

## Introducción

Según el marco constitucional, el Estado no tiene competencias en materia de vivienda. Sin embargo, a través de sus Planes, ejerce una política de vivienda basada en su capacidad de intervención en la política económica. Se ampara para ello -entre otros- en:

- Art. 149.1.13.ª CE (relativa a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica)
- Art. 149.1.6.ª CE (legislación mercantil, afecta contratos vinculados al acceso a vivienda)

Hasta el Plan estatal de vivienda 2009-2012 se fomenta la propiedad y expansión de ciudad. A partir del mismo se reorientan las políticas hacia la rehabilitación y el alquiler. En esa línea están el vigente Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025 ([RD 42/2022](#)) y esta Ley al contemplar categorías de vivienda en las que el régimen de tenencia es temporal (alquiler, derecho de superficie, etc.)

En Andalucía rige en esta materia la Ley reguladora del derecho a la vivienda ([Ley 1/2010](#)). Ya que la competencia de la Comunidad Autónoma es plena, le corresponde formular completos programas normativos de acción pública como el vigente Plan Vive en Andalucía, de vivienda, rehabilitación y regeneración urbana de Andalucía 2020-2030 ([D 91/2020](#))

La Ley diagnostica un problema de "segregación de facto" en el acceso a la vivienda sufrido por gran parte de la población, especialmente jóvenes, mayores, familias y colectivos vulnerables. El derecho a disfrutar vivienda digna incide en contenido de otros derechos relacionados con la calidad de vida y el libre desarrollo de la personalidad en sociedad:

- Integridad física y moral (art. 15 CE)
- Intimidad personal y familiar (art. 18 CE)
- Protección salud (art. 43 CE)
- Medio ambiente adecuado (art. 45 CE)
- Calidad de vida. Libre desarrollo de la personalidad en sociedad

A su vez, estos derechos modulan:

- Derecho de propiedad
- Libertad de empresa (operando en el sector de la vivienda)

Por su directa repercusión en la ordenación urbanística, además de la disposición final 4 (modificación TRLSRU reserva mínima edificabilidad residencial para vivienda protegida en ATU) destacan los art.15 (Criterios básicos ordenación territorial y urbanística) y art. 17.4. (aumentos de edificabilidad, densidad y nuevos usos en los OIU cuando se promueva vivienda asequible incentivada)

## Objeto de la Ley 12/2023:

- Fijar condiciones básicas y de igualdad que garanticen un tratamiento uniforme del derecho a la vivienda reconocido en CE
- Homogeneizar aspectos esenciales de la regulación políticas de vivienda
- Establecer derechos / deberes ciudadanos en relación a vivienda
- Regular derecho propiedad de vivienda en relación con su función social, incluido el deber de destinarla a uso habitacional
- Facilitar acceso a vivienda a personas con dificultad, oferta precios asequibles, etc.
- Dotar de instrumentos para asegurar funcionalidad, seguridad, accesibilidad y habitabilidad de la vivienda
- Definir aspectos de la planificación y programación estatal
- Regular el régimen parques públicos de vivienda
- Favorecer el desarrollo de tipologías vivienda, adaptadas a las exigencias actuales
- Mejorar protección operaciones de compra y arrendamiento (información, seguridad y garantías)

Entre los fines de la política de vivienda se incluye el de adoptar medidas para identificar y prevenir la retención especulativa, la segregación residencial, los procesos de sobreocupación, la exclusión residencial grave como el chabolismo o el sinhogarismo y la degradación de las condiciones del parque de vivienda

## Definiciones (Título preliminar. Art. 3)

Establecidas a los efectos de lo dispuesto en la propia ley, respetando las definiciones de otras normas.

