DEFENSOR DEL PUEBLO

La efectividad del derecho a una vivienda digna y adecuada

Un problema social crítico

DEFENSOR DEL PUEBLO

La efectividad del derecho a una vivienda digna y adecuada

Un problema social crítico

Madrid, noviembre 2026

Al igual que todos los informes y demás publicaciones del Defensor del Pueblo, se puede acceder a la versión digital del presente documento en la web institucional: www.defensordelpueblo.es

Los enlaces a las páginas web que figuran a lo largo del documento fueron consultados en el momento de cerrar el texto.

Se permite la reproducción total o parcial del contenido de esta publicación, siempre que se cite la fuente. En ningún caso será con fines lucrativos.

Ejemplar realizado por el Defensor del Pueblo

© Defensor del Pueblo
Eduardo Dato, 31 – 28010 Madrid
www.defensordelpueblo.es
Documentacion@defensordelpueblo.es

Depósito Legal: M-28122-2026

SUMARIO

Presentación 5
I. Introducción 11
II. Un derecho y una tarea pública 45
1 Un derecho constitucional 47
1.1 Reconocimiento formal 47
1.2 Objeto del derecho 50
1.3 La vivienda y la propiedad: dos derechos distintos y complementarios 55
2 El contenido del derecho: la vivienda como tarea pública 58
2.1 Una actuación pública positiva 58
2.2 Caracterización de algunas políticas de vivienda como servicios de interés general 65
2.3 La distribución entre las Administraciones públicas de la tarea pública sobre vivienda 70
3 La realización histórica del derecho a una vivienda digna 77
III. Información remitida por las Administraciones públicas al Defensor del Pueblo 83
1 Síntesis de la información remitida por las Administraciones públicas 85
1.1 Las políticas públicas desarrolladas por el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana 85
1.2 Las políticas públicas seguidas por las comunidades y ciudades autónomas 95
1.3 Las políticas públicas desarrolladas por los municipios 109
2 Valoración de la situación 119
2.1 Retos 119
2.2 Hacia posibles mejoras de las políticas de vivienda 131
IV. Situación y perspectiva 137
1 Programación, coordinación y evaluación de las políticas públicas de vivienda 139
1.1 Programación y coordinación 139
1.2 Evaluación *ex post* y de continuo de las políticas públicas 147
1.3 Creación de un sistema de gestión de la información en materia de vivienda pública 149
2 El incremento y mantenimiento del parque de viviendas protegidas y asequibles 154
2.1 Un parque público de viviendas erosionado 154
2.2 Aumento del parque de vivienda protegida y asequible incentivada 162
2.2.1 Incremento del parque de vivienda protegida 162

2.2.2 Destinatarios de las viviendas protegidas 163
2.2.3 La creación del parque de vivienda protegido «concertado» ... 177
2.3 La calificación permanente de la condición de vivienda protegida 184
2.4 La acción protectora en situaciones de emergencia residencial 194
2.5 La transparencia y gestión de los programas de viviendas protegidas 199
2.5.1 La transparencia de los programas públicos de vivienda 199
2.5.2 Los procedimientos de adjudicación 202
3 La vinculación entre suelo y vivienda 204
3.1 La vinculación del suelo a la vivienda 204
3.2 La ausencia de suelo disponible para edificar vivienda 206
3.2.1 Cuotas de suelo para vivienda protegida 206
3.2.2 La disponibilidad de suelo para edificar vivienda 212
3.2.3 El respeto a los estándares urbanísticos 216
3.3 El destino de los patrimonios públicos del suelo 218
3.4 Los procedimientos de aprobación, revisión y ejecución del planeamiento urbanístico 226
4 Las ayudas al disfrute y mantenimiento de la vivienda 235
5 Las zonas de mercado residencial tensionado 239
6 El alquiler de viviendas turísticas 257
6.1 Incidencia de la modalidad en el acceso a la vivienda de la ciudadanía 257
6.2 La actuación de las Administraciones públicas 261
7 Cuestiones derivadas de desahucios y lanzamientos 269
7.1 La actuación del Defensor del Pueblo ante estas situaciones 269
7.2 De la alternativa habitacional a la solución estable de vivienda 270
7.3 La suspensión judicial extraordinaria de los desahucios y lanzamientos en situaciones de vulnerabilidad social 271
7.4 Otras situaciones relacionadas con la estabilidad en el disfrute de la vivienda: justo título y acoso inmobiliario 276
7.4.1 Los desahucios en caso de ausencia de situación de vulnerabilidad 276
7.4.2 La ausencia de justo título para el disfrute de viviendas públicas 278
7.4.3 El acoso inmobiliario 279
7.4.4 Segregación residencial 280
Conclusiones 285
Recomendaciones 309
Bibliografía empleada 319
Anexos 323
I. Cuestionarios remitidos a las Administraciones públicas 325
II. Información remitida por las Administraciones públicas 339

PRESENTACIÓN

La efectividad del derecho a una vivienda digna y adecuada lleva años siendo objeto de atención por parte del Defensor del Pueblo, así como por las defensorías autonómicas, tal y como se ha puesto de manifiesto en las Jornadas de Coordinación celebradas durante el mes de octubre de 2026 en la Isla de La Palma, y como habían hecho ya en el año 2015.

El objeto del derecho a una vivienda, reconocido en nuestra Constitución y en los textos internacionales y europeos de derechos humanos, es el disfrute de un inmueble como bien de uso —no como un bien de inversión— en condiciones asequibles y destinado a ser el hogar en el que poder vivir dignamente y desarrollar la vida personal y las relaciones familiares o sociales.

La tenencia y disfrute de una vivienda constituye, además, un factor de protección frente a la carencia de recursos económicos suficientes y resulta decisiva para evitar la pobreza y la exclusión social.

Este derecho está así llamado a cumplir una relevante función social que justifica que pueda limitar tanto el derecho de propiedad como la libertad de empresa cuando operan en el sector de la vivienda.

Sin embargo, desde la pasada crisis financiera, las quejas recibidas en el Defensor del Pueblo no han dejado de expresar las dificultades que encuentran numerosas personas para acceder y mantener una vivienda en nuestro país.

La ciudadanía también denuncia las largas esperas existentes, que se prologan durante años, en los procedimientos de adjudicación de vivienda de protección pública, en ocasiones con miles de personas que reúnen los requisitos inscritas en los registros, lo que pone de manifiesto la escasez de viviendas de esta naturaleza.

En las quejas se aprecia, asimismo, la demora en resolver las solicitudes de ayudas destinadas a financiar el alquiler o la rehabilitación de la vivienda, en abonarlas y en resolver los recursos interpuestos frente a su denegación. Las dilaciones alcanzan con frecuencia muchos meses. Las quejas ponen de manifiesto que los fondos asignados para estas ayudas no cubren el total de las solicitudes que cumplen los requisitos establecidos.

También un número considerable de personas y familias traslada a esta institución todos los años que van a ser objeto de un desahucio judicial inminente 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.

Ya en el año 2013, el Defensor del Pueblo realizó un *Estudio sobre las viviendas vacías*, una de cuyas principales conclusiones fue que era preciso que se perfeccionaran los procedimientos de adjudicación de viviendas. Se señalaba la necesidad de que se favoreciera el alquiler de las viviendas protegidas frente a la venta, y que se determinara una renta de alquiler más accesible.

Posteriormente, en todos los informes anuales de esta institución se ha hecho referencia al problema. El informe anual del año 2017 iba acompañado de una separata (volumen I.2), relativa a *Crisis económica y desigualdad*, en la que figuraba un apartado relativo al acceso a la vivienda, en el que se destacaba que los precios de venta y alquileres de las viviendas en España eran elevados respecto de los ingresos salariales y la renta disponible de numerosos hogares.

En el informe anual del año 2020 se hacía referencia a la problemática de la vivienda en relación con la covid-19, y las medidas extraordinarias adoptadas por el Gobierno de España relativas a precios de los alquileres, desahucios y lanzamientos.

En el informe anual 2023, en el apartado relativo a «Política Social de Vivienda», el Defensor del Pueblo ya puso el acento en la generalización del problema de la falta de asequibilidad de la vivienda para amplios grupos de población. En los informes 2024 y 2025 se recalcaban las dificultades en el acceso y disfrute a una vivienda digna y adecuada, y se señalaba el deber de las Administraciones públicas, cada una en el ámbito de sus respectivas competencias, de actuar con la mayor determinación en la promoción de las condiciones necesarias y en la adopción de las normas pertinentes para hacer realidad el derecho a disfrutar de un vivienda digna y adecuada y se apuntaba, como factor agravante, el acelerado incremento de alquiler de uso turístico.

En ese mismo año 2025, en sendas comparecencias en los meses de abril y noviembre ante la Comisión Mixta Congreso-Senado de relaciones con la institución, el Defensor del Pueblo insistió sobre el problema y sobre todo en que, como se viene exponiendo en los sucesivos informes anuales, una causa clave de estos problemas es la insuficiencia del parque de vivienda pública protegida.

En definitiva, el presente informe representa la continuidad en la labor que el Defensor del Pueblo viene desarrollando en materia de vivienda en respuesta a las quejas de la ciudadanía, que vienen de antiguo y que se han recrudecido e intensificado en los últimos años a raíz de una situación que es crítica.

Para ello, esta institución inició, en junio de 2025, una actuación de oficio con las 17 comunidades autónomas, las dos ciudades autónomas (Ceuta y Melilla) y los 10

ayuntamientos de los municipios de España más poblados. El resultado de esa investigación de oficio es el presente informe monográfico.

Con él, la institución quiere dar a conocer las políticas públicas que se vienen desarrollando en materia de vivienda, para posteriormente reflexionar acerca de ellas y sobre la necesaria realización de esfuerzos adicionales para avanzar hacia una mayor eficacia, intentando señalar lo que constituyen, a juicio del Defensor del Pueblo, las dificultades para lograr la efectividad del derecho a una vivienda digna y adecuada, incidiendo en posibles elementos de mejora y proponiendo actuaciones posibles acordes con el marco normativo existente.

El contenido de las respuestas recibidas de las Administraciones públicas ha sido voluminoso, variado y dispar, no únicamente por su contenido sino también por el modo en que han sido presentadas. Por ello, no se ha expuesto de manera individualizada la respuesta de cada una de las Administraciones públicas a las que se solicitó información, sino que se traen a colación sus elementos esenciales, de forma agrupada entre cada una de los grupos de Administraciones públicas a las que fue remitido el cuestionario. Ahora bien, de manera complementaria al informe, se pueden consultar en un anexo digital los distintos documentos que han remitido cada una de esas administraciones en contestación a los cuestionarios que les fueron enviados.

A partir de la información proporcionada por las Administraciones públicas, y, junto con otras fuentes (legislación y jurisprudencia, documentos e informes de instituciones públicas y privadas y la literatura científica, y de forma muy especial el taller de preparación celebrado en Madrid, en la sede del Defensor del Pueblo, previo a las Jornadas de coordinación de las defensorías del pueblo de octubre de 2026), ha sido posible realizar una serie de consideraciones que fundamentan un conjunto de conclusiones y recomendaciones del Defensor del Pueblo que puedan mejorar la efectividad del derecho a una vivienda digna y adecuada.

Ese conjunto de consideraciones, conclusiones y recomendaciones parte de la constatación de que España tiene desde hace tiempo un crítico problema de falta de asequibilidad de la vivienda.

Afecta de forma intensa a las personas y hogares con bajos ingresos y dentro de este grupo, a las familias y unidades de convivencia con menores —con especial mención a las monoparentales, muchas de ellas encabezadas por mujeres—, a las víctimas de violencia de género, y a todos los que sus ingresos no permiten alquilar ni mucho menos comprar; afecta asimismo a los jóvenes que ven retrasada su emancipación; a los hogares en alquiler que mantienen con dificultad y sobresfuerzo la vivienda arrendada; a los mayores y a las personas que se acercan a la jubilación y no han podido adquirir una vivienda; a las personas con discapacidad y también a los trabajadores que han de

desplazarse desde otros lugares, incluyendo los de los servicios públicos, que no encuentran vivienda o no pueden enfrentar su precio.

Es un hecho que la falta de vivienda asequible también se produce en el resto de países de la Unión Europea, si bien con distintos grados; también es cierto que afecta a todas las comunidades autónomas y a todas ciudades medias y grandes, siendo más intensa en aquellos territorios y ciudades con más población y más turismo.

Y es asimismo cierto que la grave falta de vivienda asequible no es un problema reciente. Antes al contrario, se ha ido gestando al menos desde el final de la gran crisis financiera, entre 2013 y 2015.

No obstante, es ineludible reconocer y enfrentar que el problema se ha intensificado en los últimos años, en un ciclo de crecimiento económico y en un contexto de aumento significativo de la población y de escasa construcción y oferta de vivienda, que no da respuesta suficiente a la creación de hogares nuevos. A ello se ha sumado la inflación en el sector asociada a la pandemia y a los conflictos bélicos que han afectado también a esta parte del mundo y al aumento de la oferta de vivienda destinada al alquiler turístico, en detrimento de la oferta de vivienda del alquiler residencial.

Estos factores han generado un ascenso sostenido de los precios de compraventa y alquiler de vivienda, muy por encima de la capacidad adquisitiva de los salarios y de la inflación en otros ámbitos. Por su lado, también el acceso al crédito hipotecario de los ciudadanos se ha ido tornando cada vez más complejo. Se exigen requisitos de ahorro y solvencia que muchas personas no reúnen.

Ante este problema, la Constitución exige de todas las Administraciones públicas con competencias en la materia la tarea de lograr cambiar las condiciones actuales y dotar de efectividad al derecho, para lo que habrán de coordinar y evaluar políticas públicas a corto, medio y largo plazo, dirigidas a lograr la asequibilidad en el acceso y mantenimiento de la vivienda.

En ese terreno, el factor que nos separa de una forma importante de Europa, el punto donde España se encuentra peor parada, es en el tamaño del parque de vivienda pública y protegida, que es el instrumento clave para poder dar satisfacción al derecho a una vivienda digna y adecuada en condiciones asequibles a todos los ciudadanos que no pueden proveerse de ella en el mercado.

La característica singular histórica española respecto al resto de países de nuestro entorno ha sido que las políticas de vivienda se han centrado en la promoción de la vivienda protegida en propiedad frente al alquiler, y además que las viviendas construidas gracias a la financiación pública se han ido integrando en el mercado libre, al ir perdiendo su calificación como protegidas por el mero transcurso del tiempo.

De este modo, la vivienda protegida, y en concreto la de promoción pública, se enfrenta hoy en día a un parque de viviendas de esta tipología muy reducido, que no es suficiente para dar respuesta a las necesidades existentes.

Nuestra democracia sigue teniendo pendiente enfrentarse a uno de los derechos constitucionales más relevantes desde el punto de vista social, un derecho que responde a una necesidad básica compartida por todas las personas: la de contar con una morada en la que poder guarecerse, descansar, tener intimidad y desarrollar el proyecto de vida personal y familiar.

De ahí que la decisión estructural más relevante para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada sea que los legisladores y las Administraciones públicas competentes adopten todas las medidas necesarias para incrementar de manera perentoria los parques de vivienda protegida hasta al menos converger con los estándares europeos.

No cabe duda de que, en aras de alcanzar ese objetivo, será necesario aumentar la inversión pública directa en creación de vivienda y acercarnos también en este concepto a otros países europeos.

Y tratándose de construcción de vivienda no cabe olvidar la política de suelo. Sin suelo no es posible la construcción de una vivienda y a la vez la vivienda es el elemento nuclear de la ciudad. Por ello, la política de vivienda y la de suelo deben estar coordinadas para asegurar la eficacia de la primera, en particular en relación con las reservas de suelo para vivienda protegida y el destino prioritario de los patrimonios públicos del suelo a la vivienda protegida. Es necesaria la adaptación de los planes generales de ordenación urbana a las nuevas determinaciones contenidas en la legislación vigente y el impulso de la ejecución urbanística, así como tener presente que la edificación de vivienda protegida no puede realizarse a costa de sacrificar estándares dotacionales, equipamientos y, en general, de servicios públicos.

Y no habrá tampoco que olvidarse de que en el camino habrá que dar prioridad a lograr un parque público de vivienda en alquiler destinado a las personas con menos ingresos y a aquellas que se enfrentan a una situación de emergencia residencial, dando así cumplimiento a la cláusula del Estado social y al artículo 47 de la Constitución. Hasta tanto se logran las suficientes viviendas destinadas a la emergencia residencial, es necesario que existan medidas específicas extraordinarias frente al desahucio de personas vulnerables que se enfrentan a la imposibilidad de abonar un incremento del precio del alquiler, y que se puedan ver abocadas a situaciones de exclusión social.

Pero ante todo, junto al incremento significativo del parque disponible de viviendas protegidas, a la vista de la experiencia adquirida por otros países, y para no repetir los

errores del pasado, debería ser incuestionable la calificación permanente de las viviendas protegidas y su destino preferente al alquiler frente a la compra.

La existencia de un parque de viviendas de protección, con precios máximos de venta y alquiler, es un instrumento fundamental para impulsar el acceso a la vivienda en condiciones asequibles, mientras que la disminución o pérdida de este parque por el paso del tiempo y la consiguiente caducidad de las calificaciones correspondientes constituye uno de los obstáculos más relevantes para su consecución.

A la vez, la existencia de un parque suficiente de viviendas con protección pública puede actuar como factor regulador del mercado de la vivienda, al lograr una moderación o contención de los precios, especialmente en los períodos alcistas del ciclo económico como el actual, que limite y compita con la oferta de vivienda libre.

Es necesario asimismo impulsar la adopción de medidas dirigidas a incentivar la movilización hacia el alquiler asequible de viviendas de titularidad privada desocupadas, como las fiscales, los acuerdos de cesión de viviendas con grandes tenedores, y los programas de intermediación en el mercado del alquiler de vivienda libre.

Por otra parte, el Defensor del Pueblo considera que deben reforzarse las ayudas dirigidas al alquiler y la rehabilitación de vivienda, de forma que amplíen su cobertura y den más alcance y eficacia a su finalidad, dado el elevado número de solicitudes que son desestimadas por agotamiento del crédito presupuestario establecido.

Y finalmente, en esta enumeración sintética de las principales conclusiones y recomendaciones del informe, en las comunidades autónomas y en los numerosos municipios donde se produce un acelerado incremento del alquiler turístico, es razonable arbitrar medidas de limitación de este tipo de uso de las viviendas, con el fin de evitar las consecuencias negativas que tiene sobre el mercado del alquiler destinado a vivienda habitual y la gentrificación de las ciudades.

Esta institución espera que las consideraciones, conclusiones y recomendaciones contenidas en este informe contribuyan a que las políticas públicas aborden ese derecho a una vivienda digna y adecuada en condiciones asequibles, logrando que este sea por fin una realidad en España. Se trata de responder a una necesidad básica compartida que supone una condición esencial para la calidad de vida y el bienestar social e incide en el pleno disfrute de otros derechos constitucionales, algunos de ellos reconocidos y garantizados como fundamentales.

Ángel Gabilondo Pujol

Defensor del Pueblo

I

Introducción

La existencia en España de un grave problema de acceso a la vivienda no admite discusión. Según el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) es el primero que más preocupa a los españoles[1].

Así se refleja también en los medios de comunicación, que informan cada día de alguna noticia relativa a dicho problema: desde la evolución general de los elevados precios de venta y alquiler, y la incidencia en ellos de la coyuntura internacional, como la guerra en Oriente Medio, pasando por la necesidad de construir más viviendas para cubrir la demanda ante la insuficiente oferta. Todo ello debido, entre otros motivos, a la ausencia de suficiente suelo preparado para edificar o a la expansión de los alquileres turísticos, hasta la escasez de vivienda protegida, las limitaciones asociadas a su venta, las situaciones de acoso inmobiliario, las dificultades de acceso de determinados colectivos –como los jóvenes y los trabajadores de los servicios públicos o del sector turístico en algunas comunidades autónomas y localidades en particular–, la distribución de la titularidad de las viviendas entre fondos de inversión, grandes tenedores o pequeños propietarios, las concretas medidas de las políticas públicas –como la prórroga de la vigencia de los alquileres y de las medidas antidesahucios– o, en fin, el futuro del sector a consecuencia de los procesos de producción industrial de vivienda.

A continuación se presentan unos datos que pueden ser ilustrativos de la situación, sin perjuicio de otros que también puedan reflejarla.

Precios disparados de compraventa

En el segundo trimestre de 2024, los precios de compraventa de vivienda libre en términos nominales superaron el nivel máximo registrado en 2007, con una revalorización acumulada del 66 % desde principios de 2014. Se trata de cifras muy por encima del incremento de los salarios y del poder adquisitivo de los ciudadanos[2].

Estas tendencias se han mantenido durante 2025 y los meses transcurridos de 2026. Según los datos del Observatorio de Vivienda y Suelo[3], el precio medio de la vivienda libre ha mantenido una senda de crecimiento en los seis últimos años, experimentando

---

[1] Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), *Barómetro de marzo 2026*, Estudio núm. 3546, y *Barómetro de junio 2026*, Estudio núm. 3567.

[2] Banco de España, *El mercado de la vivienda residencial en España: evolución reciente y comparación internacional*, Documentos Ocasionales núm. 2433, octubre de 2024.

[3] Observatorio de Vivienda y Suelo, *Boletín* núm. 55, tercer trimestre de 2025.

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 recuperó, de manera que el valor de compraventa del tercer trimestre de 2025 supuso el más elevado de todo el período 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 Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, MIVAU en lo sucesivo), registraron incrementos interanuales en el tercer trimestre de 2025, respectivamente, del 11,5 % y del 12,1 %.

En cuanto a la distribución provincial de los precios medios de vivienda libre en el tercer trimestre de 2025, así como su crecimiento interanual a lo largo del último año, a partir de los datos, se puede destacar que superaron los 2.200 €/m² de precio medio de la vivienda 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/Araba, con 2.338,8 €/m².

Con un precio entre los 1.800 y 2.200 €/m² se encontraban 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, con 1.804,7 €/m².

Con precios medios situados entre los 1.400 y 1.800 €/m², se encontraban 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 presentaban 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, se situaban nueve provincias: Badajoz, Cáceres, Cuenca, Jaén, León, Palencia, Teruel, Ciudad Real y Zamora.

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 fueron sustanciales en numerosas provincias.

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

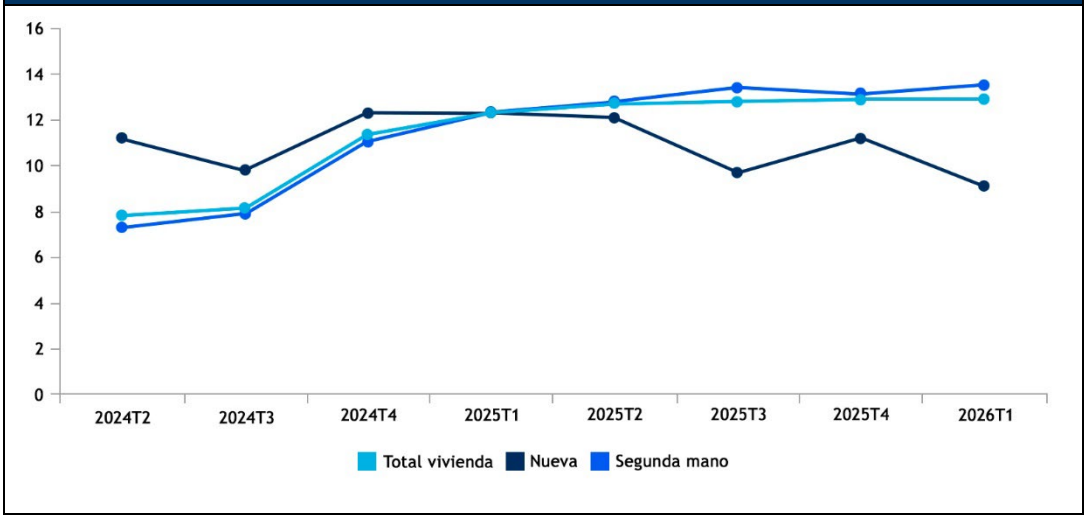
Un incremento entre el 7 % y el 9 % se registraba en otras siete provincias: Teruel (7,2 %), León (7,7 %), Jaén y Córdoba (8,1 %), Cuenca (8,8 %) y Girona y Salamanca (9 %).

Un incremento entre el 9 % y el 15 % se registró en otras treinta y tres provincias: Álava/Araba (9,2 %), Lugo y Almería (9,9 %), A Coruña (10 %), Huesca (10,1 %), Pontevedra y Valladolid (10,2 %), La Rioja (10,4 %), Gipuzkoa (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 %), Bizkaia (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 %).

