Universidad de Jaén
Revista de Estudios Jurídicos

https://doi.org/10.17561/rej.n26.10432

EL DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA A PROPÓSITO DE LA RECIENTE DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

THE RIGHT TO ADEQUATE HOUSING IN LIGHT OF THE CONSTITUTIONAL COURT´S RECENT CASE LAW

Benjamín Moreno Montes de Oca[*1a]

[1] Universidad Complutense de Madrid, España
abenmoren@ucm.es * Profesor ayudante doctor

Cómo citar:
Moreno Montes de Oca, B. (2026). El derecho a una vivienda digna y adecuada a propósito de la reciente doctrina del Tribunal Constitucional. *Revista Estudios Jurídicos. Segunda Época*, *26*, e10432. https://doi.org/10.17561/rej.n26.10432

Recibido: 18 mayo 2026 / Aceptado: 27 julio 2026

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional.

Resumen

El derecho a una vivienda digna y adecuada aparece enunciado en la Constitución Española a modo de principio rector de la política social y económica, lo que impide su reconocimiento como un derecho susceptible de tutela *ex constitutione*. Aunque ha existido mucho debate doctrinal respecto al contenido de este derecho, la primera ley estatal en la materia no ha sido aprobada hasta 2023 y ha sido objeto de varios recursos de inconstitucionalidad basados principalmente en la invasión de competencias autonómicas que a juicio de los recurrentes suponen algunos de sus preceptos y la afectación al derecho a la propiedad, derivada de las medidas destinadas a favorecer el acceso a la vivienda por medio del alquiler.

Palabras clave: Derecho a la vivienda, ley de vivienda, crisis habitacional

Abstract

The right to decent and adequate housing is enshrined in the Spanish Constitution as a guiding principle of social and economic policy, which precludes its recognition as a right subject to constitutional protection. Although there has been much scholarly debate regarding the content of this right, the first national law on the matter was not passed until 2023 and has been the subject of several constitutional challenges based primarily on the alleged infringement of regional powers by some of its provisions and the infringement of property rights resulting from measures designed to facilitate access to housing through rental.

Keywords: Right to housing, housing law, housing crisis

SUMARIO

I. Introducción. II. El contenido del derecho la vivienda. 1. La competencia estatal para la fijación del contenido esencial del derecho. 2. La configuración legal estatal del derecho a la vivienda. 2.A) Los titulares del derecho a la vivienda. 2.B) La dimensión objetiva del derecho a la vivienda. III. El contexto de crisis en el acceso a la vivienda. 1. La vivienda como bien de inversión. 2. Falta de vivienda pública. 3. La desaparición de viviendas en las ciudades. IV. Los límites al derecho a la propiedad de inmuebles. 1. La función social de la vivienda. 2. La declaración de zona residencial tensionada y concepto de gran tenedor. 3. El fomento del alquiler como forma de acceso a la vivienda. V. Conclusiones. VI. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

En este estudio se aborda el derecho a la vivienda conforme a la *Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda* (LV) con la aspiración de contribuir al enriquecimiento doctrinal en la materia. Desafortunadamente es un tema que está cada vez más de moda por la crisis habitacional sin precedente que atraviesa un sector importante de la población y a la que ninguna política pública parece ser capaz de poner remedio, más allá de medidas cosméticas que no llegan a tener una traslación real a la realidad física. En este sentido, las Cortes Generales aprobaron la primera ley de vivienda de la historia de España en 2023 y algunas novedades de interés aportó a fin de solucionar el problema, aunque tres años después no parece que haya supuesto un gran hito social. Ahora bien, ello no quiere decir que de la LV no sea posible extraer algunas consecuencias jurídicas de interés, sobre todo en lo relativo al conflicto entre el Estado y las comunidades autónomas para el desarrollo de determinadas cuestiones. De hecho, la incidencia que la LV tiene sobre los arrendamientos urbanos ha sido una de las cuestiones más controvertidas, cuando en realidad sí que es competencia exclusiva del Estado la regulación de las instituciones de Derecho Civil.

Hasta la aprobación de la LV existió una laguna jurídica en el ordenamiento jurídico español -como en alguna ocasión apuntó el Tribunal Constitucional-en la medida en que la aprobación de una ley como esta se presentaba como necesaria a modo de llave de bóveda del derecho a la vivienda a nivel nacional para garantizar la igualdad de todos los españoles. Conforme a la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, a éstas les corresponde la competencia en materia de vivienda, pero no es menos cierto que el Estado conserva un reducto competencial en la materia que se

fundamenta principalmente en garantizar la igualdad entre ciudadanos en el disfrute de los derechos y el cumplimiento de sus deberes y las bases para el desarrollo de la política económica. De hecho, cabe cuestionarse hasta qué punto tienen sentido las dudas de constitucionalidad que han rodeado la LV en la medida en que su «hermano gemelo» el *Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana* (TRLS) -legislación estatal- se fundamenta en los mismos preceptos constitucionales, tiene una importante incidencia sobre el disfrute del derecho a la vivienda y también es competencia exclusiva de las comunidades autónomas.

Aunque la LV aborda el derecho a la vivienda desde diferentes perspectivas, este estudio se va a centrar principalmente en las que entran dentro del ámbito de estudio del Derecho Constitucional, dejando de lado otras cuestiones de calado procesal, tributario o relativas a la política de vivienda social. Así, son objeto de estudio los elementos del derecho conforme vienen recogidos en la LV, las posibles causas de la crisis habitacional y se dedica un último apartado al estudio de algunas cuestiones novedosas sobre las limitaciones impuestas a la autonomía de la voluntad de las partes en los contratos de arrendamiento urbano como técnica para intentar garantizar el derecho a la vivienda.

Para ello se va a seguir principalmente la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la LV sentada por las sentencias del Tribunal Constitucional 79/2024, de 21 de mayo y 26/2025, de 29 de enero. Cabe destacar que ha habido otros tres recursos que han sido parcialmente desestimados por pérdida sobrevenida del objeto procesal en las STC 190/2025, de 16 de diciembre, STC 17/2026, de 24 de febrero y STC 41/2026, de 26 de mayo, ya que versaban sobre las mismas cuestiones que se han resuelto en las precitadas sentencias. Aunque cabe destacar con respecto a la última sentencia que sí se han abordado algunos preceptos de la LV que versan principalmente sobre urbanismo y promoción de la vivienda pública. Los tres primeros recursos presentados contra la LV tienen en común el hecho de haber sido interpuestos por órganos controlados por el Partido Popular, en el caso de la STC 79/2024 lo interpuso el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el de la STC 26/2025 el Grupo Popular del Congreso de los Diputados, el de la STC 190/2025 el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares y el de la STC 17/2026 el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. En el caso de la STC 41/2026 el recurso fue interpuesto por el Parlamento de Cataluña.

Los recurrentes se han basado principalmente en la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas ya que han

entendido que parte del articulado de la LV afectaba a competencias exclusivas de las comunidades autónomas, pero un estudio de los preceptos impugnados y de las posiciones de los recurrentes, junto al hecho de que el Tribunal Constitucional no haya aceptado prácticamente ninguna de sus posiciones, lleva a entender que defendían un posicionamiento ideológico eminentemente liberal y, por lo tanto, ajeno al modelo de Estado social que prevé la CE.

Todos los recursos comparten un vector común, la lucha contra la intromisión que supone la LV en el disfrute del derecho de propiedad sobre las viviendas a los efectos de intentar contener la escalada de los precios del alquiler principalmente en los lugares donde los precios la hacen inaccesible para la población en general. Así, la LV ha introducido dos figuras jurídicas novedosas para intentar limitarlo, la zona de mercado residencial tensionado y el concepto de gran tenedor y sobre esos dos elementos ha hecho girar la política de vivienda orientada a facilitar el acceso a la vivienda por medio del alquiler. Con la correlativa reforma de los preceptos de oportunos de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (LAU).

Aun cuando este estudio es eminentemente jurídico, cabe plantearse hasta qué punto la lucha ideológica sobre una bien tan inaccesible en la actualidad como es la vivienda debe estar tan politizado y con posturas tan distantes que en la práctica imposibilita llevar a efecto una política de vivienda satisfactoria para la sociedad. Máxime si se tiene en cuenta que las comunidades autónomas deben ser consideradas como las principales responsables del problema en la medida en que a ellas corresponde la competencia en materia de vivienda, como se reivindica en los recursos de inconstitucionalidad de los que traen causa las sentencias objeto de estudio. Con el agravante de que las comunidades recurrentes de la LV son las que afrontan el mayor desafío en materia de vivienda de los últimos años.

II. EL CONTENIDO DEL DERECHO LA VIVIENDA

1. La competencia estatal para la fijación del contenido esencial del derecho

El derecho a una vivienda digna y adecuada aparece formulado en el artículo 47 CE en los siguientes términos: «todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada», pero en realidad nada más nos dice este precepto ni la Constitución sobre su contenido. De hecho, acudiendo a la sistemática con que aparecen los derechos recogidos en la CE ni siquiera es un derecho fundamental, es decir, el artículo 47 CE tiene naturaleza de principio rector de la política social y económica por encontrarse en el capítulo tercero

del Título I. Aunque esta cuestión con respecto a los principios rectores ha sido despejada a nivel doctrinal desde los orígenes mismo de la Constitución, nos es menos cierto que a nivel doctrinal siempre existió el debate sobre la posibilidad de considerar el acceso a la vivienda como un verdadero derecho subjetivo.[1]

La única posibilidad de tutela que recoge la Constitución para los principios rectores está prevista en el artículo 53.3 CE al establecer que sólo podrán invocarse ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes. O sea, el derecho a la vivienda es de configuración legal, es decir, los ciudadanos dependen absolutamente de la configuración que el legislador haga de él y, en su caso, de las asignaciones presupuestarias que resulten necesarias para satisfacerlo. Por lo tanto, no despliega *ex Constitutione* plenos efectos ya que su contenido queda condicionado a criterios de oportunidad política. Así, el disfrute del derecho a la vivienda, como cualquier otro derecho no fundamental, depende del contenido y de las garantías con que le dote el ordenamiento jurídico, de la intensidad con la que queden las Administraciones obligadas a facilitarlo y de la amplitud del reconocimiento del derecho en cuanto a sus titulares.[2] Ahora bien, aun cuando su eficacia normativa es limitada a efectos interpretativos debe tenerse en cuenta que se trata de una norma de rango constitucional lo que implica que la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico debe ir en línea con su contenido, por lo tanto, no cabe suscribir un posicionamiento que derogue lo recogido en el artículo 47 CE.[3]

La cuestión es que, debido a la compleja distribución de competencias entre el Estado, las comunidades autónomas y los municipios nos encontramos con que no ha sido posible dotar de seguridad jurídica al derecho a una vivienda digna y adecuada ni, mucho menos, definir acabadamente sus elementos.[4] En ese sentido, la LV viene a establecer un canon o punto de referencia a nivel nacional sobre el concepto constitucional de vivienda al recoger en su articulado cuestiones básicas sobre el concepto de vivienda que hasta su aprobación se encontraban dispersas en normas de muy diversa naturaleza y procedencia y en la doctrina jurisprudencial (Collado Gonsálvez, 2022, pp. 98-99).

En este sentido, como indica el apartado III del preámbulo de la LV, «el Estado en el ejercicio de las competencias que le corresponden en materia de vivienda aprueba esta LV con la finalidad de establecer una regulación homogénea de los aspectos más esenciales de las políticas de vivienda en tanto afectan […] no solo a la satisfacción del propio derecho de acceso a la vivienda, sino también a la de otros derechos constitucionales y a la actividad económica

del país».[5] Es por ello que la LV comprende una dimensión jurídico-pública que abarca su título preliminar y los títulos I a III donde se define de manera acabada el contenido del derecho a la vivienda y las potestades que ostentan las administraciones públicas para garantizarlo.[6] En línea con el contenido del derecho, dos de los objetivos perseguidos por la LV son «establecer una regulación básica de los derechos y deberes de los ciudadanos en relación con la vivienda, así como de los asociados a la propiedad de vivienda, aplicable a todo el territorio nacional» y «facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada a las personas que tienen dificultades para acceder a una vivienda en condiciones de mercado, prestando especial atención a jóvenes y colectivos vulnerables y favoreciendo la existencia de una oferta a precios asequibles y adaptada a las realidades de los ámbitos urbanos y rurales». Así, se pone de manifiesto que el fin último de la LV va en línea con el artículo 47 CE al intentar satisfacer en el mayor grado posible el derecho a la vivienda de todas las personas (Rodríguez-Izquierdo Serrano, 2024, pp. 56-57).

La primera cuestión que debemos abordar sobre la definición estatal del derecho a la vivienda es hasta dónde puede llegar la labor normadora del Estado y para ello será fundamental determinar cuáles son sus bases competenciales. En esta línea, la disposición final séptima de la LV determina que se dicta «al amparo del artículo 149.1.1.ª y 13.ª de la Constitución que atribuye al Estado las competencias para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales y las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, respectivamente».[7]

En la STC 79/2024, de 21 de mayo, el Tribunal Constitucional ha hecho recaer la mayor parte de su fundamentación jurídica sobre la competencia estatal para dictar la LV en el artículo 149.1.1ª CE (FJ 3). El propio Tribunal Constitucional resalta que es la primera vez que aborda una ley como ésta porque hasta la aprobación de la LV el Estado no había ejercido la competencia derivada del artículo 47 CE y, por lo tanto, la competencia de las comunidades autónomas se presentaba como ilimitada. O sea, apunta el Tribunal Constitucional «que sobre el art. 47 CE cabe proyectar el art. 149.1.1 CE es algo que hasta ahora no habíamos reconocido de forma abierta, por falta de oportunidad, habiéndose limitado nuestra doctrina a resaltar su contenido de principio rector y no de derecho fundamental […]. Ahora bien, que el art. 47 CE no contenga un derecho fundamental ni un título competencial, o que constituya un principio rector de la política social y económica, no es óbice para que al mismo tiempo se despliegue como derecho constitucional, con sus vertientes competenciales». Así, cabe extraer dos conclusiones fundamentales

a los efectos de este estudio. La primer es el reconocimiento del rango constitucional del derecho a la vivienda, es decir, hasta la aprobación de la LV la doctrina del Tribunal Constitucional no había tenido oportunidad de determinar que es un derecho constitucional. La segunda, es la atribución al Estado de la competencia exclusiva para establecer «las condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad» en el ejercicio del derecho a la vivienda. En este sentido, haciendo una definición negativa de qué debe entenderse por condiciones básicas, el Tribunal Constitucional determina que no se trata de habilitar al Estado a aprobar legislación básica, bases o normas básicas porque en rigor la competencia sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda corresponde a las comunidades autónomas en la medida en que la han asumido en su estatutos de autonomía *ex* artículo 148.1.3ª CE, sino que lo que está haciendo el Estado es aprobar una ley en desarrollo del principio de igualdad para garantizar la igualdad en el disfrute del derecho constitucional a la vivienda y las obligaciones que correlativamente lleva aparejado. Por supuesto, con la correlativa regulación del derecho a la propiedad privada consagrado en el artículo 33 CE, sobre el que volveremos más abajo.