### Vivienda

Edificio o parte de este de carácter privativo con destino residencia y habitación, que reúne las condiciones mínimas de habitabilidad

<b>Infravivienda</b>	
	La que incumple 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 u otras condiciones mínimas exigidas en la normativa
<b>Vivienda digna y adecuada</b>	
	La que, por razón de su tamaño, ubicación, condiciones de habitabilidad y otras, cuenta con acceso a redes de suministros básicos, responde a las necesidades de residencia en condiciones asequibles y constituye domicilio
<b>Condiciones asequibles</b>	
	Conforme al esfuerzo financiero, que no supera con carácter general el 30 por ciento de los ingresos de la unidad de convivencia.
<b>Gastos y suministros básicos</b>	
	El de los suministros energéticos, agua, telecomunicaciones y comunidad de propietarios.
<b>Vivienda protegida</b>	
	La sometida a un régimen especial, para destinarla a residencia habitual de personas u hogares con dificultades para acceder al mercado (en adelante personas). Modalidades:
<b>Vivienda social</b>	
	Titularidad pública, tenencia temporal, sujeta limitación de renta o venta.
	Puede estar en suelo con calificación de dotación pública o edificio de equipamiento de titularidad pública y afectos a servicio público (vivienda dotacional pública)
	Gestión directa por AA.PP., entidad sin ánimo lucro, colaboración público-privada (convenio)
	Vivienda social de emergencia
	Destino: atender situaciones de emergencia
	Corto plazo y solución temporal, con carácter universal, hasta que se provea de vivienda permanente
	Personas en situación de pérdida o imposibilidad de acceder a vivienda adecuada, independiente de sus condiciones documentales y administrativas
<b>Vivienda protegida de precio limitado</b>	
	Titularidad pública o privada, sujeta a limitación de renta y resto de requisitos que se establezcan
	Destino: Vivienda permanente personas u hogares
	Calificada como tal con procedimiento de la administración
<b>Vivienda asequible incentivada</b>	
	Titularidad privada, a la que se conceden beneficios vinculados a limitaciones temporales que determine administración
	Destino: tenencia temporal de personas
<b>Parque de vivienda y alojamiento del tercer sector</b>	
	Conjunto de inmuebles de titularidad o gestionados por entidades sin ánimo de lucro con fines sociales
	Destino: Personas u hogares en situación de vulnerabilidad o en riesgo de exclusión o proveer vivienda asequible
<b>Gran tenedor</b>	
	Persona física o jurídica titular de, o bien:
	> 10 inmuebles urbanos (rebajable hasta 5 inmuebles o más -declaración zona mercado tensionado)
	> 1.500 m <sup>2</sup> construido residencial -excluyendo garajes y trasteros-
<b>Residencia habitual y secundaria</b>	
	Habitual la que es el domicilio permanente (acreditable con el padrón) y secundaria la que no lo es (se utiliza por el propietario para estancias temporales o intermitentes)
<b>Sinhogarismo</b>	
	Circunstancia vital del que no puede acceder de manera sostenida a una vivienda digna y adecuada y aboca a residir en la vía pública u otros espacios públicos inadecuados. Será cronificado si dura más de 1 año.

## Estatuto básico del ciudadano (Título I)

La vivienda cumple una función social dado que constituye un bien destinado a satisfacer las necesidades básicas de alojamiento. Ello supone un cambio en la consideración jurídica de su función como servicio social de interés general (art. 4). A efectos de la financiación pública, tienen **consideración de interés general**:

- El desarrollo de Parque público de vivienda (en adelante PPV)
- Las viviendas sometidas a algún régimen de protección pública
- La mejora de las condiciones de habitabilidad, accesibilidad o eficiencia energética

## Derechos del ciudadano (art. 8)

- Disfrutar vivienda digna y adecuada
- Acceder a información sobre programas públicos vivienda
- Solicitar la inscripción en registros
- Participar en los programas públicos de vivienda

## Deberes del ciudadano (art. 9)

- Respetar y contribuir a preservar el PPV
- Conservar, reparar o mejorar la vivienda que se habita
- Respetar la pacífica tenencia de la vivienda ajena
- Cumplir los deberes legalmente establecidos para el transmitente o intermediario de la compra o alquiler
- Velar por el adecuado mantenimiento y conservación del PPV

