EL PROBLEMA DEL ACCESO Y DISFRUTE DE LA VIVIENDA EN ESPAÑA

ÍNDICE

I. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL DERECHO A DISFRUTAR DE UNA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA 1
El artículo 47 de la Constitución 1
Contenido del derecho a disfrutar de un vivienda digna y adecuada 6
El derecho a la vivienda protege el disfrute de la vivienda habitual 10
Dignidad y adecuación de la vivienda 11
Marco competencial 12
El Plan Estatal de Vivienda 2026-2030 15
II. PLANTEAMIENTO GENERAL DEL PROBLEMA DEL ACCESO A LA VIVIENDA EN ESPAÑA 17
Los altos precios de compra y las dificultades de acceso a la financiación hipotecaria 17
La evolución al alza de los precios del alquiler 19
El reducido tamaño del parque público de vivienda y de vivienda protegida. El retraso y la insuficiencia de las ayudas 21
El factor agravante del alquiler turístico 22
En síntesis 24
III. EL REFLEJO EN LAS QUEJAS 27
IV. ADJUDICACIÓN DE VIVIENDA. PARQUE DE VIVIENDA SOCIAL 31
El insuficiente tamaño del parque de vivienda social. La creación de parques públicos permanentes de vivienda en alquiler asequible 31
Parque de vivienda concertada 36
Parque de viviendas para adjudicación en situaciones de emergencia habitacional 38
Planificación de la constitución y dimensión del parque público de vivienda 41
Buena administración: transparencia, resolución expresa, motivada, ágil y eficaz los procedimientos de adjudicación de vivienda pública y protegida 42
V. VINCULACIÓN ENTRE SUELO Y VIVIENDA: LA MEJOR POLÍTICA DE VIVIENDA ES UNA BUENA POLÍTICA DE SUELO 45
La necesaria actualización del planeamiento 46
Modificaciones y mejoras legales en materia de invalidez de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística 46
El impulso de la ejecución urbanística 47
El urbanismo debe atender a las necesidades de vivienda asequible 49
El uso compatible de los suelos dotacionales para la construcción de viviendas 51
Evaluación ambiental estratégica 51
Mejora de los procedimientos de tramitación de licencias urbanísticas 52
La gestión de los patrimonios públicos de suelo 54
Conversión de locales comerciales y de oficinas en viviendas 54

VI. LAS AYUDAS AL PAGO DEL ALQUILER 57
VII. LAS AYUDAS A LA REHABILITACIÓN 61
VIII. OTRAS MEDIDAS 63
Las declaraciones de zona de mercado residencial tensionado 63
La regulación del alquiler turístico y el fomento de los arrendamientos de vivienda de larga duración 64
Vivienda rural y reto demográfico 67
IX. LA CREACIÓN DE UN SISTEMA COMPARTIDO DE INFORMACIÓN Y GESTIÓN DE DATOS EN MATERIA DE VIVIENDA PÚBLICA 69
X. LAS ALTERNATIVAS HABITACIONALES ANTE DESAHUCIOS Y LANZAMIENTOS 71
XI. LA SUSPENSIÓN JUDICIAL EXTRAORDINARIA DE LOS DESAHUCIOS Y LANZAMIENTOS .. 73
Otras situaciones de entrada y permanencia en viviendas 77
XII. SEGREGACIÓN RESIDENCIAL 79
Barriadas de promoción pública 79
Asentamientos sin las condiciones mínimas de habitabilidad 80
Personas en situación de calle / Sinhogarismo 82
XIII. CONCLUSIONES 85
XIV. DOCUMENTACIÓN Y BIBLIOGRAFÍA 93

I. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL DERECHO A DISFRUTAR DE UNA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA

El artículo 47 de la Constitución

El derecho a la vivienda, de forma similar al camino recorrido por otros derechos económicos, sociales y culturales, aunque quizá encontrando aún más resistencia, ha ido abriéndose paso lenta y paulatinamente a partir de la segunda mitad del siglo XX. Primero en las declaraciones y pactos internacionales de derechos, después en los regionales y también en algunas Constituciones y en el Derecho de la Unión Europea.

En el plano internacional, el derecho a la vivienda se recogió ya en la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la 183.ª Asamblea General de las Naciones Unidas, de 10 de diciembre de 1948. Su artículo 25.1 prevé que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, tanto a él o ella, como a su familia, la vivienda. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966, concreta normativamente lo anterior y aborda la vivienda adecuada como parte del derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado en su artículo 11, si bien establece previamente, en su artículo 4, que los derechos que contempla podrán ser sometidos a limitaciones legales «en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos». También recoge la sujeción de las medidas que se adopten a los recursos disponibles y la satisfacción progresiva de los derechos reconocidos. El artículo 2.1 del tratado dice literalmente que «cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos».

La Unión Europea también ha avanzado en el reconocimiento del derecho a la vivienda de toda persona, que se recogió en la Carta Social Europea de 1961 y se reforzó en la Carta Social Europea revisada en 1996, según la cual las partes se comprometen a adoptar medidas destinadas «a favorecer el acceso a la vivienda de una calidad suficiente; a prevenir y paliar la situación de carencia de hogar con vistas a eliminar progresivamente dicha situación y a hacer asequible el precio de las viviendas a las personas que no dispongan de recursos suficientes». Por último, en el artículo 34.3 la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, aprobada por el Parlamento, el Consejo y la Comisión Europea el 7 de diciembre de 2000, se reconoce, con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, pero remitiendo su regulación a «las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales».

En España, el acceso y disfrute de una vivienda digna y adecuada en condiciones asequibles constituye, además de una necesidad básica de las personas, un derecho reconocido en el artículo 47 de la Constitución, que los poderes públicos deben hacer realidad, promoviendo las condiciones necesarias y estableciendo las normas pertinentes para hacerlo efectivo.

Así, el artículo 47 de la Constitución (CE) establece, dentro del capítulo tercero del Título I, relativo a los principios rectores de la política social y económica, lo siguiente:

> «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».

Precisamente, dada la ubicación de este precepto en el texto constitucional y para la comprensión de su alcance, hay que tener en cuenta que, de conformidad con el artículo 53.3 CE, el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero del Título I informan la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos y que solo pueden ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.

En lógica coherencia con este carácter informador de principio rector, es el legislador quien ha de determinar las técnicas apropiadas para llevar a cabo la plasmación por los poderes públicos del mandato derivado del artículo 47 CE, con un amplio margen de configuración, aunque no ilimitado en tanto está supeditado a los deberes que emanan del conjunto de la Constitución y al propio contenido mínimo que puede interpretarse que se deriva del precepto.

Así, el Tribunal Constitucional ha afirmado reiteradamente que el artículo 47 CE no reconoce un derecho fundamental a la vivienda, ni constituye un título competencial autónomo en favor del Estado, sino que enuncia, como consecuencia de su ubicación constitucional un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos en el ejercicio de sus respectivas competencias (SSTC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2; y 32/2019, de 28 de febrero, FJ 6, y 79/2024, de 21 de mayo, FJ 3, con cita de otras muchas).

De este modo, es al legislador competente al que corresponde establecer las medidas precisas para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada, respetando el contenido que puede desprenderse del precepto constitucional, y es a la Administración a la que corresponde impulsar y gestionar las políticas públicas necesarias para ello. Así pues, la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y las corporaciones locales, en el ejercicio de sus respectivas competencias, tienen el mandato constitucional de actuar para promover las condiciones necesarias para la ciudadanía pueda disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

En consecuencia, será en el nivel legislativo, e incluso en el reglamentario, donde habrá que desarrollarse su contenido y, en su caso, el derecho subjetivo a la vivienda, u otros derechos subjetivos conectados, que, como tales, resulten amparables judicialmente.

A la hora de realizar esta labor de desarrollo normativo, los legisladores y las administraciones con competencias en materia de vivienda no pueden obviar, sin embargo, las especiales características que presenta la realidad sobre la que deben legislar y actuar, y las enormes implicaciones que presenta la vivienda, que la dotan de una singular importancia.

Más allá de ser un bien con evidentes implicaciones económicas, la vivienda es un derecho que responde a una necesidad básica y que está llamado a desempeñar un papel trascendental en términos sociales.

Analizada la cuestión desde esta óptica, resulta evidente que la vivienda constituye tanto un factor de protección frente a las situaciones de vulnerabilidad y exclusión social, cuanto un factor de promoción indispensable para lograr la efectividad de otros derechos constitucionales y/o estatutarios y posibilitar que la ciudadanía pueda disfrutarlos plenamente.

Desde el primer punto de vista, la posesión de una vivienda adecuada y asequible protege frente a las situaciones de carencia de recursos económicos suficientes y de pobreza y actúa como un elemento decisivo a la hora de prevenir que las personas se encuentren en situaciones de vulnerabilidad y/o exclusión social; situaciones que la realidad nos muestra que, una vez producidas, son tremendamente difíciles de revertir.

En este sentido, los diferentes estudios realizados muestran como los gastos asociados a la vivienda constituyen un elemento esencial a la hora de entender la realidad de las economías personales y familiares y los riesgos de que una unidad de convivencia, a pesar de contar con ingresos regulares, pueda verse avocada a una situación de pobreza; dando lugar al conocido fenómeno de la «pobreza inducida por la vivienda».

Esto es lo que explica que, en su Observación General núm. 4 (1991), relativa al derecho a una vivienda adecuada (disponible en este enlace), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas sostuviera que «los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas».

La Organización de Naciones Unidas (Informe del Relator Especial sobre «La vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y el derecho de no discriminación a este respecto», disponible en este enlace) ha expuesto en consecuencia que «una vivienda es asequible si las personas o los hogares dedican menos del 30 % de su ingreso disponible a gastos relacionados con la vivienda o menos de tres ingresos familiares anuales a la adquisición de una vivienda» (Umbral de asequibilidad; pág. 12).

Por ello, consideramos preciso puntualizar que los problemas de asequibilidad de vivienda constituyen un factor pernicioso en los dos sentidos de análisis posibles: cuanto mayores son los gastos asociados a la vivienda más difícil resultará acceder a ella para quien no la tiene; pero, para quien la tiene, destinar más del 40% de sus ingresos a estos gastos, convierte a los costes en vivienda en un factor que puede terminar generando pobreza y conduciendo a la entrada a situaciones de vulnerabilidad y/o pérdida de efectividad en el disfrute de otros derechos fundamentales.

Diferentes estudios muestran, por lo demás, que los problemas de asequibilidad de la vivienda (y, por ende, de pobreza inducida por la vivienda) no afectan por igual a toda la población, sino que son más patentes y afectan en mayor grado a las unidades de convivencia situados en los menores niveles de renta.

Esto explica que el citado informe del Relator Especial de la ONU recomiende a los estados «reconocer la asequibilidad de la vivienda como un principio central del derecho a una vivienda adecuada y reconocer ese derecho como un derecho fundamental de toda persona» (pág. 24).

Desde el segundo punto de vista, la posesión de una vivienda constituye una condición necesaria para garantizar a las personas una vida digna y el pleno disfrute del resto de derechos constitucionales (alguno de ellos que sí presentan, como se ha indicado, la naturaleza constitucional de derechos fundamentales) y/o estatutarios y explica que el derecho al acceso a una vivienda digna transcienda de las consideraciones puramente

económicas que lo reducen a un mero problema de acceso a un bien, a resolver mediante el libre juego de la oferta y la demanda del mercado.

El disfrute de una vivienda se conecta por ello directamente con los valores constitucionales de dignidad de la persona y libre desarrollo de la personalidad, que constituyen el fundamento de nuestro orden constitucional (artículo 10 de la Constitución) y se erige en una de las principales condiciones de posibilidad de los derechos fundamentales.

Analizado este derecho desde la óptica que nos brindan las anteriores reflexiones, se puede hacer referencia a diversos pronunciamientos que ahondan en esta idea.

Junto a las ya citadas consideraciones del Relator Especial de la ONU, es en este sentido en el que debemos entender el pronunciamiento expreso, entre otros, de la Comisión Europea, cuando en el reciente "Plan Europeo de Vivienda Asequible" (adoptado en diciembre de 2025 y disponible en este enlace) declara que:

> «Nuestras casas, nuestros hogares, son los pilares de nuestras comunidades, la base de nuestra sociedad y nuestra democracia. La vivienda no es solo un bien, sino un derecho fundamental y una de las piedras angulares de la dignidad humana. Sin embargo, en toda Europa existe un sentimiento palpable de injusticia ante la clara falta de vivienda y de vivienda asequible».

Asimismo, consideramos que en estos términos se ha de entender la referencia que realiza el Tribunal Constitucional (STC 79/2024, de 21 de mayo de 2024) cuando, al analizar la constitucionalidad de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, señala que:

> «Los compromisos internacionales de España en materia de derechos humanos refrendan la existencia de un derecho a la vivienda, reconocido también en varios estatutos de autonomía y cuya efectividad es precisamente lo que se encomienda a todos los poderes públicos en el art. 47 CE (FJ 3)».

También el reciente Plan Estatal de Vivienda 2026-2030, aprobado por el Real Decreto 326/2026, de 22 de abril, parece asumir decididamente esta línea de pensamiento y la necesidad de reforzar la importancia y el contenido del derecho constitucional a la vivienda cuando en su preámbulo expresa:

> «El artículo 47 de la Constitución Española consagra el derecho de toda la ciudadanía a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y encomienda a los poderes públicos a promover las condiciones y normas pertinentes para hacer efectivo este derecho. Este mandato subraya la trascendencia de la vivienda como condición previa para el goce de otros derechos fundamentales, como la integridad física y moral, la protección de la salud y el derecho a un medio ambiente adecuado, así como la libertad de empresa y el derecho de propiedad, modulados ambos por su función social y el interés general.
>
> La garantía constitucional de este derecho es una responsabilidad compartida entre el Estado, las comunidades autónomas y las corporaciones locales, y constituye uno de los problemas fundamentales pendientes por resolver de nuestro periodo democrático.
>
> (…) La política de vivienda del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, y en especial este Plan Estatal 2026-2030, configuran una nueva visión: el reconocimiento de la vivienda como quinto pilar del Estado del Bienestar. La vivienda se incorpora así, junto a la sanidad, la educación, las pensiones y los servicios sociales, como pilar fundamental del Estado del Bienestar».

Las reflexiones realizadas hasta el momento explican que el derecho a la vivienda sea un derecho que exija de una especial y destacada atención e impulso por parte de las administraciones públicas con competencias en su regulación y satisfacción.

Por todo ello, entendemos que resulta preciso retomar en este punto las reflexiones que ya realizaron las Defensorías del Pueblo hace 11 años, cuando en las Jornadas de Coordinación celebradas en el año 2015, que también estuvieron dedicadas al derecho a la vivienda (disponible en este enlace), afirmaron categóricamente en el Decálogo que aprobaron lo siguiente:

> «Los defensores del pueblo recordamos que la Constitución considera el acceso al disfrute de una vivienda digna y adecuada como derecho constitucional en el Título I de los derechos y deberes de los ciudadanos (artículo 47), y que corresponde a los poderes públicos del Estado social (artículo 1) asegurar este derecho a través de la legislación positiva (tanto estatal como autonómica) y dotarlo de un contenido concreto y exigible ante la Administración y los tribunales de justicia, así como a disponer de los recursos suficientes para hacer efectivo este derecho de los ciudadanos en atención a las circunstancias familiares, personales y económicas de estos (artículo 53 de la Constitución).
>
> Por ello, instamos al Estado y a las comunidades autónomas a que impulsen la legislación suficiente que garantice este derecho constitucional y a que, a través de los presupuestos respectivos, doten de recursos a las administraciones competentes para materializarlo a favor de los ciudadanos que lo necesiten».

Partiendo de cuanto antecede, las Defensorías del Pueblo instamos al Estado y a las comunidades autónomas a que impulsen la legislación suficiente que garantice este derecho constitucional y a que, a través de los presupuestos respectivos, doten de recursos a las administraciones competentes para materializarlo a favor de los ciudadanos que lo necesiten.

Estimamos asimismo preciso reclamar que las legislaciones autonómicas ahonden decididamente en el reconocimiento de un derecho subjetivo a la vivienda, incidiendo especialmente en la protección del mismo en el caso de las personas que no pueden acceder a ella en condiciones de mercado o cuyo acceso en estas condiciones las sitúa en un evidente e insostenible riesgo de pobreza y exclusión social. Resulta preciso extremar la efectividad del derecho a la vivienda respecto de determinados colectivos vulnerables, que encuentran especial dificultad en el acceso y mantenimiento de una vivienda, como son las familias y unidades de convivencia con menores -con especial mención a las monoparentales-, los jóvenes, las víctimas de violencia de género, las personas con discapacidad, los mayores y las personas y familias con muy bajos ingresos.

Del mismo modo, entendemos que los legisladores autonómicos deben impulsar una regulación que, como garantía de este derecho, imponga a las administraciones públicas competentes específicas obligaciones de resultado, cuyo cumplimiento pueda ser reclamado no sólo ante la propia Administración, sino mediante el ejercicio de las correspondientes acciones ante los Tribunales de Justicia.

Lógicamente, y como se expondrá más adelante en este documento, todo ello pasa por dotar de fondos suficientes a la política de vivienda, que permitan la creación y mantenimiento de un parque público de vivienda con el que equipararnos a la realidad de los países de la Unión Europea, atender con rapidez y realmente a las personas cuya necesidad de vivienda sitúa en una posición de vulnerabilidad y hacer efectivas las posibilidades de incidir en el mercado

a partir de su conversión en un factor regulador (especialmente en relación con el precio del alquiler de viviendas).

Contenido del derecho a disfrutar de un vivienda digna y adecuada

De ahí que parezca indiscutible que la dotación progresiva de contenido al derecho ha venido -y vendrá- determinada por las normas internacionales, europeas, nacionales y autonómicas y por la jurisprudencia que las interpreta y aplica. En este contexto, son las políticas de vivienda que se articulan de acuerdo con dichas normas las que otorgan contenido y efectividad al derecho a la vivienda proclamado en el 47 CE.

Y de ahí también que pueda afirmarse, como hace la mayoría de la doctrina, que el derecho subjetivo a la vivienda está aún en construcción, dada su ubicación entre los principios rectores de la política social del texto constitucional y su interpretación por el Tribunal Constitucional, y a la vista de la intensidad de las competencias autonómicas en la materia así como la heterogeneidad de las soluciones y técnicas que han introducido las legislaciones autonómicas y sin olvidar el contenido de la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda. Y sobre todo porque no parece haber seguridad en su reconocimiento judicial más allá de las concretas previsiones legales que lo desarrollan, que no se ha producido excepto en unos cuantos supuestos singulares.

Así, el derecho a la vivienda se encuentra proclamado en leyes estatales como el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (en adelante, TRLSRU), o la Ley 12/2023, de 24 de mayo, además de en algunas leyes autonómicas, como la valenciana, la catalana, la vasca, la navarra o la andaluza. Sin embargo, la dispersión y la heterogeneidad se imponen, y las soluciones de los legisladores autonómicos son muy diversas y con frecuencia se encuentran alejadas de la inmediata satisfacción del derecho a obtener una vivienda que pudiera exigirse ante los tribunales y, en general, las normas establecen obligaciones para la Administraciones competentes de medios, pero no de resultados. En algunas comunidades autónomas, como en el País Vasco y la Comunitat Valenciana, las leyes sí han configurado un derecho subjetivo y obligaciones de resultado para las administraciones competentes.

Debe señalarse, no obstante, que la cuestión ha sido objeto de distintas posiciones doctrinales, que exceden el objeto de este documento, no faltando quienes defienden que existe un derecho subjetivo en el propio precepto constitucional. Hay también posturas que sostienen que desde, el fomento administrativo, las ayudas públicas a la promoción, construcción de vivienda y la posibilidad de participar, si se reúnen los requisitos, en los procedimientos públicos de adjudicación son la concreción del derecho a la vivienda del artículo 47 CE, de manera que cabría afirmar que en el ordenamiento jurídico español los ciudadanos que reúnan determinados requisitos objetivos y tasados se hallan en una posición en la que son titulares de un verdadero y pleno derecho subjetivo, en términos de inscripción y participación en procedimientos, como tal amparable ante los tribunales. Y, en efecto, esta ha sido la propuesta de la legislación de varias comunidades autónomas.

En el ámbito estatal, el derecho aparece en la normativa de suelo como el derecho de todos los ciudadanos a «disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, que constituya su domicilio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un paisaje adecuados» [art. 5.a) TRLSRU]. Ahora bien, este precepto no aparece anudado, en la Ley de Suelo, a una configuración de sus facultades y garantías, debido a las evidentes limitaciones de su objeto

y de las competencias legislativas del Estado en la materia según han sido interpretadas por el Tribunal Constitucional. De hecho, esta ley se limita a regular las consecuencias de este derecho en materia de suelo, a través del principio de su artículo 2.3, en virtud del cual «el suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada», conectando así el régimen objetivo del suelo, el derecho subjetivo a la vivienda, y el estatuto de la propiedad inmobiliaria.

Por su parte, en la Ley 12/2023, de 24 de mayo, el artículo 7, relativo a «los principios rectores de la garantía de la función social de la vivienda», el artículo 8, relativo a los «derechos del ciudadano en relación con la vivienda», y el artículo 2 sobre «los fines de las políticas públicas de vivienda» dotan de un contenido mínimo y común a este derecho.

El artículo 7 establece que la vivienda cumple una función social dado que constituye un bien destinado a satisfacer las necesidades básicas de alojamiento de las personas, familias y unidades de convivencia, y que corresponde a las administraciones públicas competentes, atendiendo al artículo 47 CE, promover las condiciones necesarias para garantizar el ejercicio efectivo de dicho derecho en condiciones asequibles y con especial atención a familias, hogares y unidades de convivencia con menores a cargo, a través del estatuto de derechos y deberes asociados a la vivienda, en los términos dispuestos en la presente ley. Para ello, los poderes públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, deben articular los mecanismos efectivos para asegurar su debida protección, conservación, rehabilitación y mejora, en los términos dispuestos por esta ley y de acuerdo con la legislación y normativa vigente en materia de vivienda.

El artículo 8 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, dispone que todos los ciudadanos tienen derecho a:

a) Disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos dispuestos por esta ley, ya sea en régimen de propiedad, de arrendamiento, de cesión de uso, o de cualquier otro régimen legal de tenencia.

b) Acceder a la información de que dispongan las Administraciones públicas sobre los programas públicos de vivienda y a las condiciones de acceso a los mismos en formatos accesibles para personas con discapacidad, así como sobre las prestaciones, ayudas y recursos públicos disponibles para garantizar el acceso a la vivienda por parte de las personas y familias en situación de vulnerabilidad.

c) Solicitar la inscripción en los registros de demandantes de vivienda protegida constituidos al efecto por las Administraciones públicas competentes en la materia, y en los diferentes programas, prestaciones, ayudas y recursos públicos para el acceso a la vivienda, en función de su situación social y económica, así como de sus circunstancias personales y familiares.

d) Participar en los programas públicos de vivienda, y acceder a las prestaciones, ayudas y recursos públicos en materia de vivienda en los términos y condiciones establecidos en su normativa reguladora.

SI bien es cierto que los artículos 7 y 8 avanzan en el contenido y garantía del derecho, parece que las obligaciones que establecen para las administraciones competentes son de medios (promover las condiciones necesarias mediante la articulación de los mecanismos efectivos), no de resultado ni mucho menos de provisión inmediata.

Además, tanto la inscripción en los registros como la participación en los programas públicos de vivienda y el acceso a las prestaciones, ayudas y recursos públicos existentes en materia de vivienda se hace depender de la normativa reguladora, que no solo vincula esta

participación, como es lógico, con la concurrencia de los requisitos establecidos respecto a las circunstancias personales y familiares y la situación económica, en relación con los ingresos, las rentas y el patrimonio, sino que además condiciona el acceso al inmueble a la disponibilidad existente de vivienda o en el caso de las ayudas económicas a la disponibilidad presupuestaria asignada a cada convocatoria. De forma que la exigencia ante los tribunales solo será posible si se ha producido una incorrecta apreciación de la concurrencia de los requisitos en las personas solicitantes, pero no en la situación en la que, pese a cumplir los requisitos, no haya viviendas disponibles o se haya agotado el crédito asignado para la concreta convocatoria de ayudas.

Así las cosas, en algunos registros de demandantes de vivienda, dada la escasez de viviendas, aquellas personas que según la normativa reúnen los requisitos pueden permanecer años inscritos antes de acceder a la adjudicación de una vivienda, e incluso ver su puesto en la lista de espera retroceder si ingresan en su grupo nuevas personas en peor situación social y residencial.

De ahí que la existencia de un parque de vivienda social y protegida suficiente para atender las necesidades sociales sea determinante para poder dar efectividad a este derecho.

Como señala la STS, de 15 de febrero de 2022, sala de lo contencioso:

> «En las obligaciones de resultado existe un compromiso consistente en el cumplimiento de un determinado objetivo, asegurando el logro o resultado propuesto (...). En las obligaciones de medios el compromiso que se adquiere es el de adoptar los medios técnicos y organizativos, así como desplegar una actividad diligente en su implantación y utilización que tienda a conseguir el resultado esperado con medios que razonablemente puedan calificarse de idóneos y suficientes para su consecución, por ello se las denomina obligaciones "de diligencia" o "de comportamiento". La diferencia radica en la responsabilidad en uno y otro caso, pues mientras que en la obligación de resultado se responde ante un resultado lesivo (...) cualquiera que sea su causa y la diligencia utilizada. En la obligación de medios basta con establecer medidas técnicamente adecuadas e implantarlas y utilizarlas con una diligencia razonable».

Entre las leyes autonómicas que recogen un derecho subjetivo y obligaciones de resultado. es obligada la referencia a la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda, que, en desarrollo y cumplimiento del mandato previsto en el artículo 47 CE, así como en ejercicio de las competencias plenas y exclusivas reconocidas en el artículo 10.31 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, tiene por objeto la regulación del derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

La ley vasca de vivienda no se limita a ordenar el sistema residencial de protección pública, sino que reconoce un verdadero derecho subjetivo de acceso a la ocupación legal de una vivienda digna y adecuada. Configura ese derecho para las personas con vecindad administrativa en cualquier municipio de Euskadi, orienta preferentemente los recursos públicos hacia el alquiler y obliga a la colaboración de las administraciones locales que dispongan de viviendas, alojamientos dotacionales o suelo residencial para contribuir a su satisfacción.

Entre los principios rectores de la política de vivienda en Euskadi, el artículo 2 de la Ley 3/2015, de 18 de junio, establece la colaboración y coordinación de todos los poderes públicos, incluyendo los órganos dependientes de la Administración General del Estado y el sector público vasco, compuesto por la Administración general de la Comunidad Autónoma, las diputaciones forales, las entidades locales y todos los entes de titularidad pública dependientes de ellas, en la garantía del derecho al disfrute de una vivienda digna, adecuada

y accesible; la planificación y programación de las políticas públicas de vivienda y alojamientos dotacionales, desde la consideración de que la vivienda en alquiler es el instrumento fundamental para dar respuesta al mandato constitucional representado en el derecho a la vivienda o la promoción del uso socialmente responsable de la edificación, de la vivienda y de su entorno urbanizado en orden al respeto y cumplimiento de su función social.

En su artículo 4 se define el alcance y contenido de la función social de la vivienda y el artículo 5 contiene la declaración expresa de servicio de interés general de todas las políticas de vivienda de protección pública, enlazando de ese modo con el Tratado de la Unión Europea y las resoluciones emanadas desde las instituciones europeas, como la Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de enero de 2004, relativa al Libro Verde sobre los servicios de interés general [A5-0484/2003].

Finalmente, uno de los grandes hitos de la Ley es el explícito reconocimiento, como derecho subjetivo, del derecho a la ocupación legal de una vivienda digna, adecuada y accesible (art. 7). Y aun cuando su satisfacción puede realizarse a través de todos los modos legales al alcance de la Administración, la Ley 3/2015, de 18 de junio, opta por otorgar preferencia al alquiler como la forma más adecuada y más justa de resolverlo. De este modo, junto con la acción pública que se instaura en materia de vivienda (artículo 6) para la más amplia legitimación en la exigencia del respeto de la legalidad, la Ley 3/2025, de 18 de junio, atribuye a los titulares de tal derecho el recurso a la vía jurisdiccional precisa para hacerlo efectivo allí donde sea incumplido por los poderes públicos obligados, en una previsión inédita en la legislación española hasta el momento de su publicación.

El desarrollo reglamentario del derecho subjetivo se ha producido por el Decreto 147/2023, de 10 de octubre, del derecho subjetivo de acceso a la ocupación de una vivienda (BOPV n.º 204, de 25 de octubre de 2023). Este decreto concreta las dos modalidades de satisfacción del derecho: la adjudicación de una vivienda o alojamiento dotacional en alquiler y, subsidiariamente, la prestación económica de vivienda. Asimismo, fija requisitos, excepciones para determinados supuestos de pérdida de vivienda por ejecución hipotecaria o desahucio y un plazo máximo de tres meses para resolver, con silencio administrativo positivo en el procedimiento de reconocimiento.

Este elenco de facultades y garantías, al margen de en la norma de cabecera del ordenamiento jurídico autonómico en materia de vivienda que constituye la Ley 3/2015, de 18 de junio, se ha ido recogiendo y concretando en la normativa de carácter reglamentario, que tiene por objeto regular o establecer los requisitos que deben cumplir aquellos solicitantes a quienes se les reconoce el derecho subjetivo, determinando los criterios para propiciar una implantación gradual del derecho de acceso a una vivienda digna y adecuada mediante una progresiva ampliación en el número de sus destinatarios en función de que así lo hagan posible los recursos económicos y los alojamientos disponibles para tal finalidad.

En una línea de regulación similar, es asimismo obligada la mención a las Leyes 8/2004, de 20 de octubre, de la Vivienda de la Comunidad Valenciana y 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana, y al Decreto-ley 3/2023, de 17 de febrero, del Consell, por el que se adoptan medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad y emergencia residencial en la Comunitat Valenciana agravadas por la guerra de Ucrania, y para evitar abusos en el ámbito inmobiliario.

La legislación en materia de vivienda de la Comunitat Valenciana, en el caso de las personas que no pueden acceder a una vivienda en condiciones de mercado, atribuye a la inactividad de la Administración a la hora de cumplir su obligación de facilitar un alojamiento (o una

ayuda económica alternativa) los efectos propios del silencio administrativo positivo e impone la obligación de «indicar de manera inmediata y con la mayor diligencia posibles un alojamiento concreto, evitando en todo caso la concentración y segregación espacial de los solicitantes y garantizando la cohesión social del espacio urbano».

En este sentido, existen varias sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana que, con mención a resoluciones del Síndic de Greuges, condenan a la Administración autonómica (dado el incumplimiento de estas obligaciones de resultado y el sentido positivo del silencio) a otorgar un recurso a la persona demandante de vivienda.

Hay otros ejemplos, como es la Ley 5/2025, de Vivienda de Andalucía, que no alteran la naturaleza de las obligaciones de las Administraciones públicas, que siguen siendo fundamentalmente de medios y no de resultado. Pero la norma autonómica sí introduce una cualificación relevante de estas obligaciones, al articular un sistema de planificación, programación y gestión que concreta y ordena los medios a través de instrumentos como los Planes Municipales de Vivienda y Suelo, los registros de demandantes y los mecanismos de adjudicación.

De este modo, la obligación de promover las condiciones necesarias para el acceso a la vivienda deja de configurarse en Andalucía como un mandato genérico para convertirse en una exigencia estructurada, territorializada y susceptible de control en términos de buena administración, sin perjuicio de que el acceso efectivo a una vivienda continúe condicionado a la disponibilidad de recursos y a los requisitos establecidos en la normativa aplicable.

El derecho a la vivienda protege el disfrute de la vivienda habitual

De todo lo anterior se desprende que el objeto del derecho protegido por el artículo 47 de la Constitución es la vivienda como bien de uso, como inmueble destinado a residencia habitual, no la vivienda como bien de inversión. La utilización del término «disfrutar» en el precepto constitucional excluye del mismo la noción de explotar económicamente el bien (la vivienda) para obtener rentas u otros beneficios. De este modo, el derecho protege únicamente el disfrute de la vivienda que constituye la residencia habitual de la persona. Así lo recogen también la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, y las leyes autonómicas sobre la materia.

Por ello, el contenido del derecho a la vivienda no se identifica con la adquisición de la propiedad, sino con la posibilidad de disfrutar de una vivienda mediante un título jurídico que legitime su uso privativo, siendo la propiedad una de las formas posibles de acceso a dicho disfrute. Dicho de otro modo, la efectividad del derecho no consiste necesariamente en adquirir la propiedad de la vivienda habitual, sino en su disfrute real, su uso privativo, por cualquier título jurídico, entre los cuales la propiedad es únicamente una de las opciones posibles.

El derecho a la vivienda es, por tanto, distinto del derecho de propiedad sobre la vivienda y puede limitarlo cuando concurren con titulares distintos sobre un mismo bien, tal y como ha establecido el Tribunal Constitucional, al considerar que el artículo 47 CE protege a los arrendatarios de vivienda y justifica la delimitación del derecho de propiedad del arrendador respecto al deber de soportar la prórroga forzosa del contrato de arrendamiento, o la limitación de las rentas a través de un sistema de precios de referencia, pese a la merma de utilidad económica que pueden suponer para su derecho, por entender que forma parte de su función social (STC 89/1994, FJ 5, 79/204, FJ 9, y 26/2025, FJ 5).

