conjunto de las Administraciones refuerce estructuralmente el deficitario parque público de viviendas, alcanzando el 20 % del total en veinte años en aquellos territorios considerados zonas tensionadas. Un compromiso titánico que exigirá esfuerzos continuados en la línea de los datos disponibles a finales de 2025, en los cuales se ha experimentado un aumento del 40 % respecto al año 2024 (23 179 frente a 16 464 unidades respectivamente)¹⁸.

V. EL CONCEPTO DE GRANDES TENEDORES Y DE MERCADO TENSIONADO

El art. 3.º (letra k) incluye dos voces de gran interés a los efectos de este estudio, novedades no exentas de polémica: el concepto de «gran tenedor» y el de «mercado residencial tensionado». El primero, el de gran tenedor, afecta de lleno al derecho de propiedad privada y la función social¹⁹. Su objetivo

¹⁸ Datos disponibles en: <https://is.gd/1ggV60>.

¹⁹ Gran tenedor: a los efectos de lo establecido en esta ley, la persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos de uso residencial o una superficie construida de más de 1500 m² de uso residencial, excluyendo en todo caso garajes y trasteros. Esta definición podrá ser particularizada en la declaración de entornos de

inmediato parece vinculado a atajar un problema que ha venido incrementándose en los últimos años: el acaparamiento especulativo de viviendas por parte de los popularmente conocidos como «fondos buitres», con el grupo Blackstone como buque insignia²⁰.

El legislador utiliza un concepto cuantitativo, el de tenencia de diez o cinco propiedades para la calificación de gran tenedor, una superficie construida superior a 1500 metros cuadrados de uso residencial y que afecta indistintamente a personas físicas y jurídicas. A tal efecto, y para no incurrir en alarmismos injustificados, conviene apuntar que la inmensa mayoría de las viviendas de alquiler se encuentran en manos de particulares (95 %) y que, de acuerdo con el criterio legal establecido, unas 72 000 personas físicas tienen la condición de gran tenedor (Jiménez, 2024: 388). *A sensu contrario*, cabe descartar la existencia de un oligopolio en manos de grandes fondos de inversión, dueños aproximadamente de un 8-10 % de la oferta de vivienda pública de alquiler; es decir, entre 180 000 y 200 000 viviendas de un total aproximado de dos millones de viviendas en alquiler²¹.

En efecto, uno de los problemas centrales se basa en la hipotética rebaja en las llamadas zonas tensionadas, calificación que el legislador delega en las CC. AA. Con ello permite, *ex lege*, convertir en gran tenedor a quien en apariencia no parece serlo: la persona física titular de cinco viviendas. Otro punto discutible alude a la falta de claridad respecto a los títulos y derechos que caen dentro de tal concepto: si se refiere, como parece ser, a la propiedad, engloba o no a la vivienda habitual, la copropiedad, ciertos derechos reales sobre la vivienda, etc. (Argelich, 2023: 40; Jiménez, 2024: 389).

En este punto, la legislación autonómica parece más acorde con la realidad al haberse centrado en la dimensión cualitativa del fenómeno y, en consecuencia, haber restringido la consideración de gran tenedor a las personas jurídicas con interés directo en el sector o cuya actividad sea la inmobiliaria: entidades financieras, filiales inmobiliarias y entidades de gestión de activos inmobiliarios, por citar las más comunes. De igual forma, el legislador autonómico ha prescindido del límite cuantitativo de las diez viviendas, algo aún más coherente en los casos de «zonas de alta tensión residencial»²².

mercado residencial tensionado hasta aquellos titulares de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial ubicados en dicho ámbito, cuando así sea motivado por la comunidad autónoma en la correspondiente memoria justificativa.

²⁰ Datos sobre la actividad de Blackstone disponibles en: <https://is.gd/rUiFBx>; <https://is.gd/1dq02i>.

²¹ Datos disponibles en: <https://is.gd/FYmjK8> y <https://is.gd/f5oiSt>.

²² Véase, en este punto, las leyes de vivienda de Andalucía (art. 5), Navarra (art. 1), Canarias (art. 26), entre otras.