Cabe destacar que se aprecia una mayor intensidad en la vinculación del derecho a la vivienda con la igualdad que con el desarrollo de la actividad económica tanto en la LV como en la doctrina constitucional. Es un cambio que resulta de interés en el contexto actual de crisis porque el acento pasa de estar puesto en la consideración de las viviendas como activo financiero y se centra en el fomento de la igualdad entre personas (Quintiá Pastrana 2022, pp. 129 y ss.).[8]

Para la configuración del derecho a la vivienda el legislador estatal se ha inspirado intensamente en el derecho internacional más actual en la materia porque es el que toma en consideración el «proceso de segregación de facto en el acceso a la vivienda de la que es víctima gran parte de la población, especialmente jóvenes y familias y colectivos vulnerables. Como consecuencia, sus postulados demandan un cambio de paradigma en la consideración jurídica de la vivienda, para reforzar su función como servicio social de interés general» (Preámbulo LV, apartado I). En ese mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional al determinar que «los compromisos internacionales de España en materia de derechos humanos refrendan la existencia de un derecho a la vivienda […]» (STC 79/2024, FJ 3 y previamente López Ramón, 2014, pp. 56-62). Todas esas normas de derecho internacional o comunitario vienen a proclamar de alguna manera el derecho de las personas a acceder a una vivienda que les permita tener una existencia

digna y la correlativa obligación de los estados de facilitarlo conforme a su propia normativa.

En definitiva, la jurisprudencia constitucional descartó desde sus orígenes una competencia exclusiva en la materia para las comunidades autónomas dada la complejidad de la cuestión que requiere la implicación de los diferentes actores a nivel territorial para poder alcanzar las garantías necesarias (Quintiá Pastrana, 2024, pp. 855-856). En esta línea, con la aprobación de la LV el Estado ha «unificado la interpretación de elementos básicos del derecho a la vivienda, ha regulado con alcance estatal algunas medidas introducidas previamente por algunas comunidades autónomas y ha perfilado sectores del ordenamiento jurídico estatal en línea con los mandatos del derecho internacional» (Quintiá Pastrana 2024, p. 856). Asimismo, hay que tener en cuenta que el desarrollo del derecho a la propiedad y la determinación de la función social que debe satisfacer es competencia exclusiva del Estado (Zamorano Wisnes, 2022, pp. 63-66). O sea, el ordenamiento jurídico estatal se convierte en el marco de referencia para fijar el contenido esencial del derecho a la vivienda como viene ocurriendo desde los años sesenta y setenta que estaba orientada a facilitar a los ciudadanos el acceso a la vivienda (Robledo Mateos, 2022, pp. 204-205)

2. La configuración legal estatal del derecho a la vivienda

2.A) Los titulares del derecho a la vivienda

A nivel doctrinal se apunta como deficiente la regulación que hace la LV sobre la dimensión subjetiva del derecho (Guevara de Cara, 2024, p. 44) y es que efectivamente dedica buena parte de su articulado a desarrollar el concepto de vivienda digna y adecuada, establecer orientaciones y mandatos imperativas para las administraciones e incluso establece obligaciones con respecto al régimen de propiedad de las viviendas, pero no llega a establecer un derecho subjetivo directamente invocable ante las administraciones competentes.[9] Se trata de una constante en la legislación nacional en la medida en que incluso la legislación sobre el suelo lo recogían como un derecho de los ciudadanos, pero sin ser directamente invocable.[10] En esta línea, la crítica se centró en el hecho de que se recogía «un derecho básico de la ciudadanía a una vivienda adecuada, accesible y en condiciones», pero sin concretar los elementos que efectivamente hacen el derecho invocable, es decir, definir debidamente la condición de titular del derecho, los sujetos obligados y en qué condiciones están las administraciones obligadas a facilitarlo (Jiménez Alemán, 2020, pp.

141-145 o con respecto a la LV Balaguer Pérez 2023, p. 112 y Calvo San José, 2023, p. 147).[11]

Aunque la LV tampoco configura un derecho de acceso a la vivienda directamente ejercitable, lo cierto es que sienta las bases para lo que deberíamos entender como las condiciones básicas para facilitar a los ciudadanos acceder a una vivienda. Así, el capítulo I del título I configura el estatuto básico de los ciudadanos respecto a los derechos y deberes en relación con la vivienda. En primer lugar, encontramos la tradicional enunciación programática del derecho en los términos de reconocer que «todos los ciudadanos tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos dispuestos por esta ley» (art. 8.a LV).[12] Esta cuestión fue objeto de recurso de inconstitucionalidad por entender el Gobierno de la Junta de Andalucía que vulneraba el mandato dado a las administraciones autonómicas de promover la realización del derecho en la medida en que se petrificaba en la legislación nacional (art. 47 CE); por reducir el contenido del derecho a lo que recoge la LV, con exclusión de la legislación autonómica (art. 149.1.1 CE); y por no existir fundamento de carácter económico (art. 149.1.13 CE). También fue impugnado por el Gobierno de la Comunidad de Madrid porque transforma un principio rector en derecho subjetivo. En la STC 79/2024, de 21 de mayo, el Tribunal Constitucional acota la controversia al alcance de la dimensión del derecho recogida en la LV, es decir, a que el derecho deba ejercerse en los términos dispuestos en la LV. Dejando fuera del debate de constitucionalidad la competencia para regular el derecho y el contenido del concepto de vivienda digna y adecuada. Para determinar que no existe reproche posible al precepto, el Tribunal Constitucional determina que el derecho configurado en la LV se limita a garantizar las condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho «pues se limita a regular las condiciones básicas de su ejercicio y a establecer el mínimo común que se deberá respetar a futuro. En ningún momento se excluye, impide o limita la regulación que, respetando esas condiciones básicas, pueda establecer -o hayan establecido ya- las comunidades autónomas para cumplir con el mandato que también a ellas dirige el art. 47 CE» (STC 79/2024, FJ 4.B). Con respecto a la evolución de principio rector a derecho subjetivo el Tribunal Constitucional la ha considerado constitucional porque resulta coherente con la naturaleza de la propia LV que además «encuentra su correlato pasivo en distintas obligaciones impuestas sobre los poderes públicos para su promoción y protección» (STC 17/2026, FJ 4).

Como novedad en la enunciación del derecho se incluye que podrá disfrutarse en «régimen de propiedad, de arrendamiento, de cesión de uso, o

de cualquier otro régimen legal de tenencia» (art. 8.a LV). Lo que en realidad abunda en la retórica carente de contenido que caracteriza la definición de este derecho porque son figuras propias del Derecho Civil ya existentes que de una u otra manera determinan la posesión de los bienes inmuebles.

Asimismo, se sustituye el término españoles (art. 47 CE) por ciudadanos (art. 8 LV) en lo relativo a la enunciación de los titulares, es decir, se produce una ampliación de la dimensión subjetiva del derecho prevista en la CE.[13] Esta faceta no implica una gran novedad en la medida en que el artículo 5.a TRLS también lo recogía así y la tendencia occidental es sustituir la nacionalidad por la ciudadanía como supuesto habilitante para el disfrute de los derechos. No obstante, esta ampliación de la dimensión subjetiva del derecho fue objeto de recurso de inconstitucionalidad por parte del Gobierno de la Comunidad de Madrid al entender que los títulos competenciales invocados en la LV no habilitan al Estado a sentar las bases para la igualdad entre españoles y extranjeros. En esta línea, el Tribunal Constitucional ha determinado la constitucionalidad del precepto ya que el Estado ostenta la competencia exclusiva para regular el «estatuto de extranjero» de conformidad con el artículo 149.1.2º CE en correlación con el artículo 13 CE, concretamente para fijar las condiciones que garanticen la igualdad entre los españoles y extranjeros (STC 17/2026, FJ 4).

Aunque a nivel doctrinal sí que se ha cuestionado el acierto de este pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre el apartado 8.a LV porque cabe entender que es un precepto que es reiteración de lo recogido en el artículo 47 CE y sobre el que las comunidades autónomas ostentan la competencia legislativa, por lo tanto, difícilmente cabe entender que el legislador estatal puede reproducirlo en una ley nacional (Guilarte Gutiérrez y Lucas Murillo de la Cueva, 2025, pp. 200-202)

Ahora bien, sí que se establecen en la LV algunas facultades para los ciudadanos que con respecto al ejercicio del derecho a la vivienda, las cuales se articulan en torno a tres pilares fundamentales: el derecho a obtener información sobre los programas públicos de vivienda y sobre prestaciones, ayudas y recursos públicos disponibles para garantizar el acceso a la vivienda por parte de las personas y familias en situaciones de vulnerabilidad (art. 8.b LV); el derecho a ser inscrito como solicitante de vivienda protegida en los registros constituidos a tal efecto y en los diferentes programas, prestaciones, ayudas y recursos públicos para el acceso a la vivienda, en función de su situación social y económica, así como de sus circunstancias personales y familiares (artículo 8.c LV); y el derecho a «participar en los programas públicos de vivienda, y acceder a las prestaciones, ayudas y recursos públicos

en materia de vivienda en los términos y condiciones establecidos en su normativa reguladora» (art. 8.d LV). Desde la entrada en vigor de la LV, estos tres derechos deben entenderse que pasan a formar parte del contenido subjetivo del derecho a la vivienda en todo el territorio español y para todos los ciudadanos. O sea, todas las regulaciones autonómicas que se hagan deberán como mínimo reconocer a los ciudadanos la facultad de ejercer esta triada.

La facultad prevista en el artículo 8.c LV también fue objeto del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de Andalucía al entender que es competencia exclusiva de las comunidades autónomas la gestión de los registros de solicitantes de vivienda protegida. La conclusión del Tribunal Constitucional fue que no existe tal invasión competencial porque «más allá de la previsión, genérica y sujeta a desarrollo por parte de las comunidades autónomas, el precepto no acomete ninguna regulación de tales registros, programas o ayudas […] (STC 79/2024, FJ 4.B.b)».

No obstante, sí que cabe apreciar que el artículo 8.a LV en cierta medida viene a determinar como titulares cualificados de las facultades derivadas del derecho a la vivienda a las personas en situación de vulnerabilidad como se desprende de la reserva prevista en lo relativa al acceso a la información sobre prestaciones, ayudas y recursos públicos o el derecho a inscribirse como demandante de vivienda protegida y tener acceso a las ayudas previstas a tal efecto, entendemos que con exclusión de las personas que no tengan la consideración de vulnerable. En esta línea, el artículo 14.1 LV determina como colectivos especialmente vulnerables y, por lo tanto, prioritarios para el disfrute de las políticas de vivienda «a las personas, familias y unidades de convivencia que viven en asentamientos y barrios altamente vulnerables y segregados, […] a las personas sin hogar, a las personas con discapacidad, a los menores en riesgo de pobreza o exclusión social, a los menores tutelados que dejen de serlo y a cualesquiera otras personas vulnerables que se definan en el momento de la actuación».[14] Se presenta como acertada esta delimitación de las personas o colectivos prioritarios para facilitar vía ayuda social el acceso a la vivienda, aunque nuevamente se incurre en esa tendencia programática de la LV al incluir en abstracto a las personas con discapacidad, los menores en riesgo y menores tutelados que dejen de serlo porque no son colectivos homogéneos.[15] La discapacidad *per se* no debería ser determinante del acceso a la vivienda pública porque cada persona tendrá sus propias circunstancias socioeconómicas lo que determinará si es capaz de atender sus propias necesidades en materia de vivienda. Los menores de edad necesariamente estarán sujetos a la patria potestad o tutela y la satisfacción de su derecho necesariamente pasará por satisfacer el de quiénes la ostenten.

Con respecto a los menores tutelados que dejen de serlo, si sus circunstancias así lo determinan, pasarán a ser personas vulnerables ya sea a título individual o como parte de una unidad de convivencia. Por todo esto, con respecto al concepto de vulnerabilidad en la LV se aprecia un abuso de conceptos jurídicos indeterminados que comprenden situaciones de vulnerabilidad «escasamente explicadas, no definidas ni acotadas» (Martín Valdivia, 2023).

Sobre esta cuestión cabe hacer dos valoraciones, una sobre política legislativa y otra sobre la conveniencia de limitar las facultades nuevas que integra el derecho a la vivienda a nivel subjetivo. Con respecto a la política legislativa cabe preguntarse hasta qué punto una ley que se erige como elemento clave para garantizar la igualdad entre ciudadanos y que, por lo tanto, debe estar caracterizada por la generalidad, establece una discriminación tan marcada en lo relativo a los titulares de las facultades del derecho que son más propias de la política social. Esto dota a la LV de vivienda de un marcado sesgo ideológico que en realidad no debería mecer reproche si no fuese porque conforme a su enunciación se asemeja más a un programa político que a una ley. La segunda crítica que cabría hacer es hasta qué punto la discriminación entre personas vulnerables, especialmente vulnerables y la población general en realidad obedece a un criterio de política social, cuando la crisis habitacional también afecta a los tramos medios de renta. En esta línea, existe cierto debate sobre el derecho a la vivienda social y la realidad es que parece difícil establecer un modelo universal, pero también es cierto que el grupo diana -colectivos vulnerables- recogido en la LV parece excesivamente limitado y discriminatorio dado que los problemas estructurales que afectan a la vivienda, y que viene a intentar paliar la ley, afectan a un segmento mucho más amplio de la población. Esta limitación en la dimensión subjetiva de las facultades del derecho lleva a una especie de espiral diabólica donde el estrato social con rentas medias no puede acceder a la vivienda a precios de mercado, pero tampoco tiene acceso a las políticas sociales de vivienda (Balaguer Pérez, 2023, pp. 115-117), quedando en definitiva abocados a ser colectivos vulnerables.