Por otra parte, como quiera que la vivienda habitual es un bien de primera necesidad de la persona, es condición esencial para el desarrollo de su personalidad, para la calidad de vida

y el disfrute de otros derechos como el de la intimidad personal y familiar. En consecuencia, su carencia es sin duda una situación de necesidad y un factor de exclusión que exigen la acción social del Estado

El contenido del derecho a la vivienda en el sentido descrito es el que ha recogido la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, en sus artículos 1, 2 y 8 a). La regulación que contiene se adelanta ya en su preámbulo cuando afirma:

> Por su objeto, el derecho constitucional así reconocido incide en el goce del contenido de otros derechos constitucionales, declarados incluso fundamentales, como los relativos a la integridad física y moral (artículo 15 CE), a la intimidad personal y familiar (artículo 18 CE), a la protección de la salud (artículo 43 CE) y a un medio ambiente adecuado (artículo 45 CE); derechos, todos ellos, que guardan una relación estrecha con los valores de la calidad de vida –de la que habla el propio preámbulo de la norma fundamental– y del libre desarrollo de la personalidad en sociedad (artículo 10.1 CE). Esta incidencia e imbricación también se deduce de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y resalta en la doctrina del Tribunal Constitucional, que es receptiva de aquella. Todo lo cual modula, tanto el derecho de propiedad, como la libertad de empresa, cuando operan en el sector de la vivienda, desde el doble punto de vista de la función social que deben cumplir y del interés general, respectivamente (artículos 33.2, 38, 128.1 y 131.1 CE). Y ello sobre el trasfondo de la igualdad de todos los españoles en cualquier parte del territorio del Estado (artículo 139.1 CE) en los términos del artículo 14 CE y, en particular, de las personas y grupos sociales en situación de especial desventaja (artículo 48 CE) y los legítimos intereses de consumidores y usuarios, de acuerdo con el artículo 51.1 de la Constitución Española.
>
> (…) La vivienda constituye, ante todo, un pilar central del bienestar social en cuanto lugar de desarrollo de la vida privada y familiar, y centro de todas las políticas urbanas. Pero también, desde el punto de vista de su soporte físico, es un bien que acota un sector económico dedicado a su producción, puesta en el mercado y su gestión. De hecho, en el conjunto de la edificación urbana, la vivienda ocupa el 80% del espacio construido y, como tal, es un factor determinante de la estructuración espacial.

Dignidad y adecuación de la vivienda

Por lo que se refiere a la dignidad y adecuación de la vivienda, en términos conceptuales, constitucionales, y también legales según establece la Ley 12/2023, una vivienda es digna cuando tiene la superficie, las condiciones constructivas (calidades, aislamiento térmico y sonoro, etc.) y las instalaciones y los servicios mínimos (electricidad, agua, etc.) que la hacen apta o idónea para cumplir su función residencial. La intensidad de uso también resulta determinante a estos efectos y, por ello, los criterios de habitabilidad establecen un mínimo de superficie y un máximo de habitantes por vivienda o ratios entre la una y los otros. Y una vivienda es adecuada cuando sirve a las necesidades concretas de la persona, familia o unidad de convivencia que en ella habita.

En palabras de Naciones Unidas, una vivienda digna debe fundamentarse en criterios fundamentales como la «seguridad de la tenencia», la «disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructuras», la «habitabilidad», la «asequibilidad», la «ubicación» y la «adecuación cultural» y evoluciona con los cambios socioeconómicos, tecnológicos, climáticos y demográficos de nuestra sociedad.

Estas ideas, que se derivan del artículo 47 CE y de los textos internacionales, se recogen en el artículo 3 c) de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, que define, completando lo dispuesto en el vigente artículo 5 a) TRLSRU antes citado, la vivienda digna y adecuada como aquella que, por razón de su tamaño, ubicación, condiciones de habitabilidad, accesibilidad universal, eficiencia energética y utilización de energías renovables y demás características de la misma, y con acceso a las redes de suministros básicos, responde a las necesidades de residencia de la persona o unidad de convivencia en condiciones asequibles conforme al esfuerzo financiero, constituyendo su domicilio, morada u hogar en el que poder vivir dignamente, con salvaguarda de su intimidad, y disfrutar de las relaciones familiares o sociales, favoreciendo el pleno desarrollo y la inclusión social de las personas

Lo que la Ley 12/2023 reconoce es el alcance de la dimensión del derecho en su configuración legal. Así, el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada lo es a que esta responda a las necesidades de residencia de la persona o unidad de convivencia en condiciones asequibles conforme al esfuerzo financiero, bajo un precio proporcionado a la capacidad económica del sujeto, puesto que sin accesibilidad en condiciones económicas asequibles no hay adecuación ni, por tanto, disfrute efectivo.

Marco competencial

La vivienda resulta ser un bien esencial de rango constitucional que presenta múltiples dimensiones. Por este motivo, el Tribunal Constitucional ha reiterado que no constituye un título competencial autónomo, 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 [STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2)» [SSTC 59/1995, FJ 3; 37/2022, FJ 4 a), y 79/2024, FJ 3].

El artículo 148.1.3.ª CE establece que las comunidades autónomas pueden asumir competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. En relación con la vivienda, esta competencia faculta a las instituciones de la comunidad autónoma para desarrollar una política propia en dicha materia" (STC 152/1988, FJ 2). Dado que todas las comunidades autónomas tienen asumidas en sus Estatutos de Autonomía, sin excepción, las competencias en materia de vivienda, les corresponde su ejercicio en lo relativo a las políticas de acceso a la vivienda y la configuración legal del artículo 47 CE.

No obstante el Estado puede regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho a la vivienda y establecer el mínimo común que se deberá respetar (artículo 149.1.1.ª CE), así como incidir con distinto alcance y sobre la base de títulos competenciales diversos, en la política y el régimen de la vivienda. El Estado tiene competencia para aprobar los planes de vivienda en virtud del artículo e incidir en la ordenación del suelo ex artículo 149.1.13.ª CE que le atribuye la competencia relativa a las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica. Asimismo, puede incidir en materia de vivienda sobre la base de otros títulos competenciales como el 149.1.6.ª (legislación civil); 8.ª (legislación procesal); 11.ª (bases de la ordenación del crédito, banca y seguros; y 14ª (Hacienda general) CE.

La mayor parte del articulado de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, se ha dictado al amparo del artículo 149.1. 1.ª y 13.ª CE. Así como en el artículo 149.1.8.ª y 6.ª CE (legislación civil: artículos 10, 11, 32, 33, 34, 35, 36 y disposición final primera; y legislación procesal: artículo 5 y la disposición final quinta). Finalmente las disposiciones

finales segunda y tercera se incardinan en el artículo 149.1.14.ª CE que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de hacienda general

Como ya se ha señalado, la regulación estatal, sin embargo, no agota el contenido del derecho a la vivienda, pues se limita a regular las condiciones básicas de su ejercicio y a establecer el mínimo común que se deberá respetar a futuro. No excluye, impide o limita la regulación que, respetando esas condiciones básicas, puedan establecer -o hayan establecido ya- las comunidades autónomas para cumplir con el mandato que también a ellas dirige el artículo 47 CE (art. 53.3 en relación con el 148.1.3.ª).

De hecho, el marco competencial y la ausencia de regulación estatal hasta la aprobación de la Ley 12/2023 ha provocado la existencia de regulaciones autonómicas con rango de ley en materia de vivienda de lo más heterogéneas, que han ido perfilando la regulación de la organización objetiva de la provisión de vivienda e incluso en la configuración legal del derecho constitucional a la vivienda digna y adecuada.

A modo de resumen, puede señalarse que todas las comunidades autónomas cuentan, en estos momentos, con una Ley de vivienda, pero entre ellas se pueden distinguir tres modalidades básicas, que son las siguientes:

1. Leyes autonómicas que establecen una regulación completa del régimen jurídico de la vivienda, tanto de vivienda libre como de vivienda protegida. Estas leyes se inscriben en la tradición de configurar los principios y reglas del régimen jurídico de una prestación objetiva, si bien pudiera haber derechos subjetivos conexos respecto a la inscripción y participación en los procedimientos de promoción, construcción y adjudicación de vivienda protegida.

En esta modalidad se inscriben las leyes de las siguientes comunidades autónomas:

Castilla y León: Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León.

Extremadura: Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura.

Galicia: Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia.

La Rioja: Ley 2/2007, de 1 de marzo, de Vivienda de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Murcia: Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la Vivienda de la Región de Murcia.

2. Leyes autonómicas que se limitan a regular el régimen jurídico de las viviendas protegidas. También configuran los principios y reglas del régimen jurídico de una prestación objetiva, si bien, igualmente, pudiera haber derechos subjetivos conexos respecto a la inscripción y participación en los procedimientos de promoción, construcción y adjudicación de vivienda protegida. Son las siguientes:

Andalucía: Ley 5/2025, de 16 de diciembre, de Vivienda de Andalucía.

Aragón: Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de vivienda protegida

Asturias: Ley 2/2004, de 29 de octubre, de medidas urgentes en materia de suelo y vivienda.

Canarias: Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias. Decreto-ley 1/2024, de 19 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda ; Ley 4/2024, de 26 de julio, por la que se adoptan medidas urgentes en materia de vivienda protegida para la recuperación económica y social de la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja.

Decreto-ley 3/2025, de 21 de abril, para la agilización de la tramitación de licencias urbanísticas y el impulso de la construcción de viviendas.

Cantabria: Ley 5/2014, de 26 de diciembre, de Vivienda Protegida de Cantabria.

Castila-La Mancha: Ley 2/2002, de 7 de febrero, por la que se establecen y regulan las diversas modalidades de viviendas de protección pública en Castilla-La Mancha.

Madrid: Ley 6/1997, de 8 de enero, de Protección Pública a la Vivienda de la Comunidad de Madrid.

3. Normas autonómicas que regulan el derecho constitucional a la vivienda. Son las leyes autonómicas que, aunque regulen otros aspectos, concretan el derecho a la vivienda y lo regulan y que constituyen el verdadero antecedente normativo a estos efectos de la regulación en Ley 12/2023 de la garantía del derecho de acceso a la vivienda, la definición de la función social de la vivienda y la consideración de determinados servicios como de interés general. Esta modalidad puede tener elementos en común con la primera, habida cuenta que no es incompatible regular el derecho constitucional a la vivienda y establecer un régimen jurídico completo de las viviendas. Como se ha descrito en los apartados anteriores, algunas de estas leyes, como las leyes valenciana y vasca, configuran el derecho como un derecho subjetivo y en su garantía atribuye obligaciones de resultado a las administraciones competentes.

Dentro de este grupo se incluyen las siguientes leyes:

Baleares: Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Islas Baleares.

Cataluña: Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, que desde su redacción original, regulaba el cumplimiento de la función social de la propiedad de las viviendas.

Navarra: Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra

Comunitat Valenciana: Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la Vivienda de la Comunidad Valenciana y Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana, y el Decreto-ley 3/2023, de 17 de febrero, del Consell, por el que se adoptan medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad y emergencia residencial en la Comunitat Valenciana agravadas por la guerra de Ucrania, y para evitar abusos en el ámbito inmobiliario (Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana).

País Vasco: Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda.

Junto a las competencias autonómicas en materia de vivienda, deben tenerse en cuenta asimismo las competencias asignadas a las entidades locales.

Así, sin perjuicio de lo establecido en la normativa básica de régimen local que circunscribe las políticas de vivienda como competencia propia local, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, a la promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera, las normas autonómicas de régimen local se refieren a este aspecto de manera variada.

En algunas comunidades autónomas, de una forma genérica, se reconoce dicha competencia con el carácter de propia, pero sin especificar los distintos aspectos que la integran, y en otras se reconoce con una previsión y desarrollo amplio. Además de su carácter de competencia propia, en las legislaciones autonómicas se conceptúa también como competencia complementaria a la de otras administraciones.

En el ejercicio de estas competencias, en las legislaciones autonómicas específicas de vivienda y suelo, las comunidades autónomas consideran en general a los ayuntamientos como elementos fundamentales para la ejecución de las políticas de vivienda, en todos sus ámbitos y fases.

De este modo, son competentes en las fases previas, pues los ayuntamientos participan activamente en el diseño de la política de vivienda, mediante la elaboración de planes municipales de vivienda y los planes generales de ordenación urbana en los que se reservan suelos específicos, estableciendo el porcentaje de la edificabilidad total que necesariamente debe destinarse a dichas tipologías de viviendas protegidas. Establecen así el destino del suelo a vivienda de protección oficial, mediante la determinación de reservas y la calificación del suelo, de acuerdo con lo establecido en la normativa urbanística.

Son igualmente competentes, por sí o mediante sus entes instrumentales, para la promoción de las referidas viviendas y el desarrollo y urbanización del suelo necesario para ello. En este aspecto son elementos imprescindibles los promotores públicos locales, fundamentalmente las sociedades urbanísticas.

Son además competentes, una vez construidas las viviendas, para el control del cumplimiento del destino de las mismas con carácter previo a adjudicación, con la elaboración de las listas de adjudicatarios, y posteriormente, mediante la policía de vivienda, asegurando que el destino que se le da a la vivienda por su usuario sea el adecuado a su finalidad social con el cumplimiento de su normativa específica.

También tienen competencias para la administración y conservación de los parques de viviendas ya creados y cedidos en arrendamiento. Por último y como elemento esencial para garantizar el cumplimiento de la finalidad social de las viviendas protegidas, las entidades locales son titulares de los derechos de adquisición preferente en enajenaciones de dichas viviendas en el caso de su enajenación por los propietarios (derechos de tanteo y retracto sobre las viviendas protegidas). Esta titularidad, como colofón de su competencia en materia de vivienda, es reconocida con carácter general por la normativa sectorial de vivienda de las comunidades autónomas.

El Plan Estatal de Vivienda 2026-2030

Cabe destacar la reciente aprobación del Real Decreto 326/2026, de 22 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2026-2030, dado que es el primer plan aprobado tras la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

El plan recoge como una de las principales novedades, siguiendo el criterio defendido durante años por estas Defensorías, que las viviendas financiadas con fondos del plan deban de mantener su régimen de protección, es decir su calificación como vivienda protegidas de forma permanente, en aras de evitar la descalificación que en el pasado ha reducido significativamente el parque de viviendas.

Además, incorpora medidas orientadas a incrementar el parque público y protegido de vivienda, destinando una parte importante de los recursos a la promoción y adquisición de viviendas para alquiler social y asequible, fomenta fórmulas de colaboración público-privada y apoya modelos innovadores como las cooperativas en cesión de uso, el cohousing, e

introduce incentivos específicos para la construcción industrializada, con el fin de reducir costes y acelerar la producción de vivienda.

Entre sus líneas estratégicas, el plan refuerza las ayudas al alquiler para hogares con menores ingresos, crea medidas específicas para favorecer la emancipación de los jóvenes, e incorpora ayudas para la compra o autopromoción en municipios de menos de 10.000 habitantes. Además, establece mecanismos de cobertura frente al impago para incentivar a los propietarios a alquilar a jóvenes.

El plan también prioriza la rehabilitación del parque residencial existente con ayudas para mejorar la eficiencia energética, la accesibilidad, la habitabilidad y la regeneración de barrios y entornos rurales. Se incluyen además programas específicos para rehabilitar viviendas vacías y destinarlas al alquiler social o asequible.

También se amplían las medidas de protección para los colectivos especialmente vulnerables (víctimas de violencia de género, de violencia sexual, familias monoparentales, personas objeto de desahucios de su vivienda habitual, personas en situación de chabolismo, infravivienda y en emergencia habitacional, personas sin hogar) con el fin de proporcionarles una solución habitacional inmediata.

Para lograr estos objetivos, se ha dotado al plan con una dotación económica de 7.000 millones de euros mediante un modelo de financiación compartida entre el Estado (60 %) y las comunidades autónomas (40 %), que se distribuye de la siguiente manera:

- Al menos el 40% de la financiación total ha de destinarse en cada anualidad para el incremento de la oferta de vivienda social y asequible.

- La línea de ayudas destinadas a la rehabilitación, accesibilidad y renovación urbana y rural, así como la línea de ayuda al desarrollo y urbanización del suelo ha de consumir un 30% de la dotación total del plan. No obstante, esta última no puede superar el 2,5% de la financiación total de cada anualidad.

- Otro 30% de financiación ha de asignarse a la línea de ayudas destinadas a reducir la tasa de esfuerzo para el pago de la vivienda, así como para impulsar la emancipación de los jóvenes.

Por último, conviene destacar, entre las modificaciones más relevantes que introduce este nuevo plan respecto a los planes anteriores, que en todas las ayudas cuyo acceso depende del límite de ingresos de la unidad de convivencia o de renta máxima del alquiler se contempla un aumento generalizado de dichos umbrales y otorga un mayor margen de adaptación a la realidad de los mercados de vivienda.

II. PLANTEAMIENTO GENERAL DEL PROBLEMA DEL ACCESO A LA VIVIENDA EN ESPAÑA

La existencia en España de un grave problema de acceso a la vivienda lleva tiempo preocupando a los Defensores del Pueblo y así lo han recogido en las consideraciones, recomendaciones, sugerencias y recordatorios de deberes legales que dirigen a las Administraciones públicas competentes.

Las grandes dificultades que encuentran amplias capas de la población para satisfacer su necesidad de vivienda son puestas de manifiesto de forma constante en los informes que las Defensorías han presentado ante las Cortes Generales y los Parlamentos Autonómicos en los últimos años. Se producen en todas las comunidades autónomas y las ciudades medias y grandes, pero son más intensas en aquellos territorios y ciudades con más población y más turismo.

El problema viene de lejos y se ha intensificado como consecuencia del déficit de vivienda que, a su vez, ha generado un aumento en la última década de los precios de la compra y del alquiler de vivienda, que ha sido muy superior al incremento de los salarios y de la capacidad adquisitiva de la ciudadanía.

Tal y como recoge el informe de primer trimestre de 2025 denominado "Vivienda: un reto central para los próximos años", elaborado por el Center for Economic Policy de la entidad Esade (EsadeEcPol), con apoyo del Banco de Sabadell, en el mercado de la vivienda se está produciendo una tormenta perfecta, en la que confluyen varias fuerzas que lo someten a una enorme tensión; la primera, el parón en la construcción de nueva vivienda a partir del año 2008 con la consiguiente imposibilidad de dar respuesta a la demanda de creación de hogares nuevos, en ascenso dado el incremento de población; de hecho, existe un fuerte diferencial negativo entre esas dos magnitudes, vivienda nueva y creación de hogares. La segunda, la dificultad de acceso al crédito. La tercera, la subida de los precios e inflación y tipos de interés; y la cuarta, el incremento de turismo.

Los altos precios de compra y las dificultades de acceso a la financiación hipotecaria

En términos nominales, en el segundo trimestre de 2024 los precios de compraventa de vivienda libre superaron el nivel máximo registrado en 2007, con una revalorización acumulada del 66 % desde principios de 2014, cifras muy por encima del incremento de los salarios y del poder adquisitivo de los ciudadanos (El mercado de la vivienda residencial en España: Evolución reciente y comparación internacional, Documentos Ocasionales N.º 2433, Octubre, Banco de España). Además, el acceso al crédito hipotecario de los ciudadanos se ha tornado complejo, debido a las mayores dificultades para su otorgamiento, reservándose cada vez más a familias con mayor poder adquisitivo.

Estas tendencias se han mantenido durante 2025 y los meses transcurridos de 2026. Según los datos del Observatorio de Vivienda y Suelo, recogidos en el Boletín núm. 55, correspondientes al tercer trimestre 2025, el precio medio de la vivienda libre ha mantenido una senda de crecimiento en los seis últimos años, experimentando una cierta retracción en el año 2020, como consecuencia de la crisis originada por la Covid-19. No obstante, también se observa cómo a partir del tercer trimestre de ese mismo año, la tendencia creciente se recupera, de manera que el valor de compraventa del tercer trimestre de 2025 supone el más elevado de todo el periodo analizado (2.153 €/m²). Así, los precios de la vivienda libre, tanto de nueva construcción como usada, refiriéndose esta última a la de más de cinco años

de antigüedad (según el criterio de cómputo establecido por el MIVAU a partir de 2015), han registrado ambos incrementos interanuales en el tercer trimestre de 2025, respectivamente, de 11,5 % y de 12,1 %.

Los datos del boletín referido muestran la evolución del Índice General de Precios de la Vivienda (IPV), con base en el año 2015, proporcionado por el Instituto Nacional de Estadística (INE), a partir de los precios declarados en las escrituras de compraventa formalizadas ante notario. Se puede observar que, a lo largo de los últimos cinco años, el crecimiento ha sido continuo, alcanzando el 183,4 % en el tercer trimestre de 2025.

Se observa claramente cómo el Índice General de Precios de la Vivienda, pese a haber experimentado ligeros descensos inter trimestrales en el cuarto trimestre de algunos años, mantiene una tendencia generalizada al alza desde 2017, hasta alcanzar en los dos últimos trimestres los valores relativos más altos del periodo cronológico recogido.

En cuanto a la distribución provincial de los precios medios de vivienda libre en el tercer trimestre de 2025, así como el crecimiento interanual de los mismos a lo largo del último año, a partir de los datos, se puede destacar que Madrid, con 3.732,5 €/m²; Baleares, con 3.672,4 €/m²; Gipuzkoa, con 3.222,3 €/m²; Barcelona, con 2.980,9 €/m²; Málaga, con 2.833,9 €/m²; Bizkaia, con 2.805,8 €/m²; y Álava, con 2.338,8 €/m², superan los 2.200 €/m² de precio medio de la vivienda.

Con un precio entre los 1.800 y 2.200 €/m² se encuentran las provincias de Santa Cruz de Tenerife, con 2.068 €/m²; Las Palmas, con 2.067,4 €/m²; Ceuta, con 2.066,6 €/m²; Melilla, con 1.995 €/m²; Girona, con 1.992 €/m²; Cantabria, con 1.933,5 €/m²; Cádiz, con 1.835,8 €/m²; Alicante, con 1.829,5 €/m²; y Navarra, 1.804,7 €/m².

Con precios medios situados entre los 1.400 y 1.800 €/m², encontramos las siguientes provincias: Valencia, con 1.757,7 €/m²; Zaragoza, con 1.755,1 €/m²; Sevilla, con 1.708,1 €/m²; Pontevedra, con 1.660,4 €/m²; Tarragona, con 1.651,2 €/m²; Asturias, con 1.638,1 €/m²; A Coruña, con 1.589,4 €/m²; Guadalajara, con 1.548,1 €/m²; Granada, con 1.516,9 €/m; y Valladolid, con 1.481,9 €/m².

Asimismo, un total de diecisiete provincias presentan un precio medio de vivienda entre los 1.000 y los 1.400 €/m².

Finalmente, con un precio medio de la vivienda libre inferior a 1.000 €/m², encontramos nueve provincias: Palencia, León, Badajoz, Teruel, Cáceres, Zamora, Cuenca, Jaén y Ciudad Real.

En cuanto a la variación interanual de los precios medios de la vivienda libre que muestran los datos, se observa que los incrementos producidos en dichos precios han sido sustanciales en numerosas provincias.

Solo en la provincia de Badajoz, la variación interanual de precios de la vivienda libre se sitúa entre el 1 % y el 4 %, en el 3,5 %. En otras ocho provincias, esta variación se encuentra entre el 4 % y el 7 %.

Un incremento entre el 7 % y el 9 % se registra en otras siete provincias: Teruel (7,2 %), León (7,7 %), Jaén y Córdoba (8,1 %), Cuenca (8,8 %) y Gerona y Salamanca (9 %).

Un incremento entre el 9 % y el 15 % se registra en otras treinta y tres provincias: Álava (9,2 %), Lugo y Almería (9,9 %), A Coruña (10 %), Huesca (10,1 %), Pontevedra y Valladolid (10,2 %), La Rioja (10,4 %), Guipúzcoa (10,5 %), Ávila (10,6 %), Barcelona (10,8 %), Zamora (10,9 %), Sevilla, Tarragona y Murcia (11 %), Albacete, Navarra, Cádiz y Huelva (11,1 %), Las

Palmas (11,3 %), Castellón (11,4 %), Vizcaya (11,7 %), Toledo (12 %), Burgos (12,1 %), Granada (12,9 %), Guadalajara (13 %), Alicante y Zaragoza (13,8 %), Santa Cruz de Tenerife (13,9 %), Madrid (14 %), Asturias (14,1 %), Baleares (14,5 %) y Segovia (14,8 %).

Presentan una variación interanual superior al 15 % las siguientes provincias: Cantabria (15,1 %), Valencia (15,8 %) y Málaga, que registra la mayor subida, con un 16,1 %.

Por otra parte, el progresivo endurecimiento de las condiciones de acceso al crédito hipotecario, unido al constante incremento de los precios de la vivienda que revelan los datos, está transformando de manera profunda el papel del sistema financiero en el mercado residencial.

Lo que en otro momento actuaba como un mecanismo de impulso y facilitación para el acceso a la propiedad, se ha ido configurando como un instrumento de selección que limita el acceso a la vivienda a personas con determinados perfiles socioeconómicos.

Este cambio no responde únicamente a una mayor prudencia por parte de las entidades financieras, sino también a un contexto económico marcado por la incertidumbre, la inflación y el encarecimiento del coste del dinero.

Como consecuencia, los requisitos exigidos para la concesión de hipotecas son cada vez más estrictos: mayores niveles de ahorro previo, estabilidad laboral acreditada, ingresos elevados y una menor tolerancia al riesgo por parte de las entidades. Todo ello configura un escenario en el que amplios sectores de la población, especialmente los jóvenes y los colectivos en situación de mayor vulnerabilidad económica, quedan excluidos del acceso a la financiación necesaria para adquirir una vivienda.

Paralelamente, el incremento sostenido de los precios inmobiliarios dificulta aún más la entrada en el mercado de compra. Incluso aquellas personas que podrían cumplir con ciertos criterios financieros se ven desbordadas por el esfuerzo económico que supone la adquisición de una vivienda, especialmente en zonas urbanas o de alta demanda. Esta doble presión, restricción crediticia y encarecimiento del mercado, genera un efecto acumulativo que estrecha significativamente las posibilidades de acceso a la propiedad.

Como resultado, el sistema financiero ha dejado de desempeñar una función meramente facilitadora para convertirse en un filtro socioeconómico que discrimina, de facto, entre quienes pueden acceder a la vivienda en propiedad y quienes quedan fuera de ese circuito.

La evolución al alza de los precios del alquiler

Dados los altos precios de compra y las exigencias de solvencia necesarias para obtener financiación hipotecaria destinada a la compra de una vivienda -exigencias que muchas personas no reúnen, sobre todo aquellas con empleos precarios, bajos salarios, bajo poder adquisitivo o simplemente escasa capacidad de ahorro-, la tensión se ha desplazado con fuerza hacia la demanda de alquileres, cuyos precios llevan varios años aumentando en porcentajes muy elevados, en un contexto de aumento significativo de la población y no suficiente construcción de vivienda, tal y como se recogía en el *Boletín especial Alquiler Residencial 2022* del Observatorio de Vivienda y Suelo.

Dicho de forma breve, las personas excluidas de la compra se ven abocadas al mercado del alquiler, pero este tampoco ofrece una solución accesible ni estable. La creciente demanda, unida a una oferta limitada, ha provocado un aumento considerable de los precios del

alquiler, así como una mayor precariedad en las condiciones contractuales. De este modo, el alquiler, que debería funcionar como una alternativa razonable y equilibrada, se convierte en muchos casos en una opción costosa, inestable y difícil de sostener en el tiempo.

En esa tendencia, el precio medio del alquiler de vivienda alcanza cifras muy elevadas con máximos de las series de datos.

El Instituto Nacional de Estadística elaboró de forma experimental un Índice de Precios de la Vivienda en Alquiler (IPVA), a partir de datos tributarios, según el cual el coste de arrendar una vivienda había subido entre 2015 y 2023 un 18,7% en el conjunto de España, aunque en la Comunidad Valenciana o Baleares el incremento superaba el 23%. En todas las regiones, sin excepción, el índice alcanzaba su nivel más alto en 2023, el último año analizado.

Esa estadística no se ha vuelto a actualizar, pero dentro del Índice de Precios al Consumo (IPC) se recoge el alquiler de la vivienda principal, donde se aprecia un incremento de algo más del 15% en la última década. Esa cifra incluye tanto los nuevos contratos como los contratos antiguos, habitualmente con un precio más estable, por lo que, para analizar cuánto se ha encarecido el acceso al alquiler puede ser útil, a efectos de completar la valoración, recurrir a los datos e informes que elaboran portales inmobiliarios como Idealista, a partir de los precios de las casas ofertadas en el mercado.

Así, según los datos del portal inmobiliario Idealista, el precio medio del alquiler de viviendas en el conjunto de España ascendía al cierre del primer trimestre de 2026 a 15 €/m², con un incremento interanual del 7,1 % y trimestral de 2,2 %. En Diciembre 2025, el precio era a de 14,7 €/m² con una variación trimestral de 1,7 % e interanual de 8,5 %.

La Comunidad de Madrid (21,3 €/m²) lideraba los territorios con los precios medios del alquiler más altos de España, seguida de Baleares (19,7 €/m²) y Cataluña (17,7 €/m²). En el extremo opuesto se situaban Extremadura (7,5 €/m²) y Castilla-La Mancha (8,6 €/m²) como las opciones más económicas.

En cuanto a la variación anual, los precios subieron en todas las comunidades autónomas. Las mayores subidas se registraron en Castilla-La Mancha (+12,7 %), Comunidad Valenciana (+10,3 %), Comunidad de Madrid (+10,3 %) y Andalucía (+ 9,1 %).

Siempre según los datos de del Portal Inmobiliario idealista, todas las capitales de provincia han incrementado sus precios respecto al año anterior, con la única excepción de Barcelona, donde las rentas han bajado un 3,7 %.

Las capitales más caras para alquilar en marzo de 2026 eran: Madrid con 23,2 €/m²; Barcelona con 22,6 €/m²; San Sebastián, con 18,8 €/m²; Palma, 18,6 €/m², y Valencia con 16,4 €/m²

Cabe destacar que hasta 28 capitales marcaron precios máximos en el primer trimestre de 2026, incluyendo ciudades de gran tamaño como Palma, Málaga, Sevilla y Bilbao. En el lado de las rentas más asequibles se encontraban Zamora (7,8 €/m²), Ourense (8,1 €/m²) y Lugo (8,1 €/m²).

Por provincias, Lleida ha registrado el mayor incremento interanual del país con una subida del 16,1 %, seguida de Segovia (+15,5 %) y Albacete (+13,6 %).

Las cifras en máximos históricos y la tendencia al alza parece haberse confirmado al cierre del segundo trimestre de 2026.

En suma, este incremento sostenido de los precios de venta y alquiler tiene como consecuencia que un número muy alto de personas no pueda acceder a la compra o al alquiler de una vivienda y que un porcentaje muy elevado de los inquilinos deba realizar un sobresfuerzo para poder pagar el arrendamiento de la vivienda en la que residen.

Según datos de Eurostat de 2023, un 30,6 % de dicha población (la que alquila vivienda) dedica más del 40 % de sus ingresos a pagar el alquiler, 10,3 puntos por encima de la media de la Unión Europea. A su vez, los que dedican menos de la cuarta parte de sus ingresos apenas son un 35 %, muy por debajo de la media de la Unión Europea (48 %) y lejos de países como Suecia (49 %) o Alemania (56 %).

El reducido tamaño del parque público de vivienda y de vivienda protegida. El retraso y la insuficiencia de las ayudas

A los elevados precios de compra y alquiler se une el reducido tamaño del parque público de vivienda, de modo que esas personas tampoco pueden acceder a este tipo de vivienda en plazos razonables a través de los procedimientos normativos de adjudicación de vivienda establecidos en las comunidades autónomas y en los municipios. El parque de vivienda de precio limitado, inferior al del mercado, es también exiguo.

En el entorno europeo, España destaca negativamente por su escaso parque de vivienda social (a precio inferior al de mercado), el cual solo representaba el 3,3 % respecto del conjunto de los hogares o viviendas principales, según los datos de 2024 del Observatorio de Vivienda y Suelo, elaborados a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadística, muy lejos del 8% de la media europea.

En paralelo, las ayudas destinadas a sufragar el alquiler de la vivienda llegan a sus beneficiarios con meses de retraso y los fondos asignados no cubren el total de las solicitudes que cumplen los requisitos establecidos.

Es relevante añadir que desde la perspectiva de comunidades autónomas donde la normativa reconoce un derecho subjetivo y obligaciones de resultado, como es el caso de Euskadi y la Comunitat Valenciana, sin embargo, la insuficiencia del parque público sigue siendo la causa estructural principal de muchas de las quejas recibidas en esta materia, hasta el punto de que la efectividad del derecho subjetivo se viene materializando en gran medida mediante la prestación económica sustitutoria y no mediante la adjudicación de una vivienda.

Conviene subrayar que la tensión entre el reconocimiento normativo del derecho y la capacidad real de satisfacción del mismo es especialmente visible. El marco legal es avanzado pero la escasez de vivienda disponible provoca que aumenten los tiempos que han de esperar las personas solicitantes de vivienda y que sean cada vez más las que soliciten el reconocimiento del derecho subjetivo de acceso a una vivienda digna. Asimismo, las demoras en los distintos procedimientos administrativos muestran que el problema no es solo de formulación normativa, sino también de suficiencia del parque y de capacidad de gestión administrativa.