La ley coloca en manos de las Administraciones competentes la creación del régimen de infracciones y sanciones ante el incumplimiento de las obligaciones por parte de los propietarios y, en particular, de los grandes tenedores. La creación de un régimen sancionador queda, por tanto, en manos de las CC. AA. Esta es, sin duda, materia de primera importancia para garantizar el adecuado cumplimiento de la normativa por todas las partes implicadas (Naranjo, 2023: 75).

La calificación de gran tenedor arroja dos problemas interpretativos que conviene comentar: el concepto de titularidad y el cómputo de los inmuebles. El vocablo es inequívoco cuando se refiere a titularidad plena del inmueble en cuestión. El problema se plantea cuando el propietario tenga una cuota indivisa del inmueble que no se corresponda con la plena titularidad. ¿Cómo deben estas cuotas computarse a los efectos de consideración de gran tenedor? Una posible solución, aportada desde el terreno del derecho civil, consiste en que para cada cotitular solo habrá de tenerse en cuenta esa cuota cuando sea superior al 50 %, computándola junto con las otras cotitularidades y sin que, llegado el caso, la condición de gran tenedor de un cotitular contamine a los demás cotitulares del inmueble (Jiménez, 2024: 389).

En relación con el segundo punto de interés, el concepto de inmueble, parece claro que únicamente deberán ser tenidos en cuenta a los efectos de declaración de gran tenedor aquellos que estén afectos al uso residencial en todo o en parte. *A sensu contrario*, quedan excluidas las fincas no residenciales, garajes y trasteros. Es de resaltar a los efectos del cómputo la generalidad del concepto de titular, de forma que serán tenidos en cuenta todos los inmuebles que sean de su propiedad incluyendo aquellos no destinados al arrendamiento, como puedan ser la vivienda habitual o segunda residencia.

Los efectos derivados de la declaración de gran tenedor se proyectan sobre elementos sustantivos como el alargamiento de la duración del contrato de arrendamiento por la vía de la imposición de prórrogas extraordinarias, la limitación del importe de la renta de los nuevos contratos, los incrementos en la actualización de aquellos, u otros de carácter procesal relacionados con hipotéticos lanzamientos del arrendatario o subastas del inmueble del ejecutado.

El tratamiento que el legislador estatal ha hecho del concepto de gran tenedor no está exento de problemas y puede, según un sector doctrinal, provocar efectos contraproducentes al objetivo de facilitar el acceso a la vivienda. En concreto, se apunta que la condición de gran tenedor debería aplicarse exclusivamente a quienes se dedican profesionalmente al sector inmobiliario y debería relacionarse no con el número de inmuebles, sino con su valor catastral. También se alude al exceso de gravámenes y cargas derivadas de la condición de gran tenedor, desproporcionado y que supone su consideración como propietarios de segunda categoría (Jiménez, 2024: 396).

El segundo término es el de «declaración de zona de mercado residencial tensionado» del art. 18 de la ley. Este dispositivo legal habilita a las CC. AA. competentes en materia de vivienda a realizar dicha declaración. Se trata, pues, de una norma de naturaleza habilitante, dispositiva, y debe ser interpretada como una remisión a la normativa que determinará las competencias para dicha declaración y establecerá las consecuencias jurídico-administrativas. Los efectos que se derivan de la declaración como zona tensionada se desdoblán en los campos del derecho administrativo (políticas de suelo y vivienda), fiscal (sobre el IRPF) y civil (contratos de arrendamiento), y están recogidas en las disposiciones finales primera, segunda y tercera (Vaquer, 2022: 109).

Ello no quiere decir que la ley se inhíba por completo en esta materia. Al contrario, establece criterios básicos en materia de procedimiento administrativo como la información pública, la exigencia de una memoria justificativa de la concurrencia de tales circunstancias con criterios objetivos establecidos en los apdos. 2.º y 3.º del art. 18, que pretenden aportar seguridad jurídica a un procedimiento no exento de controversia.