## Facultades del derecho de propiedad de la vivienda (art. 10)

- Las reconocidas por la legislación estatal de suelo
- Facultades de uso, disfrute y disposición
- Derecho de consulta a la administración sobre la situación urbanística
- Realización de obras de conservación, rehabilitación, accesibilidad, etc.
- Las administraciones deben velar por el pleno ejercicio de estos derechos, adoptando entre otras medidas:
  - Ayudas y subvenciones públicas
  - Incentivos fiscales
  - Gestión directa de PPV
  - Colaboración con entidades tercer sector para facilitar gestión de viviendas pertenecientes a los parques públicos, así como de su propio parque de vivienda social
  - Fomento iniciativa privada (convenios) aumento de oferta de alquiler social o a precio asequible
  - Fomento intermediación mercado arrendamiento

## Deberes y cargas del derecho de propiedad (delimitado por su función social) (art. 11)

- Los establecidos en la legislación estatal de suelo
- Uso y disfrute garantizando la función social de la propiedad
- Mantenimiento, conservación y en su caso rehabilitación
- Evitar sobreocupación
- Cumplir las condiciones de información en venta y alquiler
- En zonas de mercado residencial tensionado, colaborar con administración

Corresponde a las administraciones competentes en materia de vivienda declarar incumplimiento de deberes.

## Acción de los poderes públicos en materia de vivienda. Principios generales (art. 12 y siguientes)

- El Estado planificará y financiará con el fin de facilitar el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda y la conservación y mejora del parque residencial. Se priorizará la atención a las situaciones de mayor vulnerabilidad. También articulará medidas para garantizar la accesibilidad universal.
- Podrá colaborar financiando planes CC.AA.
- Se dará enfoque territorial a políticas de vivienda con adopción de medidas en entornos urbanos, metropolitanos y rurales.
- Administraciones identificarán zonas necesitadas de actuaciones de regeneración y renovación urbana

## Criterios básicos de ordenación territorial y urbanística (art. 15)

- a) Los Instrumentos de Ordenación Territorial y Urbanística podrán establecer:
  - La compatibilidad de viviendas dotacionales públicas en suelos dotacionales
  - La obtención de suelo con cargo a las actuaciones de transformación urbanística (ATU)
- b) Promover tipologías de vivienda y alojamiento adaptadas a diferentes formas de convivencia, habitación y ciclo de vida.
- c) Imposibilidad, salvo excepción, de modificación de la calificación del suelo de reserva de vivienda del art. 20.1.b) RDL 7/2015 (suelo VP mínimo 40% techo residencial)
- d) Destino protección pública alquiler, salvo excepción, mínimo del 50% sobre la reserva de vivienda del art. 20.1.b) RDL 7/2015
- e) En municipios con zonas de mercado tensionado, el suelo obtenido en virtud art. 18.1 RDL 7/2015 (suelo donde materializar aprovechamiento de cesión) se destina necesariamente a construcción y gestión de viviendas sociales o dotacionales

En ATU de reforma o renovación del entorno residencial, buscar fórmulas de cohesión territorial que atiendan a realidad social de hogares. Podrá acordarse en este caso la tramitación de urgencia.

Regulación de usos en entornos residenciales urbanos, instrumentados para asegurar el equilibrio, calidad de vida, acceso a vivienda y cumplimiento de principio desarrollo territorial y urbano sostenible

## Vivienda Protegida (art. 16). Ver modalidades en definiciones.

Anulado por [STC 79/2024](#)

## Vivienda Asequible Incentivada (art. 17)

Titularidad: privada

Reglas orientativas de aplicación:

- Sometimiento a destino durante tiempo determinado y límites máximos de precio alquiler (proporcionado a beneficio)
- Destino: residencia habitual.
- Innecesariedad procedimiento de calificación vivienda protegida (si a otras reglas que se fijen)

Puede ser de nueva promoción o vivienda existente.