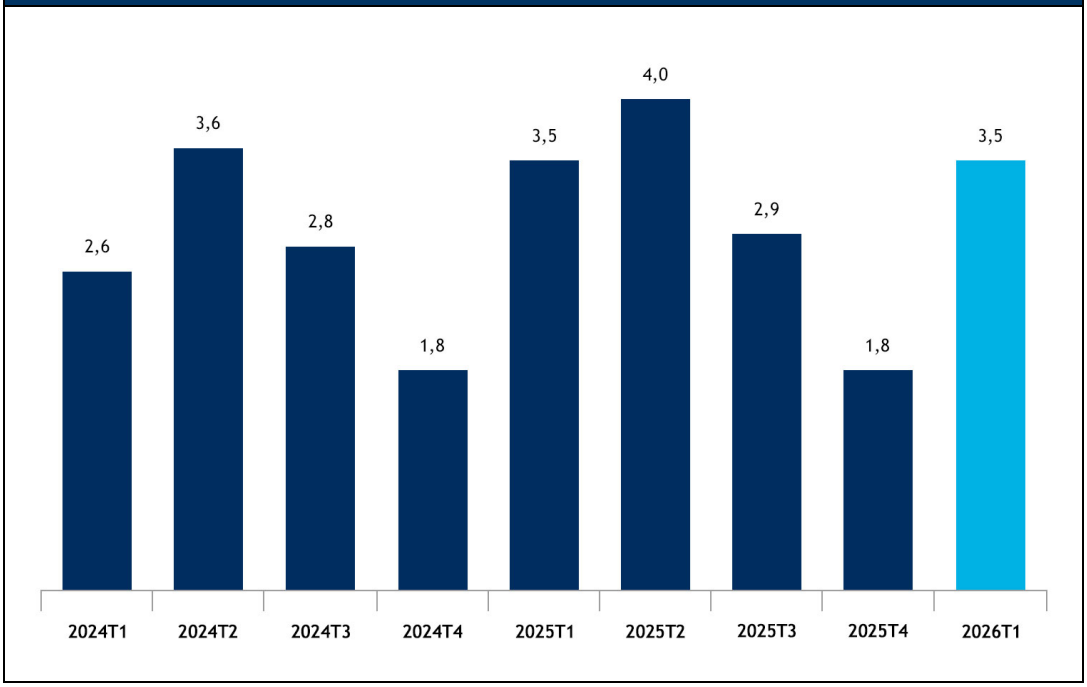
Presentaron una variación interanual superior al 15 % las siguientes provincias: Cantabria (15,1 %), Valencia (15,8 %) y Málaga, que registró la mayor subida, con un 16,1 %.

Según el Instituto Nacional de Estadística (INE), en el primer trimestre de 2026, la tasa de variación anual del Índice de Precios de Vivienda (IPV) se situó en el 12,9 %, la misma que en el trimestre anterior. La variación anual de la vivienda nueva fue del 9,1 % (2,1 puntos menos), y la de segunda mano del 13,5 % (0,4 puntos más que la registrada en el trimestre anterior). En conjunto, únicamente durante ese primer trimestre, los precios de la vivienda subieron un 3,5 % respecto al anterior.

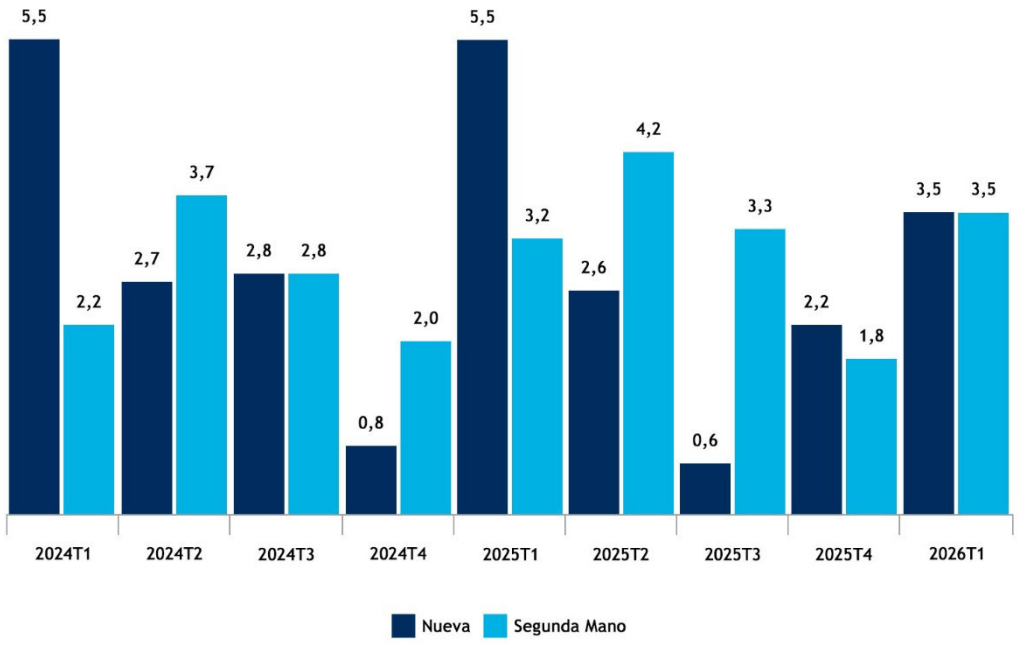
Porcentaje total de vivienda, nueva y de segunda mano.
Tasa anual del Índice de Precios de Vivienda (IPV) por trimestres (INE)



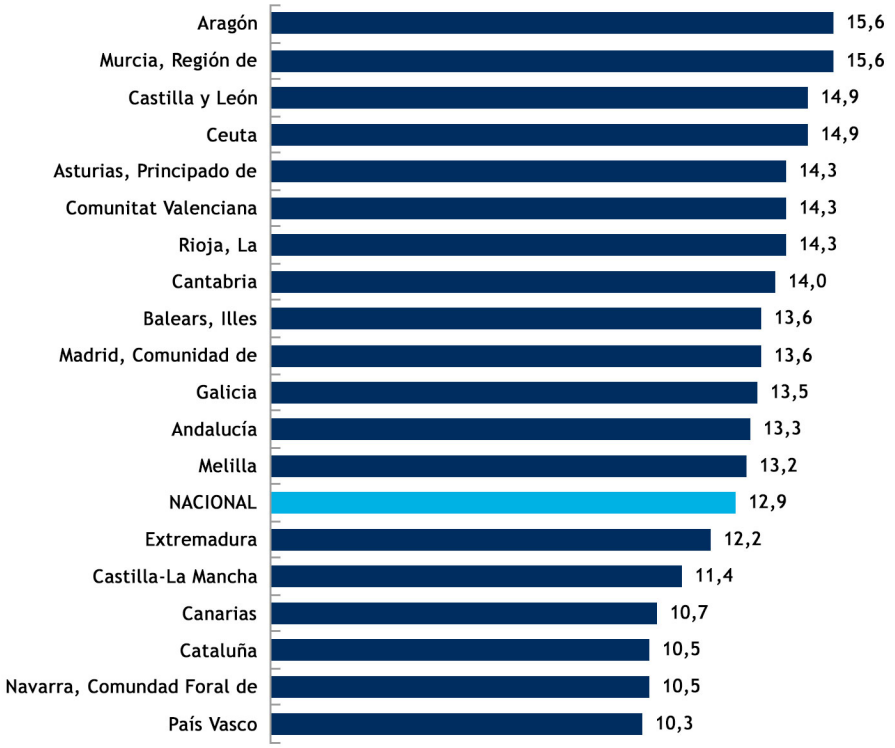
Porcentaje total de vivienda.
Tasa trimestral del Índice de Precios de Vivienda (IPV) por tipo de vivienda



Porcentaje total de vivienda, nueva y de segunda mano.
Tasa trimestral del Índice de Precios de Vivienda (IPV) por tipo de vivienda (INE)



Tasas anuales del Índice de Precios de Vivienda (IPV) por comunidades y ciudades autónomas. Primer trimestre de 2026 (INE)



El Banco de España explica lo siguiente:

> En un contexto en el que la oferta de vivienda no crece al ritmo de la demanda, los precios reales de la vivienda han intensificado su crecimiento. […] Los precios reales de adquisición de vivienda aumentaron en promedio un 9,7 % en 2025, frente a avances del 5,5 % en 2024 o del 0,4 % en 2023. Este dinamismo se ve impulsado por los precios de la vivienda usada, que aumentaron un 10 % en 2025 y se situaron por encima del crecimiento del 8,4 % de la vivienda nueva[4].

[4] Banco de España, *Informe anual 2025*, p. 133.

Dificultades para acceder al crédito hipotecario

Por otro lado, el acceso al crédito hipotecario de los ciudadanos se ha vuelto, además, enormemente complejo, y no únicamente para las capas sociales más desfavorecidas. BBVA Research señala que la financiación bancaria se ha reducido sobre el 80 % respecto al máximo alcanzado en 2008, año en el que se produjo un descenso notable de las operaciones de crédito hipotecario, tras el estallido de la crisis financiera global, hasta alcanzar cifras inferiores a un 30 % de las compraventas en 2013.

Según estudios del Banco de España, en el mes de julio de 2024, el porcentaje se había recuperado hasta el 48 %, si bien con un notable encarecimiento del crédito, y mayores dificultades para su otorgamiento, reservándose cada vez más a familias con mayor poder adquisitivo.

En ese sentido, los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) referidos al mes de marzo de 2026 sugieren que el número de hipotecas sobre viviendas inscritas en los registros de la propiedad fue de 46.661, un 9 % más en tasa anual. El importe medio de las hipotecas sobre viviendas aumentó un 10,1 % y se situó en 174.132 euros. Finalmente, el tipo de interés medio en las nuevas hipotecas sobre viviendas se situó en el 2,84 %.

El Banco de España indicó que el tipo de interés de los préstamos hipotecarios a más de 3 años para la adquisición de vivienda se situó en el año 2025 en 2,960 % en el mes de enero, 2,851 % en abril, finalizando en diciembre en 2,788 %. En contraste, en el mes de enero de 2026 ha sido del 2,762 %, y en el mes de abril del mismo año del 2,882 %. Por tanto, aunque puedan haberse incrementado el número de hipotecas en el año 2026, pese al leve descenso de 2025, el precio del dinero continúa incrementándose.

La compra de vivienda comienza a ser imposible para una parte importante de la población, atendiendo a la diferencia entre el esfuerzo económico requerido por los hogares y el precio de las viviendas. Únicamente tras la caída de precios con ocasión de la crisis, esa ratio mejoró (2011-2014), pero no fue acompañada de mejoras salariales[5].

[5] Javier Guridi García, «Demanda global, oferta rígida y gobernanza urbanística: claves estructurales de la tensión habitacional en España», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente,* núm. 385, abril-mayo 2026, págs. 19-62.

El propio Banco de España resalta estas dificultades para acceder a una vivienda en propiedad, en términos comparados con los países del entorno, en los siguientes puntos[6]:

1. La economía española destaca entre las economías avanzadas por el incremento acumulado durante las últimas cuatro décadas del esfuerzo en términos de renta que deben realizar los hogares para adquirir una vivienda en propiedad, de acuerdo con el siguiente cuadro:

Evolución del esfuerzo potencial de los hogares para adquirir una vivienda en propiedad (base 100 = 1980)*

	1980	1985	1991	2000	2007	2015	2025
Francia	100	82,3	94,5	78,8	128,7	116,8	109,1
Alemania	100	85,1	73,4	65,3	53,2	56,3	60,7
Italia	100	70,4	92,9	74,9	104,4	88,7	78,5
España	100	90,1	155,6	121,6	230,2	151,0	188,6
EEUU	100	86,2	85,5	81,5	96,9	76,6	97,4
Área del euro	100	85,7	98,3	92,7	111,5	101,6	110,0
OCDE	100	87,0	92,4	81,8	95,7	84,4	96,7

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2026).

* Indicador calculado como la ratio entre el índice de precios de la vivienda residencial y la renta neta disponible del hogar per cápita de acuerdo con la Contabilidad Nacional. Un aumento de esta ratio refleja un mayor esfuerzo potencial de los hogares que deseen adquirir una vivienda.

2. El esfuerzo en términos de renta de los hogares para adquirir una vivienda es elevado, especialmente en las grandes ciudades y sus áreas urbanas, de acuerdo con el siguiente cuadro:

[6] Banco de España, *Informe anual 2025*, pág. 144.

Años de renta neta media para adquirir una vivienda por parte de los hogares no propietarios en 2024*									
	España			Ciudad					
	Total	Jóvenes hasta 35 años	Extranjeros	Madrid	Barcelona	Valencia	Sevilla	Zaragoza	Málaga
En el municipio de residencia	6,8	7,1	7,6	9,7	9,0	6,7	7,2	5,7	10,0
En el área urbana de residencia**				8,4	7,2	5,9	6,4	5,6	9,7

Fuente: Banco de España con datos del Panel de Hogares (Agencia Tributaria, Instituto Nacional de Estadística e Instituto de Estudios Fiscales) y el Consejo General del Notariado.

* Esfuerzo calculado como el cociente entre el precio medio de compra de vivienda y la renta neta media de los hogares no propietarios. Para el conjunto de España, el precio medio se calcula como una media ponderada de los precios en los municipios del territorio fiscal común de acuerdo con la distribución de los hogares no propietarios que residen en esos municipios. Para cada municipio y cada tipo de hogar, la renta media de los hogares no propietarios en 2024 se obtiene a partir de su renta media en 2023, que se incrementa según la tasa de variación de la renta bruta media entre 2023 y 2024 de todos los individuos residentes en dichos municipios.

** El precio medio del área urbana se calcula como una media ponderada de los precios en los municipios de dicha área de acuerdo con la distribución de los hogares propietarios que residen en esos municipios.

Incremento exponencial de los precios del alquiler

Dado que la financiación hipotecaria de la compra de una vivienda exige unos requisitos de solvencia que muchas personas no reúnen, sobre todo aquellas con empleos precarios, bajos salarios, bajo poder adquisitivo o 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 escasa construcción de vivienda.

Así se recogía ya en el *Boletín especial Alquiler Residencial 2022*, del Observatorio de Vivienda y Suelo del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana.

Según el Banco de España ha indicado lo siguiente[7]:

> el tamaño del mercado del alquiler de vivienda residencial en España ha aumentado de manera notable desde el año 2007. De acuerdo con las estadísticas de población disponibles y las encuestas que estiman el régimen

[7] Banco de España, *El mercado del alquiler de vivienda residencial en España: evolución reciente, determinantes e indicadores de esfuerzo*, Documentos Ocasionales núm. 2432, octubre de 2024, p. 10.

> de tenencia de la vivienda de los hogares (INE, 2024a y b), el número de personas residiendo en una vivienda arrendada se situó en torno a los 9 millones a finales de 2023, cuantía que supone un incremento estimado de unos 3,3 millones de personas desde 2007. Este importante aumento ha sido posible gracias a la incorporación adicional de más de 1,3 millones de viviendas al parque de vivienda en alquiler, que alcanzó la cifra de unos 3,6 millones de viviendas en 2023. Este crecimiento se debió, fundamentalmente, al dinamismo del alquiler a precio de mercado, segmento que suponía un 82,5 % de las viviendas principales arrendadas en 2023 y que presentaba un incremento superior al 60 % desde 2007. Este incremento supera la tasa de crecimiento acumulada del número de hogares durante este mismo período, hecho que explica la tendencia descendente del régimen de tenencia en propiedad.

La variación anual no deja de ascender a nivel nacional, como muestran los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Índice de Referencia de Arrendamientos de Vivienda:

Índice de Referencia de Arrendamientos de Vivienda (INE)		
2026	mayo	2,48
	abril	2,40
	marzo	2,47
	febrero	2,16
	enero	2,14
2025	diciembre	2,32
	noviembre	2,29
	octubre	2,25
	septiembre	2,22
	agosto	2,19
	julio	2,15
	junio	2,10
	mayo	1,99
	abril	2,09
	marzo	1,98

Igualmente, el Banco de España constata la subida de los precios del alquiler en los siguientes términos:

> En el mercado del alquiler, los precios de los nuevos contratos se incrementan desde 2019 de manera sustancial hasta alcanzar en términos reales un avance del 4,6 % interanual en 2024, frente a la contención del precio del alquiler para los contratos vigentes, que registra un avance promedio del 0,4 % anual desde 2019. Además, las nuevas viviendas que entran en el mercado del alquiler muestran precios significativamente mayores que los precios medios del alquiler. En concreto, en 2020 las nuevas viviendas se alquilaban a un precio un 6,2 % mayor que el promedio de las viviendas en alquiler, frente al 16,5 % en 2024. Los indicadores adelantados de precios, basados en precios de oferta de nuevos alquileres anunciados en los portales inmobiliarios, apuntan a un avance en términos reales del 5 % en 2025[8].

Los datos anteriores son confirmados por el Índice General de Precios (IGP) de venta de vivienda libre y el Índice de Precios del Consumo Armonizado (IPCA) para alquiler, ambos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística (INE), que muestran la revalorización acumulada de dichos precios. En el caso del IGP de vivienda libre en venta, se alcanzó uno de sus valores más elevados en el cuarto trimestre de 2025, con un 155 %. Por su parte, el IPCA del alquiler se situó en el 113 % en ese mismo trimestre, como consta en la siguiente tabla elaborada por el Observatorio de Vivienda y Suelo (OVS):

Año	Trimestre	IGP en venta	IPCA del alquiler
2018	primero	119,0	101,0
	segundo	102,6	100,4
	tercero	100,0	100,0
	cuarto	100,4	100,4
2019	primero	101,9	100,9
	segundo	103,1	101,2
	tercero	104,7	101,5
	cuarto	104,0	101,9
2020	primero	105,1	102,2
	segundo	105,2	102,4
	tercero	106,4	102,6
	cuarto	105,6	102,7
2021	primero	106,1	102,9
	segundo	108,7	103,0
	tercero	110,9	103,1
	cuarto	112,3	103,3
2022	primero	115,1	103,9
	segundo	117,4	104,4
	tercero	119,4	104,8
	cuarto	118,4	105,3

.../...

[8] Banco de España, *Informe anual 2025*, p. 134.

2023	primero	119,2	106,0
	segundo	121,7	106,6
	tercero	124,7	106,9
	cuarto	123,4	107,4
2024	primero	126,7	108,2
	segundo	131,2	108,9
	tercero	134,9	109,4
	cuarto	137,3	110,0
2025	primero	142,2	110,7
	segundo	147,9	111,5
	tercero	152,2	112,1
	cuarto	155,0	112,7

Según el informe del Banco de España de 2025, la escalada de esos precios posee una distribución territorial variable, concentrándose en las grandes áreas urbanas, y la padecen especialmente las personas que disponen de menos ingresos, y, a juicio del Defensor del Pueblo, de entre esas personas, incide en las familias y las 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 e incluso —ya ahora— los trabajadores de servicios públicos desplazados a ciudades en donde la situación es especialmente grave.

Por tanto, a pesar de que el régimen mayoritario de tenencia en España continúe siendo el de propiedad, ha aumentado notablemente desde 2007 la necesidad de vivienda en alquiler, y así se ha reflejado en el mercado, pero a precio del mismo, esto es, aumentando el esfuerzo dedicado por los hogares el abono del precio de los alquileres, de forma paralela a la evolución de los precios de compraventa.

Así lo considera Javier Guridi García, para quien los precios de compraventa y de alquiler de vivienda van habitualmente parejos, y no constituyen mercados independientes entre sí, de modo que si suben en el primer ámbito lo hacen también en el segundo, lo que es particularmente grave en una situación estructural de rigidez de oferta y elasticidad de demanda[9].

En 2025, España pasó, según el índice inmobiliario de la empresa Fotocasa, de una variación interanual del precio de alquiler de la vivienda del 5,1 %, en enero de 2024, al 15 % detectado en el mismo período de 2025. En los últimos 12 meses analizados, ese precio ha pasado de los 11,78 euros/m² del mes de enero de 2024 a los 13,55 euros/m² al mes de enero de 2025. Las comunidades autónomas con incrementos superiores al

[9] Javier Guridi García, *ob. cit.*, p. 40.

10 % son: Castilla-La Mancha (19,9 %), Madrid (18,4 %), Región de Murcia (15,0 %), Navarra (14,7 %), La Rioja (14,5 %), Cataluña (14,1 %), Aragón (13,3 %), Asturias (12,7 %), Galicia (11,6 %), Comunitat Valenciana (11,0 %) y Andalucía (10,6 %). Le siguen, País Vasco (9,6 %), Extremadura (9,0 %), Canarias (8,9 %), Baleares (8,8 %) y Castilla y León (6,7 %). Solo disminuye en Cantabria (-1,1 %).

Las cuatro comunidades autónomas con viviendas más caras para alquilar, con precios superiores a los 15,00 €/m² al mes, son: la de Madrid, con 20,88 €/m² al mes; Cataluña, con 18,41 €/m² al mes; Baleares, con 18,34 €/m² al mes, y País Vasco, con 16,79 €/m² al mes. Les siguen, la de Canarias, con 13,95 €/m² al mes; Navarra, con 13,04 €/m² al mes; Comunitat Valenciana, con 12,95 €/m² al mes; Cantabria, con 11,51 €/m² al mes; Andalucía, con 11,17 €/m² al mes; Asturias, con 10,72 €/m² al mes; Aragón, con 10,56 €/m² al mes; La Rioja, con 9,88 €/m² al mes; Galicia, con 9,61 €/m² al mes; Región de Murcia, con 9,38 €/m² al mes; Castilla y León, con 9,10 €/m² al mes; Castilla-La Mancha, con 7,47 €/m² al mes, y Extremadura, con 6,91 €/m² al mes.

En cuanto al precio por metro cuadrado, en enero de 2025, en las capitales de provincia más pobladas, se observó la situación en Barcelona, con 22,87 €/m² al mes; Madrid, con 22,04 €/m² al mes; Palma de Mallorca, con 17,98 €/m² al mes; Valencia, con 15,83 €/m² al mes; Málaga, con 15,40 €/m² al mes; Las Palmas de Gran Canaria, con 14,98 €/m² al mes; Sevilla, con 14,27 €/m² al mes; Alicante, con 13,50 €/m² al mes, y Zaragoza, con 11,48 €/m² al mes.

Aquellas ciudades en las que el aumento del precio del alquiler interanual ha alcanzado dos cifras son Madrid (15,3 %), Las Palmas de Gran Canaria (15,2 %), Zaragoza (13,6 %) y Alicante (10,0 %).

Este incremento sostenido del precio de los alquileres tiene como consecuencia que un número muy elevado de personas no pueda acceder a una vivienda y que amplias capas de la población deban realizar un sobresfuerzo para poder pagar el alquiler de la vivienda en la que residen. Un 30,6 % de dicha población dedica más del 40 % de sus ingresos a pagar el alquiler, 10,3 puntos por encima de la media de la Unión Europea.

Esta situación se produce en todas las comunidades autónomas y en los municipios de ciudades medias y grandes, pero es más intensa en aquellos territorios y ciudades con más población y más turismo, y afecta en especial a los jóvenes y a las personas con menos ingresos, aunque también a los trabajadores desplazados y a las personas y unidades familiares con ingresos medios.

Así, según la literatura científica, en el mercado de alquiler se observan tres rasgos principales: una elasticidad casi nula de la oferta, de modo que el parque de vivienda apenas crece en términos netos; una mayor vulnerabilidad ante la demanda global,

debido a la concurrencia de expatriados, nómadas digitales y estudiantes extranjeros, que compiten con los hogares locales por las mismas viviendas disponibles, y la expulsión residencial en cadena cuando la compra se vuelve inaccesible, desplazando la demanda al alquiler, que absorbe temporalmente la presión, pero termina reproduciendo el mismo proceso de expulsión, primero hacia las periferias y después fuera del sistema[10].

Parque reducido de vivienda pública e insuficiente inversión

A los elevados precios de compra y alquiler se une el reducido tamaño del parque público de vivienda, de modo que las personas con dificultades para acceder a una vivienda a precio de mercado tampoco pueden acceder a este tipo de vivienda en plazos razonables a través de los procedimientos establecidos en las comunidades autónomas y en los municipios.

En el entorno europeo, 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 (INE).

La exposición de motivos de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda señala lo siguiente:

> del total de las viviendas construidas entre el año 1962 y el año 2020, el 31,5 % fueron viviendas protegidas, es decir, unos 5,7 millones de viviendas que se promovieron al amparo de algún régimen de protección pública, pero que en su mayoría y pese al importante esfuerzo público realizado en su promoción y construcción, han dejado de estar sujetas, en plazos relativamente cortos, a ningún tipo de límite de venta o alquiler.

