



Facultad de Ciencias Sociales, Jurídicas y de la Comunicación

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES, JURÍDICAS Y DE LA
COMUNICACIÓN

CAMPUS MARÍA ZAMBRANO SEGOVIA
GRADO EN DERECHO

TRABAJO DE FIN DE GRADO

**“LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE
VIVIENDA”**

Autor: Jesús López Martín

Tutor: César Alonso González

Fecha de presentación: 22 de julio de 2025

RESUMEN

El presente trabajo de fin de grado analiza el derecho a la vivienda en España desde una perspectiva jurídica, social y económica. El estudio parte del reconocimiento constitucional del derecho a la vivienda (artículo 47 CE) y examina su evolución histórica, las competencias estatales y autonómicas, y las principales leyes y planes de vivienda que han sido implementados para abordar esta problemática. Por último, se centra en la normativa vigente estatal y autonómica y en las distintas políticas públicas destinadas a garantizar el acceso a una vivienda digna.

Los principales enfoques son, por una parte, el análisis de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda y su interpretación por el Tribunal Constitucional y, por otra, el de los programas financiados por los Fondos Next Generation EU, que buscan mejorar la sostenibilidad habitacional y ampliar el parque de vivienda en alquiler asequible y social.

Además, el trabajo examina las medidas estatales y autonómicas destinadas a combatir la especulación inmobiliaria y a mejorar la accesibilidad a una vivienda para colectivos vulnerables.

ABSTRACT

This thesis analyzes the right to housing in Spain from a legal, social and economic perspective. The study starts from the constitutional recognition of the right to housing (article 47 EC) and examines its historical evolution, the state and autonomous competences, and the main housing laws and plans that have been implemented to address this problem. Finally, it focuses on the current state and autonomous community regulations and on the different public policies aimed at guaranteeing access to decent housing.

The main approaches are, on the one hand, the analysis of Law 12/2023, of May 24, on the right to housing and its interpretation by the Constitutional Court and, on the other hand, the analysis of the programs financed by the Next Generation EU Funds, which seek to improve housing sustainability and expand the stock of affordable and social rental housing.

In addition, the paper examines state and regional measures aimed at combating real estate speculation and improving accessibility to housing for vulnerable groups.

PALABRAS CLAVE

Derecho a la vivienda, políticas públicas de vivienda, acceso a la vivienda, alquiler asequible, vivienda protegida, competencias autonómicas, sostenibilidad habitacional, rehabilitación energética, ley 12/2023 de vivienda, mercados tensionados, vulnerabilidad social, Plan Estatal de Vivienda, urbanismo, ordenación del territorio, especulación inmobiliaria, desigualdad en el acceso a la vivienda, crisis del alquiler, planes de vivienda en España, Pacto en Vivienda.

KEY WORDS

Right to housing, public housing policies, access to housing, affordable rent, subsidised housing, regional competences, housing sustainability, energy rehabilitation, housing law 12/2023, stressed markets, social vulnerability, State Housing Plan, urban and regional planning, real estate speculation, inequality in access to housing, rental crisis, Housing plans in Spain, housing covenant.

ABREVIATURAS

- **CE:** Constitución Española
- **TC:** Tribunal Constitucional
- **STC:** Sentencia del Tribunal Constitucional
- **SSTC:** Sentencias del Tribunal Constitucional
- **BOE:** Boletín Oficial del Estado
- **RD:** Real Decreto
- **RD Ley:** Real Decreto-ley
- **LPH:** Ley de Propiedad Horizontal
- **IRPF:** Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
- **INE:** Instituto Nacional de Estadística

- **CGPJ:** Consejo General del Poder Judicial
- **UE:** Unión Europea
- **PRTR:** Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
- **ERESEE:** Estrategia a Largo Plazo para la Rehabilitación Energética en el Sector de la Edificación en España
- **IDRA:** Instituto de Investigación Urbana de Barcelona
- **ICO:** Instituto de Crédito Oficial
- **SAREB:** Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria

ÍNDICE

<i>Tabla de contenido</i>	6
INTRODUCCIÓN	8
1. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978	9
1.1. Estudio del artículo 47 de la Constitución Española	9
1.2. Estudio de los artículos 148.1 y 149.1 de la Constitución Española	14
2. LOS PLANES DE VIVIENDA ESTATALES	17
2.1 Evolución histórica	17
2.2 Los planes estatales de vivienda vigentes	23
2.2.1 Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, por el que se regulan los programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.	23
2.2.2 Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025	25
3. POLÍTICA DE VIVIENDA EN ALQUILER	26
3.1 Análisis de la situación del mercado del alquiler en España	26
3.1.1 La legislación de arrendamientos urbanos: ¿Una norma muy tuitiva en favor del arrendatario?	28
3.1.2. La rigidez estructural de la oferta de vivienda en alquiler	30
3.1.3. El fenómeno OKUPA	33
3.1.4 La suspensión de los desahucios: alcance, límites e impacto sobre los arrendadores	36
3.2. Análisis de las medidas adoptadas para la mejora del mercado del alquiler.	39
3.2.1 Las declaraciones de zonas de mercado residencial tensionado: ¿una herramienta eficaz?	39
3.2.2. Promoción de vivienda en alquiler asequible y colaboración público-privada	42
3.2.3. La vivienda protegida	44
3.2.4. Nuevas tipologías residenciales en alquiler: cohousing y coliving	46
3.2.5. Las ayudas a los arrendatarios, ¿una buena solución?	48
3.2.6. La puesta a disposición a las Administraciones Públicas de viviendas desocupadas o vacías.	49
3.2.7. Incentivos al propietario para sacar su vivienda vacía al alquiler.	53
4. POLÍTICA DE FOMENTO DE LA REHABILITACIÓN	55
4.1. Situación del parque inmobiliario en España	55
4.2 Medidas para fomentar la rehabilitación de viviendas con destino al alquiler	59
4.2.1. Incentivos fiscales: la Ley 10/2022	59
4.2.2. Las ayudas a comunidades de propietarios: Real Decreto 853/2021.	60
4.2.3. Rehabilitación de viviendas inhabitables para la política de alquiler	62
CONCLUSIONES	64

INTRODUCCIÓN

El derecho a una vivienda digna y adecuada es un elemento esencial para garantizar el bienestar de las personas y fomentar la cohesión social. Este derecho, reconocido en el artículo 47 de la Constitución Española (CE), establece la obligación de los poderes públicos de promover políticas que permitan su acceso efectivo, regulando el uso del suelo y combatiendo su especulación. Sin embargo, a pesar de su consagración constitucional, el derecho a la vivienda en España se enfrenta a importantes desafíos que han limitado su plena realización.

A lo largo de las últimas décadas, el problema de la vivienda ha evolucionado desde una crisis de escasez habitacional hasta una problemática más compleja, marcada por factores como el aumento de los precios del alquiler, la precariedad laboral, la insuficiencia de un parque público de vivienda en alquiler y las desigualdades regionales. Estas dificultades se vieron agravadas por el impacto de las crisis económicas, como la burbuja inmobiliaria de 2008 y la pandemia de COVID-19, que han evidenciado la necesidad de políticas públicas más sólidas y adaptadas a los nuevos desafíos sociales y económicos.

En este contexto, las políticas de vivienda han experimentado una transformación significativa, pasando de planes estatales enfocados en la construcción de viviendas hacia estrategias integrales que incluyen medidas de fomento del alquiler, rehabilitación energética y protección social para colectivos vulnerables. Instrumentos como la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda y los fondos europeos Next Generation EU reflejan los esfuerzos de los poderes públicos, empezando por las Instituciones de la Unión Europea, por abordar esta problemática desde una perspectiva más sostenible, desde el punto de vista medioambiental, y más equitativa, desde un punto de vista social. No obstante, persisten cuestiones críticas relacionadas con la efectividad de estas medidas y su capacidad para garantizar el acceso universal a la vivienda.

Este Trabajo de Fin de Grado (TFG) se centra en analizar el marco jurídico, social y económico del derecho a la vivienda en España, evaluando tanto los avances como las limitaciones de las políticas públicas ejecutadas. A través de este enfoque interdisciplinar, se pretende identificar los principales obstáculos y barreras estructurales, examinar las respuestas legislativas, autonómicas y estatales y proponer mejoras que contribuyan a la construcción de una política de vivienda más justa y sostenible.

El análisis se organiza en torno a tres ejes principales: la fundamentación jurídica del derecho a la vivienda, la evolución histórica de las políticas públicas en este ámbito y los retos actuales relacionados con la sostenibilidad, la equidad y la accesibilidad. Sin olvidar el análisis jurisprudencial en la materia, especialmente respecto a las competencias Estado y Comunidades Autónomas en vivienda. Asimismo, se aborda la relevancia de estas políticas en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y las metas climáticas de la Unión Europea.

Con este estudio, se busca no solo aportar una visión crítica y fundamentada sobre el estado del derecho a la vivienda en España, sino también generar propuestas que sirvan de base para futuras investigaciones y decisiones en el ámbito académico, profesional y político.

1. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

1.1. Estudio del artículo 47 de la Constitución Española

Un punto de inflexión trascendental en el análisis de la política de vivienda¹ es la promulgación de la Constitución Española.

Por eso, debemos estudiar, por una parte, el art. 47 CE, principio rector fundamental en la materia que nos ocupa, y, por otra, los artículos 148.1 y 149.1 CE, en relación con las competencias de las Comunidades Autónomas y el Estado, respectivamente, en materia de vivienda.

Como señala el profesor Gómez-Ferrer Morant², la Constitución de 1978 supone un cambio de radical importancia. Hasta ese momento la potestad legislativa correspondía en exclusiva al Estado, la Constitución viene a establecer un sistema de distribución del poder sobre el territorio, lo que da lugar a un sistema constitucional de distribución de competencias que se plasma de forma expresa en la Constitución respecto del Estado y las Comunidades Autónomas y que contempla también el nivel de la Administración Local.

¹ *Comentarios a la Constitución Española*”. Directores: Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer María Emilia Casas Baamonde. Primera edición en este formato: octubre de 2018. Edita: Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia. Tomo I, página 1.387.

Tras la lectura del art. 47 CE³, la primera conclusión fundamental que tenemos que extraer es la de la íntima conexión que existe entre las materias referidas al suelo (los poderes públicos deben regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación) y al urbanismo (la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos) con la materia propia de vivienda (“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”).

La política de vivienda exige políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo que tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general. Además, exige un urbanismo eficiente y sostenible que incide en la ordenación de los espacios urbanos e incluso incide, desde una dimensión más regional que local, en la ordenación del territorio. A su vez, el urbanismo incide de manera decisiva en materia de vivienda ya que regula aspectos tan importantes como las reservas obligatorias de vivienda protegida en el planeamiento urbanístico⁴, la participación municipal en las plusvalías urbanísticas⁵, muy relacionada, a su vez, con la regulación completa de los patrimonios públicos de suelo⁶ cuyo destino principal debe ser la construcción de viviendas

³ El artículo 47 CE dispone lo siguiente (lo subrayado es propio):

“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.”

⁴ Artículo 20.1.b) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

“Artículo 20. Criterios básicos de utilización del suelo.

1. Para hacer efectivos los principios y los derechos y deberes enunciados en el título preliminar y en el título I, respectivamente, las Administraciones Públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán:(...)

b) Destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa.

Esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación, garantizará una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social y comprenderá, como mínimo, los terrenos necesarios para realizar el 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 el 20 por ciento en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización.

No obstante, dicha legislación podrá también fijar o permitir excepcionalmente una reserva inferior o eximir las para determinados Municipios o actuaciones, siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social.”

⁵ Artículo 18.1.b) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

⁶ Artículos 51 y siguientes del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

protegidas, la regulación del derecho de superficie⁷ que puede resultar un instrumento muy útil de colaboración público-privada para el fomento de la promoción de viviendas protegidas en alquiler y, por último, la rehabilitación de todo tipo de edificios de viviendas.

Esta íntima conexión entre el urbanismo y la vivienda fue apuntada ya por el Tribunal Constitucional en la sentencia 61/1997, de 20 de marzo, FJ 6, cuando señala:

“Ha de añadirse que, si bien la Constitución no define lo que haya de entenderse por urbanismo, sí proporciona, junto al derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 C.E., párrafo primero), una serie de importantes principios rectores de la política, en este caso, urbanística, a las que han de atenerse en el ejercicio de sus respectivas competencias, los entes públicos, a saber: La utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación (art. 47 C.E., párrafo primero); y la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos (art. 47 C.E., párrafo segundo). Con arreglo a lo establecido en el art. 53.3, inciso primero, C.E., el reconocimiento, el respeto y la protección de tales contenidos del art. 47 C.E. «informaran la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos» (SSTC 19/1982, fundamento jurídico 6, y 45/1989, fundamento jurídico 4).”

Resulta muy interesante destacar el Informe Jurídico de 27 de enero de 2022 del Consejo General del Poder Judicial al Anteproyecto de Ley por el derecho a la vivienda que señala lo siguiente:

“Ciertamente es que existen «líneas de pensamiento» o «corrientes doctrinales» que se esfuerzan en deducir del art. 47 CE un contenido necesario como derecho subjetivo que se imponga al legislador. Ahora bien, por muy respetables que sean esas construcciones, lo cierto es que, de acuerdo con la doctrina constitucional consolidada, el derecho a la vivienda es un derecho de configuración legal. De modo que será el legislador el que determine en cada momento, su mayor o menor alcance, con los únicos límites que resultan de la Constitución. Actuar de otra manera implicaría ignorar lo que esta dice. Otra cosa es que el legislador ordinario decida en ejercicio de su libertad de configuración, dar al derecho a la vivienda el carácter de derecho subjetivo con el contenido correspondiente. Así, lo han hecho, algunas leyes autonómicas de vivienda, pero tal decisión y los concretos perfiles que se le den no vienen exigidas directamente por la norma fundamental, sino que son opciones de política legislativa en cuya valoración este Consejo no ha de entrar ya que debe limitarse a comprobar su encaje en el sistema constitucional. Esto es lo propio, en una Constitución abierta, de las normas finalistas o, por

⁷ Artículos 53 y siguientes del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

utilizar la expresión del propio Tribunal Constitucional, de las directrices constitucionales cuyos mandatos de optimización de un valor, un principio o un derecho podrán plasmarse en regulaciones y articulaciones distintas animadas sin excepción por el propósito de su máxima realización y allí donde está establecido implica una lógica tensión entre el repetido derecho y el de propiedad que requiere de una delicada ponderación en la que tiene singular importancia el juego del principio de proporcionalidad en su triple dimensión de idoneidad, necesidad y razonabilidad.”

De acuerdo con la ubicación del artículo 47 CE dentro de la Constitución Española, el derecho a una vivienda digna no es un derecho fundamental sino un principio rector de la política social y económica, pero al mismo tiempo debe subrayarse que las afirmaciones contenidas en el precepto no son meras declaraciones de propósitos sino verdaderas proposiciones vinculantes (STC 233/2007, de 5 de noviembre), habiendo el Alto Tribunal dado virtualidad a este concreto principio rector en las SSTC 158/1993, de 6 de mayo, FJ 3 b), y 89/1994, de 17 de marzo, FJ 5.

En definitiva, el derecho definido en el artículo 47 CE, conforme a lo dispuesto en la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 1987 ⁸ «constituye tan sólo un principio informativo de la legislación que, realmente, sólo puede invocarse ante los Tribunales a través de las leyes ordinarias que lo desarrollan, según señala expresamente el párrafo final del artículo 53 de la Constitución, lo cual es trascendente, por cuanto nos sitúa única y exclusivamente ante un problema de legalidad ordinaria».

Por tanto, en la medida en que el art. 47 CE no garantiza un derecho fundamental sino que enuncia un principio rector de la política social y económica, una directriz constitucional dirigida a los poderes públicos, la regulación controvertida no puede en ningún caso contravenir el mandato del art. 10.2 CE de interpretar las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce (esto es, los contenidos en los arts. 14 a 29, más la objeción de conciencia del art. 30.2) de conformidad con la Declaración universal de derechos humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

También el Tribunal Constitucional ha negado el carácter de derecho subjetivo del derecho a una vivienda digna proclamado en el artículo 47 CE (cfr. STC 32/2019, de 28 de febrero, FJ 6). Además, en esa misma sentencia se señala que “cuando el art. 25.1 de la Declaración

⁸ STS 11195/1987- ECLI:ES:TS:1987:11195. Ponente: José Ignacio Jiménez Hernández

universal de derechos humanos y el art. 11.1 del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, citados en el recurso, reconocen el derecho de las personas a un nivel de vida suficiente que les asegure, entre otros beneficios, una vivienda adecuada, es claro que tales preceptos no reconocen un derecho subjetivo exigible, sino que configuran un mandato para los Estados parte de adoptar medidas apropiadas para promover políticas públicas encaminadas a facilitar el acceso de todos los ciudadanos a una vivienda digna.

En este mismo sentido, el art. 34.3 de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea reconoce el derecho a una ayuda social y una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y las legislaciones y prácticas nacionales. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha corroborado en su auto de 16 de julio de 2015, asunto C-539/14, § 49, que esta disposición de la Carta no garantiza el derecho a la vivienda, sino el “derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda”, en el marco de las políticas sociales basadas en el art. 153 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea.”

De acuerdo con lo que señalado anteriormente respecto a que el art. 47 CE constituye una verdadera proposición vinculante para los poderes públicos el Tribunal Constitucional manifiesta que (cfr. STC 32/2019, de 28 de febrero, FJ 6) *“el Estado español deba adoptar políticas sociales destinadas a promover el acceso de los ciudadanos a la vivienda, en el marco del mandato o principio rector del art. 47 CE y de otros preceptos constitucionales, así como de los compromisos asumidos al respecto en virtud de la ratificación de tratados internacionales sobre derechos humanos. Según la STC 154/2015, de 9 de julio, FJ 7, “las políticas de vivienda tratan de facilitar el acceso a una vivienda digna a personas necesitadas, que es un objetivo constitucional primordial (arts. 9.2 y 47 CE) que guarda relación con la 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 retornados (art. 42 CE) así como con la construcción como factor de desarrollo económico y generador de empleo (art. 40.1 CE)”*. (cfr. STC 32/2019, de 28 de febrero, FJ 6).