En zonas rurales puede acompañar a estrategias de dinamización (crear empleo y actividades)

Los Instrumentos de Ordenación Urbanística pueden promover alquiler de vivienda a precio asequible por tiempo determinado con incrementos de edificabilidad, densidad y nuevos usos.

## Declaración Zonas Mercado Residencial Tensionado (art. 18)

- Objetivo: orientar actuaciones públicas en materia de vivienda.
- Administraciones PUEDEN declararlas donde exista riesgo de oferta insuficiente de vivienda asequible\*
- Reglas de la Declaración de Zona de Mercado Residencial Tensionado (en adelante ZMRT):
  - Proceso preparatorio. Recopilación de información sobre:
    - Situación del mercado residencial en la zona.
    - [Indicadores de precio de alquiler](#) y venta en diferentes tipos viviendas y su evolución en el tiempo
    - Indicadores de niveles disponibles de renta de hogares y su evolución en el tiempo.
    - Medida de la evolución del esfuerzo económico a realizar por los hogares.
  - Ámbito territorial: pueden ser los mapas de valores de uso residencial de Catastro
  - Trámite de información de la información en la que se basa la declaración ZMRT:
    - Estudio de distribución espacial de población y hogares.
    - Su estructura dinámica.
    - Zonificación por oferta, precios y tipos de vivienda.
- Motivación de la resolución de Declaración ZMRT en deficiencias del mercado.

- Comunicación de la misma al Ministerio (Secretaría general de agenda urbana y vivienda)
- Vigencia: Tres años, prorrogable anualmente
- Relación trimestral de ZMRT declaradas elaborada por Ministerio

\*Circunstancias justificativas del riesgo (deben recogerse en la Memoria que acompaña la propuesta):

- Coste medio de hipoteca o alquiler + gastos y suministros básicos > 30% ingresos o renta media
- Crecimiento acumulado (en 5 años antes de la Declaración ZMRT) precio de compra o alquiler vivienda > IPC comunidad autónoma + 3%

- La declaración ZMRT conlleva la redacción de un Plan de medidas agendado para corrección de desequilibrios.
- El Ministerio PUEDE desarrollar un programa (modificación o anexo a Plan estatal vivienda) que habilite al Estado para:
  - Estimular oferta de vivienda promoviendo colaboraciones con administración o privados.
  - Diseñar y adoptar medidas de financiación.
  - Establecer medidas o ayudas adicionales dentro del Plan estatal de vivienda.

Puede implicar adoptar medidas desde la Comisión de coordinación financiera de actuaciones inmobiliarias y patrimoniales.

## Gran tenedor de vivienda (art. 19 Ley 12/2023, anulado parcialmente por [STC 79/2024](#))

- Criterios mínimos para definir gran tenedor vivienda (ver definiciones) a recoger en memoria que acompaña la declaración:
    - Potencial influencia.
    - Volumen de inmuebles residenciales de alquiler.
    - Criterios adicionales a los del art. 3 acordes a la realidad y características de la ZMRT.
    - Criterios adicionales atendiendo a la normativa específica de la administración.
  - El gran tenedor vivienda tiene deber legal de colaborar con AA.PP. Estas podrán requerirle información respecto al año natural anterior al requerimiento y con plazo máximo de contestación de 3 meses.
- Considerando la anterior información, se establecerán fórmulas de colaboración para favorecer el incremento de oferta.

## Colaboración, cooperación y coordinación entre administraciones (art. 20)

- Ámbitos de colaboración:
  - Compartir información
  - Protocolos generales de actuación o convenios
  - Acuerdos de los órganos de cooperación (art. 21)
    - Conferencia sectorial de vivienda y suelo
    - Comisión multilateral de vivienda y suelo
    - Comisión bilateral de vivienda y suelo

La coordinación interministerial es responsabilidad del Ministerio de transportes o departamento competente

## Instrumentos de la política del Estado en materia de vivienda (art. 24)

Plan y programas estatales de rehabilitación, regeneración y renovación urbana y rural.