Llama la atención que la norma no contemple medio de impugnación de la declaración en favor del Estado, situación que podría redundar en tratos discriminatorios entre territorios autonómicos en los que, frente a situaciones análogas, se realicen interpretaciones diferenciadas. Tampoco prevé el art. 18 que el efecto combinado de declaración de zona tensionada y congelación de rentas se destine obligatoriamente a arrendamientos en situación de especial vulnerabilidad, conforme al antedicho art. 14. Dicho en términos directos: cualquier arrendatario en un contexto de escasez de oferta de vivienda en zona declarada como tensionada podrá acceder a una vivienda (Argelich, 2023: 170).

Los efectos principales de la declaración tienen efectos a corto y medio plazo, beneficiando al arrendatario e imponiendo cargas económicas adicionales al arrendador. En primer lugar, se produce la prórroga del contrato en los términos originales pactados a petición del arrendatario. Esta posibilidad tiene una duración máxima de tres años, y quedan exentos de la misma en las circunstancias establecidas en el art. 10.2 de la Ley de Arrendamientos Urbanos (en adelante, LAU): la necesidad de ocupar la vivienda para sus familiares o cónyuge en caso de separación o disolución del vínculo conyugal. El segundo efecto, el control de los precios del alquiler, tiene diferentes efectos en función de si el propietario es o no considerado gran tenedor, establecidos en la disposición final tercera y modificatoria del art. 17 LAU. En este sentido, la STC 26/25 ha avalado la limitación temporal de los precios de alquiler establecida por el legislador al entender que, si bien supone una afectación al derecho de propiedad —concretamente, de la utilidad económica del bien—, afecta de forma muy tangencial al derecho de propiedad sobre la vivienda al

tener en cuenta su ámbito territorial y temporal y que el límite de renta está apegado al valor económico de mercado. Limitación, concluye el Alto Tribunal, que ni cercena ni hace irreconocible el derecho²³.

VI. LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD: UNA REINTERPRETACIÓN POLÉMICA

Sin duda alguna, uno de los elementos más polémicos de la ley es la reinterpretación que el legislador ha realizado de la función social del derecho de propiedad del art. 33.2 CE. Interpretación que cuenta, dicho sea de paso, con diversos precedentes en el ámbito autonómico y que le han servido de espejo normativo (Vaquer, 2011: 58).

La lectura literal del citado dispositivo no genera dudas: se alude a la función social del derecho de propiedad²⁴. El legislador —al proclamar la existencia de un derecho a la vivienda que no concreta, sobre todo en el elemento subjetivo— altera el contenido del derecho a la propiedad cuando recae sobre este bien común disponiendo facultades, derechos y obligaciones para el propietario de la vivienda y los potenciales arrendatarios de la misma (Sainz, 2023: 632). Para ello, alude a la «función social de la vivienda» en el art. 7, innovación *ex lege* que requiere de un análisis sistemático.

Que la función social constituye un límite intrínseco a la propiedad privada es una afirmación pacífica en el universo jurídico (Colina, 1997: 175; Tornos, 2014: 2587; Barral, 1994: 639). La función social constituye una habilitación al legislador para establecer límites al ejercicio del derecho de propiedad privada con un *contra-límite* cierto: el respeto al contenido esencial del art. 53.1 CE, definido doctrinalmente como el conjunto de facultades de actuación o disposición necesarias que mantienen el derecho reconocible en el tipo descrito (Marín y Milá, 2007: 16).

El TC, en jurisprudencia temprana, consideró la función social como elemento estructurante y parte del contenido esencial del derecho de propiedad privada que presenta una doble dimensión: límite intrínseco y parte integral del mismo. Con ello, el Alto Tribunal situó en un plano de equidad las facultades individuales y las cargas impuestas al propietario en atención al interés general²⁵. Intereses individuales y función social son los dos elementos confi-

²³ Véase STC 26/25, FJ 5, e).

²⁴ Art. 33: 1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia. 2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.

²⁵ Véanse SSTC 37/87, 89/94, 26/25, entre otras.

guradores del contenido esencial del derecho de propiedad privada²⁶. Esta última no es un mero límite externo al derecho, sino parte integrante de su contenido esencial. El principal problema de esta afirmación radica en una especie de paradoja jurídica: la función social es al propio tiempo elemento delimitador del derecho de propiedad y núcleo esencial de la propiedad. Con buen tino, Molina Martínez (2025: 47) se hace la siguiente pregunta: ¿puede una misma situación jurídica encarnar simultáneamente un derecho subjetivo y una función social?