Lo ideal para abordar la dimensión subjetiva del derecho hubiera sido desde la perspectiva de las posibilidades reales de acceder a una vivienda y tomando en consideración las dos variables que son determinantes a tal efecto, es decir, centrar como individuos o colectivos prioritarios a disfrutar de las ayudas sociales orientadas a convertir en realizable el derecho a quienes no tengan posibilidades reales de acceder a la vivienda de acuerdo con las condiciones del mercado inmobiliario y sus condiciones personales.[16] De hecho, esta idea sí que la encontramos presente en la LV al regular qué debe entenderse

como zonas de mercado residencial tensionadas y gran tenedor -art. 18 LV- y establecer correcciones en el precio del alquiler en esas zonas porque dichas medidas se establecen sin tener en consideración las circunstancias personales de los arrendatarios.

En definitiva, la pretendida petrificación del concepto de persona o colectivo vulnerable en una ley que se presenta como reguladora de las condiciones básica para acceder al disfrute del derecho a la vivienda se antoja excesivamente limitado con respecto al objetivo de la LV porque es más propio de la política social que se deberá ir delimitando en atención a la evolución del mercado de vivienda y a las condiciones personales de quienes no sean capaces de garantizarse por sí mismos el disfrute del derecho.[17] Corresponde a las políticas sociales priorizar los colectivos o individuos a los que van dirigidas, de manera tasada y tomando en consideración todas las variables de relevancia.[18] A partir de ahí, deberán concretar los requisitos que deben reunir las personas para acceder a las ayudas sociales que hagan posible el derecho y, entre otros, deberán precisarse el «[…] nivel de renta, las condiciones familiares, el arraigo, la aplicación a los inmigrantes y otros aspectos que pueden resultar de muy difícil resolución en ausencia de una regulación detallada de desarrollo del derecho» (López Ramón, 2014, p. 72). De hecho, la propia LV determina que serán personas vulnerables «[…] cualesquiera otras personas vulnerables que se definan en el momento de la actuación», habilitando así a las administraciones competentes a determinar quiénes serán los beneficiarios de las ayudadas sociales.

2.B) La dimensión objetiva del derecho a la vivienda

El concepto de vivienda digna y adecuada recogido en el artículo 47 CE es jurídicamente indeterminado y es que su definición dependerá de elementos muy variopintos, pero sí que se pueden establecer a tales efectos algunos criterios básicos como pueden ser la renta per cápita de unas determinadas regiones, las posibilidades de desarrollo urbano, las técnicas constructivas en cada momento o incluso el clima[19]. La LV viene a establecer un canon o punto de referencia a nivel nacional sobre el concepto constitucional de vivienda al recoger en su articulado cuestiones básicas que hasta su aprobación se encontraban dispersas en normas de muy diversa naturaleza y procedencia y en la doctrina jurisprudencial (Collado Gonsálvez, 2022, pp. 98-99)[20]. Esta cuestión parece haber sido aceptada de manera pacífica por las comunidades autónomas y, por lo tanto, es competencia del Estado establecer qué debemos entender como vivienda digna y adecuada en aras de establecer las condiciones básicas que garanticen la igualdad entre ciudadanos. O sea, hay un contenido

mínimo estatal del derecho a la vivienda que recoge qué es una vivienda digna y adecuada y qué deberá ser respetado en todos los territorios de España, correspondiendo a las autoridades autonómicas y municipales concretarlo en atención a sus características idiosincráticas.

Así, como expresión de buena técnica legislativa el artículo 3 LV recoge una serie de definiciones que vienen a dotar de certeza a nivel nacional el concepto de vivienda lo que dota al ordenamiento jurídico de unidad, totalidad y coherencia en la medida en que establece un punto jurídico común que las comunidades autónomas deberán respetar en el ejercicio de sus competencias sobre vivienda. Por lo tanto, es vivienda el

> «edificio o parte de un edificio de carácter privativo y con destino a residencia y habitación de las personas, que reúne las condiciones mínimas de habitabilidad exigidas legalmente, pudiendo disponer de acceso a espacios y servicios comunes del edificio en el que se ubica, todo ello de conformidad con la legislación aplicable y con la ordenación urbanística y territorial» (art. 3.a LV).

La adjetivación como digna y adecuada queda configurada como

> «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» (art. 3.c LV).

La vivienda digna y adecuada comprende dos proyecciones, una *ad extra* y otra *ad intra*. La dimensión *ad extra* avoca a los poderes públicos a adoptar políticas de vivienda que garantice un entorno adecuado para el desarrollo de la vida humana (Bassols Coma, 1982, pp. 779-781; Robledo Mateos, 2022, p. 192). O sea, lo que el legislador nacional ha definido como vivienda digna y adecuada pasa a delimitar el contenido de las competencias autonómicas y municipales. Es una de las concreciones de las competencias autonómicas en materia de vivienda se impone la obligación de ejercerlas con la finalidad de dar satisfacción a la definición de vivienda digna y adecuada recogida en el artículo 3.a y 3.c LV. Asimismo, implica la erradicación de focos del chabolismo, del hacinamiento humano o de la infravivienda, por eso la propia

LV también nos da la definición sobre qué debe entenderse por infravivienda o por persona sin hogar (Robledo Mateos, 2022, pp. 192).[21] En este escenario, cobra particular relevancia el derecho a la ciudad digna que permita a las personas desarrollarse plenamente en su entorno, es decir, tener acceso a todos los servicios que le resulten necesarios (Maíz Suárez, 2020, pp. 49-50). Ello supone la necesidad de concebir la ciudad desde el planeamiento urbano como un lugar destinado a tal fin.

La concreción *ad extra* del derecho se encuentra estrechamente vinculada a lo que debemos entender como vivienda adecuada, es decir, es la legislación la que debe determinar que es una vivienda (Fernando Nicolau, 1992, pp. 306-307), partiendo de la base prevista en la LV. Como concreción de esa dimensión *ad extra* del derecho a la vivienda encontramos dos precisiones en el artículo 3.a LV, a saber: la determinación de que los edificios o partes de aquellos afectos a fines habitacionales deben respetar la legislación aplicable y la ordenación urbanística y territorial o la exigencia de que la vivienda reúna las condiciones mínimas de habitabilidad previstas legalmente. Se trataría en definitiva de la concreción legal sobre qué debemos entender como vivienda que permita vivir en condiciones dignas.

Con respecto a esta dimensión del derecho en la LV encontramos varias concreciones que van en línea de los requisitos técnicos que deben reunir las viviendas, estos se pueden dividir en dos bloques: el primero de ellos relativos a las características físicas concretas de la edificación y el segundo relativo al acceso a servicios dotacionales y a suministros. En cuanto al primero, la LV determina que el tamaño, la ubicación, las condiciones de habitabilidad, la accesibilidad universal (art. 3.c LV) y el acceso a los espacios y servicios comunes del edificio (art. 3.a) se deben tener en cuenta para determinar que una vivienda es adecuada. Ahora bien, son cuestiones que nuevamente en la LV se presentan como indeterminadas, en línea con la mayor parte del articulado de la ley, aunque acudiendo a la definición de infravivienda será determinante que «la superficie, número, dimensión y características de las piezas habitacionales» sea suficiente para la vida humana (art. 3.b LV), es decir, aunque la LV no lo apunte de manera expresa uno de los elementos esenciales de su definición es el tamaño.[22] Así, aunque la concreción de vivienda adecuada se encuentre recogida en la LV de manera eminentemente programática, sí que tienen cierta virtualidad en la medida en que se consolidan como elementos que se deberán tener en cuenta para el desarrollo urbanístico y, en su caso, rehabilitación de edificios.

Con respecto al segundo, la LV precisa que la vivienda deberá contar con acceso a suministros básicos (art. 3.c LV) que son los integrados por

suministros energéticos (electricidad, gas o gasoil, entre otros), agua corriente y los servicios de telecomunicaciones (art. 3.e LV), debiendo garantizarse la eficiencia energética y la utilización de energías renovables (art. 3.c LV). En cuanto a las dotaciones no se encuentran precisadas en la LV, pero sí que se consideran como inadecuadas para el desarrollo de la vida humana aquellas que presenten deficiencias graves (art. 3.b LV).

La dimensión *ad intra* conecta con qué debemos entender por vivienda digna y es que es una cuestión que afecta al individuo o núcleo de convivencia que deberá habitarla. A este respecto cabe conectarlo directamente con lo que prefigurado en el artículo 10.1 CE que determina como fundamento del orden político y de la paz social la dignidad de la persona entendida como ese conjunto de derechos que garantizan a la persona un reducto mínimo e irrenunciable y, por lo tanto, indisponible para los poderes públicos. En este sentido, no bastará con que la vivienda reúna los requisitos físicos mínimos previstos en el artículo 3.a LV entendida como bien inmueble susceptible de ser habitado, ni que se acomode a lo previsto en la legislación de aplicación de relevancia. También será necesario que facilite el disfrute de otros derechos que van inherentemente conectados al disfrute de una vivienda. El propio preámbulo de la LV (apartado I) recoge que el derecho «[…] incide en el goce del contenido de otros derechos constitucionales, declarados incluso fundamentales, como los relativos a la integridad física y moral (artículo 15 CE), a la intimidad personal y familiar (artículo 18 CE), a la protección de la salud (artículo 43 CE) y a un medio ambiente adecuado (art. 45 CE); que guarda una relación estrecha con los valores de calidad de la vida –de la que habla el propio preámbulo de la norma fundamental– y del libre desarrollo de la personalidad en sociedad (art. 10.1 CE)» (Balaguer Pérez, 2023, p. 111). Así, teniendo en cuenta que la vivienda constituye «el centro de la vida personal y familiar» debe garantizar como mínimo el disfrute de los restantes derechos que por su contenido dependen del disfrute de este derecho (Balaguer Pérez, 2023, p. 111), es por ello que la propia LV apunta como vivienda digna aquella que garantice el disfrute del derecho a la intimidad, a las relaciones familiares o sociales y favorezca el pleno desarrollo y la inclusión social de las personas (art. 3.c LV *in fine*).

Como última nota que debe reunir la vivienda para alcanzar los estándares legales previstos en la LV encontramos el disfrute de un medio ambiente adecuado. Ello se desprende del mandato de eficiencia energética y utilización de energías renovables de las edificaciones (art. 3.c LV) y de la relevancia que otorga el preámbulo de la LV al derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado enderezado a garantizar la calidad física de la vida. Es

un postulado que ha nivel doctrinal ha sido recurrente y que es determinante para el desarrollo pleno del ser humano, es decir, el entorno ambiental de la ciudad y, por lo tanto, de la vivienda y vendrá determinado por factores muy heterogéneos que implica la toma en consideración de las condiciones climática, niveles de polución y ruido, infraestructura verde, etc. O sea, es una cuestión que se debe tomar en consideración tanto respecto a las viviendas en sí como a la ciudad entendida como el entorno en el que se desenvolverán los seres humanos.[23]

III. EL CONTEXTO DE CRISIS EN EL ACCESO A LA VIVIENDA

La LV se ha aprobado en el contexto de una crisis en el acceso a la vivienda de un sector muy importante de la población y quizás eso, junto con el título competencial estatal apuntado más arriba, ha sido uno de los elementos que ha fundamentado la necesidad de hacerlo en este momento. En el propio preámbulo de la LV se apunta que aún se encuentra el mercado inmobiliario afectado por la crisis económica y financiera de 2008, lo que comporta en muchos casos la pérdida de la vivienda o la imposibilidad de acceder a una en condiciones asequible para las personas, ello agravado por la situación derivada de la pandemia COVID-19 (apartado I). Sea como fuera, lo cierto es que es una crisis que podríamos denominar crónica por su extensión en el tiempo y que desde luego no responde a una única causa, más bien al contrario. A nivel doctrinal se identifican causas casi predemocráticas como puede ser el fomento de la vivienda como bien de inversión; causas más recientes como puede ser la falta de implicación de los poderes públicos en crear y mantener un parque público de vivienda; y causas contemporáneas que comportan la desaparición de viviendas para afectarlas a otros fines. En este sentido, nos parece necesario hacer una pequeña reflexión sobre todas estas cuestiones antes de abordar el conflicto entre el derecho a la propiedad y el derecho a la vivienda, en la medida en que son determinantes para comprender la regulación que ha realizado a ese respecto la LV.

En el contexto actual se habla de «emergencia habitacional» en la medida en que en núcleos poblacionales concretos el acceso a la vivienda resulta extraordinariamente complejo para determinados sectores de la población.[24] Ahora bien, esta afirmación exige hacer una distinción entre la oferta de vivienda en zonas rurales y en grandes ciudades porque la realidad es que el problema se encuentra focalizado principalmente en las segundas (Moreu Carbonell, 2020, pp. 184-185). El problema radica en que el *stock* de inmuebles disponibles con fines habitacionales -que no existente- es considerablemente inferior a la demanda lo que redunda en un incremento del precio tanto en

régimen de propiedad como en alquiler que empeora aún más las posibilidades de acceso de la población en general[25] .

1. La vivienda como bien de inversión

Las dinámicas de acumulación de capital por medio de la inversión en bienes inmuebles aparecen como uno de los grandes problemas para la satisfacción del derecho a la vivienda. En esta línea, se apunta que la vivienda está sufriendo una hipermercantilización cuya tendencia viene desde el siglo pasado y se está acentuando en el siglo XXI debido a la baja rentabilidad de los activos económicos, lo que lleva a los inversores a optar por este tipo de inmuebles como un «valor refugio extremadamente lucrativo» (Jiménez Alemán, 2020, pp. 140-141). Ello se acentuó en las décadas previas a la crisis económica donde las políticas de vivienda estuvieron más marcadas por decisiones de política económica que por un verdadero interés en facilitar el acceso a la vivienda, es decir, se estableció un sistema intervencionista del mercado de la vivienda a partir de los años noventa hasta el inicio de la crisis económica de 2007 más orientado a fomentar la inversión que a favorecer el acceso a la vivienda (Jiménez Alemán, 2020, pp. 141-145).[26]

Con la crisis económica la posibilidad de acceder al crédito para adquirir una vivienda se vio considerablemente reducida para la población general, pero la tendencia mercantilista seguía orientada a considerar la vivienda como un bien de inversión y ello ha comportado que en los lugares donde la oferta de vivienda es limitada frente a la demanda se intente sacar la mayor rentabilidad posible a la inversión. Para la doctrina, la inflación de los precios de los alquileres en grandes ciudades como Madrid, Valencia o Barcelona y ciudades muy turísticas es artificial e inducido y se debe a que tras la crisis económica los fondos de inversión y bancos, ante la inseguridad que entraña la concesión y posterior cobro de hipotecas, han optado por desplazar la inversión a activos más seguros como es la compra de viviendas para alquilar, es decir, «para la banca y los capitales financieros […] su nueva prioridad es ahora la compra de propiedad inmobiliaria para alquiler y la subida de los precios del mismo, puesto que les permite seguir extrayendo riqueza a la sociedad» (Noguera Fernández 2022, pp. 16 y 25-30).