En definitiva, de acuerdo con esta doctrina constitucional, la Constitución Española no configura el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada del art. 47 CE como un derecho subjetivo; sin embargo, eso no significa que el legislador ordinario no pueda configurarlo así, será decisión de este configurarlo de una u otra manera⁹. Además, en todo

⁹ Alonso González, C. (2024). “El derecho a la vivienda conforme al Tribunal Constitucional”, en revista semestral del Iltre. Colegio de Abogacía de Valladolid, pág. 32 y ss.

caso, los poderes públicos tienen la obligación, el mandato constitucional ex art. 47 CE, de adoptar políticas públicas¹⁰ que promuevan el acceso de los ciudadanos a la vivienda.

1.2. Estudio de los artículos 148.1 y 149.1 de la Constitución Española

De acuerdo con lo señalado anteriormente, el derecho a la vivienda es un derecho de configuración legal. Por ello, será el legislador el que determine en cada momento, su mayor o menor alcance, con los únicos límites que resultan de la Constitución. Pero ¿qué legislador debe regular la vivienda, el legislador autonómico o el legislador estatal?

Para responder a esta pregunta debemos analizar los artículos 148.1 y 149.1 CE, conforme a la interpretación mantenida por el Tribunal Constitucional.

De acuerdo con la distribución de competencias Estado-CCAA que determina nuestra norma fundamental, el artículo 148.1.3 CE señala que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Todas las Comunidades Autónomas, a través de sus Estatutos de Autonomía, han asumido las competencias legislativas plenas (aprobación de leyes y de reglamentos ejecutivos) y todas las competencias ejecutivas (la aprobación de reglamentos de organización o independientes y la aplicación de esas leyes mediante el dictado de actos administrativos) sobre las materias citadas.

La asunción por parte de la CCAA de la competencia exclusiva en materia de vivienda, siguiendo en este aspecto al profesor Carrasco Perera¹¹, *“impediría a primera vista que el Estado pudiera crear o mantener una regulación normativa de fomento de viviendas, o de regular el estatuto de estas viviendas eventualmente construidas al amparo de un régimen de protección que se sustenta sobre recursos financieros que el Estado dedica a la promoción de viviendas. Esta conclusión se reafirmaría con la doctrina constitucional que niega que la capacidad de gasto del estado sobre sus propios recursos constituya un título específico que permita regular normativamente el sector económico subvencionado con aquellos fondos (STC 39/1992, 13/1992).”*

¹⁰ Podemos definir la política pública como lo hace la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado (art. 2). Es política pública el conjunto de actuaciones dirigidas a la satisfacción del interés general o a la solución de un problema o necesidad públicos, en cualquier otra denominación equivalente

¹¹ Derecho de la Construcción y la Vivienda”. Ángel Carrasco Perera, Encarna Cordero Lobato y Carmen González Carrasco. Editorial Dilex, S.L. 4ª edición. 2003. Página 891.

Sin embargo, el Estado dispone, al menos, de seis títulos competenciales que afectan, directa o indirectamente, a la materia de vivienda. Estos títulos son principalmente:

- El art. 149.1.1 CE: La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.
- El art. 149.1.8 CE: Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan.
- El art. 149.1.11 CE: Bases de la ordenación de crédito, banca y seguros.
- El art. 149.1.13 CE: Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

En menor medida, los siguientes títulos:

- El art. 149.1.6 CE: Legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas.
- El art. 149.1.14 CE: Hacienda general.

Como manifiesta el Tribunal Constitucional, “la vivienda “no constituye un título competencial autónomo” (por todas, STC 59/1995, de 17 de marzo, FJ 3), sino que puede recaer bajo distintos títulos competenciales estatales o autonómicos dependiendo de cuál sea el enfoque y cuáles los instrumentos regulatorios utilizados en cada caso por el legislador.”

En este TFG nos vamos a centrar en el estudio de los títulos competenciales estatales recogidos en el art. 149.1.18 y 149.1.1, por este orden en función de la evolución jurisprudencial constitucional.

Una de las primeras sentencias del TC respecto a las competencias estatales en materia de vivienda fue la Sentencia de Tribunal Constitucional 152/1988, de 20 de julio. Esta sentencia señala que en la competencia de dirección de la actividad económica general recogida en el art. 149.1.13 tienen cobijo las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector. Precisamente, en el sector de la vivienda la acción

administrativa de fomento de la construcción de viviendas se encuentra estrechamente relacionada con la política económica general, por la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico y, en especial, como elemento generador de empleo.

De acuerdo con esta sentencia, las competencias del Estado sobre la planificación y coordinación en el sector económico de la vivienda, legitiman una intervención del Estado que condiciona en parte la globalidad de la política de vivienda de cada Comunidad Autónoma, dicha intervención no puede extenderse, so pretexto de un absoluto igualitarismo, a la regulación de elementos de detalle de las condiciones de financiación que la priven de toda operatividad en determinadas zonas del territorio nacional. De todas formas, lo más importante de la sentencia desde mi punto de vista, es que a las Comunidades Autónomas corresponde integrar en su política general de vivienda las ayudas reguladas por el Estado para el cumplimiento de las finalidades a que responden, con capacidad suficiente para modular, en su caso, las reglas generales, al objeto de conseguir una sustancial igualdad de resultados.

Por lo que se refiere al art. 149.1.1 CE, la Sentencia del Tribunal Constitucional 18/2017, de 2 de febrero, FJ 4, señala que la “doctrina constitucional viene subrayando el carácter finalista de esta competencia transversal, al servicio de la garantía de la igualdad, que por tanto no impone la uniformidad en la regulación de derechos y deberes constitucionales (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 3), ni se extiende materialmente a la ordenación de los sectores de actividad en los que esos derechos se ejercen, pero que sí permite fijar el régimen detallado en toda su extensión de esas determinadas condiciones básicas que se identifiquen como necesarias [STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 b), reiterada en muchas sentencias posteriores]. En esa línea, el art. 149.1.1 CE más que establecer una reserva material exclusiva a favor del Estado, lo que le permite es introducir condicionamientos normativos vinculantes para las Comunidades Autónomas en aras de asegurar la igualdad sustancial de derechos y deberes de todos los españoles. Además, en cuanto a la extensión de la regulación de un derecho que puede introducir el Estado ex art. 149.1.1 CE ya precisaba la STC 207/2013, de 5 de diciembre, FJ 5, que ese “título competencial no sólo se proyecta sobre las condiciones básicas ‘que afectan a su contenido primario’, a sus ‘posiciones jurídicas fundamentales’, sino también sobre los ‘criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquéllas’, que sean ‘absolutamente necesarios para asegurar la igualdad en el ejercicio del derecho’ (SSTC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 4, y 3/2013, de 17 de enero, FJ 8), tales como el ‘ámbito

material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho’, las ‘condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho’ o ‘el marco organizativo que posibilita el ejercicio mismo del derecho’ (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 8), teniendo a tal fin el legislador estatal ‘un cierto margen de apreciación en cuanto a la fijación inicial de las condiciones que, por su carácter de básicas, deben ser objeto de ordenación uniforme en todo el territorio nacional’ (STC 154/1988, de 21 de julio, FJ 3)”. Ciertamente, se trata de una competencia que ha de ser objeto de un uso prudente para evitar que, como advertíamos en la STC 148/2012, de 5 de julio, FJ 4, con ocasión de garantizar la igualdad en el ejercicio de derechos, el Estado venga a alterar el sistema constitucional de reparto de competencias, estableciendo el régimen completo de una materia o de un derecho que en realidad corresponda ordenar a otro poder público.”

El Estado ha hecho uso del art.149.1.1 CE para dictar el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. En concreto, por lo que aquí nos interesa, el Estado ha hecho uso de este precepto para regular las reservas obligatorias de vivienda protegida en el planeamiento urbanístico y la participación municipal en las plusvalías urbanísticas.

También, con base en este precepto constitucional, el Estado ha regulado el derecho de acceso a la vivienda y el concepto de vivienda protegida en la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. Avalada en su gran mayoría en la Sentencia 79/2024 del Tribunal Constitucional, de 21 de mayo de 2024¹² y la Sentencia del TC 26/2025, de 29 de enero de 2025¹³.

2. LOS PLANES DE VIVIENDA ESTATALES

En este epígrafe se analizarán las distintas etapas por las que ha atravesado la política de vivienda en España, empezando desde el Plan Trienal de Vivienda 1981-1983 hasta los actuales planes de vivienda vigentes, estudiando las problemáticas presentes en cada fase y los medios empleados para mitigar las dificultades en cada periodo.

2.1 Evolución histórica

La acción estatal en materia de vivienda, a través de planes de carácter plurianual, tiene ya una larga tradición en España. Al Estado, como hemos visto anteriormente, le corresponde

¹² BOE Núm. 152, de 24 de junio de 2024

¹³ BOE Núm. 51, de 28 de febrero de 2025

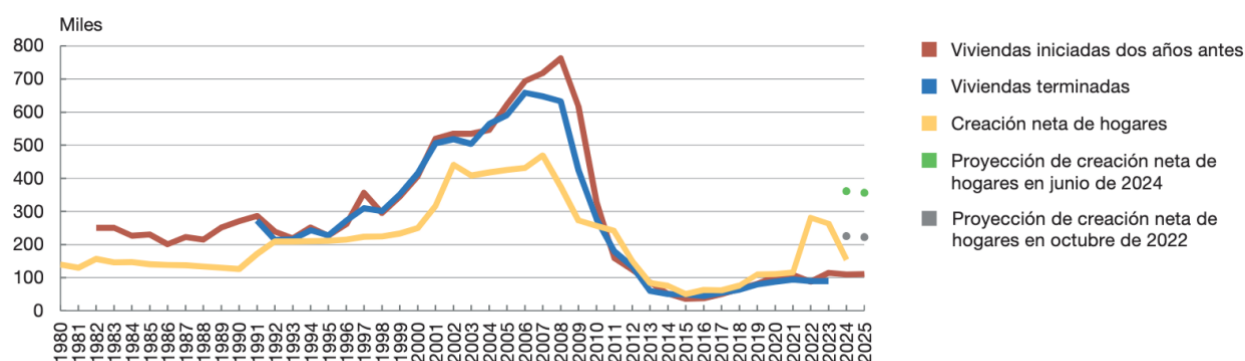
en esta materia las competencias atribuidas por el artículo 149.1.13. de la Constitución, referidas a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, en tanto que la vivienda constituye un sector económico de gran importancia, y además de profunda transcendencia y repercusión social.

Las ayudas públicas fueron reguladas en los sucesivos planes estatales de vivienda y, sin perjuicio de algunas singularidades menores, mantuvieron a lo largo del tiempo un carácter unitario y constante, tanto en su diseño, como en su contenido. Por su parte, las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, en su propio ámbito competencial, han establecido ayudas adicionales o de nuevo cuño, que completaban el amplio espectro de ayudas públicas en materia de vivienda.

La actuación estatal en esta materia se ha traducido en los sucesivos planes de vivienda de **1981-1983** (Real Decreto 2455/1980, de 7 de noviembre), 1984-1987 (Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre), 1988-1992 (Real Decreto 1494/1987, de 4 de diciembre), 1992-1995 (Real Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre), **1996-1999** (Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre), **1998-2001** (Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio), **2002-2005** (Real Decreto 1/2002, de 11 de enero), **2005-2008** (Real Decreto 801/2005, de 1 de julio) y el **Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012**, aprobado mediante **Real Decreto 2066/2008**, de 12 de diciembre.

Todos estos planes tienen elementos comunes: fomentan la producción de un volumen creciente de viviendas, se basan en la ocupación de nuevos suelos y en el crecimiento de las ciudades y apuestan, sobre todo, por la propiedad como forma esencial de acceso a la vivienda y establecen unas bases de referencia a muy largo plazo, para unos instrumentos de política de vivienda diseñados en momentos sensiblemente diferentes de los actuales.

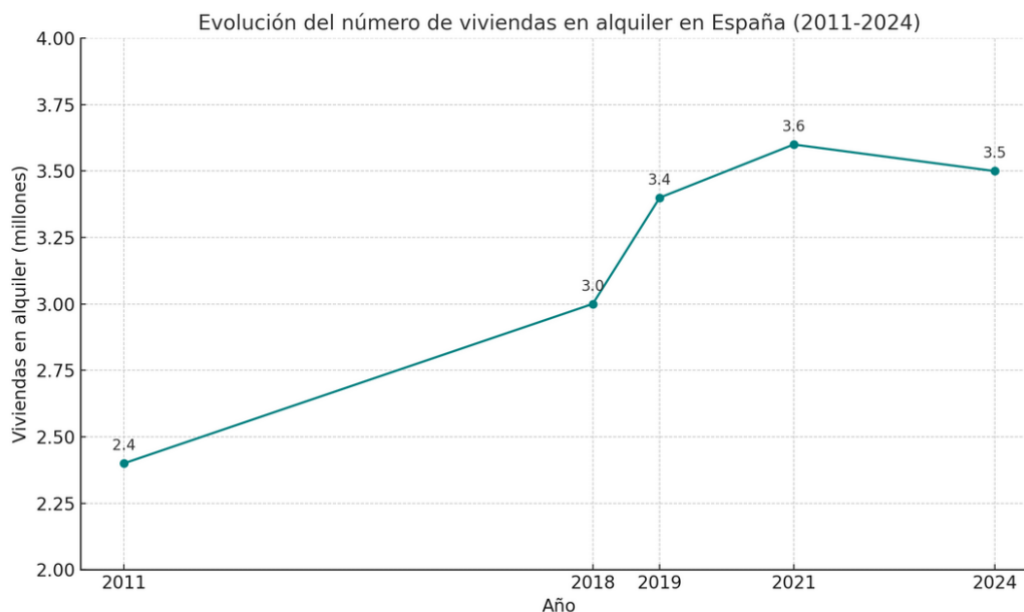
Viviendas iniciadas dos años antes, viviendas terminadas y creación neta de hogares



Fuentes: Instituto Nacional de Estadística, Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible y Banco de España.

La crisis económico-financiera de 2007 que afectó de forma muy virulenta a nuestro país y que se manifestó con especial gravedad en el sector de la vivienda, puso de manifiesto la necesidad de reorientar las políticas en esta materia. En efecto, tras un largo periodo produciendo un elevado número de viviendas, se ha generado un significativo stock de vivienda acabada, nueva y sin vender que contrastaba con las dificultades de los ciudadanos, especialmente de los sectores más vulnerables, para acceder a una vivienda, por la precariedad y debilidad del mercado de trabajo, a lo que se une la restricción de la financiación proveniente de las entidades crediticias.

En paralelo, el mercado del alquiler de vivienda en España es muy débil, sobre todo si se compara con el de los países de nuestro entorno. Según los datos del último censo disponible, el alquiler significa en España, el 17%, frente al 83% del mercado de la vivienda principal en propiedad. En Europa, en porcentajes medios, el mercado de la vivienda principal en alquiler representa el 38%, frente al 62% de vivienda en propiedad.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE, Eurostat, ASVAL, Observatorio del Alquiler e Idealista.

La realidad económica, financiera y social imperante en España, aconsejaba un cambio de modelo que equilibrase ambas formas de acceso a la vivienda y que, a su vez, propiciase la movilidad que reclama la necesaria reactivación del mercado laboral. Un cambio de modelo que buscase el equilibrio entre la fuerte expansión promotora de aquéllos años y el insuficiente mantenimiento y conservación del parque inmobiliario ya construido, no sólo porque podía constituir un pilar fundamental para garantizar la calidad de vida y el disfrute de un medio urbano adecuado por parte de todos los ciudadanos, sino porque además, ofrecía un amplio marco para la reactivación del sector de la construcción, la generación de empleo y el ahorro y la eficiencia energética, en consonancia con las exigencias derivadas de las directivas europeas en la materia. Todo ello en un marco de estabilización presupuestaria que obligaba a rentabilizar al máximo los escasos recursos disponibles.

En este contexto, se aprobó el **Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016**, se orientaba a abordar la difícil problemática, acotando las ayudas a los fines que se consideran prioritarios y de imprescindible atención, e incentivando al sector privado para que en términos de sostenibilidad y competitividad, y con soluciones y líneas de ayuda innovadoras, pudiesen reactivar el sector de la construcción a través de la rehabilitación, la regeneración y la

renovación urbanas y contribuir a la creación de un mercado del alquiler más amplio que el actual.

La efectividad de las líneas de ayuda del Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016, a partir del día de entrada en vigor de la Orden FOM/2252/2014, de 28 de noviembre, por la que se determina la efectividad de las líneas de ayuda previstas en el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016 que se produjo el **4 de diciembre de 2014**. Hay que recordar que el plan estatal se prorrogó un año por virtud del Real Decreto 637/2016, de 9 de diciembre, por el que se prorroga el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016 regulado por el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril (BOE de 10 de diciembre de 2016). Por lo tanto, en vigor hasta el 31 de diciembre de 2017.

El cambio de modelo iniciado con el Plan Estatal 2013-2016, se continúa con el **Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021** que mantiene la apuesta decidida por fomentar el alquiler y la rehabilitación con carácter prioritario. Destacan los siguientes aspectos:

- La incorporación del programa de ayuda a las personas objeto de desahucio de su vivienda habitual que se encuentren en situación de vulnerabilidad cuyo objeto es facilitar el disfrute de una vivienda digna y adecuada a todos aquellos que hayan sido objeto de desahucio por no poder pagar el alquiler o la cuota del préstamo hipotecario de su vivienda habitual mediante la disposición de un fondo de viviendas de las entidades financieras, la SAREB y otras entidades o particulares tenedores de viviendas.
- En materia de regeneración y renovación se mantiene y potencia el programa de fomento de la regeneración y renovación urbana y rural, con el objeto de mejorar los tejidos residenciales, recuperar conjuntos históricos, centros urbanos, barrios degradados, incluida expresamente la infravivienda y el chabolismo, y núcleos rurales.
- Se orienta de un modo particular a los jóvenes, atendiendo a la realidad social de los últimos años en la que un segmento de población joven ha sufrido con mayor intensidad el problema del paro y ha tenido y tiene mayores dificultades para acceder al mercado de trabajo. En este contexto, el Plan 2018-2021 ofrece un programa

específico cuyo principal objetivo es ayudar a que los jóvenes puedan afrontar la emancipación y la formación de nuevos hogares y acceder a una vivienda que se ajuste a sus necesidades, tanto si se opta por el alquiler como si se decide afrontar la compra de una vivienda en municipios de pequeño tamaño, entendiendo por tales, los de menos de 5.000 habitantes (población residente), de los cuales, la mayoría se encuentran en el ámbito rural.