Llevando este argumento al extremo, puede producirse la incongruencia de que el contenido esencial del derecho de propiedad acabe condicionado por la interpretación que el legislador haga atendiendo a la trascendencia social del bien en cuestión. Con ello, el contenido esencial podría dejar de ser un límite efectivo a la mayor o menor intensidad de la restricción legal sobre las facultades de dominio y uso de la propiedad privada (Fernández, 2024: 283). De esta forma, y como puede fácilmente intuirse, el legislador podría imponer cargas excesivas y desproporcionadas a los propietarios amparadas por la concreción de la función social como elemento restrictivo del derecho de propiedad privada, al ser aquel elemento constitutivo del contenido esencial y, por tanto, operar como delimitación, que no restricción, mediante la fijación de su contenido material específico y concreto.

En el universo de la vivienda, la función social incide en la propiedad de los inmuebles afectos a uso residencial. El objetivo inmediato es el incremento de la oferta de viviendas al mercado utilizando para ello diferentes instrumentos coactivos: crear o incrementar impuestos, sanciones, o activar el mecanismo de la expropiación del uso de la vivienda. Con ello, se busca provocar la bajada de los precios al incrementar la oferta (Tornos, 2014: 2857; Molina, 2025: 45).

La lectura sistemática del art. 47 CE y el derecho a una vivienda digna y adecuada, la protección de la familia del art. 39 CE, el derecho fundamental a la intimidad del art. 18 CE, el art. 128 CE relativo a la subordinación de la riqueza al interés general, y el art. 40 CE y la promoción por los poderes públicos del progreso social le otorgan sobrada cobertura constitucional (Tornos, 2014: 2859).

Esta incidencia se concreta en los denominados «supuestos de vinculación», referidos a las actuaciones derivadas del ejercicio de una potestad administrativa que, de acuerdo con la función social, requieren de un acto declaratorio de la afectación del bien al fin que se pretende proteger. En la delimitación de las situaciones patrimoniales subjetivas, el legislador y la

²⁶ Véase STC 37/87.

Administración deben respetar el límite antedicho del contenido esencial —es decir, no vaciar de contenido objetivo el derecho de propiedad privada—, y la Administración respetar el principio de proporcionalidad establecido en el art. 29 de la Ley 40/2015²⁷.

La regulación del art. 33 CE en aplicación del principio de proporcionalidad se refiere a los siguientes aspectos: a) la imposición de límites, cargas y obligaciones derivadas de la función social y con el límite del interés general del art. 33.2 CE, manifestado en el control de rentas de la disposición final primera de la ley; b) las limitaciones del dominio de acuerdo al principio de proporcionalidad, de no ser posible alcanzar la finalidad mediante la configuración del contenido del derecho de propiedad, de acuerdo con los arts. 33.2 y 3 CE; c) la expropiación administrativa (Argelich, 2023: 170).

Los deberes y cargas de los ciudadanos frente a la Administración derivados de la función social de la propiedad se contienen en el art. 11. El apdo. 1.º a) establece un primer deber vinculando el uso y disfrute propios y efectivos de la vivienda acordes a su calificación, estado y características objetivas. Este uso propio se refiere al destino habitacional de las viviendas. En este punto, hay que introducir un matiz no menor derivado de la jurisprudencia del TC: con relación a las viviendas de mercado libre, el deber de

²⁷ Art. 29. Principio de proporcionalidad. 1. Las sanciones administrativas, sean o no de naturaleza pecuniaria, en ningún caso podrán implicar, directa o subsidiariamente, privación de libertad. 2. El establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas. 3. En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción. La graduación de la sanción considerará especialmente los siguientes criterios: a) El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad. b) La continuidad o persistencia en la conducta infractora. c) La naturaleza de los perjuicios causados. d) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa. 4. Cuando lo justifique la debida adecuación entre la sanción que deba aplicarse con la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y las circunstancias concurrentes, el órgano competente para resolver podrá imponer la sanción en el grado inferior. 5. Cuando de la comisión de una infracción derive necesariamente la comisión de otra u otras, se deberá imponer únicamente la sanción correspondiente a la infracción más grave cometida. 6. Será sancionable, como infracción continuada, la realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión

destinar la vivienda al uso habitacional por propietario o tercero no implica, *ex profeso*, la limitación del uso del inmueble al habitacional²⁸. Conviene recordar que la vivienda tiene una doble dimensión funcional: es catalizador del ejercicio de derechos fundamentales ya vistos y, de igual forma, es un activo patrimonial. Es en este campo dialéctico en el que ha de enmarcarse el ejercicio de la función social de la vivienda, que el cierre del apartado garantiza en todo caso (Argelich, 2023: 131).