Esta circunstancia impide amortiguar de manera suficiente las consecuencias sociales del incremento de los precios de la vivienda y dar satisfacción al artículo 47 de la Constitución. Sobre todo, porque al mismo tiempo la creación de hogares ha aumentado exponencialmente, incrementándose con ello la demanda de vivienda. De hecho, existe un fuerte diferencial negativo entre esas dos magnitudes, vivienda nueva y creación de hogares.

BBVA Research indica que desde 2021 tan solo se iniciaron unas 13.000 viviendas protegidas al año frente a las 70.000 anuales en 1995 y 2010, mientras que las cifras del Observatorio de Vivienda y Suelo (OVS) en su *Boletín especial de vivienda social*, 2024,

[10] Javier Guridi García, *ob. cit.*, p. 48.

indican un dato suficientemente revelador de la escasa atención que merece la problemática para la inversión pública directa, en comparación con otros países: 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 habitantes y año; Italia, Francia, Dinamarca, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Austria están por 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.

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.

El alquiler turístico como fenómeno que contribuye a dificultar la situación

En este contexto, hay que tener también en consideración, como factor agravante, el acelerado incremento en los últimos años del número de viviendas que se destinan a uso turístico, que, al resultar más rentable, tiene efectos directos sobre la dimensión del mercado de alquiler de vivienda permanente y habitual, además de desequilibrar el tejido social y económico del municipio y sus servicios en caso de alcanzar un elevado porcentaje.

De acuerdo con la estadística de viviendas turísticas en España que elabora el Instituto Nacional de Estadística (INE), comparando el dato interanual entre agosto de 2024 y agosto de 2023, se puede ver un crecimiento del 16,6 % en ese período de tan solo un año.

El fenómeno es territorialmente heterogéneo. Las ciudades que tienen un mayor número de viviendas turísticas en valor absoluto son también, lógicamente, las que reciben más turismo. Málaga tiene secciones censales en las que el porcentaje de viviendas turísticas alcanzó, en noviembre de 2024, un 82 % del total de viviendas. Otras secciones censales también en Málaga, y en municipios de Baleares o de Canarias, quedaban 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 lo siguiente respecto a los alquileres turísticos:

> 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[11].

Un esfuerzo desmesurado para las familias y, en especial, colectivos concretos

El resultado de todo lo expuesto es una enorme brecha de desigualdad entre quienes son titulares de una vivienda y quienes no lo son, con consecuencias negativas en su situación social.

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. La situación es especialmente acuciante para los ciudadanos con menores ingresos y determinados colectivos, entre ellos, los trabajadores que han de desplazarse desde otros lugares, incluyendo los que garantizan la prestación de servicios públicos esenciales, y los jóvenes, que ven retrasada su emancipación.

Javier Guridi García realiza un cálculo para la ciudad de Madrid, de la llamada ratio de accesibilidad (diferencia entre el esfuerzo para acceder y el precio). En el cuadro que sigue, consta en la primera columna la evolución de la renta media familiar (RMF), en la segunda el precio medio de compra por m² en la ciudad de Madrid, en la tercera la evolución de la ratio de accesibilidad (diferencia de las anteriores variables) y en la cuarta la evolución de los precios de compraventa[12].

Ratio de accesibilidad (Rac) Comunidad de Madrid 2008-2024				
año	**RMF**	**Precio m²**	**Rac**	**Variación de precio**
2008	2.824,08 €	2.700,58 €	- 0,25	0,00 %
2009	3.033,42 €	2.600,58 €	- 0,16	- 3,70 %
2010	2.954,33 €	2.589,00 €	- 0,18	- 0,45 %

.../...

[11] Banco de España, *Informe anual 2023*, p. 255.

[12] Javier Guridi García, *ob. cit.*, p. 38.

2011	2.877,42 €	2.610,58 €	- 0,21	0,83 %
2012	2.826,42 €	2.425,42 €	- 0,16	- 7,09 %
2013	2.719,33 €	2.253,42 €	- 0,13	- 7,09 %
2014	2.632,25 €	2.181,58 €	- 0,13	- 3,19 %
2015	2.603,58 €	2.162,67 €	- 0,13	- 0,87 %
2016	2.614,17 €	2.145,92 €	- 0,12	- 0,77 %
2017	2.704,25 €	2.175,58 €	0,01	1,38 %
2018	2.754,58 €	2.473,92 €	- 0,09	13,71 %
2019	2.965,58 €	2.720,42 €	- 0,11	9,96 %
2020	3.087,58 €	2.724,17 €	- 0,03	0,14 %
2021	3.140,58 €	2.857,17 €	- 0,11	4,88 v
2022	3.321,33 €	3.010,42 €	- 0,10	5,36 %
2023	3.577,17 €	3.133,00 €	- 0,18	4,07 %
2024	3.247,36 €	3.645,76 €	- 0,36	16,37 %

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) e Idealista. Elaboración propia de Javier Guridi García.

Cálculo de la ratio de accesibilidad (RAC) con datos de precios m^2 medios de Madrid, obtenidos de portal inmobiliario Idealista.com y del índice de la renta media familiar (Madrid) del Instituto Nacional de Estadística para los años 2008 a 2024 (el dato de 2024 es provisional). También establece la variación de precio interanual.

Respecto a las personas 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, habiendo incluso descendido en 2025 al 14,5 %, alcanzando su punto más bajo desde 2006. Además, 7 de cada 10 personas jóvenes que trabajaban en España (70,4 %) seguían viviendo en el hogar familiar. Esto significa que, ni aun teniendo un sueldo, pueden acceder a una vivienda. La edad media de emancipación se situó en 2025 en los 30,2 años, mientras que en Europa la edad media era de 26,3 años.

Ante las dificultades para acceder a una vivienda en propiedad y el encarecimiento del mercado del alquiler, muchas personas jóvenes optan por compartir piso. En 2025, el 33,6 % compartían vivienda, un dato que supone un aumento de 3,58 puntos porcentuales respecto al año anterior.

Por género, las mujeres jóvenes están más representadas en los regímenes de vivienda en alquiler a precio de mercado (50,1 % frente al 48,0 % de los hombres), mientras que los hombres acceden ligeramente más a la propiedad sin hipoteca (16,3 %

frente al 14,5 %). No obstante, son ellos quienes comparten piso en mayor medida: el 39,1 % de los hombres jóvenes frente al 29,3 % de las mujeres.

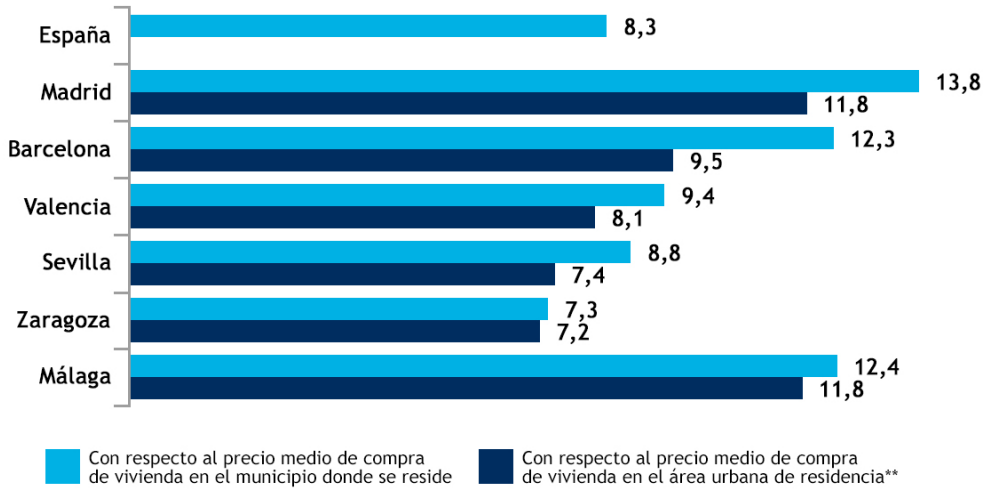
	16-29 años					30-34 años
	Total	16-24 años	25-29 años	Hombres	Mujeres	Total
Régimen de tenencia						
En propiedad sin hipoteca	**15,3 %**	**20,3 %**	**14,0 %**	**16,3 %**	**14,5 %**	**11,8 %**
Variación interanual (pp)	1,11	-0,89	1,52	1,61	0,71	-0,42
En propiedad con hipoteca	**18,9 %**	**12,3 %**	**20,5 %**	**18,0 %**	**19,6 %**	**34,6 %**
Variación interanual (pp)	1,78	-3,65	3,17	0,58	2,70	1,64
En alquiler o realquiler a precio de mercado	**49,2 %**	**54,1 %**	**48,0 %**	**48,0 %**	**50,1 %**	**38,8 %**
Variación interanual (pp)	-1,18	9,04	-3,71	1,23	-3,00	-0,37
En alquiler o realquiler a precio inferior al de mercado	**5,8 %**	**7,0 %**	**5,5 %**	**6,9 %**	**4,9 %**	**5,3 %**
Variación interanual (pp)	-1,76	0,84	-2,40	-2,32	-1,33	-0,76
En cesión gratuita	**10,9 %**	**6,3 %**	**12,0 %**	**10,8 %**	**10,9 %**	**9,6 %**
Variación interanual (pp)	0,05	-5,34	1,41	-1,10	0,92	-0,09
Personas que comparten vivienda (%/alquiler)	**33,6 %**	**58,6 %**	**27,2 %**	**39,1 %**	**29,3 %**	**13,7 %**
Variación interanual (pp)	3,58	-3,93	5,08	5,00	2,44	1,06

Fuente: Balance general del Observatorio de Emancipación del Consejo de la Juventud de España, 2025.

Según el Consejo de la Juventud, el precio medio del alquiler alcanza los 1.176 euros mensuales, una cifra que equivale al 98,7 % del salario medio de una persona joven. Entre las personas jóvenes trabajadoras que viven de alquiler, el riesgo de pobreza pasa del 25,9 % antes de pagar la vivienda al 43 % después de hacerlo. Casi la mitad de los hogares jóvenes en alquiler (48,9 %) se encuentran sobreendeudados, destinando más del 30 % de sus ingresos al pago de la vivienda.

A continuación, se presentan dos gráficos que muestran el esfuerzo de la población joven para acceder a una vivienda en propiedad y en alquiler en distintas ciudades, elaborado por el Banco de España[13]:

Esfuerzo potencial para adquirir una vivienda en propiedad de los jóvenes no emancipados en 2024*
Años de renta neta media del hogar destinados a la compra de vivienda



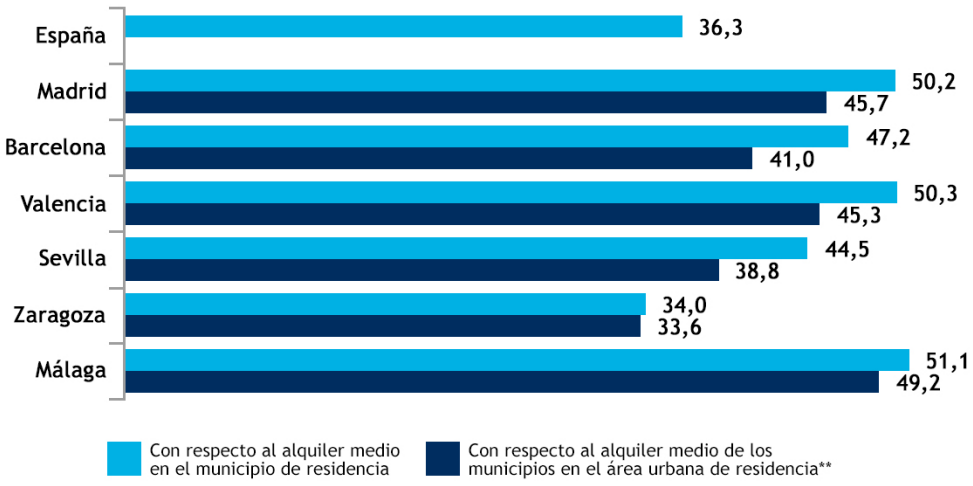
Fuente: Banco de España con datos del Panel de Hogares (Agenda Tributaria, Instituto Nacional de Estadística e Instituto de Estudios Fiscales) y el Consejo Nacional del Notariado.

* Esfuerzo calculado como el cociente entre el precio medio de compra de vivienda y la renta neta media de un hogar formado por dos jóvenes no emancipados con la misma renta. Se consideran jóvenes no emancipados los individuos no propietarios que residen en un hogar en el que al menos un ascendiente es propietario. Para el conjunto de España, el precio medio se calcula como una media ponderada de los precios en los municipios del territorio fiscal común de acuerdo con la distribución de los jóvenes no propietarios no emancipados que residen en esos municipios. Para cada municipio y para tipo de hogar, la renta media de los hogares no propietarios en 2024 se obtiene a partir de su renta media en 2023, que se incrementa según la tasa de variación de la renta bruta media entre 2023 y 2024 de todos los hogares residentes en dichos municipios.

** El precio medio del área urbana se calcula como una media ponderada de los precios en los municipios de dicha área de acuerdo con la distribución de los jóvenes emancipados propietarios que residen en esos municipios.

[13] Banco de España, *Informe anual 2025*, págs. 147-148.

Esfuerzo potencial en alquiler de los jóvenes no emancipados en 2024*
Proporción de renta neta media del hogar destinada al alquiler (%)



Fuente: Banco de España con datos de Panel de Hogares (Agenda Tributaria, Instituto Nacional de Estadística e Instituto de Estudios Fiscales) y la Agencia Tributaria.

* Esfuerzo calculado como ratio entre el alquiler medio y la renta neta media de un hogar formado por dos jóvenes no emancipados con la misma renta y que residen en el mismo municipio. Se consideran jóvenes no emancipados los individuos no propietarios que residen en un hogar en el que al menos un ascendiente es propietario. Para cada municipio y para tipo de hogar, la renta media de los individuos no propietarios no emancipados en 2024 se obtiene a partir de su renta media en 2023, que se incrementa según la tasa de variación de la renta bruta media entre 2023 y 2024 de todos los individuos residentes en dichos municipios.

** El alquiler medio del área urbana se calcula como una media ponderada del precio de alquiler en los municipios de dicha área de acuerdo con la distribución de los jóvenes emancipados no propietarios que residen en esos municipios.

Se ha considerado que esta situación ha terminado incluso repercutiendo en la salud mental de las personas más jóvenes, dado el incremento de su preocupación sobre los precios del alquiler, las dificultades para iniciar proyectos vitales al tener que compartir vivienda, la limitada capacidad de ahorro y, en general, la extensión de la precariedad socioeconómica[14].

[14] Así lo señala el informe *Habitar la incertidumbre: vivienda, juventud y malestar estructural*, elaborado por el Consejo de la Juventud de España, Fad Juventud y Oxfam Intermón, 2026, p. 6.

Un problema acuciante en España, que también existe en los países del entorno, por causas distintas

Aunque los datos anteriores expresan la magnitud del problema en España, debe advertirse que el problema afecta a todos los países de la Unión Europea, si bien con distintos niveles de intensidad y de causas que lo motivan.

Así se desprende del informe aprobado por la Resolución del Parlamento Europeo, de 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)).

Dicha resolución 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 una específica 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 a 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, de igual manera, 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 finalmente en que las iniciativas a escala de la Unión Europea 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.

No obstante, debe advertirse que las causas son distintas, pues en España la fuerte erosión del parque de viviendas públicas durante decenios constituye un factor a tener especialmente en cuenta en el diagnóstico de la situación actual.

El reflejo del problema en las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo y en sus actuaciones

El problema del acceso y disfrute a una vivienda digna, adecuada y en condiciones asequibles lleva tiempo preocupando al Defensor del Pueblo, así como a las defensorías autonómicas que realizan análogas funciones, tal y como se ha puesto de manifiesto en las Jornadas de Coordinación celebradas durante el mes de octubre de 2026 en la Isla de La Palma, como ya hicieran en el 2015, año que también estuvieron dedicadas al derecho a la vivienda (disponible en este enlace). En el evento, las defensorías 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.

Ya en 2013, el Defensor del Pueblo realizó un *Estudio sobre viviendas protegidas vacías*, una de cuyas principales conclusiones fue que la Administración debe aumentar

el control para evitar que el número de viviendas vacías continúe creciendo. A tal efecto, el estudio instaba a que se creen o mejoren registros de vivienda protegida; que se aumente la colaboración y coordinación entre las diferentes administraciones implicadas; que se implante una inspección más eficiente; que se perfeccionen los procedimientos de adjudicación de viviendas; que se favorezca el alquiler de las viviendas protegidas frente a la venta, y que se determine una renta de alquiler más accesible.

Ese estudio proponía, además, que en los registros de vivienda protegidas se inscribiesen todas las casas tanto las de promoción pública como privada. En opinión del Defensor del Pueblo, estos registros debían recoger a todos los solicitantes de vivienda protegida y sus preferencias de acceso, ingreso, etc., para saber de forma fiable las necesidades de vivienda y las posibilidades reales de acceso. El objetivo era que las comunidades autónomas conocieran la necesidad actualizada de vivienda de protección y así acometer mejor los planes públicos de intervención en los mercados de vivienda y suelo.

Posteriormente, en todos los informes anuales de esta institución se ha hecho referencia al problema. El Informe anual del año 2017 iba acompañado de una separata (Volumen I.2), relativa a la *Crisis económica y desigualdad*, en la que figuraba un apartado relativo a la problemática del acceso a la vivienda. En el mismo se indicaba, entre otras muchas cuestiones, que

> los datos disponibles confirman, pues, que los precios de venta de mercado de las viviendas en España son elevados respecto de los ingresos salariales. Los alquileres de mercado también resultan altos respecto de la renta disponible de numerosos hogares. Además, el número de viviendas de alquiler es insuficiente ante la creciente demanda (J. Rodríguez López).
>
> En este momento —es decir, ahora— en la práctica no hay en España ninguna política estatal de vivienda. No hay objetivos cuantitativos anuales ni mecanismos de seguimiento en el conjunto de normas comprendidas en el Plan 2013-2016[15].
>
> […]
>
> Un rasgo más, entre los demandantes de viviendas protegidas, familias que en otro momento vivieron una situación normalizada, a las que el proceso de empobrecimiento, antes aludido, les ha llevado a zonas de exclusión social y que en el límite de sus desgracias han visto que el recorrido ha terminado en una fatídica estación en el momento en el que su vivienda experimentó un dramático desahucio.

[15] Defensor del Pueblo, «Crisis económica y desigualdad», *Informe anual 2017*, p. 138.

> Que el mercado de viviendas es un mercado de mercados, con rasgos diferenciales, es algo que se deduce de la sencilla tipología que se ha relatado en los párrafos anteriores.
>
> De todos ellos, es el tercer grupo, donde se produce de manera profunda el desajuste entre la oferta de viviendas actualmente existente y la demanda de las viviendas adecuadas a sus necesidades. Para sus integrantes no existe suficiente oferta de viviendas públicas, por lo que reclaman que se resucite ya la política de vivienda social. Y que a través de ella se llegue a quienes carecen de ingresos o aquellos otros que, aún percibiéndolos, son de escasa cuantía, por lo que incurren en dificultades para poder pagar un alquiler en el mercado libre, en el mercado protegido o para cubrir la cuota correspondiente a la amortización de la hipoteca que en su día suscribieron[16].

En el informe anual del año 2020, se hacía referencia a la problemática de la vivienda en relación con la covid-19, y las medidas extraordinarias adoptadas por el Gobierno relativas a precios de los alquileres, desahucios y lanzamientos. Además, se llamaba la atención sobre

> el elevado número de quejas recibidas sobre unidades familiares, como aquellas compuestas por personas con hijos menores de edad, familias monoparentales o personas especialmente vulnerables, que han sido desahuciadas de viviendas públicas protegidas. Causa extrañeza que en el período actual de emergencia de salud pública, ocasionada por la covid-19, una Administración u organismo público considere conveniente promover el desalojo en los inmuebles de su propiedad, sin proporcionar una alternativa habitacional[17].

En el informe anual del año 2023, el apartado relativo a «Política Social de Vivienda», el Defensor del Pueblo señaló la generalización de la problemática:

> Las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo a lo largo del año 2023 evidencian las dificultades que encuentra gran parte de la población para satisfacer su necesidad de vivienda, dadas las condiciones del mercado del alquiler. Esta situación afecta especialmente a personas jóvenes; a los hogares monoparentales; los de personas mayores, sobre todo mujeres, con bajos ingresos; a las personas que, durante la pasada crisis económica, o en el contexto de la crisis sanitaria derivada de la pandemia, perdieron la vivienda, y a las personas sin hogar.
>
> A este contexto de elevados precios en el mercado libre se añade que el parque de vivienda protegida y de vivienda social es muy reducido, por lo que esas personas, tampoco pueden acceder a una vivienda digna y adecuada a través de los procedimientos establecidos por las comunidades autónomas y

[16] Defensor del Pueblo, *ob. cit,* p. 140.

[17] Defensor del Pueblo, *Informe anual 2020*, págs. 647-648.

los municipios para la adjudicación de vivienda, con lo que no logran la satisfacción del derecho contemplado en el artículo 47 de la Constitución[18].

En el informe anual del año 2025, el Defensor del Pueblo recalcaba que el acceso y disfrute a una vivienda digna y adecuada constituía uno de los temas recurrentes de las quejas que los ciudadanos presentan.

Señalaba por ello que «las Administraciones públicas, cada una en el ámbito de sus respectivas competencias, han de actuar con la mayor determinación en la promoción de las condiciones necesarias y en la adopción de las normas pertinentes para hacer realidad el derecho a disfrutar de un vivienda digna y adecuada», sugiriendo al respecto, que «las Administraciones públicas deberían procurar utilizar las herramientas que contiene la vigente Ley de Vivienda 12/2023, de 24 de mayo» y que en este asunto, ha de primar el interés general, que ha de ser común y compartido, lo que requiere amplios consensos y acuerdos[19].

Además, dentro del apartado dedicado a la Política Social de Vivienda, se apuntaba a «un factor agravante: el acelerado crecimiento en los últimos años del número de viviendas que se destinan al alquiler de uso turístico. El hecho de resultar más rentables, 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»[20].

En ese mismo año de 2025, en sendas comparecencias en los meses de abril y noviembre ante la Comisión Mixta Congreso-Senado de relaciones con la institución, el Defensor del Pueblo insistió sobre la problemática, exponiendo que se había intensificado como consecuencia del aumento en la última década de los precios de la compra y del alquiler. También que, como se viene exponiendo en los sucesivos informes anuales, una causa clave de estos problemas es la insuficiencia del parque de vivienda pública protegida, siendo por ello imprescindible un aumento significativo de la oferta de vivienda pública, preferentemente en alquiler, que dé una respuesta eficaz a las necesidades sociales existentes[21].

[18] Defensor del Pueblo, *Informe anual 2023*, p. 259.
[19] Defensor del Pueblo, *Informe anual 2025*, vol. II.
[20] Defensor del Pueblo, *Informe anual 2025*, p. 248.
[21] Defensor del Pueblo, *Informe anual 2025*, vol. II, págs. 159-234.

Finalmente, debe hacerse referencia a las quejas que en materia de vivienda los ciudadanos dirigen al Defensor del Pueblo, y que al fin y al cabo justifica su propia función.

Tan solo en el año 2024 se recibieron 822 quejas sobre vivienda. En general, estas expresan las dificultades que encuentran las personas para conseguir y mantener una vivienda, incluyendo la complejidad en el acceso a la financiación crediticia para comprarla.

Muchas quejas denuncian las largas esperas existentes, que se prologan durante años, en los procedimientos de adjudicación de vivienda de protección pública, en ocasiones con miles de personas inscritas que reúnen los requisitos, lo que pone de manifiesto la escasez de viviendas de esta naturaleza, y la insuficiente inversión necesaria para afrontar la creciente demanda.

En las quejas se aprecia también demora en resolver las solicitudes de ayudas destinadas a financiar el alquiler de vivienda, en abonarlas y en resolver los recursos interpuestos frente a su denegación, 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 del otorgamiento de las subvenciones, por entender que los requisitos establecidos (límite de ingresos, importe máximo de la renta, circunstancias personales, etc.) 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.

También un número considerable de personas y familias traslada a esta institución que van a ser objeto de un desahucio judicial inminente 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.

En definitiva, el presente informe representa la continuidad en la dilatada labor que el Defensor del Pueblo ante las instituciones viene desarrollando en materia de vivienda a impulso de las quejas de la ciudadanía, que vienen de antiguo y que se han

recrudecido e intensificado en los últimos años a raíz de una situación que es crítica, por constituir una preocupación social extendida dadas las dificultades existentes para alcanzar la efectividad de un derecho constitucional esencial.

