

TEMAS

Vivienda y crisis habitacional

Construyendo soluciones desde el urbanismo

Director

Fernando García Rubio

**Si quieres adquirir esta
obra haz click aquí**



© **Fernando García Rubio (Dir.)**, 2026
© **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Serrano Galvache 26

28033 Madrid

www.aranzadilaley.es

Atención al cliente: <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

Primera edición: octubre 2026

Depósito Legal: M-23714-2026

ISBN versión impresa: 979-13-88078-60-6

ISBN versión electrónica: 979-13-88078-61-3

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

Printed in Spain

© **ARANZADI LA LEY, S.A.U.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, o cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Si quieres adquirir esta
obra haz click aquí



ÍNDICE GENERAL

PRÓLOGO. Joan Manuel Trayter.	23
SEMBLANZA PERSONAL DEL PROFESOR JESÚS GONZÁLEZ SALINAS. Jorge Salazar García.	27
LA VIVIENDA, PRIMER PROBLEMA DE LA SOCIEDAD ESPAÑOLA. Fernando García Rubio.	31
I. UN GRAN PROBLEMA SOCIAL	33
II. LA LEY 12/2023, INTENCIONES Y MARCO CONSTITUCIONAL	38
1. El problema en su contexto jurídico	38
2. La intervención sobre la propiedad y la vivienda.	39
3. El marco urbanístico	50
III. LA CONTRAPOSICIÓN DE DERECHOS A RAÍZ DE LA LEY POR EL DERECHO A VIVIENDA 12/2023.	51
IV. ALGUNAS CLAVES CONCEPTUALES DE LA LEY DE VIVIENDA	59
1. Génesis	59
2. Las limitaciones para el «gran tenedor».	61
3. Las consecuencias y procedimiento de la declaración de «zona tensionada» en el mercado de vivienda	66
3.1. Zona tensionada y arrendador no gran tenedor.	70
3.2. Zona tensionada con arrendador gran tenedor	71
4. El control del aumento de las rentas	72
5. Limitaciones sobre las viviendas vacías.	77
6. La figura de los colectivos más desfavorecidos	79



7.	Consecuencias de esta regulación sobre el régimen arrendaticio	81
8.	La acción pública en materia de vivienda	85
9.	El Plan Estatal de Vivienda 2026-2030. Y otras medidas para el desarrollo del fomento de vivienda	86
V.	RECAPITULACIÓN	87
VI.	EL CONGRESO NACIONAL DE URBANISMO Y VIVIENDA	92
VII.	BIBLIOGRAFÍA	93
 INTERVENCIÓN EN EL CONGRESO NACIONAL DE URBANISMO Y VIVIENDA. David Lucas		99
 MARCO CONSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA. Anabelén Casares Marcos		103
I.	INTRODUCCIÓN	105
II.	MARCO CONSTITUCIONAL DE PARTIDA.	106
III.	LA EVOLUCIÓN DE LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE VIVIENDA	111
1.	Emergencia social, leyes autonómicas de vivienda y planificación general de la actividad económica (2015-2018)	112
2.	La consolidación del deber de ocupación efectiva como función social de la vivienda (2018-2022).	115
3.	El impacto de los pronunciamientos constitucionales sobre la ley estatal de vivienda (2024-2026)	120
IV.	HACIA UN NUEVO EQUILIBRIO EN LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA: MARGEN DE ACTUACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	130
V.	BIBLIOGRAFÍA	133
 VIVIENDA Y LA CLÁUSULA GENERAL DE IGUALDAD. Felio José Bauzá Martorell		137
I.	EL MAYOR PROBLEMA DE ESPAÑA.	139
1.	La dignidad como bien jurídico protegido (y a proteger)..	139



2.	Diagnóstico de urgencia	141
3.	La vivienda como factor de desigualdad entre ciudadanos	142
II.	LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA CLÁUSULA GENERAL DE IGUALDAD . . .	143
1.	Planificación a largo plazo	143
2.	Legislación estatal y autonómica	145
3.	La función social de la vivienda y la expropiación de uso	148
4.	La prórroga del plazo de alquileres y la limitación de la actualización de la renta	151
III.	NECESIDAD DE COORDINAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE VIVIENDA Y DE ARTICULARLAS EN TORNO AL PRINCIPIO DE IGUALDAD	152
IV.	CONCLUSIONES GENERALES	157
 INEFICIENCIAS LEGISLATIVAS, ADMINISTRATIVAS Y REGISTRALES EN LA CREACIÓN DE VIVIENDA. Rafael Arnaiz Ramos. .		159
I.	INTRODUCCIÓN	161
II.	INEFICIENCIAS EN LA ACTUACIÓN LEGISLATIVA	163
1.	Ausencia de consenso en la elaboración y aprobación de las normas a través de las cuales el poder político intenta resolver el «problema de la vivienda»	164
2.	Imposibilidad de aprobar, por meras razones de cálculo político parlamentario, normas en relación con las cuales existe un consenso acerca de su utilidad para paliar o resolver problemas que dificultan o entorpecen la creación de vivienda asequible.	165
3.	Abuso de la regulación de urgencia en materia de vivienda, vía Decreto Ley, no obstante tratarse de un problema estructural y de carácter casi endémico	166
4.	Falta de evaluación del impacto normativo sobre la efectiva creación de vivienda asequible	168



III.	INEFICIENCIAS EN LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA . .	169
1.	Demora en los expedientes de aprobación de instrumentos de ordenación y gestión urbanística y en la concesión de licencias	170
2.	Falta de coordinación interadministrativa	171
IV.	INEFICIENCIAS EN LA ACTUACIÓN REGISTRAL	172
1.	El abuso del cierre registral como consecuencia de la falta de acreditación del cumplimiento de requisitos de legalidad urbanística.	172
2.	La insuficiente coordinación y colaboración entre los registros de la propiedad y las administraciones con competencia urbanística	174

	LA REGULACIÓN DE LA VIVIENDA TURÍSTICA A TRAVÉS DEL URBANISMO: LOS EJEMPLOS CATALÁN Y CANARIO. Josep M. Aguirre i Font.	177
--	--	-----

I.	INTRODUCCIÓN: EL PROBLEMA DE LAS VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO Y LA NECESIDAD DE UNA REGULACIÓN QUE NO SE LIMITE A CONTROLAR SU CRECIMIENTO FUTURO	179
II.	LA LIMITACIÓN DE LAS VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO MEDIANTE LA NORMATIVA URBANÍSTICA: LAS EXPERIENCIAS CATALANA Y CANARIA.	182
1.	El Decreto ley 3/2023, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico en Cataluña.	182
2.	La Ley 6/2025, de 10 de diciembre, de Ordenación Sostenible del Uso Turístico de Viviendas de Canarias	185
III.	LA EXTINCIÓN DE TÍTULOS HABILITANTES DE VUT EN CATALUÑA Y CANARIAS MEDIANTE EL RÉGIMEN TRANSITORIO Y LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL	188
IV.	LA VALIDACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA NUEVA REGULACIÓN: LA STC 64/2025, DE 13 DE MARZO DE 2025, Y EL DICTAMEN 3/2023, DE 1 DE DICIEMBRE, DEL CGE.	191
1.	Sobre la afectación al derecho de la propiedad y a las garantías constitucionales de la expropiación forzosa	192



2.	Sobre la invasión de la competencia exclusiva del Estado sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica	195
3.	Sobre la infracción de la autonomía municipal	197
4.	Sobre la infracción del derecho a la tutela judicial efectiva y a los principios de igualdad y seguridad jurídica	199
V.	CONCLUSIONES	200
VI.	BIBLIOGRAFÍA	202

LA SITUACIÓN DEL ALQUILER. Gerardo Neistat 205

I.	LA POBLACIÓN COMO ELEMENTO DISRUPTIVO	207
II.	UN NUEVO Y PELIGROSO RELATO DEL ALQUILER	209
III.	EL ALQUILER COMO VECTOR ESTRUCTURAL DE MODERNIDAD	210
1.	Barómetro del alquiler: la presión de la demanda desborda una oferta que no logra remontar en 2025	210
2.	La presión de la demanda	211
3.	La oferta	215
4.	Los precios	218
IV.	CONCLUSIÓN	220
V.	EN UN CONTEXTO ADVERSO	220
VI.	FUENTES CONSULTADAS	222

URBANISMO Y VIVIENDA: TENDENCIAS QUE SE DETECTAN EN LAS REFORMAS DE LA NORMATIVA URBANÍSTICA ORIENTADAS AL PROBLEMA DE LA VIVIENDA. Ángel María Marinero Peral 223

I.	PRIMERA TENDENCIA: REFORMAS DE LA NORMATIVA URBANÍSTICA PARA IMPULSAR LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS PROTEGIDAS	229
II.	SEGUNDA TENDENCIA: REFORMAS DE LA NORMATIVA URBANÍSTICA PARA IMPULSAR LA CONSTRUCCIÓN DE TODO TIPO DE VIVIENDAS	232



III.	TERCERA TENDENCIA: REFORMAS DE LA NORMATIVA URBANÍSTICA ORIENTADAS HACIA LA SIMPLIFICACIÓN, LA AGILIZACIÓN Y LA FLEXIBILIZACIÓN	237
IV.	CONCLUSIÓN	242

LA AGILIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS URBANÍSTICOS Y DOS CUESTIONES PREVIAS. Enrique Sánchez Goyanes. 243

I.	CONTEXTUALIZACIÓN: CUESTIONES PREVIAS: EL DESEQUILIBRIO INÉDITO EN LA BALANZA DE LA VIVIENDA .	245
II.	LA INCERTIDUMBRE RESPECTO DE LOS TIEMPOS Y VOLUMEN PREVISIBLE EN LA OFERTA DE FUTURAS VIVIENDAS.	246
III.	EL FACTOR «SUELO FINALISTA» QUE HUNDE LA CERTIDUMBRE DE LA OFERTA: EL INÉDITO FRACASO DE UN SISTEMA URBANÍSTICO.	248
IV.	EL FACTOR DE LA TEMPORANEIDAD, QUE TAMBIÉN DEPENDE DE MEDIDAS NO REGULATORIAS.	253
V.	MEDIDAS REGULATORIAS.	256
VI.	LA CORRELATIVA INCERTIDUMBRE RESPECTO DE LA DEMANDA	259

VIVIENDA, ENERGÍA Y PLANEAMIENTO: LA DIMENSIÓN ENERGÉTICA COMO LÍMITE ESTRUCTURAL DEL URBANISMO CONTEMPORÁNEO. María Jesús Romero Aloy. 267