- Afronta el reto demográfico y el fenómeno del envejecimiento. el Plan 2018-2021 lo hace, tanto en un sentido transversal a través de medidas para favorecer la accesibilidad o la eficiencia energética, como de una manera específica, a través de dos nuevos programas especialmente dirigidos a los mayores: por un lado, un programa de promoción de viviendas adecuadas a sus necesidades y requerimientos de servicios e instalaciones; y, por otro lado, un programa de ayudas para personas mayores para el pago del alquiler.

El Real Decreto 106/2018 se modificó por el **Real Decreto-ley 11/2020**, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19 y la ORDEN TMA/336/2020, de 9 de abril, por la que se incorpora, sustituye y modifican sendos programas de ayuda del plan estatal de vivienda 2018-2021, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 10, 11 y 12 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19. En este sentido, por lo que se refiere al Plan Estatal 2018/2021 se adoptan las siguientes actuaciones:

- Nuevo programa de ayudas para contribuir a minimizar el impacto económico y social del COVID-19 en los alquileres de vivienda habitual.
- Sustitución del programa de ayuda a las personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual por el nuevo programa de ayuda a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables.
- Modificación del programa de fomento del parque de vivienda en alquiler.

La pandemia provocada por la COVID-19 ha supuesto una crisis económica, social y sanitaria. La magnitud del desafío ha exigido una respuesta común a escala europea. Para dar respuesta a medio plazo, se ha puesto en marcha un ambicioso Fondo de Recuperación para

contribuir al proceso de reconstrucción de las economías en el mundo post-COVID-19, a partir de 2021.

El nuevo instrumento de recuperación Next Generation EU permitirá a España movilizar un volumen de inversión sin precedentes y, en este contexto, se aprobó el 7 de octubre de 2020 el marco general del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España, que traza la hoja de ruta para la modernización de la economía española. El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, regulado posteriormente por el **Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia**.

El componente 2 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España tiene como principal objetivo activar en España, en línea con la «Oleada de renovación para Europa» marcada por la Comisión Europea, un sector de la rehabilitación que permita generar empleo y actividad en el corto plazo y que garantice un ritmo de renovación sostenible del parque edificado en el medio y largo plazo. Como objetivo específico busca conseguir unas tasas de rehabilitación energética que permitan adelantar el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, en el marco de la Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España (ERESEE).

2.2 Los planes estatales de vivienda vigentes

2.2.1 Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, por el que se regulan los programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

En el marco del componente 2 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España, se dicta el **Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, por el que se regulan los programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia**.

Son objetivos del Real Decreto 853/2021:

1. Impulsar la implementación de la Agenda Urbana Española y, de forma específica, la actividad de rehabilitación como pieza clave en la reactivación del sector de la construcción e inmobiliario y en el cumplimiento de los compromisos europeos y nacionales en materia de energía, clima y digitalización, con una enorme potencialidad,

tanto por las condiciones de antigüedad y conservación del parque edificatorio, como por su capacidad de creación de puestos de trabajo.

2. En el marco de implementación de la Agenda Urbana, cumplimiento a través de sus programas y entre otros, de los siguientes principios clave: eficiencia energética; asequibilidad en el acceso a la vivienda; descarbonización e integración de renovables; ciclo de vida y circularidad; así como elevados niveles ambientales y de salud.
3. Lucha contra la pobreza energética: los programas de ayudas a la rehabilitación y construcción de vivienda social que desarrollan este plan atienden a la realidad económica y social de los hogares, y a sus particulares circunstancias, con especial atención a la problemática social de la pobreza energética.
4. Renovación y mejora de viviendas y entornos residenciales: el plan contempla herramientas para impulsar la rehabilitación del parque residencial edificado de comunidades autónomas y entidades locales, con vocación ejemplarizante, en aras de la reducción de consumo de energía y de las emisiones.
5. Descarbonización de la calefacción y la refrigeración: los programas de rehabilitación del plan impulsan la reducción del consumo de calefacción y refrigeración mediante actuaciones que reduzcan su demanda y mejoren el rendimiento energético de estas instalaciones fomentando la sustitución de los combustibles fósiles por energías renovables.
6. Contribuir a la digitalización del sector edificatorio en las actuaciones de rehabilitación y la promoción de vivienda en alquiler social, favoreciendo la generación de unas bases y dinámica de crecimiento y consolidación del sector que continúe en el medio y el largo plazo.
7. Contribuir al impulso de los ámbitos emblemáticos de la Unión Europea y, en particular, a la «Activación», puesta en marcha temprana de tecnologías limpias con perspectivas de futuro y aceleración del desarrollo y el uso de energías renovables y la «Renovación», para la mejora de la eficiencia energética de los edificios públicos y privados.
8. Generar el modelo de gestión del agente rehabilitador y fomentar la agrupación de los distintos servicios para la ejecución de las rehabilitaciones a través de un único agente o gestor, modelo «llave en mano».

Además, con objeto de avanzar en el cumplimiento de los objetivos de rehabilitación de edificios, necesarios para alcanzar los retos marcados en materia de energía y clima, y como parte del desarrollo del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España, se

aprueba la **Ley 10/2022, de 14 de junio, de medidas urgentes para impulsar la actividad de rehabilitación edificatoria en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia**. De esta Ley debemos destacar dos cuestiones de orden fiscal:

1. Se modifica la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio, para introducir tres nuevas deducciones temporales en la cuota íntegra estatal del Impuesto aplicables sobre las cantidades invertidas en obras de rehabilitación que contribuyan a alcanzar determinadas mejoras de la eficiencia energética de la vivienda habitual o arrendada para su uso como vivienda con arreglo a la legislación sobre arrendamientos urbanos, de modo que su destino primordial sea satisfacer la necesidad permanente de vivienda del arrendatario, y en los edificios residenciales, acreditadas a través de certificado de eficiencia energética.
2. No se integrarán en la base imponible del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas las ayudas concedidas en virtud de los distintos programas establecidos en el Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre.

2.2.2 Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025.

Por último, en cuanto al **Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025**.

La irrupción de los fondos europeos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en el ámbito del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España destinados prioritariamente a la rehabilitación en términos de sostenibilidad y mejora de la eficiencia energética de nuestras viviendas y de sus entornos tanto urbanos como rurales, y su coincidencia cronológica recomienda que el nuevo plan estatal de vivienda (Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025) centre sus esfuerzos en facilitar el acceso a la vivienda mediante ayudas al alquiler a los ciudadanos vulnerables y en determinados supuestos como medida a corto plazo y en propiciar de forma estructural y a medio plazo el incremento del parque público de vivienda y del parque de vivienda en alquiler asequible o social, también en entornos rurales donde la disponibilidad de vivienda es escasa, sin perjuicio de la ayuda a la construcción de viviendas en alquiler social en edificios energéticamente eficientes que

también se incorpora en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España que actuará de forma determinante y complementaria.

3. POLÍTICA DE VIVIENDA EN ALQUILER

3.1 Análisis de la situación del mercado del alquiler en España

En los últimos años, el incremento de la demanda de vivienda en régimen de alquiler ha venido acompañado de un fenómeno estructural relevante: el traslado de la demanda de vivienda de compra hacia el arrendamiento por parte de los colectivos con menor capacidad económica. Esta tendencia responde, en gran medida, a las restricciones que encuentran estos grupos en el acceso al crédito hipotecario, así como a las condiciones actuales del mercado laboral.

A pesar de haberse producido en un entorno macroeconómico relativamente favorable — caracterizado por una mejora de los indicadores generales de empleo y un aumento de la renta disponible per cápita—, esta evolución no ha sido homogénea entre todos los segmentos de población. Aquellos con menor nivel de cualificación, así como los jóvenes con escasa experiencia profesional, continúan sufriendo elevadas tasas de desempleo, mayor proporción de empleos a tiempo parcial y, en general, condiciones laborales más precarias. De hecho, la tasa de empleo de los jóvenes españoles de entre 15 y 29 años en el año 2022 apenas alcanzaba el 39,6 %, mientras que la media en el conjunto de la zona euro se situaba en el 49,7 %, lo que pone de manifiesto una brecha laboral significativa.

En paralelo, aunque los salarios de los jóvenes han experimentado una mejora en términos nominales durante los últimos años —con un crecimiento acumulado cercano al 25 % entre 2015 y 2022 en el grupo de edad comprendido entre los 16 y los 34 años—, esta evolución salarial no ha sido suficiente para compensar el aumento de los precios en el mercado inmobiliario. Durante ese mismo periodo, el precio medio de la vivienda en propiedad se encareció un 42 %, de acuerdo con el Índice de Precios de Vivienda (IPV), y el coste medio del alquiler creció también de manera significativa, tanto a nivel general (con un incremento del 28,5 %) como, especialmente, en las grandes ciudades, que concentran buena parte del crecimiento del empleo.

Como resultado, los jóvenes se enfrentan a un acceso cada vez más difícil a la vivienda, viéndose obligados a destinar una proporción creciente de sus ingresos al pago del alquiler. Este mayor esfuerzo económico para cubrir las necesidades habitacionales refleja una

combinación de factores: ingresos relativamente bajos, mayor inseguridad en el empleo y un entorno de bajo crecimiento de la productividad.

A todo ello se suma el hecho de que, tras la crisis financiera de 2008, las entidades bancarias han adoptado criterios más conservadores a la hora de conceder hipotecas. Desde 2014, el valor medio de la ratio entre el importe del préstamo hipotecario y el precio de la vivienda (conocida como loan-to-price o LTP) se ha mantenido en torno al 80 %, muy por debajo de los niveles alcanzados en los años anteriores a la crisis, cuando se superaban con frecuencia ratios del 100 %. En 2023, esta ratio se redujo incluso hasta el 75 %. Por su parte, la relación entre el importe del préstamo y el valor de tasación de la vivienda (loan-to-value o LTV) también mostró una tendencia descendente, situándose alrededor del 65 % en 2023. Además, se ha restringido notablemente la concesión de préstamos con un alto nivel de riesgo: aquellos cuyo importe supera el 80 % del valor de tasación de la vivienda representaban ya menos del 10 % del total en ese año.

Este conjunto de condiciones, más estrictas desde el punto de vista financiero, ha dificultado de manera notable el acceso a la propiedad para los sectores con menos recursos y menor capacidad de ahorro. Por tanto, estos colectivos han desplazado progresivamente su demanda hacia el alquiler, lo cual se ha intensificado en los últimos años entre la población joven y en aquellas zonas del territorio nacional donde el precio de la vivienda ha crecido más rápidamente que los ingresos de los hogares recién constituidos.

En estas áreas de alta presión inmobiliaria, muchas personas jóvenes carecen tanto del ahorro previo necesario para afrontar una entrada hipotecaria como de ingresos suficientes para asumir una cuota mensual en condiciones de prudencia financiera. El endurecimiento de las condiciones de acceso al crédito, sumado al incremento de los tipos de interés que ha acompañado el giro en la política monetaria desde finales de 2021, ha terminado por reforzar la tendencia hacia el alquiler como única alternativa viable de acceso a la vivienda para estos sectores de población. Esta situación ha sido especialmente notoria durante los años 2022 y 2023, cuando la financiación hipotecaria se ha vuelto más cara y restrictiva, lo que ha generado una presión adicional sobre el ya limitado mercado del alquiler, incrementando aún más la demanda de este tipo de vivienda por parte de los colectivos con menores ingresos.¹⁴

¹⁴ Khametshin, D., Rodríguez, D. L., & García, L. P. (2024). El mercado del alquiler de vivienda residencial en España: evolución reciente, determinantes e indicadores de esfuerzo. En *Documento Ocasional/Documento Ocasional - Banco de España*. <https://doi.org/10.53479/37872>

3.1.1 La legislación de arrendamientos urbanos: ¿Una norma muy tuitiva en favor del arrendatario?

La regulación actual de los arrendamientos urbanos se contiene en la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamiento Urbanos. Su objetivo principal era el de coadyuvar a potenciar el mercado de los arrendamientos urbanos como pieza básica de una política de vivienda orientada por el mandato constitucional consagrado en el artículo 47, de reconocimiento del derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

La consecución de este objetivo exigía una modificación normativa que permitiera establecer un equilibrio adecuado en las prestaciones de las partes, y aunque es evidente que el cambio normativo por sí mismo no constituye una condición suficiente para potenciar la oferta en este sector, sí es una condición necesaria para que ello se produzca.

La regulación sustantiva del contrato de arrendamiento parte de una clara diferenciación de trato entre los arrendamientos de vivienda y los destinados a cualquier otro uso distinto del de vivienda, por entender que las realidades económicas subyacentes son sustancialmente distintas y merecedoras, por tanto, de sistemas normativos disímiles que se hagan eco de esa diferencia. En este sentido, al mismo tiempo que se mantiene el carácter tuitivo de la regulación de los arrendamientos de vivienda, se opta en relación con los destinados a otros usos por una regulación basada de forma absoluta en el libre acuerdo de las partes.

La Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamiento Urbanos sufrió una importante modificación por virtud de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas. Esta Ley tenía el objetivo fundamental de flexibilizar el mercado del alquiler para lograr la necesaria dinamización de este, por medio de la búsqueda del necesario equilibrio entre las necesidades de vivienda en alquiler y las garantías que deben ofrecerse a los arrendadores para su puesta a disposición del mercado arrendaticio. Tal objetivo se buscó mediante la modificación de un conjunto de preceptos de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, que supuso la actuación sobre los siguientes aspectos fundamentales: por una parte, el régimen jurídico aplicable, reforzando la libertad de pactos y dando prioridad a la voluntad de las partes, en el marco de lo establecido en el título II de la Ley. Por otra, la duración del arrendamiento, reduciéndose de cinco a tres años la prórroga obligatoria y de tres a uno la prórroga tácita, con objeto de dinamizar el mercado del alquiler y dotarlo de mayor flexibilidad. De esta forma,

arrendadores y arrendatarios podrán adaptarse con mayor facilidad a eventuales cambios en sus circunstancias personales.

La Ley 29/1994 sufrió una pequeña modificación en cuanto a la actualización de la renta se refiere, por virtud de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española.

El siguiente hito en esta evolución fue el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler. Los aspectos fundamentales son los siguientes:

- Se recuperan los plazos establecidos con anterioridad a la reforma liberalizadora operada por la Ley 4/2013, de 4 de junio. De esta manera, se amplía el plazo de prórroga obligatoria de los contratos de arrendamiento de vivienda de 3 a 5 años (o 7 años si el arrendador es persona jurídica). Es decir, aumenta el plazo legal mínimo en el que el inquilino puede permanecer en la vivienda arrendada.
- Se amplía el plazo de prórroga tácita de 1 a 3 años. Se trata del plazo temporal por el que se amplía el contrato una vez transcurrido el periodo de prórroga obligatoria, en el caso de que el arrendador o el arrendatario no manifiesten su voluntad de no renovarlo.

En todo caso, los contratos de arrendamiento sometidos a la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, celebrados con anterioridad a la entrada en vigor de este real decreto-ley, continuarán rigiéndose por lo establecido en el régimen jurídico que les era de aplicación. Sin perjuicio de ello, cuando las partes lo acuerden y no resulte contrario a las previsiones legales, los contratos preexistentes podrán adaptarse al régimen jurídico establecido en este real decreto-ley.

Por su parte, el art. 46 del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania establece una limitación extraordinaria de la actualización anual de la renta de los contratos de arrendamiento de vivienda, confirmada y modificada por la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

Como se puede apreciar en esta evolución normativa, nos encontramos ante el juego dicotómico entre la autonomía de la voluntad de las partes y, por ello, menor presencia del legislador en la relación jurídica arrendador y arrendatario o, por el contrario, en una

regulación potente, intervencionista, en favor del desvalido arrendatario, de carácter tuitiva, de carácter heterónoma.

¿Se debe flexibilizar al máximo o se debe regular al máximo?, es la cuestión que se debate en esta sociedad española polarizada. Quizás, en el justo término está la virtud. El propietario, arrendador, debe tener garantías y seguridad jurídica a la hora de sacar al mercado su vivienda y también, por supuesto, el arrendatario, inquilino, debe tener los derechos para garantizarle una estabilidad en todos los sentidos.

La regulación deberá consensuar ambos criterios desde planteamientos objetivos y pensando en el interés general.

3.1.2. La rigidez estructural de la oferta de vivienda en alquiler

Durante los últimos años, el mercado del alquiler ha experimentado una notable expansión de la demanda, impulsada por factores como el cambio en las preferencias residenciales, el encarecimiento del acceso a la propiedad o el crecimiento de hogares unipersonales y de movilidad laboral. Sin embargo, este incremento de la demanda se ha desarrollado en un contexto marcado por una notable **inflexibilidad de la oferta**, especialmente en lo que se refiere a la vivienda de nueva construcción.

Desde el año 2021, la cantidad de viviendas finalizadas anualmente se ha mantenido en cifras relativamente estables, en torno a las 90.000 unidades. Esta cantidad resulta claramente insuficiente si se compara con el ritmo de creación de nuevos hogares, así como con la presión adicional derivada de la demanda por parte de ciudadanos extranjeros no residentes. Esta descompensación ha generado un **desequilibrio estructural** que ha obligado a cubrir el déficit de vivienda disponible a través del parque de viviendas usadas (Banco de España, 2024).

Existen diversos factores que explican esta escasa respuesta del mercado inmobiliario en el ámbito de la vivienda nueva. En primer lugar, destaca la **limitada disponibilidad de suelo finalista** (es decir, suelo ya urbanizado y listo para edificar), especialmente en los entornos urbanos más dinámicos. A ello se suma el **aumento sostenido de los costes de construcción**, debido tanto al encarecimiento de los materiales como a la escasez de mano de obra especializada en determinadas ramas del sector. Además, las inversiones destinadas

a la transformación y adquisición de suelo urbanizable han sido insuficientes, lo que ha restringido la capacidad de expansión de la oferta residencial.