Objeto, metodología y breve resumen del informe: las políticas públicas dirigidas a la satisfacción del derecho de acceso y disfrute a una vivienda digna y adecuada y sus posibles mejoras

Continuando con la actividad que el Defensor del Pueblo viene desarrollando en los años precedentes acerca de la problemática de la vivienda en España, y de acuerdo con las funciones constitucionales que tiene asignadas, esta institución decidió, en junio de 2025, iniciar una actuación de oficio con las 17 comunidades autónomas, Ceuta y Melilla y los 10 ayuntamientos de los municipios de España más poblados, de acuerdo con lo previsto en los artículos 9 y 19 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo.

El resultado de esa investigación de oficio es el presente informe. Su objeto es ofrecer el punto de vista del Defensor del Pueblo acerca del problema existente, de acuerdo con su función constitucional de supervisión sobre la actuación administrativa, en relación con la protección de los derechos de los ciudadanos (artículo 54 de la Constitución),en concreto, respecto al de acceso y disfrute de una vivienda digna, adecuada, accesible y asequible (artículo 47 de la Constitución).

A tal efecto, es preciso conocer las políticas públicas que se vienen desarrollando en materia de vivienda, para posteriormente reflexionar acerca de ellas y sobre la necesaria realización de esfuerzos adicionales para avanzar hacia una mayor eficacia de dicho derecho, esto es, que la ciudadanía pueda acceder y disfrutar de una vivienda digna, adecuada y asequible. A esta perspectiva responde el presente informe. En él se describen las características generales que tienen las políticas públicas en materia de vivienda que, como podrá comprobarse, son ricas y extensas, denotan que sí existe una actuación positiva de las Administraciones públicas, e incluso una inversión importante de recursos públicos a tal fin.

Sin embargo, dada la situación presente, es evidente que el resultado de esas políticas públicas no es satisfactorio. El presente documento trata también, por tal motivo, poner de relieve lo que constituyen —a juicio del Defensor del Pueblo— debilidades para la efectividad del derecho de acceso y disfrute de una vivienda digna y adecuada, incidiendo en posibles elementos de mejora y proponiendo actuaciones posibles acorde con el marco normativo existente.

Metodología

Con el propósito de conocer qué actuación están desarrollando las Administraciones públicas respecto al problema de la vivienda, el Defensor del Pueblo les remitió un extenso cuestionario, distinto para el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, las comunidades y las ciudades autónomas y los ayuntamientos, cuyo contenido se reproduce como información anexa al presente documento, en el que se les solicitaba información acerca de diversos aspectos vinculados a sus competencias en esta materia.

Así, en dicho documento se les solicitaba, en primer lugar, que describiesen sus políticas públicas en materia de vivienda, por qué se caracterizan, cuáles son sus líneas estratégicas y si tienen un plan específico para desarrollarlas. De ese modo, el Defensor del Pueblo podía conformarse una idea general de dichas políticas, comprobar su actuación positiva e identificar iniciativas novedosas, medidas que se pudieran estar adoptando que pudieran llamar la atención porque complementaran las políticas ya conocidas que se vienen desarrollando en materia de vivienda.

Junto a la descripción general de las políticas seguidas, tras ella, se preguntaba a las Administraciones públicas acerca de la cantidad de viviendas protegidas existentes, su distinta tipología ordenada conforme al indicador público de renta de precios múltiples (IPREM), regulado por el Real Decreto-ley 3/2004, de 25 de junio, y de la previsión futura de ellas, de acuerdo con el previsible incremento poblacional y de hogares. Además, se preguntaba acerca del cauce jurídico que iba a emplearse y, en concreto, dada la relevancia que la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, otorga a esta figura (artículo 4.2), si iba a realizarse mediante colaboración público-privada. Igualmente se preguntaba qué inversión pública estaba previsto realizar.

La anterior información debía ser completada con la disponibilidad de suelo suficiente para vivienda protegida de que deben disponer los planes generales de ordenación urbana, según la mencionada ley y el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (aprobado por Real Decreto-Legislativo 7/2015, de 30 de octubre). Asimismo, se preguntaba ya específicamente a los ayuntamientos por el uso asignado habitualmente a sus patrimonios municipales del suelo, si se asignaban estos predominantemente a vivienda protegida o bien a otras finalidades de interés social, y si creían conveniente actualizar esos planes. Además, se les pidió información acerca de los criterios que seguían para garantizar la cohesión social en su planeamiento y si creían adecuado actualizarlo.

Junto a la anterior información, dada la problemática existente, interesaba especialmente a esta institución conocer cómo las Administraciones públicas gestionan

los registros de demandantes de vivienda protegida, qué procedimientos siguen en su asignación, qué tiempos medios de espera hay hasta su adjudicación, cómo se asigna la vivienda en situaciones de emergencia habitacional y si existen viviendas asignadas específicamente para estos casos.

La actuación desarrollada trató además de ampliarse a otros aspectos para los que, sin ser relativos al parque público de viviendas, la Ley por el derecho a la vivienda contempla instrumentos específicos de actuación. Así, en la medida que las viviendas asequibles incentivadas constituyen una novedosa categoría prevista en la ley, cuya existencia puede contribuir a favorecer el disfrute de una vivienda digna y adecuada, se preguntó a las Administraciones públicas también acerca de ellas, si las consideran entre sus políticas en materia de vivienda, nuevamente, en los escenarios presente y futuro.

Junto a todas las temáticas anteriores, se buscaba comprobar que las Administraciones públicas efectivamente ponen en marcha ayudas específicas para que los ciudadanos puedan acceder a una vivienda asequible, quién las financia y si se quedan muchos de ellos sin dichas ayudas. Debe a tal efecto tenerse en cuenta que esas ayudas constituyen una de las herramientas clásicas dirigidas a favorecer el acceso a una vivienda digna y adecuada, respecto a las cuales el artículo 8 de la ley contempla el derecho a participar en las convocatorias que se celebren, conforme a lo previsto en la legislación en cada caso reguladora.

Finalmente, en la actuación se quiso conocer cómo están actuando las Administraciones públicas en aquellas situaciones en que el precio de la vivienda es tan elevado que supone un esfuerzo desmesurado para las personas. La ley caracteriza esas zonas de mercado tensionado, y contempla herramientas específicas para actuar respecto a ellas. Por tanto, resulta lógico que esta institución demande conocer si las Administraciones públicas tienen identificadas esas zonas y si están poniendo en práctica las herramientas que esa ley les posibilita, o, alternativamente, cuál es su modo de enfrentarse a dichas situaciones.

Del mismo modo, se preguntaba acerca de la vivienda de naturaleza turística, un extendido fenómeno que afecta sin duda a la disponibilidad para el disfrute de una vivienda digna y adecuada, por cuanto contribuye a estrangular su oferta, pero respecto a la cual no parece existir un enfoque común en las políticas públicas, y mucho menos la coordinación entre las relativas a vivienda y ordenación turística.

La respuesta ofrecida a la petición de información efectuada fue debidamente atendida por las Administraciones públicas y, en general, todas han cumplido satisfactoriamente la solicitud efectuada por el Defensor del Pueblo. Únicamente una de ellas, el Ayuntamiento de Palma de Mallorca, no ha proporcionado la información y

tampoco ha justificado la ausencia de respuesta en el momento de cerrar el presente informe.

El artículo 1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, otorga a esta institución la facultad de supervisar la actividad de la Administración; su artículo 9 la de iniciar y proseguir de oficio cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la Administración pública y sus agentes, en relación con los ciudadanos, a la luz de lo dispuesto en el artículo 103.1 de la Constitución, y el respeto debido a los derechos proclamados en su Título primero; su artículo 18 a hacerlo mediante la oportuna investigación sumaria e informal, debiendo dar contestación la Administración concernida en el plazo máximo de quince días; y su artículo 19 el deber de los poderes públicos de auxiliar, con carácter preferente y urgente, al Defensor del Pueblo en sus investigaciones e inspecciones.

La falta de respuesta compromete el sometimiento de este consistorio a reglas tan elementales como las expresadas en el punto primero y tercero del artículo 9 de la Constitución, que establecen la sujeción de la actuación de los poderes públicos a la Constitución y a las leyes, o en el artículo 54 del texto constitucional, que instituye el Defensor del Pueblo como alto comisionado de las Cortes Generales, y le encomienda la supervisión de la actividad de la Administración. Por ello, resulta especialmente necesario que el Ayuntamiento de Palma de Mallorca tenga en cuenta las consideraciones que se efectúan y de cumplimiento a las Recomendaciones que finalmente se adoptan.

Por lo que respecta al contenido de las respuestas remitidas, debe reconocerse que ha sido dispar, observándose diferencias relevantes en torno a ellas, aunque esta institución reconoce que tampoco resultaba sencillo atender la petición de información efectuada, debido a su extensión y al esfuerzo realizado por las Administraciones públicas para atender con celeridad esta petición.

A su vez, el Defensor del Pueblo pudo comprobar la variedad de la información recibida, no únicamente por su contenido, sino también por el modo en que fue presentada, lo que dificultaba el posible contraste entre toda ella. Así, mientras algunas Administraciones públicas hacían una pormenorizada descripción de las políticas que habían seguido, otras remitían información genérica, o remitían solo la información sobre una concreta cuestión.

Por ello, como se puede comprender, se hacía especialmente complejo realizar en el presente informe una exposición de forma individualizada de la política de cada una de las Administraciones públicas a las que se solicitó información, sin caer en una

tediosa descripción de cada una de ellas, que en nada ayudaría a conformar una visión general de las medidas que se vienen adoptando en materia de vivienda.

Ese es el motivo por el que el que no se ha incorporado al documento toda la información ofrecida por las Administraciones públicas de forma completa, sino que, con vistas a facilitar su lectura y comprensión, únicamente se glosan sus elementos esenciales, y, además de forma conjunta entre cada una de los grupos de Administraciones públicas a las que fue remitido el formulario, esto es, el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, las comunidades y ciudades autónomas y los ayuntamientos de las diez capitales de provincias más pobladas de España.

De forma complementaria a este informe, se pueden consultar los distintos documentos que remitieron cada una de las Administraciones públicas en contestación a los cuestionarios que les fueron enviados en el anexo digital, al que se puede acceder desde el presente enlace: anexo digital.

Con todo, la información proporcionada por las Administraciones públicas sí ha sido de utilidad a los efectos del objetivo planteado, y, junto a otras fuentes (empezando por la legislación y la jurisprudencia, y siguiendo por los documentos e informes de instituciones públicas y privadas y la literatura científica), ha sido posible realizar una serie de consideraciones jurídicas que motivan el parecer del Defensor del Pueblo sobre la problemática tratada, deducir un conjunto de conclusiones acerca de los distintos puntos abordados y, con todo ello, poder realizar recomendaciones concretas, como se decía, que puedan mejorar la eficacia del derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada.

Finalmente, hay que señalar que muchas de las consideraciones que aquí se efectúan beben del taller de preparación celebrado en la sede del Defensor del Pueblo en Madrid, previo a las Jornadas de coordinación de las defensorías autonómicas que se celebraron en la Isla de La Palma, en el mes de octubre de 2026. Asimismo, se nutre de las conclusiones que se acordaron en este evento, y así se indica en muchas partes del presente documento.

Si así se advierte es para informar a los lectores de que esas conclusiones y recomendaciones expresan el punto de vista el Defensor del Pueblo, pero no se trata de una perspectiva exclusiva suya, pues coincide con la que poseen en gran medida esas instituciones autonómicas, y que son fruto de su experiencia en la tramitación de las quejas, elaboración de informes y resoluciones que se ha venido adquiriendo sobre un problema social crítico de nuestro tiempo, como es el de acceso a la vivienda.

II

Un derecho y una tarea pública

1 UN DERECHO CONSTITUCIONAL

1.1 RECONOCIMIENTO FORMAL

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 los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la 183ª Asamblea General de las Naciones Unidas, de 10 de diciembre de 1948. Su artículo 25.1 determina 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.

Más recientemente, dentro del Objetivo 11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible aprobados por Naciones Unidas, se establece como primera meta a alcanzar en 2030 «asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales».

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».

En el artículo 34.3, de 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 diciembre de 2024, por vez primera vez desde la creación de la Unión Europea, fue designado un comisario europeo en materia vivienda, y tan solo un año después la Comisión Europea aprobó una comunicación relativa a un Plan Europeo de Vivienda Asequible [COM(2025) 1025 final], que comienza con una contundente declaración:

> 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[22].

En España, como se ha señalado, el artículo 47 de la Constitución establece, dentro del capítulo tercero del Título I, relativo a los principios rectores de la política social y económica, el «derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada».

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 su

[22] Dicho plan se asienta sobre los cuatro pilares esenciales siguientes y establece diez áreas de acción concretas, una de las cuales incluye la aprobación de una norma europea sobre vivienda asequible:

I. Impulsar la oferta de más vivienda, especialmente en aquellas áreas donde existe más demanda, en especial de personas con ingresos más bajos y medios, aprovechando el stock de vivienda existente, y en su caso facilitando nueva construcción de vivienda, pero en todo caso que sea asequible y a la vez sostenible, de calidad, e inclusiva;

II. Movilizar la inversión, incrementándola, pública y privada;

III. Actuar sobre zonas afectadas por una elevada tensión de precios, para tratar de relajarla, mediante el incremento de la oferta de vivienda social e incluso tomar medidas proporcionadas, por ejemplo, respecto a viviendas vacías, las destinadas a alquiler turístico, la especulación de las viviendas.

IV. Apoyar a los colectivos más afectados, entre ellos, las personas sin hogar, la población joven, estudiantes, y trabajadores de servicios públicos, como sanitarios, profesorado o personal de servicios de emergencia.

artículo 53.3, 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, corresponde al legislador determinar las técnicas apropiadas para llevar a cabo el mandato derivado del artículo 47 de la Constitución, con un amplio margen de configuración.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 79/2024, de 21 de mayo, manifiesta lo siguiente, a propósito del mencionado artículo 47 de la Constitución como título competencial estatal habilitante para actuar en esa materia, con relación a su vez con el artículo 149.1.1º:

> que el art. 47 CE no contenga un derecho fundamental ni un título competencial, o que constituya un principio rector de la política social y económica, no es óbice para que al mismo tiempo se despliegue como derecho constitucional, con sus vertientes competenciales (FJ 3).

Siguiendo el texto constitucional, a nivel legislativo ordinario la proclamación como derecho se encuentra tanto en el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana como en la Ley por el derecho a la vivienda, además de en las diversas leyes autonómicas.

En el ámbito estatal, el derecho a la vivienda se corresponde con el de todos los ciudadanos —españoles o extranjeros residentes en España, sean o no oriundos de países de la Unión[23]— 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» (artículo 5.a) del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana).

[23] Marcos Vaquer Caballería señala en *La eficacia y efectividad del derecho a la vivienda en España* (Madrid, Iustel, 2011, p. 15 y ss.) cómo el ámbito subjetivo de aplicación del derecho contenido en el artículo 47 de la Constitución no puede ser reducido a los españoles en sentido estricto, aunque su contenido y alcance pueda depender de su configuración legal y exigir requisitos motivados y proporcionados. Y ello, indica el autor, no solo bajo una interpretación finalista y no literal del precepto constitucional, sino también de conformidad con los compromisos internacionales adoptados por España, entre ellos por su pertenencia a la Unión, y la protección que brinda el artículo 19 del texto constitucional a todos los extranjeros residentes respecto a todos los derechos constitucionales. Se remite a la Sentencia del Tribunal Constitucional 107/1984, de 23 de noviembre.

Por su parte, el título de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, es de por sí significativo —ley por el derecho a la vivienda—, como la declaración de cuál es su objeto, en el artículo 1.1:

> Esta ley tiene por objeto regular, en el ámbito de competencias del Estado, las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con la vivienda y, en particular, el derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada y al disfrute de la misma en condiciones asequibles, atendiendo al cumplimiento de lo dispuesto en los instrumentos internacionales ratificados por España.

1.2 OBJETO DEL DERECHO

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

El objeto del derecho protegido por el artículo 47 de la Constitución, y en los textos internacionales y europeos de derechos humanos, es la vivienda como bien de uso, concretamente de un inmueble destinado a residencia habitual.

La vivienda es un bien de primera necesidad, una necesidad básica compartida por todas las personas a la que el derecho da respuesta: la de contar con un hogar en la que poder guarecerse, descansar, tener intimidad y desarrollar el proyecto de vida personal y familiar.

Por ello, el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada es condición esencial para la calidad de vida y el bienestar social e incide en el pleno disfrute de otros derechos constitucionales, como los relativos a la integridad física y moral (artículo 15 de la Constitución), a la intimidad personal y familiar (artículo 18), a la protección de la salud (artículo 43) y a un medio ambiente adecuado (artículo 45).

La tenencia de una vivienda constituye, además, un factor de protección frente a las situaciones de carencia de recursos económicos suficientes, y resulta así decisiva para la prevención de situaciones de vulnerabilidad económica y exclusión social.

Por este motivo, la vivienda debe ser asequible desde la perspectiva económica, lo que supone a un precio adecuado y suficiente para permitir que las personas puedan desarrollar su vida en condiciones de normalidad, sin invertir su esfuerzo económico en ella hasta un punto tal que afecte a su calidad de vida, en el sentido de tener que privarse de otros derechos también protegidos constitucionalmente[24].

[24] El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas sostuvo en su Observación General núm. 4 (1991), relativa al derecho a una vivienda adecuada, que «los

De este modo, el derecho a una vivienda digna y adecuada cumple una relevante función social, incide en el pleno disfrute de otros derechos constitucionales y conecta directamente con los valores constitucionales de dignidad de la persona y libre desarrollo de la personalidad.

La Comisión Europea, en el reciente Plan Europeo de Vivienda Asequible (diciembre de 2025), declara lo siguiente:

> 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.

Esta concepción del derecho puede encontrarse, asimismo, en el pronunciamiento del 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 lo siguiente:

> 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).

Y en el reciente Plan Estatal de Vivienda 2026-2030, aprobado por el Real Decreto 326/2026, de 22 de abril, asume 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 lo siguiente:

> 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.

---

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».

Igualmente, el Informe del Relator Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada de Naciones Unidas, en su documento sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, expuso 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.

> 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 período 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.

De este modo, el artículo 47 de la Constitución trata de garantizar que los poderes públicos desarrollen políticas adecuadas para que los ciudadanos accedan a una vivienda. Pero no solo eso, puesto que en realidad el precepto hace alusión al disfrute de esa vivienda y, por tanto, a que se mantenga en el tiempo. Y esto no de cualquier modo, sino tanto en condiciones objetivas físicas de dignidad y adecuación y asequibilidad, como subjetivas, esto es, que las personas que en ellas residen no sean inquietadas o sometidas a violencia alguna que puedan obstaculizar ese disfrute[25].

La vivienda se disfruta, además, en un determinado entorno, conectando de ese modo con el derecho a disfrutar de un medio ambiente urbano o rural sostenible, habitable y saludable, con la posibilidad de hacerlo vinculado a servicios esenciales, no solo relativos al propio bien que constituye la vivienda (agua, gas, electricidad, comunicaciones), sino también a los servicios dotacionales igualmente de primera necesidad, como la educación, la sanidad, los servicios asistenciales o los culturales.

Esta conceptualización se muestra en el preámbulo de la Ley 12/2023, cuando afirma lo siguiente:

> 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).

Por ese motivo, dada la relevancia de la vivienda para la eficacia de otros bienes jurídicos protegidos constitucionalmente, y la interdependencia mutua, parece fácil convenir que la Constitución exige una actuación positiva estatal, puesto que así lo manda la cláusula de Estado Social, al ordenar remover todas las trabas que dificultan

[25] Marcos Vaquer Caballería, *ob. cit.*, pp. 73 y ss.

la plena libertad de las personas (artículo 1.1 en relación con el artículo 9.2 de la Constitución).

Por otro lado, la vivienda que constituye el objeto del derecho debe reunir determinadas características físicas necesarias, puesto que no puede confundirse vivienda y alojamiento, y que cabe desarrollarse en múltiples lugares, pero no necesariamente en una edificación[26]. La vivienda debe ser, así, digna, adecuada y asequible, según concreta el artículo 1 de la mencionada ley.

Dignidad, adecuación y asequibilidad de la vivienda

Según establece la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, 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. Solo de ese modo puede servir al fin que la caracteriza: albergar a personas, familias y unidades de convivencia, pero que puedan ejercer el derecho fundamental a la intimidad personal y familiar[27].

Así, el Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales considera que la vivienda es más que un techo y cuatro paredes[28]. El Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ONU-Habitat) estima que para ser adecuada una vivienda debe reunir como mínimo los siguientes requisitos:

- seguridad de la tenencia, esto es, la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no cuentan con cierta medida de seguridad que les garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas;
- disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura, lo que implica que la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no tienen agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la

[26] Marcos Vaquer Caballería, *ob. cit.*, p. 27.

[27] Marcos Vaquer Caballería, *ibid*, p. 28.

[28] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General Nº 4 (1991), sobre el derecho a una vivienda adecuada, y Observación General Nº 7 (1997), sobre desalojos forzosos.

calefacción y el alumbrado, y conservación de alimentos o eliminación de residuos;

- asequibilidad, de modo que su costo puede poner en peligro o dificultar el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes;
- habitabilidad, que exige seguridad física y espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales;
- accesibilidad, lo que no sucede si no se toman en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados;
- ubicación, debiendo ofrecer acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, ni estar ubicada en zonas contaminadas o peligrosas;
- adecuación cultural, en el sentido de que la vivienda no es adecuada si no toma en cuenta y respeta la expresión de la identidad cultural[29].

Estas nociones se recogen en el artículo 3 c) de la Ley por el derecho a la vivienda, que define (completando lo dispuesto en el vigente artículo 5.a) del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana), 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 sus demás características, 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.

También, el artículo 2 de la dicha ley asigna como finalidad específica de las políticas públicas la siguiente

> Asegurar la habitabilidad de las viviendas, entendida como el conjunto de los requisitos mínimos de calidad, funcionalidad y accesibilidad universal que, atendiendo a la normativa aplicable, deben cumplir las mismas para garantizar la dignidad y la salud de las personas, para satisfacer sus necesidades de habitación en las diferentes etapas de su vida, con especial atención a las necesidades de los menores, para quienes la vivienda constituye además un espacio fundamental de desarrollo, seguridad y cobijo, y como base para el efectivo ejercicio de derechos y libertades.

[29] Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ONU-Habitat), *Folleto informativo* núm. 21 (Rev.1): *El derecho humano a una vivienda adecuada*, 2009, pp. 3-4.

Lo que esa ley 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 si esta responde 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.

Esas condiciones no deben ser contempladas, además, en términos estáticos, sino dinámicamente, esto es, prolongarse en el tiempo, lo que supone incorporar en la dimensión objetiva del derecho de acceso y disfrute de la vivienda la necesidad de que se desarrollen políticas públicas dirigidas a la conservación, rehabilitación y adaptación del parque de viviendas al entorno urbano. Esto, a su vez, irá modificándose continuamente, en atención a políticas específicas no necesariamente de vivienda, sino relativas al suelo, su ocupación y, en general, de carácter o naturaleza urbanística.

Se entiende así que la ley incorpore también entre los fines de las políticas públicas de vivienda, el siguiente aspecto

> Impulsar la rehabilitación y mejora de las viviendas existentes, tanto en el parque privado como en los públicos, a través de programas y medidas en materia de sostenibilidad, eficiencia energética y utilización de energías renovables, habitabilidad, accesibilidad universal, conservación, mejora de la seguridad de utilización y digitalización, favoreciendo enfoques integrales y contemplando de forma específica las características de la vivienda en el medio rural (artículo 2.g).

1.3 LA VIVIENDA Y LA PROPIEDAD: DOS DERECHOS DISTINTOS Y COMPLEMENTARIOS

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 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.

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 este 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 posible.

Así, mientras el artículo 33 de la Constitución se configura como un derecho clásico de libertad, aunque su ejercicio individual sea en comunidad (de ahí su función social), el derecho reconocido en el artículo 47 es un derecho de prestación. No obstante, aunque esta es el sentido de su contenido principal, también apareja un espacio de libertad, en el sentido de garantizar una posesión pacífica para su uso privativo[30].

El derecho a la vivienda es, por tanto, distinto del derecho de propiedad sobre un inmueble, pudiendo concurrir titulares distintos sobre el mismo bien físico, aunque el objeto de protección no sea coincidente, y entre ellos puedan condicionarse recíprocamente, tal y como ha establecido el Tribunal Constitucional, al considerar que el artículo 47 de la Constitución 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[31].

Esa conexión se muestra también en el preámbulo de la Ley por el derecho a la vivienda, en el que, tras afirmar la existente con derechos fundamentales como el derecho a la intimidad, el disfrute del medio ambiente, o la salud, como anteriormente se ha referido, señala lo siguiente:

> 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

[30] Marcos Vaquer Caballería, *ob. cit.*, p. 31.