Los deberes señalados en la letra b) del art. 11 han de leerse en conexión con el art. 24 del texto legal y aluden al mantenimiento, conservación y rehabilitación de la vivienda, obligaciones que han de cumplirse teniendo en cuenta la legislación de ordenación territorial, urbanística, de vivienda y los instrumentos aprobados a su amparo.

El tercer apartado, letra c), habla de evitar la sobreocupación o el arrendamiento para usos y actividades que incumplan los requisitos y condiciones de habitabilidad establecidos legalmente. El legislador busca con estas restricciones evitar fenómenos como las «casas colmena», atentatorios contra la idea de vivienda digna y, no menos importante, el fraude de ley derivado de los arrendamientos para uso distinto de vivienda de la LAU 1994 o las interpretaciones picarescas de los «alquileres de temporada» en las zonas de gran demanda y escasa oferta de evidente carácter especulativo²⁹.

Las letras d) y e) imponen una batería de cargas administrativas en las operaciones de compra y venta o arrendamiento de vivienda en atención a las obligaciones derivadas del principio de transparencia y protección en tales operaciones. Es también obligación del ciudadano cumplir con las obligaciones derivadas de la declaración de zona de mercado residencial tensionado, en atención a las disposiciones del título II de la ley, relativo a la acción de los poderes públicos en materia de vivienda.

Cierra el art. 11 con la remisión a la Administración competente de la declaración del incumplimiento de los deberes asociados a la propiedad de la vivienda y, en consecuencia, la adopción de las medidas previstas en la legislación de ordenación territorial, urbanística y de vivienda con el respeto debido a los principios básicos de la Ley 39/15, de Procedimiento Administrativo Común.

En este punto, como es de prever, las posiciones doctrinales son encontradas. Para un sector doctrinal, la definición normativa de las facultades excede las posibilidades fiscalizadoras del poder público y reduce el dominio a un conjunto de prerrogativas administrativas otorgadas *ex lege* (Guillarte y

²⁸ Véase STC 93/15.

²⁹ Datos disponibles en: <https://is.gd/NEgXjN>.

Murillo, 2025: 183). Para otros autores, con los cuales nos alineamos, la previsión legal no afecta *per se* a la sustancia del derecho, dado que dicha facultad puede ejercitarse o por el contrario no hacerlo. Coincidimos con Molina Martínez (2025: 50) cuando afirma que la regulación establece los márgenes compatibles con el interés general sobre el aspecto pasivo del derecho. Ítem más: cabría la posibilidad de que el legislador explorara las posibilidades derivadas de la dimensión activa que conectan con intereses generales al garantizar vivienda, catalizar crédito y dinamizar la economía, teniendo un efecto positivo sobre la tan necesaria protección social (Messia de la Cerda, 2020: 3417).

De nuevo, la STC 25/26 tiene consecuencias manifiestas para la virtualidad de la ley de vivienda que afectan de lleno a la dialéctica propiedad privada-función social que venimos comentando. El Alto Tribunal viene a reforzar la conexión directa de la función social con el art. 47 CE y, de este modo, se valida la posición del legislador de intervenir intensamente en el mercado de la vivienda. De igual forma, se limita el uso especulativo de la vivienda validando las medidas destinadas a favorecer el acceso, evitar la proliferación o mantenimiento de las viviendas vacías y la protección de los colectivos vulnerables. Para el Alto Tribunal, estas limitaciones no constituyen expropiación, sino delimitación del contenido del derecho de propiedad. Las limitaciones a estas contramedidas de carácter social son también evidentes: la proporcionalidad y el interés general.

