

## G. Función social de la propiedad vinculada al derecho a la vivienda

**Juli Ponce Solé**

*Catedrático de Derecho Administrativo*

*Universidad de Barcelona*

*Codirector de la Cátedra Barcelona de Estudios de Vivienda.*

*jponce@ub.edu*

**Resumen:** *El estudio analiza la delimitación de la función social de la propiedad de viviendas realizada por la LDV, que culmina una larga evolución, avalada por el Derecho y la jurisprudencia europeos. En esta ley estatal se establece el deber de los propietarios de viviendas de usarlas efectivamente conforme a su calificación, estado y características objetivas, de acuerdo con la legislación en materia de vivienda y urbanismo, garantizando en todo caso la función social de la propiedad. Este deber forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad sobre viviendas y supone una delimitación de este en razón de su función social para contribuir a la efectividad del derecho a la vivienda, configurado ahora como un auténtico derecho subjetivo por la STC 79/2024, de 21 de mayo, que ha considerado conformes con la CE todos los preceptos de la LDV referidos a la función social de la propiedad. En particular, el análisis se centra en diversas manifesta-*



*ciones legales de la función social de la propiedad, como la regulación de las viviendas vacías y la posibilidad de que los Ayuntamientos aumenten el IBI bajo determinadas circunstancias legalmente previstas, la declaración de ZMRT (considerada por la STC 26/2025 como una delimitación del derecho de propiedad adecuada a la Constitución) o las reservas para viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, posibles también en suelo urbano consolidado. Se termina con una reflexión sobre los límites jurídicos respecto a cargar a la propiedad privada con obligaciones positivas que, en definitiva, corresponden al sector público, como la creación de un parque público de viviendas suficiente y adecuado, abogando por el uso de la técnica de las preasignaciones presupuestarias para conseguir un nivel de inversión pública adecuado.*

**Palabras clave:** *propiedad, función social, derecho a la vivienda, preasignaciones presupuestarias.*

**Abstract:** *The study analyzes the LDV's delimitation of the social function of housing ownership, which culminates a long evolution, supported by European law and case law. The law establishes the duty of homeowners to use their dwellings effectively in accordance with their qualification, condition and objective characteristics, in accordance with housing and urban planning legislation, guaranteeing in all cases the social function of housing. This duty forms part of the essential content of the right of ownership of dwellings and supposes a delimitation of its social function in order to contribute to the realization of the right to housing, which is the effectiveness of the right to housing, now configured as a true subjective right by the decision of the Spanish Constitutional Court 79/2024, of May 21, which has considered all the precepts of the all the precepts of the LDV referring to the social function of property in conformity with the Spanish Constitution. In particular, the analysis focuses on various legal manifestations of the social function of property, such as the regulation of empty dwellings and the possibility for municipalities to increase the housing tax under certain legally stipulated circumstances, the declaration of ZMRTs or the inclusionary housing also possible in consolidated urban land. It ends with a reflection on the legal limits to burdening private property with positive obligations that, in the end, correspond the public sector, such as the creation of a sufficient and adequate public housing stock, advocating the use of the technique of earmarking in public budget to achieve an adequate level of public investment.*

**Keywords:** *ownership, social function, right to housing, earmarking.*



**Sumario:** 1. La función social de la propiedad y el derecho a la vivienda: de Duguit a la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. 2. La función social de la propiedad de vivienda en la Ley 12/2023: los deberes del propietario de una vivienda en España de acuerdo a la Ley 12/2023. 3. Algunos ámbitos específicos de actuación de la LDV en la delimitación legal del derecho de propiedad en garantía del derecho a la vivienda. 3.1 Vivienda vacía e incumplimiento de la función social de la propiedad. 3.2 Las Zonas de Mercado Residencial Tensionado (remisión). 3.3 Reservas urbanísticas para vivienda de protección oficial en suelo y función social de la propiedad: el caso específico del suelo urbano consolidado. 4. Conclusiones: función social y gasto público. Bibliografía.

## 1. LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD Y EL DERECHO A LA VIVIENDA: DE DUGUIT A LA LEY 12/2023, DE 24 DE MAYO, POR EL DERECHO A LA VIVIENDA

El tema de la función social de la propiedad en general es un tema clásico, sobre el que existen numerosas publicaciones y que daría para un extenso análisis. Pero en este breve estudio me voy a concentrar aquí exclusivamente sobre la función social de la propiedad privada, no a la pública de viviendas dotacionales, de viviendas «libres», esto es, no sometidas a ningún régimen de protección pública, de acuerdo con lo que ahora señala al respecto la ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (en adelante, LDV).

Desde el ciclo de conferencias impartido por Duguit en Argentina en septiembre de 1911, invitado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, por marcar un momento histórico en relación con el concepto de función social de la propiedad, hasta la LDV ha llovido, sin duda, mucho<sup>(1)</sup>. La propiedad concebida en el Código Civil español del estado liberal de 1889 no es ni puede ser la misma concepción de la propiedad en un Estado social y Democrático de Derecho de 2024, por mucho que algunos se empeñen en ello<sup>(2)</sup>.

El Código Civil, desde la perspectiva de las fuentes del Derecho, es una simple ley, sometida a la Constitución española (en adelante, CE),

---

(1) Sobre este ciclo de conferencias puede verse HERRERA, 2014 pp. 147-177. Sobre si Duguit fue o no el fundador de la teoría de la función social de la propiedad, KENNEDY, 2003, 631, 649-74.

(2) El Informe del CGPJ sobre el anteproyecto de la LDV, señala en su párrafo 90 y conclusiones que:

«El artículo 11.1-a) del texto hace referencia al uso propio de la vivienda, esto es, a su efectivo destino habitacional, como se ha expuesto. Cualquier uso y disfrute diferente ha de considerarse, pues, impropio, por más que, sin embargo, sea legal en la medida en que cualquier otro destino inmediato forma parte del haz de facultades que se reconocen socialmente como inherentes al derecho de propiedad». La conclusión señala literalmente que «el anteproyecto altera el entendimiento de la propiedad privada de la vivienda y la parcial derogación del artículo 348 del C.c.».

cuyo artículo 33, al reconocer el derecho a la propiedad como un derecho constitucional no fundamental (33.1) establece que la función social de este derecho *delimitará* su contenido, de acuerdo con las leyes (art. 33.2). O con la bella fórmula recogida en el artículo 14 de la Constitución alemana de 1949, «la propiedad obliga (*Eigentum verpflichtet*). Su uso deberá servir, al mismo tiempo, el bien común».

Así lo han reconocido, por solo ceñirnos al nivel europeo y al ámbito judicial, tanto el TEDH, cuya jurisprudencia debe inspirar la interpretación del derecho de propiedad en España, de acuerdo con el artículo 10.2 CE<sup>(3)</sup>, como el TJUE, así como en España el Tribunal Constitucional.

El TEDH, al interpretar el alcance de la intervención administrativa en relación con el derecho de la propiedad, reconocido éste sí explícitamente en el artículo 1 del Protocolo número 1 del Convenio<sup>(4)</sup>, ha señalado en diversas sentencias que la eliminación de lo que se consideran por parte de los legisladores injusticias sociales es un ejemplo de las funciones de los poderes legislativos democráticos.

Más concretamente, el TEDH subraya que las sociedades modernas consideran que *la vivienda es una necesidad primordial, la regulación de la cual no puede ser dejada totalmente en manos del mercado*. Por ello, el TEDH destaca que *el legislador tiene un amplio margen de apreciación en la delimitación del derecho de propiedad, sólo limitado por el respeto al principio de proporcionalidad*. Esta doctrina del TEDH le ha permitido considerar conforme con el Convenio diversas legislaciones italianas y austriacas que establecían, respectivamente, una limitación legal a las posibilidades de desahucio de inquilinos por parte del propietario y un control legal de los importes de los alquileres, estableciendo máximos (casos Spadea y Scalabrino vs. Italia, sentencia de 28 de setiembre de 1995, y Mallacher y otros vs. Austria, sentencia de 19 de diciembre de 1989).

El TEDH considera, como hemos visto, que el legislador tiene un amplio margen de apreciación en la delimitación del derecho de propiedad reconocido en el artículo 1 del Protocolo 1 del Convenio Europeo de

---

Entre la doctrina, puede verse, ejemplo, SIMON MORENO, 2023, 139-177: «En nuestra opinión, la función social debe considerarse como algo externo al contenido del derecho de propiedad privada...».

(3) «Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España».