El factor agravante del alquiler turístico

En el contexto descrito, no puede olvidarse, por último, lo que constituye un factor agravante: el acelerado incremento en los últimos años del número de viviendas que se destinan al alquiler de uso turístico, que, al resultar más rentable, tiene efectos directos sobre la dimensión del mercado de alquiler de vivienda permanente y habitual, reduciéndolo y encareciéndolo, además de desequilibrar el tejido social y económico del municipio y sus servicios en caso de alcanzar un elevado porcentaje.

La mayor rentabilidad del alquiler turístico empuja a los propietarios a cambiar de modelo, lo que acaba elevando también los alquileres convencionales en toda la zona. Barrios antes residenciales se vuelven más orientados al visitante. Comercios cotidianos desaparecen, suben los costes de vida y muchos vecinos se ven obligados a mudarse a la periferia.

De acuerdo con la estadística de viviendas turísticas en España que elabora el INE, si se compara el dato interanual entre agosto de 2024 y agosto de 2023, se acredita un crecimiento del 16,6 % en solo un año. En cuanto al número total, según el INE, en España en 2025 había 368.295 viviendas de uso turístico, con 1.800.000 plazas ofertadas.

El fenómeno es territorialmente heterogéneo. Como es lógico, las ciudades que tienen un mayor número de viviendas con este uso en valor absoluto son también las que reciben más turismo. Málaga tiene secciones censales en las que el porcentaje de viviendas turísticas alcanza, en noviembre de 2024, un 82 % del total de viviendas. Otras secciones censales en Málaga, en municipios de Baleares o de Canarias, quedan por encima del 25 %, seguidas de cerca por secciones de Alicante, Madrid, Sevilla y ambos archipiélagos, por encima del 20 %.

El Informe Anual del Banco de España correspondiente a 2023, que dedica su capítulo 4 a la vivienda, indica respecto a los alquileres turísticos lo siguiente:

> «El alquiler turístico. En los últimos años, el auge del alquiler vacacional habría reducido, en cierta medida, la oferta potencial de vivienda disponible para uso residencial, si bien de forma muy desigual por zonas geográficas. El alquiler vacacional tiene un peso modesto en el conjunto del mercado residencial, con una ratio estimada en el 1,8 % del total de viviendas principales (340.000 viviendas). No obstante, ya supone cerca un 10 % del tamaño del mercado del alquiler. Esta actividad se concentra en las principales zonas turísticas, en determinadas áreas urbanas -como Málaga, Marbella, Elche y Palma de Mallorca- y en los distritos céntricos de las grandes ciudades con mayor actividad turística -Barcelona, Madrid , Sevilla y Valencia-. De acuerdo con la literatura económica, aquellos barrios en los que se concentra una mayor presencia de alquiler turístico -que desplaza a la vivienda residencial- experimentan mayores incrementos relativos en los precios de compra y alquiler de vivienda».

Como consecuencia del auge de este tipo de alquiler, se está produciendo un desplazamiento progresivo de las familias trabajadoras fuera de los núcleos urbanos, especialmente en las zonas turísticas costeras. Esta situación reduce su capacidad para permanecer en los municipios donde desarrollan su actividad laboral, obligándolas a trasladarse a áreas periféricas con menor disponibilidad de servicios, recurrir en algunos casos a soluciones habitacionales precarias, e incluso renunciar a oportunidades de empleo

por la imposibilidad de acceder a una vivienda próxima a su lugar de trabajo. Entre sus efectos, destacan la pérdida de diversidad social, el debilitamiento de la cohesión comunitaria y el aumento de los procesos de segregación y desigualdad.

Este proceso no sólo afecta a la calidad de vida de las personas, sino que también tiene implicaciones profundas en la estructura social y económica de las ciudades, debilitando la diversidad y la cohesión comunitaria y fomentando la segregación social que aumenta las disparidades y desigualdades.

Como ejemplo de lo que ocurre en una comunidad autónoma turística e insular, Canarias es la cuarta comunidad autónoma con más pisos turísticos, según el INE. En mayo, las islas contaban con 50.686 unidades, solo por detrás de Andalucía (96.176), Comunidad Valenciana (63.190) y Cataluña (56.851). En Canarias, la actividad de alquiler vacacional aporta más de 1.400 millones de euros anuales al PIB regional. Las provincias de Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife figuran, además, entre las cinco provincias españolas con mayor concentración de este tipo de alojamientos.

Canarias ha impulsado la Ley de Ordenación Sostenible del Uso Turístico de Viviendas, primera norma que regula de forma integral la vivienda vacacional en el archipiélago y que sustituirá al Decreto 113/2015. La nueva regulación otorga a los ayuntamientos la competencia para delimitar las zonas en las que se permitirá o restringirá este uso. Entre las medidas previstas, destaca la suspensión de nuevas autorizaciones para viviendas turísticas en aquellas áreas que sean declaradas mercados residenciales tensionados. Aunque hasta la fecha el Gobierno de Canarias no ha efectuado ninguna declaración en este sentido, varios municipios, entre ellos Las Palmas de Gran Canaria, han solicitado su consideración.

En relación con este auge del alquiler turístico, debe reseñarse que las ciudades de mayor población, y en especial las más turísticas, han comenzado a configurarse como espacios de alto interés para inversores internacionales, en muchas ocasiones poco identificables o alejados del contexto local, que priorizan la obtención de la máxima rentabilidad económica, ya sea para uso residencial o alquiler turístico.

En Canarias, esta presión inversora introduce una lógica especulativa, que tensiona el mercado inmobiliario y transforma el uso del suelo urbano y urbanizable en las islas capitalinas (Tenerife y Gran Canaria), y en las orientales, fundamentalmente de las zonas turísticas más pobladas (Lanzarote, Fuerteventura), incluso el rústico en las islas verdes, por su singular régimen jurídico del suelo (La Palma, La Gomera y el Hierro), orientándolo hacia actividades de usos más lucrativas a corto plazo, en detrimento de su función social como soporte del derecho a la vivienda.

Este escenario plantea un debate complejo en relación con la libre circulación de capitales y el principio de no discriminación por razón de nacionalidad o residencia dentro de la Unión Europea, cualquier medida limitativa de la adquisición de vivienda por ciudadanos comunitarios o por inversores extranjeros debe fundamentarse en evidencias objetivas relativas a la presión sobre el mercado inmobiliario, y a la insuficiencia de vivienda asequible, así como complementarse con instrumentos alternativos de carácter fiscal, urbanístico o de promoción de vivienda pública que permitan justificar su proporcionalidad y adecuación al marco jurídico europeo.

En síntesis

Los altos precios de la vivienda se han convertido así en un factor que ahonda la desigualdad entre quienes son titulares de una vivienda y quienes no lo son, con consecuencias negativas en la situación social.

Por un lado, esta realidad condiciona el bienestar y la capacidad de ahorro de los hogares en alquiler con ingresos medios, que mantienen con dificultad y sobresfuerzo la vivienda arrendada, así como la de aquellas personas que se acercan a la jubilación y no han podido adquirir una vivienda. Por otro, afecta de manera grave a la vida y a las expectativas de los ciudadanos con menores ingresos, que no pueden alquilar, ni mucho menos comprar una vivienda. Por último, los trabajadores que han de desplazarse desde otros lugares no encuentran vivienda o no pueden enfrentar su precio y los jóvenes ven retrasada su emancipación.

Respecto a los jóvenes, no puede dejar de señalarse que, según los datos del Observatorio de Emancipación del Consejo de la Juventud de España, la tasa de emancipación en 2024 se situó en 14,8 puntos porcentuales y alcanza su punto más bajo desde 2006. Además, 7 de cada 10 personas jóvenes que trabajaban en España (70,4 %) seguían viviendo en la vivienda familiar. Esto significa que ni aun teniendo un sueldo, pueden acceder a una vivienda. La edad media de emancipación se situó en los 30,4 años, mientras que en Europa la edad media era de 26,3 años. Además, la tasa de emancipación en España era 14,9 puntos más baja que la europea.

En definitiva, la evolución reciente del mercado de compra y alquiler de la vivienda y del sistema financiero está configurando un modelo en el que el acceso a una vivienda digna depende cada vez más de la capacidad económica previa, aumentando la desigualdad, reduciendo las oportunidades de movilidad social y dificultando la emancipación de las personas jóvenes. Este escenario plantea importantes retos desde el punto de vista social y político, al evidenciar la necesidad de replantear tanto las políticas de vivienda como los mecanismos de financiación, con el objetivo de garantizar el derecho de acceso a la vivienda en condiciones asequibles.

El problema afecta a todos los países de la Unión Europea, si bien con distintos niveles de intensidad. Así se desprende del informe aprobado por la Resolución del Parlamento Europeo el 10 de marzo de 2026, sobre la crisis de la vivienda en la Unión Europea, con el objetivo de proponer soluciones para una vivienda digna, sostenible y asequible [2025/2070 (INI)].

La Resolución del Parlamento Europeo de 10 de marzo de 2026 pone de manifiesto que la problemática de la vivienda en la Unión Europea presenta un carácter estructural, configurándose principalmente como una crisis de asequibilidad que afecta no solo a los colectivos vulnerables, sino también a amplias capas de la población. El incremento sostenido de los precios y el esfuerzo económico que deben asumir los hogares evidencian una creciente dificultad de acceso real a la vivienda, lo que sitúa esta cuestión en el ámbito de las políticas estructurales y no meramente asistenciales.

El Parlamento Europeo sostiene que Europa se enfrenta a una situación sin precedente y pide que el Plan de Vivienda Asequible que debe aprobar la Comisión Europea sea diseñado para hacer frente a la crisis de la vivienda como una emergencia social, que se ajuste al pilar europeo de derechos sociales y que contribuya a abordar las desigualdades sociales, erradicar la pobreza y promover la cohesión social, económica y territorial. Hace asimismo hincapié en la necesidad de prestar especial atención a las generaciones más jóvenes,

especialmente en las zonas con bajas tasas de independencia económica y en las que los jóvenes tardan más en abandonar su hogar familiar.

Propone con esa finalidad el uso de fondos de la Unión Europea, la mejora de los datos mediante su recopilación e intercambio, el apoyo a los esfuerzos y las inversiones en la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional, facilitando la movilidad de los trabajadores de la construcción y promoviendo la simplificación de la concesión de licencias.

El informe insta a la Unión Europea y a sus Estados miembros a que alienten a los municipios y las regiones a fomentar la construcción, la renovación y la reconversión de viviendas residenciales en sus territorios; señala, además, que la crisis de la vivienda, si bien afecta especialmente a las zonas urbanas e industriales, también se extiende al resto de regiones, especialmente a aquellas con desventajas geográficas permanentes, como las zonas rurales y de interior, las islas, las regiones ultraperiféricas, las regiones fronterizas con una cifra elevada de población pendular y las zonas costeras y remotas; subraya la importancia de crear y promover estrategias urbanas integradas que comprendan la educación, la asistencia sanitaria, las infraestructuras, el transporte público y el ocio, garantizando que los retos demográficos se integran de manera efectiva en la elaboración de políticas a todos los niveles; considera necesario el refuerzo y el aprovechamiento de los conocimientos especializados de las autoridades locales y regionales, para garantizar el éxito de la elaboración y aplicación del plan; insiste en que las iniciativas a escala de la Unión respeten la diversidad de las realidades regionales, reconociendo que los diferentes contextos territoriales (como las áreas metropolitanas densamente pobladas, las regiones en declive, las islas y las regiones ultraperiféricas) requieren enfoques adaptados.

Además, la vivienda, y la garantía del derecho a la misma, se relaciona directamente con ocho de los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS, en adelante). Más concretamente, el ODS número once se centra en la vivienda social y asequible.

Este objetivo insta a los Estados a «lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles», y establece como meta principal «de aquí a 2030 asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales».

Partiendo de esta premisa, en el caso de España se cuantifican objetivos concretos para 2030:

Mejorar el parque público de vivienda. - En España el parque de vivienda social se sitúa en el 3,3 % respecto al total de viviendas. En Europa la cifra es del 8%.

Es necesario asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales, asentamientos informales o viviendas inadecuadas

Mejorar el acceso a la vivienda en alquiler. - Según el INE, el 8.2% de la población destina más del 40% de sus ingresos a pagos relacionados con la vivienda

Garantizar la protección de las familias vulnerables en situación de pobreza energética ante situaciones de impago identificadas por los servicios sociales, garantizando la aplicación del principio de precaución y el suministro mínimo vital.

III. EL REFLEJO EN LAS QUEJAS

Las quejas que recibimos los Defensores del Pueblo reflejan las dificultades existentes en el acceso y disfrute de una vivienda en un entorno adecuado y el haz de problemas que se suscitan en conexión con tales dificultades.

Los ciudadanos se dirigen a nuestras instituciones expresando la imposibilidad de acceder a una vivienda a precio de mercado incluso para aquellas personas con empleo o prestaciones públicas, que en muchas ocasiones se ven también empujadas a abandonar su domicilio por la imposibilidad de afrontar el coste de la vivienda.

En relación con ello, en la tramitación de las quejas, llevamos años constatando los largos lapsos de tiempo necesarios para acceder a una vivienda protegida.

Las quejas denuncian las largas esperas existentes -en ocasiones se prologan durante años- en los procedimientos de adjudicación de vivienda pública y vivienda protegida, en muchos casos con miles de inscritos que reúnen los requisitos, lo que evidencia la escasez de viviendas de esta tipología, así como un reducido parque público y sin posibilidad de reemplazo.

Las quejas recibidas plantean también la falta de transparencia e información en relación con el funcionamiento de los registros de solicitantes de vivienda protegida y las posibilidades reales de acceder a una vivienda por parte de las personas inscritas.

Asimismo se reciben quejas sobre la acreditación de la necesidad y los requisitos exigidos y, en los territorios donde la legislación autonómica la prevé, sobre la obtención de la prestación económica sustitutoria. Ha habido, además, un aumento de las quejas relacionadas con la sobreocupación y con solicitudes de reubicación en viviendas públicas o alojamientos dotacionales.

La ciudadanía refiere, asimismo, los retrasos que se producen en el reconocimiento y el abono de las ayudas existentes para enfrentar los pagos del alquiler y de los gastos ordinarios de la vivienda; pagos que, como ya se ha señalado, suponen para muchos inquilinos un sobreesfuerzo considerable.

En las quejas se aprecia demora en resolver las solicitudes de ayudas destinadas a financiar el alquiler de vivienda, en abonarlas y en resolver los recursos interpuestos frente a la denegación de las mismas, así como en la resolución de expedientes relacionados con ayudas destinadas a actuaciones de rehabilitación, conservación y mejora de la eficiencia energética. Las dilaciones alcanzan con frecuencia muchos meses. Las quejas ponen además de manifiesto que los fondos asignados para estas ayudas no cubren el total de las solicitudes que cumplen los requisitos establecidos.

Son también significativas las quejas que plantean la disconformidad con las bases reguladoras que regulan el otorgamiento de las subvenciones, por entender que los requisitos establecidos (límite de ingresos, importe máximo de la renta, circunstancias personales…) no dan respuesta a las circunstancias reales, al excluir a personas que tienen la necesidad de acceder a una ayuda para el pago del alquiler.

En suma, el alcance, la cobertura y, sobre todo, los retrasos en la tramitación de estas subvenciones para el pago del alquiler, para rehabilitación y conservación, y para mejora de la eficiencia energética de la vivienda, son objeto de numerosas quejas ante los Defensores del Pueblo.

Debe señalarse, por otra parte, que la tramitación de las quejas presentadas por la ciudadanía, evidencia las dificultades específicas de los jóvenes para acceder a la vivienda. Son diversos los factores que agravan esta problemática, algunos ya señalados, entre los

que cabe destacar el incremento de los precios de la vivienda y de los costes del alquiler, la inseguridad e inestabilidad en el mercado laboral, la precariedad salarial, así como el limitado acceso al crédito bancario debido a las dificultades para acreditar ingresos estables y la escasa capacidad de ahorro de los jóvenes.

Asimismo, nuestras instituciones reciben cada vez más quejas en las que los ciudadanos denuncian el elevado porcentaje de viviendas de alquiler turístico en determinadas ciudades y municipios de nuestra geografía, lo que provoca un desequilibrio entre la oferta y la demanda de vivienda habitual y, en consecuencia, un elevado precio de las escasas viviendas que se ponen en el mercado. Un problema que afecta también a la cotidianidad de los residentes de estos entornos, que nos trasladan las molestias que produce estos nuevos visitantes.

Por otra parte, sigue aumentando el número de personas y familias que trasladan que han sido o van a ser objeto de un desahucio judicial de su vivienda habitual. Un problema que cada vez es más frecuente, sobre todo cuando está referido a los lanzamientos instados por mercantiles o los llamados fondos buitres, que habiendo adquirido las viviendas a precios irrisorios solicitan la ejecución de los moradores en precario, para destinar los inmuebles a otros usos o a inquilinos con otros perfiles, lo que provoca que familias completas tengan que abandonar las viviendas sin encontrar soluciones residenciales en las ciudades donde residen. Esta situación se agrava aún más cuando el bien está ubicado en un municipio de menor población, dado que desborda los recursos disponibles.

En otras ocasiones, las quejas transmiten las molestias y problemas de convivencia y vandalismo provocados por los ocupantes sin título de viviendas del edificio, así como quejas de propietarios o arrendadores que exponen su discrepancia por la suspensión, decidida judicialmente, del desahucio de inquilinos en los casos de extinción del contrato o falta de pago, o los casos de ocupantes sin título cuando se consideran vulnerables económicamente.

También se interponen quejas que reflejan incidencias concretas en los procedimientos de concesión de la compensación prevista en estos casos para los arrendadores y propietarios. Del mismo modo, se han presentado quejas por arrendadores que ponen de manifiesto que no estarían percibiendo el cobro de estas compensaciones. Al respecto, se constata que algunas Administraciones competentes están trabajando y diseñando programas de ayudas para la compensación de arrendadores y propietarios afectados por la suspensión extraordinaria de procedimientos de desahucio y lanzamiento. Lo que significa que, en ocasiones, todavía no estarían siendo objeto de ejecución y que, por ende, en la práctica estas compensaciones a los arrendadores no siempre se estarían haciendo efectivas, encontrando obstáculos y dificultades para su materialización.

Nuestras instituciones reciben también un número considerable de quejas relacionadas con la gestión del parque de viviendas sociales por parte de las Administraciones públicas. Unas viviendas que no siempre se consideran adecuadas al estar situadas en muchas ocasiones en barrios degradados, sin servicios ni equipamientos acordes a los estándares de referencia.

La falta de condiciones de habitabilidad en las que se encuentran algunas viviendas de titularidad pública adjudicadas y en uso, en régimen de alquiler social, es asimismo un problema relevante, respecto al que los afectados hacen llegar su descontento a nuestras instituciones. Se trata de cuestiones relacionadas, principalmente, con el mantenimiento y conservación de las viviendas, el control público que se ejerce en relación con su uso, la gestión de los contratos de arrendamiento y situaciones de conflictividad y problemáticas de convivencia, no necesariamente atribuibles a personas que ocupan las viviendas sin título.

En la medida en que se trata de problemas de diferente naturaleza (ruidos, inadecuada utilización de los espacios comunes del edificio, insalubridad y aparición de plagas de insectos, realización de actos vandálicos que estropean elementos comunitarios, falta de mantenimiento, ocupación de viviendas sin disponer del correspondiente título habilitante y conexiones irregulares al suministro eléctrico, entre otros), es necesaria una actuación conjunta y coordinada de las diferentes Administraciones y los servicios competentes en relación con estas cuestiones, que comprometen el derecho a la vivienda de las personas adjudicatarias, con el fin con de garantizar eficazmente la habitabilidad de la vivienda en condiciones de seguridad y salubridad suficientes para las personas residentes.

A su vez, la Administración debe garantizar un adecuado acompañamiento social de las personas adjudicatarias de las viviendas sociales y hacer uso de los medios adecuados de solución de controversias como, por ejemplo, la mediación, para favorecer la mejora de la convivencia y el bienestar de las personas.

La falta de accesibilidad de las viviendas del parque público también es un problema, máxime cuando se puede tratar de viviendas en las que residen personas mayores o con problemas de movilidad e, incluso, con discapacidad, por lo que requieren la realización de actuaciones de adaptación o acondicionamiento.

Este problema afecta también a las viviendas de titularidad privada. Sin accesibilidad la vivienda se puede convertir en algo muy problemático para las personas con discapacidad y sus allegados. La presencia de barreras en las viviendas es una conculcación de los derechos de las personas con discapacidad que debe corregirse. Nuestras instituciones reclaman que se cumplan las condiciones de accesibilidad universal y se realicen las adaptaciones y ajustes razonables. En este contexto, surgen conflictos entre comunidades de propietarios y los copropietarios con discapacidad, y las ayudas públicas para promover la accesibilidad de lugares comunes y viviendas no siempre son suficientes.

Son también numerosas las quejas recibidas de quienes se encuentran atrapados en pisos en mal estado de conservación. Muchas personas carecen de recursos económicos y de capacidad de autogestión para adoptar iniciativas encaminadas a la mejora de las instalaciones.

La mala calidad de la vivienda, provocada en buena parte por la antigüedad de un buen número de edificaciones, se agudiza aún más en las barriadas de nuestras ciudades y en los centros históricos donde reside una población con recursos escasos y sin capacidad de gestión para acceder con carácter prioritario a las ayudas a la rehabilitación tanto en viviendas particulares como en los elementos comunes.

A lo anterior se añade la lentitud del proceso de concesión de licencias urbanísticas, que afecta tanto a la vivienda nueva como a la rehabilitación, en especial en los núcleos históricos o con algún tipo de protección. Los tiempos para su concesión son muy dilatados. Y esto afecta a la disponibilidad de vivienda, que se retrasa por la considerable burocratización de los procedimientos y en algunos casos por la falta de personal en los servicios municipales de urbanismo.

Por otro lado, en las zonas históricas o protegidas las dificultades para la concesión de las licencias y para realizar rehabilitaciones integrales o reparaciones, que en ocasiones son urgentes, por afectar a la habitabilidad, desincentivan el uso residencial de estas partes esenciales de la ciudad, dejándolas en manos de empresas que gestionan con mayor capacidad estas dificultades.

La dificultad en el acceso y disfrute de la vivienda se agudiza aún más para aquellas personas que se encuentran en situación de emergencia habitacional, de sinhogarismo o en

situación de calle y para quienes siguen viviendo en los denominados asentamientos informales.

En relación con ello, deben de mencionarse las quejas que remiten principalmente entidades del tercer sector relacionadas con las personas sin hogar, denunciando la deficiente dotación y mala calidad de los equipamientos destinados a cubrir sus necesidades básicas y la necesidad de abordar esta problemática a través de soluciones residenciales que aporten dignidad a la atención adecuada.

Una problemática que junto con la cronificación del chabolismo, tanto de personas migrantes como de una buena parte de la comunidad gitana, requiere medidas adecuadas a las características de sus destinatarios.

Es preciso reseñar, por último y para terminar este apartado, que son muy frecuentes las respuestas tardías o insuficientes de las Administraciones competentes a las Defensorías del Pueblo, lo que incide negativamente en la tutela de los derechos de las personas reclamantes, supone incumplir obligaciones legales y pone de manifiesto que no solo importa la existencia de recursos, sino también la calidad y la diligencia de la respuesta administrativa.

IV. ADJUDICACIÓN DE VIVIENDA. PARQUE DE VIVIENDA SOCIAL

El insuficiente tamaño del parque de vivienda social. La creación de parques públicos permanentes de vivienda en alquiler asequible

En España, la vivienda protegida, y en concreto la de promoción pública, es el eje de la política social de vivienda, el instrumento clave para garantizar el derecho a una vivienda digna y adecuada reconocido en el artículo 47 de la Constitución.

Sin embargo, el reducido número de viviendas protegidas, tanto las pertenecientes al parque público de viviendas como las de promoción privada en régimen de alquiler asequible, inferior al del mercado, impiden amortiguar en nuestro país las consecuencias sociales del incremento de los precios y dar satisfacción al derecho a una vivienda digna y adecuada.

De este modo, la adjudicación de vivienda pública y protegida sigue siendo el núcleo del sistema de garantía material del derecho a la vivienda, pero hoy se encuentra claramente tensionada por la insuficiencia del parque disponible. Como consecuencia, los tiempos de espera para ser adjudicatarios de vivienda son muy elevados, afectando a miles de personas en cada territorio.

La experiencia de nuestras instituciones muestra que las largas esperas, la demora de las reubicaciones y la dificultad a la hora de atender situaciones urgentes son manifestaciones de ese desequilibrio estructural entre demanda y oferta de vivienda pública y protegida, que resulta especialmente grave ante situaciones de vulnerabilidad social que exigen una intervención lo más rápida posible, especialmente cuando hay menores afectados.

Ya se ha dicho que España destaca negativamente por su escaso parque de vivienda social, el cual solo representaba el 3,3 % respecto del conjunto de los hogares o viviendas principales, según los datos de 2024 del Observatorio de Vivienda y Suelo, elaborados a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadística, muy lejos del 8% de la media europea y aún más lejos de los países con mejores prácticas, como Austria, Francia, Países Bajos o los países nórdicos, donde el parque social ronda -o es superior- al 20%.

Estos datos evidencian la brecha estructural que separa a España de los estándares europeos en este aspecto.

Son varias las causas principales que han provocado esta situación:

1. El elevado número de viviendas de protección oficial que con el transcurso del tiempo han sido descalificadas, acabando en el mercado privado

La mayoría de los inmuebles de protección oficial construidos se han destinado a la compra, o al alquiler con opción a compra, con una calificación (situación que sujeta la vivienda a precios tasados) limitada temporalmente, por lo que, transcurrido este plazo de tiempo, acaban en el mercado libre.

Esta dinámica de descalificación -que permite que las viviendas protegidas pasen a ser libres tras un plazo- ha erosionado el parque de vivienda pública y protegida de precio limitado que pueda satisfacer las necesidades actuales y futuras de vivienda social.

Así, pese al enorme esfuerzo financiero y constructivo realizado durante décadas, debido a la descalificación de las viviendas una vez transcurrido un plazo determinado, el parque de vivienda social (inferior a precio de mercado) es exiguo.

Según informa el Ministerio de Vivienda, desde 1960 se han promovido aproximadamente 6,5 millones de viviendas protegidas, 2,7 millones desde 1980 hasta 2023. Sin embargo, el parque de vivienda pública, gestionado por las empresas públicas de vivienda de ámbito autonómico y municipal, apenas tiene unas 318.000 viviendas, el 1,5 % del total de viviendas principales.

Si todas estas viviendas no hubieran perdido su condición de vivienda protegida, España tendría un parque de viviendas de esta tipología por encima de la media de los países de la Unión Europea.

2. La paralización de la promoción de vivienda protegida tras la crisis financiera de 2008

Tras la crisis financiera de 2008, la promoción de vivienda protegida quedó prácticamente paralizada hasta fechas recientes y representa un porcentaje pequeño del total de los inmuebles nuevos frente al alto porcentaje que suponía en los años ochenta y noventa del siglo pasado.

Según el citado Observatorio de Vivienda y Suelo, desde el 2015 solo el 12 % de las casas construidas en España son de esta naturaleza.

En 2024 se produjo la aparición de algunas señales positivas en relación en relación a la promoción de vivienda protegida. Sin embargo, según los datos publicados el jueves 26 de marzo de 2026 por el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, en 2025 solo se completó la construcción de 11.104 nuevas VPO, un 22,7% menos que en el ejercicio anterior. Trasladada esta diferencia a la cifra concreta, representa una reducción de algo más de 3.000 casas. Y aunque en términos absolutos la de 2025 es la segunda cifra más elevada de la última década, de alguna manera es un dato que ilustra que esta tipología de vivienda no consigue el impulso debido.

Por tanto, pese al relativo consenso entre las distintas Administraciones para fomentar la VPO, su construcción sigue muy lejos de las cifras que serían necesarias.

Los buenos datos registrados en 2024 (con más de 14.000 VPO acabadas, el volumen más elevado en una década) hicieron pensar que se iniciaba una secuencia de recuperación de la VPO que, sin embargo, no parece haber tenido continuidad esperada en 2025. Además de la caída de las calificaciones definitivas (que certifican el régimen de protección pública al finalizar la construcción para que las casas puedan venderse o alquilarse), los datos recogen también un importante descenso en las calificaciones provisionales (que miden los proyectos que se inician y que normalmente se completarán en ejercicios siguientes). Estas pasaron de 23.967 en 2024 a 15.593 en 2025, un 35% menos.

Para afrontar la escasez de vivienda pública y protegida y las consecuencias negativas de la descalificación de viviendas públicas, los Defensores del Pueblo consideran que las viviendas públicas y protegidas han de destinarse al alquiler frente a la compra y sujetarse a un régimen de protección permanente. Nuestras instituciones consideran también que el parque público de vivienda ha de ser incrementado lo más rápidamente posible, y que es preciso aumentar asimismo y de manera muy significativa el parque de vivienda protegida de precio limitado.

Es necesario crear parques públicos y permanentes de viviendas en alquiler asequible. La modalidad de gestión del parque público debe ser el régimen de alquiler asequible frente al de venta, además del mantenimiento indefinido de la calificación oficial de las VPO-VPP, todo ello con la finalidad de disponer permanentemente de viviendas de titularidad pública que no acaben en el mercado libre, así como para mantener también un sector del mercado a precios regulados.

La apuesta decidida por la vivienda pública y protegida en régimen de arrendamiento obliga a las Administraciones competentes a plantearse la disponibilidad de medios personales y recursos económicos con los que contar para garantizar la ejecución de las viviendas programadas, así como para controlar y organizar de forma eficiente la gestión de estos arrendamientos, una vez que se hayan entregado las nuevas viviendas a los inquilinos.

Si la Administración, en su condición de arrendadora, asume la gestión directa del alquiler, debe plantearse o planificarse el aumento de la carga de trabajo, y los medios personales suficientes para garantizar la eficacia en el cumplimiento de esta labor y podría ser preciso permitir la colaboración público-privada y recurrir a servicios externos para esta gestión.

En cualquier caso, si, para dar respuesta a la demanda que pudiera interesar vivienda protegida en propiedad, se mantiene la promoción y construcción de la misma para su venta a precios asequibles, o para su alquiler con opción a compra, debe serlo en menor medida que la promoción y construcción de inmuebles destinados al alquiler asequible. Ahora bien, este régimen debe implicar que la calificación de la vivienda como protegida sea permanente. Además, en los casos en los que se promueva vivienda protegida en régimen de propiedad, se hace preciso reforzar las condiciones que impidan la descalificación de los inmuebles protegidos, no debiendo ser suficiente ni la devolución de las ayudas obtenidas ni el cumplimiento de determinados plazos temporales.

Debe añadirse que, para ampliar el parque social de vivienda, es necesario utilizar todos los medios e instrumentos actualmente disponibles. Además de la promoción de viviendas de protección oficial en régimen de alquiler y la disposición de líneas de financiación pública que lo permitan, es necesario el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto por parte de la Administración, la utilización de instrumentos de movilización hacia el alquiler social del parque de viviendas de titularidad privada desocupado –a cuyos efectos resultaría de utilidad estudiar los incentivos fiscales-, los acuerdos de cesión de viviendas con grandes tenedores, así como los instrumentos de intermediación en el mercado del alquiler asequible.

En suma, los Defensores del Pueblo consideran que la ampliación del parque permanente de vivienda social debe contemplar conjuntamente nueva promoción, rehabilitación, movilización de vivienda deshabitada y colaboración público-privada sometida a garantías de asequibilidad.

3. La falta de suelo disponible para construir en un plazo breve de tiempo es otra de las causas del escaso parque de vivienda pública y protegida

La necesidad de aumentar la oferta de vivienda protegida se ve condicionada por la indisponibilidad de suelo preparado, finalista, para la edificación, lo que lastra la oferta de vivienda en general. Además, dada su antigüedad, muchos planes urbanísticos no reflejan la necesaria correspondencia que debería existir entre la cantidad de población existente y el número de hogares que se crearán a futuro, con el suelo destinado a la edificación de vivienda protegida, cuya cuota de reserva preceptiva ha sido además recientemente incrementada por la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

A ello se suma la posibilidad de destinar suelos que son parte del patrimonio público, en principio destinados prioritariamente a la construcción de vivienda protegida, a otras finalidades distintas, practica esta que, pudiendo ser legal, reduce la necesaria creación de parques públicos de vivienda.

Es cierto que el 3,4 % que representaba en 2025 el parque de vivienda social ha aumentado en los últimos cinco años desde el 2,5 %, lo que supone la incorporación de 162.000 viviendas protegidas, un incremento del 35 % en términos absolutos, según datos del

Ministerio de Vivienda. También lo es que ese crecimiento ha sido posible gracias a la fuerte inversión pública. No obstante, es imprescindible al menos converger con los estándares europeos en los próximos años.

Ante lo expuesto, a juicio de las Defensorías, es necesario adoptar una serie de medidas que refuercen en cada territorio la función social de la vivienda:

- Mediante una actuación coordinada de las Administraciones públicas implicadas y en el ejercicio de sus respectivas competencias, han de intensificarse los esfuerzos para garantizar el derecho a una vivienda digna y adecuada a los colectivos vulnerables, que encuentran especial dificultad en el acceso y mantenimiento de una vivienda, como son las familias y unidades de convivencia con menores -con especial mención a las monoparentales-, los jóvenes, las personas con discapacidad, los mayores y las personas y familias con muy bajos ingresos. A tal fin, resulta preciso y perentorio impulsar la ampliación del parque público de vivienda.

- Para ello, debe estimularse la ampliación y el mantenimiento del parque público de vivienda, a través de los planes de vivienda estatales, autonómicos y locales, conectándolo con las políticas del suelo y los parques públicos de suelo, utilizando las técnicas y mecanismos contemplados en los artículos 15 y 27 a 29 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, y dando prioridad a la política de vivienda en la gestión patrimonial del Estado (disposición adicional de la misma ley).