VII. CONCLUSIONES EN ABIERTO

La vivienda es uno de los problemas principales de la sociedad española y un factor de estrés institucional y sostenibilidad del Estado social de primer orden. Este escenario es consecuencia de una conjunción de factores entre los que cabe señalar, en el ámbito de este artículo, la devaluación constitucional del art. 47 CE a la condición de principio rector, la incomprensible inacción del legislador estatal en promover durante más de cuatro décadas un texto legal que fortaleciera su régimen jurídico, el laberinto normativo y competencial autonómico y la rapiña del mercado de la vivienda en España.

En este contexto de crisis habitacional, el legislador ha resuelto aprobar un texto legal que refuerce el acceso a la vivienda digna como contenido irrenunciable del art. 47 CE. Bienvenida sea esta iniciativa en favor de un derecho medial imprescindible para el sostenimiento del Estado social. El texto legal ha sido objeto de valoraciones desiguales por la opinión pública, los grupos de interés y la doctrina especializada. La ley tiene un evidente espíritu holístico que le ha valido la interposición de varios recursos de inconstitucio-

nalidad por parte del principal partido de la oposición y varias CC. AA. por invasión de competencias autonómicas. La reciente STC 25/26 puede suponer un punto de inflexión en la clarificación de las competencias estatales y autonómicas que refuerce la seguridad jurídica y favorezca la cooperación interinstitucional, clave de bóveda de la contención de la crisis habitacional.

Una de las omisiones más llamativas de la ley es la falta de prospección y desarrollo de la dimensión subjetiva del derecho a la vivienda que continúa quedando en manos del legislador autonómico. La ley, en efecto, prioriza la dimensión objetiva mediante el refuerzo del entramado normativo y organizacional a través de medidas de fomento y planificación orientadas a la vivienda social.

La técnica legislativa que rodea a ley también presenta luces y sombras. Entre las primeras, resaltar el esfuerzo conceptual que se realiza en materia de definición de vivienda social y la búsqueda de un régimen jurídico que favorezca a los colectivos que presentan dificultades o imposibilidad manifiesta de acceder a una vivienda digna. Entre las segundas, cabe reprochar la incertidumbre general que rodea al concepto de gran tenedor, la casuística que opera en su definición y las cargas que ha de soportar quien sea considerado como tal. Esta medida puede tener efectos opuestos a los pretendidos y hacer más complejo aún el acceso a la vivienda al desestimular la oferta de viviendas en régimen de alquiler.

El último punto de fricción es, en términos doctrinales, el más complejo: la búsqueda del equilibrio entre la función social de la propiedad y el derecho de propiedad privada. El legislador ha optado por una interpretación extensiva de la función social con el objetivo de fortalecer el régimen jurídico de los arrendatarios e imponer restricciones —¿proporcionales?— a los propietarios en materia de vivienda. De nuevo, la jurisprudencia del TC ha avalado la constitucionalidad de los deberes de uso efectivo de la vivienda, la contención de rentas en las zonas tensionadas o el régimen diferenciado entre personas físicas, jurídicas y grandes tenedores.

Conviene cerrar estas consideraciones no cayendo en la conocida ilusión del jurista, y es que la ley por sí misma no es suficiente para reconducir la crisis habitacional que padece España. Requiere, y este es un desafío no menor, de un cambio de cultura política en materia de vivienda que favorezca la cooperación interinstitucional y priorice los intereses de la mayoría social frente a la miopía cortoplacista de los partidos y la incorregible especulación inmobiliaria.

Bibliografía

Almagro Castro, David (2025). El derecho a la vivienda. La reforma improrrogable. *Teoría y Realidad Constitucional*, 56, 485-504. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.56.2025.47060>.