Una muestra clara de este fenómeno es la relación inversa observada entre el aumento acumulado de los precios de alquiler entre 2015 y 2022 en las principales ciudades españolas y la disponibilidad potencial de suelo edificable en dichos territorios. Esta correlación pone de relieve el **papel determinante del suelo urbanizado** en la formación de precios en el mercado del alquiler.

Ante esta situación, la oferta de vivienda en alquiler ha debido recurrir en gran medida a la movilización de **viviendas de segunda mano** y a la **reconversión de segundas residencias en viviendas principales**. Sin embargo, este proceso se ha visto limitado por varias dificultades: la creciente falta de viviendas en alquiler que respondan a las expectativas de los hogares en zonas urbanas de alta demanda, la escasa capacidad del parque existente para ser rehabilitado de forma adecuada, y la progresiva derivación de la oferta hacia **usos alternativos de la vivienda**, como el alquiler turístico, el alquiler por habitaciones o el alquiler de temporada.

Estas modalidades alternativas han ganado un peso creciente en el mercado de alquiler en los últimos años. En particular, el **alquiler de temporada**, cuya duración oscila entre uno y once meses, ha experimentado un crecimiento acelerado, con un aumento interanual del 55 % en su oferta a mediados de 2024, según los principales portales inmobiliarios. Al mismo tiempo, la **oferta de vivienda en alquiler residencial tradicional** se habría reducido más de un 15 % en ese mismo periodo. En consecuencia, el alquiler de temporada representa ya cerca del 13 % del total de viviendas ofertadas en régimen de alquiler, alcanzando proporciones superiores al 40 % en municipios como Barcelona, y superiores al 30 % en ciudades como San Sebastián.

De forma paralela, el **arrendamiento de habitaciones** también ha cobrado fuerza, con un crecimiento superior al 40 % interanual en el primer trimestre de 2024. Esta opción resulta especialmente relevante en grandes ciudades como Madrid, Barcelona y València, donde se concentra cerca del 60 % de esta modalidad de alquiler. La elección de estas fórmulas por parte de los propietarios se explica, en gran parte, por las **mayores rentabilidades**

esperadas y por un **marco normativo más laxo**, lo que ha incentivado el desvío de inmuebles desde el alquiler residencial convencional hacia estas otras modalidades.

En este escenario, el **alquiler turístico** mantiene una presencia relativamente modesta en términos agregados, pero su peso es considerable en zonas específicas. A principios de 2024, se estimaban unas 350.000 viviendas destinadas al alquiler turístico, lo que representa aproximadamente un 1,8 % del total de viviendas principales y alrededor de un 10 % del mercado del alquiler residencial. Sin embargo, este tipo de alquiler está muy concentrado en zonas turísticas y en los centros históricos de grandes ciudades. Así, se han identificado porcentajes muy elevados de vivienda turística sobre el total de viviendas en alquiler en municipios como Marbella, Málaga o Elche, y en zonas urbanas del norte peninsular como Vigo, Gijón o Santander, donde incluso pueden superar el 20 %. En áreas centrales de ciudades como Sevilla, se estima que existen hasta 1,5 veces más viviendas turísticas que viviendas destinadas al alquiler residencial.

La literatura económica ha señalado que, en aquellas áreas donde el alquiler turístico ha sustituido al uso residencial, se produce un impacto al alza sobre los precios del mercado inmobiliario, contribuyendo a reforzar las dinámicas especulativas.

A pesar de todos estos obstáculos, el **parque de viviendas en alquiler propiedad de personas físicas** ha logrado crecer de manera sostenida durante la última década. Este crecimiento ha sido posible gracias a la reorientación del uso de viviendas ya existentes y a una mayor inversión privada en vivienda para arrendar. Se estima que entre 2012 y 2022 se han incorporado al mercado unas 100.000 viviendas anuales en régimen de alquiler habitual, propiedad de particulares.¹⁵

En consecuencia, el perfil del arrendador en España sigue estando muy marcado por la presencia de **propietarios individuales**, que representan más del 90 % de las viviendas arrendadas a precio de mercado en 2021. Por el contrario, las sociedades mercantiles y otros operadores institucionales apenas gestionan un 8 % del parque de alquiler habitual. Estas

¹⁵ Khametshin, D., Rodríguez, D. L., & García, L. P. (2024). El mercado del alquiler de vivienda residencial en España: evolución reciente, determinantes e indicadores de esfuerzo. En *Documento Ocasional/Documento Ocasional - Banco de España*. <https://doi.org/10.53479/37872>

cifras se han calculado a partir de la combinación de diversas fuentes tributarias y catastrales, aunque pueden variar respecto a otras estimaciones basadas en los registros de fianzas.

3.1.3. *El fenómeno OKUPA*

La ocupación ilegal de viviendas, comúnmente conocida como "fenómeno okupa", se ha convertido en un asunto central en el debate social, político y mediático sobre la vivienda en España. Este fenómeno, que tradicionalmente se ha vinculado a situaciones de vulnerabilidad habitacional, ha ido adquiriendo nuevas formas y connotaciones, hasta el punto de polarizar tanto la opinión pública como la acción institucional.

Según el informe del *Institut Cerdà* (2023), el fenómeno muestra signos de cronificación: pese a que el número de ocupaciones ha descendido desde 2016 —pasando de 87.600 a 78.800 familias—, la persistencia de este problema revela su complejidad estructural. Se constata, además, que la ocupación se concentra principalmente en viviendas pertenecientes a entidades financieras y grandes tenedores —entre el 75 % y el 80 % de los casos—, mientras que las ocupaciones de viviendas de pequeños propietarios se mantienen en cifras minoritarias y puntuales.

En paralelo, ha cobrado fuerza el concepto de “inquiocupación”, que describe la situación en la que un arrendatario permanece en el inmueble tras dejar de pagar el alquiler, aunque el concepto haya irrumpido recientemente en el lenguaje mediático e inmobiliario, el problema que describe —la permanencia del arrendatario tras el impago del alquiler— no es nuevo, y ha acompañado a los contratos de arrendamiento desde sus orígenes. Sin embargo, lo novedoso no es tanto el hecho como el modo en que se presenta: se trata de una reinterpretación del inquilino moroso, que adquiere nuevas connotaciones en un contexto social marcado por el miedo a la ocupación ilegal y la hegemonía de la cultura de la propiedad.

A ello se suma la dificultad para medir el alcance real del fenómeno, debido a la falta de una definición clara que permita identificarlo en las estadísticas oficiales. Tal como han señalado diversas fuentes judiciales, una posible vía para aproximarse a la magnitud del fenómeno es el análisis de las resoluciones judiciales estimatorias —totales o parciales— dictadas a favor de los arrendadores en procedimientos por impago de renta o fianza. En este sentido, los datos del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) muestran una tendencia descendente: las sentencias estimatorias pasaron de 14.514 en 2021 a 13.503 en 2022, y a 10.805 en 2023. En cuanto a 2024, los datos disponibles de los tres primeros trimestres registran 7.560 resoluciones, una cifra inferior a las 7.823 del mismo periodo del año anterior. Por tanto, las

cifras no indican una expansión descontrolada del fenómeno, sino más bien un descenso sostenido.

En esta misma línea, el informe elaborado por el Instituto de Investigación Urbana de Barcelona (IDRA) desmiente la idea de que exista un problema generalizado de impagos por parte de los inquilinos. Según este estudio, únicamente el 8,5 % de los arrendatarios han tenido retrasos en el pago del alquiler en algún momento, con cifras ligeramente superiores en Madrid (9,8 %) y menores en Barcelona (7,2 %). Este dato resulta especialmente relevante si se considera que una parte significativa de los inquilinos destina un porcentaje de sus ingresos superior al recomendado al pago del alquiler y que, además, cerca de la mitad se encuentra en situación de pobreza severa relativa. A pesar de ello, la vivienda sigue siendo una prioridad en sus gastos, lo que demuestra un alto grado de cumplimiento en las obligaciones contractuales. Esta evidencia empírica contribuye a desmontar el discurso alarmista en torno a la llamada “inquietud” y cuestiona su presentación como una amenaza creciente para los propietarios, alejándose así del relato que con frecuencia se difunde en el ámbito político y mediático.

A pesar de ello, algunas plataformas y actores políticos han difundido estimaciones no contrastadas que sobredimensionan el problema. La Plataforma de Afectados por la Ocupación, por ejemplo, ha cifrado en más de 61.000 los casos de “inquietud” en 2023, basándose en una extrapolación discutible de llamadas recibidas. Estas cifras han sido utilizadas como referencia por representantes del Partido Popular, que han difundido datos contradictorios y sin respaldo empírico claro. Así, se han llegado a citar 80.000 casos —una cifra confundida con la ocupación general— o 25.000 anuales, sin aclarar su procedencia. Además, se han incluido bajo esta categoría realidades diversas como subarriendos ilegales o usos ilícitos del inmueble, lo que contribuye a diluir el concepto y dificultar aún más su medición precisa.

En este contexto, el papel de la percepción social es crucial. La encuesta de 40dB para la Cadena SER y El País revela un profundo desajuste entre realidad y percepción. En 2023, las ocupaciones afectaron al 0,057 % del parque total de viviendas (15.289 de un total de 26,6 millones), lo que se traduce en apenas 5,7 personas afectadas por cada 10.000 habitantes. Sin embargo, el 18 % de los encuestados cree que “nadie está a salvo de una ocupación”, y el 51,3 % estima que el fenómeno afecta a la mitad de la población. Esta percepción lo multiplica hasta 893 veces respecto a su incidencia real.

A esta complejidad se suma una frecuente confusión terminológica que enturbia el debate. En muchas ocasiones, se mezcla el concepto de usurpación con el de allanamiento de morada, cuando en realidad se trata de figuras jurídicas distintas. Mientras que la ocupación de viviendas vacías sin uso habitual se tipifica como usurpación (art. 245 CP) y se considera un delito leve (salvo si se hubiera llevado a cabo con violencia e intimidación), la entrada sin autorización en una vivienda habitual o una segunda residencia sin su consentimiento se califica como allanamiento (art. 202 CP), un delito más grave. Esta última conducta, además, es muy poco frecuente en la práctica judicial. Así lo muestran los datos del INE, que reflejan una disminución de más del 30 % en las condenas por allanamiento de morada en la última década, pasando de 315 en 2013 a 218 en 2023, con un mínimo histórico de 185 sentencias en 2020. Los especialistas subrayan que ni siquiera durante la pandemia, cuando se temía un repunte por la crisis económica, se produjo un aumento de estos casos, debido en parte a las restricciones de movilidad impuestas por el confinamiento.

Este contraste entre realidad y percepción tiene implicaciones claras en la formulación de políticas públicas: puede inducir a respuestas normativas más punitivas o restrictivas, desatendiendo las causas estructurales del problema —como la escasez de vivienda asequible o el retraso en el acceso a alternativas habitacionales por parte de los servicios sociales—. Además, la *sobrerrepresentación* del fenómeno en el debate político puede invisibilizar otras formas más extendidas de exclusión residencial, como el *sinhogarismo*, el *hacinamiento* o el *alquiler abusivo*.

En este contexto, es importante resaltar que **el propio informe del Institut Cerdà advierte sobre la polarización del debate público y la utilización política del fenómeno**, lo que, en lugar de favorecer su gestión, tiende a bloquearla. Cuando la ocupación se convierte en un símbolo ideológico, se pierde la oportunidad de diseñar políticas racionales, proporcionadas y centradas en las verdaderas necesidades habitacionales de la población.

En conclusión, el fenómeno okupa debe ser analizado con rigor y perspectiva. Si bien existen casos problemáticos que generan preocupación vecinal y costes públicos significativos, **la mayoría de las ocupaciones responden a la falta de alternativas reales de acceso a la vivienda**, especialmente entre los colectivos más vulnerables. La desproporción entre la realidad estadística y la percepción social debe alertar a los responsables políticos sobre los riesgos de legislar bajo presión mediática o populista. En lugar de respuestas punitivas generalizadas, **se requieren políticas integrales que refuercen el parque de vivienda**

pública, aceleren los procesos de adjudicación y mejoren los mecanismos de mediación y prevención del conflicto. No obstante, también debe reconocerse que la percepción de inseguridad jurídica y de indefensión ante fenómenos como la morosidad o la ocupación ilegal puede generar en muchos pequeños propietarios una sensación de vulnerabilidad que los lleve a tomar decisiones orientadas a evitar riesgos: mantener las viviendas vacías, destinarlas al alquiler turístico o de temporada, o incluso venderlas. En este sentido, el miedo —más que la experiencia directa o los datos objetivos— puede actuar como un potente factor disuasorio del alquiler residencial de larga duración, especialmente entre quienes carecen de recursos económicos o asesoramiento suficiente para afrontar los posibles conflictos derivados de la relación arrendaticia. Esta retirada de la oferta no hace sino agravar los problemas de escasez en el mercado del alquiler, incrementando la presión sobre los precios y dificultando aún más el acceso a la vivienda en las zonas de mayor demanda. Por tanto, cualquier estrategia que pretenda afrontar el fenómeno de la ocupación debe combinar la protección del derecho a la vivienda con garantías suficientes para los arrendadores, de forma que se fomente una oferta estable y accesible que contribuya a la cohesión social y a la funcionalidad del sistema de vivienda.

3.1.4 La suspensión de los desahucios: alcance, límites e impacto sobre los arrendadores

En el marco de las políticas públicas adoptadas para paliar los efectos sociales de la crisis sanitaria provocada por el COVID-19, una de las medidas más significativas adoptadas durante la pandemia en materia de vivienda fue la suspensión de los desahucios y lanzamientos judiciales de personas y familias en situación de vulnerabilidad. Esta medida fue introducida inicialmente por el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, y se ha prorrogado en diversas ocasiones en atención a la persistencia de contextos de precariedad habitacional. La última ampliación ha sido recogida en el Real Decreto-ley 1/2025, de 28 de enero, que extiende su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2025.

Según algunos sectores, la medida se habría concebido como una fórmula de contención frente a situaciones de exclusión residencial, aunque se señala que su implementación ha generado efectos colaterales en diversos ámbitos. En este sentido, se ha argumentado que, en determinados casos, los propietarios de inmuebles afectados por la suspensión de los procedimientos no han podido percibir las rentas pactadas ni recuperar el uso de sus propiedades durante el tiempo en que estuvo en vigor la paralización judicial. Estas voces apuntan especialmente al impacto que ello tendría sobre los pequeños arrendadores, quienes, en determinadas circunstancias, podrían depender de los ingresos del alquiler para afrontar

necesidades personales o familiares. Asimismo, se sostiene que, aunque la normativa no exime del cumplimiento de las obligaciones contractuales, la suspensión de los procedimientos podría derivar en dificultades prácticas para el cobro efectivo de las rentas impagadas.

Consciente de ello, el legislador incorporó un mecanismo compensatorio a través del Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, que reconoce a los arrendadores y propietarios el derecho a solicitar una compensación económica, cuya cuantía se fija en función del precio medio del alquiler en la zona según los índices de referencia oficiales, al que se suman los gastos corrientes que el propietario haya tenido que asumir durante el periodo de ocupación³. El RDL 1/2025 amplía hasta el 31 de enero de 2026 el plazo para solicitar dicha compensación, reforzando el marco normativo de equilibrio entre el derecho a la vivienda y la protección de la propiedad privada.

A su vez, ciertas fuentes afines a esta propuesta apuntan que la aplicación efectiva de la medida presenta limitaciones importantes. Por un lado, los criterios para que una persona o unidad familiar sea considerada vulnerable son estrictos, lo que deja fuera a un número considerable de personas en situación de riesgo. Por otro lado, la suspensión del desahucio no es automática, sino que queda sujeta a la valoración del órgano judicial competente, lo que ha derivado en situaciones dispares: incluso cuando se acredita formalmente la vulnerabilidad, hay casos en los que el desalojo se ha ejecutado.

Asimismo, el Tribunal Supremo ha reafirmado su doctrina sobre la naturaleza temporal de estas suspensiones. En su sentencia del 12 de diciembre de 2024, el Alto Tribunal recuerda que las medidas de paralización de desahucios por razones de vulnerabilidad no son indefinidas, sino que están condicionadas a que el afectado solicite expresamente sucesivas prórrogas, demostrando en cada caso que subsisten las circunstancias que motivaron la medida inicial. Esta interpretación se fundamenta en otra sentencia previa, la 1417/2024, de 28 de octubre, en la que el Supremo señala que la continuidad de la suspensión requiere cumplir ciertos requisitos legales —como la situación de especial vulnerabilidad y la falta de acceso a una alternativa habitacional adecuada—, los cuales no se consideran permanentes, sino susceptibles de cambiar con el tiempo. El Tribunal advierte, por ejemplo, que una mejora en la situación económica, una reducción de las cargas familiares o cambios en la estructura de la unidad familiar podrían justificar el levantamiento de la suspensión. En el caso concreto enjuiciado, el Supremo dio la razón a una empresa que pretendía ejecutar un

lanzamiento, al considerar que la persona afectada no había solicitado una nueva prórroga ni probado la persistencia de las condiciones exigidas por la ley, por lo que carecía de título válido para permanecer en la vivienda.

En términos cuantitativos, según datos aportados por distintas fuentes políticas, más de 60.000 familias habrían evitado el desahucio en los últimos años gracias a estas medidas. No obstante, los desalojos siguen produciéndose a diario, de hecho, los datos del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) correspondientes al segundo trimestre de 2024 revelan que se practicaron 7.850 lanzamientos judiciales, un 7,8% más que en el mismo periodo del año anterior, de los cuales 5.874 se debieron al impago de alquileres.