[31] STC 89/1994, FJ 5; 79/2024, FJ 9, y 26/2025, FJ 5.

> 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.

Conceptualmente, sobre la vivienda concurre un doble estatuto, el del derecho de propiedad sobre la que se asienta (artículo 33 de la Constitución) y el derecho a su disfrute (artículo 47). Por tal motivo, el ámbito objetivo de este segundo no es la vivienda como bien económico, como bien de inversión, sino como derecho de uso de un espacio en el que desarrollar las personas una calidad de vida digna, para lo cual debe gozar de determinadas características, entre ellas de adecuación y asequibilidad, y situarse en un entorno igualmente adecuado[32].

No obstante, la función social que la ley atribuye al derecho a la vivienda conecta necesariamente con la de aquel derecho, hasta el punto de suponer una deducción del mismo, desde su reconocimiento por la propia ley (artículo 7).

El derecho de propiedad, como es sobradamente conocido, ya no constituye un bien de dominio privado que su propietario puede usar y disponer sin más límites que los establecidos en las leyes (artículo 348 del Código Civil), sino un bien ordenado normativamente en aras del interés general. Tratándose de la propiedad inmobiliaria es, además, puramente estatutaria, esto es, el haz de facultades y deberes que comprende se determina normativamente de forma proporcionada, configurando así su vertiente institucional y respetando su contenido esencial.

El derecho al disfrute de la vivienda digna y adecuada viene a yuxtaponerse sobre dicho derecho estatutario de propiedad inmobiliaria, configurándose un estatuto jurídico en lo relativo exclusivamente a ese contenido que comprende derechos y obligaciones con incidencia en la titularidad demanial, pero cuyo cometido es ordenar y satisfacer las necesidades básicas de alojamiento de las personas, familias y unidades de convivencia.

Esa conexión entre uno y otro derecho puede ser observada en la propia ley desde su inicio, cuando el artículo 1.2 identifica que también constituye su objeto:

> […] la regulación del contenido básico del derecho de propiedad de la vivienda en relación con su función social, que incluye el deber de destinar la misma al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico, en el marco de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, así como de mantener,

[32] Marcos Vaquer Caballería (*ob. cit.*, p. 21) señala la particularidad del empleo del término vivienda en nuestro ordenamiento, en lugar de optar por términos asociados más bien al alojamiento o uso, como sucede en el resto de países e incluso comunidades autónomas con lenguas romances, por tanto, que proceden del latín (habitare): 'habitatge' (catalán), 'habitaçaõ' (portugués), 'habitation' (francés), 'abitazione' (italiano).

> conservar y rehabilitar la vivienda, atribuyendo a los poderes públicos la función de asegurar su adecuado cumplimiento, en el ámbito de sus respectivas competencias, a través de la aplicación de las medidas que legalmente procedan.

Por esa razón, también el artículo 2 atribuye como finalidad de las políticas públicas en materia de vivienda lo siguiente:

> Proteger la estabilidad y la seguridad jurídica en la propiedad, uso y disfrute de la vivienda, con especial atención a las personas y hogares en situación o riesgo de vulnerabilidad, y específicamente a familias, hogares y unidades de convivencia con menores a cargo, a través de medidas efectivas en materia de vivienda y asegurando la debida coordinación con medidas complementarias de atención social, formación, empleo y otras acciones de acompañamiento.

El precepto podría haber optado por referirse únicamente al uso y disfrute de la vivienda, puesto que tal es el cometido de la ley, pero el legislador, consciente de su inescindible ligazón con el derecho de propiedad inmobiliaria, hasta el punto de incidir decisivamente en la disponibilidad de uso de las viviendas, no podía dejar de contemplar cómo parte de esas políticas públicas garantizar la estabilidad y seguridad jurídica de la propiedad.

2 EL CONTENIDO DEL DERECHO: LA VIVIENDA COMO TAREA PÚBLICA

2.1 UNA ACTUACIÓN PÚBLICA POSITIVA

El reconocimiento del derecho a la vivienda digna y adecuada contemplado tanto en la Ley por el derecho a la vivienda como en el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana no aparece, sin embargo, anudado 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.

La configuración constitucional y el desarrollo normativo que ha tenido el derecho a la vivienda digna y adecuada distan de lo que ocurre con derechos como el de educación (artículo 27) o salud (artículo 43), respecto a los que se efectúa un mandato de servicio público y prestacional, mientras que en aquel únicamente ordena promover las condiciones necesarias para satisfacerlo (artículo 47 de la Constitución)[33].

De hecho, el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana 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

[33] Marcos Vaquer Caballería, *ob. cit.*, p. 30.

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.

Aunque el derecho a la vivienda está reconocido formalmente y su contenido puede identificarse con el de acceso y disfrute de aquella en condiciones asequibles, el Tribunal Constitucional ha afirmado reiteradamente que formalmente ese precepto no reconoce un derecho fundamental a la vivienda, al igual que no constituye un título competencial autónomo en favor del Estado, sino que enuncia, como consecuencia de su ubicación constitucional, un mandato o directriz que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos en el ejercicio de sus respectivas competencias[34].

Sin embargo, dicha afirmación no implica una falta de contenido, pues sin perjuicio de que pueda afirmarse que el derecho subjetivo a la vivienda está aún en construcción, necesariamente debe existir unas políticas públicas específicas para garantizar a todos el acceso y disfrute a ese bien jurídico[35]. De este modo, corresponde al legislador establecer las medidas precisas para hacer efectiva la previsión constitucional, respetando el contenido que puede desprenderse de ella, esto es, que las Administraciones públicas —dentro de su respectiva esfera competencial— deben impulsar y gestionar las políticas públicas necesarias para hacer efectivo ese derecho de disfrute de una vivienda digna y adecuada.

La Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, define el término Política pública del modo siguiente: «Es el conjunto de actuaciones dirigidas a la satisfacción del interés general o a la solución de un problema o necesidad públicos, en cualquiera de sus formas de despliegue en normas, estrategias, planes, programas, medidas, o cualquier otra denominación equivalente».

Pues bien, para que la ciudadanía acceda y disfrute a una vivienda digna y adecuada, es especialmente acuciante que las Administraciones públicas desarrollen todo el esfuerzo legalmente exigible para hacer efectivo ese derecho, pues un déficit de eficacia como el que existe en la actualidad, supone un auténtico obstáculo que dificulta la plena libertad y la igualdad de las personas en sociedad, y, sin duda, el libre desarrollo

[34] SSTC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2; 32/2019, de 28 de febrero, FJ 6, y 79/2024, de 21 de mayo, FJ 3, con cita de otras muchas.

[35] En este sentido, reconocen la existencia de un auténtico derecho subjetivo a la vivienda, con obligaciones de resultado, la Ley del País Vasco 3/2015, de 18 de junio, de vivienda, las leyes 8/2004, de 20 de octubre, de la Vivienda de la Comunitat Valenciana y 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana.

de su personalidad y su dignidad personal (artículo 9.2 en relación con el artículo 10.1 de la Constitución).

Ese esfuerzo que la Constitución demanda de las Administraciones públicas se determina posteriormente en la normativa reguladora de la vivienda y se concreta mediante las políticas públicas dirigidas al cumplimiento de dicho marco legal. Por tal motivo, la ausencia de dichas políticas constituye en última instancia un incumplimiento constitucionalmente no asumible.

De este modo, el artículo 7 de la Ley de derecho a la vivienda, 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.

Así, 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 de la Constitución, en el sentido de 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 esa 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 ella y de acuerdo con la legislación y normativa vigente en materia de vivienda.

Por tanto, la ley no atribuye un contenido objetivo concreto e individualizado a los ciudadanos respecto a la vivienda, sino que, en primer lugar, concibe a la vivienda en sí misma, como un bien que debe ser objeto de preservación, de conservación y de protección, precisamente para que esa finalidad de disfrute pueda ser atendida.

En segundo lugar, dada esa función social de la vivienda, ese precepto predetermina la obligada actuación de las Administraciones públicas en esa materia, con la finalidad de favorecer su disfrute por todos ellos, en especial por concretos colectivos.

Este nexo entre el derecho a disfrutar de una vivienda y la misión atribuida a las Administraciones públicas, conlleva la implícita consideración de que se trata de un bien jurídico con relevancia para el interés general y, consecuentemente, que la previsión de una actuación positiva obligatoria por las Administraciones públicas esté plenamente alineada con la misión que les reserva el artículo 103 de la Constitución, aunque sin

duda pueda estar limitada por la disponibilidad de recursos presupuestarios, y su utilización eficiente y eficaz (artículo 31.2).

Para la consecución de la finalidad de disfrute atribuida a la vivienda, el artículo 7 de la Ley por el derecho a la vivienda contempla algunas herramientas al servicio de las Administraciones públicas, a utilizar dentro de su respectiva esfera de competencias.

Entre ellas destaca la necesaria previsión de un estatuto de derechos y deberes asociados a ese derecho, cualquiera que sea la calidad en que se haga, y que indudablemente va a ser tangencial con el estatuto de la propiedad inmobiliaria, con el que debe ser coherente, pero con el que no puede identificarse, como ya se ha indicado previamente, debiendo ser necesariamente cohonestados los regímenes que se instituyan.

La relevancia para el interés general de la vivienda acarrea, además, obligaciones positivas sobre las Administraciones públicas en su conjunto, que completan en sí mismas la propia configuración del derecho al disfrute sobre ella. Puede afirmarse por este motivo que existe una necesaria tarea pública de actuación positiva por parte de las Administraciones públicas para garantizar la eficacia del derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada.

Existe así una inescindible conexión entre la contemplación del disfrute de una vivienda digna y adecuada como un derecho, y las obligaciones que conlleva para las Administraciones públicas, hasta un extremo tal, que de omitirse aquellas, conllevaría un manifiesto déficit para la eficacia de ese derecho.

Ambas perspectivas están claramente conectadas en el artículo 8 de la ley, cuando dispone que todos los ciudadanos tienen los siguientes derechos:

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.

Atendiendo al contenido de ese precepto, el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada conlleva, sin duda, la aprobación de un régimen legal de tenencia. Esto conecta con el referido estatuto jurídico individual, pero, además, indica que las Administraciones públicas desarrollen programas públicos de vivienda, prestaciones, ayudas y recursos públicos para el acceso a ella, en función de la situación social y económica, circunstancias personales y familiares, en particular dirigidas a personas y familias en situación de vulnerabilidad. Igualmente conlleva la existencia de registros de demandantes de vivienda protegida, el acceso a la información disponible sobre todos esos instrumentos, la participación en ellos, y la regulación de solicitud de la inscripción en esos registros de demandantes.

El hecho de que la ley contemple en desarrollo del derecho a disfrutar de un vivienda digna y adecuada conlleva, a su vez, el de acceso a la información de que dispongan las Administraciones públicas, solicitar la inscripción en los registros de demandantes de vivienda o a participar en los programas públicos de vivienda, y la obligación para las Administraciones públicas de disponer de esa información, crear registros de demandantes de vivienda o de generar programas públicos de vivienda.

Pero, además, esas obligaciones se vaciarían de contenido si no existiera un parque de vivienda social y protegida que constituyera el objeto de todos esos programas y, en general, recursos públicos dirigidos a atender las necesidades de vivienda, sin los cuales perdería efectividad este derecho.

Ahora bien, 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 de vivienda o en el caso de las ayudas económicas a la disponibilidad presupuestaria asignada a cada convocatoria.

Los artículos 7 y 8 de la ley avanzan en el contenido y garantía del derecho a la vivienda, a través del establecimiento de una serie de obligaciones de medios para las

administraciones competentes (promover las condiciones necesarias mediante la articulación de los mecanismos efectivos), pero que no son de resultado ni mucho menos de provisión inmediata de ese bien.

Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo, de 15 de febrero de 2022, sala de lo contencioso-administrativo:

> 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.

De este modo, la exigencia ante los tribunales del derecho a la vivienda, 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.

Por ejemplo, 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 su adjudicación, 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 forma alineada con lo previsto en la legislación estatal, alguna ley autonómica ha desarrollado la indicada obligación (u obligaciones) de medios prevista en la ley.

Así, la Ley 5/2025, de 16 de diciembre, de Vivienda de Andalucía, 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.

La obligación de promover las condiciones necesarias para el acceso a la vivienda deja de configurarse como un mandato genérico para convertirse en una exigencia estructurada, territorializada y susceptible de control en términos de calidad y 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.

Por otro lado, la voluntad legislativa de por el momento dos comunidades autónomas ha sido el reconocimiento de un auténtico derecho subjetivo a la vivienda, más allá de posibilitar la participación o utilización por los ciudadanos en los programas públicos previstos de vivienda protegida. Esto es, no se trata únicamente de garantizar que una persona pueda inscribirse en un registro público de demandantes de vivienda protegida, o participar en el procedimiento de adjudicación que pueda establecerse, sino que, en ausencia de una vivienda disponible asequible, las personas tienen reconocido por ley su derecho a obtener una prestación sustitutoria que les ayude a encontrar una vivienda en el mercado libre.

Es el caso de la Ley vasca 3/2015, de 18 de junio, de vivienda, que, en desarrollo y cumplimiento del mandato previsto en el artículo 47 de la Constitución, 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 esa comunidad autónoma.

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.

Pues bien, esa 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 una vivienda digna y adecuada para las personas con vecindad administrativa en cualquier municipio (artículo 7).

Y aun cuando su satisfacción puede realizarse a través de todos los modos legales al alcance de la Administración, esa ley, con preferencia por el alquiler como la forma más adecuada y más justa de resolverlo, el Decreto 147/2023, de 10 de octubre, concreta dos modalidades de satisfacción del derecho: la adjudicación de una vivienda o alojamiento dotacional en alquiler y, subsidiariamente, una prestación económica de vivienda.

Además, como garantía de ese derecho, el decreto 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 del derecho; 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. Se trata de una previsión inédita en la legislación española hasta el momento de la publicación de ese decreto.

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 Comunitat 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 de esa comunidad, 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.

2.2 CARACTERIZACIÓN DE ALGUNAS POLÍTICAS DE VIVIENDA COMO SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL

La tarea pública instituida legalmente para garantizar la eficacia del derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada se manifiesta, como se ha visto, en una serie de obligaciones para las Administraciones públicas instituidas en el artículo 8 de la Ley por el derecho a la vivienda, que deben tomar forma en las políticas públicas que desarrollan en esa materia.

En este sentido, debe llamarse la atención sobre la caracterización de las actuaciones en que se concretan algunas de esas políticas como servicios de interés general por el artículo 4.1 de la ley en los siguientes términos:

> A los efectos de la orientación de la financiación pública, tienen la consideración de servicios de interés general, como elementos clave de la cohesión económica, social y territorial, los determinados por las

administraciones competentes en la materia, y en el ámbito de competencia estatal o de colaboración del Estado con las demás administraciones:

a) El desarrollo de las actuaciones necesarias para la creación, ampliación, conservación y mejora del parque público de vivienda, por parte de las Administraciones públicas competentes y sus entes instrumentales o dependientes, así como su gestión para asegurar su utilización efectiva en condiciones asequibles, tal y como se definen en el artículo anterior o en la normativa autonómica correspondiente.

b) Las actividades, públicas o privadas, cuyo fin sea la construcción o rehabilitación de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública que fije un precio máximo de venta y alquiler, con destino a las personas u hogares que reúnan los requisitos preestablecidos en base a criterios objetivos que definan su situación económica y social.

c) El desarrollo de las actuaciones necesarias por parte de las Administraciones públicas competentes y sus entes instrumentales o dependientes, encaminadas a promover la mejora de las condiciones de habitabilidad, de accesibilidad o de eficiencia energética de los edificios de viviendas, de titularidad pública y privada.

Esa caracterización como servicios de interés general de algunas actuaciones o actividades constituye uno de los pilares sobre el que se alza el esquema de actuación de las Administraciones públicas en el sector de la vivienda. Es así una de las herramientas clave establecidas por el legislador para tratar de garantizar, o al menos aumentar, la eficacia del derecho instituido en el artículo 47 de la Constitución. Por tal motivo, esta noción no puede ser ignorada, y por ello resulta fundamental entenderla jurídicamente y comprender sus efectos prácticos, puesto que las Administraciones públicas podrán disponer de ella para desarrollarla en el marco de sus respectivas competencias.

La noción de servicios de interés general proviene del Derecho europeo, que los considera un valor común de la Unión Europea en la medida en que contribuyen a promover la cohesión social y territorial, cuya promoción a su vez constituye una de las finalidades perseguidas por la propia organización común europea (artículo 14 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en relación con el artículo 3.3. de la Tratado de la Unión Europea)[36]. De este modo, desde el propio derecho originario

[36] Artículo 3.3. del TFUE indica que: «La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros». Por su parte, el artículo 14 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea afirma lo siguiente: «Sin perjuicio del artículo 4 del Tratado de la Unión Europea y de los artículos 93, 106 y 107 del presente Tratado, y a la vista del lugar que los servicios de interés económico general ocupan entre los valores comunes de la Unión, así como de su papel en la promoción de la cohesión social y territorial, la Unión y los Estados miembros, con arreglo a sus competencias respectivas y en el ámbito de aplicación de

europeo se traza una línea continua entre un objetivo común (la promoción de la cohesión social y territorial) y un instrumento específico (los servicios de interés general), que se califican por tal motivo como un valor común de la propia Unión.

La calificación como servicios de interés general la reciben actividades que resultan esenciales para la ciudadanía, para que tenga una digna calidad de vida, cuya prestación no está garantizada plenamente bajo un régimen de mercado o competencia. Es el caso de la sanidad, la educación, o los servicios de comunicaciones electrónicas y energéticos. Por ejemplo, allí donde el mercado no alcance a garantizarlos, y puesto que se trata de servicios del todo necesario para el desarrollo vital, los estados miembros pueden establecer un régimen jurídico de servicios de interés general que suponga la imposición de obligaciones de servicio público a los prestadores privados, o incluso atribuirles derechos especiales o exclusivos.

A tal efecto, debe tenerse en cuenta que el propio Derecho originario europeo prohíbe toda ayuda pública económica por la distorsión que supone para el mercado interior y el libre mercado (artículo 107 y siguientes del mencionado Tratado de la Unión Europea TFUE)[37]. Únicamente son admisibles las ayudas expresamente permitidas por el propio Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea o las que puedan autorizarse, encontrándose entre aquellas, precisamente, los servicios calificados de interés general. Por tal razón, el artículo 106 del tratado afirma contundentemente:

> 2. Las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan el carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas a las normas de los Tratados, en especial a las normas sobre competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada […].

Por tanto, el propio tratado admite el establecimiento de regímenes especiales de servicios de interés general que comprendan el establecimiento de medidas jurídicas favorables, como ayudas públicas o beneficios fiscales, siempre y cuando tengan por objetivo y presupuesto favorecer la consecución de un objetivo de interés público, que no se alcanzaría si esos incentivos no existieran.

---

los Tratados, velarán por que dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones, en particular económicas y financieras, que les permitan cumplir su cometido».

[37] Artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: «1. Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones».

Indica así la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior indica: «A los efectos de la presente Directiva, y sin perjuicio del artículo [16 TFUE], los servicios solo pueden considerarse servicios de interés económico general si se prestan en ejecución de una tarea especial de interés público confiada al prestador por el Estado miembro en cuestión» (Considerando 70).

El Derecho europeo no establece cuáles son esos servicios de interés general, dejando libertad a los países miembros para caracterizar como tales los que entienda oportunos. Así, la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «Un marco de calidad para los servicios de interés general en Europa» (COM (2011) 900 final), indica que «son aquellos que las autoridades públicas de los Estados miembros clasifican como de interés general y que, por lo tanto, están sujetos a obligaciones específicas de servicio público (OSP)»[38].

[38] Entre otras muchas resoluciones, la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 7 de noviembre de 2018 (Comisión Europea contra Hungría, C-171/17), indica lo siguiente:

> 48. En virtud del artículo 1 del Protocolo núm. 26 sobre los Servicios de Interés General, los Estados miembros disponen de una amplia capacidad de discreción para prestar, encargar y organizar los SIEG [Servicios de Interés Económico General] lo más cercanos posible a las necesidades de los usuarios.
>
> 49. Así, los Estados miembros están facultados, dentro del respeto del Derecho de la Unión, para definir el alcance y la organización de sus SIEG teniendo especialmente en cuenta objetivos propios de su política nacional. A este respecto, los Estados miembros disponen de una amplia facultad de apreciación que la Comisión solo puede poner en entredicho en caso de error manifiesto (sentencia de 20 de diciembre de 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco y otros/Comisión, C-66/16 P a C-69/16 P, EU:C:2017:999, apartados 69 y 70).
>
> 50. En particular, en el marco de la Directiva 2006/123, esta facultad de apreciación ha sido reafirmada por el legislador de la Unión en su artículo 1, apartado 3, párrafo segundo, que establece que esta no afecta a la libertad de los Estados miembros de definir, de conformidad con la legislación de la Unión, lo que consideran SIEG, cómo deben organizarse y financiarse dichos servicios con arreglo a las normas sobre las ayudas públicas y a qué obligaciones específicas deben supeditarse.
>
> 51. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, un servicio puede tener un interés económico general cuando ese interés posee características específicas respecto al de otras actividades económicas (véanse, en este sentido, las sentencias de 10 de diciembre de 1991, Merci convenzionali porto di Genova, C-179/90, EU:C:1991:464, apartado 27; de 18 de junio de 1998, Corsica Ferries France, C-266/96, EU:C:1998:306, apartado 45; de 23 de mayo de 2000, Sydhavnens Sten & Grus, C-209/98, EU:C:2000:279, apartado 75, y de 3 de marzo de 2011, AG2R Prévoyance, C-437/09, EU:C:2011:112, apartados 71 y 72).
>
> 52. Además, el considerando 70 de la Directiva 2006/123 precisa que, para poder ser calificado de SIEG, el servicio ha de prestarse en ejecución de una tarea especial de interés público confiada al prestador por el Estado miembro en cuestión.

Lo dicho hasta el momento hace presumir la fuerza que puede imprimir a las políticas públicas en materia de vivienda que la Ley por el derecho a la vivienda haya calificado a determinadas actividades del sector como servicios de interés general[39].

En este sentido, la cláusula legitimadora para intervenir en el sector de la vivienda procede no solo del reconocimiento y mandato que integran el artículo 47 de la Constitución, sino también, en general, de la supeditación de la riqueza al interés general (artículo 128), la posibilidad de intervenir en todos los sectores económicos (artículo 131) y de la función social de la libertad de empresa (artículo 38).

Ahora bien, la consideración como servicios de interés general por el artículo 4 de la Ley 12/2023 a determinadas actividades puede suponer que, si ese derecho no está garantizado, al constituir en sí mismo un objetivo de interés público, las Administraciones públicas pueden optar, de acuerdo con sus competencias, por establecer un régimen jurídico específico para alcanzar aquel y, en este sentido, por ejemplo, legitimar la promoción directa de vivienda o incentivar su producción mediante regímenes jurídicos favorables a los promotores, sin que eso tenga por qué suponer un restricción prohibida del derecho de la competencia. Por tal motivo, el artículo 4.2 de la citada ley señala que, sin perjuicio de su consideración como servicios de interés general, los anteriores servicios «podrán ser ejecutados de manera directa por las Administraciones públicas o sus entes instrumentales o dependientes, o bien, podrán realizarse a través de acuerdos con los propietarios, con las entidades legalmente constituidas del tercer sector y de la economía social, o a través de diferentes fórmulas de colaboración público-privada, en cumplimiento del marco legal vigente atendiendo a la naturaleza de la colaboración».

No corresponde al Defensor del Pueblo señalar mediante qué instrumentos concretos deben vehiculizar las Administraciones públicas la caracterización como servicios de interés general de determinadas actividades, ni indicar cuáles deben ser a su vez consideradas servicios de interés general económicos o no económicos, y que conlleva en este segundo caso que directamente no se apliquen las normas sobre competencia[40]. Corresponde a las Administraciones públicas efectuar ese esfuerzo, y más teniendo en consideración la experiencia contrastada respecto a la aplicación del

[39] Ver al respecto Marcos Vaquer Caballería, *ob. cit.*, pp. 114 y ss.