(4) «Artículo 1. Protección de la propiedad.

Toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie podrá ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la Ley y los principios generales del derecho internacional.

Las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho que poseen los Estados de poner en vigor las Leyes que juzguen necesarias para la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general o para garantizar el pago de los impuestos u otras contribuciones o de las multas».



Derechos Humanos, solo limitado, precisamente, por el principio de proporcionalidad y concretamente por la idea de balance justo (*fair balance*), que tiene que ser analizado caso por caso, para detectar si existe una eliminación del aprovechamiento económico del propietario. Un caso en que se aplicó esta doctrina de forma clara es la sentencia del TEDH Nobel y otros vs. Holanda, de 2013, en la que ante la demanda de varios propietarios contra una regulación holandesa que limitaba el precio de los alquileres, el TEDH desestimó las reclamaciones, debido a las concretas circunstancias, afirmando en los párrafos 38 y 39 que:

«En los casos en cuestión, el Tribunal observa que no se ha demostrado que los solicitantes primero y tercero [...] no obtengan un beneficio decente de sus ingresos por concepto de alquiler. Lo que sí está claro es que estos solicitantes reciben niveles de alquiler muy superiores al nivel del impuesto sobre la propiedad que se cobra por los pisos [...]. Además, no hay ninguna indicación que los ingresos por concepto de alquiler no cubran los gastos de mantenimiento y los impuestos necesarios... En cuanto al segundo demandante, se observa que, incluso suponiendo que el alquiler pagado por Y no cubra todos los gastos relacionados con la vivienda, no puede decirse que la decisión del Tribunal Regional haya sido desproporcionada. El solicitante compró el edificio de buena gana, consciente de la cuantía del alquiler que paga. Además, hay que suponer que una persona que compra un edificio para alquilarlo es consciente de las restricciones impuestas por el derecho interno en cuanto a la cuantía máxima del alquiler exigible por una determinada norma y los máximos aumentos anuales de alquiler permitidos. El Tribunal está de acuerdo con las autoridades nacionales que era responsabilidad del segundo solicitante incorporar este conocimiento en las negociaciones de precios cuando compró el edificio».

Por todo ello, el Tribunal considera que, teniendo en cuenta el amplio margen de apreciación concedido en los Estados contratantes para regular los problemas de la vivienda, el control del uso de la propiedad en los presentes casos puede considerarse justificado en el sentido del segundo párrafo del artículo 1 del Protocolo Núm. 1 del Convenio.

Por su parte, en cuanto al ámbito de la UE, hay que señalar que la CDFUE, si bien, como es sabido, con el ámbito de aplicación previsto en el artículo 51 de la misma<sup>(5)</sup>, prevé la posibilidad de regular el derecho

---

(5) «Artículo 51. Ámbito de aplicación.

1. Las disposiciones de la presente Carta están dirigidas a las instituciones y órganos de la Unión, respetando el principio de subsidiariedad, así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión. Por consiguiente, Estos respetarán los derechos, observarán los principios y promoverán su aplicación, con arreglo a sus respectivas competencias.

2. La presente Carta no crea ninguna competencia ni ninguna misión nuevas para la Comunidad ni para la Unión y no modifica las competencias y misiones definidas por los Tratados».



de propiedad en caso de necesidad para conseguir los intereses generales<sup>(6)</sup>. Por su parte, el TJUE acepta esta limitación siempre que no constituya, respecto del objetivo perseguido, una intervención desmesurada e intolerable en las prerrogativas del propietario, la cual atentaría contra la propia esencia del derecho de propiedad. Así, la STJUE en el caso Hauer, de 13 de diciembre de 1979, entiende que se respeta esta relación razonable de proporcionalidad y en la STJUE de 27 de enero de 2022 acepta la posibilidad de intervención para la protección concreta del medio ambiente.

En el ámbito de los Estados miembros de la UE, otros países europeos vinculan el derecho de propiedad al cumplimiento de cometidos sociales, conectados también al derecho a la vivienda. En el caso francés, encontramos la espectacular institución de la tregua invernal, entre otros mecanismos. En virtud de esta regulación legal (*Code de la Construction et de l'Habitation*, L-613, 3,4 y 5), los arrendatarios con título no pueden ser objeto de desahucio entre noviembre y marzo (la jurisprudencia francesa ha señalado, además, que, ante el silencio de la ley, no existe responsabilidad del Estado legislador en este caso, ante la inexistencia de un perjuicio de carácter excepcional y especial, (CAA Nantes, 26 janvier 1994, Ministère de l'intérieur: *req. no 92NT00581*). Esta previsión ha sido completada con la Ley de 13 de julio de 2006, cuyo artículo 75 prevé que, en el mismo periodo de tiempo, los proveedores de electricidad, calor, gas y agua no pueden interrumpir el suministro por falta de pago a la vivienda, si se trata de una residencia principal y si en el último año el ocupante se ha beneficiado de ayudas específicas en el ámbito de la vivienda.

Centrándonos ya en el caso español, de la conjunción entre los artículos 33.2 CE, 128.1 CE y 47 CE (entre otros, véase, por ejemplo, el artículo 130.1 CE) surge, mediante una interpretación jurídica sistemática, un concepto de propiedad privada caracterizado por esa idea de función social, recogida por el TC español en una jurisprudencia consolidada, que tiene como *leading case* a la STC 37/1987, que se refiere a la propiedad rural. En realidad, la STC crucial en este punto es la STC de 1994 sobre la LAU.

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión en diversas ocasiones de exponer muy claramente este concepto moderno del derecho de propie-

---

(6) Artículo 17 Derecho a la propiedad.

1. Toda persona tiene derecho a disfrutar de la propiedad de sus bienes adquiridos legalmente, a usarlos, a disponer de ellos y a legarlos. Nadie puede ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública, en los casos y condiciones previstos en la ley y a cambio, en un tiempo razonable, de una justa indemnización por su pérdida. El uso de los bienes podrá regularse por ley en la medida que resulte necesario para el interés general.



dad. Es muy relevante al respecto la STC 37/1987, de 26 de marzo, que plasma la consolidada doctrina del Tribunal Constitucional al respecto, seguida por el Tribunal Supremo en numerosas ocasiones con cita expresa de esta decisión. En la misma, como es sabido, se conoció de la impugnación de ciertos preceptos de la Ley andaluza de 1984 de reforma agraria. El Tribunal Constitucional concluyó que el legislador podía exigir deberes positivos a los propietarios de fincas, restringiendo sus facultades de decisión con relación al uso, destino y aprovechamiento de los fundos rústicos y exigiéndoles deberes de explotación y de mejora orientados a la obtención de una mejor utilización productiva de la tierra desde la perspectiva de los intereses generales, eso sí, siempre que quedara a salvo la rentabilidad del propietario o empresa agraria.

Además, en conexión directa con el derecho a la vivienda, el Tribunal Constitucional, en su decisión 89/1994, de 17 de marzo, consideró constitucional la regulación de la LAU 1964 en cuanto establecía la prórroga forzosa para el arrendador de los contratos de arrendamiento (con virtual congelación de rentas), entendiéndola como una delimitación del derecho de propiedad justificada en el artículo 47 CE y vinculando función social de la propiedad y derecho a la vivienda.

El Tribunal Constitucional señala en esta sentencia que (FJ 5):

«la historia de la regulación de los arrendamientos urbanos muestra efectivamente que la introducción de la prórroga forzosa, entre otras medidas, respondía a una finalidad tuitiva de intereses que se consideraban necesarios de una especial protección, concretamente la de los arrendatarios ante la situación del mercado inmobiliario [...]. *En el contexto de la vigente Constitución, esa delimitación del derecho de propiedad encuentra una justificación en la proclamación del artículo 47 del texto fundamental, que recoge el derecho a disfrutar de una vivienda y ordena a los poderes públicos que promuevan las condiciones para ello necesarias.* Además, no puede olvidarse la relevancia que la continuidad del arrendamiento reviste para la protección de la estabilidad del domicilio familiar, y de la misma familia, en la línea de lo dispuesto en el artículo 39.1 de la Constitución. Responde así a la función social de la propiedad inmobiliaria, sin vulneración constitucional, que el legislador establezca una limitación de esa propiedad que, sin suponer su vaciamiento o desfiguración, pueda contribuir (*con mayor o menor fortuna, según las distintas teorías económicas*) a satisfacer un derecho constitucionalmente afirmado» (cursiva del autor).