- Han de adoptarse medidas urgentes para disponer del suelo finalista necesario para la construcción de viviendas protegidas, así como incentivar los registros municipales de solares como herramienta útil que ha de ser compartida por las Administraciones.

- Igualmente es necesario que los suelos del patrimonio público se destinen prioritariamente a la construcción de vivienda protegida, y no a otras finalidades distintas, posibilidad esta que, pese a estar contemplada en nuestro ordenamiento jurídico, merma las iniciativas encaminadas a la necesaria creación y aumento del parque público de viviendas de cada municipio.

- En aras de aumentar el número de viviendas protegidas, tanto sea de promoción pública, o privada, es preciso impedir jurídicamente su descalificación y priorizar el alquiler protegido permanente, frente a la dinámica de la vivienda en compraventa y la descalificación.

  Para alcanzar un parque de viviendas estable y permanente es necesario que el plazo de calificación de las viviendas de protección oficial sea indefinido, para evitar la patrimonialización de las plusvalías que se pueden generar con la venta de viviendas cuando se extingue el régimen de calificación de la vivienda. También para garantizar que la Administración pueda ejercer los derechos de opción y retracto legalmente establecidos en la transmisión de viviendas protegidas y, al mismo tiempo, garantizar un control público en las transmisiones.

  De la misma manera, para converger con los estándares europeos en los próximos años, se ha de incrementar de manera muy significativa el parque público de vivienda en alquiler con carácter permanente. Especial atención requiere aquellas viviendas destinadas a cubrir las necesidades de familias con rentas que no superen los 2,5 veces IPREM, dado que es éste un sector de población al que no va a dar

cobertura la iniciativa privada. Una medida que entendemos ha de ser promovida y gestionada por la Administración pública dado el interés social al que va dirigida.

- Merecen asimismo adoptarse por las Administraciones autonómicas y locales otros instrumentos que se orientan al aumento de la oferta de vivienda social, como instrumentos de incentivos, por ejemplo fiscales, dirigidos a la movilización del parque de vivienda de titularidad privada hacia el alquiler social, los acuerdos de cesión de viviendas con grandes tenedores, así como los programas de intermediación en el mercado de alquiler de vivienda libre, por medio de una red de intermediarios que actúan como agentes colaboradores de la Administración.

- Asimismo, hay que garantizar la estabilidad del parque de vivienda social mediante la afectación de las viviendas que lo integran, cualquiera que sea su procedencia (procesos de nueva construcción, rehabilitación, compraventa, herencia…), a la prestación del servicio de interés general que constituye la necesidad de garantizar el derecho a una vivienda digna y adecuada. Esta afectación comporta la imposibilidad de la Administración de enajenar o ceder las viviendas a terceros con otras finalidades distintas a la de garantizar el derecho a la vivienda desde una vertiente social.

- Resultan también de interés los programas aplicados en diversas comunidades autónomas que canalizan la provisión y gestión de viviendas de inserción social a través de las entidades sin ánimo de lucro o servicios sociales municipales.

- Por otro lado, es ineludible señalar que el presupuesto público para garantizar el acceso a la vivienda no crece en paralelo a la demanda existente. La inversión pública directa en creación de vivienda es insuficiente.

  Las cifras del Observatorio de Vivienda y Suelo (Boletín especial de vivienda social, 2024), indican un dato suficientemente revelador de la escasa atención que merece la inversión pública directa en comparación con otros países. Así, Luxemburgo e Irlanda destacan por su elevado gasto en promoción de la vivienda y fomento de la edificación, con valores cercanos o superiores a los 160 euros por habitante y año. Italia, Francia, Dinamarca, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Austria destacan por estar encima de la media, tanto de la zona euro, como de la Unión Europea, que se sitúan cercanas a los 80 euros por habitantes y año. En cambio, España se sitúa sustancialmente por debajo de la media, con una inversión de 46,9 euros/habitante al año.

  Por ello, para garantizar el acceso a la vivienda, la inversión pública ha de ser mayor, hasta alcanzar en un corto plazo la media europea.

  La idea es que las viviendas públicas y protegidas han de actuar como factor regulador del mercado de la vivienda, persiguiendo la consecución en este ámbito de objetivos, económicos y sociales; señaladamente, el garantizar el acceso de ciertas capas de la población a una vivienda digna y lograr una moderación o contención de precios, especialmente en los periodos alcistas del ciclo económico como el actual, asegurando la existencia de una oferta de viviendas de protección pública que limite y compita con la oferta de vivienda libre.

En todo caso, y mientras se impulsan las políticas públicas que permitan el aumento de los parques de vivienda social que garanticen la materialización del derecho a la vivienda, los Defensores del Pueblo consideramos que el sistema al que debe tenderse (y que ha sido

construido por la legislación de la Comunitat Valenciana y la del País Vasco) debe ser un sistema en el que la persona que manifiesta la necesidad de una vivienda que no puede obtener en el mercado -y que cumple con los requisitos establecidos normativamente- debe ser atendida de manera integral por las Administraciones con competencias en materia de vivienda, obteniendo a resultas de su intervención una solución real y efectiva, que venga a paliar la carencia de vivienda; un sistema en el que, ante la manifestación de una necesidad de vivienda, se adjudique el uso y disfrute de una vivienda o, en su defecto, se otorguen ayudas de cuantía económica suficientes para poder acceder a la vivienda y ver satisfecho de este modo el derecho.

De este modo, la persona, familia, o unidad de convivencia, que necesita una vivienda, y que se encuentra inscrita en un registro de demanda de vivienda, o en un procedimiento concreto de adjudicación de vivienda de titularidad pública, cumpliendo los requisitos exigidos para ello, a la espera de su concesión por no existir una vivienda del patrimonio público que adjudicarle, debería tener derecho a que entretanto se resuelva su situación y se le ofrezca una solución alternativa que haga efectivo su derecho al disfrute de una vivienda digna.

Lo que no debería suceder, como ocurre ahora, es que la única respuesta que se ofrezca sea la espera indefinida sin concesión de una ayuda o recurso alternativo (alojamiento o ayuda económica) que resuelva la situación de necesidad acreditada.

Resulta por ello preciso establecer en las normas que regulan el derecho a la vivienda la posibilidad de que su satisfacción (y con ello el cumplimiento de sus obligaciones por parte de la Administración) se verifique no sólo mediante la concesión de una vivienda del parque público sino también con la puesta a disposición del solicitante de ayudas directas al alquiler en cuantía suficiente para acceder al mercado, que no se encuentren vinculadas a las convocatorias periódicas, en aquellos casos en los que no existan viviendas públicas que adjudicar al solicitante.

Para reforzar la garantía del derecho, sería recomendable estudiar, en los casos de las personas vulnerables pertenecientes a los colectivos más desfavorecidos, que han acreditado los requisitos, el establecimiento en las normas de instrumentos jurídicos como el silencio administrativo positivo en caso de la inactividad de la Administración o el reconocimiento de la ayuda con carácter retroactivo desde la solicitud u otros similares que incentivaran la resolución en los plazos estipulados.

En esta línea, también sería conveniente, para estimular a las Administraciones al cumplimiento de estos objetivos, que sus actuaciones en materia de promoción de vivienda pública y protegida fueran transparentes. Así, deberían estar disponibles en los portales de transparencia o webs; y en las respuestas a las solicitudes de la ciudadanía debería aportarse, junto con la respuesta individualizada, un enlace a la publicidad activa o de oficio que informara de las actuaciones en esta materia.

Parque de vivienda concertada

En conexión con lo expuesto en el apartado anterior, y frente a un mercado con escasez estructural de oferta, hacen falta nuevas fórmulas que sean capaces de movilizar viviendas que hoy no están disponibles, impulsando también un parque de *vivienda concertada*.

Es preciso utilizar todos los medios e instrumentos actualmente posibles. De esta forma, además de la promoción de viviendas de protección oficial en régimen de alquiler, debe acudirse a la utilización de herramientas de movilización hacia el alquiler social del parque de viviendas de titularidad privada.

Si queremos que haya más viviendas en alquiler asequible, no basta con desearlo o imponerlo. Es necesario crear condiciones que hagan que los propietarios de dichas viviendas quieran ponerlas en el mercado en una lógica de colaboración público-privada basada en el equilibrio.

Se trata de involucrar e invitar a los propietarios a formar parte de la solución, ofreciéndoles seguridad, estabilidad y una rentabilidad razonable, con condiciones claras, transparentes y con garantías jurídicas.

Es una posibilidad que, por un lado, reconoce que la vivienda es un bien esencial y que su función social justifica medidas que favorezcan precios razonables y eviten beneficios desproporcionados derivados de la escasez. Pero, al mismo tiempo, no olvida que los propietarios necesitan incentivos y certezas.

Y es un instrumento que las comunidades autónomas y municipios puedan adaptar y reforzar según la realidad de cada territorio.

Se trata, en definitiva, respetando el marco competencial y con un sistema concertado, de una alternativa más a la crisis de acceso a la vivienda, que permite avanzar hacia un modelo más equilibrado, donde siempre prevalezca el interés general y acompañe voluntariamente a los pequeños propietarios que con reglas claras.

Un ejemplo de este tipo de herramienta, son las bolsas de vivienda de alquiler asequible como mecanismos de intermediación social que conectan a personas propietarias particulares con personas con dificultades de acceso a la vivienda, incorporando incentivos, garantías, acompañamiento y asequibilidad para ambas partes.

A través de este modelo, una entidad social o pública capta viviendas del mercado privado, las incorpora a una bolsa gestionada profesionalmente y las pone a disposición de personas y familias con necesidad residencial en condiciones de renta inferiores al mercado, reduciendo riesgos para la propiedad y facilitando una gestión estable del alquiler.

En este marco, las Bolsas de Vivienda de Alquiler Asequible que Provivienda desarrolla desde 1989 funcionan como un servicio de intermediación orientado a facilitar la integración residencial de personas con dificultades para acceder al mercado libre, mediante un modelo de compromiso social en el que la propiedad privada acepta reducir la renta entre un 20% y un 25% por debajo del precio de mercado a cambio de un paquete integral de incentivos y garantías gestionado por la entidad mediadora, entre ellas garantía del cobro de la renta, seguro multirriesgo, certificado energético, bonificaciones de impuestos, mediación en conflictos, tramitación de los contratos de arrendamiento y, en algunos casos, incentivos financieros relevantes para rehabilitar la vivienda y mejorar su eficiencia energética antes del alquiler.

En esta línea, resulta de interés destacar también otros ejemplos. Así, desde que se creó la SAREB, en 2012, el Síndic de Catalunya ha pedido que al menos un 30% del parque de viviendas de la SAREB, provenientes de entidades financieras que habían sido rescatadas con dinero público, fuera destinado a alquiler social. El Plan Estatal para el Acceso a la Vivienda 2022-2025, recogió, por primera vez, la puesta a disposición de viviendas de la SAREB en favor de las Administraciones autonómicas y locales, lo que constituyó un gran paso adelante, en la medida que ha permitido incrementar el parque de vivienda con destino a alquiler social y también regularizar legalmente la situación de ocupación de personas en situación de vulnerabilidad que habían ocupado sin título viviendas propiedad de SAREB. En octubre de 2025, la Generalitat de Catalunya firmó un acuerdo con la entidad estatal SEPES de cesión de 13.000 viviendas y 300 solares, provenientes de la SAREB, con destino a alquiler social.

En el País Vasco, la Ley 3/2015, de 18 de junio, orienta los recursos públicos preferentemente hacia el alquiler y vincula esa opción a la efectividad del derecho a la vivienda y no limita la expansión del parque público a la nueva promoción, sino que incorpora instrumentos de movilización de vivienda vacía de titularidad privada, como el programa Bizigune, cuya gestión se atribuye a la sociedad pública Alokabide, S.A., bajo la dirección y control del Departamento de Vivienda y Agenda Urbana, así como de intermediación en el mercado del alquiler asequible, como el programa de intermediación en el mercado de alquiler de vivienda libre ASAP, por medio de una red de intermediarios homologados que actúan como agentes colaboradores del Gobierno Vasco.

Parque de viviendas para adjudicación en situaciones de emergencia habitacional

La escasez de vivienda pública hace que cobre mayor relevancia la atención a las personas más vulnerables y con menos recursos, que se enfrentan a situaciones de emergencia habitacional. Se trata en la mayoría de los casos de familias que atraviesan por un problema de vivienda urgente ocasionado por una situación repentina y sobrevenida y que no pueden hacer frente a la demora de las listas de espera de los procedimientos ordinarios de adjudicación de vivienda, por lo que, en consecuencia, necesitan de una solución inmediata.

Hay que tener en cuenta que la brecha existente entre la demanda y la oferta de vivienda social conlleva que, con frecuencia, en los procedimientos ordinarios de adjudicación de vivienda pública no se disponga apenas de viviendas libres, que muchas veces solo están disponibles cuando el titular de una vivienda adjudicada renuncia o fallece sin que ningún familiar tenga derecho a regularizarse conforme a la normativa vigente.

Por ello, es preciso que en las legislaciones autonómicas se regulen procedimientos específicos eficaces de adjudicación de viviendas destinadas a cubrir las emergencias sociales, distintos de los ordinarios.

No debe olvidarse que la premura en la respuesta que necesitan las personas y unidades familiares que se ven afectadas por las situaciones de emergencia residencial justifica que se permita mayor agilidad y flexibilidad que en los procedimientos ordinarios y que se excepcione la obligación de adjudicación a través de los registros públicos de demandantes de vivienda protegida y de todos o algunos de sus requisitos, al tratarse de situaciones extraordinarias que exigen y motivan las debidas intervenciones asistenciales o de interés público, económico o social.

Tampoco debe olvidarse que el retraso a la hora de facilitar el acceso a una vivienda social en situaciones de emergencia residencial conlleva que las personas afectadas sean realojadas de forma temporal, en la mayoría de los casos mediante la intervención de los servicios sociales municipales y, generalmente, en hostales y pensiones que no se adecuan a las necesidades de las personas afectadas, sobre todo cuando se trata de familias con menores u otras personas en especial situación de vulnerabilidad, como personas de edad avanzada o personas con discapacidad. Con ello se perpetúa la situación de exclusión residencial en la que se encuentran las personas afectadas.

La premura e inmediatez en la respuesta a estas situaciones responde además a la obligación de que la política de provisión de vivienda pública favorezca a las personas que se encuentran en peor situación social.

Sin embargo, esta obligación de las Administraciones públicas de priorizar a los solicitantes en situación de emergencia habitacional no siempre encuentra acomodo eficaz en las normas ni en la actuación administrativa.

El primer obstáculo que se detecta en la atención y protección de personas en situación de emergencia residencial es que no todas las comunidades autónomas contemplan un procedimiento excepcional de adjudicación de viviendas en estos supuestos regulado con mayor agilidad y flexibilidad que los procedimientos ordinarios y excepcionando todos o algunos de sus requisitos. El segundo obstáculo reside en que aquellas comunidades autónomas que sí lo contemplan o bien no cuentan con viviendas y recursos específicos y concretos asignados a dichos procedimientos dirigidos a la emergencia habitacional, o bien estos no son suficientes, por lo que no pueden atender estas situaciones con la inmediatez que requieren.

Hay comunidades autónomas, como Castilla- La Mancha, en las que la normativa regula la adjudicación de viviendas destinadas a cubrir las emergencias sociales a través de un procedimiento especial de adjudicación de aquellas viviendas del parque público autonómico que queden vacantes una vez tramitado el procedimiento ordinario y agotada la lista de reserva (artículos 28, 29 y 29 bis del Decreto 109/2008, de 29 de julio, de medidas para la aplicación del Pacto por la Vivienda).

De este modo, si el procedimiento especial de adjudicación de viviendas para dar solución a situaciones de emergencia social no dispone de recursos específicos y propios, sino que depende de la existencia de viviendas vacantes del procedimiento ordinario, en el que hay lista de espera, lo previsible es que la existencia de vacantes sea muy poco frecuente, por no decir inexistente. Por ello, es preciso que exista un procedimiento de adjudicación para estas situaciones urgentes que cuente con viviendas para este fin sin depender de la existencia de viviendas vacantes del procedimiento ordinario.

Ha de insistirse, por tanto, en la relevancia de que las legislaciones autonómicas contemplen tal facultad y de que la misma sea utilizada activamente por los ayuntamientos, lo que requiere de un parque suficientemente flexible y una gestión que permita respuestas rápidas, no solo alternativas temporales de urgencia.

En ese sentido, resultan de interés normas como la Ley 5/2025, de la vivienda en Andalucía, que prevé este mecanismo en su artículo 61.4. Es también el caso del País Vasco, donde los ayuntamientos tienen la facultad de elevar propuestas de adjudicación extraordinaria cuando los servicios sociales acrediten situaciones de especial vulnerabilidad.

Además, en el País Vasco el Decreto 147/2023, de 10 de octubre, exime del requisito general de antigüedad a determinadas unidades de convivencia privadas de su vivienda habitual por ejecución hipotecaria o desahucio por impago derivado de incapacidad de pago sobrevenida. Esta previsión puede conectarse con la necesidad de reforzar los mecanismos extraordinarios de atención a emergencias residenciales.

Pero, esta regulación no está prevista en todas las comunidades autónomas. Por otro lado, pese a que en determinadas comunidades la legislación prevea expresamente un procedimiento de adjudicación por la vía de urgencia, la situación actual de cronificación de las situaciones de emergencia residencial, sumada a la falta de disponibilidad de vivienda social, ha dado lugar a la ineficacia de estos mecanismos extraordinarios.

Así, en Cataluña ha llevado a una situación de colapso de las mesas de emergencia que, si bien en su día se configuraron como una vía ágil e inmediata para dar respuesta a situaciones de emergencia residencial, actualmente no constituyen una vía de solución a aquellas situaciones de necesidad de vivienda más urgentes, como es el caso de las situaciones de desahucio, entre otras.

El tiempo medio de espera para acceder a una vivienda en Cataluña a través de las mesas de emergencia se ha incrementado, siendo actualmente de casi un año y medio. A su vez, el

número de personas afectadas por una situación de emergencia residencial que se encuentran a la espera de poder acceder a una vivienda social también ha incrementado. El pasado año 2025, más de 3.000 unidades de convivencia que ya disponían de una valoración favorable de la mesa de emergencias, se encontraban a la espera de poder acceder a una vivienda social.

Asimismo, conviene mejorar la transparencia con la que actúan las mesas de emergencia y también la información que facilitan a las personas afectadas. No todas las mesas de emergencia publican los datos relativos a las situaciones valoradas, adjudicaciones de viviendas y personas a la espera de acceder a una vivienda. También debe mejorarse la información que se ofrece a las personas afectadas, tanto en relación con la valoración efectuada como respecto a la previsión temporal para el acceso a una vivienda, y hay que prestar especial atención a que en los reglamentos que regulan el funcionamiento de las mesas de emergencias no se establezcan requisitos excluyentes para el acceso a una vivienda a través de esta vía excepcional, como puede ser el caso de determinados límites de ingresos mínimos o determinados periodos de residencia en el municipio

En el caso de la Comunitat Valenciana, en la que el procedimiento de adjudicación por la vía de urgencia se encuentra contenido en el artículo 47.8 del Decreto 106/2021, de 6 de agosto, del Consell, del Registro de Vivienda de la Comunitat Valenciana y del Procedimiento de adjudicación de viviendas, la experiencia muestra que el mismo ha sido -ante la ausencia de recursos/viviendas- un mecanismo inoperante, que tan solo genera trabajo burocrático a las entidades locales (a quienes se desplaza la propuesta de adjudicación, previa constatación de la situación de emergencia a través de los servicios sociales) y frustración en la ciudadanía.

Además, se traslada a los servicios sociales la necesidad de atender la emergencia residencial, sin que éstos dispongan de los recursos de vivienda para hacerlo posible. Al mismo tiempo, se produce una saturación de los recursos disponibles y se genera una presión asistencial que merma la capacidad de los servicios sociales de potenciar un modelo de intervención más enfocado al apoyo y al acompañamiento de las personas frente a un modelo más asistencialista.

Por ello, junto con la recomendación de la introducción y regulación de procedimientos extraordinarios de adjudicación de vivienda en caso de emergencia habitacional, las Defensorías insisten en que su previsión debe venir acompañada del establecimiento de recursos concretos y procedimientos ágiles para hacer efectivo su funcionamiento y permitir la atención a las personas y familias que requieran de este mecanismo de asignación de vivienda pública.

Por último, la premura y rapidez que implican la detección y respuesta a estas circunstancias repentinas y urgentes, hace además imprescindible que los órganos responsables en el ámbito autonómico y local adopten medidas ágiles de coordinación y cooperación, con el objetivo de dar respuesta inmediata y adecuada en los casos de vulnerabilidad que se detecten y prevenir las situaciones de exclusión residencial.

Esta exigencia resulta reforzada en las comunidades autónomas en las que corresponde a los ayuntamientos valorar la situación de urgente necesidad y proponer la adjudicación de vivienda al ente instrumental autonómico, pues la falta de coordinación y cooperación entre órganos autonómicos y locales puede tener como consecuencia que no se actúe con la debida rapidez ante presuntas situaciones de urgencia social.

Ante todo lo expuesto, los Defensores del Pueblo consideramos necesario:

- Dar prioridad a la atención de determinadas situaciones de emergencia social que afectan a colectivos y familias más desfavorecidas y vulnerables, cuando enfrentan un problema habitacional urgente ocasionado por una situación repentina y sobrevenida, y que no pueden hacer frente a la demora de las listas de espera de los procedimientos ordinarios de adjudicación de vivienda.
- Dar un impulso en este sentido para adaptar y adecuar las distintas regulaciones de los procedimientos de adjudicación de vivienda pública protegida a las circunstancias y problemáticas sociales existentes en la actualidad, como las que se originan ante los desahucios de viviendas que constituyen la residencia habitual y permanente de unidades familiares de las que forman parte personas que requieren de una especial protección.
- La adopción por los órganos responsables en el ámbito autonómico y local de medidas ágiles de coordinación y cooperación, dando una respuesta inmediata adecuada y previniendo así las situaciones de exclusión residencial y aquellas situaciones en las que se detecten circunstancias extraordinarias que requieren actuar con inmediatez.
- En aras de todo lo anterior, la regulación de mecanismos y procedimientos de adjudicación de vivienda por la vía de urgencia con el fin de cubrir las emergencias sociales debe venir acompañada del establecimiento de recursos y viviendas concretos, que puedan destinarse a cubrir las emergencias residenciales, y deben ser procedimientos más ágiles y flexibles que los ordinarios para hacer efectivo su funcionamiento y permitir la atención a las personas vulnerables que requieran de este mecanismo de asignación de vivienda pública.

Planificación de la constitución y dimensión del parque público de vivienda

Finalmente, los Defensores del Pueblo estimamos oportuno que se mejore el proceso de planificación de la constitución del parque público de viviendas y la adopción de las medidas precisas para diseñar la oferta de viviendas.

Consideramos por ello necesario incidir en que las Administraciones con competencias en materia de vivienda deben realizar estudios, que sean públicos, sobre las características de la demanda de vivienda y la ubicación y de las características que deben tener las viviendas que integren el parque público para resultar idóneas.

Se trata de tener un parque público con viviendas de dimensión y características idóneas para atender la necesidad y el derecho a una vivienda digna y adecuada que reconoce el artículo 47 de la Constitución.

En esta misma línea de pensamiento, consideramos que el diseño de las políticas de vivienda y la constitución y tamaño de los parques de vivienda pública debe tener en cuenta que estos deben atender tres niveles distintos de necesidad o demanda:

- El nivel representado por la demanda actual de vivienda: unidades de convivencia que no pueden resolver su situación de necesidad de alojamiento recurriendo por sus propios medios al mercado y deben solicitar la actuación de la Administración; fundamentalmente mediante su inscripción en los Registros de Demanda de vivienda.
- El nivel representado por la demanda potencial de vivienda, asociado a la fluctuación de la línea de necesidad en vivienda como consecuencia de las oscilaciones del ciclo económico. Englobaría a aquellas unidades de convivencia que, no teniendo en la actualidad una situación de necesidad social en vivienda, se sitúan en unos

márgenes de renta cercanos a ello y que, dependiendo de la evolución del ciclo económico, podrían convertirse en demandantes de vivienda pública y, con ello, en personas con necesidad de la acción de la política social de vivienda.

- El nivel representado por la demanda de vivienda derivada de situaciones de emergencia residencial, como desahucios y lanzamientos, u otras similares, ruinas o derrumbes, o como pueden ser las catástrofes y emergencias de protección civil, y que puede hacer que las solicitudes que debe atender el sistema se vean repentinamente aumentadas en un ámbito geográfico determinado y respecto del cual sería preciso contar con un parque público con viviendas disponibles para ofrecer soluciones de realojo (temporal o definitivo) en el corto plazo.

Consideramos que resulta preciso reclamar a los poderes públicos una planificación de las políticas públicas de vivienda que aborde estos tres ámbitos de actuación.

Buena administración: transparencia, resolución expresa, motivada, ágil y eficaz los procedimientos de adjudicación de vivienda pública y protegida

Por otra parte, nuestras instituciones consideran que lo expuesto hasta ahora conecta con la aplicación del derecho a una buena administración: solicitada la vivienda, el primer derecho que asiste a la persona interesada es el derecho a recibir una respuesta expresa, congruente y motivada a su solicitud y en un tiempo razonable.

Esta exigencia, manifestación concreta del derecho a una buena administración del que son titulares las ciudadanas y ciudadanos, determina que la persona solicitante de la vivienda, una vez presentada su petición de adjudicación de vivienda, tenga derecho a recibir una resolución expresa en la que se le indique, como mínimo, en qué términos ha sido tomada en consideración la misma, así como qué medidas se han adoptado para dar cumplimiento al derecho que se está ejerciendo y para hacerlo efectivo.

No parece asumible que la persona que requiere la intervención de los poderes públicos para ver satisfecho su derecho a la vivienda, una vez ha sido inscrita en el correspondiente registro, lista o procedimiento, no vuelva a tener ninguna noticia o información sobre el estado de su solicitud hasta que, pasado un tiempo determinado -variable según cada territorio-, llega el momento de renovar la solicitud con el fin de que no decaiga la inscripción ni los derechos (especialmente la antigüedad) que pudiera haber generado.

En este sentido, conviene recordar, el derecho a una buena administración en su vertiente de obligación destacada de las Administraciones, tal y como se declaró por la Defensorías en el Decálogo de las XXXVII Jornadas de Coordinación (Vitoria, Octubre de 2024):

> «La buena administración exige situar a la ciudadanía en el centro de las actuaciones de las administraciones públicas, garantizando un trato justo y equitativo en todas sus interacciones. Las y los servidores públicos, en el ejercicio de potestades y funciones públicas, deben actuar con empatía y sensibilidad social, de manera proactiva, poniéndose en el lugar de las personas intervinientes en cada caso facilitando el ejercicio de sus derechos».

Consideramos, por todo ello, que debemos realizar una reflexión crítica sobre la regulación y gestión de los registros de demanda de vivienda pública -y otras listas y procedimientos similares- y sobre las obligaciones que los mismos deben generar, que en ningún caso puede ser sin más el silencio con el pretexto de que no se dispone de viviendas para adjudicar.

Las Defensorías entienden que la situación descrita constituye un censurable caso de mala administración, que debe ser corregida, mejorando la gestión de los registros en el sentido indicado y modificando la regulación de su funcionamiento si para ello fuera necesario.

Por otra parte, ya se ha señalado que las actuaciones en materia de promoción de vivienda pública y protegida deben ser transparentes. Así, deberían estar disponibles en los portales de transparencia; y en las respuestas a las solicitudes de la ciudadanía debería aportarse, junto con la respuesta individualizada, un enlace a la publicidad activa o de oficio que informara de las actuaciones en esta materia

Cabe señalar adicionalmente que, dada la escasez existente de viviendas públicas y protegidas para atender todas las necesidades de vivienda, resulta de vital importancia que cuando se abre un procedimiento de adjudicación este se realice con la mayor transparencia y eficacia, garantizando la igualdad, publicidad y concurrencia pública en el acceso en función de los requisitos previstos de acuerdo con las normas y fines del procedimiento.

Dicho de otro modo, las Administraciones competentes deben accionar sus competencias de intervención y control en los procesos de adjudicación de vivienda protegida, tanto sea en viviendas de alquiler o de propiedad y tanto sean promovidas por iniciativa pública como privada, a los efectos de vigilar que los adjudicatarios cumplen los requisitos y garantizar el cumplimiento de la normativa referida al sistema de calificación que establece los precios máximos de alquiler y venta, impidiendo prácticas ilegales como el pago de sobreprecios de manera sumergida.

Y no solo en aquellas de titularidad y de promoción pública sino que esa intervención y control se debe extender a las de promoción privada, con el fin de objetivar la selección de futuros arrendatarios y propietarios de las viviendas pertenecientes a los colectivos potencialmente destinatarios de las viviendas, de acuerdo con los fines previstos en las leyes estatal y autonómicas. Sin perjuicio de la necesaria colaboración público-privada en la promoción de viviendas protegidas, hay que garantizar que la promoción privada de vivienda no comporte una merma de los principios de publicidad, igualdad y concurrencia pública en el proceso de adjudicación de las viviendas.

Con esta finalidad, entendemos necesario garantizar, e impulsar las reformas legislativas que así lo requieran: 1) La publicidad suficiente de todas las fases del procedimiento. 2) El derecho de las personas interesadas a presentar alegaciones durante el proceso y a obtener una respuesta expresa y motivada. 3) El derecho de las personas interesadas a presentar reclamaciones en relación con el resultado final del procedimiento de adjudicación y el derecho a obtener una respuesta expresa y motivada. 4) El establecimiento de medidas en los casos en los en que se hayan evidenciado posibles irregularidades en la adjudicación de las viviendas, con el fin de reparar el daño sufrido por la persona que se haya visto excluida, de forma improcedente, del procedimiento de adjudicación de las viviendas.

Asimismo, en la tramitación de quejas relacionadas con los problemas de la vivienda, nuestras instituciones insisten de manera reiterada en que los procedimientos de adjudicación de viviendas públicas han de ser ágiles y en la necesidad de que exista un baremo reglado y público para evitar la inseguridad jurídica y la desconfianza de los solicitantes.

Un sistema de baremación basado en un sistema de puntuación frente al sorteo y que tenga en cuenta, por un lado, la necesidad de vivienda y, por otro, las circunstancias personales, familiares y económicas de los solicitantes, es el método de valoración más objetivo, justo y razonable. En ocasiones las Administraciones competentes consideran que el sorteo entre grupos de iguales es la opción más objetiva y transparente -además de ser la que menos

recursos humanos requiere para su gestión- , pero los Defensores del Pueblo estimamos que dentro de cada grupo sería conveniente y justo ordenar a los candidatos en función de sus recursos económicos y su necesidad de vivienda. Con ello se favorece a quienes están en peores circunstancias sociales. Por el contrario el sorteo, incluso cuando se realiza entre grupos homogéneos, puede priorizar a quienes están en mejores circunstancias frente a necesidades más urgentes.

Es también precisa una adecuada regulación de la inscripción en los registros públicos de demandantes de vivienda, así como su interpretación a favor del acceso a una vivienda digna y adecuada en lo que se refiere a los requerimientos exigidos a los solicitantes de comunicación y acreditación de su situación personal y económica y respecto a la notificación de las resoluciones adoptadas por parte de la Administración encargada del registro. No debe olvidarse que los procedimientos de adjudicación de vivienda pública en España son el eje de la política social de vivienda, el instrumento clave para garantizar el derecho.

Debe señalarse asimismo que se constatan demoras excesivas en la tramitación de inscripciones, en la resolución de recursos de alzada y en la gestión de ayudas y prestaciones económicas vinculadas a la vivienda, en las comunidades autónomas donde estas se contemplan en las normas. Estas demoras limitan temporalmente la participación efectiva en los procedimientos de adjudicación y pueden afectar al ejercicio mismo del derecho subjetivo. No resulta aceptable que las personas interesadas vean restringida su participación por retrasos injustificados imputables a la Administración.

La transparencia y la agilidad procedimental no son solo exigencias de buena administración, sino requisitos materiales para la efectividad del derecho. Conviene insistir también en la necesidad de motivar adecuadamente las resoluciones, responder en plazo y evitar disfunciones en la valoración de ingresos o en la configuración de las unidades convivenciales, porque se ha comprobado que esos errores pueden provocar denegaciones o extinciones indebidas del derecho subjetivo y de la prestación económica de vivienda.

Por último, es preciso señalar que el marco normativo actual en materia de vivienda es especialmente complejo. En los últimos años se han aprobado numerosas normas, tanto a nivel estatal como autonómico, algunas de las cuales han sido parcialmente declaradas inconstitucionales. Ello ha dado lugar a una situación de inseguridad jurídica y de dificultad en la interpretación de la normativa, incluso por parte de los profesionales que operan en el mercado de vivienda.

A la vista de ello, y teniendo en cuenta el derecho de la ciudadanía a disponer de una información clara y accesible sobre sus derechos y obligaciones en relación con la vivienda, entendemos necesaria la publicación por parte de la Administración de guías interpretativas que aclaren aquellos conceptos que actualmente generan más dudas. Entre otros, la definición de gran tenedor de viviendas y las obligaciones asociadas a esta condición, la aplicación del límite a los precios del alquiler, la obligación de ofrecer alquiler social, la suspensión de lanzamientos judiciales en casos de vulnerabilidad, o la duración y las prórrogas de los contratos de arrendamiento.