[40] En este sentido, Juli Ponce Solé y Aleix Canals Compan señalan que la valoración debe efectuarse caso por caso, y tratándose de vivienda protegida debe ser caracterizada siempre como servicio de interés general no económico, dado que va dirigida a personas con dificultades para acceder a una a precio de mercado. Ver su artículo «Vivienda social como servicio de interés general en el derecho de la Unión Europea y en la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derechos a la vivienda», en Matilde Cuena Casas y Julio Tejedor Bielsa (dirs.), *Tratado de Derecho de la Vivienda*, Madrid, BOE, 2025, vol. 3.

derecho de la competencia en el sector de la vivienda. Así, relata Francisco Rodríguez Fernández en su trabajo publicado por Funcas, que se ha venido referenciando:

> el caso de los Países Bajos ilustra los riesgos de un modelo diferente. Con el mayor parque proporcional de vivienda social de Europa —históricamente por encima del 30 %—, el país se vio obligado en 2015 a restringir el acceso a las corporaciones de vivienda social (*woningcorporaties*) por una resolución de la UE que interpretó las subvenciones como ayudas de Estado prohibidas. El resultado fue una «residualización forzada»: el parque social se concentró en los hogares de menor renta, las listas de espera en Ámsterdam se alargaron hasta los 8-15 años, y el mercado privado de alquiler se disparó más de un 65 % entre 2015 y 2023[41].

Ahora bien, puesto que este apartado tiene por objeto expresar y reivindicar el derecho constitucional a una vivienda digna, adecuada y asequible, la caracterización como servicios de interés general de algunas de sus actividades por la ley, adquiere máxima relevancia en la medida que afina la tarea pública constitucional encomendada a las Administraciones públicas dirigida a aumentar su eficacia.

2.3 LA DISTRIBUCIÓN ENTRE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE LA TAREA PÚBLICA SOBRE VIVIENDA

La tarea pública que corresponde a las Administraciones públicas desarrollar para garantizar el derecho de acceso y disfrute de una vivienda digna y adecuada debe distribuirse entre ellas en atención al orden constitucional de competencias en esa materia entre el Estado y las comunidades autónomas.

En efecto, 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.

El Tribunal Constitucional indica que el artículo 148.1.3.ª de la Constitución 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». Dado que todas las comunidades autónomas tienen asumidas en sus Estatutos de Autonomía, sin excepción, las competencias en materia

[41] Francisco Rodríguez Fernández, «Políticas de vivienda en Europa: efectos a largo plazo y lecciones para España», en *Cuadernos de Información Económica*, Funcas, núm. 311, marzo-abril 2026 p. 6.

de vivienda, les corresponde su ejercicio en lo relativo a las políticas de acceso a la vivienda y la configuración legal del artículo 47 de la Constitución.

En palabras del Tribunal Constitucional, esas competencias permiten a las comunidades autónomas «desarrollar una política propia en dicha materia, incluido el fomento y promoción de la construcción de viviendas, que es, en buena medida, el tipo de actuaciones públicas mediante las que se concreta el desarrollo de aquella política»[42].

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 de la Constitución), 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 mencionado artículo y actuar en la ordenación del suelo, según el artículo 149.1.13.ª, que le atribuye la competencia relativa a las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica. Asimismo, puede repercutir 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).

Señala en ese sentido el Tribunal Constitucional (STC 79/2024, de 21 de mayo, FJ 3):

> Desde la STC 152/1988, de 20 de julio, que avaló la competencia estatal para aprobar planes de vivienda al amparo del art. 149.1.13 CE, ha quedado claro que el mismo «es también aplicable al sector de la vivienda […] dada su muy estrecha relación con la política económica general, en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico y, en especial, como elemento generador de empleo» (FJ 2). Ha sido, por ello, un título competencial de invocación constante en el control de la legislación autonómica sobre vivienda, dado que «es un subsector importante de la economía, admitiéndose como constitucionalmente legítimo que, aun cuando la competencia en materia de vivienda corresponda a las comunidades autónomas, el Estado señale, si lo considera necesario, ciertas líneas directrices de la ordenación de este segmento de la economía» (STC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 17, con cita de otras muchas).
>
> Este título permite definir «la extensión de la intervención pública de protección de personas en situación de vulnerabilidad que considera compatible con el adecuado funcionamiento del mercado hipotecario y, a la vez, […] impide que las comunidades autónomas en ejercicio de sus

[42] STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2; 59/1995, FJ 3; 37/2022, FJ 4 a) y 79/2024, FJ 3.

> competencias propias adopten disposiciones que, con este mismo propósito de tutela, afecten de un modo más intenso a dicho mercado» (SSTC 93/2015, FJ 17, y STC 16/2018, FJ 12) y que avala que el legislador estatal adopte «como expresión de las bases de la planificación económica que le competen una solución normativa determinada» (STC 93/2015, FJ 18).

La mayor parte del articulado de la Ley por el derecho a la vivienda, se ha dictado al amparo del artículo 149.1.1.ª y 13.ª de la Constitución. Así como en el artículo 149.1.8.ª y 6.ª (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, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de Hacienda General.

Ahora bien, el reconocimiento constitucional de competencias estatales que pueden incidir en el ámbito de la vivienda, a través de los antedichos títulos legitimantes, debe ser respetuoso con las competencias autonómicas específicas sobre la materia, y, así, esas competencias no se articulan sobre los esquemas de reparto bases estatales-desarrollo autonómico, y mucho menos sobre el de competencia legislativa estatal-ejecución autonómica.

Las competencias estatales deben claramente garantizar la igualdad en el conjunto de derechos y deberes en relación con el derecho de acceso y disfrute de una vivienda digna y adecuada, o justificarse por razón de sus atribuciones sobre las bases de planificación y la coordinación de la actividad económica (SSTC 152/1988, de 20 de julio, y 36/2012, de 15 de marzo), pero no puede poseer un grado de concreción y detalle tal que extenúe el espacio propio de las competencias autonómicas exclusivas sobre esa materia, vaciándolas de contenido. Esto supondría tanto como aceptar la supletoriedad de la legislación estatal en una materia que la Constitución no ha establecido expresamente, como demanda su artículo 149.3, según la conocida doctrina jurisprudencial seguida en la STC 61/1997.

Así, de conformidad con la Ley por el derecho a la vivienda, las viviendas protegidas son las que se someten «a un régimen especial para destinarla a residencia habitual de personas con dificultades de acceso al mercado de vivienda, tanto en ámbitos urbanos y metropolitanos, como en el medio rural» (artículo 3.1.f).

El Tribunal Constitucional anuló el artículo 16 de esa ley, que desarrollaba el régimen de la vivienda protegida, y en particular su calificación permanente[43], al considerar lo siguiente:

[43] Actualmente, la calificación permanente se limita al suelo donde se asientan las viviendas protegidas, al menos aquel reservado para tal fin, sin perjuicio de la admisión de determinadas

> (i) El art. 16.1 afirma configurar una serie de principios para regir la vivienda protegida, sin perjuicio de lo que se establezca en la normativa autonómica y local, de la que se salvaguarda el carácter prevalente. Sin embargo, lo que allí se dispone tiene un nivel de detalle impropio del ejercicio de títulos competenciales transversales como son los de los apartados 1 y 13 del art. 149.1 CE, y supone una invasión de la competencia autonómica exclusiva para legislar en materia de vivienda. En efecto, se regula la finalidad exclusiva de la vivienda, requisitos negativos imperativos de las personas adjudicatarias, el carácter permanente de la protección de la vivienda cuando se promueva sobre determinado tipo de suelo y no inferior a treinta años en el resto de los supuestos, o las condiciones en que podrá darse la autorización de venta o alquiler sobre la misma. Son disposiciones inconstitucionales porque pese a la atribución competencial formal, en realidad establecen un régimen llamado a aplicarse de forma supletoria, determinando el precepto cómo han de relacionarse el ordenamiento estatal y los autonómicos [FJ 7][44].

De ese modo, por mucho que el propósito inicial de la ley pudiera ser que las comunidades autónomas adaptaran sus tipologías de vivienda protegida en ese precepto, y el régimen desarrollado en los artículos 16 y 17 en especial[45], es necesario respetar el ejercicio o de la competencia exclusiva sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda que pronto asumieron todas las comunidades autónomas, en virtud del artículo 148.1.3.ª de la Constitución.

---

excepciones, según indica el propio artículo 15.1.c) de la Ley por el derecho a la vivienda: «La calificación de un suelo como de reserva para vivienda sujeta a un régimen de protección pública, a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 20, del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, no podrá modificarse, salvo en los casos excepcionales en los que el instrumento de ordenación urbanística justifique la innecesaridad de este tipo de viviendas o la imposibilidad sobrevenida de dicho destino, con independencia de que puedan modificarse las condiciones o características de la vivienda protegida para atender a la demanda y necesidades del ámbito territorial».

[44] STC 79/2024, de 21 de mayo.

[45] Señala en ese sentido la STC 79/2024, de 21 de mayo, tras declarar la inconstitucionalidad del artículo 16 de la ley, rubricado vivienda protegida: «ii) La declaración de inconstitucionalidad debe extenderse, igualmente, al primer párrafo de la disposición transitoria primera, dedicado a determinar el régimen (denominación que emplea el propio legislador y que evidencia la amplitud de su regulación) de las viviendas que ya estuvieran calificadas definitivamente como protegidas a la entrada en vigor de la Ley, porque la única finalidad de ese precepto es, *sensu contrario*, someter a la Ley 12/2023 las viviendas que aún no lo estuvieran. El segundo párrafo de esa disposición transitoria se refiere a las viviendas (habrá que entender implícitamente que las protegidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley, por la conexión lógica con el párrafo previo) que formen parte de un parque público de vivienda y, aunque esto será objeto de análisis en el fundamento jurídico siguiente, la nulidad del primer párrafo arrastra ya la del segundo, al perderse el carácter de régimen transitorio pues el segundo párrafo, tomado de forma aislada, queda en una mera afirmación general de régimen jurídico sin referencia temporal ni conexión con el objeto de la disposición según su título».

Otro ejemplo de esa doctrina constitucional es la concreción de las tipologías de vivienda que debían incluirse en los parques públicos de vivienda, que contenía el artículo 27 de la ley.

En esa noción se incluían, según el anulado artículo 27.3, a grandes rasgos, las viviendas sociales, construidas en suelos dotacionales o no, y aquellas de carácter protegido construidas en suelos de titularidad pública, por tanto, incluyendo las de carácter privado edificadas en derecho de superficie o negocio jurídico análogo.

Por tanto, al igual que sucede con la tipología y régimen jurídico de la vivienda protegida que estaba previsto en los artículos 3 y, en conjunción, el 16 de la ley, corresponde a las comunidades autónomas determinar qué concretas tipologías de viviendas se incluyen en su parque público.

El Tribunal Constitucional razona lo siguiente respecto a la regulación de los parques públicos de vivienda del artículo 27 de la ley:

> El art. 27 de la Ley 12/2023 tiene por objeto, conforme a su título, el concepto, finalidad y financiación de los parques públicos de vivienda. Sin embargo, el artículo no ofrece una definición de estos pues, tras hacer unas consideraciones generales en los dos primeros párrafos de su apartado primero sobre los fines de esta figura y su tratamiento en los planes estatales de vivienda, que el recurrente no combate, se reconoce de forma expresa que están «regulados específicamente por la legislación autonómica en materia de vivienda, urbanismo y ordenación del territorio». Pese a ello, inmediatamente después, se listan varias categorías de viviendas públicas que deben componerlo en todo caso («podrán estar integrados al menos por»). El precepto incurre en un exceso cuando determina la composición mínima de esos parques públicos de vivienda para todas las administraciones, al afectar determinados tipos de vivienda de titularidad autonómica o local (dotacional, social o protegida) a la finalidad para la que crea la categoría de los parques públicos de vivienda. Se trata de una medida de detalle excesivo y que no puede garantizar un mínimo uniforme en las condiciones de ejercicio del derecho a la vivienda, ya que en nada afecta a la existencia ni a la dotación efectiva de tales parques, lo que excluye su cobertura por el art. 149.1.1 CE. De lo primero parece ser consciente el propio legislador estatal cuando redacta el encabezado del párrafo en términos potestativos; lo segundo es obvio, pues el número de viviendas dotacionales o la construcción/adquisición de viviendas públicas protegidas y sociales, a que el listado se refiere, depende del ejercicio de la política en la materia.
>
> Sin enjuiciar la conveniencia o idoneidad de que esos tipos de vivienda se integren en los parques públicos de vivienda, el listado del párrafo tercero del art. 27.1 de la Ley 12/2023 refleja una técnica propia del ejercicio de competencias de legislación básica, al dar una determinada naturaleza a cierto patrimonio de otras administraciones que estas no pueden variar, solo extender a otros de sus bienes. Debe entonces reputarse inconstitucional [STC

> 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 a)] puesto que, además, en nada contribuye, como acaba de razonarse, al ejercicio en condiciones básicas de igualdad del derecho a la vivienda de quienes tienen más dificultades de acceso a esta en el mercado. Por eso último, la medida tampoco tiene una dimensión económica, lo que lleva a descartar igualmente la aplicabilidad del art. 149.1.13 CE (STC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5). Su carácter taxativo, al establecer unos mínimos sin excepciones, excluye toda consideración como Derecho supletorio y exime por tanto de entrar en ese aspecto[46].

No obstante, en la medida que esos parques públicos de vivienda tienen atribuida una concreta finalidad, la legislación autonómica debe respetarla, esto es, debe contribuir al buen funcionamiento del mercado de la vivienda (existiendo un paralelismo con los patrimonios municipales del suelo, al que se refiere el artículo 51 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana[47]), con el específico propósito de hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada de sectores con mayores dificultades para acceder a ella en condiciones de mercado, en especial de colectivos como las personas jóvenes y los de mayor vulnerabilidad.

La ley estatal trata así de evitar que las viviendas de este parque público se destinen a otras finalidades, como pudiera ser el propio funcionamiento del mercado de vivienda, en sí mismo considerado, esto es, de forma desgajada y aislada de la finalidad para la que se crea.

Junto al anterior esquema constitucional de competencias, no puede olvidarse que igualmente las administraciones locales vienen desarrollando un papel histórico determinante en materia de vivienda, y que, como señala el propio Banco de España en su *Informe anual 2025*, están llamadas a seguir cumpliendo esa función para contribuir a garantizar la eficacia del derecho de acceso y disfrute de una vivienda digna y adecuada, de acuerdo con la autonomía local protegida constitucionalmente (artículos 139 y 141 de la Constitución).

[46] STC 79/2024, de 21 de mayo.

[47] Dispone el artículo 51 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana: «1. Con la finalidad de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística, integran los patrimonios públicos de suelo los bienes, recursos y derechos que adquiera la Administración en virtud del deber a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 18, sin perjuicio de los demás que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística./2. Los bienes de los patrimonios públicos de suelo constituyen un patrimonio separado y los ingresos obtenidos mediante la enajenación de los terrenos que los integran o la sustitución por dinero a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 18, se destinarán a la conservación, administración y ampliación del mismo, siempre que sólo se financien gastos de capital y no se infrinja la legislación que les sea aplicable, o a los usos propios de su destino».

Las materias atribuidas a los municipios en el artículo 25.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (urbanismo, promoción y gestión de la vivienda de protección pública), son auténticos títulos competenciales municipales para cuyo efectivo ejercicio no se precisa de desarrollo normativo estatal o autonómico, pero que debe realizarse en el marco de lo establecido por la bifronte legislación estatal y autonómica. Porque esté es el alcance de la garantía institucional de la autonomía local, en tanto no se determine un ámbito positivo de delimitación y juegue fundamentalmente con carácter reactivo, frente a excesos precisamente de aquellas otras administraciones.

Ahora bien, no puede haber duda alguna de que la vivienda, como el urbanismo, que se encuentra entre las materias nucleares de esa autonomía, por afectar directamente al ámbito de intereses propios de la comunidad local, de tal modo que la legislación estatal y autonómica deben reservar un espacio propio decisivo para la práctica de las competencias reconocidas en el mencionado artículo 25.2.a) de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.

De este modo, los ayuntamientos son competentes en las fases previas, pues 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. Así, ellos establecen el destino del suelo a vivienda de protección oficial, mediante la determinación de reservas y la calificación del suelo, de acuerdo con lo contemplado 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 su adjudicación, con la elaboración de las listas de adjudicatarios y, posteriormente, mediante la política 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.

3 LA REALIZACIÓN HISTÓRICA DEL DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA. COMPRENDIENDO EL PRESENTE DESDE EL PASADO

Tradicionalmente, la política de vivienda se ha caracterizado por su acción de fomento, bien para la promoción de vivienda, bien para el acceso a ella, y principalmente su compra. Y en ambos casos mediante incentivos fiscales y ayudas directas, bien a tanto alzado, bien respaldando operaciones bancarias de financiación. A cambio de la obtención de esas ayudas o subvenciones, los beneficiarios debían realizar un proyecto (construir viviendas), o una actividad (comprar o arrendar una vivienda).

A la anterior política de fomento, se suma la desarrollada en materia específicamente de vivienda protegida, que incorpora también aquella, pero que además limita el objeto y disposición de esta tipología, instituyendo un régimen jurídico público que desplaza al derecho privado[48].

Además, junto a las políticas anteriores, se encuentra la normativa transversal aplicable a las viviendas en lo relativo a los requisitos urbanísticos y edificatorios, (incluyendo los relativos aprovechamientos y superficies, ornato, situación en parcela, tipología, volumen edificatorio, alturas permitidas, características de las estancias, dotaciones aparejadas, etc.), y la normativa técnica sobre edificación. Es decir, son los requisitos normativos que, si bien no forman parte de la política específica sobre vivienda, inciden en ella, al decidir dónde pueden situarse las viviendas, de qué tipo y bajo qué condiciones, afectando sin duda al precio final de compra o de arrendamiento, y que habitualmente requieren actos de comprobación de su cumplimiento, sea con carácter previo a su construcción sea con posterioridad.

Todas estas formas de actuación de las políticas públicas en vivienda, y tangenciales con ellas, se han ido conformando y actualizando a través de diversas épocas, y en la actualidad continúan desarrollándose por las Administraciones públicas en atención a sus competencias sobre dicha materia, y ámbitos concordantes o conexos.

En las páginas siguientes se van a exponer brevemente los antecedentes más inmediatos de las políticas públicas para posteriormente sintetizar la información remitida

[48] Marcos Vaquer Caballería, o*b. cit.*, pp. 109 y ss.

por las Administraciones públicas al Defensor del Pueblo. De este modo pueden ser entendidas mejor las distintas líneas de actuación que actualmente se siguen.

En efecto, la adopción de medidas por parte de las instituciones públicas dirigidas a la provisión de vivienda a la ciudadanía comenzó con la construcción de viviendas sujetas a regímenes jurídicos especiales, dirigidas a personas socialmente desfavorecidas, incluso ya en el siglo XIX y especialmente durante el siglo XX[49]. A partir

[49] Como ha desarrollado Marcos Vaquer Caballería (*ob. cit.*, pp. 73 y ss), la legislación del Ensanche de Barcelona y de reforma interior de Madrid contemplaban ya medidas destinadas a tratar de paliar el grave problema de carestía de vivienda en la época del desarrollismo industrial. No obstante, específicamente en esta materia, los antecedentes remotos pueden situarse en las Leyes de Casas Baratas de 1911 y 1923. Esa ley de 1911 definía así las denominadas «casas baratas»: «las construidas o que se intenten construir por los particulares o colectividades para alojamiento exclusivo de cuantos perciben emolumentos modestos como remuneración de trabajo» (artículo 2). Para fomentar su construcción, la ley contemplaba la cesión de terrenos por el Estado, provincias o municipios y la expropiación de terrenos improductivos (artículos 10 y 11). Dichas casas quedaban sujetas a condiciones de alquiler ventajoso o venta a plazos, contemplando la sucesión hereditaria de los titulares y, existiendo varios posibles beneficiarios, «será preferido el que fuere obrero, jornalero del campo, pequeño labrador o empleado de sueldo modesto», o en otro caso por sorteo ante el juzgado de primera instancia (artículo 44).

Con posterioridad fue dictada abundante normativa, bien renovándola (Decreto-ley de 10 de octubre de 1924, de casas baratas), bien focalizando el ámbito de acción en colectivos específicos: Decreto-ley de 29 de Julio de 1925 de casas económicas destinadas a la clase media; Decreto-ley de 15 de agosto de 1927 de casas para funcionarios del Estado y otros organismos o Ley de 25 de junio de 1935 «dictando normas para remediar el paro obrero».

Durante la II República fue aprobada la Ley de 25 de junio de 1935, impulsada desde el Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión, y conocida como «Ley Salmón», por el apellido del titular de esa cartera, Federico Salmón Amorío. El enfoque de la ley era promover la construcción residencial para aminorar el paro obrero, por tanto, poniendo la política de vivienda al servicio de ese fin.

Tras la Guerra Civil, la Ley de 19 de abril de 1939 estableció un régimen de protección a la vivienda de renta reducida y creó un Instituto Nacional de la Vivienda, cuya exposición de motivos comenzaba así: «Facilitar vivienda higiénica y alegre a las clases humildes es una exigencia de justicia social que el Estado Nacional Sindicalista ha de satisfacer. La Legislación hasta hoy vigente de Casas Baratas, se inspiraba en el criterio de fomentar las iniciativas particulares diluyendo los esfuerzos y dando lugar, como ha demostrado la experticia, a que se constituyeran Cooperativas de construcción, que tenían, en la mayoría de los casos, como móvil principal, la realización de un negocio, olvidando su fin social, con grave daño para la Obra misma; de esta manera, el Estado gastó cuantiosas sumas en construcciones que no respondían a las necesidades para que fueron concebidas, porque, normalmente, se confundía el concepto de casa de construcción barata con el de casa mal terminada y en la que se empleaban materiales defectuosos».

Esta ley definía en su artículo primero las viviendas protegidas del siguiente modo: «Se establece un régimen de protección en favor de las entidades y particulares que construyan viviendas higiénicas, de renta reducida, con arreglo a las prescripciones de esta Ley. Las viviendas que se acomoden a este régimen recibirán el nombre de “viviendas protegidas” y su uso y aprovechamiento se sujetará, asimismo, a los preceptos de la presente Ley y de su Reglamento».

de los años cincuenta, ya en plena Dictadura franquista, esas políticas se caracterizaron, entre otras cosas, por favorecer el acceso a la propiedad de la población, algo muy alejado de la seguida en otros países del entorno, desbastados tras la II Guerra Mundial, en los que se fue generando un auténtico parque público de vivienda, que a día de hoy aún se mantiene. En cambio, en España, las viviendas promovidas por el Estado iban pasando a manos privadas, al tiempo que se agotaban los períodos de calificación de la protección pública, su régimen especial, y se incorporaron al mercado libre[50].

Una vez aprobada la Constitución, la política de vivienda fue asumida por todos los estatutos autonómicos acorde con su artículo 148.1.3ª. Pero las comunidades autónomas se encontraron con un exiguo parque de viviendas públicas, de escasa calidad constructiva, cedido desde el Estado, cuya gestión no resultaba fácilmente asimilable, en el marco de convenios y acuerdos con el Gobierno de la Nación para la promoción y adquisición de vivienda protegida, principalmente desde la financiación a la promoción y adquisición de vivienda[51].

Poco después, la Ley de 23 de septiembre de 1939 dispuso la entrega al Instituto Nacional de la Vivienda de las casas baratas o económicas incautadas en virtud de la Ley de Responsabilidades Políticas, tanto a «sociedades de carácter cooperativo o filantrópico, dedicadas a la construcción de casas baratas que, nacidas del calor de las organizaciones marxista o separatistas, obtuvieron, merced a la influencia política de aquéllas, privilegios y ayudas oficiales, muchas veces injustificados», así como a las personas privadas a las que se aplicó dicha ley, en particular «por ser dirigentes de aquellos partidos políticos y organizaciones sindicales, obtuvieron para sí los beneficios de la legislación social de casas baratas y económicas». Así lo indicaba la exposición de motivos de aquella ley.

[50] En 1954 fue aprobada la Ley de 15 de julio sobre protección de «viviendas de renta limitada», que trataba de ampliar el ámbito benefactor de la acción de fomento a dicho tipo de viviendas, considerando como tales las que «estando incluidas en los planes generales formulados al efecto [se entiende planes de vivienda], se construyan con arreglo a proyecto o anteproyecto aprobado por el Instituto Nacional de la Vivienda por reunir las condiciones que se señalen en el Reglamento o en las Ordenanzas que se dicten para ello». A tal fin, trataba aquella Ley de 1954 de simplificar los trámites para la concesión de beneficios económicos, conceder una mayor amplitud y alcance a los beneficios de orden fiscal otorgados a los constructores de «viviendas de renta limitada» y aumentar los plazos para la devolución al Estado de los anticipos concedidos con este propósito (artículo segundo). Luego llegaría la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial, texto refundido aprobado por los decretos 2131/1963, de 24 de julio, y 3964/1964, de 3 de diciembre, desarrollado reglamentariamente mediante el Decreto 2114/1968, de 24 de julio. Finalmente, la normativa sobre viviendas de protección oficial se concretaría en el Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial (VPO), y el Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, que lo desarrollaba. Desde entonces, el período de calificación de la protección oficial pasó de los 50 a los 30 años.