Esta STC de 1994 citada ha tenido continuidad en el ámbito específico de las limitaciones legales a los precios de alquiler en la STC 26/2025, de 29 de enero. En la misma se indica que dichos topes de precios suponen una delimitación del derecho de propiedad en razón de su función



social, de acuerdo con el art. 33.2 CE y, citando jurisprudencia del TEDH, se afirma la existencia de un justo equilibrio entre las cargas y beneficios de la propiedad, pues lo que se afecta aquí es una mera expectativa de beneficio económico mayor, sin que se viole, pues, el contenido esencial del derecho de propiedad sobre las viviendas afectadas.

Esa justificación de la delimitación del derecho de propiedad basada la vivienda se ve ahora reforzada por la proclamación indubitada por la STC 79/2024, de 21 de mayo, de un auténtico derecho subjetivo a la vivienda en el artículo 47, rompiéndose así con una jurisprudencia del TC que desde la CE se había negado sistemáticamente a reconocer la existencia de un derecho a la vivienda.

Si bien una parte de la doctrina ya había insistido sobre la existencia de un auténtico derecho subjetivo (estableciendo obligaciones de medios) en el artículo 47 CE y el TS y el resto de los tribunales no tenían mayor problema en hablar de un derecho a la vivienda y de tutelarlos en su caso<sup>(7)</sup>, lo cierto es que el TC había insistido en la inexistencia de un derecho, como puede apreciarse en la STC 32/2019 e incluso lo había negado en el caso de los Estatutos de Autonomía que explícitamente los recogían, degradando la vivienda a un mero principio rector (STC 247/2007, de 12 de diciembre de 2007, objeto de críticas por una parte de la doctrina)<sup>(8)</sup>.

Ello se ve modificado radicalmente en la mencionada sentencia de 2024, que señala ahora lo siguiente (FJ 3 B a ii):

«Los compromisos internacionales de España en materia de derechos humanos *refrendan la existencia de un derecho a la vivienda, reconocido también en varios estatutos de autonomía* y cuya efectividad es precisamente lo que se encomienda a todos los poderes públicos en el artículo 47 CE. La inexistencia de una regulación estatal sobre condiciones básicas para la igualdad en el ejercicio de este derecho constitucional explica su falta de consideración aplicativa en nuestra doctrina, habiendo sido suficiente el canon del artículo 149.1.1 CE en relación con otros derechos, o el del artículo 149.1.13 CE. A este se recondujeron en su momento, de forma categórica, las SSTC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2, y 59/1995, de 17 de marzo, FJ 3, pero no puede obviarse que fueron dictadas en el marco de sendos conflictos de competencia respecto a la financiación del Estado, que es la vía por la que el Estado había incidido en la materia hasta el momento» (cursiva del autor).

(7) PONCE Y MOLTÓ, 2017, donde se recogen las distintas posturas doctrinales y la jurisprudencia.

(8) Véase por todos, SÁNCHEZ FERRIZ, 2022, pp. 23 ss.





Derecho a la vivienda que en la LDV implica la imposición incluso de una obligación de resultado, en los artículos 27 y en la DA segunda<sup>(9)</sup>. En el primero se habla de la obligación de establecer objetivos específicos para la ampliación de los parques públicos de vivienda, que en la segunda se concreta, a falta de regulación autonómica en el pasado año, en la obligación de disponer en 20 años de un parque mínimo de viviendas destinadas a políticas sociales del 20% respecto al total de hogares que residen en aquellos municipios en los que se hayan declarado Zonas de Mercado Residencial Tensionado.

Existiendo pues un derecho de propiedad y un derecho a la vivienda, ambos constitucionales y no fundamentales, y estando delimitado el primero por la función social vinculado al segundo, corresponde ver como el legislador estatal ha establecido dicha delimitación en la LDV.

## 2. LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD DE VIVIENDA EN LA LEY 12/2023: LOS DEBERES DEL PROPIETARIO DE UNA VIVIENDA EN ESPAÑA DE ACUERDO A LA LEY 12/2023.

La LDV establece como novedad destacada en la regulación estatal de vivienda hasta el momento el deber de uso de las viviendas de propiedad

---

(9) Diferente, sin embargo, de las obligaciones de resultado, mucho más concretas contenidas en las leyes de vivienda vasca de 2015, valenciana de 2017 o navarra de 2018, en las que existe un derecho a obtener un alojamiento por parte de determinados colectivos de personas. En el ámbito del Plan de Vivienda estatal establecido por el Real Decreto 42/2022, véase al respecto el artículo 37:

«Artículo 37. Solución habitacional.

1. Las comunidades autónomas o ciudades de Ceuta y Melilla pondrán a disposición de la persona víctima de violencia de género, víctima de trata con fines de explotación sexual, víctima de violencia sexual, objeto de desahucio de su vivienda habitual, sin hogar o especialmente vulnerable, una vivienda de titularidad pública o privada, adecuada a sus circunstancias en términos de tamaño, servicios, accesibilidad y localización, para su disfrute, de forma individual o compartida, en régimen de alquiler, de cesión de uso o en cualquier régimen de disfrute temporal admitido en derecho, respetando, en su caso, los procedimientos de adjudicación de vivienda que tengan establecidos las comunidades autónomas o ciudades de Ceuta y Melilla para los parques de vivienda de titularidad pública.

2. Esta solución habitacional se hace extensible excepcional y provisionalmente, si se acredita que no es posible la puesta en disposición de una vivienda conforme a lo señalado en el apartado anterior, para cualquier alojamiento o dotación residencial, susceptible de solventar el problema habitacional de las personas víctimas de violencia de género, víctimas de trata con fines de explotación sexual, víctimas de violencia sexual, objeto de desahucio de su vivienda habitual, sin hogar o especialmente vulnerables. En todo caso se deberán salvaguardar los derechos constitucionales a la intimidad y a la libertad de tránsito de las personas alojadas.

3. Se procurará que nadie viva en viviendas o soluciones habitacionales de emergencia o de transición más tiempo del necesario para su traslado exitoso a una vivienda o solución habitacional permanente».

privada, nuevo deber que se añade al deber de conservación clásico desde la LS de 1956 (art. 168.1)<sup>(10)</sup>. Así, el artículo 1.2 señala que:

**«Artículo 1. Objeto de la ley.**

2. Con objeto de asegurar el ejercicio del derecho a la vivienda, *será asimismo objeto de esta ley la regulación del 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*, así como de mantener, conservar y rehabilitar la vivienda, atribuyendo a los poderes públicos la función de asegurar su adecuado cumplimiento, en el ámbito de sus respectivas competencias, a través de la aplicación de las medidas que legalmente procedan» (cursiva del autor).

Por su parte el artículo 11 establece que:

**«Artículo 11. Contenido del derecho de propiedad de la vivienda: deberes y cargas.**

1. Además de los deberes establecidos en la legislación estatal de suelo en función de la situación básica de los terrenos en los que se sitúe la vivienda, de conformidad con la legislación en materia de ordenación territorial y urbanística de aplicación, el derecho de propiedad de la vivienda queda delimitado por su función social y comprende los siguientes deberes:

*a) Uso y disfrute propios y efectivos de la vivienda conforme a su calificación, estado y características objetivas, de acuerdo con la legislación en materia de vivienda y la demás que resulte de aplicación, garantizando en todo caso la función social de la propiedad»* (cursiva del autor).

Estas previsiones de la LDV no están vinculadas a la competencia estatal sobre el artículo 149.1.8 CE sino sobre el artículo 149.1.1 CE en relación con el artículo 33.2, precisamente, como señala la STC 79/2024 en su FJ 6B respecto a la letra e de este artículo 11 que obliga en ZMRT a propietarios que no sean grandes tenedores a ofrecer información:

«... el contenido y finalidad del artículo 11.1 e) de la Ley 12/2023 lo sitúan, de acuerdo con la doctrina sentada ya desde la STC 37/1987 y sintetizada en

---

(10) Como ya dijimos, no nos referimos aquí a las viviendas dotacionales o sometidas a algún régimen de protección pública (viviendas sociales ahora, artículo 3) donde el deber de uso ha formado tradicionalmente parte del estatuto jurídico de las mismas.

el fundamento jurídico 3 B) c) de esta sentencia, extramuros de la materia “legislación civil”. Ciertamente, regula cuestiones jurídico-públicas referidas a la llamada vertiente institucional del derecho de propiedad. [...]».