A ello hay que sumar que, aunque el fomento de la vivienda como bien de inversión para la población en general quedó descartada como posibilidad tras la crisis económica, no ocurrió así para los fondos de inversión. O sea, la desvalorización del parque inmobiliario español y la necesidad de reestructurar el sistema financiero que se encontraba lastrado por la cantidad de inmuebles que acumulaba llevó a la necesidad de captar capital internacional que lo

hiciera posible. La solución al problema fue la flexibilización de la *Ley 11/2009, de 26 de octubre, por la que se regulan las Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario* junto con la reforma de la LAU que hizo posible que fondos de inversión internacionales adquiriesen esa ingente cantidad de inmuebles en propiedad de bancos y también viviendas de titularidad pública, con la única exigencia de mantenerlas en propiedad como mínimo durante tres años y ofertarlas en el mercado de alquiler. Duración que con la reforma de la LAU se hizo coincidir con la duración máxima del contrato de alquiler de tres años para facilitar la circulación de los inmuebles pasado ese periodo. Esto comportó una posición de dominio del mercado por parte de estos fondos que ha llevado a una subida de precios de los alquileres para garantizar tanto la rentabilidad de la inversión como para revalorizar los inmuebles (Gil García, 2019).[27]

O sea, la naturaleza de los bienes inmueble destinados a fines habitacionales se ha pervertido en la medida en que se han convertido en un instrumento de inversión frente a su naturaleza de bienes cívicos fundamentales (Maíz Suárez, 2020, pp. 33-34 y 37). Ello fuerza a los ciudadanos a tener que acreditar en el mercado determinados requisitos de solvencia y estabilidad en el empleo para tener acceso a una vivienda en la medida en que se impone su naturaleza de bien de inversión, lo que implica un nivel de exigencias que en algunos casos son inasumibles por el ciudadano medio. Esa dificultad se agrava por el empleo precario, las desigualdades, la exclusión social y los cambios en los modelos de familia que dificultan sobre manera poder acreditar las condiciones exigidas por el mercado para acceder a una vivienda (Agra Romero, 2020, p. 56). Lo que ha engendrado una espiral diabólica en la medida en que la contracción del crédito hipotecario fuerza el desplazamiento de la demanda de vivienda al alquiler facilitando aún más la subida de los precios en las zonas tensionadas (Noguera Fernández, 2022, p. 31).

Así, la primera de las causas que podemos apuntar como limitante para la realización del derecho a la vivienda es la promoción por parte de los poderes públicos de la vivienda como bien de inversión frente a su naturaleza de bien básico para la sociedad.

2. Falta de vivienda pública

Al problema de la hipermercantilización se suma un reducido parque público de vivienda que no contribuye a que las personas que no son capaces de realizar su derecho en el mercado queden desprotegidas. El preámbulo de la LV nos recuerda que

> «[…] del total de las viviendas construidas entre el año 1962 y el año 2020, el 31,5 % fueron viviendas protegidas, es decir, unos 5,7 millones de viviendas que se promovieron al amparo de algún régimen de protección pública, pero que en su mayoría y pese al importante esfuerzo público realizado en su promoción y construcción, han dejado de estar sujetas, en plazos relativamente cortos, a ningún tipo de límite de venta o alquiler» -apartado I *in fine*-.

O sea, se apunta que sólo el 3,4% del parque de vivienda es público.

En cierta medida la disponibilidad de parque público de vivienda es determinante para permitir que aquéllos que no tienen acceso en condiciones de mercado puedan realizar el derecho. Los hogares con rentas más bajas se vean abocados a destinar la mayor parte de sus ingresos e incluso a endeudarse para satisfacer esta necesidad más allá de lo que resultaría razonable, situándolos en una posición de vulnerabilidad y empobrecimiento (Aristegui Frauda y Silvestre Cabrera, 2020, p. 83). Por otro lado, la normativa sobre arrendamientos urbanos tampoco está favoreciendo que los colectivos más vulnerables puedan acceder a la vivienda en la medida en que las normas que se supone están orientadas a protegerlos están consiguiendo justo lo contrario, es decir, que la parte arrendadora no les alquile un inmueble dado que además de asumir el riesgo de la morosidad se les impone asumir el riesgo de una ocupación y los costes procesales del desahucio que puede tener una duración inasumible para pequeños arrendadores (Méndez González, 2024, pp. 206-207).

Aunque efectivamente se aprecia un cambio de paradigma en la medida en que los poderes públicos están adoptando políticas más intensas orientadas a facilitar el acceso a la vivienda en las dos modalidades tradicionales: el alquiler y la propiedad.[28] Un buen ejemplo es que la propia LV dedica su Título III a regular los parques públicos de vivienda con la finalidad de «[…] contribuir al buen funcionamiento del mercado de la vivienda y servir de instrumento a las distintas Administraciones públicas competentes en materia de vivienda para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada de los sectores de la población que tienen más dificultades de acceso en el mercado, con especial atención a personas jóvenes y colectivos sujetos a mayor vulnerabilidad» (art. 27 LV).

No obstante, también es de destacar que existe una infrafinanciación de los planes de vivienda pública y según parece la inversión media por ciudadano en España es considerablemente inferior al resto de países de la Unión Europea. En este sentido, el problema no es exclusivamente de España se

comparte con el resto de los países mediterráneos cuyo modelo del sistema de vivienda se caracteriza por una preeminencia del régimen de propiedad frente al de alquiler, un limitado alcance de la política de vivienda y de los recursos públicos que se dedican a ellas, y un marco legislativo de corte liberal que favorece la actuación de los operadores privados (Bosch Meda y Trilla Bellart 2022, pp. 139-140; Martín Valdivia, 2025). En este sentido, Martín Valdivia apunta a la iniciativa pública como una buena técnica «para contrarrestar de manera permanente la pujanza del sector privado en la promoción, construcción y comercialización de vivienda, facilitando el acceso a la vivienda a quien lo precise» (2025).

3. La desaparición de viviendas en las ciudades

El último gran escollo para la realización del derecho a la vivienda viene determinado por la afectación de inmuebles a fines diferentes a los de residencia habitual de manera preponderante a nuestro juicio por su uso con fines de alojamiento turístico. En esta línea, la LAU excluye expresamente la aplicación de la normativa sobre alquiler a aquellos inmuebles que implique «la cesión temporal de uso de la totalidad de una vivienda amueblada y equipada en condiciones de uso inmediato, comercializada o promocionada en canales de oferta turística o por cualquier otro modo de comercialización o promoción, y realizada con finalidad lucrativa, cuando esté sometida a un régimen específico, derivado de su normativa sectorial turística», con lo cual no se les aplica el régimen tuitivo previsto en la LV y la LAU.

Por ello se ve como necesario y legítimo establecer determinadas restricciones a esta posibilidad con la finalidad de limitar tanto la reducción de la oferta de inmuebles con fines habitacionales como de evitar una subida de los precios de alquiler que implicaría dicha posibilidad (Macho Carro, 2022, p. 673).[29] Por sentido común se puede correlacionar que, si el mercado del alquiler turístico es más lucrativo que el arrendamiento urbano con fines habitacionales, parte de la oferta se desplazará. Según el último informe del INE a finales de 2025 el 1,24 % del total de viviendas disponibles en España se encuentra sujeto a explotación comercial con fines turísticos lo que hace un total de 329.764 viviendas.[30] A lo que habría que sumar el número de viviendas turísticas que se ofertan de manera ilegal que a principios de 2026 según información del Ministerio de Vivienda rondan las 86.000, figurando en cabeza del ranking por comunidades autónomas las zonas más afectadas por la crisis habitacional, Madrid y Cataluña.[31] Sí que se aprecia una correlación con el déficit de viviendas que según el Banco de España se estima en unas 700.000.[32]

El grado de ocupación de las viviendas es otro de los problemas que afectan a la disponibilidad de viviendas y es que no hay datos suficientes para determinar cuántas viviendas vacías existen en España ahora mismo y, además, dependerá de qué entendamos por vivienda vacía (Moreu Carbonell, 2020, pp. 196 y ss.). A lo que habría que sumar la existencia de segundas residencias orientadas a fines vacacionales que en cierta medida implican un sobredimensionamiento e infrautilización del parque de vivienda (Rodríguez Alonso, 2022, pp. 211-220).

IV. LOS LÍMITES AL DERECHO A LA PROPIEDAD DE INMUEBLES

Como se desprende de lo reflexionado hasta aquí, la vivienda es un elemento esencial para el desarrollo de la personalidad en condiciones dignas y a su vez, dada su naturaleza de bien inmueble susceptible de explotación económica y mercadeo, es un bien de inversión extraordinariamente lucrativo en la actualidad. Es decir, sobre un mismo bien inmueble recae el disfrute de dos derechos constitucionales diferentes, a saber: el derecho a la propiedad consagrado en el artículo 33 CE y el derecho a la vivienda recogido en el artículo 47 CE.

Tradicionalmente el derecho a la propiedad se ha entendido como ilimitado en el sentido más puramente liberal en la medida en que el acento se ponía sobre el sujeto titular del derecho -el propietario- en detrimento del objeto -el bien-, pero en el Estado social esas facultades encuentran importantes limitaciones cuya configuración dependerá de la opción política imperante (Noguera Fernández, 2022, pp. 18-25). Así, al Estado social corresponden dos funciones esenciales, a saber: redistribución de la riqueza y mejora del nivel de vida de sus ciudadanos, lo que especificado con respecto al derecho a la vivienda implica que los poderes públicos están legitimados para intervenir en el mercado de la vivienda en aras de facilitar el acceso a los ciudadanos con fundamento en la delimitación de la función social que del derecho de propiedad se haga.[33] Ahora bien, la función social de la vivienda no viene delimitada por el propio texto constitucional, sino que es dinámica y su configuración dependerá de un heterogéneo cúmulo de intereses, encarnados principalmente por los poderes económicos y los movimientos sociales por el derecho a la vivienda (Noguera Fernández, 2022, pp. 24-25). De hecho, en línea con el artículo 47 CE, los poderes públicos tienen competencias que van mucho más allá de la simple intervención en el mercado de la vivienda o la delimitación del derecho a la propiedad pues podrán incidir a través de sus competencias de múltiples maneras para satisfacer las necesidades

habitacionales de los ciudadanos, principalmente a través de prestaciones directas o desgravaciones fiscales (Bassols Coma, 1982, pp. 784-790).[34]

En esta línea, se genera un conflicto de derechos entre el derecho a la propiedad y el derecho de acceso a la vivienda que incluso lleva al conflicto social, en la medida en que el disfrute irrestricto de ambos derechos parece incompatible. O sea, es realmente complicado para determinados sectores de la población acceder a una vivienda y, *a sensu contrario*, la normativa establece limitaciones a la explotación económica de viviendas. A ello hay que sumar nuevamente el régimen de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas que complica, aún más si cabe, dar una solución al problema. Así, como se viene apuntando, la competencia en materia de vivienda corresponde a las comunidades autónomas, aunque al Estado corresponde sentar las condiciones básicas que garanticen el disfrute del derecho a la vivienda de todos los ciudadanos en condiciones de igualdad. A lo que hay que sumar la competencia estatal exclusiva en materia de legislación civil *ex* artículo 149.1.8º CE. O sea, que al Estado corresponde regular el régimen de propiedad de los inmuebles y las diferentes modalidades contractuales por medio de las cuales se puede acceder a la vivienda. Como se puede apreciar de este cúmulo de competencias, las potestades del Estado en materia de vivienda y, muy señaladamente, con respecto al régimen en el que se puede disfrutar del derecho va mucho más allá del fundamento de la propia LV. De hecho, se apunta que la competencia autonómica en materia de vivienda parece venir limitada por las competencias propias del Estado en la medida en que el más amplio concepto de legislación civil parece imponer a legislador autonómico cuál debe ser el régimen de acceso a la vivienda (Moreu Carbonell, 2020, pp. 187-188).[35] Como se pone de manifiesto por ejemplo en las disposiciones finales de la LV que afectan a la LAU o a la LEC.

1. La función social de la vivienda

En el marco del conflicto de derechos dado, la solución debe pasar necesariamente por un juicio de ponderación en el que se tomen en consideración los supuestos en que pueden ser limitados. Así, el propio artículo 33 CE establece que la ley delimitará el contenido del derecho de propiedad de acuerdo con su función social. Por eso el derecho a la propiedad de viviendas no puede entenderse como ilimitado, sino al contrario, su ejercicio debe delimitarse por el ordenamiento jurídico al igual que los restantes derechos.[36] Por ello, se apunta que resulta incoherente entender que el derecho a la propiedad de viviendas se pueda ejercer para fines diferentes a los habitacionales salvo en los casos expresamente previstos en las leyes,

debiéndose priorizar la función social de la vivienda frente a la posibilidad de su explotación económica (Moreu Carbonell, 2020, pp. 192-195 y 206-207). Tradicionalmente se ha venido priorizando es el derecho a la propiedad frente al derecho a la vivienda, lo que en realidad no es óbice para que conforme a la opción política imperante se pueda buscar un nuevo equilibrio entre ambos derechos, en la medida en que las restricciones que implica la función social de la propiedad no desvirtúan el contenido esencial del derecho a la propiedad (Moreu Carbonell, 2020, pp. 192-195). *A sensu contrario* se podría entender que utilizar viviendas para fines diferentes a los habitacionales, incluido el hecho de mantenerlas vacías, podría suponer un abuso de derecho antisocial. No obstante, se debe tener en cuenta que, dado que es una decisión de política legislativa priorizar un derecho sobre otros, existe un sector de la doctrina que critica una priorización tan marcada del derecho a la vivienda sobre el derecho de propiedad al entenderse que se está cargando al sector privado con la obligación de dar cumplimiento a un derecho que corresponde a las administraciones públicas (Martín Valdivia, 2025).