[51] Felipe Iglesias González, «La intervención pública en el mercado de la vivienda como política social: problemas actuales y soluciones posibles», *Documentación administrativa*, núm. 271-272, 2005 (Ejemplar dedicado a *El Derecho público de la acción social*), pp. 515-544.

Todas las comunidades autónomas, con práctica unanimidad, aprobaron posteriormente programas, planes y medidas propias de protección pública a la vivienda, lo que terminó ocasionando que «en la práctica, se rompen las políticas de protección pública a la promoción y adquisición de viviendas en 17 ámbitos territoriales»[52]. No obstante, la mayoría de ellas, salvo País Vasco y Navarra, dependían en su ejecución de las transferencias necesarias desde los presupuestos generales del Estado, lo que condicionaba a su vez su asignación a la aplicación del régimen jurídico estipulado para viviendas de protección oficial (VPO), entre ellas las relativas a su prohibición de venta y descalificación (Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda).

Las comunidades autónomas trataron de buscar sectores más amplios de población destinataria de la vivienda protegida, que venían quedando fuera de las condiciones de disfrute estipuladas en la normativa estatal. Además, se fueron estableciendo períodos menores de protección, incluso por debajo de los 30 años, que a nivel estatal había quedado establecido en 1978. Crearon así nuevas tipologías de viviendas a la VPO estatal, estableciendo para ellas un régimen jurídico diferenciado respecto al ámbito subjetivo de beneficiarios y los períodos de calificación obligatoria, con la excepción de País Vasco y Cataluña, que abogaron por la calificación permanente de las viviendas protegidas, incluso aunque fueran de titularidad privada[53], o su extensión durante 90 años[54], e inicialmente también la Comunidad Autónoma de Extremadura, pues posteriormente volvió a reducir esa protección a un período de 30 años[55].

Pese a la existencia de esa política propia en materia de vivienda de las comunidades autónomas, la primera ley autonómica específica no llegaría hasta el año 1997, desarrollándose desde entonces leyes por todas ellas, sin perjuicio de las medidas previstas en la correspondiente normativa sobre ordenación del territorio y urbanismo, o de la existencia de normas de rango inferior reguladora parcial de dicha materia[56].

A nivel estatal, hasta la aprobación de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, no ha existido una norma con rango de ley reguladora de ese derecho, sin perjuicio de la ya mencionada normativa sobre vivienda protegida, y de los primeros pasos dados para hacer realidad la vinculación entre el suelo y vivienda que contempla

[52] Felipe Iglesias González, *ob. cit.,* p. 523.

[53] Decreto 315/2002, de 30 de diciembre, del País Vasco.

[54] Decreto 244/2005, de 8 de noviembre, de Cataluña.

[55] Decreto 41/2004, de 5 de abril, por el que se aprueba el Plan de Vivienda y Suelo de Extremadura 2004-2007, en contraste con lo previsto en el Decreto 33/2006, de 21 de febrero.

[56] Se citan más adelante estas leyes.

el artículo 47 de la Constitución, mediante la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, en la actualidad —tras el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, y el Real Decreto-Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana). Una situación que la Constitución permitía competencialmente atender, sobre el que incluso había llamado la atención el Tribunal Constitucional (STC 152/1988, de 20 de julio).

La Ley 12/2023 resulta determinante en la actualidad, pues, junto a las distintas leyes autonómicas, constituye el marco de referencia vigente en el que tienen que trabajar las Administraciones públicas para desarrollar sus políticas de vivienda. Como posteriormente se verá, la ley posee un contenido fundamental al concretar, entre otras muchas cuestiones, el derecho a la vivienda en las características que ese bien debe poseer, la finalidad de las políticas públicas y de los servicios de interés general que se desarrollan sobre vivienda, las tipologías de vivienda, la regulación de instrumentos esenciales para la eficacia del derecho, entre otros relativos al suelo y urbanismo, los parques públicos de vivienda o el régimen de las llamadas zonas tensionadas.

La referencia a los antecedentes mediatos e inmediatos de las políticas de vivienda quedaría incompleta si no se mencionara a la Administración local, que ha tratado de desarrollarla con no pocos esfuerzos. De conformidad con el artículo 25.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, los municipios ejercen como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, el urbanismo —en sus dimensiones de planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística—, y la promoción y gestión de la vivienda de protección pública.

De ese modo, a través de sus competencias urbanísticas, entre otras materias, los municipios han empleado suelos obtenidos desde el porcentaje de cesión de aprovechamiento lucrativo, integrados en los patrimonios municipales, y en ocasiones directamente desde la expropiación mediante el abono del justiprecio en aprovechamiento futuro, incluso bajo fórmulas consorciadas para la urbanización del suelo y enajenación posterior a promotores privados, quienes no tendrían que repercutir un precio tan alto por su obtención que si fuera en el mercado libre[57].

Por lo que se refiere específicamente a la vivienda, en general, los entes locales han tratado de hacer frente al vacío constructivo de las políticas autonómicas, bien directamente a través de la construcción y enajenación o arrendamiento de viviendas,

[57] Felipe Iglesias González, *ob. cit.*, p. 543.

bien indirectamente mediante la producción de suelo a precio capaz de soportar los precios finales de las viviendas.

A esas competencias se añaden las desarrolladas en materia de servicios sociales, que han resultado determinantes para atender las situaciones de máxima vulnerabilidad y exclusión residencial, como posteriormente se podrá comprobar.

III

Información remitida por las Administraciones públicas al Defensor del Pueblo

1 SÍNTESIS DE LA INFORMACIÓN REMITIDA POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

1.1 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESARROLLADAS POR EL MINISTERIO DE VIVIENDA Y AGENDA URBANA

Como se ha explicado ya, en la actuación de oficio llevada a cabo por el Defensor del Pueblo que antecede al presente informe, se efectuó una primera pregunta a las Administraciones públicas, en concreto:

> Que informe, en general, sobre las medidas que haya adoptado, o tenga previsto adoptar, con el fin de hacer efectivo el derecho de acceso a la vivienda protegida y asequible incentivada, así como para incrementar el parque público de vivienda.

Las contestaciones remitidas consistieron, en la mayoría de los casos, en una descripción general, más o menos profusa, según las cuestiones, de las medidas adoptadas en materia de vivienda.

En su respuesta, el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana partió de la existencia de un déficit estructural en el acceso a vivienda asequible, y achacó el problema, en general, al desarrollo de políticas centradas en favorecer el acceso a la propiedad y la insuficiente inversión pública en la construcción y conservación de vivienda destinada al alquiler asequible.

Según consideró dicho ministerio, la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda, supondrá un cambio trascendental en esas políticas, dadas las medidas más destacadas que contiene.

En primer lugar, destacó la reserva obligatoria de suelo destinado a vivienda protegida que establece en los desarrollos urbanísticos, que alcanza como mínimo el 40 % en suelo rural y el 20 % en suelo urbanizado, permitiendo con ello una estabilidad y planificación adecuada del recurso esencial para ese tipo de bien.

Cabe señalar que, previamente a la reforma del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana acometida por la Disposición Final Cuarta de la Ley por el derecho a la vivienda, estas cuotas de reserva estaban fijadas en el artículo 20.1.b) en 30 % y 10 % respectivamente de aquella ley, para actuaciones de nueva urbanización en suelo rural (esto es, sin transformar conforme al planeamiento urbanístico) y de reforma o renovación en suelo urbanizado.

Como posteriormente se podrá comprobar, la legislación autonómica en general y salvo excepciones, no ha sido actualizada a estos nuevos porcentajes, que en realidad afectan a las condiciones objetivas para la transformación o actualización del suelo, y no

a las condiciones subjetivas vinculadas al aprovechamiento otorgado por el planeamiento a los propietarios[58].

En segundo lugar, destacó el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana que la Ley por el derecho a la vivienda incorpora la figura de la vivienda asequible incentivada, dirigida a favorecer el flujo de vivienda privada al alquiler asequible, mediante colaboración público-privada, incentivos urbanísticos, fiscales y contractuales, como la posible deducción en IRPF del 90 % del precio del alquiler si se reduce un mínimo de un 5 % respecto al contrato previo, o la reducción de hasta el 50 % del rendimiento neto del alquiler, incluso incrementable hasta el 90 % en zonas tensionadas.

En tercer lugar, el ministerio señaló como medida de interés la posibilidad de recargo de la cuota del IBI por viviendas vacías durante más de 2 años, en atención al número de viviendas de que disponga el propietario. Se trata de una previsión que, en efecto se incorpora por la Disposición Final Tercera de la Ley por el derecho a la vivienda al artículo 72.4 del texto refundido de la Ley de Haciendas Locales (Real Decreto Legislativo 2/2004,

[58] Señala el Tribunal Constitucional en su Sentencia 79/2024, de 21 de mayo: «Este tribunal ya ha declarado la constitucionalidad de previsiones legales estatales que imponen a otras administraciones establecer ciertas reservas de suelo en pro de vivienda con algún tipo de intervención pública. Así, en relación a la actividad de planificación y a la regulación del art. 10.1 b) de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo (luego sustituido por el art. 20.1 b) del TRLSRU), se consideró que este tipo de medidas encuentran cobertura en el art. 149.1.13 CE, por tener una incidencia clara en la actividad económica como "líneas directrices, criterios globales de ordenación y acciones y medidas singulares necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación" de la vivienda como sector económico [STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 8 A) b]» (FJ 3).

Posteriormente, en el FJ 7, esa misma sentencia constitucional apuntala esa doctrina indicando que «la disposición final cuarta de la Ley 12/2023 modifica, incrementándolos, los porcentajes mínimos fijados en el art. 20.1 b) TRLSRU. Como en su momento concluyó el dictamen 609/2023 del Consejo Consultivo de Andalucía, esa elevación (del 30 por 100 al 40 por 100 en unos casos y del 10 por 100 al 20 por 100 en otros) reduce más el margen de maniobra disponible para las comunidades autónomas y las entidades locales, pero respetando esos mínimos sigue siendo posible desarrollar un modelo urbanístico propio. Como se ha visto en el fundamento jurídico 5 E) c) de esta sentencia, la posibilidad de que el legislador estatal fije este tipo de porcentajes de reserva para viviendas con régimen de protección fue declarada constitucional por este tribunal en la STC 141/2014, de 11 de septiembre, sobre la base de las competencias estatales previstas en el art. 149.1.1 y 13 CE. Esa sentencia validó unos determinados porcentajes que luego se modificaron con la normativa que ahora vuelve a modificarse, en un porcentaje que este tribunal entiende proporcionado y coherente con la finalidad de la Ley 12/2023. La mera elevación cuantitativa, en los términos en que se realiza, no puede, sin otra argumentación, llevar a que se acoja la inconstitucionalidad pretendida y, por tanto, los mismos títulos competenciales respaldan el precepto impugnado, pues se incide, pero no se excluye, la adopción de una política autonómica propia (STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2)».

de 5 de marzo), respecto a la cual los municipios objeto de la actuación de oficio, no han remitido sin embargo información acerca de su aplicación[59].

En cuarto lugar, el ministerio aludió a la figura de las zonas de mercado residencial tensionado previstas en el artículo 18 de la ley, en ámbitos territoriales en los que exista un especial riesgo de oferta insuficiente de vivienda para la población o a precios elevados. Esto se confirma cuando acontece una de las dos circunstancias siguientes: cuando el precio medio de la hipoteca o del alquiler, sumado a los gastos y suministros básicos, supere el 30 % de los ingresos medios de los hogares, o cuando el precio de compra o alquiler de las viviendas haya aumentado en los cinco años anteriores 3 puntos porcentuales o más por encima del crecimiento acumulado del IPC de la comunidad autónoma[60].

Junto a las cuatro medidas descritas, el ministerio se refirió a los distintos planes estales aprobados en materia de vivienda desde el año 2018. Tras referir mínimamente el contenido y fin del plan estatal 2018-2021, a continuación desarrolló las principales líneas de los dos últimos planes aprobados (2022-2025 y 2026-2030), por ser determinantes para conocer las políticas de vivienda llevadas a cabo hasta el momento y que definirán las siguientes de los próximo años, tanto de la Administración General del Estado como de todas las Administraciones públicas con competencias en la materia.

Plan Estatal de Vivienda 2018-2021

Según la información aportada por el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, este plan aprobado mediante Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, contó con una dotación total

[59] Esa medida estaba también específicamente prevista en el Real Decreto-ley 26/2026, de 29 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes para la protección de la función social de la vivienda y la ampliación de la oferta de vivienda asequible.

[60] El artículo 18 de la Ley por el derecho a la vivienda fue igualmente impugnado en sede constitucional por la Junta de Andalucía, por entenderlo excesivamente detallado, y superar el marco permitido por el artículo 149.1.1ª y 13ª. En cambio, la STC 79/2024, de 21 de mayo, lo consideró ajustado a esos títulos habilitantes tras comprobar que el recurso no se dirigía contra el primer apartado de ese precepto, en la medida que contempla la institución de las zonas tensionadas, cuya declaración, criterios y procedimiento de aplicación corresponde determinar a la Administración autonómica. En particular, por lo que respecta a la consecuencia de que donde sean declaradas el suelo de cesión obligatoria, con cargo a aprovechamiento lucrativo, sea destinado necesariamente a la construcción y gestión de viviendas sociales o dotacionales, con la única excepción de que se acredite la necesidad de destinarlo a otros usos de interés social. En concreto, la sentencia establece lo siguiente: «Lo que el precepto impugnado impone es, en principio, una vinculación de todo ese suelo a determinadas actuaciones públicas relacionadas con la vivienda asequible. Pero lo hace admitiendo su posible excepción, sin prefijar la acreditación de esta con un detalle excesivo. No puede obviarse, además, que lo anterior se aplica solo cuando en el ámbito del municipio se haya declarado una o varias zonas de mercado residencial tensionado; declaración que, como acaba de verse, es siempre voluntaria para las comunidades autónomas (art. 18.1 de la misma Ley 12/2023)» (FJ 5).

en concepto de subvenciones de 1.443 millones de euros, incrementándose respecto al anterior Plan Estatal 2013-2016, en total, un 62,5 %, a los que habría de sumarse la cofinanciación comprometida por cada una de las administraciones autonómicas, con un importe total de más de 396 millones de euros, lo que suma una financiación total de más de 1.770 millones en total.

Entre sus objetivos principales se encontraban contribuir al incremento del parque de viviendas en alquiler, facilitar el acceso al alquiler a las personas y familias con menos recursos, fomentar la rehabilitación de viviendas, promover actuaciones de regeneración urbana y rural, y atender especialmente a los jóvenes y a los colectivos más vulnerables.

A este plan vino a sumarse el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al covid-19, que incorporó determinadas medidas para atender la problemática de aquellos arrendatarios que, como consecuencia del impacto social y económico de la pandemia, tuvieran problemas para atender el pago del alquiler de su vivienda habitual.

Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025

Aprobado mediante 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, su importe global fue de 1.717 millones de euros.

El plan se centraba en las ayudas al alquiler asequible y social, el incremento del parque de viviendas destinadas a tal fin, las ayudas a jóvenes en entornos rurales, el fomento de viviendas adaptadas para personas mayores y con discapacidad, así como los programas dirigidos a víctimas de violencia de género y otros colectivos en situación de especial vulnerabilidad. También se contemplaban actuaciones para la mejora de la accesibilidad y la sostenibilidad de los edificios residenciales. En definitiva, según el ministerio, los objetivos estratégicos eran fomentar el alquiler asequible y la creación de un parque público y protegido más amplio y sostenible.

El plan contemplaba subvenciones por 1.443 millones de euros, más el importe financiado por las comunidades autónomas de 717 millones de euros, lo que sumaba una financiación total de más de 2.138 millones en total.

Plan estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025					
Comunidades Autónomas	Reparto según conferencia sectorial 2/2/2022		Financiaciones convenios		
	Tanto por ciento	Importe	Financiación estatal	Financiación autonómica	Financiación total
Andalucía	17,10 %	246.753.000,00	246.753.000,00	74.025.900,00	320.778.900,00
Aragón	3,80 %	54.834.000,00	54.834.000,00	16.450.200,00	71.284.200,00
Canarias	5,30 %	76.479.000,00	76.479.000,00	22.943.700,00	99.422.700,00
Cantabria	1,90 %	27.417.000,00	27.417.000,00	8.225.100,00	35.642.100,00
Castilla-La Mancha	4,00 %	57.720.000,00	57.720.000,00	17.316.000,00	75.036.000,00
Cataluña	14,50 %	209.235.000,00	209.235.000,00	332.790.009,76	542.025.009,76
Ciudad Autónoma de Ceuta	0,10 %	1.443.000,00	1.443.000,00	921.000,00	2.364.000,00
Ciudad Autónoma de Melilla	0,10 %	1.443.000,00	1.443.000,00	2.716.657,00	4.159.657,00
Comunidad de Castilla y León	5,40 %	77.922.000,00	77.922.000,00	23.696.400,00	101.618.400,00
Comunidad de Madrid	15,90 %	229.437.000,00	229.437.000,00	68.831.100,00	298.268.100,00
Comunitat Valenciana	11,40 %	164.502.000,00	164.502.000,00	76.029.956,00	240.531.956,00
Extremadura	3,00 %	43.290.000,00	43.290.000,00	12.987.000,00	56.277.000,00
Galicia	5,70 %	82.251.000,00	82.251.000,00	24.675.300,00	106.926.300,00
Illes Balears	2,40 %	34.632.000,00	34.632.000,00	10.389.600,00	45.021.600,00
La Rioja	1,70 %	24.531.000,00	24.531.000,00	7.359.300,00	31.890.300,00
Principado de Asturias	3,30 %	47.619.000,00	44.203.500,00	12.008.700,00	56.212.200,00
Región de Murcia	4,40 %	63.492.000,00	44.444.400,00	6.349.200,00	50.793.600,00
Total	**100,00 %**	**1.443.000.000,00**	**1.420.536.900,00**	**717.715.122,76**	**2.138.252.022,76**

El plan contemplaba las siguientes líneas de actuación:

- Ayudas al alquiler de vivienda, con cuantías que pueden cubrir hasta el 50 % de la renta mensual y llegar al 60 % en el caso de jóvenes y personas vulnerables, compatibles con las ayudas del Bono de Alquiler Joven.
- Programa de incremento del parque de viviendas en alquiler asequible o social, tanto mediante la construcción de obra nueva sobre suelos de titularidad pública como a través de actuaciones de rehabilitación de edificios ya existentes. Incluye además fórmulas de colaboración con entidades del Tercer Sector y promotores sociales.
- Programa de ayuda a los jóvenes para el acceso a la vivienda, que comprende tanto ayudas al alquiler como la adquisición de vivienda habitual en municipios de menos de 10.000 habitantes, para así combatir la despoblación y facilitar el arraigo territorial.

Dentro del mismo se contempla el Bono Alquiler Joven, con el objetivo de facilitar el acceso a la vivienda a las personas jóvenes (18-35 años), con ingresos que no superen tres veces el IPREM; consiste en una subvención mensual de hasta 250 euros, que puede recibirse durante un período máximo de dos años (24 meses), lo que eleva el total percibido por perceptor a 6.000 euros. La ayuda es gestionada por las administraciones autonómicas y de ella se han podido beneficiar más de 67.000 jóvenes.

No obstante, el propio Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana señala que ha habido problemas para su cobro por los destinatarios, por el retraso en su resolución y cobro, que en algunos casos ha superado el año desde su solicitud.

- Programa de viviendas para personas mayores o con discapacidad, orientado a la promoción de alojamientos dotacionales en alquiler asequible y viviendas con servicios comunes adaptados.
- Programa de ayuda a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras especialmente vulnerables, que ofrece soluciones habitacionales inmediatas y transitorias, así como ayudas específicas para el pago del alquiler.
- Actuaciones de mejora de la accesibilidad y la sostenibilidad, que contemplan la adaptación de edificios y viviendas a las necesidades de personas con movilidad reducida, así como mejoras que reduzcan el consumo energético y las emisiones, contribuyendo a la lucha contra el cambio climático.

Además, este plan era complementado con otras iniciativas, como los programas financiados por los fondos europeos Next Generation EU, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Según los datos proporcionados, el Gobierno de España ha destinado un total de 9.500 millones de euros del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), en el marco de los fondos europeos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), a políticas públicas de vivienda, el que más ha invertido de toda la Unión Europea con ese fin.

Concretamente, el destino ha sido tanto a la mejora del parque edificado como a la ampliación de la oferta de vivienda social y asequible en régimen de alquiler.

En el primer ámbito, de los programas destinados a actuaciones en vivienda (1, 3 y 4), los presupuestos transferidos por el ministerio han facilitado la rehabilitación de las siguientes viviendas en cada comunidad autónoma:

Rehabilitación de viviendas		
Comunidad autónoma	**Número de solicitudes de ayudas a viviendas**	**Número de resoluciones de ayudas a viviendas**
Andalucía	90.929	18.428
Aragón	11.809	3.521
Canarias	12.916	5.117
Cantabria	8.212	2.140
Castilla-La Mancha	12.826	5.117
Cataluña	39.103	25.759
Ciudad Autónoma de Ceuta	0	0
Ciudad Autónoma de Melilla	339	55
Comunidad de Castilla y León	30.985	9.002
Comunidad de Madrid	51.866	38.474
Comunidad Foral de Navarra	4.204	4.204
Comunitat Valenciana	30.787	12.224
Extremadura	13.990	3.977
Galicia	52.645	13.158
Illes Balears	5.934	1.998
La Rioja	2.205	1.547
País Vasco	20.370	15.649
Principado de Asturias	3.763	2.312
Región de Murcia	8.120	1.956
Total	**401.003**	**164.002**

Fuente: Datos proporcionados por las comunidades autónomas al Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana a través de la sede electrónica a septiembre de 2025.

Por lo que respecta al Programa de construcción de viviendas en alquiler social en edificios energéticamente eficientes, hasta la fecha se han firmado acuerdos con todas las comunidades y ciudades autónomas para la promoción de 25.896 viviendas, superando el objetivo inicial de 20.000 viviendas establecido por la Comisión Europea, y que se detalla en el cuadro que se refleja a continuación:

Programa 6 de construcción de viviendas a 18/7/2025		
Comunidad autónoma	**Número de viviendas firmadas en acuerdo**	**Reparto total de fondos transferidos**
Andalucía	3.994	143.347.999 €
Aragón	796	21.142.466 €
Canarias	1.418	46.721.121 €
Cantabria	285	12.960.000 €

.../...

Castilla-La Mancha	865	21.060.000 €
Cataluña	5.755	158.501.197 €
Ciudad Autónoma de Ceuta	29	1.020.481 €
Ciudad Autónoma de Melilla	48	1.410.000 €
Comunidad de Castilla y León	1.098	54.410.000 €
Comunidad de Madrid	3.543	142.544.705 €
Comunidad Foral de Navarra	320	14.043.813 €
Comunitat Valenciana	2.373	78.820.332 €
Extremadura	477	18.811.124 €
Galicia	1.208	59.475.447 €
Illes Balears	752	24.610.000 €
La Rioja	125	3.490.000 €
País Vasco	1.618	49.438.293 €
Principado de Asturias	626	21.588.238 €
Región de Murcia	566	27.486.196 €
Total	**25.896**	**900.881.412,56 €**

Plan Estatal de Vivienda 2026-2030

Regulado mediante el Real Decreto 326/2026, de 22 de abril, el plan constituye, según manifestó el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, un cambio de paradigma respecto a los planes anteriores, por los motivos que se reproducen a continuación.

El ministerio explicó que se trata del primer plan aprobado bajo la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda. Su objetivo es reforzar la oferta estructural de vivienda asequible con carácter permanente, establecer y solicitar a todas las administraciones autonómicas una mayor transparencia en la información y una mejor planificación y dar un nuevo impulso rehabilitador de viviendas, para elevar los estándares de eficiencia energética y de accesibilidad. Como elemento nuclear del plan, el ministerio destacó «garantizar que ningún hogar destine más del 30 % de su renta al pago de la vivienda, actuando sobre la oferta, la rehabilitación del parque existente y las ayudas al demandante, con especial atención a jóvenes y colectivos vulnerables».

Este nuevo plan cuenta con una dotación procedente de los Presupuestos Generales del Estado de 4.000 millones de euros, que supone el 60 % de la financiación, correspondiendo un 40 % adicional a las comunidades autónomas, elevándose así la financiación total hasta los 7.000 millones de euros. De esta manera, se triplica la financiación del anterior Plan Estatal de vivienda 2022-2025.

De ese total, el 40 % irá destinado a la construcción de viviendas, el 30 % a la rehabilitación y el 20 % restante a ayudas para colectivos vulnerables.