Ello es notorio por el mismo tenor de la redacción con que se abre el artículo 11.1, que precisamente enumera una serie de deberes comprendidos en la delimitación del derecho de propiedad por su función social. En este punto debe acogerse la argumentación del abogado del Estado, pues la finalidad y el contenido del artículo 11.1 de la Ley 12/2023 son los de regular el cuadro de derechos y deberes de los propietarios de viviendas para garantizar la igualdad en las condiciones de ejercicio del derecho y el cumplimiento de los deberes inherentes a su función social y, en el caso concreto del inciso e) respecto a las que, por estar ubicadas en ciertas zonas, tienen el régimen al que, desde otra perspectiva, se refería el fundamento jurídico previo de esta sentencia. De acuerdo con lo sentado allí y aplicando la doctrina que para la propiedad de suelo urbano en general estableció la STC 16/2021, FJ 8, el deber que ese precepto impone no puede considerarse un exceso. Se trata, por tanto, de un legítimo ejercicio de la competencia estatal del artículo 149.1.1 CE en conexión con el artículo 33.2 CE».

Como antecedentes de estos preceptos que establecen el deber de uso, cabe señalar, fuera de la legislación de vivienda, en la legislación del suelo estatal la ley 8/1990, artículo 10.1, que pasó a ser el 21.1 del TRLS de 1992, que estableció, junto al deber de conservación, el deber de los propietarios de terrenos y construcciones de destinar efectivamente al uso en cada caso establecido por el planeamiento urbanístico. En la Ley 6/1998 se mantuvo este apartado, pero formulándolo en negativo: los propietarios de terrenos y construcciones debían destinarlos a usos «que no resulten incompatibles con el planeamiento urbanístico...» (art- 19.1). La ley 8/2013 volvió a formular el deber en positivo, deber que pasó al TRLSRU de 2015 en el artículo 15.1 a.

En estos preceptos urbanísticos, lógicamente, la referencia al deber no es concreta, pues se trata de todo tipo de construcciones, sean viviendas, ubicadas en suelo calificado residencial, o de otro tipo. Es ahora la LDV la que especifica en los artículos 1.2 y 11 citados dicho deber respecto a las viviendas, remitiéndose a la legislación autonómica para su concreción (art. 11.2). Este deber es una novedad, como decimos, absoluta a nivel estatal, aunque no en el conjunto de las legislaciones autonómicas pre-existentes, entre las que unas cuantas habían establecido un deber similar objeto de análisis por el TC en diversas sentencias.

Así, la legislación pionera en esta materia fue la catalana de 2007, si bien el TC no conoció de la misma hasta catorce años más tarde (STC 16/2021), para concluir que el deber de uso no podía establecerse

por Decreto Ley, aunque sin pronunciarse sobre la posibilidad de hacerlo por ley. En el caso andaluz, si bien la legislación estableció este deber con posterioridad a Cataluña, la misma fue objeto de la primera STC al respecto (STC 93/2015, que se ocupó de la disposición adicional segunda del Decreto ley andaluz 6/2013<sup>(11)</sup> y luego STC 32/2018, que analiza la disposición adicional primera de la ley andaluza 4/2013), seguida por otras posteriores referidas a Navarra (STC 16/2018), País Vasco (97/2018) o Extremadura (STC 106/2018). Aunque hay 15 SSTC previas a la 79/2024, solo nos centraremos en algunas de ellas, las más relevantes, que son repetidas en otras posteriores<sup>(12)</sup>.

Del conjunto de estas sentencias se desprende, con un bandazo notable entre la primera sentencia mencionada, referida a Andalucía y la segunda, tres años más tarde, relativa a Navarra<sup>(13)</sup>, que el TC permite, con un análisis competencial del asunto, que las CCAA puedan establecer un deber de uso de las viviendas, pero no por Decreto Ley, pues este afecta al derecho de propiedad (STC 93/2015, de 14 de mayo y 16/2021, de 28 de enero). Ahora bien, ha señalado el TC que no se trata de un auténtico deber de los propietarios, sino de «un objetivo que persigue el poder público mediante su política de vivienda» sin formar parte del contenido esencial del derecho de la propiedad (STC 16/2018, FJ 5). El incumplimiento de este «mandato», puede dar lugar a sanciones (STC 16/2018) e incluso a la expropiación de la vivienda no usada, siempre y cuando ésta no tenga una afectación sustancial al mercado hipotecario, es decir, no sea de bancos deudores hipotecarios, en cuyo caso se estaría vulnerando el artículo 149.1.13 CE (STC 16/2018, STC 32/2018, ya citadas, y también a STC 32/2018, de 12 de abril, FJ 5, que declara inconstitucional y nula la disposición adicional primera de la Ley andaluza 4/2013, STC 43/2018, de 26 de abril, FJ 4, que declara inconstitucional y nula la disposición adicional cuarta de la Ley canaria 2/2014, STC 80/2018, en referencia al art 13 de la Ley valenciana 2/2017 y STC 8/2019, que declara nulas las referencias a la expropiación de la Ley catalana 4/2016, arts 17, 3, 4 y 5).

Coincidimos con el profesor Menéndez Reixach en que la LDV y las leyes autonómicas que establecen y precisan este deber de uso están incidiendo en el contenido esencial del derecho de propiedad de acuerdo con su función social, cosa que pueden hacer, como señala la STC 37/1987,

(11) Analizada en PONCE, 2015, publicado en el blog del instituto Transjus de la Universitat de Barcelona.

(12) Un análisis detallado de las mismas está disponible en PONCE, 2023.

(13) Véase el análisis de ambas SSTC y el cambio de rumbo del TC en PONCE, 2018 en el blog del mencionado Transjus.



sin vulnerar competencias estatales ni de garantía de la igualdad básica ni la relativa a la legislación civil (STC 16/2018)<sup>(14)</sup>.

Ahora la STC 79/2024 señala como el hecho de que (FJ 3Bi) «las comunidades autónomas ostentan competencias sobre la concreción de la función social de la propiedad privada de la vivienda como legisladores sectoriales de la materia es algo que han reconocido, entre otras muchas, la STC 57/2022, de 7 de abril, y las allí citadas, pues se trata de una competencia autonómica ampliamente ejercida. Pero esto no puede impedir que el Estado ejerza también su competencia, *ex* artículo 149.1.1 CE. Para el ámbito de la vivienda, hasta ahora no lo había hecho, pero sí en otros. Así, la competencia del legislador estatal para regular el cuadro de derechos y deberes de los propietarios de suelo, para “garantizar la igualdad en las condiciones de ejercicio del derecho de propiedad urbana y en el cumplimiento de los deberes inherentes a la función social” resultó avalada en la STC 16/2021, de 28 de enero, FJ 8, evidentemente con los límites que derivan del necesario respeto a las competencias autonómicas».

### 3. ALGUNOS ÁMBITOS ESPECÍFICOS DE ACTUACIÓN DE LA LDV EN LA DELIMITACIÓN LEGAL DEL DERECHO DE PROPIEDAD EN GARANTÍA DEL DERECHO A LA VIVIENDA

#### 3.1 **Vivienda vacía e incumplimiento de la función social de la propiedad**

Siendo la vivienda vacía un problema común en diversos países que comparten una tradición constitucional de delimitación del derecho de propiedad en garantía del interés general, no es de extrañar que, desde hace ya muchos años, diversos estados vengan reaccionando contra el incumplimiento de la función social a la propiedad que supone mantener una vivienda vacía, mientras existen numerosas personas que necesitan un techo para vivir<sup>(15)</sup>.

Estos países no hacen sino seguir las recomendaciones de la ONU, la cual, mediante su relatora especial en materia de vivienda, ha señalado en 2013 como:

---

(14) MENÉNDEZ REIXACH, 2024, pp. 149 ss.

(15) De lo que se ha hecho eco la prensa internacional, con cita específica del caso español y catalán, aquí.

«la propiedad tiene una función social fundamental, en particular el derecho a una vivienda adecuada para los pobres de las zonas urbanas. Los Estados deberían establecer un equilibrio entre los derechos de propiedad y la función social de la propiedad al elaborar y aplicar las políticas sobre la vivienda y otras políticas pertinentes. Concretamente, los Estados, y en particular las autoridades competentes, deberían promover el acceso de los pobres de las zonas urbanas a una vivienda segura y bien ubicada mediante, entre otras, las medidas siguientes: d) Adoptar medidas para luchar contra la especulación y la infrautilización de tierras, viviendas y edificios privados»<sup>(16)</sup>.