Así, el contenido del derecho a la propiedad de viviendas viene delimitado por su función social que comprende el deber de mantenerlas habitadas, es decir, la finalidad de la edificación y conservación de este tipo de bienes inmuebles se fundamenta en su destino natural que es destinarlos a residencia habitual de las personas. En esta línea se orienta la LV que, aunque no impone de manera inequívoca el deber de mantener habitadas las viviendas, sí establece medidas de fomento para que éstas se encuentren disponibles en el mercado y penalizar a los propietarios de inmuebles que se encuentres deshabitados (Moreu Carbonell, 2020, pp. 189-190).[37] Así, el artículo 1.2 LV establece como objeto de la ley regular

> «el contenido básico del derecho de propiedad de la vivienda en relación con su función social, que incluye el deber de destinar la misma al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico, en el marco de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, […] atribuyendo a los poderes públicos la función de asegurar su adecuado cumplimiento, en el ámbito de sus respectivas competencias, a través de la aplicación de las medidas que legalmente procedan».

Con respecto a la delimitación del contenido del derecho de propiedad que realiza la LV se ha pronunciado el Tribunal Constitucional. La primera cuestión que ha despejado es la relativa a la competencia de una ley como la LV para incidir sobre el régimen de la propiedad. Para ello, el Tribunal Constitucional recuerda que el derecho de propiedad tiene dos vertientes, una individual y

otra institucional, correspondiendo a esta segunda delimitar la función social del derecho de propiedad que no es otra que la satisfacción del interés general (STC 79/2024, FJ 3.B.c). Es por lo que cabe apuntar que las normas tuitivas, en este caso del derecho a la vivienda, aun cuando afectan al régimen de disfrute del derecho a la propiedad tienen un difícil encaje en el ámbito del Derecho Privado y deben considerarse como de Derecho Público. La LV no hay que entenderla como legislación civil, es decir, no es una norma exclusivamente de Derecho Privado, sino que al estar orientada a la satisfacción del interés general el centro de gravedad se desplaza al Derecho Público.[38]

La segunda cuestión ha sido determinar la aplicación de la doctrina constitucional sobre el régimen de propiedad al derecho a la vivienda. El Tribunal Constitucional nos recuerda que la definición del derecho a la propiedad contenida en el artículo 348 CC queda excesivamente estrecha para el contexto actual en el cual la finalidad social va evolucionando e implica una ampliación constante de las mismas, lo que determina que cada tipo de propiedad deba tener un estatuto jurídico diferente (STC 26/2025, FJ 5.B). Su concreción vendrá determinada por la finalidad o utilidad social de cada categoría de bienes donde se deberán tomar en cuenta tanto los intereses individuales como los de la sociedad (STC 26/2025, FJ 5.B). La delimitación del derecho de propiedad será constitucionalmente legítima siempre que respete la doctrina constitucional sobre el contenido esencial de los derechos, es decir, siempre que la regulación que se haga del derecho no lo desvirtúe hasta el extremo de hacerlo irreconocible o impracticable porque en ese caso se habrían sobrepasado los límites que permite el artículo 51.1 CE. En definitiva, la función social del derecho a la propiedad de cada tipo de bienes forma parte del propio contenido del derecho, es decir, lo delimita internamente en atención a las circunstancias sociales concretas y a la utilidad que el propietario puede obtener del bien.

En tercer y último lugar, el Tribunal Constitucional ha determinado que conforme a su doctrina corresponde al legislador determinar el contenido del derecho de propiedad con respecto a cada tipo de bienes siempre que respete su contenido esencial, es decir, no lo pervierta al extremo de hacerlo irreconocible (STC 26/2025, FJ 5.B). En este caso, el legislador del derecho de propiedad deberá tomar en consideración el momento histórico y la razonabilidad de la regulación, sin que pueda establecer afectaciones al derecho de propiedad en la esfera individual que lo hagan impracticable (STC 26/2025, FJ 5.B). En línea con la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Tribunal Constitucional determina que el legislador debe gozar de un «amplio margen de apreciación sobre la necesidad, los fines y las consecuencias de sus

disposiciones» para regular el derecho a la propiedad de viviendas en la medida en que es una cuestión de relevancia social y económica (STC 26/2025, FJ 5.B).

Todas las opciones deben considerarse como políticamente validas y jurídicamente aceptables, siempre que no anulen ninguno de los dos derechos. Así, debe entenderse la LV como expresión de buena técnica legislativa en la medida en que sus preceptos dan una ponderación acabada entre el derecho a la vivienda y a la propiedad, determinando en qué supuestos la propiedad debe sufrir limitaciones en atención al fin social que la justifica. En definitiva, cabe considerar que si el fin social de la vivienda marca su destino natural -que es el residencial- se entienda como legítimo establecer limitaciones al disfrute del derecho a la propiedad que lo hagan imposible.

2. La declaración de zona de mercado residencial tensionada y el concepto de gran tenedor

Como elementos determinantes para una mayor limitación del derecho de propiedad encontramos las llamadas zonas de mercado residencial tensionado -artículo 18 LV- y el concepto de gran tenedor -artículo 3.k LV-, sobre los que la LV ha hecho pivotar principalmente las medidas necesarias para intentar paliar los efectos derivados de la crisis habitacional. El reproche a estos preceptos de la LV ha girado en torno a dos cuestiones principales: la competencia del legislador estatal para crear estas figuras jurídicas y su incidencia sobre los precios del alquiler, cuestión esta última que abordaremos en el siguiente apartado. El propia artículo 18.1 LV atribuye a las comunidades autónomas la competencia para realizar dicha declaración de manera potestativa y siguiendo los procedimientos administrativos previstos en su propia legislación, «a los efectos de orientar las actuaciones públicas en materia de vivienda en aquellos ámbitos territoriales en los que exista un especial riesgo de oferta insuficiente de vivienda para la población, en condiciones que la hagan asequible para su acceso en el mercado, de acuerdo con las diferentes necesidades territoriales». Aunque como apunta la doctrina difícilmente podrá el Estado invadir competencias autonómicas en la materia si los preceptos de la LV se formulan en términos dispositivos para las comunidades autónomas y es justamente lo que parece que el Tribunal Constitucional reflexionar en su jurisprudencia (Martín Valdivia, 2024).

Destaca el Tribunal Constitucional que «el legislador estatal construye sobre las zonas de mercado residencial tensionado […] gran parte de su opción legislativa para la protección del derecho a la vivienda» (STC 79/2024, FJ 5.B.a) y que su fundamento legal «se encuentra en la apreciación de un especial

riesgo de abastecimiento insuficiente de vivienda para la población residente y en la necesidad de atender adecuadamente a un precio razonable la demanda de vivienda habitual, atendiendo, para ello, a la situación socioeconómica de la población residente y las dinámicas demográficas» (STC 26/2025, 5.C.d). Las dudas de constitucionalidad sobre el primer apartado del artículo 18 LV han sido resultas por el Tribunal Constitucional de manera muy sucinta, por remisión a su doctrina sobre los tres restantes apartados del artículo, precisando que la creación de esta institución jurídica entra dentro de la competencia estatal recogida en el artículo 149.1.1 CE (STC 41/2026, FJ 6.b).

Con respecto a los tres apartados restantes del artículo 18 LV el Gobierno de Andalucía entendió que para tramitar la declaración se imponían imperativamente determinados trámites que vulneraban la competencia autonómica.[39] En esta línea, la tramitación de la declaración implica la obligación de las comunidades autónomas de recabar información de relevancia sobre el mercado de la vivienda en la zona y el esfuerzo económico que supone para las personas acceder a una vivienda -art. 18.2.a) LV-; realizar un trámite de información pública -art. 18.2.b) LV-; y elaborar una memoria justificativa de la decisión -art. 18.3 LV- y un plan enfocado a corregir los desequilibrios -18.4 LV-. Con respecto a los puntos 18.2 y 3 LV el Tribunal Constitucional ha determinado que no suponen una vulneración de las competencias autonómica en la medida en que son concreción de la competencia estatal prevista en el artículo 149.1.1 CE

> «que admiten desarrollo ulterior por parte de las comunidades autónomas y que estas son libres de aplicar o no […]. El Estado incide sobre los derechos y deberes constitucionales desde la concreta perspectiva de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales y será luego el legislador autonómico el que, respetando tales condiciones básicas, establezca en cada caso como corresponda los detalles de su régimen jurídico» (STC 79/2024, FJ 5.B.a).

Con respecto al plan específico de medidas para corregir los desequilibrios del mercado de vivienda el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en el mismo sentido, determinando la competencia estatal conforme al artículo 149.1.1 CE, precisando que

> «nada predetermina el precepto sobre el tipo de plan, las medidas o su contenido, lo que salvaguarda el ejercicio de las competencias autonómicas pues, desde luego, no se agota la materia […]. La previsión de medidas de corrección es coherente con la finalidad de la declaración de las zonas de mercado residencial tensionado en el artículo 18.1

(orientar las actuaciones públicas para hacer la oferta de vivienda en el mercado asequible a la población […]» (STC 79/2024, FJ 5.B.b).

El otro elemento del modelo de garantía del derecho es el concepto de gran tenedor que es aquella persona física o jurídica que sea titular de más de 10 inmuebles o 1.500 m2 destinados a uso residencial, excluyendo garajes y trasteros. Pudiendo las comunidades autónomas reducir dicho requisito en la memoria justificativa de la declaración hasta en 5 o más propiedades -artículo 3.k LV-. Esta definición también fue objeto de recurso por apreciarse un excesivo detalle en su regulación que iba más allá de la competencia estatal, aunque finalmente el Tribunal Constitucional ha determinado que conforme al articulado de la LV la definición de gran tenedor resulta imprescindible para asegurar las condiciones básicas del derecho a la vivienda porque «sin ella no pueden comprenderse determinadas obligaciones que se imponen en razón de la función social a ciertos propietarios de viviendas […]». Asimismo, el Tribunal Constitucional determina que la definición estatal de gran tenedor no obsta que las comunidades autónomas puedan establecer su propia definición como se desprende del artículo 19.2 LV que permite incorporar en la memoria «[…] criterios adicionales acordes a la realidad y características de la zona o atendiendo a la normativa específica de la Administración competente en materia de vivienda» (STC 79/2024, FJ 6.B.a).

La principal obligación que surge para los grandes tenedores de viviendas en zonas de mercado residencial tensionado es la colaboración y suministro de información a la Administración competente en la materia, para lo que se exige un liderazgo a la Administración tanto en lo relativo a solicitar información como en el establecimiento de fórmulas de cooperación que ayuden a favorecer el número de viviendas disponibles para alquilar -artículo 19.1 LV-.[40] No obstante, sí que se ha declarado inconstitucional y nula por exceso competencial la llamada «obligación intensificada» de informar a la Administración que implicaba facilitar información detallada sobre el uso y destino de las viviendas -artículo 19.3 LV-, por entender el Tribunal Constitucional que la regulación de la información mínima que deben facilitar los grandes tenedores sí era una concreción excesiva ya que debe corresponder a la Administración competente decidir qué información sobre el uso y destino de las viviendas le resulta más relevante para establecer las fórmulas de colaboración (STC 79/2024, FJ 6.B.b).

En definitiva, ambas figuras ponen de manifiesto que el problema de acceso a la vivienda es eminentemente urbano en la medida en que se aprecia que van orientas a intentar paliar el problema en los centros de las grandes ciudades en la medida en que se prevé incluso la posibilidad de establecer zonas concretas

como tensionadas dentro del caso urbano o el número de propiedades necesario para ser considerado gran tenedor (Moreu Carbonell, 2020, pp. 184-185).

3. El fomento del alquiler como forma de acceso a la vivienda

Con la LV se acentúa la dinámica que se viene observando de orientar el acceso a la vivienda por medio del alquiler o cualquier otra forma temporal de tenencia.[41] Ello se desprende por ejemplo del Título III de la LV que cercena la posibilidad de acceder en régimen de propiedad a una vivienda pública, pero también de la reforma que opera sobre la LAU que va orientada a dotar de mayor estabilidad en la posesión al arrendatario.

Así, ya en 2019 se reformó el artículo 9 LAU ampliando la duración de los contratos de arrendamiento y sus posibles prórrogas, que pasaron de 3 años con posibilidad de prórroga táctica anual hasta un máximo de 3 años más a ser de 5 años o 7 años si el arrendador es persona jurídica. Asimismo, la disposición final primera de la LV reforma el artículo 10 LAU y establece que una vez transcurrido este período el contrato se prorrogará obligatoriamente por plazos anuales hasta un máximo de 3 años si no media notificación de las partes expresando su voluntad de ponerle fin, en el caso de arrendador como mínimo 4 meses antes y del arrendatario como mínimo 2 meses. Además, si la vivienda se encuentra ubicada en una zona de mercado residencial tensionado vigente la prórroga de tres años se entenderá como extraordinaria y forzosa siempre que lo solicite el arrendatario. Con respecto a las personas vulnerables se prevé la posibilidad de que el arrendatario solicite una prórroga extraordinaria y forzosa de un año si el arrendador es un gran tenedor.

También la posibilidad de prórrogas ha sido objeto de recurso porque la Junta de Andalucía entendió que se trataba de un exceso competencial en la medida que no se trataba de legislación civil sino de una regulación de la vertiente institucional de los derechos de propiedad y a la vivienda. Sobre lo que la resolución del Tribunal Constitucional fue extraordinariamente clara al entender que la igualdad de las partes en los arrendamientos urbanos debe ser modulada para proteger los intereses de los arrendatarios en el contexto actual del mercado inmobiliario y con respecto a la duración y las prórrogas del contrato precisó

> «que es tan nuclear en el arrendamiento de vivienda como la renta, y al que nuestra legislación histórica ha aplicado de diferentes formas la misma técnica de establecer modulaciones tuitivas sobre la libertad de pactos. Hasta ahora, en la doctrina constitucional, estas medidas han sido analizadas en clave de contenido sustantivo y no competencial (STC

> 89/1994, de 17 de marzo), pero este tribunal no alberga dudas de que su determinación es cuestión que compete al legislador estatal ex art. 149.1.8 CE por ser, como la regulación de las reglas para la determinación de la renta, aspectos esenciales del régimen obligacional de los contratos de arrendamiento de viviendas que, en su condición de bases de las obligaciones contractuales, deben ser comunes y, por tanto, establecidas por el Estado» (STC 79/2024, FJ 9.B.a).