I.	INTRODUCCIÓN: LA NUEVA DIMENSIÓN ENERGÉTICA DEL PROBLEMA DE LA VIVIENDA.	269
II.	EL SUMINISTRO ENERGÉTICO COMO CONDICIÓN MATERIAL DE HABITABILIDAD.	271
III.	LA OBSOLESCENCIA ENERGÉTICA DEL MODELO CLÁSICO DE PLANEAMIENTO.	272
IV.	LA DIMENSIÓN DEL PROBLEMA: DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL	274
V.	LA COMPETENCIA ENERGÉTICA ENTRE USOS URBANOS	278
VI.	PROBLEMAS ESTRUCTURALES DEL SISTEMA JURÍDICO ACTUAL	278
1.	El marco competencial como parte del problema	279



2.	La ausencia de la variable energética en la documentación preceptiva del planeamiento.	280
3.	La inadecuación del régimen jurídico de las dotaciones urbanísticas.	281
4.	La asincronía temporal entre los procedimientos urbanísticos y los eléctricos	282
5.	La disparidad en la normativa autonómica: condición jurídica de solar, potencia suficiente e informes de distribuidoras.	284
VII.	LA INFRAESTRUCTURA ENERGÉTICA COMO DOTACIÓN URBANÍSTICA ESTRUCTURAL	286
VIII.	LA INTEGRACIÓN ENERGÉTICA EN EL URBANISMO: PROPUESTAS DE REFORMA.	288
1.	En el plano del planeamiento	288
2.	En el plano de la gestión urbanística	290
3.	En el plano normativo	291
IX.	CONCLUSIONES	292
X.	BIBLIOGRAFÍA	293
XI.	INFORMES E INSTITUCIONES ECONÓMICAS Y ESTADÍSTICAS	294
DOCUMENTO ESTRATÉGICO SOBRE LA VIVIENDA EN ESPAÑA. Felipe Afonso El Jaber		297
ADMINISTRAR EL FUTURO: BASES PARA UNA REFORMA JURÍDICO-URBANÍSTICA ADAPTATIVA DEL SIGLO XXI. Sigfrido Herráez Rodríguez		317
I.	NORMATIVA URBANÍSTICA ADAPTATIVA	319
II.	GEMELOS DIGITALES JURÍDICO-URBANÍSTICOS.	320
III.	LICENCIA CERO PREDICTIVA PARA SISTEMAS INDUSTRIALIZADOS DE VIVIENDA	321
IV.	FONDOS DE CAPACIDAD DE CARGA URBANA.	321
V.	REUTILIZACIÓN ADAPTATIVA Y RESTRICCIÓN DE DEMOLICIONES	322
VI.	ARQUITECTURA REGENERATIVA	322



VII.	URBANISMO DE PROXIMIDAD	323
VIII.	CUOTAS DE AUTOSUFICIENCIA HÍDRICA	323
IX.	CÓDIGO NACIONAL DE CONFORT HUMANO	323
X.	CONCLUSIONES	324

LA CREACIÓN DE NUEVAS VIVIENDAS EN LA CIUDAD EXISTENTE: EL VALOR DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD EN LA TRANSFORMACIÓN URBANA. Manuel Matas Bendito 325

I.	INTRODUCCIÓN	327
II.	INSTRUMENTOS LEGALES PARA INCREMENTAR LA OFERTA DE VIVIENDA ASEQUIBLE EN LA CIUDAD	329
1.	Los instrumentos tradicionales.	330
1.1.	El derecho de superficie y la concesión administrativa	330
1.2.	Los derechos de tanteo y retracto	332
1.3.	Los patrimonios públicos de suelo	332
2.	Instrumentos modernos	333
2.1.	Las reservas de suelo para construir viviendas protegidas.	333
2.2.	Las nuevas modalidades de vivienda protegida: viviendas dotacionales e incentivadas.	334
2.3.	Los parques públicos de vivienda	337
2.4.	Bolsa de suelo para vivienda asequible.	338
2.5.	Áreas prioritarias de vivienda	339
2.6.	Incremento de edificabilidad, densidad o cambio de uso de vivienda protegida sin modificar el planeamiento	339
2.7.	El aprovechamiento urbanístico adicional para obtención de vivienda dotacional.	341
2.8.	Los proyectos residenciales estratégicos	341
2.9.	La licencia esencial o básica de obras.	342
III.	INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DE GESTIÓN DEL SUELO URBANO	343
1.	Reparcelación vs expropiación	343



2.	El estatuto del propietario de suelo urbano	345
2.1.	Un nuevo estatuto determinado por la actuación urbanística	345
2.2.	El derecho al aprovechamiento urbanístico del propietario	345
3.	Las actuaciones urbanísticas en suelo urbanizado	347
3.1.	Modalidades	347
3.2.	Actuaciones urbanísticas y actuaciones sobre el medio urbano	348
4.	La ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano	350
4.1.	Nuevos instrumentos y técnicas de ejecución	350
4.2.	Distintos supuestos y forma de ejecución	351
4.3.	Especial referencia a la técnica de ejecución mediante el complejo inmobiliario urbanístico	355
IV.	CONCLUSIÓN	357

URBANISMO Y VIVIENDA ANTE LA CRISIS DE EFECTIVIDAD. ALGUNAS REFLEXIONES EN CLAVE JURÍDICO-ADMINISTRATIVA.	
VA. Judith Gifreu Font.	359

I.	LA NECESARIA IMBRICACIÓN DE LAS POLÍTICAS URBANÍSTICA Y DE VIVIENDA	361
II.	PROPIEDAD RESIDENCIAL, FUNCIÓN SOCIAL Y LÍMITES DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA	366
III.	LA BUROCRACIA DEFENSIVA COMO PATOLOGÍA DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA EN VIVIENDA	369
IV.	SIMPLIFICACIÓN Y AGILIZACIÓN ADMINISTRATIVAS COMO ESTRATEGIA.	371
1.	Simplificación y agilización en la normativa urbanística autonómica.	373
2.	Títulos habilitantes urbanísticos y control basado en el riesgo de la actuación proyectada	376
V.	PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO Y DERECHO DE SUPERFICIE COMO MECANISMO DE PROMOCIÓN DE OBRA NUEVA.	378



VI.	LA RECUPERACIÓN DE PARQUE RESIDENCIAL EXISTENTE EN SUELO URBANO CONSOLIDADO	380
VII.	RESTRICCIÓN DE LA OFERTA DE VIVIENDA ASEQUIBLE: LAS VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO.	381
VIII.	FÓRMULAS INTERMEDIAS PARA FACILITAR EL ACCESO A LA VIVIENDA ASEQUIBLE.	383
IX.	FINANCIACIÓN, PRESUPUESTO Y MOVILIZACIÓN DEL PARQUE EXISTENTE	385
X.	CONCLUSIONES	387
XI.	BIBLIOGRAFÍA	389

ALGUNAS PROPUESTAS DE *LEGE FERENDA* EN MATERIA DE FISCALIDAD DE LA VIVIENDA. Pablo Chico de la Cámara 395

I.	INTRODUCCIÓN	397
II.	CARTOGRAFÍA ACTUAL DE LA TRIBUTACIÓN DE LA VIVIENDA	399
1.	La multiplicidad de gravámenes tributarios sobre la vivienda	399
2.	La transmisión/adquisición de vivienda y la doble cara de la misma moneda: IVA <i>versus</i> ITPAJD.	401
3.	La tenencia de patrimonio inmobiliario: IBI, imposición patrimonial y riqueza inmobiliaria.	402
4.	Rentas derivadas de arrendamientos	402
5.	La desocupación de un inmueble como «manifestación de riqueza» en el IRPF.	403
6.	Imposición indirecta sobre rehabilitación de inmuebles e incentivo fiscal en el IRPF	404
III.	¿EXISTE REALMENTE UN SOLAPAMIENTO TRIBUTARIO DE LA VIVIENDA?	405
IV.	MEDIDAS CUASISANCIONADORAS <i>VERSUS</i> IMPLEMENTACIÓN DE BENEFICIOS FISCALES	406
V.	PROPUESTAS DE <i>LEGE FERENDA</i>	408
1.	IVA: un tratamiento funcional de la vivienda habitual y de la rehabilitación.	408
2.	ITP y AJD: menos fin recaudatorio y más coordinación en materia de vivienda habitual.	409

3.	IRPF: hacia un verdadero estatuto fiscal del alquiler asequible.	410
4.	IBI: bonificación del alquiler asequible y uso prudente del recargo sobre vivienda desocupada.	410
5.	ICIO: de tributo meramente recaudatorio a instrumento finalista de regeneración residencial y ambiental. ...	411
VI.	CONCLUSIONES	412
VII.	BIBLIOGRAFÍA	413
EL DERECHO DE ACCESO A LA VIVIENDA. Julio Tejedor Bielsa .		415
I.	VIVIENDA, SERVICIO DE INTERÉS GENERAL Y MERCADO	417
II.	DERECHO A LA VIVIENDA, ACCESO Y TENENCIA	422
1.	El largo camino hacia el derecho a la vivienda en la normativa autonómica.	422
2.	Función social de la propiedad de vivienda.	429
III.	NUEVO PARADIGMA, EUROPEO, DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA.	436
IV.	BIBLIOGRAFÍA	441
LA POSIBILIDAD DE EXPROPIACIÓN DE Y PARA VIVIENDAS. Juan Ramón Fernández Torres		447
I.	REFLEXIONES GENERALES	449
II.	EL PAPEL RESIDUAL, CUANDO NO INEXISTENTE, DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA EN EL ÁMBITO DEL SISTEMA PÚBLICO DE VIVIENDA DEL ESTADO.	450
1.	La LV.	450
2.	El programa de rehabilitación residencial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia	453
3.	La actuación de CASA 47	453
4.	El PERTE de la Industrialización de la Vivienda	455
5.	El Plan Nacional de Vivienda 2026-2030	456
III.	LA VIABILIDAD DEL USO DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA DE Y PARA VIVIENDAS. SUPUESTOS	457



CONCLUSIONES.	Iván Fabre Lafuente	463
I.	INTRODUCCIÓN	465
II.	LA VIVIENDA EN ESPAÑA	466
III.	LA ACTUACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS EN MATE- RIA DE URBANISMO Y VIVIENDA	467
IV.	LAS SOLUCIONES AL PROBLEMA	471
V.	RESUMEN CONCLUSIVO.	473

LA VIVIENDA, PRIMER PROBLEMA DE LA SOCIEDAD ESPAÑOLA

Fernando García Rubio

TAG del Ayto de Madrid

Profesor Titular de Derecho Administrativo

- I. UN GRAN PROBLEMA SOCIAL
- II. LA LEY 12/2023, INTENCIONES Y MARCO CONSTITUCIONAL
- III. LA CONTRAPOSICIÓN DE DERECHOS A RAÍZ DE LA LEY POR EL DERECHO A VIVIENDA 12/2023
- IV. ALGUNAS CLAVES CONCEPTUALES DE LA LEY DE VIVIENDA
- V. RECAPITULACIÓN
- VI. EL CONGRESO NACIONAL DE URBANISMO Y VIVIENDA
- VII. BIBLIOGRAFÍA



I. UN GRAN PROBLEMA SOCIAL

El acceso a la vivienda se consolida como el principal problema de la sociedad española actual (cerca del 37% de preocupación según GAD3)⁽¹⁾, agravado por los altos alquileres y precios de compra. A esto se suma la polarización política, el desempleo juvenil (superando el 27%), la precariedad laboral y la crisis de salud mental, pero existe un consenso generalizado entre los diferentes territorios y opiniones políticas sobre la condición de mayor problema de la vivienda.