De igual modo, el Parlamento europeo, en su resolución de 11 de junio de 2013 sobre vivienda social en la Unión Europea, antes citada «Pide a los Estados miembros y a las autoridades regionales y locales que adopten medidas eficaces e incentivadoras, basándose en análisis prospectivos de la necesidad de viviendas, para luchar contra la existencia de viviendas vacías de larga duración, en especial, en las zonas con tensiones, para luchar contra la especulación inmobiliaria y movilizar esas viviendas para convertirlas en viviendas sociales».

Efectivamente, países como Francia, Bélgica, Inglaterra o los Estados Unidos de América, entre otros, establecen a través de su legislación medidas para combatir la existencia de viviendas vacías. Si bien todos estos países recurren a medidas de fomento, también todos ellos combinan éstas con intervenciones públicas de limitación que pueden llegar hasta la expropiación del uso de la vivienda vacía que incumple su función social, como es el caso inglés, donde la ley permite la expropiación del uso de viviendas privadas que hayan estado vacías al menos seis meses, mediante la emisión de EDMO, *Empty Dwellings Management Orders*<sup>(17)</sup>. En el caso inglés, existe ya resolución de conflictos sobre la intervención coactiva sobre viviendas vacías, sosteniendo su legalidad en caso de su concreta aplicación<sup>(18)</sup>.

En el caso norteamericano, numerosas ordenanzas locales imponen registros de viviendas vacías y el pago de tasas a las mismas<sup>(19)</sup>.

En Francia, las medidas contra las viviendas vacías, como un tributo específico<sup>(20)</sup>, se complementan con la mencionada *tregua invernal*, ya mencionada, y con el impuesto del 1% de la masa salarial, instaurado

(16) Véase su informe A/HRC/25/54 aquí.

(17) Véase una explicación del sistema por fuentes del parlamento inglés aquí.

(18) Véase una decisión de la *England and Wales High Court (Administrative Court)* de 2012 aquí.

(19) Véase la explicación del Departamento de vivienda federal, aquí.

(20) Expuestas en español, junto con las de otros países, aquí.



en 1953, que deben pagar las empresas con 20 o más empleados para contribuir al fondo de viviendas para trabajadores<sup>(21)</sup>.

En Bélgica, el tribunal constitucional ha sido llamado en diversas ocasiones a pronunciarse sobre las medidas legales para movilizar el parque de viviendas vacías que incumplen su función social. En sentencias de 20 de abril de 2005 y 29 de julio de 2010 el tribunal constitucional belga ha afirmado la constitucionalidad de tales medidas, que no suponen vulneración del derecho de propiedad y sí persiguen la efectividad del derecho a la vivienda, así como la posibilidad de combinar medidas tributarias y sanciones en relación con esas viviendas vacías (sin que exista *bis in idem*, dada su diferente naturaleza jurídica)<sup>(22)</sup>.

En el caso español, hay que distinguir entre las consecuencias del incumplimiento previstas en la LDV, las que nos interesan aquí, y las previstas en la legislación autonómica. Asimismo, existen nuevas perspectivas aún no exploradas ni por una ni por otra.

a) En cuanto a la LDV, la única consecuencia del incumplimiento del deber de usar la vivienda dando lugar a vivienda vacía es el posible recargo sobre el IBI a imponer por los ayuntamientos. Solo hay una referencia indirecta a posibles sanciones en el artículo 27.3, que señala que los ingresos obtenidos por esta vía deberán dedicarse a los parques públicos de vivienda, lo que, por cierto, la STC 79/2024 considera contrario al principio de autonomía financiera de las CCAA en relación con sus competencias (art. 156 CE, véase FJ 8 Bb).

En cuanto a la vivienda vacía, la ley, en conexión con la función social ya aludida, en su DF3 modifica el artículo 72.4 LHL y – tras la aprobación de la modificación de la ley de haciendas locales en 2004 y la imposibilidad de aplicarla por no estar definidos normativamente sus supuestos hasta su activación con el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo – una ley precisa lo que es vivienda vacía a los efectos de los posibles recargos municipales del IBI.

Es inmueble desocupado con carácter permanente aquél que permanezca desocupado, de forma continuada y sin causa justificada (la ley fija ya algunas), por un plazo superior a dos años (cuatro, si es vivienda de segunda residencia) conforme a requisitos, medios de prueba y procedimiento que establezca la correspondiente ordenanza fiscal, y pertenezca a titulares de cuatro o más inmuebles de uso residencial. Los recargos en IBI son, pues, potestativos para los municipios, fijándolos la ley en hasta 50 %

---

(21) En la actualidad es del 0,45 %, lo que supuso en 2013 casi 3.400 millones de euros recaudados para invertir en vivienda asequible, véase aquí.

(22) Sentencias belgas consultables aquí y aquí.

(el estándar), hasta 100% (si la vivienda ha estado vacía más de 3 años) y hasta el 150% (en el caso de titulares de dos o más inmuebles desocupados en el mismo municipio). No obstante, recuérdese que el procedimiento para la declaración de la desocupación y sus causas justificativas, deben quedar recogidas en la Ordenanza Fiscal correspondiente.

b) Respecto a las CCAA, su legislación, si bien dispar, articula en general dos tipos de medidas (si bien no todas las leyes recogen todas estas medidas): de fomento y coactivas.

Entre las primeras, encontramos diferentes fórmulas en las distintas CCAA que no es el momento ahora de detallar. Respecto a las medidas coactivas, cabe distinguir la imposición de sanciones, que ya hemos mencionado, las multas coercitivas, las órdenes de ejecución, y la consideración de la desocupación como supuesto habilitante para la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, que puede conducir a su expropiación total o de su derecho de uso, para forzar su ocupación.

c) Una medida de incentivación no regulada ni utilizada aún por el Estado o las CCAA es el empleo de aportaciones de las ciencias conductuales para desarrollar acicates que incentiven la puesta en el mercado en venta o alquiler de las viviendas vacías, medidas que sí son objeto de interés en países de nuestro entorno, como Francia.<sup>(23)</sup>

### 3.2 Las Zonas de Mercado Residencial Tensionado (remisión)

Asimismo, los controles de renta establecidos en diversos países europeos también son una expresión de la función social de la propiedad sobre viviendas. Si bien este tema será considerado en otro capítulo de este libro, permítasenos solo apuntar aquí que la existencia de un control legal de precios en determinadas áreas urbanas no es, ni mucho menos, insólito en el panorama internacional y europeo. En este último, son ejemplos destacados los ejemplos de la moderna normativa de Francia (ley ELAN, *Loi núm. 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique* o de Alemania, las cuales han sido recientemente consideradas respetuosas con los respectivos or-

---

(23) En general, véase Ponce (Coord.), 2022. Sobre el uso de aportaciones conductuales específicamente en el ámbito de la vivienda vacía, téngase en cuenta el estudio y propuesta de guía para las autoridades públicas realizado por la *Direction Interministérielle de la Transformation Publique (DITP)* del Gobierno de Francia, una unidad que aplica los conocimientos conductuales a las políticas públicas concretas: Encourager la mise sur le marché locatif des logements vacants grâce aux leviers comportementaux | Direction interministérielle de la transformation publique (modernisation.gouv.fr).





denamientos jurídicos, tanto, respectivamente por el Consejo de Estado francés como por el Tribunal Constitucional (TC) alemán<sup>(24)</sup>.

En este último caso, el TC alemán considera que la delimitación legal efectuada respeta el derecho de propiedad incluido en la constitución alemana, antes mencionado. La sentencia del TC alemán de 18 de julio de 2019 considera que los topes de alquiler al principio de los periodos de alquiler establecidos en el artículo 556d.1 del Código no violan la garantía de la propiedad privada, la libertad de contrato y la garantía general del derecho a la igualdad. Los topes de alquiler interfieren con los derechos de propiedad de los propietarios de pisos que están dispuestos a alquilar. Sin embargo, las disposiciones sobre el tope de alquiler, como legislación que define el contenido y los límites de la propiedad, son permisibles en virtud del derecho constitucional. En particular, la interferencia con los derechos de propiedad es proporcionada. Es de interés público evitar el desplazamiento de los sectores económicamente más débiles de la población de las zonas donde la demanda de alojamiento residencial es alta. Por lo tanto, los límites a los alquileres son necesarios; no existen otros medios que, con certeza, sean igualmente eficaces a corto plazo. El legislador ha encontrado un justo equilibrio entre los intereses legítimos de los propietarios y el bien común. El legislador puede modificar las disposiciones relativas a la propiedad, aunque ello conlleve consecuencias negativas para los propietarios. *La garantía de la propiedad privada no protege las expectativas de una renta de alquiler lo más elevada posible.* El alquiler máximo no interfiere en la propiedad hasta el punto de que deban esperarse pérdidas permanentes para los propietarios, una amenaza para la sustancia de la propiedad o la pérdida de cualquier posibilidad razonable de utilizar la propiedad<sup>(25)</sup>.