Por lo tanto, aunque la proporción de suspensiones dentro del total de procedimientos no resulta especialmente elevada, el impacto de la medida ha sido objeto de análisis desde diferentes enfoques. En determinados sectores se ha planteado que la percepción de inseguridad jurídica podría influir en la decisión de algunos propietarios a la hora de ofertar inmuebles en el mercado del alquiler, mientras en otros, entienden que su impacto económico general es positivo, ya que la lucha contra la exclusión social, tiene externalidades positivas para el conjunto de la sociedad al favorecer la seguridad, la paz y la cohesión social, factores fundamentales para favorecer el desarrollo y el crecimiento económico.

Bajo mi punto de vista, pese a que las cifras oficiales apuntan a una incidencia baja tanto de las ocupaciones como de los casos de arrendatarios morosos que se niegan a abandonar la vivienda —y además muestran una tendencia decreciente—, la narrativa dominante en medios de comunicación y en ciertos discursos políticos ha contribuido a construir una imagen sobredimensionada del riesgo que, en muchos casos, no se corresponde con la realidad. Esta percepción de inseguridad jurídica y de indefensión ante la morosidad o la ocupación ilegal puede generar en el pequeño propietario una sensación de vulnerabilidad que le lleve a optar por alternativas menos arriesgadas: mantener la vivienda vacía, recurrir a alquileres de temporada o turísticos, o incluso vender el inmueble.

Desde esta perspectiva, el miedo, más que los hechos objetivos, puede convertirse en un desincentivo para el alquiler residencial de larga duración, especialmente entre quienes no cuentan con los recursos ni con la capacidad de afrontar los costes económicos y emocionales de un procedimiento judicial. Paradójicamente, este retraimiento de la oferta no hace sino

agravar la escasez de vivienda en alquiler, especialmente en las zonas de mayor demanda, lo cual acaba afectando tanto a la accesibilidad como a los precios del mercado.

No obstante, es fundamental reconocer que el problema más importante no es la ocupación en sí misma, sino el acceso a una vivienda digna y asequible para amplios sectores de la población. La falta de alternativas habitacionales reales y la insuficiencia del parque público de vivienda son los motores estructurales que alimentan tanto la ocupación como otras formas de exclusión residencial. Por ello, centrar el debate y la acción exclusivamente en el fenómeno okupa puede distraer la atención de las verdaderas causas del problema y limitar la eficacia de las políticas públicas.

En definitiva, la sobrerrepresentación mediática del fenómeno —sin una base empírica robusta— puede estar contribuyendo, de forma indirecta pero muy efectiva, a que muchos propietarios duden a la hora de alquilar su vivienda. Esto evidencia la necesidad de políticas públicas que, además de proteger a los arrendadores frente a situaciones de impago o uso fraudulento del inmueble, se basen en datos contrastados y eviten legislar al calor de alarmas sociales infundadas. Solo desde un enfoque equilibrado y racional será posible recuperar la confianza de los propietarios y garantizar el acceso efectivo a la vivienda en régimen de alquiler.

3.2. Análisis de las medidas adoptadas para la mejora del mercado del alquiler.

3.2.1 Las declaraciones de zonas de mercado residencial tensionado: ¿una herramienta eficaz?

Uno de los elementos más novedosos introducidos por la **Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda**, es la posibilidad de declarar zonas como **mercado residencial tensionado**. Esta figura jurídica permite a las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos identificar áreas geográficas donde el acceso a la vivienda en alquiler presenta especiales dificultades debido al desajuste entre la oferta existente y la demanda, y habilita a las administraciones competentes para aplicar una serie de **medidas de contención de precios y prioridad de actuación pública**.

Para que una zona pueda ser considerada tensionada, la Ley exige que se cumpla, al menos, **uno de los siguientes requisitos**:

- Que el coste medio de la hipoteca o del alquiler más los suministros básicos supere el 30 % de la renta media de los hogares en la zona.
- Que el precio de compra o alquiler haya experimentado un crecimiento acumulado superior al 3 % anual en los cinco años anteriores, muy por encima del incremento medio de la renta en ese mismo período.

Una vez declarada una zona como tensionada, se permite, entre otras cosas, **limitar la actualización anual de rentas** de los contratos existentes y **establecer un precio máximo para nuevos contratos**, siempre que el propietario tenga la condición de “gran tenedor” (poseedor de más de 10 viviendas o superficie superior a 1.500 m² destinados a uso residencial). Además, se refuerzan las obligaciones de información para los arrendadores y se contempla la posibilidad de establecer **planes específicos de actuación pública** en dichas áreas.

No obstante, esta herramienta ha generado un intenso debate. Por un lado, se reconoce su **potencial para moderar los precios** en zonas de alta presión, proteger a los inquilinos más vulnerables y ganar tiempo para que la política de oferta dé sus frutos. Por otro, se le reprocha el **riesgo de reducir la oferta** de vivienda en alquiler si los propietarios optan por retirar sus inmuebles del mercado ante una rentabilidad limitada o mayor inseguridad jurídica. También se advierte que, en ausencia de un parque público amplio, estas medidas pueden ser insuficientes o incluso contraproducentes si no se acompañan de intervenciones estructurales sobre el lado de la oferta.

En la práctica, la eficacia de estas declaraciones dependerá en gran medida de su **aplicación por parte de las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos**, algunos de los cuales han mostrado reticencias por considerar que puede interferir con sus competencias o producir efectos no deseados. En este sentido, Cataluña ha sido una de las comunidades autónomas que ha ejercido con mayor contundencia esta facultad, al haber declarado 140 municipios como zonas tensionadas. Coincidiendo con el primer aniversario de la entrada en vigor de dicha medida, el Govern de la Generalitat ha publicado los datos oficiales relativos a los tres primeros trimestres de aplicación (de abril a diciembre de 2024), los cuales permiten una primera evaluación de sus efectos.

Las cifras, obtenidas a partir de las fianzas depositadas por los arrendadores en el Instituto Catalán del Suelo (Incasòl), revelan una reducción del precio medio del alquiler en los municipios afectados. En concreto, se ha producido un descenso del 3,7 %, al pasar de una

media mensual de 911 euros a 878 euros. En el caso de la ciudad de Barcelona, la caída ha sido aún más pronunciada, alcanzando el 6,4 % (de 1.193 euros a 1.117 euros). Este comportamiento del mercado inmobiliario permite inferir una cierta eficacia de la regulación en términos de contención de precios en las zonas intervenidas.

Ahora bien, la declaración de zonas tensionadas también ha generado consecuencias colaterales. Una de las más significativas ha sido la notable disminución en el número de contratos de arrendamiento registrados. Aunque durante el cuarto trimestre de 2024 se mantenía la firma de aproximadamente mil contratos nuevos al mes, el saldo neto de contratos (altas menos bajas) descendió de forma considerable a partir del segundo trimestre, momento en el que comenzó la aplicación efectiva de la regulación. En términos agregados, en los municipios declarados como tensionados, dicho saldo pasó de 6.244 en el primer trimestre a 2.401 en el último, lo que representa una contracción del 61 %. En Barcelona, el descenso fue aún más acusado, pasando de un saldo positivo de 1.946 contratos a 416, es decir, una reducción cercana al 80 %. Asimismo, el volumen total de nuevos contratos de arrendamiento en los municipios regulados cayó un 21 %, al pasar de 29.648 a 23.461.

Otra manifestación derivada del marco regulador ha sido el incremento sustancial de los contratos de alquiler de temporada, es decir, aquellos de duración inferior a un año que no se encuentran sometidos a los límites establecidos en la Ley de Vivienda. Este tipo de contratos ha experimentado un crecimiento del 45 % durante 2024 en comparación con el año anterior, registrándose 4.187 contratos más, si bien se estima que estas cifras no reflejan la totalidad del fenómeno, debido al subregistro habitual de este tipo de operaciones. En términos porcentuales, los arrendamientos de temporada representan ya cerca del 15 % de los nuevos contratos formalizados.

A su vez, la otra comunidad autónoma que ha comenzado a implementar esta medida de forma significativa ha sido el País Vasco. En esta región, la aplicación práctica de la declaración de zonas tensionadas también está tomando forma, aunque con un enfoque más gradual. Según el *Informe sobre zonas tensionadas en Euskadi (abril 2025)*, elaborado por el Observatorio Vasco de la Vivienda, un total de **32 municipios vascos** cumplen al menos uno de los requisitos previstos en la Ley 12/2023, lo que afecta a más de **1,48 millones de personas**, es decir, aproximadamente el **67,3 % de la población autonómica**.

Este análisis técnico se plantea como una herramienta de referencia para que los ayuntamientos interesados puedan solicitar la declaración formal de zona tensionada, siempre

que presenten un **plan trianual de actuación** que incluya medidas concretas para fomentar la vivienda asequible.

No obstante, al igual que en otras comunidades, la declaración no es automática: requiere una iniciativa expresa por parte de los consistorios, quienes deben acompañar la solicitud con un diagnóstico propio y propuestas de actuación. Por su parte, el Gobierno Vasco ha manifestado su intención de desarrollar un **índice autonómico de precios de referencia**, aún pendiente de publicación, que permita una regulación más ajustada a las condiciones específicas del territorio. En definitiva, aunque en Euskadi la medida se encuentra aún en una fase preliminar, el sólido marco técnico establecido podría facilitar intervenciones futuras orientadas a mejorar el acceso a la vivienda en las zonas más tensionadas.

Esta experiencia incipiente refuerza la idea de que el impacto de la declaración de zonas tensionadas será necesariamente desigual en función de las decisiones políticas y técnicas que adopten las comunidades autónomas y los ayuntamientos. Mientras que Cataluña ha optado por una aplicación intensiva de la medida, con efectos ya medibles en precios y contratación, en Euskadi se avanza de forma más cautelosa, aunque con un diagnóstico robusto que puede dar lugar a actuaciones concretas en el medio plazo.

3.2.2. Promoción de vivienda en alquiler asequible y colaboración público-privada

Una de las prioridades actuales de las políticas públicas en materia de vivienda en España es el impulso de la oferta de vivienda en alquiler a precios asequibles, especialmente en aquellas zonas en las que exista una demanda muy importante. Esta necesidad responde a la creciente brecha entre oferta y demanda, que ha derivado en un aumento significativo de los precios del alquiler y en la exclusión de amplios sectores sociales del acceso a una vivienda digna. En este contexto, la promoción de nuevas viviendas destinadas al alquiler representa una herramienta fundamental, pero que exige un enfoque estructural, sostenido en el tiempo y basado en la colaboración entre el sector público y el privado.

Asimismo, una de las grandes debilidades históricas de la política de vivienda en España ha sido precisamente la escasa colaboración efectiva entre el sector público y el privado para fomentar la construcción y gestión de vivienda en alquiler asequible. Frente a otros modelos europeos en los que ambas esferas se alían en la provisión de vivienda social o intermedia, en nuestro país ha predominado un enfoque basado en la promoción pública directa o en la

subvención de la demanda, con escasos incentivos estructurales para atraer a promotores privados a este segmento.

El Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, establece un conjunto de programas de ayuda para la rehabilitación de viviendas y el incremento del parque de vivienda en alquiler social o a precio asequible. De manera particular, el Programa 6 contempla la financiación de proyectos destinados a ampliar el parque público y privado de alquiler mediante la promoción de obra nueva o la rehabilitación de inmuebles y su posterior cesión para alquiler asequible durante un periodo mínimo de 50 años.

A pesar de su valor, este programa presenta limitaciones importantes: su carácter temporal, vinculado a los fondos Next Generation EU; su escasa cobertura, con una previsión de apenas 20.000 viviendas frente a las más de 100.000 anuales necesarias (Fundación Alternativas, 2022); y la desigual ejecución territorial debida a la descentralización competencial. Sin embargo, representa una buena oportunidad si se utiliza como palanca para reactivar suelos públicos infrautilizados, atraer inversión responsable y consolidar una política de vivienda pública a medio y largo plazo.

La colaboración público-privada puede adoptar múltiples formas, entre las que destacan:

- Cesión de suelo público en derecho de superficie a largo plazo (50-75 años) para que promotores privados construyan y gestionen viviendas destinadas al alquiler a precio limitado.
- Subvenciones o ayudas directas a la promoción de vivienda en alquiler asequible, reduciendo los costes de inversión inicial.
- Exenciones o bonificaciones fiscales (impuesto de sociedades, IBI, ICIO).
- Participación conjunta en fórmulas de coinversión o sociedades mixtas.
- Programas concertados con fundaciones, cooperativas o entidades sociales para colectivos vulnerables.

Para que esta vía se consolide como un pilar de la política de vivienda, se requiere una planificación a largo plazo, un marco jurídico estable y atractivo para los inversores, así como una estrategia clara de movilización de suelo público. Los contratos y licitaciones deben garantizar un equilibrio entre rentabilidad razonable para el promotor y acceso asequible para

los ciudadanos, evitando prácticas especulativas y asegurando el control público sobre el destino de estas viviendas.

Modelos como la cesión de suelo público a promotores privados con obligación de mantener los alquileres por debajo de determinados umbrales ya se han implementado con éxito en otras ciudades europeas (Fernández & Pareja-Eastaway, 2021). Asimismo, las cooperativas en cesión de uso o las iniciativas del tercer sector pueden jugar un papel relevante si se les facilita acceso a suelo y financiación.

En conclusión, el RD 853/2021 proporciona una base normativa y financiera útil, pero debe integrarse en una estrategia nacional más ambiciosa que apueste decididamente por el alquiler asequible como eje de la política pública. La colaboración público-privada, sin ser una panacea, es un componente imprescindible para abordar el déficit estructural del alquiler en España y revertir la actual crisis del acceso a la vivienda.

3.2.3. La vivienda protegida

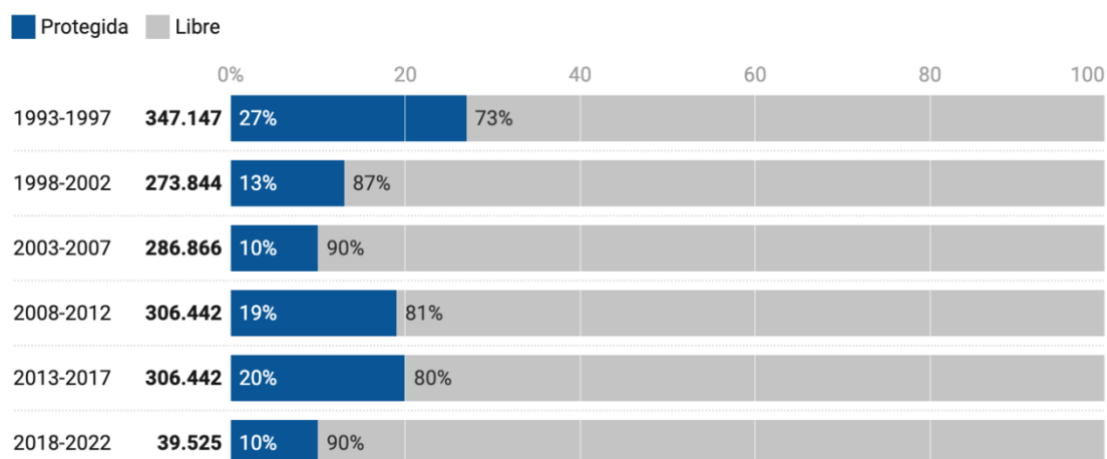
Tradicionalmente, la vivienda protegida en España se ha centrado en **la venta a precio tasado**, con ayudas públicas o cesiones de suelo para facilitar el acceso a la propiedad de los sectores con rentas medias y bajas. Sin embargo, este modelo ha demostrado **importantes limitaciones**, sobre todo en un contexto como el actual, marcado por:

- Dificultades de financiación para jóvenes y hogares con escasa capacidad de ahorro.
- Escasa rotación de este tipo de viviendas, que acaban consolidándose como propiedad privada a largo plazo.
- Pérdida progresiva del parque público de vivienda, al no existir mecanismos suficientes para garantizar su uso permanente como vivienda asequible.

A esta problemática estructural se suma un dato particularmente revelador: el parque de vivienda pública en alquiler en España es especialmente reducido, representando apenas un **2,5% del total de los hogares existentes**, lo que equivale a menos de **500.000 viviendas públicas** frente a un parque residencial que supera los **18 millones de hogares**. Esta cifra dista considerablemente de la media europea 9,3%, donde países como Austria, Francia o Países Bajos cuentan con porcentajes de vivienda pública o social que oscilan entre el **15% y el 30%**. Esta escasez limita gravemente la capacidad del Estado para intervenir en el mercado

inmobiliario y ofrecer alternativas reales a quienes no pueden acceder a una vivienda en condiciones de mercado.

Vivienda protegida construida en cada periodo



Fuente: Sociedad de Tasación con datos del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

En este contexto, cada vez son más las voces que cuestionan la idoneidad de seguir centrando la política de vivienda protegida en la venta. Se plantea, en su lugar, la necesidad de una transformación estructural del modelo, orientada a:

- La promoción de vivienda protegida en régimen de alquiler permanente o de larga duración, bajo fórmulas de gestión pública directa o concertada.
- La recuperación y puesta en valor del patrimonio público de suelo, destinado a proyectos de vivienda en alquiler asequible.
- La introducción de incentivos fiscales, normativos y financieros que atraigan inversión privada hacia una vivienda no especulativa, con función social.

En conclusión, si bien la vivienda protegida en venta puede seguir teniendo sentido en ciertos contextos territoriales o sociales, el modelo dominante de futuro debe ser el del **alquiler asequible y permanente**, especialmente para garantizar un parque estable que actúe como regulador del mercado, aumente la resiliencia social y reduzca la dependencia del ciclo inmobiliario especulativo.

3.2.4. Nuevas tipologías residenciales en alquiler: *cobousing* y *coliving*

La creciente dificultad de acceso a la vivienda, los cambios demográficos y familiares, así como la búsqueda de estilos de vida más sostenibles y comunitarios, han impulsado en los últimos años la aparición y consolidación de nuevas fórmulas habitacionales. Entre ellas, el *cobousing* y el *coliving* representan dos modelos que, aunque presentan diferencias estructurales y funcionales, comparten elementos comunes como la centralidad de la convivencia, el uso compartido de espacios y servicios, y la descentralización de la propiedad individual en favor de formas colectivas o colaborativas.