De hecho, dentro de los principales problemas sociales y económicos en España (2025-2026) podemos destacar:

- Vivienda y crisis de asequibilidad: Se identifica consistentemente como el mayor problema, afectando gravemente a jóvenes y familias, con alquileres que absorben gran parte de los salarios.
- Polarización política y social: La fragmentación del clima político es percibida como una de las principales preocupaciones, reflejando una sociedad polarizada.
- Paro estructural y precariedad: Aunque el desempleo general es preocupante, el paro juvenil es especialmente alto, duplicando la media de la Unión Europea.
- Situación económica y desigualdad: La pérdida de poder adquisitivo y el aumento de la pobreza y la exclusión social son problemas centrales.
- Problemas adicionales: La sanidad, la inmigración y la violencia de género se encuentran también entre las preocupaciones ciudadanas.

Constata por otra parte el CIS⁽²⁾ que la vivienda era para el 28,3 % de los encuestados, el primer, segundo o tercer problema, muy por encima del resto

(1) Al respecto *vid.* <https://www.gad3.com/vivienda-un-problema-intergeneracional-y-transversal/>

(2) <https://www.cis.es/es/estudios/barometro-de-junio-2026?cuestionario=18053&muestra=26470&pregunta=660541&variable=1111564&chartType=bar>



de los problemas sean estos, crisis económica, cambio climático, inflación, desempleo, inmigración inseguridad, etc., lo cual es bastante significativo, puesto que según el Barómetro del propio CIS de junio 2026⁽³⁾, el acceso a la vivienda es el principal problema de España, mencionado por el 41,3% de los ciudadanos. Le siguen la situación económica y la calidad del empleo. A principios de 2026, la vivienda ya lideraba las preocupaciones, con un 42,6% de menciones, superando los problemas económicos.

Esta percepción unánime entre los diferentes centros de estudios sociológicos, lo cual no es nada habitual, supone por tanto la detección de un muy grave problema que choca frontalmente con las pretensiones recogidas por el artículo 47 de la Constitución y su a su vez igualmente pretendida plasmación en la ley por el derecho a la vivienda, que cumple 3 años desde su promulgación.

Esta ley, cuyo contenido y efectos analizaremos posteriormente, pretendía mediante medidas de intervención administrativa coadyuvar a la solución de un problema que ya entonces se venía detectando, especialmente mediante su figura estrella que es la declaración de zona de mercado tensionado para la vivienda.

En este período se han declarado zonas de mercado tensionado en 5 CCAA⁽⁴⁾, tres con gran número de ellas, una con parte de varios núcleos y otra tan solo para un municipio. La primera de las CCAA fue Cataluña que declaró como zona de mercado tensionado en una primera Resolución los municipios de mayor población⁽⁵⁾, incorporando en una segunda tanda otro gran número de municipios⁽⁶⁾.

(3) <https://www.cis.es/es/w/el-42-6-de-los-esp%C3%B1oles-sit%C3%BAa-la-vivienda-como-principal-problema-del-pa%C3%ADs>

(4) <https://www.mivau.gob.es/vivienda/alquila-bien-es-tu-derecho/serpavi/consultar-zonas-de-mercado-residencial-tensionado>

(5) Abrera, Alella, Amposta, Arenys de Mar, Arenys de Munt, Argentona, Badalona, Badia del Vallès, Balaguer, Banyoles, Barberà del Vallès, Barcelona, Berga, la Bisbal d'Empordà, Blanes, Cabrera de Mar, Cabriels, Caldes de Montbui, Caldes d'Estrac, Calella, Calldetenes, Cambrils, Canet de Mar, la Canonja, Canovelles, Cardedeu, Castellar del Vallès, Castellbisbal, Castelldefels, Cerdanyola del Vallès, Cervelló, Cervera, Corbera de Llobregat, Cornellà de Llobregat, Cubelles, Esparreguera, Esplugues de Llobregat, Falset, Figueres, les Franqueses del Vallès, la Garriga, Gavà, Girona, Granollers, Guissona, l'Hospitalet de Llobregat, Igualada, la Llagosta, Lleida, Llinars del Vallès, Lloret de Mar, Malgrat de Mar, Manlleu, Manresa, el Masnou, Matadepera, Mataró, Molins de Rei, Mollerussa, Mollet del Vallès, Montcada i Reixac, Montgat, Montmeló, Montornès del Vallès, Móra la Nova, Olesa de Montserrat, Olot, Palafròl, Palafrugell, Palamós, Palau-solità i Plegamans, el Papiol, Parets del Vallès, Pineda de Mar, Polinyà, Porqueres, el Prat de Llobregat, Premià de Dalt, Premià de Mar, Puigcerdà, Reus, Ripoll, Ripollet, la Roca del Vallès, Roquetes, Rubí, Sabadell, Salou, Salt, Sant Adrià de Besòs, Sant Andreu de Llavaneres, Sant Boi de Llobregat,



Navarra declaró oficialmente el 19 de mayo de 2025, 21 municipios como Zona de Mercado Tensionado. Una declaración que convirtió a esta en la segunda comunidad estatal en hacerlo, y que en opinión del gobierno Foral permitiría destensar el mercado y paliar la insuficiente oferta de vivienda asequible actual. Para ello, se adoptaron medidas como la limitación de los precios del alquiler, el registro de grandes tenedores o el mapeo de los alojamientos dotacionales, recogidas en un Plan de Medidas también, presentado el mismo día de la aprobación de las zonas de mercado tensionado.

En la Orden Foral por la que se declaran 21 municipios navarros como Zona de Mercado Tensionado, los municipios afectados, que abarcan casi el 70% de la población, son: Pamplona / Iruña, Tudela, Valle de Egüés / Egue-sibar, Burlada / Burlata, Barañáin / Barañain, Zizur Mayor / Zizur Nagusia, Estella-Lizarra, Aranguren, Berriozar, Tafalla, Ansoáin / Antsoain, Villava / Atarrabia, Corella, Noáin-Valle de Elorz / Noain (Elortzibar), Cintruénigo,

Sant Celoni, Sant Climent de Llobregat, Sant Cugat del Vallès, Sant Esteve Sesrovires, Sant Feliu de Guíxols, Sant Feliu de Llobregat, Sant Fost de Campsentelles, Sant Fruitós de Bages, Sant Joan Despí, Sant Just Desvern, Sant Pere de Ribes, Sant Pol de Mar, Sant Quirze del Vallès, Sant Sadurní d'Anoia, Sant Vicenç de Montalt, Sant Vicenç dels Horts, Santa Coloma de Cervelló, Santa Coloma de Farners, Santa Coloma de Gramenet, Santa Margarida de Montbui, Santa Perpètua de Mogoda, Santa Susanna, Sarrià de Ter, la Seu d'Urgell, Sitges, Solsona, Sort, Tarragona, Tàrraga, Teià, Terrassa, Tiana, Tona, Torelló, Torredembarra, Torrelles de Llobregat, Tortosa, Tremp, Vallirana, Valls, el Vendrell, Vic, Viladecans, Vilafranca del Penedès, Vilanova del Camí, Vilanova i la Geltrú, Vilassar de Dalt, i Vilassar de Mar.

- (6) Aiguafreda, Albinyana, Alcanar, Alcarràs, Alcover, l'Aldea, Almacelles, Alpícat, Altafulla, l'Ametlla de Mar, l'Ametlla del Vallès, l'Ampolla, Anglès, l'Arboç, Arbúcies, Artés, Artesa de Segre, Bagà, Begues, Begur, Bellpuig, Bellver de Cerdanya, Besalú, Bigues i Riells del Fai, la Bisbal del Penedès, les Borges Blanques, Breda, Cadaqués, Calaf, Calafell, Caldes de Malavella, Calonge i Sant Antoni, Canyelles, Cassà de la Selva, Castellet i la Gornal, Castellgalí, Castelló d'Empúries, Castell d'Aro, Platja d'Aro i S'Agaró, Castelletçol, Celrà, Centelles, Creixell, Cunit, Deltebre, Dosrius, l'Escala, l'Esquirol, Folgueroles, Fornells de la Selva, Gelida, Gironella, Hostalric, Linyola, Llançà, Lliçà d'Amunt, Lliçà de Vall, Maçanet de la Selva, Masquefa, Moià, Monistrol de Montserrat, Montblanc, Montbrío del Camp, Mont-roig del Camp, Móra d'Ebre, el Morell, Navàs, Òdena, Olèrdola, Olesa de Bonesvalls, Olivella, Pallejà, la Palma de Cervelló, Pals, Peralada, Piera, la Poble de Montornès, el Pont de Suert, Ponts, Prats de Lluçanès, Puig-reig, la Ràpita, Riells i Viabrea, Riudarenes, Riudoms, Roda de Berà, Roda de Ter, Roses, Sant Antoni de Vilamajor, Sant Cebrià de Vallalta, Sant Esteve de Palautordera, Sant Feliu de Codines, Sant Hipòlit de Voltregà, Sant Jaume dels Domenys, Sant Jaume d'Enveja, Sant Joan de Vilatorrada, Sant Julià de Ramis, Sant Llorenç d'Hortons, Sant Llorenç Savall, Sant Martí Sarroca, Sant Pere de Riudebitlles, Sant Pere de Torelló, Sant Pere de Vilamajor, Sant Pere Pescador, Sant Quirze de Besora, Santa Bàrbara, Santa Coloma de Queralt, Santa Cristina d'Aro, Santa Eulàlia de Ronçana, Santa Maria de Palautordera, Santa Oliva, Santpedor, la Selva del Camp, la Sénia, Sentmenat, Seva, Sils, Súria, Taradell, Torrelles de Foix, Torroella de Montgrí, Tossa de Mar, Ulldecona, Vacarisses, Vallgorguina, Vidreres, Vielha e Mijaran, Viladecavalls, Vilafant, Vilanova del Vallès, Vilobí d'Onyar, Vinyols i els Arcs.



Baztan, Altsasu / Alsasua, Huarte / Uharte, Berrioplano / Berriobeiti, San Adrián y Peralta / Azkoien.

La declaración oficial tendrá una vigencia de tres años, hasta julio de 2028, y será entonces cuando se evalúe la necesidad de prorrogar la medida en función de los resultados obtenidos.

En la misma Orden Foral, cabe señalar, se define el concepto de gran tenedor como *«la persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos de uso residencial o una superficie construida de más de 1.500 m² de uso residencial, excluyendo garajes y trasteros»* o *«la persona física o jurídica propietaria de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial ubicados dentro de la Zona de Mercado Residencial Tensionado»*. Además, se señala que «no tendrán la consideración de gran tenedor los diferentes gestores públicos».