Como se explicará en el capítulo correspondiente con detalle, la LDV realiza una distinción entre dos tipos de propietarios: los grandes tenedores y el resto. Los grandes tenedores son personas físicas o jurídicas que tienen en propiedad más de 10 viviendas o 1500 m<sup>2</sup> de uso residencial (sin contar garajes ni trasteros), artículo 3k. La inclusión de un propietario en la categoría de gran tenedor implica una serie de consecuencias jurídicas vinculadas a la mayor función social de sus propiedades. Podríamos decir que están más obligados, en la expresión alemana aludida, con consecuencias jurídicas que se explican en otra parte de este libro.

El perímetro de sujetos considerados como gran tenedor, puede ser ampliado en ciertas áreas urbanas por las CCAA, a través de las declaracio-

---

(24) Decisiones del Consejo de Estado francés de 10 de mayo de 2022, núm. 454450 y del Tribunal Constitucional alemán de 18 de julio de 2019, 1 BvL 1/18, 1 BvL 4/18, 1 BvR 1595/18.

(25) Traducción al español mía del resumen de la sentencia disponible en: Bundesverfassungsgericht – Decisions – Referrals for judicial review and constitutional complaint concerning rent-cap legislation unsuccessful.

nes de las Zonas de Mercado Residencial Tensionado (ZMRT). Se trata de áreas urbanas donde la asequibilidad de la vivienda está muy comprometida, de acuerdo a una serie de parámetros estadísticos fijados en el artículo 18 de la Ley 12/2023. En las ZMRT se imponen a la propiedad de las viviendas determinadas medidas en favor de los arrendatarios, tales como la posibilidad de solicitar una prórroga forzosa para el arrendador y la fijación de topes a los precios de los alquileres de las viviendas incluidas en las mismas. Estamos pues, ante una delimitación del derecho de propiedad en razón de su función social vinculada al derecho a la vivienda.

Téngase en cuenta que Cataluña en 2020 aprobó una ley en la misma línea<sup>(26)</sup>, que fue declarada inconstitucional por violar la competencia en materia de Derecho Civil que corresponde al Estado (art. 149.1.8 CE, STC 37/2022, de 10 de marzo de 2022). Pues bien, impugnadas ahora las Zonas de Mercado Residencial Tensionado de la LDV ante el Tribunal Constitucional español, éste en la sentencia 79/2024, de 21 de mayo, también ha considerado ajustada a la CE la regulación española que delimita el derecho de los propietarios de viviendas en dichas zonas. En el FJ 6Ba, se señala que:

«La definición de gran tenedor es vital para la aplicación de la Ley en cuanto constituye una categoría sobre la que se fundamentan otros preceptos legales, no todos impugnados en la demanda (así, las disposiciones finales quinta y sexta, que modifican la Ley de enjuiciamiento civil y el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, respectivamente). Este tribunal entiende que, en los términos del artículo 3 y teniendo en cuenta el conjunto de la Ley, la definición de gran tenedor de la letra k) resulta imprescindible para asegurar las condiciones básicas del ejercicio del derecho a la vivienda y de propiedad sobre ella, enmarcándose en el ejercicio de la competencia que corresponde al Estado *ex* artículo 149.1.1 CE. Sin ella no pueden comprenderse determinadas obligaciones que se imponen en razón de la función social a ciertos propietarios de viviendas, ni las medidas que se establecen en relación con las notificaciones de lanzamiento, la admisibilidad de acciones de recuperación posesoria, la subasta de bienes o las limitaciones extraordinarias de actualización de la renta de ciertos contratos de arrendamiento».

Asimismo, en su FJ 9 Bb, la STC considera que las delimitaciones legales vinculadas a la función social de la propiedad que imponen prórrogas

---

(26) Ley 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda.



o topes a los alquileres suponen un ejercicio de la competencia del Estado en materia de Derecho Civil (art. 149.1.8).

En cuanto a las obligaciones de los grandes tenedores de ofrecer la información a que se refiere el artículo 19.1 en ZMRT, como una obligación del servicio de interés general declarado en el artículo 4, la STC señala que (FJ 6 B):

«Que, en el caso de viviendas que se sitúan en zonas de mercado residencial tensionado y que pertenecen a grandes tenedores, se puedan exigir obligaciones de información más intensas, como dispone el final del artículo 19.1 de la Ley que la demanda combate, no resulta un exceso competencial. En nada invade ese inciso las competencias autonómicas pues no se establece allí disposición obligatoria alguna».

Y respecto al inciso de la letra e del artículo 11 que extiende esta obligación a todo tipo de propietarios en ZMRT (FJ 6 B), ya expusimos como la STC lo considera basado en el artículo 149.1.1 CE en relación con la función social de la propiedad.

En fin, ya hemos mencionado antes la STC 26/2025, de 29 de enero, que ha considerado una delimitación del derecho de propiedad sobre la vivienda, en razón de su función social, los topes a los precios de alquiler que la LDV permite establecer, negando la afectación del contenido esencial del derecho de propiedad, al tratarse de la regulación de una expectativa de beneficio económico mayor, que no supone negar el equilibrio justo a que hace referencia la jurisprudencia del TEDH citada por el TC español.

### **3.3 Reservas urbanísticas para vivienda de protección oficial en suelo y función social de la propiedad: el caso específico del suelo urbano consolidado**

En cuanto al Derecho urbanístico y la función social de la propiedad en relación con la vivienda, en el artículo 15 de la LDV se declara que la calificación como vivienda protegida, a que se refiere el artículo 20.1 b del Texto Refundido estatal de Suelo de 2015 (TRS), no puede modificarse por los planes de urbanismo, salvo justificación de la innecesaridad o la imposibilidad sobrevenida de la construcción de vivienda. Además, se modifica el artículo 20.1b TRS para aumentar los porcentajes de reservas para vivienda protegida: en suelo urbanizable, los terrenos precisos para situar el 40 % de la edificabilidad residencial prevista, salvo que se excepciones garantizando el cumplimiento íntegro y la cohesión social, y en suelo urbano no consolidado, el 20 %. De

esos porcentajes, el 50 % deberá ser en régimen de alquiler, salvo que el plan de urbanismo justifique que ello no es posible por las características de los demandantes u otras circunstancias económicas o sociales. Analizadas estas reservas por la STC 79/2024, son consideradas amparadas por los artículos 149.1, apartados 1 y 13, CE y proporcionadas y coherentes con las finalidades perseguidas (FJ 7Bc).

Nada se señala sobre el suelo urbano consolidado, más allá de exigir que la legislación autonómica debe establecer instrumentos efectivos para asegurar el equilibrio, la calidad de vida el acceso a la vivienda y el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible. Debe recordarse que el Tribunal Constitucional en su sentencia 16/2021 ha considerado constitucionalmente aceptable la reserva para vivienda protegida en suelo urbano consolidado establecida por la legislación catalana y aplicada por el municipio de Barcelona desde 2018<sup>(27)</sup>.

Esta STC versó sobre el Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda, contra el artículo único del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 1/2020, de 21 de enero, por el que se modifica el anterior, y contra el acuerdo del Parlamento de Cataluña de 4 de marzo de 2020 de validación de este último Decreto-ley 1/2020. En lo que ahora nos interesa, esta STC señala que:

«En los preceptos invocados por los recurrentes no hay norma alguna que prohíba destinar edificaciones al concreto uso que es vivienda protegida. Antes al contrario, el propio artículo 20.1 b) ordena a las comunidades autónomas y ayuntamientos reservar suelo para ello y efectuar una “distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social”, criterio favorable a su posible localización en suelo urbanizado y en edificaciones nuevas o ya existentes que vayan a ser objeto de “actuaciones edificatorias” del artículo 7.2 TRLSRU (según este precepto son actuaciones edificatorias las de “nueva edificación” y también las de “sustitución de la edificación existente” y “rehabilitación edificatoria”). Lo que impone la ley estatal es, cuando hayan de realizarse tales actividades, la equitativa distribución de los beneficios y cargas [art. 17.2, en relación con los artículos 2.1, 14.1 c) y 24] o, si ello no fuera posible, la indemnización de los perjuicios singulares ocasionados (art. 48 TRLSRU), y en todo caso el respeto a los derechos urbanísticos patrimonializados conforme a la ley (art. 11.2) bajo garantía de indemnización (art. 33.3 CE)».