El otro factor determinante para el acceso a la vivienda en régimen de alquiler es la cuantía de la renta y aunque muchos cuestionan la legitimidad de establecer límites a este respecto, la verdad es que no es algo ajeno al ordenamiento jurídico español.[42] Con ello se conseguiría limitar las posibilidades de especulación de los grandes tenedores en la medida en que la rentabilidad de la inversión no sería tan atractiva y esos capitales se moverían hacia mercados más lucrativos, favoreciendo con ello el *stock* de viviendas disponibles en el mercado de compraventa a un menor precio.[43]

En este sentido, la reforma operada en la LAU determina que la cuantía de la renta de viviendas que se ubiquen en zonas declaradas como de mercado residencial tensionado no podrá ser superior a la última mensualidad de renta pagada en los últimos cinco años y si la vivienda no estuvo alquilada en ese lapso temporal se limitará a la cuantía máxima prevista en el índice de precios de referencia -artículos 10.6 y 7 LAU-. Si el arrendador es un gran tenedor la renta máxima vendrá determinada inexorablemente por el índice de precios de referencia. El Tribunal Constitucional da por válida esta limitación de la renta porque, como recoge el preámbulo de la LV, lo que se persigue es evitar «prácticas de retención y desocupación indebidas, que podrían tener efectos muy negativos en el mercado residencial a nivel local» (STC 26/2025, 5.C.a). Para ello hace girar su argumentación o ponderación en torno a tres ejes. En primer lugar, la excepcionalidad de la declaración de zona de mercado residencial tensionado que es limitada tanto territorial como temporalmente (STC 26/2025, FJ 5Cd). En segundo lugar, el fundamento de la declaración que es evitar la especulación con la vivienda y favorecer el acceso a la vivienda en las zonas que comprenda la declaración STC 26/2025, FJ 5Ce). En tercer lugar, que no debe entenderse que el derecho a la propiedad quede desvirtuado por establecer limitaciones relativas a la utilidad económica del bien que se arrienda porque «[…] a los nuevos contratos de alquiler de vivienda en esas zonas se asocie un sistema de contención de precios fijado de manera objetiva y que les asegura una rentabilidad acorde con la situación en la zona» (STC 26/2025, FJ 5Cd), porque «lo que se ve afectado es una expectativa de beneficio económico que no conforma el contenido esencial del derecho

de propiedad y existe una relación razonable o equilibrio justo entre los medios empleados y la finalidad pretendida, sometiendo a los propietarios de viviendas previstos en los dos párrafos del art. 17.7 LAU a una carga que no puede ser considerada desproporcionada o excesiva» (STC 26/2025, FJ 5.Cf). Además, gozan de libertad para decidir si ofertan la vivienda en alquiler o no STC 26/2025, FJ 5Ce).

En cualquier caso, todo lo relativo al contrato de alquiler sigue siendo legislación civil y aunque sus reformas se hagan con base en la función social del derecho a la propiedad o del derecho de acceso a la vivienda debe entenderse que es competencia estatal, incluida la creación de las zonas de mercado residencial o del concepto de gran tenedor (STC 79/2024, FJ 9.B.b).[44] De hecho, cada vez es más frecuente encontrar limitaciones a la autonomía de la voluntad, propia de las normas de Derecho Civil, fundamentadas en el modelo de Estado social.

V. CONCLUSIONES

Como se desprende de los recursos presentados contra la LV, cabe apreciar que existe una lucha ideológica tras el derecho a la vivienda entre el modelo liberal y el modelo de Estado social y, consecuentemente, sobre cuáles deben ser las vías correctas para satisfacer las necesidades de la población. La apuesta de la LV por el modelo de Estado social parece clara en la medida en que prioriza un modelo tuitivo del derecho a la vivienda frente al libertad del mercado. Ello queda patente con la consagración legal del derecho de acceso a la vivienda como un verdadero derecho subjetivo, lo que implica abandonar el restringido marco constitucional que lo recoge como un principio rector de la política social y económica.

Este cambio de tendencia se aprecia también en una mayor apuesta por la desmercantilización en el fundamento constitucional del derecho a la vivienda, toda vez que la LV pasa a poner el acento en el derecho a la igualdad en el acceso a la vivienda de los ciudadanos, frente a la planificación de la actividad económica. En ese mismo sentido se ha pronunciado la doctrina del Tribunal Constitucional que, aunque reconoce la planificación de la actividad económica como fundamento de la LV, fundamenta la legitimidad de las Cortes Generales para aprobar la LV principalmente en el derecho a la igualdad.

En lo relativo al contenido del derecho a la vivienda, conforme queda regulado en la LV se puede hablar de un derecho embrionario porque en realidad no reconoce facultades subjetivas a las personas que hagan posible la realización del derecho. *A sensu contrario*, la dimensión objetiva sí que

ha recibido una regulación concreta y pormenorizada en LV, en línea con la regulación sobre el suelo preexistente y, en realidad, no cabe entender que haga un gran aporte, más allá de dotar de coherencia y buena sistemática la regulación del derecho prevista en la LV. Con respecto al derecho a la propiedad, la nueva tendencia regulatoria del derecho a la vivienda produce una inversión en la forma en que se venían regulando hasta ahora, pasando a ser determinante la función social del derecho a la propiedad de viviendas frente a la naturaleza de bien de inversión que hasta ahora lo había caracterizado.

Lo realmente relevante con respecto al contenido del derecho a la vivienda es su evolución que pasa de ser un principio rector a un verdadero derecho subjetivo y, aunque no sea directamente tutelable, sí que reconoce algunas facultades muy limitadas a los ciudadanos. Eso sienta las bases para una configuración posterior del derecho que lo dote de una dimensión subjetiva más acabada en el futuro, dependiendo de la evolución del modelo de vivienda pública y de la economía en general. Aunque queda claro en la LV que la labor principal para garantizar el disfrute del derecho corresponderá a las administraciones públicas, la realidad es que de varios elementos de la LV se desprende que la función tuitiva de los derechos de los ciudadanos que corresponde al Derecho Público va a marcar el rumbo de la configuración del derecho a la propiedad privada en los próximos años. Con lo cual, no es de descartar que en posteriores reformas de la LV se establezca una delimitación del derecho a la propiedad más exigente con el derecho a la propiedad de viviendas, sobre todo para grandes propietarios que por su posición de dominio puedan estar en condiciones de determinar los precios de la vivienda.

La eficacia normativa de la LV queda condicionada por el modelo de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, lo que afecta negativamente a la solución de la crisis habitacional porque se aplica una especie de moral desencarnada por parte de las diferentes administraciones en la que la responsabilidad se descarga siempre en factores externos a su competencia. Este es quizás una los atributos más positivos de la LV, la voluntad real del Estado de abordar en problema desde el marco de sus propias competencias. De hecho, aunque las comunidades autónomas reivindiquen sus competencias en la materia, la realidad es que es al Estado al que compete regular los elementos nucleares del derecho a la vivienda. Como son el régimen de acceso a la vivienda, principalmente la propiedad y el alquiler, pero también cuestiones de muy diversa índole como pueden ser cuestiones tributarias, el régimen general del suelo o la legislación procesal que puede condicionar los desahucios. A lo que se suma, con la aprobación de la LV, las condiciones

básicas que garanticen el ejercicio del derecho a la vivienda en condiciones de igualdad entre todos los ciudadanos.

En línea con sus competencias, es claro que la apuesta del Estado por intentar solucionar la crisis habitacional es establecer un régimen de alquiler que garantice a los ciudadanos disfrutar de una vivienda de manera establece, tanto estableciendo límites a la cuantía de la renta como por medio de la ampliación de los contratos de alquiler. Así se desprende de las reformas operadas en la LAU como en la creación de la figura de gran tenedor de viviendas y de la zona de mercado residencial tensionado.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Agra Romero, M. X. (2020). Vulnerabilidad e injusticia estructural: a propósito de la 'penuria' de la vivienda. En N. Paleo Mosquera (Coord.), *Políticas y derecho a la vivienda: gente sin casa y casas sin gente* (pp. 53-76). Tirant lo Blanch.

Aguilera Vaqués, M. (2024). Comentario al artículo 33 de la Constitución española. En C. Montesinos Padilla (Coord.), *Comentarios a la Constitución española. En memoria de Pablo Pérez Tremps* (pp. 705-713). Tirant lo Blanch.

Almagro Castro, D. (2025). El derecho a la vivienda: la reforma improrrogable. *Teoría y realidad constitucional*, (56), 487-504. https://doi.org/10.5944/trc.56.2025.47060

Aristegui Frauda, I. y Silvestre Cabrera M. (2020). La vulnerabilidad social y el desempleo: deconstruyendo la dicotomía público-privado. En N. Paleo Mosquera (Coord.), *Políticas y derecho a la vivienda: gente sin casa y casas sin gente* (pp. 77-94). Tirant lo Blanch.

Balaguer Pérez, A. (2023). La regulación de la vivienda social y la adaptación del ordenamiento al contexto europeo. *Estudios de Deusto, 71*(1), 104-129. https://doi.org/10.18543/ed.2790

Bassols Coma, M. (1982). Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución Española de 1978. En *Homenaje a José Antonio García-Trevijano Fos* (pp. 773-800). Instituto de Estudios de Administración Local.

Bosch Meda, J. y Trilla Bellart, C. (2022). ¿Un parque de alquiler social en España? Reflexiones para su futura creación. En A. Noguera Fernández (Coord.), *Regular los alquileres. La lucha por el derecho a una vivienda digna en España* (pp. 133-172). Tirant lo Blanch.

Calvo San José, M. J. (2023). La protección del derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada. *Ars Iuris Salmanticensis*, (11), 145-154. https://revistas.usal.es/cuatro/index.php/ais/article/view/31842/29735

Collado Gonsálvez, N. (2022). Comentarios y discusiones sobre la regulación del alquiler en el proyecto de ley por el derecho a la vivienda en el Estado español: regular, incentivar o desmercantilizar. En A. Noguera Fernández (Coord.), *Regular los alquileres. La lucha por el derecho a una vivienda digna en España* (pp. 95-131). Tirant lo Blanch.

Fernando Nicolau, E. (1992). El derecho a una vivienda digna y adecuada. *Anuario de Filosofía del Derecho*, (IX), 306-307. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=142220

Gavara de Cara, J. C. (2024). El derecho a la vivienda: un terrible derecho. Problemática de su dimensión objetiva en la ley por el derecho a la vivienda. *Revista de Derecho Político*, (119), 42-70. https://doi.org/10.5944/rdp.119.2024.40410

Guilarte Gutiérrez, V. y Lucas Murillo de la Cueva, E. (2025). La Ley por el derecho a la vivienda: su constitucionalidad y otras cuestiones. *Derecho Privado y Constitución*, (46), 183-228. https://doi.org/10.18042/cepc/dpc.46.05

Jiménez Alemán, Á. A. (2020). Un derecho no tan débil: La movilización jurídica ante la hipermercantilización de la vivienda. En N. Paleo Mosquera (Coord.), *Políticas y derecho a la vivienda: gente sin casa y casas sin gente* (pp. 137-159). Tirant lo Blanch.

López Ramón, F. (2014). El derecho subjetivo a la vivienda. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (102), 49-91. https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/37188fernandolopezramonredc102.pdf

Macho Carro, A. (2022). Derecho a la vivienda y ordenación del mercado del alquiler turístico en la Unión Europea: comentarios a raíz de la Sentencia Cali apartments y su recepción en España. *Revista de Estudios Europeos*, (79), 668-686. https://doi.org/10.24197/ree.79.2022.668-686

Macho Carro, A. (2025). La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, a examen ante el Tribunal Constitucional. *Revista General de Derecho Constitucional*, (43), 119-150. https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?numero=43&id=3

Maíz Suárez, R. (2020). Desigualdad, predistribución y vivienda digna. En N. Paleo Mosquera (Coord.), *Políticas y derecho a la vivienda: gente sin casa y casas sin gente* (pp. 29-51). Tirant lo Blanch.

Martín Valdivia, S. M. (2023). La Ley de Vivienda 12/2023, una visión desde el Derecho Público. «Nihil novum sub sole». *Revista de urbanismo y edificación*, (51). https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9581945

Martín Valdivia, S. M. (2024). El sugestivo (aunque no inesperado) vuelco a la doctrina sobre competencia legislativa en vivienda y urbanismo (comentario a la STC 79/2024 sobre la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda). *Revista de urbanismo y edificación*, (53). https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=10144791

Martín Valdivia, S. M. (2025). Más derecho a la vivienda, menos derecho de propiedad (sobre las leyes estatal y catalana de vivienda y su escrutinio constitucional). *Revista de urbanismo y edificación*, (54). https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=10290087

Méndez González, F. P. (2024). *La crisis de asequibilidad de la vivienda: análisis y propuestas*. Tirant lo Blanch.

Moreu Carbonell, E. (2020). Función social de la propiedad y viviendas vacías. Diez preguntas y respuestas para el debate. En N. Paleo Mosquera (Coord.), *Políticas y derecho a la vivienda: gente sin casa y casas sin gente* (pp. 183-210). Tirant lo Blanch.

Noguera Fernández, A. (2022). Regular los alquileres en un escenario hostil: la función social de la propiedad y la lucha por el derecho a la vivienda en España. En A. Noguera Fernández (Coord.), *La lucha por el derecho a una vivienda digna en España* (pp.15-55). Tirant lo Blanch.

Noguera Fernández, A. (2026). Retos para la garantía del derecho a la vivienda. ¿Puede una renta básica universal contribuir a mejorar su acceso universal? *Revista de Derecho Pública, 74*(1), 233-258. https://doi.org/10.18543/ed.3580

Ortiz García, P. y Blancafort Sansó, J. (2024). Hacia un urbanismo sostenible y participativo. En M. Hernández Pedreño y S. Manzanera Ramón (Dirs.), *La vivienda en España: respuesta institucional y colectivos* vulnerables (pp. 141-157). Tirant lo Blanch.

Quintiá Pastrana, A. (2022). Más allá del artículo 47CE: derechos fundamentales y legislación autonómica para la protección del derecho a la vivienda de los grupos sociales vulnerables. *Revista de Derecho Público: teoría y método*, (6), 115-153. https://doi.org/10.37417/RPD/vol_6_2022_989

Quintiá Pastrana, A. (2024). Comentario al artículo 47 de la Constitución española. En C. Montesinos Padilla (Coord.), *Comentarios a la Constitución*

Española en memoria de Pablo Pérez Tremps (pp. 850-859). Tirant lo Blanch.