Por su parte en el País Vasco las órdenes de 21 de agosto y 18 de septiembre de 2025, del Consejero de Vivienda y Agenda Urbana. Hicieron un procedimiento con un carácter muy dinámico a diferencia de otras comunidades autónomas, puesto que se recogen nuevos municipios tensionados que entran en vigor con carácter trimestral tras la incorporación al listado estatal y su publicación en el BOE, con la exclusión de otros municipios.

En la última relación consultada existen 24 municipios de las 3 provincias vascas incluyendo las 3 capitales de provincia que engloban más del 50% de la población total de derecho de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Asturias en tres resoluciones de mayo de 2026, publicadas en el BOE el 26 de julio de 2026, incorporó núcleos parciales de varios municipios⁽⁷⁾.

Finalmente tenemos el caso singular del municipio de A Coruña declarado como tal por la Xunta a petición de dicho Ayuntamiento. Lo cual se produjo por resolución de 28 de mayo de 2025 de la presidenta del Instituto

- (7) – Resolución de 14 de mayo de 2026, de la Consejería de Ordenación de Territorio, Urbanismo, Vivienda y Derechos Ciudadanos, por la que se declaran los ámbitos de La Arena y Cimadevilla, en el concejo de Gijón, como zonas de mercado residencial tensionado, publicada en el «Boletín Oficial del Principado de Asturias» el 21 de mayo de 2026.
- Resolución de 15 de mayo de 2026, de la Consejería de Ordenación de Territorio, Urbanismo, Vivienda y Derechos Ciudadanos, por la que se declara el barrio de La Magdalena, en el concejo de Avilés, como zona de mercado residencial tensionado, publicada en el «Boletín Oficial del Principado de Asturias» el 21 de mayo de 2026.
- Resolución de 21 de mayo de 2026, de la Consejería de Ordenación de Territorio, Urbanismo, Vivienda y Derechos Ciudadanos, por la que se declara Luanco, en el concejo de Gozón, como zona de mercado residencial tensionado, publicada en el «Boletín Oficial del Principado de Asturias» el 27 de mayo de 2026.



Gallego de la Vivienda y Suelo. Desde luego esta medida como lamentablemente habíamos advertido⁽⁸⁾, puesto que tal y como indicábamos *la principal problemática que se deriva de la aplicación de esta ley 12/2023, es que no va a conseguir sus objetivos, sino que más bien al contrario va a empeorar la situación, puesto que el frontal ataque frente al derecho de propiedad en esta vertiente de vivienda, sin incorporar en paralelo los suficientes fondos públicos para establecer deducciones o incentivos fiscales y para que las administraciones puedan promover vivienda que posibilite el acceso a los colectivos más desfavorecidos a este derecho constitucional, hacen de ella una norma que será papel mojado, incluso antes de un cambio político que al parecer acabará con sus principales defectos y que hemos intentado analizar en este trabajo.*

Evidentemente como se deduce de la constatación de los hechos históricos posteriores a junio de 2023, fecha de la última corrección de pruebas del trabajo indicado, no es que no tuviéramos capacidades de augurar (como por la alusión del cambio político que se produjo tras las elecciones de julio de ese año), sino que las determinaciones legislativas realizadas difícilmente podían, como se ha constatado en las cuatro comunidades autónomas donde se ha aplicado plenamente la ley por las declaraciones autonómicas de zonas de mercado tensionado, ser viables en la línea pretendida y menos cuando no se ha producido un aumento de la promoción pública de viviendas, pese a la transformación del SEPES en la sociedad mercantil casa 47.

En igual medida las diferentes normas autonómicas que culminan en la indicada ley 12/2023 y que propician una serie de medidas intervencionistas de las diferentes Administraciones Públicas sobre las relaciones contractuales entre propietarios y arrendatarios, han implicado una retracción en la oferta de dicha vivienda, lo que junto a un menor aumento de la demanda del alquiler por el exponencial aumento a su vez de los tipos de interés en relación con los préstamos hipotecarios y la capacidad de compra y por tanto a su vez sustituida por la voluntad de acceso al alquiler, generan junto a otras medidas un problema importante en el núcleo del negocio jurídico sobre la vivienda.

Hoy el total nacional de viviendas conforme el Ministerio de Transportes⁽⁹⁾ es de 27.004.765, no todas estas viviendas suponen en términos del INE

(8) GARCÍA RUBIO, F. *Derecho a la vivienda versus derecho de propiedad urbana. La necesaria ponderación y su plasmación en la ley por el derecho a la vivienda*, Aranzadi, 2023, pág. 332.

(9) <https://www.transportes.gob.es/el-ministerio/informacion-estadistica/vivienda-y-actuaciones-urbanas/estadisticas/estimacion-del-parque-de-viviendas>



un hogar, puesto que entre ellas nos encontramos con las de carácter vacacional, ya sean de segunda vivienda o los alojamientos turísticos en antiguas viviendas⁽¹⁰⁾, que en determinadas ciudades dado el carácter esencialmente turístico como país de destino de España, tienen una importancia cardinal en la distorsión del mercado de la vivienda, tal y como analiza posteriormente en este libro AGUIRRE FONT.

Pero al margen de las soluciones que se planteen por parte de los diferentes legisladores, lo cierto es, tal y como hemos apuntado inicialmente, que existe una percepción generalizada de la existencia de un gran problema de vivienda en España, con carácter general para toda la nación, pero más acentuado en el entorno de las grandes urbes y el arco Mediterráneo, pero que, como hemos indicado afecta a todo el país, incluyendo de forma extraña zonas de la España más rural, tal y como afirmó CARRILLO MORENTE⁽¹¹⁾.

II. LA LEY 12/2023, INTENCIONES Y MARCO CONSTITUCIONAL

1. El problema en su contexto jurídico

La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda ha generado desde su tramitación parlamentaria final en la primavera de 2023, una enorme controversia, puesto que la innegable falta de viviendas asequibles para el acceso a la misma de una cada vez mayor parte de colectivos menos favorecidos por la situación socio-económica, se ha pretendido realizar por el legislador en detrimento de los derechos de propiedad, favoreciendo situaciones claramente fuera de la Ley como la ocupación sin título jurídico o sin

(10) Sobre ese tema nos hemos ocupado en GARCÍA RUBIO, F. (2019) «La intervención administrativa sobre las viviendas vacacionales. Especial referencia a las entidades locales» en Cuadernos de Derecho Local, núm. 49, Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 32-81 y en el capítulo IX. *Sistemas administrativos de intervención sobre las viviendas vacacionales*, págs. 263 a 300. El urbanismo del suelo urbano, por un desarrollo urbano inteligente, inclusivo y que preserve la belleza en tiempos postpandémicos, Atelier 2023, a cuya bibliografía nos remitimos para un análisis de la materia y sus efectos sobre el mercado de la vivienda residencial. Especial interés merece ROMÁN MÁRQUEZ, Alejandro «Los poderes públicos ante el fenómeno de las viviendas particulares dedicadas al uso turístico y la irrupción de la denominada "economía colaborativa" en este sector: una aproximación a la posición de la Unión Europea, el legislador español y los ejecutivos autonómicos», Los retos actuales del derecho administrativo en el Estado autonómico: estudios en homenaje al profesor José Luis Carro Fernández-Valmayor (coord. Luis Míguez Macho, Marcos Almeida Cerrada), Vol. 2, 2017, 573-587 y ROMÁN MÁRQUEZ, Alejandro «Planificación urbanística del turismo: la regulación de las viviendas de uso turístico en Madrid y Barcelona», Revista de estudios de la administración local y autonómica Nueva época 10, 2018, 22-39.

(11) CARRILLO MORENTE, J. A. intervención el pasado día 3 de junio de 2026 en la Real Academia de Jurisprudencia y legislación de España.



abonar la renta pactada libremente en contrato(en adelante «okupas»⁽¹²⁾ e «inquiokupas»). Destacando CUENA CASAS⁽¹³⁾ la absoluta quiebra del ordenamiento jurídico que estas situaciones producen y proponiendo diversas soluciones⁽¹⁴⁾.

Existe un problema real, que ya reconoció el Decreto-ley 10/2020, de 8 de octubre, por el que se establecen medidas de lucha contra la ocupación de las viviendas en la Región de Murcia y se modifica la Ley 2/2012, de 11 de mayo, y el Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia, pese a que se niegue y que la Ley por el derecho a la vivienda lamentablemente tiende a empeorar, pese a sus teóricas buenas intenciones.

Ahora bien junto a esa situación de quiebra del principio de seguridad jurídica, negado o minimizado, desde diferentes opciones políticas y doctrinales, existe el ya apuntado en el epígrafe anterior, grave problema de falta de viviendas, que requiere de urgentes soluciones que se han intentado desde el Estado y las CCAA.

2. La intervención sobre la propiedad y la vivienda

La intervención legislativa en la propiedad en aras a la satisfacción de intereses sociales puede ser intensa e implicar mermas sustanciales en la utilidad económica del bien afectado, pero no puede llegar a anularla. Desde la STC 37/1987, de 26 de marzo, el Tribunal Constitucional español ha rei-

(12) Un estudio de este fenómeno con un prólogo verdaderamente delirante de D. Javier Gil lo tenemos en VASUDEVAN, Alexander «La ciudad autónoma. Una historia de la ocupación urbana» Alianza editorial, 2023.

(13) CUENA CASAS, Matilde, «La deficiente tutela procesal civil de la posesión: una llamada a la "okupación" de inmuebles», El notario del siglo XXI: revista del Colegio Notarial de Madrid, N.º 95, 2021, págs. 84-89.

(14) CUENA CASAS, Matilde. « Okupación y falsedad del título jurídico. Propuestas de reforma». 14 de noviembre de 2022/11 Comentarios/en Blog /por Matilde Cuenca Casas, que resalta que: *Raro es el día que no aparece en prensa una noticia relacionada con la okupación ilegal de inmuebles. Este asunto forma parte de nuestra realidad cotidiana, pero no por ello debemos dejar de alarmarnos de una situación que compromete el orden público y la paz social y, sobre todo, el estado de derecho que tanto defendemos en este blog. Por eso es una cuestión a la que le hemos prestado atención organizando debates y publicaciones en las que se aborda tanto el aspecto penal como el civil. No podemos acostumbrarnos a escuchar cómo legítimos propietarios se ven privados de su derecho y mientras tanto tienen que pagar los suministros de los «okupas» o los propietarios se ven condenados por coacciones.*

En suma, la información, la transparencia, siempre es útil para mejorar el sistema y, sobre todo, en este caso permite la correcta aplicación de las normas y favorece la lucha contra la okupación ilegal. Así mismo, este incidente de desalojo inmediato creado por la Ley 15/2018 debe extender su ámbito de aplicación a locales y al arrendador persona jurídica. El legislador no debe incentivar la okupación ilegal ni utilizarla para resolver el grave problema de vivienda que estamos padeciendo.



terado cada vez que ha abordado la cuestión que el contenido esencial de la propiedad exige preservar un espacio de *«utilidad meramente individual»*. En particular, en relación con la determinación de las rentas arrendaticias, *«una disposición que supusiera el vaciamiento del contenido económico de la renta acordada podría representar la vulneración del derecho reconocido en el art. 33 de la Constitución»* (STC 89/1994, FJ 5).