- Argelich Comelles, Cristina (2023). *Ley por el derecho a la vivienda*. Navarra: Aranzadi.
- Barral i Viñals, Inmaculada (1994). Un nuevo concepto de propiedad: la función social como delimitadora del derecho. *El sistema económico en la Constitución española* (Vol. 2) (pp. 637-648). Madrid: Centro de Estudios del Ministerio de Justicia.
- Benito Sánchez, Juan Carlos (2019). Los pronunciamientos del Comité DESC sobre derecho a la vivienda relativos a España. Respuestas jurisprudenciales y legislativas. *Lex Social, Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, 9, 583-607. Disponible en: <https://doi.org/10.46661/lexsocial.4228>.
- Caballé Fabra, Gemma (2021). *La intermediación inmobiliaria ante los nuevos retos de la vivienda*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Centro de Investigaciones Sociológicas. (2026). El 42,6% de los españoles sitúa la vivienda como principal problema del país. *CIS*, 28-01-2026. Disponible en: <https://is.gd/y5yljE>.
- Colina Garea, Rafael (1997). *La función social de la propiedad privada en la Constitución española de 1978*. Madrid: Bosch Editor.
- Defensor del Pueblo. (2019). *La vivienda protegida y el alquiler social en España*. Madrid: Defensor del Pueblo. Disponible en: <https://is.gd/NqmACY>.
- Defensor del Pueblo. (2025). *Acceso a la vivienda de los más vulnerables*. Defensor del Pueblo, 21-07-2025. Disponible en: <https://is.gd/lyMC1x>.
- Del Molino, Sergio (2020). La España vaciada. Un problema político. *Letra Internacional*, 130-131, 40-43.
- Del Romero Renau, Luis y Fernández Herrero, Sergio (2023). *El arte de vivir en la España vaciada. Colonialismo energético, crisis climática y transición ecosocial*. Madrid: Fuhem Ecosocial.
- Durbán Martín, Ignacio (2023). La Ley 12/23, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda: un análisis desde el prisma competencial. *Revista General de Derecho Administrativo*, 64, 1-24.
- El Economista (2023). Contratos temporales fraudulentos y alquiler por habitaciones a familias: proliferan las trampas para esquivar la ley de vivienda. 12-09-2023, *El Economista*. Disponible en: <https://is.gd/NEgXjN>.
- Fernández Farreres, Germán (2024). Algunas consideraciones a propósito del derecho de propiedad, su función social y el contenido esencial del derecho como límite a la ley. En *Instituciones del Estado democrático de Derecho, conversaciones* (pp. 283-286). Madrid: Fundación Rafael del Pino y Boletín Oficial del Estado.
- Friedman, Lawrence M. y Landinsky, Jack (1969). El Derecho como instrumento de cambio incremental. *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, 25, 22-34. Disponible en: <https://doi.org/10.18800/derechopucp.196901.003>.
- Fuertes López, Francisco Javier; López Martínez, Julián; Palomar Olmeda, Alberto; Terol Gómez, Ramón y Torres López, Alberto (2023). *Comentarios a la ley por el Derecho a la vivienda*. Madrid: Sepin.
- Gallego Rodríguez, Pablo (2024). Un paso adelante en la función social de la propiedad. *La Ley Derecho de Familia*, 41, 272-317.