V. VINCULACIÓN ENTRE SUELO Y VIVIENDA: LA MEJOR POLÍTICA DE VIVIENDA ES UNA BUENA POLÍTICA DE SUELO

El artículo 47 del texto constitucional hace una expresa y acertada vinculación entre suelo y vivienda, vinculación que han recogido las leyes estatales y autonómicas. Sin el suelo no es posible la construcción de una vivienda y, a la vez, la vivienda es la parte nuclear de la trama urbana, pieza elemental de la ciudad, a la que da sentido y de la que obtiene los servicios y cuya organización y planificación es el origen y fundamento de función pública del urbanismo.

De ahí que pueda afirmarse también que el derecho a una vivienda digna y adecuada que proclama nuestro texto constitucional es inseparable del derecho a disfrutar del medio urbano en el que la vivienda se integra y que entronca con lo que algunos autores denominan el «derecho a la ciudad».

Es decir, el derecho a la vivienda en condiciones asequibles requiere de una planificación urbanística adecuada y de las dotaciones y servicios públicos urbanos obligatorios, así como de la articulación de medidas de orden socio-económico que permitan la configuración de un entorno, con acceso al transporte, a las zonas verdes, y a los equipamientos y servicios educativos, sanitarios y deportivos y demás recursos de una vida digna en la ciudad.

En España, el artículo 5 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, vincula el derecho a la vivienda con el acceso a las dotaciones públicas y los equipamientos colectivos abiertos al uso público, de acuerdo con la legislación reguladora de la actividad de que se trate. El tenor literal de este precepto dice lo siguiente:

Todos los ciudadanos tienen derecho a:

a) Disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, que constituya su domicilio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un paisaje adecuados.

b) Acceder, en condiciones no discriminatorias y de accesibilidad universal, a la utilización de las dotaciones públicas y los equipamientos colectivos abiertos al uso público, de acuerdo con la legislación reguladora de la actividad de que se trate.

Por su parte, las legislaciones autonómicas recogen esta conexión entre suelo y vivienda y cabe sostener que la garantía del derecho exige una política coherente con la generación de parque público y la disponibilidad de suelo para alquiler protegido y alojamientos dotacionales.

En relación con lo anterior, los Defensores del Pueblo deben de recordar que el urbanismo es una función pública y que su meta es la satisfacción de un interés público, esto es, la correcta ordenación del suelo y la ciudad.

La idea es que el urbanismo exige una acción planificada, siendo el planeamiento la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana. Es preciso que los municipios cuenten con planeamientos generales aprobados definitivamente ya que ello permite garantizar un marco de seguridad jurídica imprescindible para la inversión de los agentes privados, posibilitar la armonización del planeamiento general con la legislación urbanística y de ordenación del territorio y con los planes de ordenación territorial y permite disponer de un planeamiento urbanístico adaptado a las realidades sociales y económicas actuales.

La necesaria actualización del planeamiento

Por ello, los ayuntamientos están legitimados -e incluso obligados- para proceder a la modificación y revisión de sus planes, por ejemplo cuando nuevos criterios o nuevas necesidades urbanísticas hagan necesaria o adecuada la actualización de un planeamiento vigente en un momento determinado.

La actualización del planeamiento se justifica en sí misma no sólo porque el transcurso del tiempo atestigua la existencia de nuevos criterios o necesidades, sino también porque las numerosas reformas que sufre la legislación urbanística hacen necesario –y si cabe, obligatorio- que el planeamiento municipal se adapte a esos nuevos marcos legales a través de procesos de revisión o incluso de elaboración de un nuevo plan general.

Los planes de ordenación tienen vigencia indefinida, pero como toda regla, nunca puede mantenerse de forma rígida y absoluta, puesto que el discurrir de los acontecimientos puede aconsejar establecer modificaciones siendo siempre los planes susceptibles de mejora o adaptación a nuevas necesidades y ante todo a las leyes que se van promulgando. Es decir, dicha vigencia indefinida no puede entenderse en un sentido estático, de perpetuación de la ordenación, sino como garantía de su estabilidad y permanencia.

Como se ha dicho, dada su antigüedad, muchos planes urbanísticos no reflejan la necesaria correspondencia que debería existir entre la cantidad de población existente y el número de hogares que se crearán a futuro con el suelo destinado a la edificación de vivienda protegida, cuya cuota de reserva preceptiva se incrementó en la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. Es necesaria la adaptación de esos planes a estas nuevas determinaciones. Dicho de modo sintético, es obligado que los municipios adapten los planes generales a las nuevas necesidades derivadas del aumento de población y hogares y a las reformas legislativas que ha introducido la Ley por el derecho a la vivienda.

Modificaciones y mejoras legales en materia de invalidez de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística

Debe aludirse a la proyectada reforma de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (Real Decreto Legislativo 7/2015), que respondía a la necesidad de positivizar en la ley la doctrina jurisprudencial en materia de invalidez de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, que ha venido reconociendo la viabilidad de la nulidad parcial de los planes cuando la infracción pueda individualizarse respecto de ámbitos territoriales concretos o de determinaciones específicas que no resulten esenciales ni estructurales para la economía general del instrumento.

La incorporación expresa de este criterio en la ley estatal pretendía superar la tradicional concepción unitaria del planeamiento, conforme a la cual cualquier vicio, incluso de carácter no sustancial, podía determinar la nulidad radical del plan en su integridad.

Desde esta perspectiva, la reforma proyectada se orientaba a la introducción de un régimen de invalidez más proporcionado, coherente con la naturaleza compleja y heterogénea de los instrumentos de planificación urbanística. A tal fin, se contemplaban tanto medidas de carácter sustantivo —relativas a la delimitación de los efectos de la nulidad— como previsiones de índole procesal dirigidas a evitar consecuencias anulatorias manifiestamente desproporcionadas.

Sin embargo, pese a su carácter estructural y a la reiterada demanda doctrinal y práctica, dicha reforma no fue finalmente aprobada (sin perjuicio de que se haya incluido en algunas

legislaciones urbanísticas autonómicas, con el artículo 82 bis del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón).

En consecuencia, la práctica jurisdiccional continúa evidenciando una tendencia significativa hacia la anulación íntegra de los instrumentos de planeamiento general, incluso en supuestos en los que los vicios apreciados podrían considerarse parciales o no invalidantes del conjunto. Así se ha puesto de manifiesto en diversos pronunciamientos relativos a planes generales de ordenación urbana de ciudades como Vigo, Santander, Castellón de la Plana o Santa Cruz de Tenerife.

Asimismo, la propuesta de reforma legal incorporaba un criterio de propagación limitada de la invalidez, conforme al cual la nulidad de un instrumento de ordenación territorial o urbanística únicamente afectaría a los instrumentos de desarrollo y a los actos dictados en su ejecución cuando estos reproduzcan o traigan causa directa del vicio determinante de aquella. Este planteamiento se alinea con los principios de conservación de los actos administrativos y de eficacia de la actuación administrativa, evitando una extensión automática e indiscriminada de los efectos invalidantes.

Por otra parte, debe destacarse que la reforma también incidía en la delimitación del control jurisdiccional, al priorizar los vicios materiales o sustantivos frente a los meramente formales o procedimentales. En este sentido, se preveía que estos últimos solo pudieran fundamentar la anulación del instrumento cuando se acreditase de manera fehaciente su carácter esencial y su incidencia efectiva en la formación de la voluntad administrativa, en línea con el principio de instrumentalidad de las formas.

No obstante, esta orientación debe conjugarse necesariamente con el respeto al principio de acción pública urbanística, evitando restricciones indebidas al acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa y garantizando, al mismo tiempo, adecuados niveles de participación ciudadana en los procesos de elaboración del planeamiento.

En conclusión, la ausencia de esta reforma normativa mantiene un escenario de notable inestabilidad jurídica en el ámbito de la planificación territorial y urbanística, al persistir un régimen de invalidez potencialmente expansivo y poco acorde con los principios de proporcionalidad y conservación de los actos administrativos. Resulta, por ello, jurídicamente conveniente y sistemáticamente necesario abordar una modificación legislativa que permita armonizar la legalidad urbanística con la estabilidad de los instrumentos de ordenación.

El impulso de la ejecución urbanística

Por otra parte, el escaso parque de vivienda pública y protegida, y la necesidad de aumentarlo, se ve asimismo afectado por la indisponibilidad de suelo preparado, finalista, para la edificación.

Por ello, los ayuntamientos tienen la obligación de impulsar la ejecución urbanística en los plazos establecidos en el plan para obtener suelo finalista.

Sin embargo, los instrumentos jurídicos y herramientas para la planificación urbanística no se han desarrollado en muchas ciudades en los plazos previstos, lo que ha conllevado una insuficiente gestión y escasez de suelo listo para la construcción y de posibles zonas edificables nada acorde con las necesidades de la ciudadanía durante décadas, incrementándose las suspensiones de planeamiento para abordar necesidades urgentes no

siempre acordes con el propio espíritu de la norma, y con una reiterada nulidad de planes que hacen resurgir modelos diseñados para ciudades ya alejadas de la demanda actual.

No es admisible la existencia de unas figuras de planeamiento de ordenación urbanística, que provocan una afectación de derechos de los propietarios del suelo, pero que no se hacen efectivas a través de los instrumentos de gestión urbanística por causa de una inactividad administrativa que se prolonga en el tiempo.

El retraso o inactividad en la ejecución urbanística perjudica especialmente a los propietarios cuando la afectación urbanística comporta que las construcciones queden sujetas a expropiación, cesión obligatoria y gratuita o derribo.

En las quejas que se reciben, se denuncian retrasos e incluso paralizaciones de desarrollos urbanísticos y de hecho en la mayoría de los casos han transcurrido sobradamente los plazos previstos en los respectivos planes para que los urbanizadores lleven a cabo dicha ejecución urbanística.

Las Administraciones públicas, en sus respectivas esferas de competencia, han de dirigir, inspeccionar y controlar la actividad de ejecución urbanística para exigir y asegurar que esta se produce de conformidad con los planes de ordenación territorial y urbanística. Esta potestad cobra si cabe más relevancia en el que caso de las Administraciones locales que aprueban, en sus fases iniciales, los planes urbanísticos. Estos deben ser realistas, ejecutables y estar financiados adecuadamente, máxime cuando los ayuntamientos disponen de los medios que les otorga la legislación urbanística para garantizar que los terrenos se destinen al fin o uso previsto en dichos planes. Por tanto, están obligados a planificar de forma que las unidades de ejecución tengan unas condiciones de desarrollo viables y se eviten situaciones de paralización.

Son los ayuntamientos como titulares de la potestad de la función pública urbanizadora los que han de velar por que se ejecuten completa y adecuadamente los instrumentos de planeamiento, se urbanice conforme a los proyectos aprobados y posteriormente se recepcionen las obras de urbanización dentro de los plazos legalmente establecidos.

En definitiva, para obtener esos suelos edificables con agilidad, los ayuntamientos deben impulsar esta fase del desarrollo urbanístico y adoptar las medidas que la legislación urbanística pone a su disposición, precisamente para garantizar la efectiva ejecución del planeamiento, que aprueba la misma Administración municipal. Por ejemplo cuando el urbanizador incumple sus obligaciones, mediante la sustitución del sistema de actuación de iniciativa privada por otro de gestión mixta o incluso de iniciativa pública, de forma que se garantice la transformación del suelo.

Merece la pena destacar también la necesidad de dar respuesta a la problemática específica de las urbanizaciones con déficits urbanísticos que se han convertido en primeras residencias, un problema pendiente de resolver que se prolonga en ocasiones durante décadas y que afecta a las condiciones de vida de muchas personas.

La falta de recursos económicos y técnicos de los propietarios afectados y de los ayuntamientos son un obstáculo al desarrollo de estas áreas carentes de los servicios urbanísticos más básicos (alumbrado público, suministro de agua, alcantarillado, aceras, calles pavimentadas, etc..).

Puede resultar necesario establecer ayudas económicas para desarrollar la gestión urbanística de las urbanizaciones con déficits y ofrecer a los ayuntamientos el soporte técnico necesario para afrontar los procesos de realización urbanística de estos sectores.

Por último, dado que el proceso urbanizador resulta complejo y lento, lo que dificulta la necesidad perentoria de abordar la crisis de acceso y disfrute de la vivienda existente, debe reflexionarse acerca de la posibilidad de introducir medidas y figuras específicas simplificadoras de este proceso si están destinadas a la implantación de dotaciones urbanísticas (equipamientos e infraestructuras) y creación de suelo destinado a viviendas protegidas, como pueden ser los proyectos de interés autonómico u otros.

El urbanismo debe atender a las necesidades de vivienda asequible

Aunque el urbanismo consista en la ordenación de los usos del suelo, resulta esencial no olvidar que no se trata de una ordenación exclusivamente física o morfológica, sino de una expresión ordenada de las diversas y distintas necesidades y políticas socio-económicas que requieren suelo para poder llevarse a cabo.

Por eso, el urbanismo tiene que atender también a las necesidades de vivienda asequible y disponer sus técnicas al servicio de la política de vivienda, del mismo modo que lo hace al servicio de otras políticas como la educativa o industrial o comercial o social.

En esa dirección, la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, ha recogido las técnicas de reserva de suelo para vivienda protegida y ha introducido en ellas algunos cambios, recogidos en su artículo 15.1 y en la disposición final 4ª, cuya constitucionalidad en términos competenciales ha afirmado el Tribunal Constitucional en las Sentencias 79/2024, FJ 5 B) c) y 7 B) c); 26/2025, FJ 3 , y 190/2025, FJ 3, al entender que el legislador estatal las ha establecido en ejercicio de su competencia para establecer directrices y criterios globales de ordenación de la economía, al amparo del artículo 149.1.13 CE, en este caso a través de criterios de ordenación del suelo -determinantes para del sector de la construcción de vivienda-, cuyo objetivo claro es el incremento de la oferta de vivienda protegida (especialmente en alquiler) y social o dotacional a través del fomento de la construcción de viviendas públicas, así como la no reducción del suelo destinado a la vivienda con protección pública, todo ello en atención a las actuales circunstancias del mercado inmobiliario en España.

Estas medidas se dirigen a aumentar los parques de vivienda pública y protegida de precio limitado, con especial atención a la vivienda social, cuyo fomento y desarrollo es uno de los fines que marca la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda, en su artículo 2 y cuya finalidad, según el primer inciso del artículo 27.1, no es otra que la de «contribuir al buen funcionamiento del mercado de la vivienda y servir de instrumento a las distintas Administraciones públicas competentes en materia de vivienda para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada de los sectores de la población que tienen más dificultades de acceso en el mercado».

El Tribunal Constitucional ha declarado la constitucionalidad de estas previsiones legales estatales que imponen a otras Administraciones establecer ciertas reservas de suelo para vivienda sujeta a algún tipo de intervención pública [SSTC 141/2014, FJ 8 A) b), y 75/2018, FJ 6 A)].

El Tribunal Constitucional considera aplicable esta doctrina a las disposiciones contenidas en el artículo 15.1 de la Ley 12/2023 y que el legislador estatal no efectúa una normación completa del ámbito al que se dirige, ni impide que el legislador autonómico disponga de un amplio margen para desarrollar un régimen urbanístico propio. En cuanto a la autonomía local, estima que el interés supralocal, derivado en este caso de las circunstancias de escasez de vivienda protegida, justifica la directriz planificadora de que no se minore el suelo reservado para ella y restringe la autonomía local, de una forma limitada y proporcionada:

«No en vano, no se afecta a la libertad de calificación del suelo con carácter general, solo al afectado a reservas de un determinado tipo y, dentro de ellas, sigue existiendo un amplio campo de actuación local para establecer las condiciones o características urbanísticas de la vivienda para cuya protección se establece la reserva en atención a las circunstancias del ámbito territorial». Además, las reservas se someten a diversas salvaguardas y excepciones.

Las reservas establecidas en el artículo 15.1 de la Ley 12/2023 son las siguientes:

1. El incremento de la reserva para vivienda protegida establecida en el artículo. 20.1.b) TRLSRU hasta el 40 % de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización y el 20 % en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización (disposición final 4ª).

2. Las Administraciones públicas competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, como regla general salvable en ciertos casos excepcionales -que deben ser expresamente motivados en el planeamiento urbanístico-, no podrán modificar la reserva de suelo que hayan efectuado en virtud del artículo 20.1 b) TRLSRU como suelo destinado a vivienda sujeta a un régimen de protección pública [art. 15.1.c)].

La medida es una cláusula general de no regresión de las reservas de suelo para vivienda con protección pública, frente a la que caben excepciones que se hacen depender bien de eventualidades fácticas relativas al suelo concreto (imposibilidad sobrevenida del destino), bien de las circunstancias existentes en el ámbito del instrumento de ordenación urbanística, que pudieran hacer devenir innecesarias reservas para este tipo de viviendas.

3. El destino a vivienda protegida en alquiler del porcentaje que fije el legislador territorial o urbanístico -y al menos el 50 %- de la mencionada reserva, salvo casos excepcionales que debe asimismo motivar expresamente el plan urbanístico [art. 15.1.d)].

4. El deber de destinar «necesariamente a la construcción y gestión de viviendas sociales o dotacionales», salvo que se acredite su necesidad para otros usos de interés social, el suelo obtenido en cumplimiento del deber del artículo 18.1.b) TRLSRU «en los municipios en los que se hayan delimitado uno o más ámbitos como zonas de mercado residencial tensionado» [art. 15.1.e)].

Lo que establece esta cláusula es una vinculación a la construcción y gestión de viviendas sociales o dotacionales del suelo proveniente de las cesiones que derivan de la promoción y la edificación subsiguiente a la planificación. Pero la vinculación admite una posible excepción: la acreditación de su necesidad para otros usos de interés social. No puede obviarse, además, que la cláusula se aplicará solo cuando en el ámbito del municipio se haya declarado una o varias zonas de mercado residencial tensionado; declaración que es siempre voluntaria para las comunidades autónomas (art. 18.1 Ley 12/2023).

5. Además, el artículo 15.1 a) permite que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística puedan establecer como uso compatible de los suelos dotacionales el destinado a la construcción de viviendas dotacionales públicas (apartado 1) y que puedan establecer la obtención de suelo con la finalidad de destinarlo a vivienda social o dotacional con cargo a las actuaciones de transformación urbanística, si así lo establece la legislación autonómica y en las condiciones en ella fijadas (apartado 2).

A título de ejemplo, cabe mencionar que en Cataluña, a raíz de la aprobación de la Ley 11/2025, de 29 de diciembre, de medidas en materia de vivienda y urbanismo, se han incrementado las reservas de suelo para la construcción de viviendas de protección pública, de acuerdo con los siguientes porcentajes: el 50% en suelo urbanizable y el 40% en suelo

urbano no consolidado. Como mínimo, la mitad de las reservas de suelo deberá destinarse a viviendas de protección pública en régimen de alquiler.

Otro ejemplo es la Ley 3/2015, de 18 de junio, del País Vasco, que crea el Patrimonio Público de Suelo de esa Comunidad Autónoma para regular el mercado del suelo y de la vivienda y conseguir suelo para actuaciones de iniciativa pública, en particular para vivienda protegida y alojamientos dotacionales. También proclama como principio rector la coordinación del planeamiento municipal y supramunicipal con la política de vivienda.

El uso compatible de los suelos dotacionales para la construcción de viviendas

Por otra parte, dado que la Ley 12/2023,de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, habilita la aprobación de instrumentos de ordenación territorial y urbanística que establezcan el uso compatible de los suelos dotacionales para la construcción de viviendas dotacionales públicas, otorga cobertura legal a las construcciones de viviendas dotacionales en suelos públicos en desuso.

Así, permite ampliar la disponibilidad de suelo destinado a uso residencial protegido como vía para aumentar la necesaria oferta de vivienda asequible.

Se trata de una herramienta legal que puede resultar beneficiosa pero cuya aplicación requiere tener en cuenta algunas cuestiones sobre la compatibilidad del uso en suelo dotacional.

En primer lugar, toda declaración de compatibilidad en los suelos dotacionales debe requerir un previo estudio para la Administración competente que informe o determine que es prescindible el uso de equipamiento público al que iría destinado inicialmente este suelo. De tal forma que sólo debería ser viable si las redes públicas de servicios o equipamientos sobrepasan los estándares mínimos fijados por la normativa aplicable al computarse el índice de edificabilidad y/o densidad previsto en la zona.

Al hilo de ello, debe garantizarse en todo momento a los sectores afectados por la compatibilidad de usos o, en su caso, por el cambio de uso dotacional, para la construcción de vivienda pública, la suficiencia de suelo para usos de equipamientos igualmente públicos y necesarios, de forma que no se termine dejando infradotadas de servicios públicos aquellas zonas para las que estuvieran destinados los equipamientos iniciales.

La Administración afectada debe realizar las previsiones oportunas a fin de que no queden desatendidas las necesidades de equipamiento escolar, sanitario, cultural, asistencial, deportivo o de otra índole en estas zonas, teniendo en cuenta, además, el posible aumento de población con la futura construcción de nuevas viviendas públicas. Lo contrario puede generar un desequilibrio que puede afectar a la calidad de vida en términos de dotación de redes públicas exigibles de servicios o equipamientos.

Evaluación ambiental estratégica

En el ámbito del urbanismo, la evaluación ambiental estratégica es la herramienta del control de la discrecionalidad de los instrumentos de planificación territorial y urbanística a la hora de preservar los valores ambientales que pueden verse afectados por los mismos.

La Ley no utiliza un sistema de lista sobre los concretos instrumentos de planeamiento que deben someterse a la técnica, sino que delimita criterios para determinar si un plan o programa debe someterse o bien a evaluación ambiental estratégica ordinaria, o bien simplificada.

Algunas legislaciones autonómicas han optado por excluir de esta técnica de evaluación ambiental a varias categorías de instrumentos de planeamiento o de ordenación urbanística, como Estudios de Detalle, algunos Planes Especiales o modificaciones de planes territoriales o urbanísticos. Sin embargo, en otras permanece la plena sujeción ambiental de los mismos.

El Tribunal Supremo, con apoyo en la Sentencia 123/2021 del Tribunal Constitucional, dictó Resolución de 16 de marzo de 2022, en la que concluyó que los instrumentos de planificación están sujetos a evaluación ambiental estratégica, bien ordinaria o simplificada, si suponen una ordenación estructural que afecte significativamente al medio ambiente o hayan de servir para la ejecución de proyectos con esa misma transcendencia, incluidas las modificaciones de dichos instrumentos que reúnan dichas exigencias.

Ante ello, podría ser preciso incorporar en la normativa aplicable criterios homogéneos en materia de evaluación ambiental de los instrumentos de planeamiento y ordenación urbanística, en aras de mejorar la seguridad jurídica en la línea de la doctrina constitucional y jurisprudencial referida.

Hay que tener presente, no obstante, que como señala el Tribunal Constitucional no cabe intentar una aproximación general a la figura del estudio de detalle porque no todas las comunidades autónomas lo han regulado de la misma manera e incluso alguna lo desconoce. Y entre las que sí lo han regulado, aparte de la común coincidencia de que en todas representa el último escalón en el esquema de ordenación jerárquica de los distintos tipos de planes urbanísticos, existe una gran variedad. En algunas, el estudio de detalle es un instrumento de ordenación no necesario, pero en otras sí lo es, porque el plan inmediatamente anterior remite al estudio de detalle para completar alguna de sus determinaciones; algunas comunidades autónomas habilitan a los estudios de detalle para intervenir tanto en suelo urbano como urbanizable, y en otras, se atribuye al estudio de detalle un carácter innovador frente a los planes anteriores que otras le niegan.

En suma, para poder excluir de la evaluación ambiental estrategia el instrumento urbanístico no debe tener una función ordenadora propia de los planes urbanísticos superiores ni establecer ninguna previsión de ordenación urbanística que no tenga cobertura en dichos planes y que pueda ser determinante para la futura autorización de proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental conforme al anexo II de la Ley básica [STC 123/2021, FFJJ 5 b)].

Mejora de los procedimientos de tramitación de licencias urbanísticas

Otro aspecto relevante que es necesario destacar más allá de la ordenación del suelo y la planificación urbanística, es la gestión y la tramitación de licencias o autorizaciones tanto para vivienda pública como privada, que es motivo de muchas quejas en las Defensorías, demandado la reducción de las cargas burocráticas, la simplificación de las normativas sectoriales existentes diseñadas para contextos más estables, y denunciando la ineficiencia en los procedimientos de concesión de licencias por la dinámica y falta de medios de la organización administrativa local.

El enorme tiempo de espera para su concesión, en algunos casos de años, perjudica económicamente a los solicitantes, particulares o promotores, y a los propios ayuntamientos, que incumplen los plazos para resolver.

En la mayoría de los casos las Administraciones manifiestan que carecen de recursos suficientes para ejercer sus competencias y para resolver los procedimientos en plazo. La consecuencia de estas demoras puede suponer el abandono del proyecto tanto por los

costes de financiación asociados como por la exasperación de particulares y promotores que denuncian la situación de incertidumbre que suponen estas demoras.

Por ello, cabe sugerir, con carácter general, que se preste atención inmediata a esos graves problemas que afectan a los departamentos municipales encargados de la tramitación de estos procedimientos y que se adopten medidas de eficacia en su funcionamiento para el adecuado cumplimiento de los plazos de resolución, determinando de manera concreta cuáles son las necesidades reales de personal y de medios materiales y, con ello, se dé satisfacción a los legítimos intereses de los ciudadanos.

De hecho, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, señala expresamente que incumbe a las Administraciones regirse en sus actuaciones por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos, pues es una obligación de la Administración habilitar los medios personales y materiales precisos para cumplir con los plazos previstos en la norma. La pasividad de algunas Administraciones a la hora de adoptar medidas para cumplir los plazos para otorgar o denegar licencias urbanísticas, desde luego, colisiona con la eficacia que ha de presidir la actuación de aquellas.

Asimismo, en aquellos municipios más pequeños, donde es incluso mayor la demora en la resolución de estas solicitudes, debe suplirse la falta de medios con apoyo técnico, jurídico y material por parte de las diputaciones provinciales, incluida la asistencia en el procesamiento de la información, en las comunicaciones y en las sedes electrónicas

En Canarias para hacer frente a este problema, se aprobó el Decreto-ley 3/2025, de 21 de abril, para la agilización de la tramitación de licencias urbanísticas y el impulso de la construcción de viviendas. La motivación de su aprobación, según la exposición de motivos, es la insuficiencia de medios materiales y/o personales para ejercer, en tiempo y forma, las potestades consustanciales a la tramitación y resolución de licencias, habilitando expresamente a las Administraciones actuantes para poder disponer de fórmulas colaborativas de apoyo que completen o, incluso, sustituyan las fórmulas interadministrativas de colaboración y asistencia mutua.

Esta norma sigue la vía ya utilizada en otras comunidades autónomas con igual fin: agilizar la tramitación de las licencias y, con ello, la actividad urbanística. Así se recoge en la legislación de Andalucía (art. 9 Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio); Castilla-La Mancha (art. 202 a 216 Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, aprobado por Decreto-Legislativo 1/2023, de 28 de febrero); Cataluña (art. 188.3.bis Texto Refundido de la Ley de Urbanismo, aprobado por Decreto-Legislativo 1/2010, de 3 de agosto); Galicia (art. 146.bis Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia); Illes Balears (art. 158.bis a 158.sexdecies Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo); Madrid (art. 164 a 167.duodecis Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo); y Valencia (art. 239 y DF 4.ª Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio).

Las Defensorías del Pueblo ante cualquier medida de este tipo deben hacer referencia a la necesidad de garantizar la autonomía municipal, ya que los ayuntamientos pueden rechazar, por acuerdo plenario, la eficacia, en el ámbito de la respectiva Administración actuante, de informes técnicos emitidos en régimen de colaboración y aportados a instancia directa del interesado, en cuyo supuesto se mantendrá el carácter preceptivo de los informes técnicos a emitir por los órganos municipales.

La gestión de los patrimonios públicos de suelo

Con respecto a la gestión de los patrimonios públicos de suelo, cabe concebir, junto a la gestión directa, muchas veces inexistente, otras formas que propicien la colaboración empresarial en la gestión de los patrimonios municipales de suelo, en especial pensando en la construcción de vivienda protegida.

En este sentido, pueden acudirse como alternativa además de la gestión directa, a las sociedades mixtas, las cooperativas, los consorcios urbanísticos y el derecho de superficie en el contexto de creciente preocupación por la construcción de vivienda protegida aprovechando la colaboración privada.

El derecho de superficie se regula en el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, como un instrumento de la función social de la propiedad al favorecer en la actual regulación su operatividad para facilitar el acceso de los ciudadanos a la vivienda y, con carácter general, diversificar y dinamizar las ofertas en el mercado inmobiliario.

Esto puede ser útil, con función de garantía, como alternativa a las permutas de suelo por edificación futura, regulando los plazos dentro de los cuales el superficiario deba construir, y pactando un régimen liquidatario del derecho que finalice con la constitución de la construcción en régimen de propiedad horizontal y la atribución de algunos departamentos resultantes al propietario del terreno.

Conversión de locales comerciales y de oficinas en viviendas

La transformación de locales comerciales en desuso en viviendas es una tendencia cada vez más extendida en ciudades grandes y medianas, si bien es una práctica que puede contribuir a facilitar el acceso a la vivienda a determinadas capas de la población, así como a la revitalización y regeneración de determinadas áreas urbanas, nuestras instituciones consideran que requiere de una planificación rigurosa y de un control efectivo del cumplimiento de la normativa urbanística, o, incluso, la adaptación de esta a fin de evitar la proliferación de infraviviendas, fruto de esa transformación, carentes de condiciones mínimas de habitabilidad, seguridad, accesibilidad, salubridad o iluminación natural, así como el cumplimiento de otras exigencias, tales como la ventilación o los aislamientos térmico y acústico.

Por ello, instamos a las Administraciones públicas en razón de sus competencias a que establezcan directrices o instrucciones que contengan exigencias relativas a conseguir la habitabilidad, la seguridad, la calidad, la accesibilidad, el diseño y determinadas características técnicas de las viviendas resultantes de la reconversión de locales comerciales.

Asimismo, se ha recomendado que sean impulsadas medidas que permitan verificar que el cambio de uso de local a vivienda se ajusta a la legalidad urbanística, garantizando que las obras ejecutadas se corresponden con el proyecto y con las condiciones de la licencia concedida.

En síntesis, la transformación de locales (en desuso) en viviendas debe hacerse dentro del respeto a las condiciones de habitabilidad, confort, seguridad, accesibilidad y salubridad exigibles a las viviendas en nueva construcción.

También podría facilitarse el cambio de uso terciario de oficinas a uso residencial, bajo la obligación de implantación de alguna de las modalidades de vivienda protegida en arrendamiento, pero siempre que no precisara de la modificación del planeamiento. Y se podría estudiar la posibilidad de las transferencias o modificaciones de aprovechamiento o incrementos de densidad sin necesidad de costosas modificaciones del planeamiento urbanístico; todo ello, bajo la condición de que la ampliación de la edificabilidad afecte a parcelas vacantes con calificación de vivienda protegida. Unido a ello, se debería impulsar la regeneración urbana, con la posibilidad de desarrollar la regulación de las actuaciones de dotación, como herramienta de compensación en los casos de aumento de edificabilidad o densidad o cambio de uso en suelo urbano consolidado.

VI. LAS AYUDAS AL PAGO DEL ALQUILER

Las ayudas al pago del alquiler, como medidas que contribuyen a reducir la tasa de esfuerzo para el pago de la vivienda habitual, fueron primordiales tras la explosión de la burbuja inmobiliaria, que obligó a reorientar la política estatal de vivienda hacia el alquiler y la rehabilitación, reduciendo a la vez las medidas de fomento y ayudas a la compra de vivienda protegida. Una tendencia que se reflejó en el Plan 2013-2016, que sin embargo quedó limitado por la insuficiencia presupuestaria.

Con posterioridad, el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, modificado por la incidencia de las medidas urgentes, complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, consolidó el giro con dos ejes centrales, el alquiler asequible y la rehabilitación con regeneración urbana y eficiencia energética.

Tras estos antecedentes, el Plan Estatal 2022-2025 incluyó programas específicos de ayudas a las víctimas de violencia de género, a personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, a personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables, a las personas arrendatarias en situación de vulnerabilidad sobrevenida, a las personas jóvenes y ayudas para contribuir al reto demográfico; programas de fomento de viviendas para personas mayores o personas con discapacidad, de fomento de alojamientos temporales, de modelos cohousing, de viviendas intergeneracionales y modalidades similares, de puesta a disposición de viviendas de la SAREB y de entidades públicas para su alquiler como vivienda asequible o social, de fomento de la puesta a disposición de las comunidades autónomas y ayuntamientos de viviendas para su alquiler como vivienda asequible o social; de ayuda para el pago del seguro de protección de la renta arrendaticia y de ayuda a la erradicación de zonas degradadas, del chabolismo y la infravivienda.

Las políticas de fomento contenidas en los planes estatales de vivienda parecen así haberse reorientado hacia objetivos de corte más social que se aproximan a las políticas de vivienda social de corte europeo en el marco del servicio de interés general.

En este contexto, las actuaciones llevadas a cabo como consecuencia de las numerosas quejas planteadas en relación con el Bono Alquiler Joven previsto en el Plan Estatal de Vivienda 2022-2025 pusieron de manifiesto que en algunas comunidades autónomas muchas solicitudes no fueron siquiera resueltas, una vez transcurrido el plazo máximo para resolver y notificar la resolución del procedimiento (de tres a seis meses, dependiendo de la comunidad autónoma).