Para determinar si una norma legal vulnera ese contenido esencial del derecho de propiedad, nuestro TC en línea con la doctrina constitucional de otros países como Alemania, y con la del TJUE y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha venido aplicando el denominado «test de proporcionalidad en tres escalones» (adecuación, necesidad y ponderación) como hizo en la sentencia 48/2005, de 3 de marzo, si bien no en un supuesto como el que nos ocupa de posible limitación o imposición de cargas a un propietario atendiendo a la función social de la propiedad (se trataba de la expropiación legislativa de la sede del Parlamento de Canarias).

Con todo, la jurisprudencia constitucional no ha definido el grado de protección de este contenido mínimo infranqueable ni el grado de intensidad que pueden tener las limitaciones al pleno aprovechamiento de los bienes, más allá de proscribir la supresión de toda rentabilidad. Por esta razón, llegado como podemos comprobar en este trabajo el caso, será previsiblemente crucial contrastar las medidas que puedan adoptarse con el principio de proporcionalidad, que en su formulación jurídico-constitucional estándar implica controlar el cumplimiento de los tres requisitos: si las medidas son idóneas para conseguir el objetivo propuesto; si son necesarias, porque no existían medidas menos lesivas para la consecución del mismo fin con igual eficacia, y si son equilibradas o proporcionadas en sentido estricto, por derivarse de ellas más beneficio para el interés general que perjuicio para los bienes o valores en conflicto (por ejemplo, STC 48/2005, de 3 de marzo)⁽¹⁵⁾.

En relación con las limitaciones al derecho de propiedad sobre las viviendas, el Tribunal Constitucional había aplicado hasta ahora una versión más mitigada de esta forma de control, que analiza con detalle en esta obra la profesora Anabelen CASARES según la cual el legislador, aparte del necesario respeto al contenido esencial del derecho de propiedad, no tiene otro límite que *«el de no sobrepasar el equilibrio justo o relación razonable entre los medios empleados y la finalidad pretendida [...], teniendo en cuenta que en las decisiones de índole social y económica se reconoce al legislador un*

(15) En cualquier caso sobre la postura del TC sobre la vivienda en concreto nos remitimos al ya apuntado trabajo de esta obra de la profesora Anabelén Casares Marcos.



amplio margen de apreciación sobre la necesidad, los fines y las consecuencias de sus disposiciones» (STCs 16/2018, de 22 de febrero y 32/2018, de 12 de abril). El hecho de que las medidas que limitan el precio de mercado del uso de un bien afecten al núcleo duro de la utilidad individual parecería exigir un control estricto de su proporcionalidad, especialmente intenso en la materia de vivienda a raíz de la Ley 12/2023.

En este escrutinio pueden ser relevantes, por citar solo las variables más importantes, la forma de definir las áreas afectadas por las medidas y de activación de estas, incluyendo su revisión judicial; el alcance económico de las medidas (p. ej., si establecen un freno al incremento de las rentas por encima de los precios de referencia o imponen su congelación al margen de los precios de mercado, tal y como los diferentes reales decretos-Leyes para adoptar medidas contra la crisis por la guerra de Ucrania, la propia Ley 12/2023 y los posteriores con respecto al conflicto de Irán), su generalidad o selectividad en relación con las viviendas afectadas y su configuración como medidas transitorias o con vocación de permanencia.

Ciertamente, tal y como destaca NAVAS OLORIZ⁽¹⁶⁾, los tiempos que vivimos están poniendo en entredicho casi todos los conceptos básicos de nuestro ordenamiento jurídico, incluso los del Derecho civil, siempre más permanentes que los del Derecho público, cuyas instituciones sirven muchas veces de base para el citado derecho público, tal y como indicara MARTÍN RETORTILLO⁽¹⁷⁾. Son tiempos extraordinarios que exigen a veces soluciones jurídicas extraordinarias, pero que deben de mantener la coherencia con los principios básicos de nuestro ordenamiento constitucional y de respetar la seguridad jurídica. El Estado de Derecho no desaparece en situaciones excepcionales, pero tiene que adaptarse a las mismas. Lo vimos con la crisis sanitaria provocada por el COVID-19 y las normas que se están dictando desde esos días por el Consejo de Ministros, que se prolongan con la actual crisis energética y de inflación desbocada provocada por la intervención rusa en Ucrania y la norteamericano-israelí en Irán.

La pregunta desde un punto de vista técnico-jurídico en el marco de la economía social de mercado, consiste en determinar si la función social del derecho de propiedad a la que hace referencia el art. 33.2 de nuestra Constitución avala normas de estas características intervencionistas, habida

(16) NAVAS OLORIZ, José Ignacio «La propiedad en la Constitución Española» <https://www.elnotario.es/practica-juridica/9033-la-propiedad-en-la-constitucion-espanola>

(17) MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián «El derecho civil en la génesis del Derecho Administrativo y de sus instituciones», Civitas, 1996 reimpresión.



cuenta de la imposibilidad de acceder a una vivienda en alquiler o en propiedad para muchos colectivos —especialmente los jóvenes— antes de las crisis en grandes ciudades como Madrid o Barcelona y hoy en día de forma más general.

Desde el punto de vista económico también se ha discutido mucho si una norma de estas características tiene los efectos deseados o contribuye a contraer aún más el mercado de alquiler, al desincentivar la oferta por parte de los propietarios. Además, puede contribuir a devaluar el valor de las propiedades.

De hecho, pese a la opinión doctrinal mayoritaria, hay autores y opciones políticas que niegan que nos encontremos ante una crisis de oferta y enfocan el problema en relación con el oligopolio de la oferta de suelo y vivienda, en relación con un derecho humano esencial a la vivienda⁽¹⁸⁾.

Es indudable que la limitación sobre la disponibilidad de las viviendas afecta al derecho de propiedad consagrado en el art. 33.1 de la Constitución, pero no se trata de un derecho absoluto o que carezca de límites, como ha repetido en innumerables ocasiones el propio Tribunal Constitucional y constata el ya mencionado trabajo de CASARES MARCOS.

No obstante, lo anterior, también es cierto que más recientemente ha relajado un tanto este control precisamente frente a normas autonómicas que imponen al propietario de viviendas determinadas limitaciones invocando precisamente la necesidad de asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda.

Aunque, como hemos visto, el derecho de propiedad limita el margen de maniobra del legislador para regular los precios del alquiler de las normativas nacionales, hay que tener en cuenta que su adopción descansa en la satisfacción de otro derecho reconocido constitucional e internacionalmente, que es el derecho a la vivienda (art. 47 CE) o, incluso otros como la intimidad y el libre desarrollo de la personalidad (art. 18 CE). Este derecho, junto a la función social de la propiedad (art. 33.2 CE), tiene la finalidad de proteger el goce de la vivienda familiar y, por lo tanto, en base a éstos las legislaciones nacionales pueden adoptar sistemas que limiten los importes máximos de renta a satisfacer por los arrendatarios.

(18) Así por un lado PALOMERA, Jaime «El secuestro de la vivienda. Por qué es tan difícil tener casa y como esto puede romper la sociedad» Península-Planeta, 2025 y por otro con diferente enfoque BURÓN, Javier «El problema de la vivienda. Como desactivar la bomba de relojería que amenaza con colapsar España», Arpa, Barcelona, 2025.



Así lo ha admitido en sus resoluciones el TEDH, que exige que exista un justo equilibrio entre los intereses de la sociedad en general y de los arrendatarios en particular, del derecho de propiedad del arrendador y de los medios escogidos (tipo de control de renta) para conseguir la finalidad pretendida (que el alquiler sea asequible). Es por este motivo que el TEDH exige que la injerencia del Estado al establecer un sistema de control de renta supere un juicio de proporcionalidad, tal y como hemos sostenido en otros trabajos⁽¹⁹⁾.

En este sentido, la STEDH de 10 de abril de 1995 establece que la diferencia de trato que se otorga a los arrendatarios en las diferentes regulaciones que fijan tipos de rentas máximas o no en España (LAU 1964, RD-Ley 2/1985, LAU 1994) tiene por objeto facilitar a personas de condición modesta el acceso a una vivienda a precio razonable en situación de crisis. Y considera que la medida adoptada es pertinente y útil en relación a la finalidad pretendida y, en consecuencia, supera el juicio de proporcionalidad por fundamentarse en la protección social de los antiguos arrendatarios, y evitar así un incremento desmesurado de los alquileres que habría tenido consecuencias nefastas en el plano social.

Pero igualmente el más alto intérprete del Convenio europeo de derechos humanos ha recogido el derecho a una ganancia en la renta del propietario, por lo cual las congelaciones deben ser coyunturales y respetar la inflación, puesto que en caso contrario se produciría una depreciación del bien, como la Ley que nos va a ocupar, lamentablemente generará.

Tal y como expresa HERRANZ CASTILLO⁽²⁰⁾ los principios rectores de la política social y económica, del Capítulo III, del título I CE (donde se ubica el derecho a vivienda del art. 47) se han caracterizado, a menudo, como meras normas programáticas.

Como acertadamente recuerda el ponente constitucional PECES-BARBA⁽²¹⁾, los destinatarios de las normas del Capítulo III del Título I CE son

- (19) GARCÍA RUBIO, F. «La limitación de precios privados por actividad administrativa. El caso de los precios de los alquileres de vivienda mediante decreto-ley» *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 59, Zaragoza, 2022, pp. 164-234 y *op. cit.*, «Derecho a la vivienda de propiedad versus...».
- (20) HERRANZ CASTILLO, Rafael «Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución», *Diario La Ley*, N.º 5823, Año XXIV, 14 de Julio de 2003, Ref. D-166, Editorial LA LEY.
- (21) PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio (con la colaboración de R. DE ASIS ROIG, C. FDEZ. LIESA y A. LLAMAS), *Curso de Derechos Fundamentales. Teoría general*, Madrid, Univ. Carlos III-BOE, 1995, págs. 182-83.



los poderes públicos (no los particulares), que están obligados a reglamentar estos objetivos y poner los medios para conseguirlos. Son principios de organización, «no son, pues, plenamente derechos», suponen deberes para los poderes públicos que no tienen derechos correlativos, no suponen ventajas ni beneficios directos para sujetos individuales.

Con carácter ya más concreto podemos resaltar que el art. 47 CE contiene dos normas: un derecho subjetivo de los españoles, el derecho a una vivienda digna y adecuada⁽²²⁾, que puede tutelarse a través de mecanismos muy diversos; y un mandato dirigido a los poderes públicos, con carácter objetivo, indicando cuáles son algunas de las acciones más directamente vinculadas con la consecución de esa finalidad, con la realización efectiva de ese derecho a la vivienda.