Estas tipologías se sitúan al margen de las dinámicas tradicionales del mercado inmobiliario, ofreciendo alternativas al binomio clásico entre propiedad y alquiler. En el caso del *cobousing*, se trata de comunidades de personas que deciden vivir en un mismo espacio residencial con viviendas privadas pero con zonas comunes amplias y compartidas, gestionadas de forma participativa. El *coliving*, por su parte, tiene una lógica más vinculada a los entornos urbanos y profesionales, con servicios integrados que facilitan la vida en comunidad y promueven un estilo de vida flexible y cooperativo, especialmente entre jóvenes, trabajadores nómadas o personas sin vínculos familiares en el lugar de residencia.

Conscientes de esta realidad emergente, algunas administraciones autonómicas han comenzado a desarrollar marcos normativos que regulen y promuevan estas formas alternativas de habitar. En este sentido, la **Comunitat Valenciana** ha sido pionera en el reconocimiento legal de las **viviendas colaborativas**, al aprobar la **ley 3/2023, de 13 de abril, de viviendas colaborativas de la Comunitat Valenciana**, con el objetivo de dotar de seguridad jurídica y soporte institucional a estas iniciativas. Esta norma se inscribe en un contexto de transformación profunda del concepto de vivienda, entendido no solo como un bien material o un activo financiero, sino como un **derecho social** y un **espacio de vida, cuidados y participación ciudadana**.

La ley parte de una crítica explícita a la visión especulativa de la vivienda que se impuso en décadas anteriores, la cual convirtió este derecho en un objeto de inversión y beneficio económico. Este enfoque, según reconoce el propio preámbulo de la norma, fue una de las causas estructurales de la crisis financiera de 2008, que derivó en la pérdida masiva de viviendas, miles de desahucios y un empeoramiento de las condiciones de vida de amplias capas de la población. Asimismo, la pandemia de COVID-19 puso de relieve los efectos

negativos del aislamiento social, la precariedad habitacional y la falta de redes comunitarias de apoyo, especialmente entre personas mayores o en situación de vulnerabilidad.

En respuesta a estas problemáticas, la **Ley de viviendas colaborativas** valenciana promueve un modelo habitacional centrado en el uso, la cooperación y la gestión colectiva, que se aleja de las lógicas de acumulación patrimonial. En lugar de adquirir una vivienda en propiedad o acceder a un alquiler convencional, las personas que optan por esta modalidad se integran en una **entidad sin ánimo de lucro**, generalmente en forma de cooperativa o asociación, que es la titular del inmueble. Los residentes, a su vez, abonan una cuota de uso asequible, que les da derecho a ocupar una unidad habitacional privada y a disfrutar de los espacios y servicios comunes, sin que ello implique la adquisición de un título de propiedad ni el pago de una renta sujeta al mercado.

Uno de los elementos más distintivos de este modelo es la existencia de **espacios comunes obligatorios**, que deben representar al menos el **20 % de la superficie útil del edificio**, porcentaje que puede reducirse al **10 % en el caso de rehabilitación de inmuebles preexistentes**. Estos espacios compartidos pueden incluir cocinas colectivas, lavanderías, comedores, salas de actividades, huertos urbanos, servicios de cuidados o cualquier otra instalación que promueva la convivencia, la ayuda mutua o la eficiencia en el uso de recursos. Además, la ley establece que todas las viviendas colaborativas deben cumplir criterios de **accesibilidad universal, eficiencia energética, diseño participativo y respeto medioambiental**, lo cual refuerza su dimensión inclusiva y sostenible.

La normativa contempla dos regímenes diferenciados: uno general, aplicable a todas las viviendas colaborativas en régimen libre, y otro específico para aquellas que reúnan las condiciones necesarias para obtener la **calificación como viviendas colaborativas de interés social**. Esta calificación permite a las entidades promotoras acceder a instrumentos públicos de apoyo, tales como ayudas económicas, subvenciones, préstamos bonificados o avales para la adquisición, rehabilitación o construcción de los inmuebles. A su vez, el planeamiento urbanístico y el marco fiscal deben adaptarse para permitir su desarrollo en **suelo urbano, urbanizable o incluso rural**, facilitando su implantación en todo el territorio de la Comunitat Valenciana.

Desde el punto de vista jurídico, esta norma encuentra su amparo en el artículo 148.1.3ª de la **Constitución Española**, anteriormente estudiada, que reconoce la competencia exclusiva de las comunidades autónomas en materia de vivienda. Asimismo, se alinea con los objetivos

del **Plan Estatal de Acceso a la Vivienda 2022–2025**, que contempla explícitamente el fomento de modalidades como el *cobousing* como parte de las políticas públicas orientadas a garantizar el acceso digno, asequible y sostenible a la vivienda.

En definitiva, la Ley de viviendas colaborativas de la Comunitat Valenciana constituye un hito normativo de gran relevancia en el proceso de diversificación y democratización del acceso a la vivienda. Al reconocer jurídicamente modelos como el *cobousing* y el *coliving*, no solo se otorga legitimidad a estas iniciativas sociales, sino que se impulsa una visión alternativa del habitar, basada en la corresponsabilidad, la sostenibilidad y el cuidado mutuo. Estas formas de vida no sólo responden a necesidades individuales, sino que proyectan una transformación del tejido social y urbano hacia modelos más cooperativos, resilientes y centrados en las personas.

3.2.5. Las ayudas a los arrendatarios, ¿una buena solución?

En el marco de las políticas públicas destinadas a garantizar el acceso a la vivienda en régimen de alquiler, una de las fórmulas más utilizadas ha sido la concesión de ayudas económicas directas a los arrendatarios. Estas subvenciones, generalmente canalizadas a través de los planes estatales y autonómicos de vivienda, tienen como finalidad facilitar el pago de las rentas mensuales a los hogares con ingresos limitados, actuando como un instrumento compensatorio frente a las dificultades de acceso al mercado libre.

A primera vista, estas ayudas pueden parecer una solución eficaz y socialmente deseable. Permiten a muchas familias mantenerse en sus viviendas, evitando situaciones de vulnerabilidad o incluso de exclusión residencial. Además, desde una lógica redistributiva, suponen un mecanismo que contribuye a equilibrar el impacto de un mercado de alquiler tensionado sobre los colectivos más vulnerables. Sin embargo, esta medida no está exenta de críticas, tanto desde una perspectiva de eficiencia económica como desde la óptica de la justicia social y la efectividad administrativa.

Una de las principales objeciones que se han planteado en relación con estas ayudas es su posible **efecto inflacionario** sobre los precios del alquiler. Si bien su intención es mitigar los efectos del elevado coste de la vivienda en alquiler, existe el riesgo de que tales subvenciones **se trasladen indirectamente al mercado** mediante el aumento de las rentas exigidas por los propietarios. Es decir, en ausencia de mecanismos de control o regulación complementaria, los arrendadores pueden percibir que los inquilinos cuentan con una mayor

capacidad económica gracias a la ayuda pública, y, en consecuencia, estar incentivados a elevar el precio del alquiler. Este fenómeno, **desvirtúa el propósito original de la ayuda** y acaba beneficiando en última instancia al propietario, en lugar del arrendatario, convirtiéndose en un incentivo perverso.

Además, otro aspecto que pone en cuestión la utilidad real de estas ayudas es el **retraso en su percepción efectiva** por parte de los beneficiarios. A pesar de que, sobre el papel, la tramitación debería ser ágil, la experiencia práctica demuestra que los arrendatarios suelen recibir las subvenciones **muchos meses después** de haber abonado las rentas, en ocasiones con un **retraso superior al año**. Esta demora genera una **tensión financiera considerable** para las familias solicitantes, que deben afrontar puntualmente los pagos sin disponer aún del respaldo económico prometido por la administración. Esta situación provoca que muchas personas desistan incluso de solicitarlas o queden atrapadas en situaciones de endeudamiento o precariedad, lo que cuestiona su efectividad real como medida de protección.

Desde una perspectiva de equidad, cabe preguntarse también si es **socialmente justo** un sistema que obliga a los beneficiarios a **adelantar recursos que, precisamente, no poseen**. La ayuda, en ese sentido, **no cumple una función preventiva**, sino meramente paliativa, y en muchos casos llega demasiado tarde para evitar el perjuicio al que estaba destinada a responder. Este desfase entre la necesidad y la respuesta institucional genera una disonancia entre el diseño teórico de la política pública y su implementación práctica.

Por todo ello, si bien las ayudas al alquiler pueden ser útiles como **medida complementaria** en determinadas circunstancias, difícilmente pueden considerarse una **solución estructural** a los problemas del mercado de la vivienda en alquiler. Su diseño debe ir acompañado de **mecanismos de control de precios, incentivos al alquiler asequible** por parte de los propietarios, y, sobre todo, de una **gestión administrativa más ágil y eficiente**, que permita a los beneficiarios contar con el apoyo económico en el momento en que lo necesitan. De lo contrario, el efecto puede ser no solo ineficaz, sino incluso contraproducente, reforzando las dinámicas especulativas del mercado y dejando sin cobertura a los colectivos que deberían ser prioritarios en la política de vivienda.

3.2.6. La puesta a disposición a las Administraciones Públicas de viviendas desocupadas o vacías.

En el contexto de una creciente escasez de vivienda en alquiler a precio asequible, las administraciones públicas han empezado a implementar medidas dirigidas a movilizar el

parque de viviendas vacías existente en manos tanto de entidades públicas como privadas. Este enfoque busca aprovechar un recurso ya disponible —las viviendas desocupadas— para dar respuesta a la emergencia habitacional sin necesidad de recurrir, en todos los casos, a nuevas construcciones, lo que implicaría mayores costes y plazos de ejecución. En este marco, el Real Decreto 42/2022, por el que se regula el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025, incorpora programas específicos que fomentan la cesión de viviendas a las comunidades autónomas, entidades locales o entidades del tercer sector, con el objetivo de destinarlas al alquiler social o asequible.

El Programa 9, titulado “*Programa de puesta a disposición de viviendas de la SAREB y de entidades públicas para su alquiler como vivienda social*”, tiene como objetivo esencial facilitar el acceso a una vivienda digna mediante el fomento del arrendamiento social de inmuebles pertenecientes a la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB) y a otras entidades públicas. Para ello, promueve la cesión en usufructo de dichas viviendas a comunidades autónomas, entidades locales y entidades sin ánimo de lucro especializadas en vivienda protegida, con el fin de destinarlas al alquiler social por un período máximo de cinco años.

El programa establece una serie de requisitos, tanto para las viviendas (que deben ser habitables y accesibles o susceptibles de rehabilitación con ayudas específicas), como para los beneficiarios (administraciones públicas o entidades sociales sin ánimo de lucro). Las ayudas económicas pueden cubrir tanto el coste del usufructo como las obras necesarias para la adecuación de los inmuebles, y están condicionadas a acuerdos de colaboración entre las administraciones públicas implicadas y la SAREB u otras entidades públicas.

La renta del alquiler debe mantenerse dentro de un margen asequible —entre 150 y 350 euros mensuales— y la adjudicación de estas viviendas está dirigida prioritariamente a personas especialmente vulnerables: víctimas de violencia de género o sexual, personas sin hogar, víctimas de desahucio o trata con fines de explotación sexual, entre otros colectivos en situación de exclusión residencial.

La puesta en marcha del Programa 9 supone un avance significativo en la movilización de recursos infrautilizados del sector público para dar respuesta a la creciente necesidad de vivienda social. Al priorizar el uso de inmuebles de la SAREB y otras entidades públicas, se establece un modelo de intervención eficiente que permite ampliar la oferta habitacional sin recurrir, al menos inicialmente, a nuevas inversiones en construcción. Esta estrategia

aprovecha activos ya disponibles, muchos de ellos procedentes de procesos de reestructuración bancaria, y los reorienta hacia fines sociales, lo cual representa un ejercicio de responsabilidad institucional en la gestión del patrimonio público.

Sin embargo, la eficacia del programa depende en gran medida de la voluntad de cooperación entre administraciones y del compromiso presupuestario para financiar tanto el usufructo como las obras de adecuación. Asimismo, el límite temporal de cinco años para el uso de las viviendas plantea dudas sobre la estabilidad a largo plazo de los beneficiarios, especialmente cuando se trata de colectivos en situación de alta vulnerabilidad. Resulta imprescindible que este tipo de iniciativas se integren en una estrategia más amplia y sostenida de política de vivienda, que no solo contemple la emergencia habitacional, sino también la permanencia y la inclusión social.

En definitiva, el Programa 9 representa una herramienta valiosa dentro del marco del Plan Estatal para el acceso a la vivienda, pero su impacto será limitado si no se acompaña de una planificación a largo plazo, una adecuada dotación de recursos y un enfoque coordinado entre los distintos niveles de la administración pública.

Asimismo, el programa 10 del Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025, titulado *“Programa de fomento de la puesta a disposición de las comunidades autónomas y ayuntamientos de viviendas para su alquiler como vivienda asequible o social”*, tiene por objeto incentivar que viviendas vacías, tanto de titularidad pública como privada, sean cedidas a las comunidades autónomas, entidades locales o a entidades sin ánimo de lucro, para su incorporación a programas de alquiler asequible o social. Esta cesión debe realizarse por un período mínimo de siete años, salvo que razones justificadas permitan un plazo menor.

Las viviendas deben quedar registradas en el Registro de la Propiedad y se destinarán al arrendamiento por un precio social que no podrá superar los 400 euros mensuales, actualizado anualmente según el IPC, pudiendo incrementarse en función de la diferencia entre ese umbral y el precio de mercado.

El programa contempla ayudas económicas para las personas o entidades propietarias, consistentes en la mitad de la diferencia entre el precio de mercado y el alquiler social establecido por la comunidad autónoma, y, en su caso, una ayuda adicional de hasta 8.000 euros por vivienda si se requieren obras de adecuación o rehabilitación. Estas ayudas son compatibles con otras subvenciones concedidas por cualquier administración pública y se

podrán conceder incluso de forma directa por las comunidades autónomas, siempre que exista justificación y disponibilidad presupuestaria. Las viviendas se alquilarán exclusivamente a personas inscritas en los registros autonómicos o locales de demandantes de vivienda, cuyos ingresos no superen cinco veces el IPREM.

Este programa parte de un planteamiento estratégico adecuado al buscar movilizar el importante stock de viviendas vacías existentes en el país, sin necesidad de recurrir a nuevas promociones inmobiliarias que implicarían mayores costes y plazos más largos. Asimismo, apuesta por una fórmula de colaboración público-privada que puede ser eficiente si se gestiona correctamente. La previsión de ayudas económicas para compensar a los propietarios y facilitar la rehabilitación de las viviendas cedidas puede contribuir a reducir las reticencias a participar en este tipo de programas, lo cual representa un acierto desde el punto de vista de la gobernanza colaborativa.

El Programa 10 constituye una iniciativa clave dentro de las políticas públicas de vivienda orientadas a movilizar el parque de viviendas vacías —tanto públicas como privadas— hacia el alquiler asequible o social. Su principal acierto radica en la búsqueda de soluciones rápidas y pragmáticas ante la escasez de vivienda accesible, al evitar los largos plazos y elevados costes asociados a la promoción de obra nueva. Mediante un modelo de colaboración entre administraciones públicas y propietarios, se pretende activar un volumen considerable de viviendas desocupadas, integrándolas en circuitos de alquiler regulado y orientado a colectivos con necesidades habitacionales urgentes.

La previsión de ayudas económicas tanto para cubrir la diferencia entre el precio de mercado y el alquiler social, como para acometer obras de rehabilitación, resulta especialmente relevante para incentivar la participación del sector privado, que de otro modo podría mostrarse reacio a ceder sus inmuebles. Asimismo, la exigencia de mantener el uso social durante al menos siete años garantiza una mínima estabilidad y continuidad en el destino de las viviendas, reforzando así la función social de la propiedad en consonancia con los principios constitucionales.

No obstante, el éxito de este programa dependerá en gran medida de su capacidad de implementación efectiva por parte de las comunidades autónomas y entidades locales, así como de la seguridad jurídica y la agilidad administrativa que se ofrezca a los propietarios colaboradores. La confianza del sector privado y la eficiencia en la gestión pública serán factores determinantes para evitar que la medida se quede en un marco teórico sin suficiente

aplicación práctica. En este sentido, una gobernanza bien estructurada y dotada de medios será indispensable para traducir el potencial del programa en resultados tangibles sobre el terreno.

3.2.7. Incentivos al propietario para sacar su vivienda vacía al alquiler.

En el marco de las políticas públicas orientadas a incrementar la oferta de vivienda en alquiler, uno de los principales desafíos consiste en reducir las barreras percibidas por los pequeños propietarios a la hora de introducir sus inmuebles desocupados en el mercado arrendaticio. La inseguridad jurídica, el riesgo de impago y los costes derivados de un eventual conflicto con el inquilino constituyen factores que, en muchos casos, disuaden a los particulares de poner en alquiler sus viviendas vacías, especialmente en contextos de alta demanda y tensión residencial. Por este motivo, el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025 contempla una serie de instrumentos diseñados específicamente para incentivar a los propietarios, ofreciendo garantías y cobertura frente a posibles incidencias durante la vigencia del contrato de arrendamiento.

El *Programa de ayuda al pago del seguro de protección de la renta arrendaticia* es una medida incluida dentro del marco del Plan Estatal para el acceso a la vivienda, que tiene por objeto fomentar la estabilidad en las relaciones arrendaticias y reducir el riesgo económico al que se enfrentan los propietarios que deciden alquilar sus viviendas, lo que a su vez contribuye a incentivar la oferta de vivienda en alquiler, especialmente en un contexto de creciente demanda y tensión en determinadas zonas del territorio.

Mediante esta línea de ayuda, se subvenciona el coste del seguro de protección de rentas arrendaticias que garantice el pago de la renta pactada en caso de impago, estableciendo como importe asegurado mínimo la totalidad de la renta anual del contrato de arrendamiento. En caso de que la arrendataria esté recibiendo ayuda al alquiler, el importe mínimo asegurado será la diferencia entre la renta anual y la cuantía anual de dicha ayuda.