Riquelme Vázquez, P. (2020). La relevancia constitucional de las obligaciones de protección del derecho a una vivienda digna y adecuada emanadas del ordenamiento jurídico internacional. N. Paleo Mosquera (Coord.), *Políticas y derecho a la vivienda: gente sin casa y casas sin gente* (pp. 161-182). Tirant lo Blanch.

Robledo Mateos, M. (2022). El derecho a la vivienda: del bien jurídico protegido a la especulación en la vivienda. En J. C. Morán Álvarez (Dir.), *Derecho a la vivienda en España. Perspectiva actual y problemática constitucional* (pp. 185-217). Tirant lo Blanch.

Rodríguez Alonso, R. (2022). ¿Viviendas vacías y gente sin casa? La regulación de la vivienda vacía en la ley estatal. En A. Noguera Fernández, *Regular los alquileres. La lucha por el derecho a una vivienda digna en España* (pp. 211-233). Tirant lo Blanch.

Rodríguez-Izquierdo Serrano, M. (2024). La vulnerabilidad frente a los desalojos forzosos como tendencia constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (130), 49-78. https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2024-04/40395redc13002rodriguez-izquierdo-serrano.pdf

Silva Ardanuy, M. (2022). Materialización del art. 47 CE a través de instituciones de extracción constitucional; el Defensor del Pueblo y el derecho a la vivienda en España (2015-2021). En J. C. Morán Álvarez (Dir.), *Derecho a la vivienda en España. Perspectiva actual y problemática constitucional* (pp. 121-184). Tirant lo Blanch.

Terrádez Salom, D. (2024). La vivienda como derecho fundamental. Compromisos internacionales más allá del principio rector. *Estudios de Deusto, 72*(1), 369-402. https://doi.org/10.18543/ed.3110

Zamorano Wisnes, J. (2022). *El derecho a la vivienda*. Tirant lo Blanch.

Notas

1 De hecho, cabe destacar que los estudios doctrinales que han abordado el derecho a la vivienda del artículo 47 CE tradicionalmente se han centrado en su dimensión subjetiva dejando de lado la objetiva y, sin embargo, a nivel legal y jurisprudencia dicha faceta no ha recibido particular atención (Gavara de Cara, 2024, pp. 43-45). Habiendo defendido algunos autores que el significado de la palabra derecho debe entenderse conforme a las ciencias jurídicas y en línea con la «conciencia social sobre la necesidad de compromisos exigibles en torno a ciertos valores del texto fundamental», abogando por la consideración del derecho como constitucional, aunque no goce de las garantías reservadas a los derechos fundamentales (López Ramón, 2014, p. 62). Asimismo, es de destacar que la tendencia generalizada a nivel doctrinal en los últimos años es a defender la consideración del derecho a la vivienda como un derecho fundamental,

probablemente al albor del Derecho Internacional (Quintiá Pastrana, 2022, pp. 125-127) e incluso abogándose por una reforma de la CE para que así sea (Almagro Castro, 2025, pp. 496-500). Por su parte, el CGPJ en el informe sobre la LV recuerda que, aunque existan «líneas de pensamiento» o «corrientes doctrinales críticas» con la naturaleza constitucional del derecho a la vivienda, la única posibilidad jurídica de establecer un derecho susceptible de tutela es su regulación por ley (Informe sobre el proyecto de LV, de 27 de enero de 2022, observación general 23).

2 Por eso cabe apuntar, en línea con la jurisprudencia constitucional, que, aunque los principios rectores no constituyan derechos directamente invocables, sí que tienen un contenido mínimo que el legislador debe conocer y respetar cuando desarrolle el ordenamiento jurídico (Riquelme Vázquez, 2020, pp. 162-170). Dicho esto, hay que tener en cuenta que los acuerdos internacionales suscritos por España en cierta medida sí recogen un derecho a la vivienda en algunas ocasiones tutelable, es por eso que a nivel doctrinal se cree que la aprobación de la LV ha sido poco ambiciosa y que podía haber instaurado un sistema más garantista en línea con el Derecho Internacional de los derechos humanos (Terrádez Salom, 2024, pp. 395-398).

3 Buena cuenta de este posicionamiento da Rodríguez-Izquierdo Serrano al recoger la doctrina constitucional sobre la eficacia normativa del derecho a la vivienda y concluir que debido a su rango de norma constitucional cualquier regulación que sea haga deberá ir en línea con el objetivo a alcanzar o de lo contrario será considerada como inconstitucional (2024, pp. 54-56). Almagro Castro recuerda que, aunque se trate de un principio rector, la cláusula social del Estado se encuentra recogida a lo largo de todo el texto constitucional y no es posible llevar a cabo una configuración del derecho que acabe convirtiéndolo en impracticable porque en línea con la Constitución económica va la obligación de los poderes públicos de satisfacer un mínimo existencial a las personas (2025, pp. 485-487).

4 En este sentido se ha pronunciado Macho Carro al precisar que hasta la aprobación de la LV las actuaciones estatales en la materia han sido «fragmentarias y eminentemente reactivas» en la medida en que se han centrado en dar respuesta a las situaciones de crisis, en un primer momento, derivadas de la crisis económica y, posteriormente, a intentar paliar los efectos de la crisis sanitaria del COVID-19 para los colectivos más vulnerables (2025, pp. 122-126).

5 Almagro Castro lo identifica como un derecho medial en la medida en que es esencial para el disfrute de otros derechos constitucionales (2025, pp. 487 y 492). En sentido similar se pronunció Bassols Coma al señalar que uno de los principales escollos para satisfacer el derecho a la vivienda es garantizar la igualdad de todos los ciudadanos en el acceso a lo cual el mercado difícilmente puede dar respuesta toda vez que se centra eminentemente en la oferta y la demanda (1982, pp. 775-777).

6 En esta línea, Macho Carro identifica cinco bloques normativos bien diferenciados que establecen obligaciones de muy diverso orden para administraciones públicas y propietarios con la finalidad de «articular una infraestructura jurídica común con la que dar contenido y efectividad progresiva al mandato del artículo 47 CE en el marco de un Estado descentralizado» (Macho Carro, 2025, pp. 132-135). Dichos bloques estarían integrados por el estatuto básico del ciudadano y el régimen jurídico básico del derecho a la propiedad de viviendas (arts. 8-11); directrices de la política pública de viviendas (arts. 12 a 22); medidas de fomento de las políticas públicas de vivienda (arts. 27-29); régimen mínimo de información y transparencia en las operaciones de compraventa y arrendamiento (Título IV, arts. 30-36); y, por último, un cúmulo de medidas orientadas a contener los precios del alquiler y a fomentar que salgan al mercado aquellas viviendas que estén desocupadas (disposiciones finales 1ª a 5ª).

7 Estas bases competenciales se corresponden con a la mayor parte de la LV y son las que resultan de relevancia para abundar sobre el contenido del derecho de acceso a la vivienda. No obstante, la propia disposición final séptima establece que determinados preceptos se dictan al amparo del artículo 149.1., 6ª y 8ª CE que prevé la competencia exclusiva del Estado en materia de Derecho Civil y Procesal respectivamente. Todo ello, sin perjuicio de la competencia que pueda corresponder a los territorios que cuenta con Derecho Civil propio. Con respecto a la competencia estatal para dictar la LV basada en el artículo 149.1.1ª CE, el CGPJ la ha considerado extralimitada porque invade las competencias autonómicas ya que va más allá de establecer unas condiciones básicas uniformes que podrán «enunciar condiciones sobre el contenido primario del derecho, de las facultades que integren el derecho de propiedad sobre la

vivienda, que habrán de ser observados por el legislador autonómico, pero sin agotar la libertad de configuración de este». A juicio del CGPJ la LV encierra algunos peligros para el sistema de distribución de competencias: confundir la igualdad con uniformidad que afectaría al modelo de organización territorial, una suerte de labor armonizadora del Derecho autonómico por parte del Derecho nacional, superposición del ordenamiento jurídico nacional con los autonómicos lo que provoca una duplicidad y la supletoriedad del Derecho nacional para las comunidades autónomas (Informe sobre el proyecto de LV, de 27 de enero de 2022, apartado V, puntos 38-51)

8 Macho Carro recuerda que la doctrina constitucional sobre el derecho a la vivienda previa a la LV hizo énfasis en el título competencial estatal para la fijación de las bases de la planificación general de la actividad económica con la consiguiente postergación de la competencia transversal para la fijación de la de regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales (2025, pp. 119-124).

9 Así lo puso de manifiesto el GCPJ al señalar que, aunque es una ley que aspira a establecer las condiciones básicas para la igualdad, «ni siquiera conceptúa y delimita este derecho con unos sujetos activo y pasivo con un contenido determinado […]. Tampoco establece, según se ha observado, genuinas condiciones de igualdad ni las garantías para el ejercicio de ese derecho, que, en lo que ahora importa, se dirigen a resaltar la función social del derecho de propiedad sobre la vivienda mediante el establecimiento de concretas facultades, derechos y cargas» (Informe sobre el proyecto de LV, de 27 de enero de 2022, apartado VI, punto 68).

10 Con respecto a la «ley del suelo» López Ramón apuntó, en contra de la doctrina mayoritaria, que sí cabía extraer del artículo 4.a) TRLS un verdadero derecho subjetivo desvinculado de una posterior concreción jurídica, siendo criticable que ese texto no «[…] haya detallado elementos esenciales como los relativos a los sujetos titulares del derecho, las personas obligadas a prestarlo y los contenidos precisos del mismo derecho a la vivienda» (2014, pp. 65-67).

11 Jiménez Alemán destaca que tradicionalmente los derechos sociales han sido analizados como no apropiados para su judicialización, en la medida en que requieren desarrollo legislativo para determinar su contenido y asignación presupuestaria. No obstante, el autor apunta que se observa cierta tendencia a lo que él llama «formas débiles de revisión judicial», donde los tribunales desde su pericia jurídica deben poner de relieve las carencias que perciben en materia de derechos sociales. Sobre todo, considera que si España ha suscrito tratados internacionales en la materia debe desarrollar un estatuto jurídico acorde para su garantía y tutela jurisdiccional ya que forman parte de la tradición jurídica occidental (2020, pp. 138-140).En esta línea, López Ramón destaca que no es ajeno al ordenamiento jurídico español el hecho de asignar al titular del derecho la posibilidad de invocar su tutela en la medida en que lo encontramos en los estatutos de autonomía de Cataluña, Valencia e Islas Baleares. Para el autor esta cuestión no entraña ningún tipo de conflicto competencial en la medida en que la concreción estatutaria viene a ser desarrollo de un derecho recogido en la propia Constitución en el marco de sus propias competencias (2014, pp. 62-65).

12 Martín Valdivia señala que el verdadero contenido normativo de la LV está en sus disposiciones adicionales y en muy contados preceptos y «el resto de disposiciones no son derecho cogente, son desiderátum, proclamas de propósitos, consejos bienintencionados que distan mucho de componer un cuerpo legal de obligado cumplimiento» (2024 y 2023). En este mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en su más reciente STC 41/2026 al determinar la constitucionalidad del artículo 2 LV que versa sobre los fines de las políticas pública de vivienda porque el «legislador estatal se limita a establecer el marco programático en el que se integran las políticas de vivienda, de manera respetuosa con la organización del Estado autonómico, sin agotar por completo la materia ni impedir que el legislador autonómico pueda establecer otros fines adicionales y concurrentes con los establecidos por la normativa estatal al diseñar y configurar sus respectivas actuaciones en el ámbito de sus políticas de vivienda» (STC 41/2026, FJ 3.b. *in fine*).

13 A este respecto, Almagro Castro recuerda que, de conformidad con la legislación en materia de extranjería, los extranjeros que cuenten con residencia legal y de larga duración también gozan del derecho a la vivienda en igualdad de condiciones con los ciudadanos españoles y, por consiguiente, deberán tener acceso a las mismas ayudas que estos (2025, p. 493).

14 En línea con la doctrina del Tribunal Constitucional, Rodríguez-Izquierdo Serrano recoge el fundamento constitucional del concepto de persona vulnerable pues valora que, aunque el derecho a la vivienda del artículo 47 CE no establece como tal una particular protección, debe interpretarse en línea con los restantes principios rectores. Estos son la protección social, económica y jurídica de la familia -art. 39.1 CE-; la protección a la juventud en su desarrollo político, social, económico y cultural -art. 48 CE-; la protección a la tercera edad en lo relativo a sus problemas específicos de vivienda -art. 50 CE-; la protección a los trabajadores españoles en el extranjero -art. 42CE; las políticas de empleo orientadas a favorecer el progreso social y económico -art. 40.1 CE-; y la protección a las personas con discapacidad -art. 49 CE- (2024, pp. 61-63).

15 Tempranamente apuntó Bassols Coma la importancia que tenía tomar en consideración el principio de igualdad con respecto a algunas de las causas de vulnerabilidad apuntadas en conexión con los restantes principios rectores de la política social y económica y concretamente con respecto a los trabajadores, la familia, las personas con discapacidad y las personas mayores (1982, pp. 778-779).

16 El riesgo de exclusión que pudiera entrañar este modelo (López Ramón, 2014, p. 68) que ha sido el que se ha seguido tradicionalmente en España se ve paliado con la apuesta que hace la LV por el acceso a la vivienda en régimen de tenencia temporal que no hace necesario que el inquilino acredite suficiencia de recursos para poder atender a las exigencias derivadas del régimen de propiedad.

17 La protección a las personas vulnerables se inició con el *Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes* con la prohibición de lanzamientos arrendaticios para aquellas personas que no tuvieran alternativa habitacional durante la crisis de la pandemia del COVID-19 y se ha prorrogado hasta en seis ocasiones, habiendo concluido en febrero de 2026 tras no alcanzar los apoyos necesarios en el Parlamento para una nueva prórroga. Parece esta vía más acertada para tutelar el derecho a la vivienda, toda vez que se puede prestar una mayor atención a la vulnerabilidad derivada de contextos concretos y a las condiciones personales socioeconómicas más allá de la categorización en abstracto.

18 Con respecto al tipo de dificultad que pueden afrontar las personas para acceder a una vivienda, Almagro Castro diferencia entre «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» y los «afectados por graves problemas de infravivienda, exclusión social y escasos niveles de renta que precisan de políticas específicas para poder acceder a la vivienda» (2025, pp. 491-492). En cualquier caso, debería facilitarse la ayuda social acorde a sus circunstancias a cada uno de los colectivos.