De la segunda norma que se trata de una norma programática, debemos resaltar que se trata de una directriz, que estipula fines u objetivos de carácter colectivo, y deja al legislador un amplio margen de discrecionalidad para optar por los medios que estime más convenientes. No se encuentran determinados con precisión ni los supuestos de hecho, ni las consecuencias normativas.

Por el contrario, la primera norma es explícita en su formulación como Norma de principio, al atribuir a ciertos sujetos un derecho («todos los españoles tienen derecho a disfrutar...») a algo («...de una vivienda digna y adecuada»). Las condiciones de aplicación, sin duda, se configuran de forma muy abierta y flexible: esta norma podrá ser aplicada en multitud de supuestos diferentes, que ahora se escapan a nuestra prospección; pero entiendo que la consecuencia normativa es inequívoca, que es obligada tenerla en cuenta, y que, a diferencia del otro enunciado («los poderes públicos promoverán las condiciones...») no implica ninguna preordenación de medios y fines, sino un mandato categórico, una exigencia justificada.

HERRANZ CASTILLO⁽²³⁾, estima que la norma del derecho a la vivienda del art. 47 CE), en su primer inciso, no es una norma programática, sino que tiene la estructura de un verdadero derecho constitucional «de los españoles», que puede ser ejercitado por éstos y que conlleva obligaciones para los poderes públicos y para los particulares, cuyo cumplimiento o incumpli-

(22) Al respecto, puede consultarse la obra colectiva «El acceso a la vivienda: una necesidad urgente. Claves de la colaboración público-privada en materia de vivienda», Aranzadi, 2025, obra colectiva dirigida por NOGUERA DE LA MUELA, Belén y ARAGUAS GARCÍA, Irene.

(23) HERRANZ CASTILLO, Rafael, *op. cit.*, «Consideraciones sobre el...», pág. 2.



miento puede ser fiscalizado en vía jurisdiccional. Tal y como desarrolla LÓPEZ RAMÓN⁽²⁴⁾ y refleja una determinada concepción del Derecho y se convierte, por sí, en un criterio jurídico, como mantiene en este trabajo Julio César TEJEDOR BIELSA.

De las anteriores consideraciones puede desprenderse una conclusión conforme dicho autor: no es posible trazar una divisoria tajante entre los llamados «derechos de libertad» (derechos subjetivos, de autonomía) y los llamados «derechos sociales» (o prestaciones), ni siquiera desde el punto de vista jurídico-constitucional. Si bien es cierto que sus técnicas de protección y garantías procesales son radicalmente distintos de unos casos a otros, la categoría de «Derechos fundamentales» es una categoría unitaria en los aspectos esenciales. Y el reconocimiento de estos derechos de los ciudadanos en la CE no es un reconocimiento jerarquizado ni condicionado por su distinta «importancia jurídica». Únicamente se clasifican en orden a sus diferentes garantías procesales.

En opinión de HERRANZ CASTILLO⁽²⁵⁾ una cosa es la garantía procesal, y otra el carácter del derecho. El art. 47 CE no es tutelable a través del proceso judicial preferente y sumario de las leyes procesales en los términos del art. 53 CE, ni tan siquiera por la Ley reguladora de la jurisdicción contenciosa en su procedimiento especial en la materia; no es susceptible de recurso de amparo constitucional; ni tampoco cuenta con una reserva de ley protegiendo su «contenido esencial». Pero esto no quiere decir ni que el legislador sea libre para regular esta materia sin ningún límite, ni que los Tribunales no puedan aplicar el art. 47 CE de forma directa. Es una situación similar a la que se da en las relaciones entre particulares, donde los derechos constitucionales son plenamente operativos, pero su garantía y tutela (y con ellas su eficacia) son de un grado o alcance inferior.

Este tiene cierta importancia, porque la CE reconoce así que *el derecho preexiste a las obligaciones prestaciones de los poderes públicos, y que la acción de éstos opera en un nivel de garantía con relación al derecho*. Sin embargo, este «hacer efectivo» el derecho no se agota meramente con las clases de acciones indicadas en el art. 47 CE: «promover condiciones...», «establecer normas...», «regular» el uso del suelo..., son algunos ejemplos de lo que los poderes públicos deben hacer para que el derecho a una vivienda digna y adecuada sea realmente efectivo para todos.

(24) LÓPEZ RAMÓN, F., «El derecho subjetivo a la vivienda» Revista española de derecho constitucional, Año n.º 34, N.º 102, 2014, págs. 49-91.

(25) HERRANZ CASTILLO, Rafael, *op. cit.*, «Consideraciones sobre el...», pág. 4.



Se ha hablado de un proceso de «especificación» de los derechos, en cuanto los titulares de ciertos derechos sociales y económicos no son todos los ciudadanos, en general, sino ciertos sectores y grupos desfavorecidos, en situación de inferioridad, de desequilibrio en las relaciones sociales (discapacitados, menores, etc.). Pretender que el esfuerzo de los poderes públicos en materia de vivienda se dirija a «todos» supone perpetuar privilegios y desigualdades evidentes. *Garantizar a toda persona, con independencia de su status social y su capacidad económica, un «derecho a la vivienda» en las mismas condiciones es, según creo, un serio error conceptual y de falta de comprensión de lo que significa este derecho constitucional, en su contexto histórico.*

Si existe en la CE un derecho a la vivienda, se trata en primer lugar (pero no solamente) de un derecho frente a actuaciones incorrectas por parte de los poderes públicos, que no dan cumplimiento a un mandato constitucional, o frente a acciones de los particulares que frustran aquel derecho. Un mandato que no es redundante, ni se identifica, con el derecho a la propiedad privada del art. 33.1 CE, ya que se orienta a garantizar una morada habitable a todos los españoles, con independencia del título jurídico, contrato o condición en que la habiten. Por lo tanto, la norma constitucional establece como «derecho» (no como objetivo global) la provisión de un bien, la cobertura de una necesidad: la vivienda; y las políticas gubernamentales que, por acción o por omisión, no satisfacen esa necesidad estarían incumpliendo el art. 47 CE.

La realidad ineludible de la escasez de bienes y recursos (escasez en materia de suelo y de vivienda, en este caso) proporciona razones específicas para justificar un trato distinto a las distintas clases o sectores sociales. Los derechos de prestación, o de crédito, son siempre pretensiones compensatorias: se exige al poder público que ayude a quienes no pueden valerse por sí mismos, que aporte recursos a quienes carecen de ellos, que actúe positivamente para reducir la desigualdad entre unos y otros, etc.

Lógicamente esta situación no es natural ni inamovible. Nada impide que una reforma legal intervenga decididamente, por ejemplo, en el régimen de tenencia y comercialización de los inmuebles urbanos, como ya se ha hecho (en otro orden de cosas) en materia de fincas rústicas en Andalucía y Extremadura, por ejemplo. La legislación de reforma agraria en Andalucía fue objeto de una sólida confirmación constitucional en la STC 37/1987, de 26 de marzo y eso es lo que pretende la Ley por el derecho a la vivienda.



Esto supone que el contenido del art. 47 CE no se agota, ni mucho menos, en facilitar el acceso a la propiedad de una vivienda. Esta tesis ha sido ratificada por STC de 8 de marzo de 1999 (LA LEY 2946/1999) y en sus Autos 227/1983 (LA LEY 121/1983)(FJ 2.º) y 180/1984 (FJ 4.º), entre otros. Del mismo modo, el TC ha considerado que los arrendatarios de vivienda urbana están protegidos por el art. 47 CE (STC 222/1992 LA LEY 2078-TC/1992).

El art. 47 CE habla, concretamente, de «disfrutar de una vivienda». De ahí que la protección otorgada por esta norma se proyecte, muy especialmente, sobre el uso y disfrute de una vivienda, sea cual sea el título jurídico que fundamente tal uso (un derecho de propiedad, de alquiler, de usufructo, etc.). Lo que se tutela es la utilización de un determinado inmueble como vivienda por parte del titular de este derecho.

Nuestro Tribunal Constitucional acoge una interpretación de este precepto netamente social. Así, por ejemplo, en la STC 154/2015, de 9 de julio de 2015, dictada con ocasión del recurso de inconstitucionalidad 1832-2006, interpuesto por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y suelo, en el que los Diputados recurrentes impugnaban en el proceso constitucional los artículos 12 y 13 de esa Ley por entender que establecer derechos de tanteo y retracto sobre viviendas de protección pública iba en contra del derecho de propiedad (art. 33 CE) y de la prohibición constitucional de aplicación retroactiva de medidas restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE), eran medidas inconstitucionales⁽²⁶⁾. Es clara y radicalmente social la interpretación del Tribunal Constitucional en esta materia, en la que el Tribunal llega a afirmar la posibilidad de que el legislador está autorizado a negar pura y simplemente el derecho de propiedad por razones de utilidad pública e interés general, si bien con las limitaciones o límites que impone el artículo 33 CE, que implicaría tanto la indemnización por vinculaciones singulares a la propiedad, como en última instancia el jus-

(26) El Tribunal Constitucional señaló en su fallo que *«los preceptos señalados limitan derechos, que en Andalucía atribuía el ordenamiento jurídico a los titulares de vivienda protegida para transmitir estas sin que la Administración pudiera adquirirlas forzosamente con preferencia sobre otros. La nueva regulación ha delimitado de este modo, restringiéndola, la libertad con que contaban estos titulares de viviendas protegidas para elegir comprador o adquirente, gravándoles, además, con nuevas obligaciones de comunicación destinadas a asegurar que la Junta de Andalucía pueda ejercer sus derechos de adquisición preferente. Dicho de otro modo, el legislador andaluz ha cambiado la posición jurídica de una serie de titulares de vivienda protegida al variar el contenido estatutario de su derecho de propiedad. (...) No por ello este derecho queda desprovisto de las garantías reconocidas en el artículo 33 CE, sin perjuicio de lo que después se dirá»*.



tiprecio cuando se priva al propietario de la mayor parte de las facultades inherentes al derecho de propiedad.

Tal y como destaca HERRANZ CASTILLO⁽²⁷⁾ el reconocimiento constitucional de un derecho a la vivienda puede tener relevantes efectos en la definición, contenido y límite de otros derechos, así como en las competencias que se atribuyan a los poderes públicos al respecto. Ello resulta de especial importancia en lo que se refiere a la definición del contenido y límites del derecho de propiedad, en materias como el Derecho de arrendamientos, y las relaciones entre propietarios e inquilinos, en supuestos como la limitación de rentas arrendaticias o la regulación de la evicción por impago de rentas. En estos supuestos, la jurisprudencia del TEDH ha puesto el acento en la aplicación del principio de proporcionalidad, y la existencia de un margen de apreciación de los poderes públicos a la hora de limitar el derecho de propiedad en función de otros intereses o derechos. En el caso español, en similar línea, la STC de 1994 sobre la LAU determinó que la prórroga forzosa fue declarada constitucional pues esa «*delimitación del derecho de propiedad encuentra una justificación en la proclamación del art. 47 del Texto fundamental*».