---

(27) No podemos en estos momentos explicar el desarrollo legislativo histórico de las reservas para vivienda protegida, una técnica bien conocida internacionalmente (*inclusionary housing*) que solo con retraso llegó a España. Sobre la historia de las reservas y su aplicación al suelo urbano consolidado en Barcelona a partir de 2018, me permito la remisión a PONCE, 2023, 305-332.



Las reservas para vivienda protegida no suponen una de cesión en suelo urbano consolidado, que, como es sabido, no permite el TC (por todas, STC 365/2006), no constituye una carga, un deber urbanístico que suponga una obligación consistente en una prestación de hacer impuesta al propietario. Se trata de una calificación urbanística, que establece el uso urbanístico, delimitando así el derecho de propiedad en virtud de su función social. Es un destino parcial, mediante la calificación urbanística del ya preexistente uso de vivienda, a VPO, como señala Parejo<sup>(28)</sup>.

Al tratarse de una delimitación del derecho de propiedad, la reserva de VPO en suelo urbano consolidable no comporta ninguna indemnización al propietario, no siendo de aplicación ninguno de los supuestos del artículo 48 de la LS estatal de 2015, como señala AGUIRRE<sup>(29)</sup>. No hay vinculación singular que pueda incidir sobre el principio de equidistribución si es aplicable en todo el suelo urbano consolidado, como ha hecho Barcelona<sup>(30)</sup>. Pero es que, además, una parte de la doctrina ha señalado que el principio de equidistribución de cargas y beneficios no es aplicable en suelo urbano consolidado, puesto que su aplicación se ceñiría a las «actuaciones de nueva urbanización», artículo 13. 2.c ley de suelo, por lo que entonces, como señala LÓPEZ RAMÓN, «no hay derecho de equidistribución en la ciudad consolidada»<sup>(31)</sup>.

En este contexto descrito, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 6 de julio de 2021 conoció de la interposición de un recurso contra la modificación del PGM de Barcelona en 2018 que estableció estas reservas en suelo urbano consolidado, como dijimos.

En la demanda se alegaban diversos motivos de ilegalidad, basados en la falta de cobertura legal y justificación de las reservas; el carácter deficiente o insuficiente de la evaluación económica y financiera y del informe de sostenibilidad; la inexistencia de un programa de participación ciudadana merecedor de este nombre; y, por último, el establecimiento de una moratoria contraria a las previsiones del artículo 17.3 de la ley de vivienda de Cataluña.

---

(28) Documento del profesor Luciano Parejo Alfonso, Catedrático de Derecho Administrativo, acompañando su exposición oral el día 23 de enero de 2023 en el Ciclo urbanismo, derecho y jurisprudencia, organizado por el *col·legi d'arquitectes* de Catalunya y la *Càtedra Barcelona d'estudis d'habitatge*.

(29) AGUIRRE, 2019, 115 ss.

(30) Por lo que no sería de aplicación la previsión de la STC 16/2021 de que «Lo que impone la ley estatal es, cuando hayan de realizarse tales actividades, la equitativa distribución de los beneficios y cargas [art. 17.2, en relación con los artículos 2.1, 14.1 c) y 24] o, si ello no fuera posible, la indemnización de los perjuicios singulares ocasionados (art. 48 TRLSRU), y en todo caso el respeto a los derechos urbanísticos patrimonializados conforme a la ley (art. 11.2) bajo garantía de indemnización (art. 33.3 CE)» (cursiva del autor). Ni mucho menos tiene sentido la DF 4 del proyecto estatal de ley por el derecho a la vivienda que tuvo entrada en el Congreso en febrero de 2022, que establecía como automática la compensación.

(31) LÓPEZ RAMÓN, 2020, 114.

En lo que se refiere al argumento de mayor enjundia jurídica, esto es, las alegaciones de los recurrentes de falta de cobertura legal, la sentencia se remite a la STC 16/2021, desechando el argumento. Por lo que se refiere a su aplicación lineal en toda la ciudad de Barcelona, la sentencia se remite a la contestación del Ayuntamiento de Barcelona, el cual, en argumentación aceptada, señala que sí existe tal justificación y que tal distribución por todos los barrios de la ciudad se explica de acuerdo con los datos aportados, que muestran que Barcelona tiene una distribución heterogénea de la población en riesgo de vulnerabilidad y en cambio una concentración de vivienda asequible en solo tres distritos. Lo que se quiere conseguir, precisamente, en aras del principio de cohesión social, añadimos nosotros, y para evitar la gentrificación y la segregación residencial (asociada a otras, como la educativa)<sup>(32)</sup>, es distribuir la VPO en toda la ciudad.

#### 4 CONCLUSIONES: FUNCIÓN SOCIAL Y GASTO PÚBLICO

En el presente trabajo hemos expuesto como la LDV culmina una larga evolución en la delimitación de la función social de la propiedad de viviendas, avalada por el Derecho y la jurisprudencia europeos. En esta ley estatal se establece el deber de los propietarios de viviendas de usarlas efectivamente conforme a su calificación, estado y características objetivas, de acuerdo con la legislación en materia de vivienda y urbanismo, garantizando en todo caso la función social de la propiedad.

Este deber forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad sobre viviendas y supone una delimitación del mismo en razón de su función social para contribuir a la efectividad del derecho a la vivienda, configurado ahora como un auténtico derecho subjetivo por la STC 79/2024, de 21 de mayo, que ha salvado todos los preceptos de la LDV referidos a la función social de la propiedad.

En la LDV son manifestaciones de la función social de la propiedad la regulación de las viviendas vacías y la posibilidad de que los Ayuntamientos aumenten el IBI bajo determinadas circunstancias legalmente previstas; la declaración de ZMRT; o las reservas para viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, posibles también en suelo urbano consolidado, aspectos que han sido objeto de una sucinta exposición en este capítulo.

Finalmente, cabe señalar que son las Administraciones Públicas las responsables, en último término, de hacer realidad el derecho subjetivo a

---

(32) PONCE, 2007.



la vivienda del artículo 47 CE y equivalentes en los Estatutos de Autonomía. A ellas se dirige el mandato constitucional y es de esperar, y exigir, de éstas un comportamiento con la debida diligencia, propia del derecho de los ciudadanos a una buena administración en el ámbito de la vivienda, para lograrlo. Desde luego, la propiedad privada del siglo XXI no puede ser, como se ha expuesto, la del siglo XIX, y puede delimitarse legalmente para la protección del derecho a la vivienda. Pero no puede, ni debe, cargar a la propiedad privada con las obligaciones positivas que, en definitiva, corresponden al sector público, como la creación de un parque público de viviendas suficiente y adecuado.

En este sentido, va a ser muy difícil cumplir con el debido cuidado las mismas ante la patente insuficiencia histórica de los recursos públicos destinados a vivienda, que continúa y en ocasiones se agrava<sup>(33)</sup>. Esta insuficiencia podría mejorar mediante el uso de la técnica de las preasignaciones presupuestarias<sup>(34)</sup>, utilizadas por otros países y por el propio Estado español, por ejemplo, en el caso de otro gran reto social, el cambio climático<sup>(35)</sup>. Su uso en

---

(33) El gasto público en el Estado, 7 veces inferior al de la UE, cayó el 38% entre 2007 y 2018, el 50% en Cataluña entre 2008 y 2020, si bien en el caso de Euskadi el gasto se situaría en torno al 0,50% del PIB, acercándose al 0,60% de la UE, frente al 0,08% de Cataluña. Veas los datos ofrecidos por el Consejo de Trabajo, Económico y Social de Cataluña en [www.ctesc.gencat.cat/noticies/23261846.html](http://www.ctesc.gencat.cat/noticies/23261846.html) y [www.sites.google.com/view/economistes-pel-benestar/inici/contingut/habitatge](http://www.sites.google.com/view/economistes-pel-benestar/inici/contingut/habitatge).

(34) PONCE, 2022.

(35) La ley 7/2021, de 20 de mayo, de *cambio climático y transición energética* establece las siguientes:

TÍTULO VII. Recursos en el ámbito nacional para la lucha contra el cambio climático y la transición energética.

«Artículo 30. Recursos públicos destinados a la lucha contra el cambio climático.