- García Teruel, Rosa María y Nasarre Aznar, Sergio (2022). Quince años sin solución para la vivienda. La innovación legal y la ciencia de datos en política de vivienda. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 789, 183-222.
- Grijalba Aseguinolaza, Olatz; Barrena Herrán, Mikel y Modrego Monforte, Itziar (2022). Riesgo para la salud asociado a la vivienda y su entorno. Propuesta metodológica para su evaluación. *Cuaderno de Investigación Urbanística*, 142, 78-95. Disponible en: <https://doi.org/10.20868/ciur.2022.142.4888>.
- Guillarte Gutiérrez, Vicente y Murillo de la Cueva, Enrique Lucas (2025). La ley por el derecho a la vivienda: su constitucionalidad y otras cuestiones. *Derecho Privado y Constitución*, 46, 183-228. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/dpc.46.05>.
- Hernández Pedreño, Manuel y López Carmona, Diego Pascual (2015). Jóvenes españoles vulnerables en tiempos de crisis. *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, 67, 9-32.
- Jiménez Muñoz, Francisco Javier (2024). El régimen de los grandes tenedores de viviendas en la ley por el derecho a la vivienda. *La Ley Derecho de Familia*, 41, 388-426.
- Khametshin, Dmitry; López Rodríguez, David y Pérez García, Luis (2024). *El mercado del alquiler de vivienda residencial en España: evolución reciente, determinantes e indicadores de esfuerzo*. Madrid: Banco de España. Disponible en: <https://is.gd/LWWe14>.
- Lambea Llop, Nuria (2022). *La gestión de la vivienda social en clave europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Marín García, Ignacio y Milá Rafel, Rosa (2007). El alquiler forzoso de la vivienda desocupada. *Indret, Revista para el Análisis del Derecho*, 2, 1-33.
- Martín González, M.^a Candelaria (2025). La vivienda como derecho vulnerado: crítica constitucional, institucional y bioética a la política habitacional en España (2023-2025). *Sapientia Iuris*, 2, 254-265.
- Méndez Juez, Marta (2023). Sinhogarismo y derecho de acceso a la vivienda en España: definición, problemática y respuesta parlamentaria. *Espaço Jurídico: Journal of law*, 24, 105-124.
- Messia de la Cerda Ballesteros, Jesús Alberto (2020). La función social de la propiedad de la vivienda y las normativas autonómicas. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 782, 3417-3465.
- Molina Martínez, Lucía (2025). Propiedad privada y derecho a la vivienda: la función social de la propiedad como respuesta a la crisis habitacional en España. *Derecho Privado y Constitución*, 47, 15-62. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/dpc.47.01>.
- Naranjo Román, Rosario (2023). El derecho a la vivienda en España. Breve análisis de la ley 12/23, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. *Revista Aranzadi Doctrinal*, 11, 63-78.
- Nasarre Aznar, Sergio (2022). El proyecto de Ley de vivienda. *Apuntes*, 11. Disponible en: <https://is.gd/3bFA76>.

- Pareja, Monserrat y Sánchez, María Teresa (2012). La política de vivienda en España: lecciones aprendidas y retos de futuro. *Revista Galega de Economía*, 21, 1-32.
- Ponce Solé, Juli (2023). *Estudio sobre las novedades jurídicas de la Ley Estatal 12/2023 de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda*. Disponible en: <https://is.gd/I0ZtGA>.
- Prats Albentosa, Lorenzo (2022). Derecho a gozar de una vivienda digna y adecuada y derecho a la propiedad de vivienda. A propósito del Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda. *Revista Jurídica del Notariado*, 115, 131-174.
- Quicios Molina, M.^a Susana (2021). Covid y arrendamientos urbanos. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 2, 183-202.
- Quintía Pastrana, Andrei (2017). El derecho a la vivienda y la dialéctica entre descentralización y recentralización. *Revista Vasca de Administración Pública*, 109, 225-267. Disponible en: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.109.2017.1.07>.
- Rodríguez Alonso, Raquel (2010). La política de vivienda en España en el contexto europeo. Deudas y retos. *Revista Invi*, 69, 125-159. Disponible en: <https://doi.org/10.4067/S0718-83582010000200004>.
- Sainz Cantero-Caparrós, M.^a Belén (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.
- San Juan, Lucio (2023). El desajuste entre la oferta y la demanda de vivienda, y su relación con los precios. *Boletín económico - Banco de España*, 2. Disponible en: <https://doi.org/10.53479/30189>.
- Tajadura Tejada, Javier (1988). Exposiciones de motivos y Preámbulos. *Revista de las Cortes Generales*, 44, 143-153.
- Tornos Mas, Joaquín (2014). El acceso a la vivienda y la nueva función social del derecho de propiedad. *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100, 2853-2871. Disponible en: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.99.100.2014.121>.
- Trayter, José Manuel (2023). Prólogo. En Berta Bastús Ruiz (dir.). *Mecanismos para la ampliación del parque público de vivienda. El impacto de la ley estatal por el derecho a la vivienda* (pp. 13-17). Barcelona: Atelier.
- Vaquer Caballería, Marcos (2011). *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*. Madrid: Iustel.
- Vaquer Caballería, Marcos (2022). El proyecto de ley por el derecho a la vivienda y la intervención local en la materia. *Cuadernos de Derecho Local*, 59, 96-119. Disponible en: <https://doi.org/10.61521/cuadernosderecholocal.59.911>.
- Zagrebelsky, Gustavo (2008). *El derecho dúctil*. Madrid: Trotta.