Los expedientes no aparecían en ningún listado de los publicados, a pesar de que cumplían todos los requisitos exigidos en la convocatoria y las personas afectadas desconocían el estado de tramitación de su solicitud o si existía alguna incidencia que impedía su tramitación, dado que no habían recibido ningún tipo de información al respecto.

Tras la solicitud de información, las Administraciones contestaron que los solicitantes no habían resultado beneficiarios de la ayuda por el agotamiento del crédito disponible asignado a la convocatoria y que las solicitudes no habían sido resueltas expresamente debido al volumen de expedientes, lo que había supuesto que se dilatase en el tiempo su tramitación.

El retraso en la tramitación de las ayudas fue notable en Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla y León, Galicia, Madrid, Murcia o Valencia, pese a estar las Administraciones obligadas a dictar y notificar en tiempo y forma resolución expresa y motivada en el procedimiento de concesión de la ayuda y a acomodar su actuación administrativa a los principios de eficacia, economía y celeridad.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía, las dilaciones se produjeron en la primera convocatoria de 2022, llegando a dilatarse en más de dos años, no detectándose estas circunstancias en la siguiente convocatoria de 2025. Unas dilaciones que obedecieron en parte a la sobrecarga de trabajo de los equipos gestores de cada delegación territorial, así como a los fallos de la plataforma electrónica que se creó específicamente para su tramitación.

El escaso presupuesto destinado al Bono Alquiler Joven y el corto período de tiempo establecido por la Generalitat de Catalunya para la presentación de las solicitudes, dio lugar aquejas de jóvenes que no pudieron acceder a estas ayudas. La Generalitat de Catalunya se vio en la necesidad de aprobar seguidamente una convocatoria, con fondos propios, de ayudas para el pago al alquiler para jóvenes, que permitió resolver parcialmente la problemática.

En Galicia las quejas expresaron el desacuerdo por la denegación derivada del sistema de reparto no competitivo, que se considera poco equitativo. Únicamente se recibe como motivación el agotamiento del crédito, puesto que se carece de un sistema de comparación del nivel de necesidad.

Otro importante problema se produce cuando se demora el abono de las ayudas ya reconocidas, lo que es frecuente. En algunos territorios, como la Comunidad de Madrid, la razón se encuentra en el retraso en la fiscalización previa por el órgano interventor. Otras consejerías también indicaron que la complejidad del procedimiento, y el incremento de la carga de trabajo que estas ayudas suponen para las intervenciones delegadas, son las causas de la dilación en el pago.

Cada año se detecta igualmente que algunas consejerías autonómicas no actúan con la previsión debida en este ámbito pues no evalúan la repercusión que la convocatoria de subvención puede tener entre los jóvenes ni el consecuente volumen de solicitudes que va a implicar ni la incidencia que el incremento de recepción de solicitudes puede ocasionar en la gestión ordinaria administrativa, con el fin de dotar a los departamentos afectados de los recursos necesarios. Tampoco se dota a las plataformas web de los recursos técnicos suficientes para un registro de solicitudes de forma adecuada y sin interrupciones. Por último, ocasionalmente se detecta que no se ha ejercido debidamente por la Administración la función del control sobre el cumplimiento de los requisitos de percepción de la ayuda, tanto en sentido estimativo o desestimativo.

Las demoras en la resolución de las solicitudes se extienden y detectan también en la gestión de otras ayudas destinadas a financiar el alquiler que se convocan por las Administraciones autonómicas.

Asimismo, la demora se extiende a la resolución de los recursos interpuestos frente a la denegación o desestimación de las ayudas destinadas a financiar el alquiler de vivienda, así como en la resolución de expedientes relacionados con actuaciones de rehabilitación, conservación y mejora de la eficiencia energética.

En este sentido, las Administraciones autonómicas justifican el retraso en la elevada acumulación de solicitudes y recursos derivados de las distintas convocatorias de subvenciones.

No obstante, frente a esas situaciones, considerando la normativa reguladora del procedimiento administrativo y del derecho de la ciudadanía a una buena administración y, en particular, a obtener una resolución expresa en tiempo y forma, las Defensorías del Pueblo viene recomendando a las Administraciones que resuelvan de manera expresa y sin demora tanto las solicitudes de ayudas presentadas como los recursos interpuestos frente

a las resoluciones dictadas, en los términos previstos en la legislación de procedimiento administrativo. En esa línea, también venimos recomendando que sean habilitados los medios personales y materiales precisos para garantizar la resolución de los expedientes en un plazo razonable, evitando la dilación de los procedimientos, pues consideramos que, de lo contrario, la acción administrativa orientada a fomentar el acceso a la vivienda -especialmente para quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad- pierde en gran medida su finalidad.

Resulta además preocupante que las consejerías competentes sostengan que no puede hacer una estimación de la fecha en que los beneficiarios percibirán la ayuda pues genera dudas sobre el control que tiene de su propia gestión.

En este sentido hay que reseñar que es un derecho que ampara a los solicitantes conforme el artículo 53.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que recoge el derecho que tiene el interesado a «conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados». Todo ello sin olvidar los principios de buena administración conforme la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en el que se recoge que las Administraciones públicas deberán respetar en su actuación los principios de servicio efectivo a los ciudadanos; simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos; participación, objetividad y transparencia; racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos; buena fe y confianza legítima, entre otros.

En línea con lo expuesto, estimamos preciso insistir en la necesidad de que Administraciones se replanteen el modo en el que se determinan las partidas presupuestarias destinadas a estas ayudas, pues son numerosas las quejas de ciudadanos que nos trasladan que su solicitud ha sido denegada por agotamiento del crédito presupuestario. Es importante destacar que, aunque las bases y las convocatorias de las ayudas prevén la posibilidad de que, ante esta eventualidad, se acuerde un aumento de las citadas partidas, esto rara vez se produce.

Del mismo modo, consideramos crucial la dotación de medios personales suficientes y la mejora de los procesos de gestión de las ayudas y, especialmente, de los recursos que presenten las personas ante los errores cometidos por la Administración en la tramitación de sus solicitudes. La experiencia tras el análisis de las quejas de la ciudadanía nos muestra que la comisión de un error por la Administración demora durante meses o años el acceso a la ayuda solicitada, al retrasarse injustificadamente la resolución de un recurso que, al estimarse posteriormente, supone retrotraer las actuaciones al momento en el que se cometió el error y en no pocas ocasiones exige volver a tramitar todo el procedimiento desde prácticamente su inicio.

Por otra parte, y en el caso de determinadas ayudas, como ya se ha señalado, detectamos un problema que presenta el carácter de recurrente: aquellos supuestos en los que las demoras en el abono de una ayuda que ya ha sido expresamente reconocida se deben a la falta de consignación presupuestaria. Esta situación, totalmente anómala e incomprensible, sucede especialmente en el caso de las ayudas a la rehabilitación de vivienda (que implican que los solicitantes previamente hayan ejecutado las obras y asumido un gasto, cuyo reintegro tarda indebidamente en concretarse).

Finalmente, la tramitación de los expedientes de queja pone de relieve el desfase que puede existir en determinados ámbitos (como las áreas metropolitanas de las grandes ciudades) entre los precios reales de los alquileres y los topes máximos de las rentas de alquiler que se establecen en las ayudas de Bono Joven al alquiler de vivienda. El precio máximo

establecido en el anterior Plan de Vivienda Estatal se encuentra muy alejado de la realidad del mercado y eso determina que sean miles las solicitudes formuladas por personas jóvenes que quedan excluidas, ab initio, por sobrepasarse estos máximos. Esto incide directamente en el elemento de la asequibilidad que forma parte configuradora del derecho a la vivienda.

El nuevo Plan de Vivienda Estatal 2026-2030 permite a las Administraciones públicas de las comunidades autónomas establecer excepciones en casos como el señalado y, desde las Defensorías del Pueblo, debemos instarles a que exploren esta habilitación y logren que los topes máximos fijados para las rentas de alquiler se aproximen a la realidad del mercado en el que las personas jóvenes deben buscar y encontrar un alojamiento.

Nuestras instituciones han detectado asimismo en ciertos supuestos la dificultad de justificar documentalmente el pago de la renta, correspondiente al periodo reconocido como subvencionable, al no estar adaptada la normativa autonómica a los nuevos sistemas de pago a través de la banca electrónica, pues no se admite la justificación del pago de la renta mensual mediante, por ejemplo, el sistema conocido como Bizum.

Cabe insistir en que el fomento del acceso a la vivienda en régimen de alquiler, dada la dificultad que supone para muchos ciudadanos enfrentar el gasto ordinario que supone, en particular para grupos como el de los jóvenes con escasos recursos, exige una adecuada gestión, rápida y eficaz, de las ayudas dirigidas a tal fin, lo que no resulta posible sin dedicar los medios suficientes a resolver las convocatorias.

Situaciones similares se producen en las convocatorias de ayudas al alquiler a colectivos vulnerables, víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables, en las que convocatoria tras convocatoria se enfrentan a una problemática similar a las ayudas a los jóvenes, no disponiendo de recursos propios para asumir los gastos de la vivienda hasta tanto se resuelva la solicitud presentada, por lo que es frecuente que a esa fecha ya haya perdido el recurso residencial que tenía.

Debe señalarse, por último, que los planes estatales de vivienda (2022-2025 y 2026-2030) no son de aplicación en el País Vasco, al quedar excluidos de su ámbito territorial y, por ende, de su sistema de convenios y financiación estatal ordinaria, tanto por el 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, como por el Real Decreto 326/2026, de 22 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2026-2030. De esta forma, las ayudas al alquiler se articulan por normativa propia y planificación autonómica.

Además, en el País Vasco la prestación económica de vivienda no es una ayuda complementaria más, sino la modalidad subsidiaria de satisfacción del derecho subjetivo de acceso a la ocupación de una vivienda cuando no es posible adjudicar una vivienda o alojamiento dotacional.

Es decir, esta prestación es un instrumento esencial para garantizar que las personas titulares del derecho puedan afrontar contratos de arrendamiento, subarriendo, alquiler de habitaciones o contraprestaciones de alojamientos colectivos, en cuya gestión se han detectado disfunciones administrativas relevantes, especialmente por errores en el cálculo de ingresos anuales o por interpretaciones restrictivas de la normativa que dieron lugar a denegaciones o extinciones improcedentes posteriormente corregidas. La conclusión que se desprende es clara: las ayudas y prestaciones vinculadas a la vivienda requieren una gestión ágil, garantista y jurídicamente muy afinada, porque de ellas depende en muchos casos la permanencia efectiva en la vivienda.

Por lo expuesto, consideran las Defensorías que:

- Teniendo en cuenta la dificultad que supone para muchos ciudadanos, en particular para grupos como el de los jóvenes o los colectivos vulnerables, asumir el gasto ordinario que supone el alquiler de una vivienda, la gestión de estas ayudas ha de ser rápida y eficaz, de lo contrario no obtendrán el efecto perseguido. En suma, las ayudas y prestaciones vinculadas a la vivienda requieren una gestión ágil, garantista y afinada, porque de ellas depende en muchos casos la permanencia efectiva en la vivienda.
- Para ello las Administraciones competentes deben destinar los medios necesarios en orden a resolver, a la mayor brevedad y dentro de los plazos establecidos normativamente, todas las solicitudes presentadas.

VII. LAS AYUDAS A LA REHABILITACIÓN

La tradición urbanística española se ha volcado fundamentalmente en la producción de vivienda de nueva planta lo que ha provocado tradicionalmente una descompensación en perjuicio de actuaciones orientadas hacia los tejidos urbanos existentes. Una situación que cambió tras la crisis inmobiliaria y la pandemia por la COVID-19, en las que se consolidó un giro hacia las políticas de alquiler y la regeneración urbana y eficiencia energética.

Es más que evidente que el parque edificado español necesita intervenciones de rehabilitación y de regeneración urbanas que permitan hacer efectivo el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, facilitando al mismo tiempo a la propiedad de los inmuebles que puedan mantenerlos en adecuadas condiciones de conservación.

Casi el 58% de nuestros edificios se construyó con anterioridad a la primera normativa que introdujo en España unos criterios mínimos de eficiencia energética, por lo que los esfuerzos para converger en los objetivos europeos son más evidentes.

Dicho lo anterior, la mejora del parque residencial no solo contribuye a prolongar la vida útil de las edificaciones, sino que incide en la calidad de vida de las personas que lo habitan. También permite que aflore una oferta de viviendas vacías que antes de su rehabilitación no tenían las condiciones para ser usadas, lo que contribuye a satisfacer la demanda de vivienda.

Por otra parte, a las Defensorías acuden un gran número de personas con discapacidad y personas mayores que se encuentran atrapados en pisos o edificios *cárceles*, que no reúnen las debidas condiciones de accesibilidad; otras muchas residen en viviendas sin condiciones de habitabilidad, bien sean de su propiedad o en régimen de alquiler. También somos conocedores en la Defensorías de las dificultades que tienen muchas comunidades para autoorganizarse y concurrir a las convocatorias de ayudas que se publican cada año. Una situación que conlleva que no se puedan superar los factores que les impide disfrutar de una vivienda adecuada sin barreras arquitectónicas ni condiciones de habitabilidad ni climáticas adecuadas. También del reto de los promotores públicos para abordar un parque público que gestionan de una gran antigüedad, con inquilinos cuyos ingresos no superan, en un gran porcentaje, las 2,5 veces el IPREM.

Teniendo en cuenta los datos que aporta el Observatorio de Vivienda y Suelo referido al cuarto trimestre de 2024, las políticas de rehabilitación pueden constituir una alternativa residencial a la construcción de nuevas viviendas, aportando así una serie de beneficios

medioambientales dado que se reducen las emisiones de gases de efecto invernadero y el uso de recursos naturales.

Por otra parte, son muchos los estudios que avalan que los procesos de conservación y rehabilitación contribuyen a dignificar y aumentar la autoestima de las personas, de las viviendas y de los barrios. Procesos comunitarios que pueden generar una apropiación y una revitalización en los entornos urbanos más degradados.

Además las políticas de rehabilitación contribuyen a la reactivación económica del sector de la construcción, especialmente de empresas medianas y pequeñas que adquieren una especial relevancia en los municipios de menor población, apoyando la vertebración de la empleabilidad en estos territorios.

En este punto es obligado referirse a las actuaciones de rehabilitación dirigidas a lograr la accesibilidad de las viviendas.

Nuestras instituciones reclaman que se cumplan las condiciones de accesibilidad universal y se den las adaptaciones razonables. Los ayuntamientos deben requerir el cumplimiento de las adaptaciones razonables; el artículo 15.1 Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, establece que «el derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones comprende con carácter general, cualquiera que sea la situación en que se encuentren, los deberes siguientes:... b) conservarlos en las condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato y las demás que exijan las leyes para servir de soporte a dichos usos».

Tras lo expuesto consideran las Defensorías que:

- Se ha de apostar por actuaciones de renovación del parque residencial, teniendo en cuenta en las bases reguladoras de las subvenciones las situaciones socioeconómicas de las personas destinatarias a los efectos de que las intervenciones contribuyan a los objetivos perseguidos.
- La necesidad de potenciar las oficinas de rehabilitación de barrios para aquellas actuaciones de renovación urbana que, por las características de la población destinataria y la complejidad de la propia actuación, requieran del apoyo de la Administración en todo el proceso.
- Ha de promoverse que se cumplan las condiciones de accesibilidad universal y se realicen las adaptaciones razonables de las viviendas y edificios de propiedad horizontal. Los ayuntamientos deben requerir el cumplimiento de las adaptaciones razonables, se deben de aumentar las ayudas de modo que se incentiven y faciliten las obras de mejora de la accesibilidad y se debe agilizar la tramitación de las licencias urbanísticas solicitadas a estos efectos.

VIII. OTRAS MEDIDAS

Las declaraciones de zona de mercado residencial tensionado

Es una medida que debe estudiarse para afrontar, de forma temporal y como una solución excepcional, la falta de inversión en viviendas dignas, sostenibles y asequibles en las últimas décadas, que no ha permitido dar respuestas eficaces y asequibles a las necesidades de vivienda de la población.

Ante la insuficiente oferta de vivienda asequible, esta declaración en las zonas que reúnan los requisitos fijados en la Ley por el derecho a la vivienda (LDV), en función de la carga media del coste hipoteca o del alquiler más gastos y suministros, es una medida que propone garantizar la estabilidad de precios en niveles razonables, evitando la captación de rentas extraordinarias derivadas de situaciones de escasez en un bien de primera necesidad cuya función social debe limitar su utilización con fines especulativos.

Es relevante recordar que la Ley 12/2023, en su artículo 18.3, establece, para que puedan ser declaradas, dos requisitos sustantivos: a) que la carga media del coste de la hipoteca o del alquiler en el presupuesto personal o de la unidad de convivencia, más los gastos y suministros básicos, supere el treinta por ciento de los ingresos medios o de la renta media de los hogares; y b) que el precio de compra o alquiler de la vivienda haya experimentado en los cinco años anteriores a la declaración como área de mercado de vivienda tensionado, un porcentaje de crecimiento acumulado al menos tres puntos porcentuales superior al porcentaje de crecimiento acumulado del índice de precios de consumo de la comunidad autónoma correspondiente.

Se trata de una medida de choque, provisional y temporal mientras no se consigue un parque extenso y suficiente de vivienda asequible y se reviertan las condiciones de las zonas de mercado residencial tensionado. Una medida controvertida para algunas comunidades autónomas que se muestran reticentes a su implantación.

Desde la aprobación de la Ley 12/2023 ha culminado el procedimiento de declaración como zona de mercado residencial tensionado en 310 municipios, situados en Cataluña, País Vasco, Navarra y Galicia. Ante todo ello, parece conveniente realizar, por parte de las Administraciones competentes, un seguimiento y evaluación de la medida adoptada, con el fin de comprobar sus efectos y, por ende, constatar que no se haya reducido la oferta de viviendas disponibles en alquiler o que se haya logrado frenar la tendencia al alza de los precios.

Cataluña fue la primera comunidad en aplicar ampliamente esta figura, y en 2024 declaró más de 130 municipios tensionados, incluyendo Barcelona.

El País Vasco ha desarrollado un modelo más gradual y ligado a planificación pública que vincula la declaración a un plan de acción obligatorio: con la construcción de vivienda protegida, la movilización de vivienda vacía y la rehabilitación urbana.

Así, en el País Vasco hasta abril de 2026 era 17 los municipios que han sido declarados, total o parcialmente, como zonas de mercado residencial tensionado.

Las zonas de mercado residencial tensionado pueden valorarse como un instrumento útil, pero necesariamente complementario.

La propia experiencia vasca sugiere que la declaración de zonas tensionadas no sustituye a la necesidad de incrementar el parque público, agilizar los procedimientos y movilizar vivienda vacía. Una herramienta que debe ser parte de una estrategia más amplia y no como una solución autónoma.

Valorar la efectividad y el alcance de las zonas declaradas como de mercado residencial tensionado será clave para valorar la extensión de esta herramienta a otros territorios de España.

La regulación del alquiler turístico y el fomento de los arrendamientos de vivienda de larga duración

El crecimiento sostenido en el número de turistas que visitan nuestro país es indudable que ha tenido efectos positivos evidentes en términos de empleo, actividad económica y proyección internacional; sin embargo, también ha generado tensiones significativas en el acceso a la vivienda, especialmente en las zonas urbanas y territorios con alta presión turística.

El mercado de viviendas de uso turístico, que está proliferando en muchos territorios y municipios de España, lleva consigo, en un contexto generalizado de escasez de vivienda, una disminución de las viviendas disponibles para uso residencial habitual y, en consecuencia, dificulta el disfrute del derecho constitucional a la vivienda de las personas residentes en el municipio, pudiendo además, en caso de representar un elevado porcentaje de la vivienda del municipio, perturbar el equilibrio del entorno urbano.

Los factores que determinan esta situación son los siguientes:

- La insuficiencia del parque viviendas de uso residencial para cubrir la demanda existente, más teniendo en cuenta el crecimiento poblacional actual.
- La explosión de la modalidad de turismo urbano, la aparición de plataformas de comercialización de alojamientos y el atractivo de España como destino turístico.

Como consecuencia inmediata se observa, en entornos con actividad turística, la sustitución de la oferta de viviendas destinadas a residencia habitual y permanente por la oferta de viviendas de uso turístico, dada la mayor rentabilidad económica de estos últimos. Y a partir de un determinado umbral de relación entre número de viviendas de uso turístico y número de habitantes existe riesgo de ruptura del equilibrio del entorno urbano de un municipio, una fuerte incidencia en el mercado de alquiler de vivienda residencial, así como en el tejido social del municipio y en sus servicios.

La conversión de viviendas residenciales en alojamientos turísticos, además de reducir la oferta disponible para el alquiler de larga duración, lo que intensifica la competencia entre residentes y eleva los precios, favorece procesos de sustitución social y desplazamiento de población residente hacia zonas periféricas (gentrificación), transformando la estructura social y funcional de los barrios y sustituye actividades cotidianas por servicios orientados al visitante con efectos sobre la cohesión social y el equilibrio urbano.

Así, desde una perspectiva urbanística y del derecho a la ciudad, la transformación de edificios completos o suelos con potencial residencial en apartamentos turísticos plantea cuestiones relevantes en términos de planificación urbana, compatibilidad de usos y sostenibilidad social del modelo de ciudad, que intensifica la presión sobre el mercado residencial.

Además, este factor del alquiler turístico convive, en territorios con alto turismo y en los insulares, con una alta presión de la demanda extranjera de compraventa de viviendas para reformar o explotar en las zonas de alta densidad residencial- turística.

A título ilustrativo, merece destacarse que, según el INE, en mayo 2025, las cuatro comunidades autónomas con más pisos turísticos eran Andalucía (96.176 unidades), Comunidad Valenciana (63.190 unidades), Cataluña (56.851 unidades) y Canarias (50.686 unidades). Entre las cinco provincias con mayor número de pisos turísticos están Málaga, Alicante, las tres provincias de las Islas Baleares, Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife.

De este modo, las ciudades han comenzado a configurarse como espacios de alto interés para inversores internacionales, en muchas ocasiones poco identificables o alejados del contexto local, que priorizan la obtención de la máxima rentabilidad económica. Esta presión inversora introduce una lógica especulativa que tensiona el mercado inmobiliario y transforma el uso del suelo urbano y urbanizable en detrimento de su función social como soporte del derecho a la vivienda.

Por tanto, este fenómeno no solo responde a factores tradicionales como la oferta y la demanda del mercado inmobiliario, sino también a la irrupción de agentes externos cuya lógica de acción determina un especial incremento de los precios.

De ahí que parezca razonable que los municipios y las comunidades autónomas arbitren medidas de limitación de este tipo de uso de la vivienda, en caso de que haya alcanzado o vaya a alcanzar una alto porcentaje, con el fin de evitar las consecuencias negativas que tiene sobre el mercado del alquiler y la propia saturación de la oferta de vivienda de uso turístico, mediante técnicas urbanísticas como la sujeción a licencia previa, la previsión de compatibilidad de usos en el planeamiento y la limitación del número de viviendas destinadas a este uso en función del número de habitantes y viviendas del municipio; o bien a través técnicas jurídicas de otra naturaleza.

Es, por tanto, necesario que las Administraciones públicas autonómicas y municipales regulen el ejercicio de esta actividad tanto desde el punto de vista sectorial turístico en cuanto a los requisitos de funcionamiento, como desde el de la ordenación urbanística, tal y como recomiendan los Defensores del Pueblo, ya que en todo caso, el turístico constituye un uso del suelo y la edificación requiere la conformidad al planeamiento y demás legislación urbanística.

En este sentido, también se han dictado resoluciones desde nuestras instituciones, en las que se sugería a la Administración afectada que ejerciera las potestades legales de inspección, de policía administrativa y sanción, respecto al cumplimiento de los condicionantes de las autorizaciones o títulos habilitantes del ejercicio de la actividad de viviendas de uso turístico, pero también en relación con posibles ruidos, molestias o perjuicios que puedan sufrir los vecinos colindantes.

No puede obviarse que los alquileres turísticos también han generado controversia en la convivencia vecinal, cuando ha afectado al descanso de otros usuarios del inmueble. Lo que ha provocado un fenómeno en el que cada vez más residentes habituales abandonan los edificios, incluso los barrios en los que terminan expandiéndose estas actividades.

Cabe admitir que se han reforzado las medidas legales en el ámbito privado con la obligación de obtener previamente la aprobación expresa de las comunidades de propietarios para poder ejercer la actividad de alquiler turístico en los términos previstos en el apartado 12 del artículo 17 de la Ley de Propiedad Horizontal.

En cualquier caso, se insiste en que la regulación autonómica en la materia debería endurecer las condiciones para el desarrollo del alquiler turístico en determinadas áreas, también en cuanto a la inclusión de prohibiciones expresas referidas a los usos de convivencia, de higiene y de orden público, con la fijación de sanciones en caso de incumplimiento.

Y es preciso insistir asimismo en el ejercicio diligente de las potestades de ordenación urbanística, inspección y control (turístico, urbanístico y fiscal) de estas actividades de alquiler de viviendas de uso turístico, con la debida diligencia y con medios suficientes y adecuados por parte de las Administraciones competentes.

En ese sentido, desde una perspectiva jurídico-administrativa, las viviendas de uso turístico constituyen una figura híbrida entre el uso residencial y la actividad económica turística y, aunque su regulación directa sigue siendo autonómica y municipal, la Ley estatal 12/2023, por el derecho a la vivienda, ha venido a reforzar la idea de que el derecho a la vivienda debe prevalecer como interés general frente a otros usos del parque residencial, especialmente en contextos de escasez.

Esta idea ha impulsado iniciativas municipales orientadas a limitar nuevas licencias en zonas tensionadas, reforzar los requisitos de registro o vincular la regulación turística al planeamiento urbanístico. El objetivo es limitar el número de viviendas turísticas en entornos urbanos con problemas claros de escasez de vivienda.

Mientras algunas ciudades optan por establecer moratorias en la concesión de licencias para viviendas turísticas en todo el término municipal, otras prefieren limitar su prohibición a determinados barrios o establecer porcentajes máximos de licencias por zonas.

También son varias las ciudades que han optado por establecer condiciones para la ubicación de las viviendas turísticas, como puede ser la prohibición en edificios de viviendas; la exigencia de que se ubiquen en plantas bajas o la necesidad de que cuenten con salidas al exterior independientes.

Se ha producido además una regulación en el plano autonómico, en Cataluña, donde, mediante el Decreto Ley 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico, se ha establecido la exigencia de licencia urbanística previa para poder destinar una vivienda a uso turístico, en aquellos municipios con problemas de acceso a la vivienda y en aquellos en riesgo de romperse el equilibrio del entorno urbano por una alta concentración de viviendas de uso turístico. La licencia tiene una vigencia limitada a cinco años, prorrogable.

Son normas muy recientes y aún es pronto para comprobar su efectividad y su acierto. Lo que parece evidente es la capacidad que demuestra el sector económico interesado en el negocio de las viviendas turísticas para adaptarse a este entorno legal cambiante, como lo prueban la creciente conversión de locales comerciales en viviendas turísticas o la compra de pequeños edificios para destinarlos en su integridad a este tipo de alojamientos. Todo lo cual refuerza la idea de que, en el actual contexto de crisis de acceso a la vivienda, debido a la escasez de la oferta y los elevados precios, debe regularse y limitarse esta modalidad del alquiler

Debe tenerse además en cuenta que el Reglamento (UE) 2024/1028, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, establece medidas armonizadas en relación con los sistemas de registro único para la prestación de servicios de alquiler de alojamientos de corta duración, y sobre los requisitos para el intercambio de datos relativos a las plataformas en línea de alquiler de corta duración.

A estos efectos, el Real Decreto 1312/2024, de 23 de diciembre, que se aprobó por el Gobierno estatal para dar cumplimiento a lo dispuesto en el Reglamento europeo, se ha visto afectado por la anulación de los preceptos referidos al procedimiento de registro único de arrendamientos, por la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de mayo de 2026 que invoca cuestiones competenciales, entre otros motivos.

Y es que existen regulaciones autonómicas que establecen procedimientos de registro de los inmuebles para arrendamientos con fines turísticos. Ante ello, podría ser preciso que estos registros, y su procedimiento de inscripción, deban adaptarse a dicha normativa europea. Con la posible consecuencia de que la implantación de estos sistemas deba extenderse en todos los territorios autonómicos.

En este sentido, debe establecerse un procedimiento de registro que permita obtener un número de registro único asignado a cada inmueble, o unidad parcial del mismo que se pretenda arrendar de manera separada, sin el cual no podrá llevarse a cabo su oferta en las plataformas en línea de alquiler de corta duración. Para ello, deben fijarse las obligaciones que deben cumplir tanto arrendadores como las referidas plataformas en línea.

Unido a ello, se mantiene la regulación de la ventanilla única digital recogida en el referido Real Decreto 1312/2024, lo que obliga a garantizar la interoperabilidad de los distintos registros autonómicos a través de la misma, debiendo eliminarse los obstáculos semánticos y técnicos en el intercambio de datos con el fin de asegurar la eficacia y eficiencia de los procedimientos administrativos, en la línea de lo dispuesto en el referido reglamento europeo.

A la vez que se regula y limita el alquiler turístico, debe facilitarse e incentivarse el incremento de la oferta de viviendas disponibles que se destinen al alquiler de larga duración. Para ello, debería garantizarse la estabilidad del marco jurídico. Además, como incentivo para la movilidad del parque inmobiliario en régimen de alquiler (sobre todo para favorecer a los pequeños propietarios) se podrían adoptar medidas que fomenten el desarrollo del seguro de alquiler de vivienda, a las que nos hemos referido en los apartados relativos a la insuficiencia de parque de vivienda social y al parque de vivienda concertada.

Tal y como recomiendan las Defensorías:

- Es necesario que las Administraciones públicas autonómicas y municipales regulen el ejercicio de esta actividad tanto desde el punto de vista sectorial turístico en cuanto a los requisitos de funcionamiento, como desde el de la ordenación urbanística del territorio, ya que en todo caso, el turístico constituye un uso del suelo y la edificación y requiere la conformidad al planeamiento y demás legislación urbanística.
- Es también preciso que las Administraciones competentes ejerzan las competencias que les corresponden a los efectos de minimizar el impacto de las viviendas turísticas en el derecho a la vivienda y a la ciudad, dado que generan una presión adicional sobre los precios, especialmente en áreas que ya de por sí están tensionadas, en la medida en que reducción de la oferta de vivienda destina a uso residencial de larga duración.

Vivienda rural y reto demográfico

El declive demográfico del medio rural en algunas comunidades autónomas consideramos que también puede estar relacionado con la dificultad de acceso a la vivienda, un problema que dificulta, junto a las deficiencias en la prestación de servicios públicos, la permanencia y asentamiento de población en los municipios rurales de estos territorios.

En relación con ello, a través del trabajo de las Defensorías, se constata el deficiente estado de conservación de viviendas de titularidad municipal que actualmente se hallan en desuso, que en otro tiempo estuvieron destinadas al personal al servicio de las corporaciones locales, así como de viviendas o solares que han sido donados o cedidos a los ayuntamientos por antiguos vecinos. Pues bien, consideramos que la rehabilitación pública de las mismas y su salida al mercado puede constituir un cauce para facilitar el acceso a la vivienda, especialmente a familias y personas en situación de vulnerabilidad, así como a la población joven y, con ello, retener, captar y asentar población en los municipios rurales.

IX. LA CREACIÓN DE UN SISTEMA COMPARTIDO DE INFORMACIÓN Y GESTIÓN DE DATOS EN MATERIA DE VIVIENDA PÚBLICA

Los datos estadísticos oficiales referidos al sector residencial son esenciales para que las Administraciones puedan tener un mayor conocimiento de la evolución y situación actual del mismo, facilitando a su vez realizar un análisis desde distintas perspectivas.

En la actualidad conviven distintas bases de datos, dispersas, no siempre completas y actualizadas lo que dificulta tener una radiografía de conjunto y a la vez de cada territorio.

En este sentido, sería necesario un sistema compartido de información y gestión de datos en materia de vivienda, actualizado, que conecte a todas las Administraciones implicadas, así como a los entes instrumentales que gestionan vivienda pública, destinado a ordenar y contener toda la información relevante sobre el parque público de vivienda y las políticas asociadas.

Esto requiere aunar los esfuerzos y la coordinación de todas las Administraciones públicas y agentes sociales implicados, impulsando los mecanismos que permitan gestionar eficazmente la información sobre viviendas públicas disponible.

Se trataría de lograr un repositorio único y actualizado, donde se integren datos sobre disponibilidad de viviendas, estado de conservación, régimen de uso, listas de demandantes, ayudas concedidas y evolución de precios.

Su finalidad principal sería mejorar la toma de decisiones, aumentar la transparencia y optimizar la gestión de los recursos públicos, en un ámbito especialmente sensible como es el acceso a la vivienda, además de generar conocimiento público a través del análisis de datos, lo que posibilitaría anticipar tendencias por las Administraciones, identificar zonas con mayor presión residencial y evaluar el impacto de las políticas aplicadas.

Uno de los elementos clave de este sistema sería la trazabilidad completa del ciclo de la vivienda pública. Desde la planificación y promoción de nuevas viviendas, pasando por su adjudicación, hasta su mantenimiento y eventual rotación, toda la información quedaría registrada.

Esto permitiría detectar ineficiencias, como viviendas vacías, retrasos en adjudicaciones o duplicidades en ayudas y actuar con mayor rapidez y precisión y mejorar el itinerario residencial de las personas afectadas, y contribuiría a reforzar las garantías del derecho.