1. *Al menos un porcentaje equivalente al acordado en el Marco Financiero Plurianual de la Unión Europea de los Presupuestos Generales del Estado deberá contribuir a los objetivos establecidos en materia de cambio climático y a la transición energética*, de acuerdo con la metodología y los plazos que se establezcan reglamentariamente. De esta obligación se exceptuarán los recursos transferidos a las Administraciones territoriales, así como los gastos que, por su propia naturaleza, no tienen incidencia directa en el cambio climático, como los gastos de personal, los de finalidad social, como las pensiones o las prestaciones por desempleo, los de finalidad estrictamente financiera de la Administración General del Estado y el conjunto de organismos y entidades del sector público estatal, como el servicio de la Deuda Pública o cualquier otro que se determinare. Las dotaciones que se destinarán al cumplimiento de los objetivos previstos en esta ley se fijarán anualmente en el marco de elaboración de los correspondientes Presupuestos Generales del Estado, de conformidad con la normativa de aplicación y la política del Gobierno.

2. El Gobierno, a propuesta conjunta del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y del Ministerio de Hacienda, revisará al alza, antes del año 2025, el porcentaje fijado en el primer apartado de este artículo, a la luz de los resultados de la planificación asociados al mismo.

3. En las propuestas que presente el Ministerio de Hacienda en el Consejo de Política Fiscal y Financiera se considerará, cuando proceda, la inclusión de criterios que contribuyan a los objetivos establecidos en materia de cambio climático y transición energética.



relación a la vivienda ha sido recomendado, por ejemplo, en el *Plan de los Derechos Humanos de Cataluña*, aprobado en 2019 (páginas 39 y ss.)<sup>(36)</sup>.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE FONT, J. M., «La reserva d'habitatge de protecció pública en sòl urbà consolidat: el cas de Barcelona». *Revista Jurídica de Catalunya*, 2019.
- HERRERA, C. M., «Léon Duguit en Buenos Aires: sociabilidad y política en la recepción de una teoría jurídica», *Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho*, núm. 8, enero-diciembre, 2014 pp. 147-177.
- KENNEDY, D., «Two Globalizations of Law & Legal Thought: 1850-1968», N° 36. *Suffolk U. L. REV.* 631, 649-74, 2003.
- LÓPEZ RAMÓN, F., *Las vinculaciones singulares urbanísticas*. Atelier, 2020.
- MENÉNDEZ REIXACH, A., «Derecho a la vivienda y función social de la propiedad: el deber de uso efectivo» en Juan Antonio Chinchilla Peinado y Lucía López de Castro García-Morato (Coordinadores), *Estudios sobre el derecho a la vivienda*, RDU, 2024, pp. 149 y ss.

---

4. Los ingresos procedentes de las subastas de derechos de emisión de gases de efecto invernadero serán empleados para el cumplimiento de los objetivos en materia de cambio climático y transición energética. Las leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada año recogerán los créditos correspondientes en el presupuesto del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, destinándose al sistema eléctrico al menos 450 millones de euros para financiar los costes del sistema eléctrico previstos en la Ley del Sector Eléctrico, referidos a fomento de energías renovables, y pudiendo destinarse hasta el 30 % de los ingresos totales a medidas con incidencia social para paliar situaciones provocadas por la transición hacia una economía descarbonizada, o relacionadas con la vulnerabilidad a los impactos del cambio climático. Cada año, previo informe del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, conforme a la normativa comunitaria en vigor se podrá destinar hasta un 25 % de los ingresos procedentes de las subastas de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero para la compensación de los efectos de los costes indirectos por las emisiones de CO<sub>2</sub>, ligadas al consumo de electricidad, para las instalaciones en riesgo de fuga de carbono» (cursiva del autor).

Disposición final segunda. Modificación de la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética.

«La disposición adicional segunda de la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética, queda redactada como sigue:

«1. En las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada año se destinará a financiar los costes del sistema eléctrico previstos en la Ley del Sector Eléctrico, referidos a fomento de energías renovables, un importe equivalente a la suma de la estimación de la recaudación anual derivada de los tributos incluidos en la Ley de medidas fiscales para la sostenibilidad energética. 2. Las aportaciones señaladas en el apartado anterior se realizarán mediante libramientos mensuales por un importe máximo de la cifra de recaudación efectiva por dichos tributos y cánones, en el mes inmediato anterior, según certificación de los órganos competentes del Ministerio de Hacienda. La aportación que haya de realizarse en función de la recaudación del mes de diciembre se efectuará con cargo al presupuesto del ejercicio siguiente» (cursiva del autor).

(36) Pla drets humans de Catalunya\_EDHC\_cat.pdf (sindic.cat).





- PAREJO ALFONSO, L., Documento acompañando su exposición oral el día 23 de enero de 2023 en el Ciclo urbanismo, derecho y jurisprudencia, organizado por el col·legi d'arquitectes de Catalunya y la Càtedra Barcelona d'estudis d'habitatge (véase: debate en torno a las reservas para vivienda protegida en suelo urbano consolidado). El documento es consultable en abierto en la página web de la Càtedra: Home – Càtedra Barcelona Estudis Habitatge (cbeh.cat).
- PONCE SOLÉ, J., La Sentencia del Tribunal Constitucional 26/2025, de 29 de enero de 2025, sobre la ley estatal por el derecho a la vivienda: los límites legales a los precios de alquiler son constitucionalmente posibles como defensa del derecho a la vivienda del art. 47 de la Constitución», *Revista de Derecho urbanístico y Medio Ambiente*, num. 376, marzo de 2025, pp. 19 y ss.
- «Habitatge i competències en el marc europeu, constitucional, estatutari i legal: especialment, el cas català», en Gifreu, J. (Coord.), *Possibilitats i límits de les competències autonòmiques en matèria d'habitatge*, Generalitat de Catalunya, 2023, pp. 19 y ss: Possibilitats i límits de les competències autonòmiques en matèria d'habitatge (gencat.cat).
  - *El proyecto de ley por el derecho a la vivienda, el gasto público y las preasignaciones presupuestarias: una propuesta*, 2022, Fundación Hay Derecho: PONCE\_ley estatal de vivienda y preasignaciones presupuestarias\_ 22 (hayderecho.com).
  - (Coord.), *Acicates (nudges), buen gobierno y buena administración. Aportaciones de las ciencias conductuales, nudging y sector público y privado*, Marcial Pons, 2022.
  - «¿Ha devuelto el Tribunal Constitucional a las Comunidades Autónomas su competencia sobre vivienda? Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de febrero de 2018» en el blog Transjus: <https://transjusblog.wordpress.com/2018/02/28/ha-devuelto-el-tribunal-constitucional-a-las-comunidades-autonomas-su-competencia-sobre-vivienda-comentario-a-la-sentencia-del-tribunal-constitucional-de-22-de-febrero-de-2018/>.
  - «¿Ha expropiado el Tribunal Constitucional las competencias autonómicas en materia de vivienda? A propósito de la STC de 14 de mayo de 2015, declarando la inconstitucionalidad de la regulación andaluza sobre expropiación de viviendas vacías en manos de bancos», publicado en el blog del instituto Transjus de la Universitat de Barcelona: <https://transjusblog.wordpress.com/2015/06/04/ha-expropiado-el-tribunal-constitucional-las-competencias-autonomicas-en-materia-de-vivienda-a-proposito-de-la-stc-de-14-de-mayo-de-2015-declarando-la-inconstitucionalidad-de-la-regulacion-an-2/>.
  - *Segregación escolar e inmigración. Contra los guetos escolares: derecho y políticas públicas urbanas*, CEPC, Madrid, 2007.
  - «Suelo urbano consolidado y reservas para vivienda asequible en Barcelona», *Revista jurídica de Catalunya*, Vol. 122, núm. 2, 2023, págs. 305-332.
  - Possibilitats i límits de les competències autonòmiques en matèria d'habitatge (gencat.cat).
- PONCE, J., y MOLTÓ, J. M., *Derecho a la vivienda y función social de la propiedad*, Aranzadi, 2017.

SÁNCHEZ FERRIZ, R., «Los derechos de los valencianos y valencianas en el estatuto de autonomía *«Drets. Revista valenciana de reformes democràtiques [núm. 6/2022], pp. 23 y ss.*

SIMÓN MORENO, H., «La evolución constitucional de la función social de la propiedad y el nuevo régimen del derecho de propiedad sobre una vivienda en la Ley por el derecho a la vivienda». *Derecho Privado y Constitución*, 42, 139-177.