El programa se dirige a dos perfiles de beneficiarios: por un lado, a los propietarios o arrendadores —personas físicas o jurídicas— que formalicen contratos de arrendamiento en el marco del programa, y por otro lado, a los arrendatarios que cumplan los requisitos económicos y personales exigidos para acceder a las ayudas al alquiler (como no superar determinados umbrales de renta, carecer de una vivienda en propiedad, entre otros requisitos contemplados en el artículo 27 del Plan). Asimismo, el tomador del seguro podrá ser la

comunidad autónoma, la ciudad autónoma de Ceuta o Melilla o el propio arrendador, lo cual dota de flexibilidad a la implementación del programa.

La cuantía de la ayuda podrá alcanzar hasta el 5 % de la renta arrendaticia anual —o del importe asegurado ajustado en caso de ayudas previas al arrendatario—, con el límite del coste real del seguro contratado. Esta subvención tiene una duración de un año, aunque puede renovarse anualmente durante toda la vigencia del Plan Estatal, lo que permite una continuidad del apoyo mientras persista la necesidad.

En cuanto al procedimiento, la ayuda podrá concederse de forma directa cuando concurren razones de interés público, económico o social debidamente justificadas, conforme al artículo 22.2 de la Ley General de Subvenciones (Ley 38/2003, de 17 de noviembre), lo que permite una mayor agilidad administrativa en su aplicación, siempre dentro de las disponibilidades presupuestarias asignadas a cada comunidad autónoma.

El programa articula una solución pragmática basada en la colaboración con aseguradoras privadas, subvencionando total o parcialmente el coste de estos seguros, lo que permite a los propietarios contar con una red de protección ante posibles impagos. Esta garantía no solo incrementa la seguridad jurídica del contrato, sino que también genera un efecto psicológico positivo, alentando a propietarios reticentes a participar en el mercado del alquiler, especialmente aquellos que disponen de una única vivienda en propiedad o que carecen de medios para afrontar largos procedimientos judiciales.

Sin embargo, conviene señalar que la eficacia de esta política dependerá de su correcta divulgación, simplificación administrativa y coordinación con otras ayudas públicas. Si se percibe como una medida compleja o poco accesible, su impacto real puede verse reducido. Asimismo, se hace necesario evaluar con periodicidad el alcance y los resultados del programa, para asegurar que no solo sirve de incentivo a corto plazo, sino que contribuye de manera estructural a consolidar una oferta estable y suficiente de alquiler asequible.

En suma, este tipo de incentivos, si bien no constituyen una solución integral, sí representan un paso necesario para reequilibrar las relaciones arrendaticias, reconociendo también las legítimas preocupaciones de los propietarios y apostando por fórmulas de prevención del conflicto, en lugar de medidas exclusivamente reactivas o sancionadoras.

4. POLÍTICA DE FOMENTO DE LA REHABILITACIÓN

4.1. Situación del parque inmobiliario en España

La rehabilitación del parque edificatorio existente se ha convertido en una pieza clave de las políticas públicas de vivienda, especialmente en un contexto de emergencia habitacional, escasez de oferta asequible y objetivos climáticos europeos. Durante las últimas décadas, el sector inmobiliario, y en particular el mercado de la vivienda residencial, ha sido uno de los motores más influyentes en la evolución macroeconómica de España, desde el año 2021, el número de compraventas ha experimentado un notable repunte, alcanzando cifras que no se registraban desde el auge inmobiliario de principios del siglo XXI. Durante el período comprendido entre 2021 y 2023, se superaron las 675.000 operaciones anuales, con una media mensual que rondaba las 50.000 transacciones. Aunque la pandemia de COVID-19 tuvo un impacto inicial ralentizando las decisiones de compra, los años siguientes reflejaron una notable reactivación del mercado. Incluso en 2023, y pese a la moderación de la demanda causada por una política monetaria más restrictiva, las compraventas superaron en un 12 % los registros de 2019. Este dinamismo se ha mantenido en la primera mitad de 2024, cuando las transacciones han sido un 21,5 % superiores a las del mismo período de 2019. Aunque las cifras actuales no alcanzan los picos de 2004-2007 (con una media de 885.000 compraventas anuales), sí superan los valores del ciclo expansivo 2014-2019, que registró unas 485.000 viviendas vendidas anualmente.

La necesidad de adaptar el parque de edificios y viviendas en España a los retos nacionales y europeos en materia de sostenibilidad, en entornos urbanos y rurales, teniendo en cuenta sus características y su gran potencial de mejora, considerando que, en nuestro país, cerca del 45 % de los edificios es anterior a 1980, tratándose de un porcentaje que se eleva hasta el 50 % en el caso de los edificios de uso residencial y una cifra de 9,7 millones de viviendas. A su vez, se estima que alrededor de 1 millón de viviendas están en estado deficiente, malo o ruinoso.

Asimismo, si se analiza la calidad de los edificios existentes a partir de las calificaciones energéticas, se observa que más del 81,0 % de los edificios existentes se sitúan en las letras E, F o G, en términos de emisiones, aumentando dicho porcentaje hasta el 84,5 % de los edificios, en el caso del consumo energético, lo que pone de manifiesto el importante potencial de la rehabilitación energética. Asimismo, los edificios que alcanzan la mejor

calificación, la letra A, no llegan el 0,3 % del total en el caso de las emisiones y se sitúan en el 0,2 % en el caso de consumo energético. A ello se suma que más de un 75 % de los edificios residenciales no son accesibles y, del total de edificios residenciales que tienen 4 plantas o más, alrededor de un 40% no dispone de ascensor.

La actividad de rehabilitación experimentó un notable crecimiento entre los años 2017 y 2019, con un incremento del 10 % en el número de edificios rehabilitados y del 35 % en el presupuesto, según el análisis realizado para la elaboración de la ERESEE. Sin embargo, el ritmo sigue siendo significativamente inferior al de países de nuestro entorno, e insuficiente para cumplir con los objetivos establecidos en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030, que plantea la rehabilitación de un total de 1.200.000 viviendas en el conjunto del período, comenzando con 30.000 viviendas al año en 2021 y finalizando con 300.000 viviendas al año en 2030.

Otra característica destacable del mercado de vivienda es el peso creciente de las viviendas de segunda mano, que desde 2014 representan en torno al 90 % de las transacciones, porcentaje muy superior al observado en los años del boom inmobiliario. Este fenómeno puede explicarse, primero, por la absorción del excedente de vivienda acumulado tras la crisis iniciada en 2008 y, segundo, por el bajo volumen de obra nueva promovida en la última década. Cabe señalar, además, que la práctica totalidad de estas compraventas son realizadas por particulares, con una participación reducida de las entidades jurídicas desde 2020.

Otro de los factores que ha impulsado la actividad en el mercado residencial ha sido la creciente presencia de compradores extranjeros. Desde 2013, este colectivo ha representado alrededor del 20 % del total de compraventas, alcanzando su máximo en 2023 con un 21,1 % de las adquisiciones de vivienda libre. La comparación con etapas anteriores pone de manifiesto una clara intensificación, ya que entre 2007 y 2010 este porcentaje se situaba en torno al 8 %. Entre 2021 y 2023, los extranjeros adquirieron unas 130.000 viviendas anuales de media, frente a las 45.000 registradas anualmente entre 2007 y 2013. Dentro de este grupo destacan tanto los nuevos residentes como los no residentes, siendo estos últimos responsables de aproximadamente el 45 % de las operaciones. Además, se observa una diferencia sustancial en el tipo de vivienda adquirida: los no residentes tienden a comprar inmuebles de mayor valor, lo que se refleja en un precio medio por metro cuadrado un 70 % superior al de los compradores nacionales.

Estas operaciones muestran también una gran concentración geográfica. En 2023, el 70 % de las compraventas realizadas por residentes extranjeros se localizaban en cuatro comunidades: Comunitat Valenciana, Cataluña, Andalucía y Madrid. En el caso de los no residentes, la concentración es aún más marcada en la Comunitat Valenciana y Andalucía. En ciertas provincias como Alicante, Illes Balears o Málaga, las adquisiciones extranjeras superan el 40 % del total, duplicando la media nacional.

En lo relativo a los precios, desde 2014 se ha producido una apreciación sostenida del valor medio de las viviendas. En términos nominales, en el segundo trimestre de 2024 los precios superaron los máximos de 2007, con un aumento acumulado del 66 %. Sin embargo, en términos reales —teniendo en cuenta la inflación—, los precios aún se sitúan un 25 % por debajo del pico alcanzado antes de la crisis financiera. Esta evolución ha sido más pronunciada en las viviendas de nueva construcción, cuyos precios nominales en 2024 eran un 95 % más elevados que en 2014. Aun así, en términos reales, el incremento fue del 57 %, frente al 30,5 % registrado por la vivienda usada. Estas diferencias también se reflejan territorialmente: el encarecimiento ha sido más agudo en las grandes ciudades y en zonas turísticas.

La subida de precios ha tenido lugar en un contexto de fuerte crecimiento de la demanda, provocado por el aumento del número de hogares, sin que ello haya venido acompañado de un repunte proporcional de la promoción de vivienda nueva. En 2016, se registró el menor volumen de obra nueva de las últimas cuatro décadas, con solo 45.000 viviendas iniciadas. Desde entonces, la actividad promotora ha ido en aumento, situándose en torno a las 90.000-100.000 unidades anuales desde 2021, aunque aún muy por debajo del crecimiento de los hogares (545.000 entre 2022 y 2023). Esta diferencia supone un déficit acumulado de unas 365.000 viviendas, al que habría que añadir otras 120.000 si se considera también la demanda de no residentes.

Este desequilibrio se está cubriendo, en parte, con la activación de vivienda vacía, la transformación de viviendas secundarias en principales y la reconversión de inmuebles de uso terciario a residencial. Sin embargo, las previsiones del INE indican que el desfase podría continuar incrementándose, con un déficit próximo al medio millón de unidades en el periodo 2022-2025. No obstante, estas proyecciones están sujetas a variaciones, como demuestra la reciente desaceleración en la creación de hogares en el primer semestre de 2024, con solo 55.000 nuevas unidades frente a una previsión de 360.000 para el año completo.

Históricamente, la situación era la contraria: entre 1980 y 2010 se produjo un exceso de vivienda nueva de más de 3 millones de unidades respecto al crecimiento de los hogares. Este exceso fue especialmente marcado en la década de 2000, con una diferencia anual media de 150.000 viviendas. A lo largo de la década siguiente (2011-2021), ese excedente fue absorbiéndose progresivamente, aunque todavía persiste un stock de alrededor de 450.000 viviendas sin vender, cuya integración en el mercado se ve dificultada por su localización o estado.

En relación a las viviendas vacías, según los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), a comienzos del año 2021 el número de viviendas vacías en España superaba los 3,8 millones, lo que representa aproximadamente un 14,4 % del parque total de viviendas, que ascendía entonces a más de 26,6 millones de unidades. Este volumen significativo de inmuebles desocupados plantea la posibilidad de aprovechar una parte del stock ya construido para ampliar la oferta residencial sin necesidad de nueva edificación. No obstante, esta opción presenta importantes limitaciones prácticas. Una proporción considerable de estas viviendas vacías se encuentra ubicada en zonas con bajo dinamismo poblacional y económico, lo que dificulta su utilización allí donde más se necesita. De hecho, cerca del 45 % de estas viviendas se localizan en municipios de menos de 10.000 habitantes, aunque solo en ellos reside en torno al 20 % de la población. En cambio, en las grandes urbes con más de 250.000 habitantes —donde la presión de la demanda es más intensa—, las viviendas desocupadas suponen únicamente el 7,5 % del parque urbano, si bien representan el 10,5 % del total nacional, lo que equivale a unas 400.000 unidades. Aunque, en teoría, su activación podría contribuir a aliviar las tensiones del mercado, lo cierto es que muchas de estas viviendas presentan deficiencias importantes en términos de conservación, accesibilidad o eficiencia energética. Por lo que, su incorporación efectiva al mercado habitacional requeriría una inversión previa en rehabilitación, lo que condiciona su viabilidad como solución inmediata a los problemas de oferta.

Por último, el incremento de la demanda también se ha visto impulsado por la migración exterior. Entre 2022 y 2023, el saldo migratorio fue de 1,5 millones de personas, equivalente a los niveles más altos registrados en 2006 y 2007. Esta tendencia ha elevado el porcentaje de población extranjera en España, que en el segundo trimestre de 2024 alcanzó el 13,6 %. Si se incluye a los ciudadanos de nacionalidad española nacidos en el extranjero, el porcentaje sube hasta el 18,5 %. Este crecimiento poblacional es especialmente acusado en grandes ciudades y zonas turísticas, donde la presión de la demanda de vivienda es mayor.

Por ello, frente a la expansión urbanística tradicional, las administraciones están apostando por intervenir sobre el parque ya construido, promoviendo su modernización, adaptación energética y funcional, y su integración en estrategias de acceso a la vivienda. Esta política de fomento de la rehabilitación se despliega a través de diversos instrumentos: incentivos fiscales, ayudas directas a comunidades de propietarios, programas de movilización de viviendas vacías y habitualmente inhabitables, y actuaciones sobre equipamientos públicos con finalidad residencial. A continuación, se analizan estos ejes principales.

4.2 Medidas para fomentar la rehabilitación de viviendas con destino al alquiler

4.2.1. Incentivos fiscales: la Ley 10/2022

La **Ley 10/2022, de 14 de junio**, de medidas urgentes para impulsar la actividad de rehabilitación edificatoria en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, establece un marco específico de beneficios fiscales con el objetivo de incentivar las actuaciones de mejora energética en viviendas y edificios residenciales. Estas medidas se inscriben en los compromisos adquiridos por España en el marco del **Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la Unión Europea**, y tienen una doble finalidad: impulsar la eficiencia energética y dinamizar el sector de la construcción sostenible.

La ley introduce **deducciones fiscales en el IRPF** por obras de mejora de eficiencia energética, que pueden alcanzar hasta un **60% del coste de las actuaciones** cuando se realizan intervenciones integrales en edificios de uso residencial. Las deducciones se articulan en tres niveles:

- **20% de deducción** por actuaciones que reduzcan un 7% la demanda de calefacción y refrigeración en vivienda habitual.
- **40% de deducción** si se logra reducir al menos un 30% del consumo de energía primaria no renovable o se mejora la calificación energética hasta alcanzar la letra A o B.
- **60% de deducción** en obras realizadas en edificios completos que consigan esa mejora energética global.

La ley también aborda otros aspectos que, si bien no son incentivos fiscales directos, facilitan la ejecución de las obras que dan derecho a ellos. Por ejemplo, modifica la Ley de Propiedad Horizontal para simplificar la toma de decisiones en las comunidades de propietarios respecto a obras de mejora de eficiencia energética y solicitud de ayudas, estableciendo un

régimen de mayoría simple en ciertos casos. Igualmente, refuerza las facultades de las comunidades de propietarios para operaciones crediticias y crea una línea de avales del Estado, gestionada a través del ICO, para la cobertura parcial de la financiación de obras de rehabilitación energética.

Estas medidas buscan canalizar la inversión privada hacia la rehabilitación, complementando las ayudas públicas directas, y contribuyen a generar un impacto económico en sectores intensivos en mano de obra, como la construcción y la rehabilitación.

4.2.2. Las ayudas a comunidades de propietarios: Real Decreto 853/2021.

En el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) y los fondos europeos Next Generation EU, el fomento de la rehabilitación edificatoria, con un énfasis particular en la mejora de la eficiencia energética, se articula a través de un conjunto de programas de ayudas regulados por el **Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre**. Este Real Decreto establece seis programas de ayuda, de los cuales varios están dirigidos, directa o indirectamente, a los propietarios de viviendas y, de manera destacada, a las **comunidades de propietarios**.

Específicamente, las comunidades de propietarios son consideradas **destinatarios últimos** en los programas de ayuda que se gestionan a través de convocatorias públicas, como son el Programa 3 y el Programa 5.

El **Programa 3** tiene por objeto la financiación de obras de rehabilitación en edificios de uso predominante residencial (con al menos el 50% de superficie sobre rasante destinada a vivienda). El requisito fundamental para acceder a estas ayudas es lograr una **mejora acreditada de la eficiencia energética** del edificio, verificada mediante certificado energético, que suponga una reducción cualificada en el consumo de energía primaria no renovable. La cuantía de la ayuda varía en función del porcentaje de reducción conseguido, a partir de un mínimo del 30%. Las actuaciones subvencionables bajo este programa no se limitan estrictamente a las energéticas, pudiendo incluir otras obras si forman parte de un proyecto integral que cumpla el requisito de mejora energética.

Por su parte, el **Programa 5** busca impulsar la elaboración del **Libro del Edificio Existente (LEE)** y la redacción de proyectos técnicos de rehabilitación integral. Las comunidades de propietarios son destinatarias últimas de estas ayudas. La realización del LEE o un estudio

equivalente es, de hecho, un requisito para las actuaciones subvencionables en los Programas 1 (barrio) y 3 (edificio). El Real Decreto 853/2021 especifica que si se ha recibido ayuda del Programa 5 para el proyecto, la cuantía de dicha ayuda se descontará de la ayuda concedida para la ejecución de la obra en el Programa 3.

Para facilitar la aprobación interna de las obras de rehabilitación y la solicitud de las ayudas dentro de las comunidades de propietarios, el **Real Decreto-ley 19/2021, de 5 de octubre**, modificó la **Ley de Propiedad Horizontal (LPH)**. Esta modificación, recogida en el artículo 17.2 de la LPH, establece que los acuerdos para realizar obras de mejora de la eficiencia energética (acreditada por certificado), la implantación de energías renovables de uso común y la solicitud de ayudas o financiación para ello, requerirán únicamente el **voto favorable de la mayoría simple** de propietarios y cuotas de participación, computando tanto presentes como ausentes. Esta mayoría simplificada se aplica siempre que el coste anual repercutido a cada propietario, una vez descontadas las subvenciones y aplicada la financiación, no supere la cuantía de **nueve mensualidades ordinarias** de gastos comunes. Este acuerdo vincula a todos los propietarios, incluidos los disidentes, y los costes se consideran gastos generales.