La implantación de un sistema de estas características también contribuiría a reforzar la transparencia y la rendición de cuentas. Parte de la información —debidamente anonimizada— podría ponerse a disposición de la ciudadanía mediante portales abiertos, permitiendo conocer, por ejemplo, cuántas viviendas públicas existen, dónde se localizan o cómo evolucionan las listas de espera. Esto no solo mejoraría la confianza institucional, sino que también favorecería el control democrático.

Este sistema no debe entenderse únicamente como una herramienta tecnológica, sino como un cambio cultural en la gestión pública. Implica estandarizar procesos, compartir información entre Administraciones y adoptar una lógica de colaboración frente a la fragmentación tradicional. Requiere inversión inicial, formación y adaptación organizativa, pero sus beneficios a medio y largo plazo en eficiencia, equidad y capacidad de planificación serían significativos.

Dicho sistema debería construirse con garantías estrictas de interoperabilidad, anonimización de datos, transparencia, trazabilidad y control humano. Además, si en el futuro se utilizaran sistemas automatizados o de inteligencia artificial para priorizar adjudicaciones, detectar fraude o decidir sobre ayudas a la vivienda, deberían extremarse las garantías de no discriminación y evaluación de impacto en derechos fundamentales, habida cuenta de la especial sensibilidad del ámbito de la vivienda.

El establecimiento de este sistema para el conjunto del Estado requiere garantizar que no se vulnerarían las competencias autonómicas exclusivas en materia de vivienda. Por ello, los parámetros y características de este sistema de información y gestión de datos deberían abordarse desde la coordinación y la cooperación en el marco de los mecanismos institucionales al efecto, como la comisión sectorial competente. Ello sin perjuicio de las habilitaciones competenciales del Estado y de que lo que a través de ellas pueda regular, como pudieran ser las condiciones básicas en garantía de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de deberes constitucionales, y el marco básico sobre transparencia, acceso a la información pública y normas de buen gobierno.

X. LAS ALTERNATIVAS HABITACIONALES ANTE DESAHUCIOS Y LANZAMIENTOS

Tal y como ya se ha señalado, en conexión con la dificultad existente de acceso y mantenimiento de la vivienda, todos los años un número considerable de personas y familias expone en sus quejas que van a ser objeto de un desahucio judicial de su vivienda habitual. Suelen constituir unidades familiares vulnerables, de las que forman parte menores de edad, que no disponen de ingresos suficientes para acceder a una vivienda en el mercado y que carecen de alternativa habitacional.

Los Defensores del Pueblo, de conformidad con sus leyes reguladoras, no pueden intervenir respecto al procedimiento judicial en el que se decide el desahucio. Ello se debe al imprescindible respeto a la independencia y a la potestad jurisdiccional de los jueces y tribunales, que implica que están sujetos únicamente al imperio de la ley y que una vez sometido un asunto a su control les corresponde en exclusiva juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (artículo 117, apartados 1 y 3, de la Constitución).

Lo que sí pueden hacer -y hacen- es verificar que las Administraciones municipales y autonómicas, en el ejercicio de sus competencias en materia social y de vivienda, atienden la necesidad urgente de alojamiento y ofrecen a las personas y familias afectadas una alternativa habitacional. Por ello, si se recibe una queja en la que se traslada este problema, y resulta procedente, se inician actuaciones con las Administraciones competentes.

Nuestras instituciones, además, orientan a las personas afectadas sobre las diferentes alternativas y recursos existentes y, en el caso de que no lo hayan hecho aún —lo que suele ser frecuente—, se les dirige a los organismos competentes municipales para que soliciten de forma adecuada una alternativa habitacional. También se les aconseja que presenten ante el organismo competente de la comunidad autónoma la correspondiente solicitud de adjudicación de vivienda por el procedimiento excepcional destinado a atender situaciones de emergencia social. En general, nuestras instituciones detectan que las familias carecen de información sobre los recursos y servicios de su localidad a los que pueden acudir.

Cabe destacar que se suele constatar que las Administraciones locales, una vez tienen conocimiento del problema, intervienen activamente con estas familias, bien sea mediante la asignación de recursos residenciales de carácter temporal (viviendas de emergencia residencial, viviendas compartidas, centros de acogida, habitaciones de hoteles, etc.), bien sea mediante la asignación de recursos económicos para el pago de alojamientos y para atender necesidades básicas.

No obstante, de la práctica administrativa se desprende que dicha intervención presenta un carácter predominantemente reactivo, basado en la asignación de recursos temporales o ayudas económicas una vez conocida la situación.

Una actuación preventiva en estos casos permitiría mitigar el impacto que tiene en la salud física y psíquica de las personas afectadas el riesgo de pérdida de la vivienda habitual, especialmente cuando las personas afectadas pertenecen a un colectivo especialmente vulnerable, como es el caso de los menores. A su vez, permitiría garantizar el derecho a la vivienda de las personas afectadas a un menor coste público.

Por otra parte, las personas afectadas y en situación de vulnerabilidad reclaman una solución que les aporte estabilidad y que por tanto puedan considerar a largo plazo, no provisional. Y en los casos de pérdida de la propiedad reclaman que, una vez adjudicada la propiedad a la entidad financiera, se ofrezca por esta la posibilidad de pactar un alquiler social.

Así, la práctica que reflejan las quejas y la experiencia supervisora de nuestras instituciones muestra que, en situaciones de desahucio inminente, los ayuntamientos suelen activar recursos temporales de urgencia, ayudas económicas o derivaciones a recursos residenciales. Sin embargo, el problema aparece cuando esas respuestas temporales no enlazan con una solución habitacional estable o cuando no existe una planificación suficiente del tránsito entre la urgencia social y la respuesta estructural de vivienda.

Conviene, por ello, insistir en que la existencia de una alternativa habitacional no puede depender únicamente de soluciones coyunturales. Debe conectarse con la adjudicación extraordinaria, con la utilización efectiva de los mecanismos de satisfacción del derecho y con una coordinación anticipada cuando la fecha del desahucio o lanzamiento es conocida.

Ante estas situaciones, las Defensorías consideramos que las Administraciones locales deben de tener previsto un alojamiento temporal o recurso habitacional destinado para estas emergencias para la fecha en la que se tiene la certeza de que se va a ejecutar el desahucio. Y que deben trasladar esta información a las personas afectadas para que sepan que existen actuaciones planificadas relativas a la provisión de una alternativa habitacional en el caso de que se ejecute el desahucio. En síntesis, los ayuntamientos deben proveer una solución, un recurso habitacional, pero también preverla y planificarla en caso de conocer con certeza la fecha, e informar de ello a las personas afectadas. Y tender a planificar y ofrecer una solución habitacional estable que permita el paso de la urgencia social a la respuesta estructural de vivienda

En resumen, los Defensores del Pueblo insistimos en que los ayuntamientos deben de prever, proveer e informar a tiempo sobre una alternativa habitacional y conectar esta con el tránsito a una solución estable de vivienda.

En esta línea, algunas normas autonómicas introducen un marco de planificación y organización que exige no solo la provisión de recursos, sino también su previsión anticipada e integración en los instrumentos de planificación pública, de modo que las situaciones de emergencia habitacional desde el prisma de la buena administración puedan ser atendidas de forma estructurada y no meramente contingente. Si bien de las quejas recibidas se constata la falta de presupuesto de los ayuntamientos para asumir estas competencias.

Por ello, los Defensores del Pueblo quieren hacer hincapié en aquellos factores que dificultan a los ayuntamientos ofrecer una solución residencial a quienes van a ser objeto de desahucio.

Entre ellos se encuentran, como ya se ha señalado, la escasez de vivienda pública destinada a atender este tipo de situaciones de emergencia social, así como los tiempos excesivos en que incurren las Administraciones para adjudicar una vivienda, pueden suponer que las personas afectadas deban de solicitar a los ayuntamientos prórrogas sucesivas de su estancia en los recursos residenciales temporales de urgencia que les han ofrecido, o que pasen de un recurso a otro cuando superan los tiempos máximos, o que necesiten durante prolongados períodos de tiempo ayudas económicas de emergencia para enfrentar al pago de alternativas habitacionales o alquileres.

Los Defensores del Pueblo consideramos que:

- Las Administraciones locales deben de tener previsto el presupuesto necesario para proveer a la persona o familia afectada de un alojamiento temporal o recurso habitacional destinado para estas emergencias para la fecha en la que se tiene la certeza de que se va a ejecutar el desahucio, que cubra las necesidades hasta tanto se

adjudica una vivienda protegida adecuada a sus circunstancias socioeconómicas y personales.

- Deben asimismo de trasladar esta información a las personas afectadas para que sepan que existen actuaciones planificadas relativas a la provisión de una alternativa habitacional en el caso de que se ejecute el desahucio o lanzamiento.
- La existencia de una alternativa habitacional no puede depender únicamente de soluciones coyunturales sino que debe conectarse con la adjudicación extraordinaria y con una coordinación anticipada cuando la fecha del lanzamiento es conocida.

XI. LA SUSPENSIÓN JUDICIAL EXTRAORDINARIA DE LOS DESAHUCIOS Y LANZAMIENTOS

La otra cara de este problema, en relación con todo lo expuesto, y con los elevados precios de la vivienda, así como con la escasez de vivienda protegida y social, son las quejas de propietarios y arrendadores, en las que las personas afectadas manifiestan su disconformidad con la regulación legal existente desde 2020 hasta el 31 de diciembre de 2025, relativa a la posibilidad de que, en determinados supuestos de vulnerabilidad económica del inquilino o del ocupante sin título, el juez pueda suspender los desahucios y lanzamientos de vivienda habitual, por impago de la renta del alquiler o por la entrada y permanencia en la vivienda sin título habilitante.

Nuestras instituciones no son ajenas a la preocupación que manifiestan estas personas, por lo que se les comunica que la facultad está atribuida por la norma legal al juez, siempre previa valoración ponderada y proporcional del caso concreto, apreciando las situaciones de vulnerabilidad que pudieran concurrir (que pueden suceder también en el propietario: en torno a un 9 % de los caseros -y un 36 % de inquilinos- está en riesgo de pobreza o exclusión social, según la Encuesta de Condiciones de Vida) y tras solicitar informe a los servicios sociales competentes.

En el régimen vigente hasta enero de 2026, para que la suspensión extraordinaria de los desahucios operara en los juicios que versen sobre reclamaciones de renta o cantidades o sobre la expiración del plazo de duración de los contratos de arrendamiento, el inquilino debía acreditar que se encontraba en alguna de las situaciones de vulnerabilidad económica estrictamente detalladas en la norma.

En concreto debía demostrar su paso a una situación de desempleo, o ERTE, o la reducción de su jornada por motivo de cuidados, en caso de ser empresario, u otras circunstancias similares que supongan una pérdida sustancial de ingresos, y que por ello el conjunto de los ingresos de los miembros de la unidad familiar sea inferior al límite de tres veces el IPREM; limite que aumenta por cada hijo a cargo, y también si la unidad familiar es monoparental, o si algún miembro de la unidad familiar es persona mayor de 65 años, persona con discapacidad, se encuentra en situación de dependencia o en situación de incapacidad laboral.

Además de reunir estos requisitos, debía acreditar que la renta arrendaticia, más los gastos y suministros básicos, fuera superior o igual al 35 % de los ingresos netos que perciba el conjunto de los miembros de la unidad familiar.

El propietario o arrendador que instaba el desahucio o lanzamiento podía también acreditar ante el juzgado, por los mismos medios, encontrarse igualmente en la situación de

vulnerabilidad económica descrita o en riesgo de situarse en ella, en caso de que se adopte la medida de suspensión del lanzamiento.

En los supuestos de los ocupantes sin título, solo cabía la suspensión cuando se tratara de viviendas que pertenezcan a personas jurídicas o a personas físicas titulares de más de diez viviendas. Además, quien habite la vivienda sin título habrá de ser una persona dependiente, víctima de violencia sobre la mujer o tener a su cargo, conviviendo en la misma vivienda, alguna persona dependiente o menor de edad. En todo caso, la persona o personas ocupantes debían acreditar, además, que se encontraban en alguna de las situaciones de vulnerabilidad económica descritas en la norma legal. A lo anterior se añade que el juez ha de tomar la decisión, previa valoración ponderada y proporcional del caso concreto, y teniendo en cuenta, entre otras que procedan, las circunstancias relativas a si la entrada o permanencia en el inmueble está motivada por una situación de extrema necesidad, y las relativas a la cooperación de los habitantes de la vivienda con las autoridades competentes en la búsqueda de soluciones para una alternativa habitacional que garantizara su derecho a una vivienda digna.

En ningún caso podrá judicialmente suspenderse un desahucio o lanzamiento si la entrada o permanencia en la vivienda ha tenido lugar en un inmueble propiedad de una persona física en el que esta tenga su domicilio habitual o segunda residencia debidamente acreditada, sin perjuicio del número de viviendas de las que sea propietario. Tampoco cuando se haya producido en un inmueble cedido a una persona física que tuviere en él su domicilio habitual o segunda residencia. Ni cuando la entrada o permanencia en el inmueble se haya producido mediando intimidación o violencia sobre las personas. Ni cuando existan indicios racionales de que la vivienda se esté utilizando para la realización de actividades ilícitas. Ni tampoco cuando la entrada o permanencia se haya producido en inmuebles de titularidad pública o privada destinados a vivienda social y ya se hubiera asignado la vivienda por parte de la Administración o entidad que la gestione.

Debe además subrayarse, y esta circunstancia resulta muy relevante en relación con el derecho de propiedad, que los propietarios y los arrendadores afectados por esta suspensión extraordinaria del desahucio o del lanzamiento tienen derecho a una compensación económica equivalente a las rentas del alquiler dejadas de percibir.

A su vez, los propietarios de las viviendas afectadas por una suspensión de un lanzamiento de ocupantes sin título -lo que solo podrá suceder si son titulares de más de diez viviendas- también tienen derecho a una compensación siempre que acrediten que la suspensión del lanzamiento les haya ocasionado perjuicio económico al encontrarse la vivienda ofertada en venta o arrendamiento con anterioridad a la entrada en el inmueble.

De esta forma, no todos los inquilinos ni todas las personas que residen sin título en una vivienda pueden acogerse a la suspensión extraordinaria del desahucio o lanzamiento.

Ante ello, se han puesto de manifiesto dificultades prácticas que plantea la determinación de estas situaciones en los procedimientos judiciales, así como el papel de los informes de los servicios sociales en la valoración de la vulnerabilidad. En este punto, cabe destacar la diversidad de criterios en la elaboración de dichos informes. Lo que determina la necesidad de unificar directrices por parte de la normativa y de avanzar hacia modelos más homogéneos que faciliten su valoración por los tribunales y aporten mayor seguridad jurídica.

La supervisión de nuestras instituciones se centra en la respuesta administrativa previa, simultánea o posterior a la jurisdiccional en materia de vivienda y servicios sociales, así como en la exigencia de una mayor diligencia y agilidad en la tramitación y abono de las ayudas

económicas concedidas a las personas arrendadoras y propietarias afectadas por la suspensión del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos para hogares vulnerables sin alternativa habitacional.

Porque este sistema de suspensión judicial de los desahucios y lanzamientos ha dado lugar a quejas de los propietarios en las que alegaban inseguridad jurídica respecto de la situación contractual y dificultades o retrasos en el abono de las compensaciones previstas. En ese sentido, se debe garantizar el pago de las compensaciones a propietarios que reúnan los presupuestos legales para ello, cuando las autoridades públicas no pueden ofrecer una alternativa habitacional al inquilino vulnerable que no puede pagar la renta de alquiler. Debería corregirse las dificultades existentes respecto a la determinación de los tiempos de compensación y valorarse que los pagos de las compensaciones se efectúen periódicamente hasta conocer la fecha del levantamiento de la suspensión.

En relación con ello, se deja constancia de la existencia de convenios de colaboración en algunas comunidades autónomas, firmados entre Gobierno autonómico (como es el caso de Aragón), con el Consejo General del Poder Judicial y la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias para la detección de situaciones de vulnerabilidad con ocasión del lanzamiento de la vivienda habitual y la adopción de medidas sociales.

De este modo, el convenio compromete a la Administración autonómica, a través del departamento correspondiente, a incluir a personas vulnerables (previa acreditación de su situación por los servicios sociales) en los programas de vivienda social, siempre que cumplan los requisitos exigidos. Asimismo, se prevé la adjudicación de alternativa habitacional, en función de la disponibilidad del parque público y de la situación socioeconómica de la unidad de convivencia, en los supuestos de suspensión extraordinaria de desahucio en los términos previstos en la normativa aplicable. Y con ello, debe indicarse que este convenio contempla la valoración de la posible vulnerabilidad de la parte arrendadora, siempre que no tenga la condición de gran tenedora. La suscripción de este tipo de instrumentos de colaboración puede ser conveniente para las comunidades autónomas que no cuentan con estos convenios, en aras de la coordinación entre las instancias implicadas, lo que permite ofrecer mayor agilidad y eficacia en la tramitación del proceso judicial.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre este concreto régimen de suspensión extraordinaria de los desahucios descrito. Así, en sus Sentencias 9/2023, 15/2023 y 7/2024, ha considerado que esta regulación legal no vulnera derechos constitucionales. El Alto Tribunal ha reconocido que la previsión legal referida supone una modulación de la forma concreta en la que cabe ejercer el haz de facultades que compone el contenido del derecho de propiedad de la vivienda, en concreto respecto a la posesión y capacidad de disposición del bien inmueble, en determinados casos de vulnerabilidad económica de la parte demandada. Pero considera que es una medida de alcance limitado en cuanto a su ámbito de aplicación subjetivo, objetivo y temporal. Una medida que no afecta a todos los arrendadores o propietarios ni ampara todas las situaciones de impago de la renta del alquiler o de entrada y permanencia en la vivienda sin título habilitante, sino que se aplica solo en determinados supuestos y circunstancias, durante un periodo de tiempo determinado, y cuya aplicación no es automática sino que ha de ser adoptada por el juez, previa valoración ponderada y proporcional del caso concreto. Por tales motivos, concluye que la medida incide mínimamente y de forma temporal sobre la posesión o capacidad de disposición del bien inmueble, que tal incidencia es objeto de compensación económica y que persigue un fin constitucionalmente legítimo.

Esta posibilidad de evitar determinados desahucios y lanzamientos en supuestos de vulnerabilidad económica ha ido recogiéndose anualmente en sucesivos reales decretos-leyes, convalidados cada año por una mayoría de los grupos parlamentarios y se ha ido extendiendo así hasta el 31 de diciembre de 2025.

Sin embargo, la prolongación de la medida hasta el 31 de diciembre de 2026 ha decaído en dos ocasiones, ya que no han sido convalidados por el Congreso ni el Real Decreto-ley 16/2025, de 23 de diciembre, ni el Real Decreto-ley 2/2026, de 3 de febrero.

Nuestras instituciones son conscientes de que la aplicación de este régimen excepcional no puede tener carácter indefinido, pero la desaparición de esta medida ocasionará, previsiblemente, un impacto relevante entre elevado número de inquilinos en situación de vulnerabilidad económica cuando se reanuden los procedimientos judiciales, ante lo cual las Administraciones, principalmente locales, deben estar prevenidas para reforzar sus recursos habitacionales temporales. Y todo ello sin que exista un parque suficiente de vivienda protegida y menos aún de vivienda pública destinada a dar cobertura a estas situaciones de urgencia social.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe recordar que la Ley 12/2023, de 24 de mayo, reforzó la protección de las personas vulnerables mediante la incorporación de mejoras en la regulación del procedimiento de desahucio y que continúan vigentes las medidas recogidas en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, que también se vio modificada por la Ley 12/2023 y que prevé mecanismos de suspensión temporal vinculados a la intervención de los servicios sociales.

La Ley de Enjuiciamiento Civil contempla (artículos 441 y 150.4) una serie de garantías procesales destinadas a la protección de la parte demandada cuando existan indicios de la existencia de una situación de vulnerabilidad económica en los casos en los que el inmueble constituya su vivienda habitual y permanente.

De esta forma, el Juzgado ha de comunicar de oficio e inmediatamente la existencia del procedimiento a las Administraciones autonómicas y locales competentes en materia de vivienda, asistencia social, evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, a fin de que puedan verificar la situación de vulnerabilidad y, de existir esta, presentar al Juzgado propuesta de alternativa de vivienda digna en alquiler social a proporcionar por la Administración competente para ello y propuesta de medidas de atención inmediata a adoptar igualmente por la Administración competente, así como de las posibles ayudas económicas y subvenciones de las que pueda ser beneficiaria la parte demandada. En caso de que estas Administraciones Públicas confirmasen que el hogar afectado se encuentra en situación de vulnerabilidad económica y, en su caso, social, se notificará al órgano judicial a la mayor brevedad y en todo caso en el plazo máximo de diez días.

Presentados los escritos de las partes o transcurrido el plazo concedido para ello, el tribunal resolverá por auto, a la vista de la información recibida de las Administraciones Públicas competentes y de las alegaciones de las partes, sobre si suspende el proceso para que se adopten las medidas propuestas por las Administraciones públicas, durante un plazo máximo de dos meses si el demandante es una persona física o de cuatro meses si se trata de una persona jurídica.

Una vez adoptadas las medidas por las Administraciones Públicas competentes o transcurrido el plazo máximo de suspensión previsto en el párrafo anterior, se alzará ésta automáticamente y continuará el procedimiento por todos sus trámites.

Merece asimismo la pena subrayar en este ámbito que la ocupación sin título de viviendas públicas por razón de necesidad tiene una doble causa. Por un lado, la situación de necesidad de vivienda desatendida de las personas que han ocupado la vivienda y, por otro lado, la situación de desocupación de viviendas públicas, a menudo, derivada de una falta de agilidad en la adecuación y adjudicación de las viviendas, una vez quedan disponibles.

Ello da lugar a la afectación de derechos de aquellas personas que han seguido los procedimientos legalmente establecidos para el acceso a una vivienda social y que llevan un largo período de tiempo esperando poder acceder a una vivienda.

A su vez, los criterios que adoptan las Administraciones ante la ocupación ilegal de viviendas públicas son diferentes, pues algunas optan por regularizar legalmente la situación de ocupación, si se cumplen determinados requisitos, mientras que otras optan por interponer actuaciones judiciales para recuperar la posesión de la vivienda ocupada sin título.

En cualquier caso, resulta relevante subrayar que, a juicio de las Defensorías, en la búsqueda de soluciones que sirvan para revertir estos problemas, es preciso tener en cuenta que las situaciones descritas no pueden comprenderse en todo su alcance y complejidad sin tener en cuenta su estrecha conexión con el grave problema de falta de asequibilidad de la vivienda y con la dificultad que enfrentan amplios grupos de población para acceder a la vivienda debido a los elevados precios de compra y alquiler.

Otras situaciones de entrada y permanencia en viviendas

Sin perjuicio de lo anterior, por lo que respecta a otras situaciones distintas a las de vulnerabilidad económica de inquilino u ocupante sin título, y en especial en lo que se refiere a usurpaciones de viviendas, los comportamientos ilícitos no surgen ahora. A raíz de actuaciones del Defensor del Pueblo de hace algunos años se promulgó la Ley 5/2018, de 11 de junio, de modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en relación a la ocupación ilegal de viviendas.

Distingue con acierto la mencionada ley dos situaciones completamente distintas. La primera es la relativa a la existencia de un «considerable número de desahucios de personas y familias en sobrevenida situación de vulnerabilidad económica y de exclusión residencial». Según el párrafo primero del preámbulo, se trata de un problema social de primera magnitud, como lo es dar satisfacción al derecho a la vivienda.

Y la segunda es la relativa a que «de forma casi simultánea, y en la mayor parte de los casos sin que exista relación alguna con situaciones de extrema necesidad, han aparecido también fenómenos de ocupación ilegal premeditada, con finalidad lucrativa, que, aprovechando de forma muy reprobable la situación de necesidad de personas y familias vulnerables, se han amparado en la alta sensibilidad social sobre su problema para disfrazar actuaciones ilegales por motivaciones diversas, pocas veces respondiendo a la extrema necesidad. Incluso, se han llegado a ocupar ilegalmente viviendas de alquiler social de personas en situación económica muy precaria o propiedad de ancianos con pocos recursos y para abandonarlas se les ha exigido el pago de cantidades a cambio de un techo inmediato, o se ha extorsionado al propietario o poseedor legítimo de la vivienda para obtener una compensación económica como condición para recuperar la vivienda de su propiedad o que legítimamente venía poseyendo» (párrafo segundo del preámbulo).

Al mismo tiempo que hay que proteger a las personas en situación de vulnerabilidad económica (situación que pueden sufrir los inquilinos, los ocupantes sin título y los

propietarios de viviendas), deben rechazarse y combatirse conductas ilícitas como las descritas en el preámbulo citado. Tal es el propósito de las modificaciones de la Ley 5/2018 que, al mismo tiempo que introducen a los servicios sociales en el proceso civil de ejecución para que puedan ser atendidas situaciones que lo merecen, dotan de instrumentos procesales más eficaces a los propietarios de viviendas para conseguir su recuperación.

En los casos a que se refería el párrafo segundo del preámbulo citado, la eficacia de la Justicia es absolutamente fundamental. Es claro que el diseño de procedimientos en teoría ágiles y eficaces, y por tanto suficientes para combatir fenómenos anómalos de ocupación de viviendas (como es el caso del interdicto de recobrar la posesión para una recuperación inmediata de la vivienda ocupada ilegalmente previsto en el artículo 250.4º de la Ley de Enjuiciamiento Civil, mediante el procedimiento desarrollado en los artículos 437, 441 y 444 de la misma, tras la reforma de 2018) no puede alcanzar los objetivos pretendidos si la Justicia carece de los medios personales y materiales suficientes.

Por esta razón, consideramos preciso impulsar una mayor y mejor dotación de medios para la Justicia que doten de mayor eficacia y agilidad a los procedimientos de desahucio en estos supuestos.

En las quejas presentadas también hemos constatado la problemática relativa a la ocupación ilegal de viviendas por parte de personas que no acreditan una situación de vulnerabilidad y que han dado lugar a situaciones de conflictividad y afectación a la convivencia en la comunidad de vecinos.

Esta problemática se agrava cuando los propietarios de las viviendas ocupadas, a menudo grandes tenedores, no realizan actuación alguna con la voluntad de recuperar la posesión de la vivienda ni con la de mejorar la problemática de convivencia que se ha generado.

Ante ello, en el año 2023, en Cataluña se estableció legalmente (artículo 44 bis Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda) que en aquellos casos en que se produzca una ocupación de vivienda sin título, con alteración de la convivencia o del orden público o que pongan en peligro la seguridad o la integridad del inmueble, los ayuntamientos deberán requerir a los grandes tenedores para que inicien actuaciones de desahucio. En el caso de que éstos no lo hagan, los ayuntamientos están legitimados para iniciar el procedimiento de desahucio y para hacer efectivo el desalojo.

XII. SEGREGACIÓN RESIDENCIAL

Tal y como se pone de manifiesto en numerosos informes que analizan los indicadores de la vulnerabilidad, la segregación residencial es uno de los factores que incide de una forma más directa en la desigualdad.

Una desigualdad que parece cronificarse sin que las Administraciones encuentren soluciones adecuadas para su erradicación. Numerosos informes se refieren al número de infraviviendas en cada territorio. Concretamente en Andalucía, el Informe «Aquí no hay quien viva, Andalucía», de Save the Children, estimaba que en 2023 representaba el 34,4% del total de las viviendas andaluzas. Muchas de ellas situadas en las grandes barriadas de las ciudades y en centros históricos no colonizados por el turismo.

Una situación que se agrava más aún cuando hablamos de los asentamientos informales existentes en ciudades, que persisten a pesar de existir planes específicos para su eliminación a través de alternativas residenciales. Tampoco hemos de olvidar que siguen existiendo campamentos de población gitana, respecto a los que, si cabe, parece más difícil aún acordar medidas para su erradicación.

No obstante, quizá la expresión más dura de la exclusión residencial sea la que sufren las personas en situación de calle, que aunque se encuentran a diario en nuestras aceras y portales, parecen invisibles ante los ojos ajenos. Unas realidades que, aun siendo diferentes respecto a su análisis y abordaje, necesitan de intervenciones de corto, medio y largo alcance para revertirlas.

Barriadas de promoción pública

Las barriadas de promoción pública, construidas por la Administración estatal principalmente a partir de los años 60, ofrecieron a muchas personas una oportunidad residencial para mejorar sus condiciones de vida. Sin embargo, la despreocupación de la Administración por las necesidades de sus residentes las convirtió con el paso de los años en lugares incompatibles con un medio urbano digno, el cual resulta imprescindible para hacer realidad el derecho a una vivienda digna y adecuada, al carecer estas zonas de infraestructuras, dotaciones y servicios necesarios, así como de medidas sociales y económicas que permitan mejorar la configuración del entorno.

Son espacios urbanos, segregados de las ciudades de las que forman parte, con problemas de transporte urbano, sin espacios públicos adecuados a los estándares de calidad, ni equipamientos para jóvenes, y con un número muy alto de familias con escasos recursos económicos. Una realidad que persiste hasta nuestros días en muchas zonas urbanas, que parecieran estar abocadas a ser grandes contenedores de problemas.

Unas tramas urbanas donde se ubican viviendas antiguas, con una deficiente calidad constructiva, mal conservadas, donde viven personas con rentas muy precarias, en muchos de los casos en condiciones de hacinamiento, enfrentándose cada día a temperaturas adversas provocadas por los continuos cortes de luz.

Familias que sufren en muchos de sus miembros unas tasas de desempleo muy altas, afectando a jóvenes que parecen no tener esperanza en que su situación mejore, movidos solo por expectativas laborales cuando parece repuntar las burbujas de la construcción.

Se trata de ámbitos que no solo responden a la consecuencia «natural» del territorio o del mercado o de las preferencias residenciales, sino que son ámbitos segregados socialmente, como consecuencia de decisiones políticas conscientes de planificación urbana, políticas públicas y dinámicas económicas y sociales.

Más allá de una arquitectura precaria y hostil, la segregación y la percepción de ciertos barrios como seguros o peligrosos, de prestigio o degradados, influye en las decisiones de inversión pública y privada, reforzando las decisiones del planificador y las desigualdades existentes.

Las Defensorías consideramos:

- Que esta es una realidad que requiere políticas públicas adaptadas a las características de cada ámbito, dado que las existentes se han revelado ineficaces para sacar del estado en el que se encuentran muchos de estos barrios. Unas políticas que, deben de ser comunitarias, enfocadas a la transformación conjunta de las personas que conforman el barrio.

Asentamientos sin las condiciones mínimas de habitabilidad

Una de las consecuencias del problema del acceso a la vivienda en estos últimos años es el incremento significativo de personas sinhogar en situación de calle y también la aparición de nuevos asentamientos de vivienda inadecuada (siguiendo la clasificación de la metodología ETHOS) protagonizada por personas en situación de vulnerabilidad.

Preocupa de manera especial a los Defensores del Pueblo la existencia en España de asentamientos de distinto tipo (chabolas, tiendas de campaña, naves industriales abandonadas ...) que no reúnen las condiciones mínimas de habitabilidad, separados o no de los núcleos urbanos y en situación de ilegalidad urbanística y ambiental, cuyos habitantes se enfrentan a condiciones de pobreza, desigualdad y exclusión social, que condicionan el ejercicio y la satisfacción de sus derechos. Los estudios realizados hasta la fecha por distintas Administraciones públicas, instituciones y organismos revelan que existen asentamientos de distinta naturaleza en prácticamente todas las comunidades autónomas.

Esta situación genera también la queja de vecinos preocupados por la degradación del espacio público y por situaciones de inseguridad o percepción de inseguridad relacionadas con los asentamientos.

La erradicación del chabolismo y de todo tipo de asentamientos e infraviviendas debe convertirse en una prioridad para las Administraciones públicas (estatales, autonómicas y municipales) que han de establecer medidas específicas y destinar recursos suficientes para afrontar el problema.

El objetivo principal ha de ser el realojo de los habitantes, con la mayor rapidez posible, en viviendas dignas y entornos adecuados y el desmantelamiento de todo tipo de asentamientos, ya que solo así se logra satisfacer el derecho a la vivienda que la Constitución recoge en su artículo 47.

El hecho de que en la actualidad existan recursos financieros para la erradicación del chabolismo constituye una oportunidad para proceder a la ejecución integral de actuaciones destinadas a este fin. Así en el Plan Estatal de vivienda 2022 -2025 se establecía un

Programa de ayuda a la erradicación de zonas degradadas, del chabolismo y la infravivienda, que ha tenido continuidad en el reciente Plan de Vivienda 2026-2030 en su capítulo III.

Existen también instrumentos financieros a través de fondos europeos, como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, a disposición de las Administraciones públicas.

A modo de ejemplo, reseñamos los asentamientos chabolistas de personas migrantes en las provincias de Huelva, Almería o Lleida, originados por un sector productivo que necesita mano de obra -estructural o temporal- sin que los municipios ni otras Administraciones hayan realizado acciones preventivas de éxito para evitar esta situación que vulnera los derechos de las personas que residen en las chabolas.

Tras un análisis y seguimiento a las actuaciones llevadas a cabo por las Administraciones para abordar esta problemática, se han detectado que los principales problemas que dificultan la eliminación de asentamientos mediante alternativas residenciales son entre otros:

- La ausencia de una estrategia global y territorial para abordar la eliminación de los asentamientos, respetando la autonomía local, que contemple involucrar a todos los agentes implicados (Administraciones, tercer sector, empresariado, migrantes) tanto en su definición como en el seguimiento.