Como sostiene ANDERSON⁽²⁸⁾ los pronunciamientos más relevantes del TEDH en relación con el derecho a la vivienda del seguramente han sido los

«(...) es también claro que en el marco del Estado social (art. 1.1 CE), el legislador está autorizado a negar pura y simplemente el derecho de propiedad por razones de utilidad pública e interés general —con los límites que impone el artículo 33.3 CE— o, sin llegar hasta este extremo, a restringirlo para ajustar su contenido a los más variados objetivos colectivos (arts. 33.2 y 128.1 CE) (...) la Constitución reconoce el derecho a la propiedad como un "haz de facultades individuales", pero también como "un conjunto de derechos y obligaciones establecidos, de acuerdo con las leyes, en atención a valores o intereses de la comunidad" (STC 204/2004, de 18 de noviembre, FJ 5). El legislador puede de este modo articular la función social de la propiedad imponiendo cargas o extrayendo facultades del haz que él mismo ha asegurado previamente a través...».

«... en este caso, el sometimiento del titular de viviendas protegidas a derechos de adquisición preferente responde claramente a una finalidad de interés general: el acceso a una vivienda digna por parte de personas necesitadas. La limitación coadyuva a este objetivo porque sirve a la evitación del fraude en las transacciones (el cobro de sobreprecios en "negro") y a la generación de bolsas de vivienda protegida de titularidad pública. La limitación señalada se ampara de este modo en razones que, por lo demás, son particularmente poderosas al entroncar con un pilar constitucional: el compromiso de los poderes públicos por la promoción de las condiciones que aseguren la efectividad de la integración en la vida social (art. 9.2 CE), en general, y con el mandato constitucional de protección social y económica de la familia (art. 39.1 CE), la juventud (art. 48 CE), la tercera edad (art. 50 CE), las personas con discapacidad (art. 49 CE) y los emigrantes...».

(27) HERRANZ CASTILLO, Rafael, *op. cit.*, «Consideraciones sobre el...», pág. 1.

(28) ANDERSON, M. (2018). ¿Un modelo distinto de propiedad para la vivienda? Perspectiva europea, española y catalana, a partir de la situación del deudor hipotecario. En M. E. Lauroba Lacasa (Dir.) y J. Tarabal Bosch (coord.). *El derecho de propiedad en la construcción del Derecho privado europeo* (pp. 389-413). Valencia: Tirant lo Blanch.



relativos a la seguridad en la tenencia y, en concreto, a la evitación de desahucios (empleando aquí la expresión en sentido amplio, para incluir cualquier supuesto que pueda conducir a la pérdida de la posesión del inmueble). Pero también en este punto, a pesar de partir de que la noción de vivienda del art. 8 del Convenio no depende de la legitimidad del título, la realidad es que la mayoría de las decisiones del Tribunal han acabado reconociendo el derecho a recuperar la posesión del inmueble cuando la posición del demandante está amparada por un derecho reconocido por el ordenamiento interno y sin perjuicio de eventuales dilaciones, frecuentemente basadas en factores ajenos a la vivienda.

Si quien persigue obtener la posesión del bien es, directa o indirectamente, un poder público, el TEDH exige que una autoridad judicial independiente pueda valorar la proporcionalidad de la medida. Circunstancia esta que supone una desigualdad para los conflictos jurídicos que se produzcan sobre los parques públicos de vivienda que estudiaremos en el capítulo VII de esta obra.

En cambio, si la relación afecta a particulares, el TEDH no impone tal juicio de proporcionalidad y resuelve sobre la base de la ponderación con otros derechos fundamentales; señaladamente, los recogidos en los arts. 1 y 6 del Convenio, relativos al derecho de propiedad y a la tutela judicial efectiva, respectivamente. Dos casos entablados contra Italia son especialmente significativos, puesto que reflejan la que, por ahora, es la visión del TEDH. Debido a la escasez de vivienda, Italia había aprobado disposiciones alargando el plazo de los arrendamientos y suspendiendo o aplazando los desahucios. El TEDH concluyó que la intervención excepcional del estado en las ejecuciones no podía conducir a imposibilitarlas o a demorarlas indebidamente. Pese a tratarse de casos relativamente antiguos y referirse a relaciones arrendaticias, parece que la aplicación de esta doctrina debería conducir al fracaso a las regulaciones que impidan la efectividad de derechos reconocidos por el ordenamiento, habida cuenta del carácter nuclear al estado de derecho de la tutela judicial efectiva.

Por tanto, a la vista de lo anteriormente expresado hoy existe una clara polarización entre dos derechos garantizados por la Constitución, uno como derecho económico (propiedad) y otro como principio rector de la política social y económica (vivienda), pudiéndose lógicamente ambos compatibilizarse a través de la obra del legislador, circunstancia que ha pretendido realizar con buena fe el legislador en la Ley por el Derecho a vivienda 12/2023.



3. El marco urbanístico

Como indica CRIADO SÁNCHEZ⁽²⁹⁾ España ha pasado de un planteamiento más o menos liberalizador del suelo de la Ley de Suelo de 1998 a un planteamiento conservador y contrario al crecimiento de la Ley de Suelo de 2007, que se ha ido incorporando y ampliando en la legislación urbanística de las distintas regiones de España como el caso de Andalucía, dado que la LISTA plantea en su artículo 35 la necesidad de que el suelo residencial deba desarrollarse obligatoriamente en continuidad del suelo urbano y además siempre que se cumplan una serie de requisitos como el interés general de la actuación, entre otras. Realmente Andalucía da un impulso a la sostenibilidad, como se denomina su propia Ley (Ley de Impulso de la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía) dado que establece planteamientos aún más contrarios al crecimiento de las ciudades que la Ley de Suelo de 2007 y su Texto Refundido de 2015.

El planteamiento de «evitar la dispersión urbana», es decir, el crecimiento de las ciudades es sin duda una política que va a impulsar la disminución de la salida al mercado de suelo y de viviendas, aumentando aún más las dramáticas bajas cifras de viviendas construidas en España, que desde 2011 están muy lejos de la demanda de más de 200.000 viviendas anuales y del déficit que el Banco de España cifra en 750.000.

A quien va a beneficiar esta política de no crecimiento y de aumento progresivo de la demanda y de disminución progresiva de la oferta de suelo es a los grandes fondos de inversión extranjeros que están invirtiendo en el mercado inmobiliario desde la crisis del mercado financiero en 2007, que van a especular como nunca antes en España, dado que ese es el efecto de poner aún más frenos a la oferta de suelo urbanizado y a la oferta de nuevas viviendas, además de lo ya existentes desde el punto de vista ambiental, sectorial y urbanístico.

A quién va a perjudicar estas políticas de incrementar los obstáculos para el desarrollo de suelo es a las familias más humildes y a los trabajadores que se van a ver obligados a alquilar de por vida a precios igualmente inasumibles. De ahí que los objetivos de la izquierda 1 a 5 son totalmente incompatibles y contraproducentes para los objetivos de la derecha de 6 al 10, dado

(29) CRIADO SÁNCHEZ, Alejandro (Director) Derecho urbanístico en España: situación actual y perspectivas de futuro: estudios en Homenaje a Julio Castelao Rodríguez. El Consultor de los Ayuntamientos, 2024.



que precisamente serán contrarios a la cohesión social, a la economía, al acceso a la vivienda, a la innovación y a los instrumentos de gobernanza.

Debe recordarse como indica IGLESIAS GONZÁLEZ⁽³⁰⁾ que hubo un antecedente de ley estatal de vivienda, como consecuencia de la disposición final primera del Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial, que establecía lo siguiente: «*El Gobierno, en el plazo de 6 meses a partir de la entrada en vigor del presente Real Decreto-ley, remitirá a las Cortes un Proyecto de Ley sobre Protección Pública a la Vivienda*». Se aprobó un Proyecto de Ley sobre protección pública a la vivienda⁽³¹⁾ contenía un total de 92 artículos, derogaba buena parte de la normativa anterior Pero, finalmente, este Proyecto de Ley no vio la luz del BOE, y eso que las Cortes no se disolvieron hasta el verano de 1982.

Desde entonces se han aprobado 15 planes de vivienda estatales y numerosas normas autonómicas, afectados por las STC 166/1987 de 28 de octubre, 152/1988 de 20 de julio, 68/1996 de 18 de abril, 207/1999 de 11 de noviembre, 129/2010 de 29 de noviembre, 36/2012 de 15 de marzo, 112/2013 de 9 de mayo, 139/2013 de 8 de julio, 93/2015 de 14 de mayo, 267/2015 de 14 de diciembre, 16/2018 de 22 de febrero, 32/2018 de 12 de abril, 43/2018 de 26 de abril, 51/2018 de 10 de mayo, 80/2018 de 5 de julio, 97/2018 de 19 de septiembre, 106/2018 de 4 de octubre, 8/2019 de 17 de enero, 13/2019 de 31 de enero, 16/2021 de 28 de enero, 28/2022, 37/2022, 57/2022, etc. (las analiza en detalle la citada CASARES) y como diría un castizo... las que te rondaré morena.

III. LA CONTRAPOSICIÓN DE DERECHOS A RAÍZ DE LA LEY POR EL DERECHO A VIVIENDA 12/2023

La tramitación de la Ley 12/2023, de 24 de mayo y la concurrencia de multitud de ofertas en materia de vivienda asequible con motivo de la campaña electoral para las elecciones municipales y autonómicas del 28 de mayo de 2023, unido a la exponencial subida de los alquileres y disminución de la oferta de vivienda bajo esta modalidad, que concurre con unos tipos de interés (en la actualidad un 2,50% del precio oficial tras el acuerdo del Consejo del Banco Central Europeo de 10 de septiembre de 2026, que supone

(30) IGLESIAS GONZÁLEZ, Felipe «La intervención pública en el mercado de la vivienda como política social: problemas actuales y soluciones posibles» Documentación administrativa, N.º 271-272, 2005 (Ejemplar dedicado a: El Derecho público de la acción social), págs. 515-544 y en concreto pág. 535.

(31) Proyecto de Ley de protección pública a la vivienda, publicado en el BOCG, Congreso de los Diputados, de 23 de noviembre de 1979, núm. 98-I, pp. 557 y ss.