La gestión y concesión de estas ayudas corresponden a las **comunidades autónomas**, que son las encargadas de publicar las convocatorias específicas. Si bien el RD 853/2021 establece las bases generales, las convocatorias autonómicas detallan los procedimientos, plazos y documentación necesaria. El plazo máximo para la resolución de las solicitudes por la administración autonómica es de tres meses; en caso de silencio administrativo, la solicitud se entenderá desestimada. La fecha límite para la ejecución de las actuaciones financiadas por estos programas es el **30 de junio de 2026**.

Un aspecto crucial en la gestión de estas ayudas, especialmente para las comunidades de propietarios, es la aplicación de la normativa de **ayudas de Estado**. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), en su informe INF/CNMC/123/24, ha analizado esta cuestión ante consultas de la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Madrid. La CNMC señala que las comunidades de propietarios, por regla general, no se consideran operadores económicos al no realizar actividad económica. Sin embargo, la situación cambia si **alguno o todos los propietarios individuales** que la integran sí lo son (por ejemplo, por alquilar la vivienda o usarla para una actividad económica). A juicio de la CNMC, aunque la comunidad sea la solicitante y receptora formal,

los **beneficiarios materiales son los propietarios individuales**. La ayuda imputable a cada propietario debe cumplir con la normativa de ayudas de Estado aplicable a operadores económicos. El propio RD 853/2021 contempla que, si un miembro de la comunidad no puede percibir la ayuda por causa legal, su parte se prorrateará entre los restantes miembros elegibles. La CNMC, no obstante, reitera que la interpretación final de la normativa de ayudas de Estado corresponde a la Comisión Europea y a los órganos jurisdiccionales.

Las ayudas recibidas bajo el RD 853/2021 están **exentas de tributación en el IRPF**. Para facilitar la financiación de las obras, se ha autorizado una línea de **avales del Estado** gestionada a través del ICO para propietarios y comunidades.

En resumen, el Real Decreto 853/2021, en conjunto con el Real Decreto-ley 19/2021, configura un marco normativo y de ayudas que sitúa a las comunidades de propietarios en una posición central para la ejecución de obras de rehabilitación, especialmente las orientadas a la mejora energética, simplificando los procesos internos y facilitando el acceso a financiación, aunque la aplicación de la normativa de ayudas de Estado añade una capa de complejidad que debe ser gestionada adecuadamente.

4.2.3. Rehabilitación de viviendas inhabitables para la política de alquiler

Uno de los retos más significativos en materia de vivienda es la **movilización del parque de viviendas vacías e inhabitables**, que en muchas ciudades representa un volumen considerable del total. Estas viviendas, generalmente en mal estado o sin condiciones mínimas de habitabilidad, suponen un recurso potencial para **ampliar la oferta de alquiler asequible**, especialmente si se destinan a colectivos vulnerables o se integran en programas públicos.

Diversas comunidades autónomas y ayuntamientos han implementado líneas de ayuda específicas para la **rehabilitación de viviendas deshabitadas**, condicionando dichas ayudas a la cesión temporal al parque público o social de alquiler. De este modo, se permite que **particulares o pequeños propietarios rehabiliten inmuebles con financiación pública**, a cambio de alquilarlos durante un periodo determinado a precios moderados, bajo la supervisión de la administración. Estas actuaciones se enmarcan en **estrategias de colaboración público-privada** y contribuyen a incrementar el parque de vivienda asequible sin necesidad de nueva construcción. Además, permiten actuar en zonas urbanas consolidadas, evitando la dispersión urbana y fomentando la regeneración de barrios degradados.

Un ejemplo reciente de este tipo de políticas es el programa **‘Fogar Vivo’** impulsado por la **Xunta de Galicia**, que tiene como objetivo la incorporación al mercado de **alquiler de 1.300 viviendas vacías**, mediante un paquete de ayudas dotado con **5,7 millones de euros**, anunciado por el presidente Alfonso Rueda en abril de 2025.

El programa prevé una **nueva línea de subvenciones de hasta 16.000 euros por vivienda**, compatibles con los incentivos fiscales autonómicos ya vigentes. Estas ayudas se dividen en dos grandes bloques:

- **Ayudas para la rehabilitación de inmuebles**, con una cuantía máxima de **11.000 euros** y una cobertura de hasta el **80% del gasto**, incluyendo la posibilidad de anticipos del mismo porcentaje. El 20% restante se abonará una vez certificada la finalización de las obras.
- **Ayudas para seguros de impago de rentas y seguros multirriesgo**, por valor de **hasta 3.000 euros**, con el fin de proporcionar garantías al contrato de arrendamiento formalizado en el marco del programa.

Asimismo, se contemplan **incentivos adicionales de hasta 2.000 euros** si la vivienda se alquila a **jóvenes menores de 36 años**, personas con hijos menores o unidades familiares con personas dependientes a su cargo, buscando así **favorecer el acceso a una vivienda digna y asequible** por parte de colectivos con mayores dificultades.

Para acceder a estas ayudas, las viviendas deben estar vacías al menos **tres meses antes de la solicitud**, los contratos deben tener una duración mínima de **cinco años si es entre particulares** (o siete si el arrendador es persona jurídica) y el alquiler debe fijarse dentro de unos **precios máximos determinados** según cinco zonas (entre **450 y 700 euros mensuales**), de acuerdo con los criterios establecidos por la Xunta y en consonancia con los principios de la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU).

Este tipo de iniciativas **refuerza la idea de que la rehabilitación no solo es una política ambiental o urbana**, sino también un instrumento central en la garantía del **derecho a la vivienda**, permitiendo aprovechar el stock ya existente en beneficio del interés general, con criterios de sostenibilidad, inclusión social y equilibrio territorial.

CONCLUSIONES

I.

El derecho a la vivienda en España es un asunto **multidimensional**, que abarca aspectos jurídicos, económicos, sociales y territoriales. Su regulación no puede abordarse desde una única perspectiva, ya que interactúa con cuestiones civiles (arrendamientos, propiedad), administrativas (planeamiento urbanístico, competencias públicas) y procesales (desahucios, conflictos judiciales). Esta complejidad exige soluciones **integrales y coordinadas** entre todos los actores implicados.

II.

La política de vivienda en España está marcada por una **tensión competencial** entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las entidades locales. Mientras el Estado fija las bases económicas y garantiza la igualdad (art. 149.1 CE), las CCAA tienen competencia exclusiva en urbanismo y vivienda (art. 148.1.3 CE). Los ayuntamientos, por su parte, desempeñan un papel clave en la gestión del suelo y la planificación urbana. Esta **descentralización** puede generar duplicidades o vacíos legales, por lo que se requiere una **mayor coordinación interadministrativa**, especialmente en municipios con alta presión demográfica y mercados tensionados.

III.

Dada la **fragmentación normativa** y la polarización política en torno a la vivienda, resulta imprescindible un **acuerdo de Estado** que establezca un marco jurídico **estable y duradero**, consensuado entre todas las administraciones (Gobierno de la Nación, CCAA, diputaciones y ayuntamientos) y los actores privados (promotores, propietarios, arrendatarios, entidades financieras y profesionales del sector). Este pacto debe evitar enfoques ideológicos extremos y priorizar el **interés general**, garantizando seguridad jurídica para inversores y protección efectiva para los ciudadanos.

IV.

Se necesita planificación estratégica a largo plazo, evitando las soluciones parciales, puntuales o reactivas. La vivienda debe ser considerada una política estructural y de Estado con planificación interadministrativa y visión integral.

V.

La vivienda protegida debe recuperar un **papel central** como instrumento estructural para garantizar el derecho a una vivienda digna y asequible. Su promoción sostenida, la calificación permanente de las viviendas protegidas públicas, y una gestión pública o concertada con criterios sociales claros son imprescindibles para responder al déficit habitacional actual. Para ello, resulta clave vincular la planificación urbanística con reservas reales de suelo para vivienda protegida y reforzar los patrimonios públicos destinados a tal fin. Solo así se podrá avanzar hacia un modelo de vivienda más equitativo, accesible y cohesionado territorialmente.

VI.

Se constata que el mercado del alquiler en España está tensionado por el **desequilibrio** entre **oferta y demanda**, con especial incidencia entre jóvenes y colectivos vulnerables. Aunque se han adoptado medidas de protección —como el bono joven, la limitación de precios o las zonas tensionadas—, su alcance es todavía limitado. Además, se destaca que la normativa sobre arrendamientos urbanos oscila entre la protección del arrendatario y la necesidad de seguridad jurídica para el arrendador, lo que exige un equilibrio legislativo razonable. También se identifican factores que rigidizan la oferta, como la escasez de suelo finalista, el auge del alquiler turístico o el desvío de inmuebles hacia modalidades más lucrativas.

VII.

Para garantizar un acceso real a la vivienda en alquiler, las políticas públicas deben actuar de forma simultánea sobre la oferta y la demanda. Por un lado, es clave **movilizar el suelo público disponible** para destinarlo a vivienda en alquiler asequible mediante **colaboración con la iniciativa privada**, asegurando siempre el control público sobre el destino social de esas viviendas. Por otro lado, es necesario implementar **ayudas inmediatas al alquiler** para personas vulnerables, activadas desde el momento en que suscriben el contrato, con el fin de evitar esfuerzos económicos iniciales insostenibles y prevenir situaciones de exclusión residencial.

VIII.

Si bien la ocupación ilegal genera preocupación social, el verdadero problema de fondo es la falta de acceso a una vivienda digna y asequible. La escasez de alternativas habitacionales y la

debilidad del parque público de vivienda explican en gran medida este fenómeno. Por ello, focalizar el debate exclusivamente en la ocupación puede desviar la atención de las causas estructurales del problema y reducir la eficacia de las políticas públicas. La solución debe pasar por reforzar el acceso a la vivienda y prevenir la exclusión residencial, más que por una respuesta meramente punitiva.

IX.

La rehabilitación energética del parque residencial se erige como un objetivo estratégico para España, tanto por su impacto ambiental como por su capacidad de generar empleo y mejorar la calidad de vida. Las ayudas reguladas por el Real Decreto 853/2021 y los incentivos fiscales recogidos en la Ley 10/2022 son pasos significativos, pero su éxito dependerá de que se garantice su accesibilidad, agilidad y cobertura en todo el territorio y, sobre todo, de que, en definitiva, las comunidades de propietarios decidan solicitar las ayudas y tomar la decisión en el seno siempre complicado de las comunidades de propietarios de rehabilitar sus edificios, en el marco de la Ley de Propiedad Horizontal. La rehabilitación también debe orientarse a aumentar el parque de vivienda en alquiler, priorizando a los colectivos más vulnerables.

X.

Con base en todo lo anterior, el derecho a la vivienda en España sigue siendo un derecho en construcción. El compromiso de los poderes públicos con su desarrollo real y efectivo debe traducirse en políticas ambiciosas, bien coordinadas entre niveles territoriales, jurídicamente sólidas, socialmente sensibles y sosteniblemente financiadas. Solo desde este enfoque integral, holístico y a largo plazo será posible revertir las actuales desigualdades en el acceso a la vivienda y avanzar hacia un modelo más justo, inclusivo y resiliente.

BIBLIOGRAFÍA

- Rodríguez-Piñero, Casas Baamonde, María Emilia, Bravo-Ferrer, Miguel (dir.) (2018). *Comentarios a la Constitución Española*. Wolters Kluwer
- Mena Estrella, M. de la C. (2017). Crítica jurídica al artículo 47 de la Constitución Española: el derecho a una vivienda digna como referente de la calidad democrática. *Revista Estudios Jurídicos. Segunda Época*, 17.
- Van-Halen Rodríguez, J. (2016) *La política de la vivienda en España: una aproximación histórica* [Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid]
- Culsán Daza, A. J. (2020) *Estudio del artículo 47 de la Constitución Española: El derecho a la vivienda* [Trabajo Fin de Grado, Universidad de la Laguna]
- Khametshin, D., Rodríguez, D. L., & García, L. P. (2024). El mercado del alquiler de vivienda residencial en España: evolución reciente, determinantes e indicadores de esfuerzo. En *Documento Ocasional/Documento Ocasional - Banco de España*. <https://doi.org/10.53479/37872>
- Baron, A. L., Rodríguez, D. L., & Juan, L. S. (2024). El mercado de la vivienda residencial en España: evolución reciente y comparación internacional. En *Documento Ocasional/Documento Ocasional - Banco de España*. <https://doi.org/10.53479/37873>
- Gavilán, A. (2023). El mercado de la vivienda en España: evolución reciente, riesgos y problemas de accesibilidad. *Informe anual 2023. capítulo 4 – Banco de España*
- Alonso González, C. (2024). “El derecho a la vivienda conforme al Tribunal Constitucional”, en revista semestral del Ilre. Colegio de Abogacía de Valladolid, pág. 32 y ss.
- Macho Carro, Alberto. “*Tutela multinivel del derecho a la vivienda: posibilidades y límites en el ordenamiento español*” (TESIS DOCTORAL).

JURISPRUDENCIA

- STC 45/1989, de 20 de febrero de 1989, Cuestión de inconstitucionalidad 1837/1988

- STC 233/2007, de 5 de noviembre de 2007, Recurso de amparo 6219-2005
- STC 158/1993, de 6 de mayo, Cuestión de inconstitucionalidad 2186/1991
- STC 89/1994, de 17 de marzo de 1994, Cuestiones de inconstitucionalidad 2.010/1989 y 969/1991
- STC 32/2019, de 28 de febrero de 2019, Recurso de inconstitucionalidad 4703-2018
- STC 32/2019, de 28 de febrero de 2019, Recurso de inconstitucionalidad 4703-2018.
- STC 154/2015, de 9 de julio de 2015, Recurso de inconstitucionalidad 1832-2006
- STC 32/2019, de 28 de febrero de 2019, Recurso de inconstitucionalidad 4703-2018
- STC 59/1995, de 17 de marzo de 1995, Conflicto de competencia 81/1987
- STC 152/1988, de 20 de julio de 1988, núm. 203
- STC 18/2017, de 2 de febrero de 2017, Conflicto positivo de competencia 2113-2015
- STC 37/1987, de 26 de marzo de 1987, recurso de inconstitucionalidad num. 685/1984
- STC 61/1997, de 20 de marzo de 1997
- STC 207/2013, de 5 de diciembre de 2013, Recurso de inconstitucionalidad 4285-2013
- STC 184/2012, de 17 de octubre de 2012, Recurso de inconstitucionalidad 1601-2003
- STC 3/2013, de 17 de enero de 2013, Recurso de inconstitucionalidad 1893-2002

- STC 61/1997, de 20 de marzo de 1997
- STC 154/1988, de 21 de julio de 1988, Recurso de inconstitucionalidad número 162/1984
- STC 148/2012, de 5 de julio de 2012, Recurso de inconstitucionalidad 1996-2002.
- STC 79/2024, de 21 de mayo de 2024, Recurso de inconstitucionalidad 5491-2023
- STC 26/2025, de 29 de enero de 2025, Recurso de inconstitucionalidad 5514-2023
- STS 11195/1987- ECLI:ES: TS:1987:11195. Ponente: José Ignacio Jiménez Hernández
- STS, Sala de lo Civil, de 28 de octubre del 2024, Rec. 4465/2023

LEGISLACIÓN

- Constitución Española, de 29 de diciembre de 1978
- Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. Boletín Oficial del Estado, 5 de mayo de 2023
- Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Boletín Oficial del Estado, 31 de octubre de 2015
- Real Decreto 2455/1980, de 7 de noviembre, sobre financiación y seguimiento del programa 1981-83 de construcción de viviendas de protección oficial. Boletín Oficial del Estado, 13 de noviembre de 1980
- Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre, sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda. Boletín Oficial del Estado, 5 de enero de 1983

- Real Decreto 1494/1987, de 4 de diciembre, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda. Boletín Oficial del Estado, de 12 de diciembre de 1987
- Real Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda del Plan 1992-1995. Boletín Oficial del Estado, de 14 de enero de 1992
- Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo para el período 1996-1999. Boletín Oficial del Estado, de 30 de diciembre de 1995
- Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 1998-2001. Boletín Oficial del Estado, de 26 de junio de 1998
- Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005. Boletín Oficial del Estado, de 12 de enero de 2002
- Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda. Boletín Oficial del Estado, de 13 de julio de 2005
- Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012. Boletín Oficial del Estado, de 24 diciembre de 2008
- Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016. Boletín Oficial del Estado, de 10 de abril de 2013

- Real Decreto 637/2016, de 9 de diciembre, por el que se prorroga el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016 regulado por el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril.
- Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021.
- Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.
- Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, por el que se regulan los programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Ley 10/2022, de 14 de junio, de medidas urgentes para impulsar la actividad de rehabilitación edificatoria en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio.
- Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025.
- Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos.
- Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española.

- Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler.
- Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas.
- Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal.
- Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.
- Real Decreto-ley 1/2025, de 28 de enero, por el que se aprueban medidas urgentes en materia económica, de transporte, de Seguridad Social, y para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad.
- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
- Real Decreto-ley 19/2021, de 5 de octubre, de medidas urgentes para impulsar la actividad de rehabilitación edificatoria en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Ley 3/2023, de 13 de abril, de viviendas colaborativas de la Comunitat Valenciana

WEBGRAFÍA

- López, D., Morcillo, N. (2025, 15 de marzo). La paradoja de la okupación: cuando el miedo gana a la estadística. *ELPAÍS*. <https://elpais.com/economia/2025-03-15/la-paradoja-de-la-okupacion-cuando-el-miedo-gana-a-la-estadistica.html>
- Luján, C. (2025, 15 de enero). El Supremo reitera que la suspensión de un desahucio por motivos de vulnerabilidad es "transitoria". *Europapress*. <https://www.europapress.es/economia/finanzas-00340/noticia-supremo-reitera-suspension-desahucio-motivos-vulnerabilidad-transitoria-20250115153908.html>

- Blanchar, C. (2025, 14 de marzo). Los precios del alquiler caen en Cataluña tras la regulación, pero se disparan los contratos de temporada. *ELPAÍS*.
<https://elpais.com/espana/catalunya/2025-03-14/los-precios-del-alquiler-caen-un-un-37-en-cataluna-y-un-64-en-barcelona-tras-la-regulacion.html>
- Códigos Electrónicos de la Vivienda de la Agencia Boletín Oficial del Estado.
https://boe.es/biblioteca_juridica/index.php?tipo=C