19 Ortiz García y Blancafort Sansó reflexionan sobre los elementos que son determinantes para establecer un entorno urbano adecuado para las personas. A su juicio, los dos factores determinantes son las decisiones políticas acompañadas de las fórmulas de participación ciudadana que ayuda a concretar las necesidades de la población. Pero a eso hay que añadir otros factores determinantes como son el mercado y la economía que acaban marcando prioridades con respecto al fin último al que se destinan las viviendas o las nuevas tecnologías que determinan como básicos nuevas técnicas constructivas y dotaciones que antes no lo eran. En definitiva, vienen a establecer que el diseño de la ciudad es un factor determinante para considerar que las viviendas que en ella hay son dignas (2024, pp. 143 y ss.).

20 En este sentido, Riquelme Vázquez criticaba que en el concepto de vivienda digna y adecuada es un concepto jurídico indeterminado que se encuentra con importantes trabas a la hora de concretarse por el legislador, sobre todo por «[…] la ausencia de parámetros previos que contribuyan a la identificación del contenido de ese instituto jurídico» (2020, pp. 170-171).

21 A este tenor, el artículo 3 LV nos da dos definiciones de capital importancia a modo de definición negativa del concepto de vivienda digna y adecuada. Por infravivienda debemos entender «la edificación, o parte de ella, destinada a vivienda, que no reúne las condiciones mínimas exigidas de conformidad con la legislación aplicable. En todo caso, se entenderá que no reúnen dichas condiciones las viviendas que incumplan los requisitos de superficie, número, dimensión y características de las piezas habitables, las que presenten deficiencias graves en sus dotaciones e instalaciones básicas y las que no cumplan los requisitos mínimos de seguridad, accesibilidad

universal y habitabilidad exigibles a la edificación» (art. 3.b LV). Con respecto al sinhogarismo podemos entenderlo como la «circunstancia vital que afecta a una persona, familia o unidad de convivencia que no puede acceder de manera sostenida a una vivienda digna y adecuada en un entorno comunitario y aboca a las personas, familias o unidades de convivencia que lo sufren a residir en la vía pública u otros espacios públicos inadecuados, o utilizar alternativas de alojamiento colectivo institucionalizado de las diferentes administraciones públicas o de entidades sin ánimo de lucro, o residir en una vivienda inadecuada, temporal o no, inapropiada o masificada, en una vivienda insegura, sin título legal, o con notificación de abandono de la misma, o viviendo bajo amenaza de violencia. Podrá calificarse como sinhogarismo cronificado, cuando la situación de sinhogarismo continúe o se produzca a lo largo de un periodo de tiempo igual o superior a un año» (art. 3.l LV).

22 Este elemento del derecho a la vivienda cobra particular relevancia en el contexto propio del siglo XXI en la medida que el modelo familiar ha cambiado profundamente. Así, las exigencias de espacio con fines habitacionales se ven reducidos ya que el número de individuos que habitarán esas casas es considerablemente más reducido que en el siglo pasado. En definitiva, el modelo de vivienda tradicional queda condicionado por el nuevo modelo de familia.

23 Fernando Nicolau realiza un estudio pormenorizado sobre los factores ambientales que afecta al desarrollo del ser humano en las ciudades (1992, pp. 310-318).

24 Con respecto al derecho a la vivienda Almagro Castro identifica tres preocupaciones principales de los ciudadanos: al acceso a la vivienda, la baja oferta de viviendas en el mercado de alquiler con la correlativa subida de la cuantía de la renta y la incapacidad de las Administraciones para garantizar el disfrute del derecho (2025, p. 487).

25 En este sentido, ver el Informe anual del Banco de España de 2025 donde se refleja que en el periodo comprendido entre 2021 y 2025 donde se refleja que faltarían en España 750.000 para revertir la situación actual. Identificando como los lugares más tensionados a Málaga, Madrid, Islas Baleares, Valencia y Barcelona, por ese orden (pp. 129 y ss.).

26 Jiménez Alemán realiza esta reflexión y refuerza su argumentación razonando que desde los años ochenta se vienen bonificación en el IRPF el acceso a la vivienda por medio de la hipoteca y condicionando el acceso a la vivienda a instrumentos financieros que operan con desapego de los fines sociales que les son inherente. En esa misma línea, se fueron sucediendo políticas de intervención en el mercado financiero para facilitar el acceso al crédito de los hogares (2020, pp. 141-145).

27 Para el autor estas son las verdaderas causas de la subida de los precios de los alquileres a lo que añada como posibilidad la reactivación del mercado inmobiliario condicionado por dicha subida que a su juicio va de la mano de la reactivación del mercado inmobiliario de obra nueva en la medida en que las sociedades de inversión internacionales necesitan rentabilizar la inversión que realizaron en suelo para edificar.

28 En esta línea, Silva Ardanuy apunta que «el derecho a la vivienda, como derecho social, requerirá de una protección similar al derecho a la educación o la sanidad a través de un cambio de percepción por parte de la doctrina y los demás actores jurídicos, así como generar una nueva posición jurisprudencial, una mejor materialización de los derechos constitucionales y una más intensa implicación del derecho presupuestario puesto al servicio de la materialización del derecho a la vivienda» (2022, p. 180).

29 El autor analiza los requisitos que se derivan del Derecho Comunitario para establecer limitaciones al uso de los inmuebles con fines turísticos y que básicamente se sintetizan en el respeto al principio de proporcionalidad que deberán respetar los ayuntamientos a la hora de regular el régimen de autorizaciones necesario para garantizar que el uso de esta posibilidad de explotación comercial no acabe afectando a la realización del derecho a la vivienda.

30 Instituto Nacional de Estadística: https://www.ine.es/experimental/viv_turistica/experimental_viv_turistica.htm (última consulta: 06/04/2026).

31 Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana: https://www.mivau.gob.es/el-ministerio/sala-de-prensa/noticias/lun-02022026-1352 (última consulta: 06/04/2026).

32 Banco de España: Informe anual 2023. El mercado de la vivienda en España: evolución reciente, riesgos y problemas de accesibilidad. https://www.bde.es/f/webbe/GAP/Secciones/SalaPrensa/IntervencionesPublicas

/DirectoresGenerales/economia/Arc/Fic/IIPP-2024-04-23-gavilan2-es-or.pdf (última consulta: 06/04/2026).

33 Esto va en línea con la prohibición de especular con la vivienda o, en otros términos, de aplicar políticas de vivienda ultraliberales (Almagro Castro, 2025, p. 494). Como se desprende directamente del artículo 47 CE al establecer la obligación de usar el suelo en favor del interés general y la redistribución de las plusvalías derivadas de la acción urbanizadora.

34 En este sentido se ha pronunciado Noguera Fernández al defender que junto a la regulación del mercado de la vivienda se establezcan prestaciones directas como puede ser la renta básica universal para destensar la asfixia económica que provoca sobre «una amplia clase popular-intermedia mayoritaria» que va mucho más allá de los colectivos vulnerables (2026, pp. 237-246).

35 Pone de relieve el desacierto que a su juicio supuso la STC 93/2025 que vendría a bloquear la competencia sectorial autonómica en favor de la regulación de las condiciones para el ejercicio del derecho a la propiedad. Así, una vez ejercida la competencia estatal las comunidades autónomas ya no podrían tomar decisiones al respecto o, al menos, no en contra de los previsto en la legislación nacional. Se trataría en este sentido de una recentralización de una competencia que le viene atribuida por la Constitución a las comunidades autónomas.

36 Cabe destacar que la legislación sobre vivienda de algunas comunidades autónomas ya recogía como función social del derecho a la propiedad de viviendas el deber de mantenerlas habitadas, habilitando para ello cauces que fomentasen su salida al mercado, e incluso establecían un incipiente derecho subjetivo a la vivienda (Macho Carro, 2025, pp. 127-130).

37 Previamente a la LV, en la legislación estatal ya se percibía una tendencia a fomentar la ocupación efectiva de las viviendas vacías. Por ejemplo, la autora recoge lo previsto en el artículo 3.3 TRLS que impone a los poderes públicos el deber de desarrollar políticas de vivienda orientadas a «la ocupación de las viviendas vacías o en desuso» o la *Ley 4/2013, de 4 de junio, de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas* que recogía de manera expresa la existencia de «un elevado número de viviendas en propiedad, vacías y sin ningún uso" que exigía un esfuerzo del legislador para atraerla al mercado de alquiler. Otro ejemplo lo encontramos en el artículo 85 LIRPF que imponer al propietario de bienes inmuebles que no constituyen vivienda habitual una tributación del 2% del valor catastral de la propiedad siempre que no «se trate de inmuebles en construcción y en los supuestos en que, por razones urbanísticas, el inmueble no sea susceptible de uso» (Moreu Carbonell, 2020, pp. 189-190).

38 Esta «clara vocación jurídico-pública» de la LV ha sido objeto de crítica por parte del CGPJ porque obvia e incluso entra en contradicción con el Derecho Privado preexistente con afectación del contenido patrimonial propio del derecho de propiedad. Asimismo, critica que en la LV se consoliden «normas de intervención de carácter excepcional y coyuntural» para hacer frente a la crisis habitacional desplazando a las que tienen carácter general y ordinario (Informe sobre el proyecto de LV, de 27 de enero de 2022, apartado IV, punto 18).

39 Aun cuando el Tribunal Constitucional ha declarado la constitucionalidad del procedimiento previsto en la LV para declarar la zona de mercado residencial tensionada, ha nivel doctrinal se apunta que hubiese sido más deseable fundamentarlo en la competencia del Estado para regular el procedimiento administrativo común o remitirlo a la regulación de las comunidades autónomas porque la forma en que se ha regulado entraña el riesgo de desdibujar la frontera entre las competencias autonómicas y estatales ya que se asemeja a la fijación de bases (Macho Carro, 2025, pp. 141-143).

40 Dicha obligación de informar y colaborar se hace extensiva a los restantes propietarios de viviendas aun cuando no alcancen las ratios para ser considerados grandes tenedores como carga del contenido del derecho de propiedad -artículo 11.1.e LV-. Aunque dicho deber ha sido objeto de impugnación el Tribunal Constitucional ha considerado que se trata de una «delimitación de la función del derecho de propiedad por su función social» que regula la vertiente institucional del derecho y, por lo tanto, constituye una garantía de la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad de viviendas (STC 79/2024, FJ 6.B.c).

41 En cierta medida subyace una lucha ideológica sobre cuál es la forma correcta para satisfacer el derecho a la vivienda. En cualquier caso, se debe tener en cuenta que el derecho a la propiedad en pleno dominio es la mayor garantía de disfrute que existe de un bien (Aguilera Vaqués, 2024, pp. 680-688). Además, dota a las personas de la estabilidad financiera que permite no tener que

satisfacer periódicamente una renta y, salvo que se consiga la pretendida desmercantilización de la vivienda, se integra en el patrimonio de su titular. No obstante, existen posicionamiento al respecto que apuntan al modelo de propiedad de la vivienda como parte del problema en el acceso a la vivienda porque limita las posibilidades de facilitar el acceso a la vivienda social y la oferta de bienes inmueble para alquilar que lleva implícito una subida de la cuantía de la renta (Collado Gonsálvez, 2022, pp. 96-99). Aunque parece difícil sostener que actualmente los poderes públicos estén por sí mismo en condiciones de facilitar el acceso a la vivienda por medio de vivienda social a aquéllos que lo necesiten en un corto plazo. Máxime si se tiene en cuenta, como se viene sosteniendo, que el problema es multifocal y que los constantes cambios en la normativa sobre arrendamientos contribuyen a generar cierta inseguridad jurídica (Moreu Carbonell, 2020, p. 203).

42 En esta línea, Noguera Fernández recuerda que desde la década de 1920 hasta 1980 los precios de los alquileres y la duración de los contratos han estado limitados por la legislación para garantizar el derecho a la vivienda. Fue con el Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, sobre Medidas de Política Económica cuando se puso fin a las limitaciones en la fijación de los precios del alquiler para, como rezaba su propia exposición de motivos, fomentar el aumento de las viviendas disponibles en el mercado de alquiler y reducir «la presión al alza de los alquileres con beneficio para el propietario y para el arrendatario, lo que permitirá satisfacer las necesidades de vivienda a una generación de jóvenes que, debido a la situación de bajo crecimiento económico, tienen dificultades para adquirir una vivienda». No obstante, dada la naturaleza eminentemente económica de la norma cabe cuestionarse hasta qué punto no iba orientada a facilitar la inversión internacional en bienes inmuebles, sobre todo si atendemos a su propia exposición de motivos que indicaba que «se suprimen determinados obstáculos a la inversión extranjera, concediéndose una mayor liberalización a la proveniente de los países miembros de la CEE, lo cual supone una homogeneización con las condiciones previstas en el Tratado de Adhesión» (2022, pp. 33-37).

43 A *sensu contrario*, existen posicionamientos eminentemente liberales que defienden la conveniencia de promover un mercado de la vivienda en alquiler profesionalizado e impersonal, es decir, que las viviendas disponibles para alquilar dependan de grandes corporaciones porque facilitaría establecer un sistema de alquiler más estable y garantista con los arrendatarios, en la medida en que facilitaría el control del mercado y los servicios prestado por parte de los poderes públicos. En este sentido, apunta que esto provocaría que se creasen varias corporaciones que competirían entre sí facilitando la bajada de precios. Aunque no parece que los datos apunten que el sistema funcionaría así, salvo que se siguiese construyendo hasta equilibrar la oferta con la demanda. Asimismo, desde esta perspectiva lo deseable sería establecer un sistema de subsidios para las personas que no puedan acceder a la vivienda frente a la posibilidad de limitar los precios del mercado para favorecer que el capital se desplace hacia este mercado, lo contrario implicaría inseguridad y desincentivo y produciría que el capital se desplazase hacia otros lugares (Méndez González, 2024, pp. 208-210 y 222-225).

44 En opinión de Guilarte Gutiérrez el establecer plazos a la duración del contrato es uno caso de menor importancia que lo relativo a la cuantía de la renta y su cobro porque el arrendatario normalmente va a optar por mantener el contrato de alquiler con un inquilino que satisfaga en plazo la renta (Guilarte Gutiérrez y Lucas Murillo de la Cueva, 2025, pp. 209-212).