LA SITUACIÓN DEL ALQUILER

Gerardo Neistat

Director del Observatorio del alquiler

- I. LA POBLACIÓN COMO ELEMENTO DISRUPTIVO
- II. UN NUEVO Y PELIGROSO RELATO DEL ALQUILER
- III. EL ALQUILER COMO VECTOR ESTRUCTURAL DE MODERNIDAD
- IV. CONCLUSIÓN
- V. EN UN CONTEXTO ADVERSO
- VI. FUENTES CONSULTADAS



Las sociedades europeas, representadas por las grandes ciudades como Londres, París, Berlín, Madrid y Barcelona se enfrentan al mismo colapso habitacional, fruto del éxito como nodos de producción y desarrollo de la cuarta revolución industrial, la que protagoniza la digitalización e inteligencia artificial. Ya la primera revolución industrial, del carbón y vapor, marcó la senda de la modernidad y el progreso, un tren que arrancó hace más de 200 años y del que ninguna ciudad quiere bajarse.

Los países del llamado norte desarrollado son sociedades postmodernas en un continuo cambio, y las economías emergentes de los miembros de la OCDE, aspiran a serlo. Todas las revoluciones industriales, hasta la fecha, han conformado una estructura económica de país, donde el sector servicios crece sin parar. En España, el sector terciario es el que más empleo acapara, con cerca del 72% de la población activa, seguido del secundario (alrededor del 19%) y del primario (aproximadamente 3,5%).

La misma relación entre consecución de objetivos y carrera aspiracional que vemos entre las distintas economías mundiales, funciona también en el interior de cada país, donde son las ciudades las que protagonizan esta carrera, muchas veces desigual. Así, en España existe la llamada España vaciada, el litoral con mayor población, ciudades pequeñas, medianas, grandes y metrópolis, y en el caso de Madrid y Barcelona se definen como *Áreas metropolitanas*, por su influencia económica nacional e internacional. Cada municipio desarrolla su Plan General de Ordenación Urbana (PGOU), el elemento estructural que va definiendo en el tiempo la forma de la ciudad, que se suma a las infraestructuras básicas y la morfología urbana existente.

I. LA POBLACIÓN COMO ELEMENTO DISRUPTIVO

Pero, el primer punto disruptivo, que es multicausal, y sigue la lógica aspiracional del progreso y bienestar de las ciudades europeas, es la población. En lo concreto: mientras el PGOU es un elemento estructural de la planificación urbana, la evolución creciente y migratoria de la población



hacia estos «nodos urbanos de éxito», es un elemento coyuntural que condiciona la planificación, es más, en Europa la ha hecho saltar por los aires. El Observatorio del Alquiler, el primer centro de investigación en España especializado en el mercado del alquiler, puso en marcha hace dos años un Barómetro del Alquiler, una herramienta de carácter trimestral para medir la presión del alquiler en las 52 provincias españolas, estudiando oferta, demanda y precio. Con un histórico de cinco años, el Barómetro del Alquiler nos permite ver la evolución de estas tres tendencias, que se afectan entre sí, y que permiten estudiar la evolución del mercado de alquiler residencial.

Volviendo a la población, entre el 2019 y 2024, un período de fuertes cambios demográficos, Madrid ha ganado más de 260.000 habitantes, Barcelona más de 65.000, y Valencia más de 33.000. Solo en estas tres ciudades se ha producido un incremento de más de 350.000 personas. En el mismo período en Barcelona se terminaron algo más de 19.000 viviendas, 108.000 en Madrid y más de 18.000 en Valencia, cifras muy insuficientes para absorber los incrementos de población.

Las grandes metrópolis europeas comparten los mismos desequilibrios.

Las grandes ciudades europeas, citadas al inicio, padecen similares desequilibrios, que afectan seriamente al acceso a la vivienda:

1. Escasez de vivienda y presión sobre los precios.
2. Escasez de vivienda asequible / protegida.
3. Gentrificación y desplazamiento.
4. Regulación y políticas públicas.
5. Impacto del turismo y segunda residencia.

El problema de fondo es la falta de una planificación urbana de futuro, que tenga en cuenta: la ordenación del territorio y los movimientos migratorios, el acceso al suelo, a la financiación, industrialización o las tramitaciones, entre otras muchas cuestiones. Todos convergen en el colapso en la vivienda que padecemos en la actualidad, y sobre todo en el alquiler.

¿Cómo salir del colapso? Todos los caminos apuntan a la política.

Pero la política se encuentra hoy en «la política del decir, política de la representación y de la comunicación» «el hacer a través del decir», tomando la reflexión de Emilio Lamo de Espinosa, doctor en derecho y sociología, y Expresidente del Real Instituto Elcano, en un brillante artículo, *«A propósito de la pos-verdad: Marx, Nietzsche y la deriva idealista de la izquierda política»*.



En este sentido necesitamos más que nunca de la política del hacer, y del *hacer en común*, sin polarizaciones, que son las que están lastrando aún más el problema. Las promesas sin viviendas ahondan en la dura realidad de la escasez, el encarecimiento y la precariedad. Y legislar desde un conjunto normativo de emociones, ideas y creencias preconcebidas, con el apoyo de grupos afines, *no está promoviendo las condiciones necesarias, ni estableciendo las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho de que todos los españoles tienen a disfrutar de una vivienda digna y adecuada*. Lamentablemente la situación en el alquiler está peor, principalmente en las zonas de mayor densidad de población, como se podrá comprobar en el análisis posterior con los datos del Barómetro del Alquiler.

II. UN NUEVO Y PELIGROSO RELATO DEL ALQUILER

Como sociólogo, me gustaría alertar sobre lo que considero muy perjudicial para la convivencia ciudadana, y es el *nuevo relato del alquiler* que se quiere imponer, basado en dicotomías enemistadas.

Si el lenguaje es crucial, y se ha considerado determinante para conseguir una mayor igualdad de género, también puede servir para crear una nueva realidad en el alquiler. Así, desde diferentes tribunas y pancartas, se está *diciendo* que: la persona que tiene una vivienda en propiedad es redefinida como un rentista y especulador, y el inquilino, por el hecho de ser arrendatario, es una persona vulnerable. Aún más, el propietario particular que alquila un inmueble es señalado como el responsable, según este *nuevo relato*, de la vulnerabilidad y fragilidad del inquilino (un discurso parcial sin rastro del poder adquisitivo del inquilino, la carestía de vivienda social o responsabilidad alguna de los poderes públicos).

Si antes el alquiler era una opción de acceso a la vivienda en sus distintas modalidades, y suponía de forma más neutra, una etapa en la trayectoria vital, donde sus protagonistas eran definidos, sin más, como «el casero» y los inquilinos. Ahora se representa buscando el paralelismo con el mercado laboral, donde el propietario de la vivienda en alquiler es «la patronal» y los inquilinos son «los trabajadores», y la renta de alquiler es el sueldo, pero a la inversa. Así, según esta lógica, el alquiler y el sector que lo promueve, han pasado a ser mecanismos perversos, casi ilegales y sospechosos. Tengamos mucho cuidado con ciertos discursos, porque el lenguaje puede cambiar realidades, que hasta hace poco nos parecían las «normales», y este es el camino contrario a la modernidad.



III. EL ALQUILER COMO VECTOR ESTRUCTURAL DE MODERNIDAD

En las últimas décadas, el funcionamiento de los mercados residenciales ha experimentado transformaciones profundas derivadas de cambios demográficos, tecnológicos, productivos y culturales. Este entorno dinámico exige modelos habitacionales capaces de absorber ciclos más cortos, una mayor movilidad geográfica y un uso eficiente de los recursos. Bajo este marco, se consolida una tesis cada vez más respaldada por la literatura académica y por las políticas europeas de vivienda: el alquiler constituye un pilar esencial de la modernidad y la línea de progreso, entendida como la capacidad de los sistemas urbanos y económicos para adaptarse, innovar y responder a necesidades cambiantes de los nuevos paradigmas.

Así lo ha entendido recientemente la Comisión Europea en su «Plan de Vivienda Asequible», que centra casi todos sus esfuerzos en la oferta, y en *«ejecutar intervenciones que aborden la crisis de la vivienda (...) aliviando la presión sobre las grandes zonas urbanas y promoviendo el papel estratégico de las ciudades pequeñas y medianas»*. Tomemos nota, rectifiquemos políticas erróneas, y sigamos la senda marcada por la UE.

1. Barómetro del alquiler: la presión de la demanda desborda una oferta que no logra remontar en 2025

El Barómetro del Alquiler es un estudio periódico del Observatorio del Alquiler, con cuatro oleadas al año, de carácter trimestral. Ofrece una perspectiva global de la situación del mercado de los arrendamientos, prestando atención al comportamiento de variables como la oferta, la demanda y el precio, así como a su evolución histórica y a sus diferencias territoriales.

El mercado del alquiler en España es complejo. El acceso a la vivienda ha escalado este 2025 hasta convertirse en la principal preocupación de los españoles, según fuentes como el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) o Eurostat. Sin embargo, la realidad es que es un problema que no afecta por igual a toda la geografía nacional. Cada territorio presenta sus particularidades, y, mientras que en algunas zonas arrendar un inmueble a un precio asequible es cada vez más difícil, en otras, la situación se encuentra más equilibrada.

A pesar de esta heterogeneidad, hay algunas tendencias que se repiten en prácticamente todos los rincones del país. En este sentido es importante subrayar que: *el mercado del alquiler evoluciona peligrosamente hacia un mayor desequilibrio, arrastrando desde hace tiempo una grave crisis de oferta que,*



Si quieres adquirir esta obra haz click aquí



El acceso a la vivienda es indudablemente el primer problema para la sociedad española con una generalización territorial que ha abandonado ya los núcleos originarios del problema en las grandes áreas metropolitanas y en las zonas afectadas por el turismo, para convertirse en un problema intergeneracional e interclasista en toda España.

En el presente trabajo colectivo se aborda dicha problemática bajo dos vertientes, la primera una búsqueda de soluciones fundamentalmente jurídicas para facilitar la promoción de viviendas y el acceso a la misma por la ciudadanía y por otra parte una especial incidencia en el papel que tiene el urbanismo para lograr dichos objetivos.

Los trabajos son realizados por un grupo plural de profesionales del máximo nivel, tanto de los registros de la propiedad, las universidades, las AAPP, la empresa y la abogacía, analizando las causas de la problemática que hace ya prácticamente inaccesible a muchas capas sociales el acceso a la vivienda (escasez de oferta, proliferación de problemáticas vinculadas a la inseguridad jurídica del alquiler, aumento de los alquileres turísticos y de temporada, falta de suministro energético inmediato para la planificación y ejecución de promociones de vivienda, lentitud de los planteamientos urbanísticos, etc.).

Lo cual genera un excelente punto de partida para poder proponer también un conjunto de medidas administrativas, tributarias, modificaciones legales, etc. que coadyuven a una progresiva solución de este problema.

Ese es el objetivo de este libro surgido de la colaboración entre la Asociación Española de derecho urbanístico, la Asociación de Empresas gestoras de vivienda pública de la Comunidad de Madrid y el Colegio de Registradores de España, que esperamos ayude tanto al estudioso como al curioso o simplemente interesado, en el problema del urbanismo y la vivienda.

ISBN: 979-13-88078-60-6



9

791388 078606