- El contenido de los planes incluye:
  - Ayudas públicas.
  - Objetivos.
  - Líneas de acción.
  - Medidas y programas.
  - Ámbito temporal plurianual.

Prioridades de estos planes:

- Fomentar utilización adecuada y ocupación racional y eficiente del patrimonio residencial.
- Conservar, mantener y rehabilitar este para que cumpla requisitos de habitabilidad y eficiencia energética.
- Crear, ampliar, y gestionar los parques públicos de vivienda.
- Construir y rehabilitar viviendas sometidas a algún régimen de protección.

- Aplicar tipologías edificatorias que respondan a necesidades
- Favorecer acceso a la vivienda por parte de jóvenes.

El Consejo asesor de vivienda (art. 26) es el Órgano consultivo (sujeto a desarrollo reglamentario) que tiene la finalidad de asegurar la participación de distintos agentes sociales en la política de vivienda.

## Fondo de vivienda asequible (art. 25)

- Creado mediante colaboración público-privada.
- Titularidad privada.
- Objeto: generar un parque de vivienda asequible incentivada o vivienda social.
- Se regula a través de acuerdos con asociaciones privadas gestoras de vivienda en alquiler, tercer sector, o principales operadores con los siguientes objetivos:
  - Evitar desahucios familias menos recursos en situación vulnerabilidad.
  - Incrementar parque vivienda social y asequible.
  - Compromiso de porcentaje a destinado a vivienda social o asequible.

## Parques públicos de vivienda (en adelante PPV) (Título III)

Contenidos del art. 27 parcialmente anulado por [STC 79/2024](#)

Tienen como finalidad contribuir al buen funcionamiento del mercado y servir de instrumento a AA.PP.

Para financiarlos, podrán utilizarse fianzas de los contratos de arrendamiento depositadas en los registros autonómicos

- **Criterios orientativos** de las AA.PP. para la gestión del PPV (art. 28):

- Crear, ampliar, gestionar sobre suelo de su titularidad
- Otorgar derechos o concesiones a terceros
- Asignar recursos públicos a entidades sin ánimo de lucro para gestión más eficiente y próxima
- Enajenar bienes del PPV únicamente a otras AA.PP., sus entes instrumentales o personas jurídicas sin ánimo de lucro

- **Destino de PPV** (art. 29):

- Garantizar el derecho de acceso a la vivienda personas y hogares con mayor dificultad
- Ocupación puede producirse en cualquiera de las formas de tenencia temporal
- Desarrollo de sistemas de evaluación del cumplimiento de los requisitos de PPV

## Medidas de protección y transparencia de las operaciones de compra y arrendamiento (Título IV)

Novedad de esta Ley: Exigir información sobre funcionalidad, seguridad y habitabilidad de la vivienda existente buscando garantizar al adquirente y arrendatario que por su calidad y prestaciones sea vivienda digna. La protección de las operaciones de compra o alquiler de vivienda se pretende establecer mediante:

- Garantías y obligaciones de información
- Responsabilidades derivadas de su incumplimiento
- Derecho establecido a recibir información formato accesible, completa, objetiva, veraz, clara y comprensible que asegure conocimiento de condiciones de vivienda
- Requisitos básicos agentes inmobiliarios
- Definición de Información (incluida publicidad) incompleta, insuficiente o deficiente: la que omita datos esenciales o los contenga en términos capaces de inducir a error a los destinatarios o producir repercusiones económicas / jurídicas inadmisibles (por perturbar el pacífico disfrute de la vivienda)

**Información mínima que el comprador o arrendatario de vivienda puede requerir a los operadores** (art. 31):

- Identificación del vendedor o arrendatario
- Condiciones económicas de la operación
- Características esenciales de la vivienda y del edificio
- Certificado o cedula de habitabilidad