- La ausencia de una reflexión territorial acerca de la definición de líneas de financiación más adecuadas a los perfiles de las personas destinatarias y su proceso migratorio.

- La falta de coordinación entre la Administración local, autonómica y estatal para abordar esta situación a través de una financiación estable y plurianual, que se adapte a las necesidades de la población destinataria.

- El incumplimiento de los ayuntamientos de la gestión del padrón, dificultando cuando no impidiendo en algunos casos el alta padronal a quienes residen de forma permanente en las chabolas, con el consiguiente perjuicio a la trayectoria migratoria de quienes llevan años establecidos y contribuyendo en la economía del municipio.

- Las bases de las líneas de subvenciones orientadas al acompañamiento de los procesos de realojamiento no responden a esta necesidad, siendo necesario el diseño de un mapa de recursos, contemplando financiación plurianual, entre otras cuestiones.

- El escaso papel de los Foros de la Inmigración, tanto a la hora de compartir la problemática como de aportar soluciones, validarlas y hacerles el seguimiento.

Constituye igualmente una preocupación de las Defensorías la situación de asentamientos chabolistas de personas pertenecientes a la comunidad gitana que se ha cronificado en el tiempo, bien sea por las dificultades que encuentran las Administraciones para su abordaje, bien por la desidia para dignificar sus condiciones de vida. Situaciones de sinhogarismo e infravivienda que son un claro ejemplo de la ineficacia de las políticas públicas cuando afectan a situaciones complejas como es el caso de gitanos y gitanas tanto de origen español como pertenecientes a otras comunidades Roma desplazadas desde Europa.

Situaciones como la Cañada Real (Madrid) o El Vacie (Sevilla) han sido identificadas como aquellos asentamientos donde ha de ser prioritario un plan diseñado para su eliminación a

través de un espacio temporal y con un presupuesto asignado que garantice la total eliminación a través de soluciones residenciales, teniendo en cuenta la realidad de la cultura gitana como señal identitaria en estos procesos.

Estos procesos deben tener un enfoque de derechos, lo que supone una participación de las personas afectadas en la adopción de las medidas de erradicación del chabolismo y las infraviviendas, de realojo y de acompañamiento posterior. Unas actuaciones que precisan de la coordinación entre la Administración local y la autonómica y de la participación de la estatal.

Personas en situación de calle / Sinhogarismo

La difícil situación en la que se encuentran las personas sin hogar que residen especialmente en las grandes ciudades es una problemática de gran calado social que atenta contra los derechos más básicos de un ser humano. Se podría considerar que es un problema sin resolver y un reto para la sociedad, pese a ser la máxima expresión de la vulnerabilidad social y existir normas y estrategias protectoras, de carácter internacional, europeo, nacional y autonómico, que recogen los compromisos de actuación de las Administraciones públicas.

Así, en relación con el sinhogarismo, la Resolución del Parlamento Europeo de 24 de noviembre de 2020, solicita a los Estados Miembros que adopten el principio de «Housing First» (la vivienda, primero) y que trabajen en la prevención y la intervención temprana, asignando un papel más proactivo a los servicios sociales regionales y locales para ayudar a dichas personas a reintegrarse en la sociedad. Sobre el acceso a la vivienda digna y asequible para todos, la Resolución del Parlamento Europeo de 21 de enero de 2021, destaca la lucha contra el problema de las personas en situación de sinhogarismo y la exclusión que sufren en materia de vivienda.

La Declaración de Lisboa sobre la Plataforma europea para combatir el sinhogarismo de junio de 2021 tiene el objetivo de promover el debate, facilitar el aprendizaje mutuo, aumentar el conocimiento y mejorar los sistemas de monitoreo, así como fortalecer la cooperación entre todos los actores implicados con miras a eliminar este fenómeno dentro del año 2030. Merece la pena destacar aquí los cinco principios fundamentales de la Declaración de Lisboa: (i) que nadie duerma a la intemperie por falta de un alojamiento de emergencia accesible, seguro y apropiado; (ii) que nadie viva en un alojamiento de emergencia o de transición más tiempo del necesario para pasar con éxito a una solución de vivienda permanente; (iii) que nadie sea dado de alta de ninguna institución (por ejemplo, prisión, hospital, centro de atención) sin una oferta de vivienda adecuada; (iv) que los desalojos deben evitarse siempre que sea posible y que nadie sea desalojado, cuando sea necesario, sin asistencia para una solución de vivienda adecuada; y (v) que nadie sea discriminado por su condición de indigente.

Por otra parte, la Carta Social Europea revisada, recientemente ratificada por España, también recoge el compromiso «de prevenir y paliar la carencia de hogar con vistas a eliminar progresivamente dicha situación. En nuestro país, debe hacerse referencia además a la Estrategia Nacional para la lucha contra el Sinhogarismo en España 2023-2030, que responde al «compromiso del Gobierno de impulsar políticas que mejoren la situación de las personas sin hogar. Dándose así cumplimiento a los principios del Pilar Europeo de Derechos Sociales y compartiendo las ambiciones de la Plataforma Europea para Combatir el Sinhogarismo, adoptando la prevención, el acceso a la vivienda y la desinstitucionalización

como principios que orientan las acciones para abordar y reducir el sinhogarismo en nuestro país».

Entre los principales problemas encontrados para abordar esta cuestión está la ausencia de registros que permitan conocer el número de personas en esta situación, así como las características que son de utilidad para la planificación y gestión de los recursos más adecuados a sus perfiles; dificultades para el empadronamiento lo que les impide acceder a determinados derechos, así como ausencia de un abordaje integral de las personas, a través de equipos de profesionales del ámbito de los servicios sociales, de la salud y mediadores interculturales, además de falta de alojamientos adecuados al número de personas que demandan estas situaciones.

Todo lo anterior repercute especialmente en aquellas personas con una salud muy deteriorada que no han encontrado un lugar donde hospedarse mientras están convalecientes, llegando incluso a producirse fallecimientos en plena calle, como ha sucedido en ocasiones en distintas ciudades.

Dado que el crecimiento del número de personas en situación de calle es bien visible, especialmente en las grandes ciudades, consideramos las Defensorías que el sinhogarismo constituye una situación de emergencia social que requiere de medidas para su erradicación:

- Las Administraciones deberían llevar a cabo las actuaciones necesarias para dotar a las ciudades de un parque de viviendas protegidas, así como viviendas enfocadas en el “Housing First” que ofrezcan a las personas sin hogar una trayectoria vital acorde a sus necesidades. Viviendas que permitan superar los alojamientos habitacionales como único recurso orientado a combatir el sinhogarismo.

- Mientras se llevan a cabo estas actuaciones, las Administraciones han de priorizar recursos de calidad que complementen los existentes a fin de evitar la rotación de la pernocta y que faciliten su uso durante el día.

XIII. CONCLUSIONES

Las Defensorías del Pueblo, preocupadas por los graves problemas que padece la ciudadanía para ver satisfecho su derecho a acceder y disfrutar de una vivienda digna y adecuada en condiciones asequibles; conscientes de la importancia que reviste la vivienda como factor de protección frente a las situaciones de vulnerabilidad y exclusión social y como condición necesaria para lograr la plena efectividad de diversos derechos fundamentales; teniendo en cuenta la obligación de los poderes públicos de adoptar todas las medidas que resulten precisas para cumplir el mandato constitucional contenido en el artículo 47 de la Constitución; y a la vista de las reflexiones contenidas en el presente documento, exponen las siguientes

CONCLUSIONES

1. RECONOCIMIENTO DEL DERECHO SUBJETIVO A LA VIVIENDA Y OBLIGACIONES DE RESULTADO

Resulta prioritario que las comunidades autónomas impulsen en sus legislaciones el reconocimiento expreso del derecho subjetivo a la vivienda, especialmente en los casos de las personas que no puedan acceder a la mismas en condiciones de mercado o de quienes, como consecuencia de los elevados costes que implica el disfrute y mantenimiento de la vivienda, se sitúan en una posición de riesgo de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social, concretando su satisfacción a través de la adjudicación de una vivienda o alojamiento dotacional en alquiler o, subsidiariamente, a través de una prestación económica de vivienda que permita acceder a esta en el mercado en aquellos casos en los que no existan viviendas públicas que adjudicar al solicitante.

En estos supuestos, para garantizar la efectividad del derecho a la vivienda es necesario configurar como obligaciones de resultado las obligaciones que se imponen a las Administraciones públicas competentes, cuyo cumplimiento pueda ser exigido por las personas interesadas tanto en vía administrativa como en vía judicial.

Además, para reforzar la garantía del derecho, sería recomendable introducir en las normas, frente a la demora o inactividad administrativa, instrumentos jurídicos como el silencio administrativo o el carácter retroactivo del reconocimiento de la ayuda u otros similares que incentivaran la resolución de las solicitudes en los plazos estipulados.

2. AUMENTO DEL PARQUE DE VIVIENDA SOCIAL Y PROTEGIDA

Con el fin de garantizar materialmente el derecho a la vivienda de la ciudadanía en situación de vulnerabilidad residencial, resulta prioritario y perentorio que se adopten todas las medidas que sean necesarias para lograr el pronto, significativo y real incremento del parque de vivienda social y protegida hasta alcanzar como mínimo los estándares europeos.

Para ello, debe estimularse la ampliación y el mantenimiento del parque público de vivienda, a través de los planes de vivienda estatales, autonómicos y locales, conectándolo con las políticas del suelo y los parques públicos de suelo, utilizando las técnicas y mecanismos contemplados en la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda, con especial atención a las reservas de suelo para vivienda protegida (arts. 15, 27 y 29),

Además, la modalidad de gestión del parque público de vivienda debe ser en régimen de alquiler asequible frente al de venta y la calificación de las viviendas de titularidad pública como protegidas debe mantenerse con carácter permanente con la finalidad de impedir que las viviendas que lo conforman acaben en el mercado libre, y pueda disponerse de forma estable y duradera de un número suficiente de viviendas para satisfacer el derecho, contemplado en el artículo 47 de nuestra Constitución.

Con este mismo fin, es preciso también aumentar de manera significativa el parque de vivienda protegida de promoción privada de precio limitado inferior al de mercado, cuya calificación debe asimismo tener carácter permanente, con la finalidad de mantener un sector del mercado a precios regulados. Este parque debería dirigirse preferentemente al alquiler asequible frente a la venta.

En caso de que se mantenga la promoción y construcción de vivienda protegida para su venta a precios asequibles, o para su alquiler con opción a compra, debe serlo en menor medida que la promoción y construcción de inmuebles destinados al alquiler asequible y debe implicar que la calificación de la vivienda como protegida sea permanente.

Por otra parte, para ampliar el parque vivienda con fines sociales, además de la promoción de viviendas de protección oficial de titularidad pública o privada en régimen de alquiler, es necesario el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto por parte de la Administración, la utilización de instrumentos de movilización hacia el alquiler social del parque de viviendas de titularidad privada desocupado –a cuyos efectos resultaría de utilidad estudiar los incentivos fiscales-, los acuerdos de cesión de viviendas con grandes tenedores, así como los programas de intermediación en el mercado del alquiler de vivienda libre.

Asimismo, hay que garantizar la estabilidad del parque de vivienda social mediante la afectación de las viviendas que lo integran, cualquiera que sea su procedencia (procesos de nueva construcción, rehabilitación, compraventa, herencia…), a la prestación del servicio de interés general que constituye la necesidad de garantizar el derecho a una vivienda digna y adecuada. Esta afectación comporta la imposibilidad de la Administración de enajenar o ceder las viviendas a terceros con otras finalidades distintas a la de garantizar el derecho a la vivienda desde una vertiente social.

3. PLANIFICACIÓN DE LAS NECESIDADES DE VIVIENDA.

En esta línea, las administraciones competentes deben desarrollar actuaciones rigurosas de planificación de las necesidades de vivienda, que permitan obtener el conocimiento preciso de todas las variables que inciden en la efectividad del derecho a la vivienda y, de manera especial, tanto de la necesidad actual de vivienda como de las necesidades futuras que puedan producirse.

En la planificación de la constitución del parque público de viviendas y la adopción de las medidas precisas para diseñar la oferta de viviendas, las administraciones con competencias en materia de vivienda deben realizar estudios, que sean públicos, sobre las características de la demanda de vivienda y la ubicación y de las características que deben tener las viviendas que integren el parque público para resultar idóneas.

Se trata de tener un parque público con viviendas de dimensión y características idóneas para atender la necesidad y el derecho a una vivienda digna y adecuada que reconoce el artículo 47 de la Constitución.

El diseño de las políticas de vivienda y la constitución y tamaño de los parques de vivienda pública debe ser planificado teniendo en cuenta que estos deben atender tres niveles distintos de necesidad: el representado por la necesidad actual de vivienda de unidades de convivencia que no pueden resolver su situación de necesidad de alojamiento recurriendo por sus propios medios al mercado; el nivel representado por la necesidad potencial de vivienda, asociado a la fluctuación de la línea de necesidad en vivienda como consecuencia de las oscilaciones del ciclo económico; y el nivel representado por la necesidad de vivienda derivada de situaciones de emergencia residencial, como desahucios y lanzamientos, u otras similares, ruinas o derrumbes, o como pueden ser las catástrofes y emergencias de protección civil.

4. VINCULACIÓN ENTRE SUELO Y VIVIENDA

El artículo 47 del texto constitucional y las leyes estatales y autonómicas hacen una expresa y acertada vinculación entre suelo y vivienda. Sin el suelo no es posible la construcción de una vivienda y, a la vez, la vivienda es la pieza elemental de la ciudad, a la que da sentido y de la que obtiene los servicios, y cuya organización y planificación es el origen y el fundamento de la función pública del urbanismo. Por eso, el urbanismo debe atender a las necesidades de vivienda asequible y disponer sus técnicas al servicio de la política de vivienda.

Los ayuntamientos han de actualizar en los planes urbanísticos la correspondencia entre las nuevas necesidades derivadas del aumento de población y hogares y el suelo destinado a la edificación de vivienda protegida, cuya cuota de reserva preceptiva ha sido además recientemente incrementada por la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. Mientras se actualizan los planes generales, cabe declarar por normativa autonómica excepcional los proyectos de viviendas protegidas de promoción pública como obras de interés general, al concurrir una circunstancia excepcional dada las graves dificultades de acceso a la vivienda existentes.

El escaso parque de vivienda pública y protegida, y la necesidad de aumentarlo, se ve afectado por la indisponibilidad de suelo preparado, finalista, listo para la edificación. Con el fin de aumentarlo, los ayuntamientos, como titulares de la potestad de la función pública urbanizadora, deben dirigir, inspeccionar y controlar la actividad de ejecución urbanística, para exigir y asegurar que esta se produce de conformidad con los planes de ordenación territorial y urbanística, que se urbanice conforme a los proyectos aprobados, y que, posteriormente, se recepcionen las obras de urbanización dentro de los plazos legalmente establecidos. En caso de que el urbanizador incumpla sus obligaciones, los ayuntamientos deben adoptar las medidas que la legislación urbanística pone a su disposición, mediante la sustitución del sistema de actuación de iniciativa privada, por otro de gestión mixta o incluso o incluso de iniciativa pública, de forma que se garantice la transformación del suelo.

Debe además procederse a la agilización de la tramitación de licencias urbanísticas de forma excepcional, con un plan de choque ante la demora injustificada de los plazos, dotando de medios personales y materiales a los municipios de mayor impacto, impulsando la urbanización y construcción simultanea de viviendas.

Es también necesario que los suelos del patrimonio público se destinen prioritariamente a la construcción de vivienda protegida, y no a otras finalidades distintas, posibilidad esta que, pese a estar contemplada en nuestro ordenamiento jurídico, merma las iniciativas encaminadas a la necesaria creación y aumento del parque público de viviendas de cada municipio.

5. AUMENTO DEL PRESUPUESTO PÚBLICO PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA VIVIENDA

Para garantizar el acceso a la vivienda, aplicando una adecuada planificación y poniendo en marcha actuaciones tendentes a lograr un parque suficiente de vivienda social y protegida, resulta ineludible aumentar de manera suficiente y significativa la dotación presupuestaria de las administraciones públicas competentes para la ejecución de las políticas públicas en materia de vivienda.

Para ello, la inversión pública directa en creación de vivienda ha de ser mayor, hasta alcanzar en un corto plazo la media europea.

La idea es que las viviendas protegidas y sociales han de actuar como factor regulador del mercado de la vivienda, persiguiendo la consecución en este ámbito de objetivos, económicos y sociales; señaladamente, el garantizar el acceso de ciertas capas de la población a una vivienda digna y adecuada, lograr una moderación o contención de precios, especialmente en los periodos alcistas del ciclo económico como el actual, asegurando la existencia de una oferta de viviendas de protección pública y de vivienda social que limite y compita con la oferta de vivienda libre.

6. BUENA ADMINISTRACIÓN

Las políticas en materia de vivienda no pueden ser ajenas al derecho a la buena administración, que permite a los ciudadanos exigir que sus asuntos sean tratados de forma objetiva y dentro de un plazo razonable.

Para las personas solicitantes de vivienda -y en especial, aquellas en situación de vulnerabilidad residencial o en riesgo de exclusión social-, este tratamiento requiere la configuración de un sistema de atención integral en el que el primer derecho que les asiste es el derecho a recibir una respuesta expresa, congruente y motivada a su solicitud y en un tiempo razonable. Este sistema, además, debería permitirles obtener de manera efectiva y real el acceso a una vivienda asequible, digna y adecuada, bien sea mediante la concesión del uso de una vivienda, bien sea mediante la concesión de una ayuda económica.

Se trata de garantizar que las personas solicitantes de vivienda, como titulares del derecho a una buena administración, vean atendidas sus demandadas en un plazo razonable y, en todo caso, obtengan una resolución expresa en la que, como mínimo, se indiquen los términos en los que ha sido tomada en consideración su petición, las medidas que se han adoptado para dar cumplimiento al derecho a la vivienda y para hacerlo efectivo.

Para ello, se deben abordar las reformas normativas que resulten necesarias para erradicar la configuración de los registros de demandantes de vivienda como meras listas en las que las personas permanecen inscritas sin obtener una solución real y efectiva ni tener ninguna noticia o información sobre el estado de su solicitud hasta que, pasado un tiempo determinado, llega el momento de renovar la solicitud con el fin de que no decaiga la inscripción ni los derechos (especialmente la antigüedad) que pudiera haber generado.

7. TRANSPARENCIA Y EFICACIA

Estrechamente vinculado con las exigencias que se derivan del derecho a una buena administración, es preciso mejorar la transparencia y la agilidad de las actuaciones que las administraciones públicas realizan en materia de vivienda.

En esa dirección, sería conveniente que las actuaciones en materia de promoción de vivienda pública y protegida de las administraciones públicas fueran objeto de publicidad activa en los portales de transparencia; y que en las respuestas a las solicitudes de la ciudadanía se aportara, junto con la respuesta individualizada, un enlace a la publicidad activa o de oficio, que informara de las actuaciones en esta materia.

Por otro lado, no puede olvidarse que los procedimientos de adjudicación de vivienda en España son el eje de la política social de vivienda, el instrumento clave para garantizar el derecho. Por ello, la transparencia y la agilidad de estos procedimientos no son solo exigencias de buena administración, sino requisitos materiales para la efectividad del derecho de a la vivienda.

Así, dada la escasez de viviendas públicas y protegidas para atender todas las necesidades, resulta de vital importancia garantizar la transparencia en los procedimientos de adjudicación de viviendas, lo que a su vez permite comprobar la igualdad y la concurrencia pública en la adjudicación, en función de los requisitos previstos de acuerdo con las normas y fines del procedimiento.

Con esta finalidad, entendemos necesario garantizar, impulsando las reformas legislativas que resulten precisas para ello: 1) La publicidad suficiente de todas las fases del procedimiento. 2) El derecho de las personas interesadas a presentar alegaciones durante el procedimiento y a obtener una respuesta expresa y motivada. 3) El derecho de las personas interesadas a presentar reclamaciones en relación con el resultado final del procedimiento de adjudicación y el derecho a obtener una respuesta expresa y motivada. 4) El establecimiento de medidas en los casos en los que se hayan evidenciado posibles irregularidades en la adjudicación de las viviendas, con el fin de reparar el daño sufrido por la persona que se haya visto excluida, de forma improcedente, del procedimiento de adjudicación de las viviendas.

Además, los procedimientos de adjudicación de viviendas públicas han de ser ágiles y basarse en un baremo reglado y público para evitar la inseguridad jurídica y la desconfianza de los solicitantes.

8. AYUDAS AL DISFRUTE Y MANTENIMIENTO DE LA VIVIENDA

Ante los evidentes problemas de asequibilidad de la vivienda y las dificultades que ello genera a la ciudadanía -tanto en el acceso como en la conservación de su disfrute- por la asunción de costes excesivos que pueden lastrar sus economías personales, resulta necesario que las administraciones competentes redoblen sus esfuerzos en la creación y gestión de las ayudas al alquiler de vivienda.

Esta labor debe partir de una previa evaluación de las necesidades a atender, que permita dotar a las convocatorias periódicas de ayudas de unos fondos públicos suficientes para atender la demanda ciudadana, evitando que se produzca, como las Defensorías observamos que viene ocurriendo, la desestimación de un número elevado de solicitudes por agotamiento del crédito presupuestario establecido.

En cuanto al sistema de gestión de las convocatorias de estas ayudas, es imprescindible arbitrar los medios técnicos y, sobre todo, personales, que permitan la tramitación

masiva y su resolución y abono en un tiempo razonable, de modo que los beneficiarios puedan disponer de las cantidades reconocidas a la mayor brevedad.

Debe abordarse también la cuantía a la que deben ascender las ayudas, pues preocupa de forma especial la diferencia existente entre los precios reales de alquiler (en determinadas ciudades y áreas metropolitanas) y los topes máximos de renta de alquiler fijados por las administraciones para poder resultar beneficiario de la ayuda, especialmente en el caso de las personas jóvenes. Esos precios máximos establecidos, en algunas ciudades, pueden quedar muy alejados de la realidad del mercado, por lo que miles de solicitudes formuladas por personas jóvenes quedan excluidas, *ab initio*, por superarlos. Esta circunstancia incide directamente en el elemento de la asequibilidad, que forma parte configuradora del derecho a la vivienda.

Por ello, es necesario que las administraciones públicas analicen esta situación y configuren de manera realista los requisitos de las ayudas que convoquen, ajustándolas a los precios que los potenciales destinatarios deben abonar para poder acceder a un alojamiento digno en zonas de mercado especialmente tensionadas.

9. REGULACIÓN Y LIMITACIÓN DEL ALQUILER TURÍSTICO

Las comunidades autónomas y los numerosos municipios donde se produce un acelerado incremento del alquiler turístico deben de adoptar medidas de limitación de este tipo de uso de la vivienda, con el fin de evitar las consecuencias negativas que este tiene sobre el mercado del alquiler residencial de larga duración, mediante técnicas urbanísticas como la sujeción a licencia previa, la previsión de compatibilidad de usos en el planeamiento con informe de sostenibilidad urbana y la limitación del número de viviendas destinadas a este uso en función del número de habitantes y viviendas del municipio; o bien a través técnicas jurídicas de otra naturaleza.

Es también preciso que las Administraciones competentes ejerzan las competencias que les corresponden de supervisión y de control de estas actividades de alquiler de viviendas de uso turístico, con la debida diligencia y con medios suficientes y adecuados.

10. COORDINACIÓN Y CREACIÓN DE UN SISTEMA COMPARTIDO DE INFORMACIÓN Y GESTIÓN DE DATOS EN MATERIA DE VIVIENDA

Teniendo en cuenta que las competencias en materia de vivienda se encuentran repartidas entre las comunidades autónomas y las entidades locales, es imprescindible la coordinación de sus actuaciones, tanto en evitación de duplicidades como de aspectos sin abordaje. Esta coordinación puede canalizarse a través de órganos permanentes con participación de representantes de ambas administraciones con reuniones periódicas. Los estudios y trabajos realizados en el seno de estos órganos permitirán el conocimiento cabal de las necesidades que hayan de abordarse y de todos los recursos existentes a disposición de la ciudadanía, determinando la forma coordinada de ejercer las competencias propias que cada Administración debe necesariamente desplegar para garantizar la atención plena e integral de la ciudadanía.

Asimismo, con el fin de aunar los esfuerzos y lograr la mejor coordinación de todas las Administraciones, sería necesaria la creación de un sistema compartido de información y gestión de datos en materia de vivienda, actualizado, que conecte a todas las administraciones implicadas, así como a los entes instrumentales que gestionan vivienda pública, destinado a ordenar y contener toda la información relevante sobre el parque público de vivienda y las políticas asociadas. Este sistema permitiría detectar

ineficiencias, como viviendas vacías, retrasos en adjudicaciones o duplicidades en ayudas y actuar con mayor rapidez y precisión y mejorar el itinerario residencial de las personas afectadas, y contribuiría a reforzar las garantías del derecho y la transparencia.

Dicho sistema debería construirse con garantías estrictas de interoperabilidad, anonimización de datos, transparencia, trazabilidad y control humano. Además, si en el futuro se utilizaran sistemas automatizados o de inteligencia artificial para priorizar adjudicaciones, detectar fraude o decidir sobre ayudas a la vivienda, deberían extremarse las garantías de no discriminación y evaluación de impacto en derechos fundamentales, habida cuenta de la especial sensibilidad del ámbito de la vivienda.

El establecimiento de este sistema para el conjunto del Estado requiere garantizar las competencias autonómicas exclusivas en materia de vivienda. Por ello, los parámetros y características de este sistema de información y gestión de datos deberían abordarse desde la coordinación y la cooperación en el marco de los mecanismos institucionales al efecto, como la comisión sectorial competente. Ello sin perjuicio de las habilitaciones competenciales del Estado y de que lo que a través de ellas pueda regular.

11. ESTABILIDAD NORMATIVA

El marco normativo actual en materia de vivienda es especialmente complejo. En los últimos años se han aprobado numerosas normas, tanto estatales como autonómicas, Ello ha dado lugar a una situación de dificultad en la interpretación de la normativa, incluso por parte de los profesionales que operan en el mercado de vivienda.

Constatada la enorme variabilidad y complejidad que presenta la normativa de vivienda, se hace aconsejable una labor de mejora y simplificación, dotando al mercado de la vivienda de la deseable estabilidad y seguridad jurídica y permitiendo a la ciudadanía su conocimiento completo de forma fácil y entendible. En este sentido, la elaboración de textos refundidos de la normativa se revela como una herramienta particularmente importante.

12. SIMPLIFICACIÓN

Los procedimientos administrativos a través de los cuales se canalizan las solicitudes de vivienda deben atender a criterios de simplificación, tanto en su diseño como en su ejecución. En su diseño, debe procurarse la eliminación de trámites superfluos y apostarse decididamente por la tramitación electrónica, si bien ello no puede convertirse en un obstáculo para los ciudadanos con menos recursos o menor acceso a las nuevas tecnologías. En su ejecución, deben impulsarse los mecanismos de concentración de trámites y posibilitar que la resolución que se dicte tenga en cuenta todas las solicitudes presentadas por el ciudadano hasta ese momento.

13. ATENCIÓN PRIORITARIA Y TRANSVERSALIDAD

En el diseño y ejecución de las políticas de vivienda es imprescindible y prioritario tomar en consideración las especiales necesidades de determinados grupos de población merecedores de protección específica, ya que encuentran dificultades añadidas en el acceso y mantenimiento de una vivienda.

Entre esos grupos merecedores de una especial atención, entendemos que resulta totalmente ineludible hacer una mención especial a la situación de las familias y unidades de convivencia con menores -especialmente las monoparentales-, el colectivo de personas mayores sin vivienda, las víctimas de violencia de género, los jóvenes, las personas con discapacidad, y las personas y familias con muy bajos ingresos.

Debe asimismo tenerse en cuenta a las familias y personas que atraviesan por un problema de vivienda urgente, ocasionado por una situación repentina y sobrevenida, y que necesitan de una solución inmediata, como pueden ser las familias o unidades de convivencia privadas de su vivienda habitual por una ejecución hipotecaria o un desahucio por impago, o por una situación de pérdida repentina de su vivienda por acontecimientos imprevistos como un incendio o una afección estructural o una emergencia de protección civil.

Junto a todo ello, no debe olvidarse el carácter trasversal que presenta el derecho a la vivienda al incidir en el pleno ejercicio de otros derechos de los ciudadanos, transversalidad que deberá tenerse en cuenta en los procesos de toma de decisión y aplicación de cuantas medidas se implementen por las administraciones competentes.

14. SEGREGACIÓN RESIDENCIAL: BARRIADAS DE PROMOCIÓN PÚBLICA, ASENTAMIENTOS INFORMALES Y PERSONAS SIN HOGAR

Los barrios de promoción pública degradados requieren políticas públicas adaptadas a las características de cada ámbito, dado que las existentes se han revelado ineficaces para sacarlo del estado en el que se encuentran. Unas políticas que deben ser comunitarias, enfocadas a la transformación conjunta de las personas que conforman el barrio.

Respecto a los asentamientos que no reúnen las debidas condiciones de habitabilidad, las administraciones autonómicas y locales han de convertir en una prioridad el realojo de aquellas personas que los habitan y su desmantelamiento, adoptando medidas específicas y destinando recursos suficientes para afrontar el problema. El objetivo debe ser el de lograr el realojo de los habitantes, con la mayor rapidez posible, en viviendas dignas y entornos urbanos adecuados y el desmantelamiento de los asentamientos, ya que solo así se garantiza el derecho a la vivienda que la Constitución recoge en su artículo 47.

Ante el bien visible aumento del número de personas en situación de calle, especialmente en las grandes ciudades, las administraciones locales deberían llevar a cabo las actuaciones necesarias para dotar a las ciudades de un parque de viviendas enfocadas en el “Housing First”. Mientras se consigue, las administraciones locales han de priorizar recursos de calidad que complementen los existentes, a fin de evitar la rotación de la pernocta y facilitar su uso durante el día.

Documento técnico acordado y finalizado a fecha de 17 de julio de 2026

XIV. DOCUMENTACIÓN Y BIBLIOGRAFÍA

- Beltrán de Felipe, Miguel: *La intervención administrativa en la vivienda. Aspectos competenciales, de policía y de financiación de las viviendas de protección oficial*, Valladolid, 2000.

- *El Consultor de los Ayuntamientos, Número especial de sobre la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, 2023.*

- Entrena Ruiz, Daniel B.: «Reservas de vivienda protegida», en *Tratado de Derecho de la Vivienda* (directores Buena Casas, Matilde, y Tejedor Bielsa, Julio), BOE, Madrid, 2025, pp.1987-2008.

- Fernández Bautista, Rafael: «Vivienda dotacional», en *Tratado de Derecho de la Vivienda* (directores Buena Casas, Matilde, y Tejedor Bielsa, Julio), BOE, Madrid, 2025, pp. 2009-2022.

- Fernández Seijo, José María: «La tutela del derecho a una vivienda digna en el Derecho y en la jurisprudencia de la Unión Europea», en *Tratado de Derecho de la Vivienda* (directores Buena Casas, Matilde, y Tejedor Bielsa, Julio), BOE, Madrid, 2025, pp.127-144.

- Tomás Ramón Fernández: «La evolución del ordenamiento urbanístico español y su incidencia en el precio de las viviendas», en Revista de Urbanismo y Edificación, 53. 2024.

- Iglesias González, Felipe: «Vivienda protegida. Transición de la vivienda en propiedad a la vivienda en alquiler y otras formas de tenencia», en *Tratado de Derecho de la Vivienda* (directores Buena Casas, Matilde, y Tejedor Bielsa, Julio), BOE, Madrid, 2025, pp. 1901-1924.

- *Informes anuales de los Defensores del Pueblo autonómicos y estatal*

- López Ramón, F: «Sobre el Derecho subjetivo a la vivienda», en López Ramón, F. (coord.), *Construyendo el Derecho a la vivienda*, Marcial Pons, Barcelona, 2010, pp. 12-29.

- Moltó Darner, Josep María y Ponce Solé, Juli (coords.): *Derecho a la vivienda y función social de la propiedad*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2017.

- Ponce Solé, Juli: «Función social de la propiedad vinculada al derecho a la vivienda», en *Tratado de Derecho de la Vivienda* (directores Buena Casas, Matilde, y Tejedor Bielsa, Julio), BOE, Madrid, 2025, pp. 207-232.

- Tejedor Bielsa, Julio: «Marco general del derecho a la vivienda», *Tratado de Derecho de la Vivienda* (directores Buena Casas, Matilde, y Tejedor Bielsa, Julio), BOE, Madrid, 2025, pp. 49-85.

- Váquer Caballería, Marcos: *La eficacia y la efectividad del Derecho a la vivienda en España*, Iustel, Madrid, 2011.

- Váquer Caballería, Marcos: «Derecho a la vivienda en su relación con los derechos a la ciudad y al medio ambiente», en *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº. 32, 2015, pp.122-153.

- Váquer Caballería, Marcos: «Planeamiento urbanístico y vivienda», en *Tratado de Derecho de la Vivienda* (directores Buena Casas, Matilde, y Tejedor Bielsa, Julio), BOE, Madrid, 2025, pp. 1967-1986.

- Wellington Migliari: «El reconocimiento del derecho constitucional a la vivienda por la Sentencia del Tribunal Constitucional español 79/2024, de 21 de mayo: ¿hacia el nacimiento del derecho a la ciudad en España?», 03/04/2025 en https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1516875