- Acreditación de la superficie útil y construida (diferenciando la común de la privativa en caso de división horizontal y descontando las que tenga altura inferior a la exigida en norma)
- Antigüedad del edificio (en su caso, de las reformas)
- Servicios e instalaciones
- Certificado de eficiencia energética
- Condiciones de accesibilidad
- Estado de ocupación o disponibilidad
- Información jurídica del inmueble (identificación registral finca)
- En caso de vivienda protegida, identificación expresa y de su régimen legal
- En caso de protección, grado y condiciones y limitaciones para intervenciones de reforma o rehabilitación
- Cualquier otra información que pueda ser relevante respecto a:
  - Aspectos de carácter territorial – urbanístico o físico - técnicos
  - Protección patrimonial o administrativo
  - Detección de amianto u otras sustancias
- Cuando la vivienda esté en ZMRT, se indicará y en el documento de contrato la cuantía de la última renta de arrendamiento (<5 años) y el valor que pueda corresponder según [índice de referencia de precios de alquiler](#).

## Medidas de mejora de transparencia para asegurar adecuado funcionamiento mercado de vivienda (art. 32):

- Inventario actualizado del PPV
- Memoria anual con las acciones de refuerzo PPV
- Mejora de información y transparencia de la sede electrónica ministerio:
  - Cuantificación inversiones anuales (art. 33)
  - Vivienda deshabitada /Vacía por ámbito territorial (art. 34)
  - Caracterización de demanda de vivienda (art. 35)
  - Suelo público disponible para vivienda (art. 36)

## Disposiciones adicionales

- 1 Creación base datos contratos arrendamientos de vivienda
- 2 Gestión patrimonio del estado para reforzar política de vivienda
- 3 Revisión criterios identificación Zonas de Mercado Residencial Tensionado
- 4 Regulación recursos de los Planes estatales en trámites de intermediación y conciliación
- 5 Constitución de grupo de trabajo para mejora de regulación de los contratos de arrendamiento uso distinto del de vivienda
- 6 Regulación de aspectos de la actividad de los administradores de fincas

## Disposiciones transitorias

- 1 Anulada por [STC 79/2024](#).
- 2 Objetivos en relación con el parque de vivienda
- 3 Relación de procedimientos suspendidos (conciliación e intermediación)
- 4 Régimen de los contratos anteriores a la entrada en vigor de la Ley

## Disposición derogatoria

Cuantas disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo dispuesto en la Ley

## Disposiciones finales

- 1 Mecanismo intervención en mercado para amortiguar situaciones de tensión (Mod. Ley 29/1994, arrendamientos urbanos)
- 2 Incentivos fiscales aplicables al IRPF para estimular el alquiler de vivienda habitual
- 3 Recargo IBI a inmuebles de uso residencial desocupados. Mod. Art. 72.4 Ley Reguladora de las Haciendas Locales, posibilitando hasta +150% del IBI inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente
- 4 Modificación RDL 7/2015 TRLS, incrementando el porcentaje de reserva de suelo destinado a vivienda protegida del 30 al 40 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización, y del 10 al 20 por ciento en el caso de suelo urbanizado.

Nota: En opinión de la asesoría jurídica colegial, si en un año las CC.AA no adaptan sus normas esta determinación es exigible en los planes directamente. Se basa en la redacción dada - *Esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación* - pero completada con la DTª 1ª de la Ley 8/2007 y del TRLS de 7/2015 que definen el régimen transitorio que se aplica a la modificación.

5 Mejora procedimiento desahucio en situaciones de vulnerabilidad

6 Extensión de la limitación extraordinaria de la actualización anual de la renta contratos de arrendamiento

7 Títulos competenciales

8 Desarrollo reglamentario

Ley [Publicada en el BOE 25/05/2023.](#)

Entrada en vigor: 26/05/2023

[ABREVIATURAS EMPLEADAS EN ESTA NTU](#)

Juan Pedro Sánchez García

julio 2024

Departamento de Asesoramiento y Formación