Cada comunidad autónoma destinará la siguiente financiación del total del presupuesto a cada una de las tres políticas públicas del plan estatal de vivienda:

Financiación del total del presupuesto a cada una de las tres políticas públicas del plan estatal de vivienda			
Comunidad autónoma	**Más vivienda pública (construcción y adquisición)**	**Rehabilitación, accesibilidad y regeneración urbana**	**Ayudas de acceso a la vivienda (jóvenes y vulnerables)**
Andalucía	478.800.000 €	359.100.000 €	359.100.000 €
Aragón	106.400.000 €	79.800.000 €	79.800.000 €
Canarias	148.400.000 €	111.300.000 €	111.300.000 €
Cantabria	53.200.000 €	39.900.000 €	39.900.000 €
Castilla-La Mancha	112.000.000 €	84.000.000 €	84.000.000 €
Cataluña	406.000.000 €	304.500.000 €	304.500.000 €
Ciudad Autónoma de Ceuta	2.800.000 €	2.100.000 €	2.100.000 €
Ciudad Autónoma de Melilla	2.800.000 €	2.100.000 €	2.100.000 €
Comunidad de Castilla y León	151.200.000 €	113.400.000 €	113.400.000 €
Comunidad de Madrid	445.200.000 €	333.900.000 €	333.900.000 €
Comunitat Valenciana	319.200.000 €	239.400.000 €	239.400.000 €
Extremadura	84.000.000 €	63.000.000 €	63.000.000 €
Galicia	159.600.000 €	119.700.000 €	119.700.000 €
Illes Balears	67.200.000 €	50.400.000 €	50.400.000 €
La Rioja	47.600.000 €	35.700.000 €	35.700.000 €
Principado de Asturias	92.400.000 €	69.300.000 €	69.300.000 €
Región de Murcia	123.200.000 €	92.400.000 €	92.400.000 €
Total	**2.800.000.000 €**	**2.100.000.000 €**	**2.100.000.000 €**

El plan contempla medidas complementarias que resultan de elevado interés para el Defensor del Pueblo. Entre ellas debe ser destacada la protección indefinida del parque de vivienda protegida financiada con recursos estatales, según indicó el ministerio, «de manera que dichas viviendas no puedan ser descalificadas ni incorporadas al mercado libre en el futuro y formen parte para siempre del parque protegido y/o público de vivienda»[61].

[61] La exposición de motivos del Real Decreto 326/2026, de 22 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2026-2030, señala lo siguiente: «Para no repetir los errores del pasado, el Plan Estatal de Vivienda 2026-2030 persigue, en el ámbito de la promoción de vivienda protegida, un objetivo doble. Por un lado, aumentar la capacidad de promoción de vivienda protegida en todas sus formas –alquiler y propiedad, de promoción pública y privada– mediante un mosaico de instrumentos financieros estables y de subvenciones. Por otro, asegura la permanencia indefinida de toda la oferta protegida, evitando la descalificación y consolidando un parque de vivienda protegida permanente. Con ello, España avanzará hacia la media europea en parque social, reducirá la brecha de oferta y demanda existente, reforzará la función social de la vivienda y elevará este derecho al rango de quinto pilar del Estado del Bienestar».

Así, según el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, en los últimos 45 años, las administraciones construyeron en España más de 2,4 millones de viviendas protegidas y la práctica totalidad de esas viviendas fueron descalificadas y acabaron vendiéndose en el mercado libre, perdiendo su servicio al interés general y pasando a servir a los intereses privados.

Según la información reflejada en medios de comunicación, la necesidad del plan se justifica apelando, entre otros extremos, a que el parque inmobiliario de titularidad pública, de ámbito autonómico y municipal, apenas alcanza las 318.000 unidades, lo que ofrece cobertura a alrededor del 1,7 % de los hogares y, de acuerdo con la Encuesta de Condiciones de Vida publicada por el Instituto Nacional de Estadística en el 2025, se puede estimar que todo el parque de alquiler social en España (inferior a precio de mercado) suma el 3,5 %, situando a nuestro país lejos de la media de la Unión Europea del 8 %.

Otras medidas adicionales

El Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana remitió a esta institución información de interés sobre otras medidas adicionales a las previstas en este último plan, que ya formaban parte de las anteriores, pero que trató de precisar, proporcionando información adicional. Hacía referencia a la información consignada en el anexo digital, remitida por el ministerio, para su mayor conocimiento (anexo digital).

Entre esas medidas se encuentran las propuestas de acuerdos directos con municipios para la promoción de viviendas, y la creación de la nueva empresa pública de vivienda y suelo, CASA47 (aprobada por el Consejo de Ministros celebrado el 9 de diciembre de 2025), que gestionará el parque público de vivienda asequible y actuará, dentro de sus nuevas funciones, en el ciclo residencial completo, desde la disposición y urbanización de los suelos hasta la edificación, comercialización, entrega de llaves y gestión de las viviendas, lo que constituye una auténtica novedad organizativa y de ejecución de la política de vivienda estatal en España, al menos una vez aprobada la Constitución[62]. La información remitida también incorpora las distintas líneas de cooperación con el Instituto

[62] A tal fin, la Orden PJC/784/2025, de 21 de julio (BOE núm. 176, de 23 de julio de 2025) aprobó el traspaso de la Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria, SA (SAREB) a la Entidad Pública Empresarial de Suelo (SEPES) de una cartera integrada por aproximadamente 40.000 viviendas ya construidas y 2.400 suelos urbanizables, con capacidad para desarrollar unas 55.000 viviendas adicionales.

Todas las viviendas incorporadas deberán destinarse de forma obligatoria a alquiler asequible, con una renta máxima que no podrá superar el 30 % de los ingresos de los hogares adjudicatarios, conforme a la regulación establecida por la Ley 12/2023, y la normativa autonómica aplicable. Para garantizar su viabilidad, se ha previsto una dotación presupuestaria de 593 millones de euros, destinada a obras de adecuación y rehabilitación y actuaciones de urbanización y promoción directa.

de Crédito Oficial (ICO)[63], el Fondo Social de Vivienda[64], o las medidas acordada de suspensión de desahucios y lanzamientos y avales ante posibles impagos del alquiler.

1.2 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SEGUIDAS POR LAS COMUNIDADES Y CIUDADES AUTÓNOMAS

Todas las comunidades autónomas cuentan, en estos momentos, con una ley de vivienda, pero entre ellas se pueden distinguir tres modalidades básicas:

[63] El Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana identifica cuatro líneas concretas de cooperación con el Instituto de Crédito Oficial (ICO):

- Líneas de avales para la adquisición de primera vivienda para jóvenes de hasta 35 años y familias con menores a cargo: 2.500 millones de euros, para cubrir el importe de la entrada, mediante el aval parcial de hasta el 20 % del préstamo hipotecario o hasta el 25 % cuando se incorpore vivienda energéticamente eficiente.
- Línea de financiación y avales para la promoción de vivienda social y asequible: 4.000 millones de euros de fondos europeos incorporados en la Adenda del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y otros 2.000 millones en avales para viabilizar esta línea que se financian con fondos del ministerio.
- Línea de financiación para actuaciones de rehabilitación de edificios residenciales: aval de hasta el 50 % de los créditos concedidos por las entidades financieras para las obras de rehabilitación que contribuyan a la mejora energética en edificios de vivienda, en el marco de la ley de medidas urgentes para impulsar la actividad de rehabilitación edificatoria. Los avales pueden ser de hasta 1.100 millones de euros, destinados a beneficiarios del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Línea de financiación para garantizar el desarrollo del Proyecto Estratégico de Industrialización de la construcción de viviendas (PERTE).

Este plan fue aprobado por el Consejo de Ministros el 6 de mayo de 2024. Mediante el mismo se persigue la transformación del sector de la construcción, aumentando su capacidad productiva y convergiendo a las mejores prácticas en materia de industrialización de la vivienda. Según la información proporcionada, esta industrialización posibilita, entre otras cosas, la mejora de la calidad de la edificación y la arquitectura al minimizar el trabajo mecánico obra, reducir los tiempos de edificación entre un 20 y un 60 %, reducir el impacto medio ambiental, y mejorar las condiciones laborales. El PERTE cuenta con una inversión pública de 1.300 millones de euros, de los cuales 1.000 millones se destinan a financiación de proyectos industrializados y 300 millones a capitalización de empresas que se incorporen al modelo industrial, cuyo despliegue se prevé en un plazo de diez años. Según el ministerio, el impacto económico estimado apunta a un efecto multiplicador de 2,4, lo que significa que por cada euro público se espera movilizar 1,4 euros adicionales de inversión privada. El PERTE pretende consolidar en España un ritmo sostenido de 15.000 viviendas industrializadas al año, con la ambición de elevar esta cifra hasta los 20.000 anuales en una década.

[64] El Fondo Social de Vivienda es una iniciativa derivada del Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios. A través del convenio consignado en el año 2013 con las entidades de crédito, se constituye un fondo social de viviendas, propiedad de aquellas, destinadas a ofrecer cobertura mediante su arrendamiento a aquellas personas que pierden su vivienda habitual. Tras una primera prórroga acordada por las partes intervinientes hasta el 17 de enero de 2016, se ha ido prorrogando anualmente hasta la actualidad, con fecha de vencimiento 17 de enero de 2026. Actualmente, y según los últimos datos recibidos por el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, las viviendas a disposición en este fondo son 7.481.

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:
    - 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.

- Castilla-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 la Ley por el derecho a la vivienda de la garantía del derecho de acceso a ella, 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.
    - Andalucía: Ley 5/2025, de 16 de diciembre, de Vivienda de Andalucía[65].
    - 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[66].
    - Comunitat Valenciana: Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la Vivienda de la Comunitat Valenciana, y Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana; 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.

[65] Esa Ley 5/2025, de Vivienda de Andalucía, pese a que no articula un sistema de protección de resultado, sino de medios, como sí efectúan las normas incluidas en el tercer grupo, 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.

[66] Modificada por la Ley foral 9/2025, de 30 de junio, para el derecho a la vivienda asequible en Navarra.

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

Por lo que respecta a la información remitida desde las comunidades autónomas en lo relativo a las líneas generales de su política de vivienda, y en particular la orientada a la ampliación del parque público y sus distintas clases, puede observarse tanto el mismo tipo de medidas que las ya conocidas a nivel estatal, esto es, principalmente de fomento para la promoción de aquel y para que las personas que tienen mayores dificultades de acceso a la vivienda, como otras adicionales específicas, que configuran un claro esfuerzo dirigido a mejorar la eficacia del derecho de acceso y disfrute a la vivienda.

Gran parte de ese esfuerzo se orienta, así, a garantizar el acceso efectivo a la vivienda protegida y asequible, así como a incrementar el parque público destinado al alquiler asequible. Esta estrategia contempla normalmente reformas normativas, incentivos económicos, programas de rehabilitación de vivienda, movilización de vivienda vacía y en algunas ocasiones la colaboración con el sector privado, cumpliendo así los fines asignados a las políticas de vivienda por el artículo 2 de la Ley por el derecho a la vivienda.

A continuación se glosa en categorías comunes las medidas más extendidas según la información remitida por las comunidades autónomas, si bien con carácter no exhaustivo (para conocer mayor nivel de detalle, se remite a los documentos adicionales que incorporan el presente informe).

Nuevas leyes de vivienda

Muchas de las comunidades autónomas han aprobado recientemente nuevas leyes integrales en materia de vivienda (Andalucía), o están en vías de hacerlo (Asturias, Cantabria, Murcia), si bien en algunos casos la reforma ha sido parcial.

Según la información remitida, esas normas y proyectos tienen como propósito específico consolidar un marco estable de vivienda protegida, ampliar la oferta asequible, reforzar instrumentos de planificación y control público de ellas, o prever un régimen específico en materia de rehabilitación, accesibilidad, eficiencia energética y regeneración urbana.

Por ejemplo, en Cantabria, el proyecto de ley incorpora la regulación de un Registro Autonómico Unificado de Vivienda y Suelo, que integra la demanda de vivienda protegida, la oferta disponible y el suelo destinado a usos residenciales; la implantación de la vivienda a precio tasado como nueva modalidad de vivienda protegida dirigida a hogares con ingresos intermedios, con precios máximos regulados y un régimen de protección prolongado; el fortalecimiento del derecho de tanteo y retracto para la preservación del parque público y para evitar la pérdida de vivienda vinculada a procesos especulativos; la regulación de la ocupación ilegal y el establecimiento de mecanismos de protección reforzada para los propietarios; la mejora del régimen sancionador para asegurar el

cumplimiento de la finalidad social de la vivienda protegida, incluyendo la prohibición de destinarla a usos turísticos, y el impulso de medidas de colaboración público-privada que permiten incrementar la producción de vivienda asequible bajo control público.

En Navarra, la Ley Foral 9/2025, de 30 de junio, para el Derecho a la Vivienda Asequible, introdujo la adjudicación por sorteo de viviendas en régimen de arrendamiento y arrendamiento protegido, incorporó el régimen de arrendamiento asequible y la revisión del régimen de propiedad, que ahora podrá ser plena o en derecho de superficie, la ampliación de funciones del Banco Foral de Suelo Público, así como el fomento de la utilización de fórmulas de colaboración público-privada.

En otras ocasiones, la reforma ha sido combinada con la adopción de medidas urbanísticas específicamente dirigidas a fomentar la generación de vivienda. Es el caso, por ejemplo, de las Islas Baleares, con la Ley 3/2024, de 3 de mayo, de medidas urgentes en materia de vivienda, y Ley 4/2025, de 18 de julio, de actuaciones urgentes destinadas a la obtención de suelo mediante proyectos residenciales estratégicos en las Islas Baleares, y de Ley de Madrid 2/2026, de 11 de junio, de medidas urgentes para el incremento de la Oferta de Vivienda con Protección Pública.

Reforma de leyes urbanísticas o combinadas con las de vivienda

Hay comunidades autónomas que han realizado reformas parciales en materia de vivienda, pero también de urbanismo, entre otros fines para adoptar medidas de agilización administrativa en la aprobación de planeamiento urbanístico, permitir ampliar los usos admisibles en suelos dotacionales para viviendas de este tipo o incentivar la puesta a disposición de suelo de promotores privados para la edificación de viviendas protegidas.

Así lo ha hecho la Ley 2/2023, de 9 de febrero, de modificación de la Ley de Urbanismo de Aragón (aprobada por Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio). Del mismo modo, la Comunidad Autónoma de La Rioja destaca la aprobación de la Ley 6/2025, de 21 de julio, dirigida a facilitar los trámites para que los promotores urbanísticos pongan en el mercado vivienda de forma más rápida (eliminando el necesario informe previo de habitabilidad y la cédula de habitabilidad a la finalización de la obra), y, fomentar el acceso a la vivienda protegida y asequible.

Las innovaciones normativas urbanísticas también se han producido para adaptar la normativa autonómica a los requerimientos de cuotas de suelo para vivienda protegida previstos en la Ley por el derecho a la vivienda en relación con el artículo 20.1 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, si bien de forma más puntual; es el caso de la Ley 11/2025, de 29 de diciembre, de medidas en materia de vivienda y urbanismo, de Cataluña, que ha establecido una reserva objetiva de suelo para vivienda protegida de un 50 % del techo en suelo urbanizable y un 40 % en suelo urbano no consolidado, de las cuales la mitad se tienen que destinar a alquiler.

Junto a esa medida, esta ley catalana modificó varios regímenes sectoriales para favorecer la eficacia del derecho de acceso a una vivienda digna: (i) derechos de tanteo y retracto, ampliación de supuestos, incluyendo las transmisiones de grandes tenedores en zonas tensionadas y los inmuebles provenientes de subastas judiciales o administrativas; (ii) vigencia permanente de calificación de viviendas de protección oficial adquiridas por tanteo y retracto o situadas en zonas tensionadas; (iii) alojamiento temporal de protección, para atender colectivos con dificultades especiales, cuya implantación se permite en edificios o parcelas de equipamientos comunitarios públicos sin necesidad de modificar el planeamiento[67].

También ha sido el caso de la Comunidad de Madrid, mediante la Ley 3/2024, de 28 de junio, de medidas urbanísticas para la promoción de vivienda protegida, que, según esa Administración autonómica, ha posibilitado la conversión de edificios de oficinas en casas asequibles, un procedimiento para el que se han solicitado licencias para la construcción de 3.679 viviendas, lo que supone un 28,57 % del total de calificaciones de vivienda protegida en 2024 en la Comunidad de Madrid. Además, mediante esa norma se ha flexibilizado la legislación en materia de urbanismo y suelo para acortar los plazos, y simultanear los trámites administrativos con la edificación o el desarrollo de nuevos suelos para vivienda con protección pública (VPP), respecto a las cuales ha iniciado los trámites para una nueva normativa.

Igualmente cabe destacar en este mismo apartado la aprobación del Decreto-ley 3/2025, de 21 de abril, de Canarias, para la agilización de la tramitación de licencias urbanísticas y el impulso de la construcción de viviendas, que, en su disposición final segunda modifica parcialmente el Decreto-ley 1/2024, de 19 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda; concretamente, mediante los apartados 6 a 8 se adicionan los artículos 31 a 33 que regulan la vivienda asequible incentivada, estableciendo entre otras determinaciones un régimen de calificación de las viviendas asequibles incentivadas por 10 años, a partir de los cuales se convertirán en viviendas libres.

[67] La Ley 11/2025, de 29 de diciembre, en su artículo 5, apartado 8, procede a extender la duración del régimen jurídico derivado de la protección de la vivienda en aquellas zonas declaradas como de mercado residencial tensionado mientras dure tal declaración, modificando para ello el artículo 79 de la Ley 18/2007, del derecho a la vivienda, al que añade un nuevo y quinto párrafo. Es decir, en las zonas de mercado residencial tensionado y mientras se mantenga el plazo de vigencia de la declaración de la zona como tal, en el supuesto de que llegue a su vencimiento el plazo de calificación como vivienda protegida previsto en la normativa previa, la vivienda no se incorpora al mercado libre, sino que se prorroga su sujeción al régimen jurídico propio de la vivienda de protección oficial previsto en la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, para este tipo de viviendas, durante todo el tiempo que permanezca vigente la declaración.

Ese régimen ha fundamentado, entre otros motivos, la presentación del recurso de inconstitucionalidad (núm. 2415-2026) contra la ley catalana por 50 diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso.

Por lo que respecta a los beneficios recibidos, los que concreta dicha norma son de carácter urbanístico, que se puede resumir en los siguientes términos (artículo 32): en ámbitos urbanos consolidados la adaptación de los parámetros urbanísticos, en particular los relativos al número máximo de viviendas o a su superficie, «que se entenderán desplazados, pudiéndose construir o adaptar tantas viviendas como sea admisible, sin que pueda incrementarse la edificabilidad»; el reconocimiento de compatibilidad según la ley del uso terciario de oficina o comercial con el de vivienda asequible incentivada; el reajuste de las dotaciones correspondientes al incremento de viviendas asequibles incentivadas, sin que pueda impedirse por ese motivo su construcción, y la posibilidad de monetizarlas cuando se trate de suelo urbano no consolidado; la posible dispensa de los deberes de cesión de suelo que correspondan (por tanto, dotacional o con aprovechamiento lucrativo), en cuyo caso la calificación como vivienda asequible incentivada se extiende por 20 años, y, finalmente, la posible implantación de estas viviendas en asentamientos rurales. Además, junto a estas medidas de naturaleza urbanística, la ley canaria prevé que «las viviendas asequibles incentivadas podrán acogerse, además, a los beneficios fiscales que se establezcan para fomentarlas» (artículo 32.6).

Planes específicos autonómicos y de las ciudades autónomas

Por otro lado, es habitual, además, que las comunidades autónomas dispongan de planes específicos en materia de vivienda (Andalucía, Aragón, Cantabria, Cataluña, Galicia, Islas Canarias, Madrid, Valencia, País Vasco, entre otras), orientados a incentivar y ayudar a promotores y ciudadanos con mayores problemas de acceso a una vivienda en el mercado libre para hacerlo a un precio asequible.

También la Ciudad Autónoma de Ceuta dispone de instrumentos de planificación de vivienda[68]. Esta institución refiere así la aprobación por el Pleno de la Asamblea de la Ciudad Autónoma de Ceuta, el 29 de enero de 2025, del Plan de Vivienda de Ceuta 2025-2028, que proyecta la puesta a disposición de más de 1.000 viviendas, en diferentes modalidades.

Ayudas para alquiler asequible

Entre esas ayudas destacan (en aplicación del Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025, y de conformidad con la financiación pactada y la propia de cada comunidad autónoma), las dirigidas al alquiler en general y en especial para colectivos vulnerables (como las víctimas de violencia de género), jóvenes (Bono Alquiler Joven) o personas mayores (Andalucía, Cantabria, Cataluña, Castilla-La Mancha, Castilla y León).

[68] En el caso de Melilla, sin embargo, carece de un plan específico en materia de vivienda y en su lugar dispone de un plan de inversiones para acometer 479 viviendas, con una cuantía de 64.156.348,57 euros.

En Cataluña, por ejemplo, el importe mensual de la subvención general es de un máximo de 240 euros/mes y un mínimo de 20 euros/mes. No obstante, como previamente se ha advertido, para ampliar esta información cabe remitirse a los anexos del presente informe, pudiendo comprobar la información enviada por cada Administración Pública autonómica.

Por su parte, Ceuta indicó las líneas de ayudas al alquiler dentro de los planes de vivienda estatales 2018-2021 y 2022-2025. Así, los fondos destinados al Programa Ayuda al Alquiler estatales para el año 2023 fue de 359.000,00 euros y para el año 2024 de 368.000,00 euros.

Del mismo modo, la Ciudad Autónoma de Melilla señaló que dentro de ese mismo segundo plan estatal de vivienda, el total destinado a los distintos programas de ayuda al alquiler asciende a 3.910.073,05 euros, de los cuales 866.000,00 euros fueron aportados por el Estado y 3.044.073,50 por ella misma.

Algunas comunidades autónomas indicaron que tienen programas específicos para casos extremos, de necesidades específicas. Cantabria informó, por ejemplo, de la Oficina de Emergencia Habitacional, que ofrece acompañamiento personalizado, soluciones de realojo temporal y apoyo en situaciones de pérdida de vivienda, desahucios o circunstancias sobrevenidas. Este mecanismo opera en coordinación con los servicios sociales municipales y se complementa con ayudas específicas para situaciones de urgencia habitacional.

No obstante, como queda constancia en la información remitida, posteriormente se verá que no es habitual tener reservado un número de viviendas para estas situaciones de emergencia residencial y que los procedimientos para acceder a ellas no son todo lo rápidos y eficaces que sería necesario, en no pocas ocasiones porque ni siquiera existen de forma desligada de los ordinarios.

Hay ayudas, además, que se destinan no solo a personas físicas, sino también jurídicas, y en particular que operan en el tercer sector, para la construcción o gestión de viviendas de alquiler asequible o de viviendas de emergencia social.

Es el caso de Cataluña, que contempla junto a subvenciones a la promoción de vivienda de nueva construcción o de gran rehabilitación calificadas como viviendas con protección oficial, destinadas al alquiler o a la cesión de uso en régimen general subvenciones a la Red de Viviendas de Inserción Social. Son subvenciones dirigidas a entidades sin ánimo de lucro que gestionen viviendas de inserción o del parque público, que adquieran o reciban viviendas mediante tanteo y retracto, así como a administraciones locales o entidades que alquilen viviendas para realojar a personas valoradas por la Mesa de Emergencias de Cataluña (Programa 60/40). En 2024 la Agència de l'Habitatge de Catalunya (AHC) dio apoyo a 173 entidades que gestionan 3.063 viviendas, con una

aportación económica de 5,4 millones de euros destinados a la Red de Viviendas de Inserción Social.

Asimismo, Cataluña expuso que existe un Servicio de información y asesoramiento sobre la deuda hipotecaria (OFIDEUTE), con la finalidad de mediar entre las familias y las entidades financieras titulares de los préstamos, a fin de arbitrar soluciones y evitar la pérdida de la vivienda. Según los datos proporcionados, durante el año 2024 se atendió a 3.550 personas, de las cuales en casi el 65 % de los casos se inició un proceso de mediación, y en 1.319 casos se alcanzó una solución pactada con la entidad financiera, todo ello mediante un despliegue territorial de puntos de atención ciudadana que ofrecen este servicio, a través de convenios con la Administración local y entidades sin ánimo de lucro, con el apoyo de los colegios de abogados. En la actualidad, existen en el territorio más de 85 oficinas que proporcionan este servicio, una cifra que contrasta con el único punto existente en el año 2011.

Incremento del parque o de viviendas protegidas

Todas las comunidades y ciudades autónomas informaron por lo general de que se plantean incrementar el parque de vivienda público y mantenerlo a futuro (Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Cataluña, Galicia, Navarra, Ceuta y Melilla).

En ocasiones, la construcción se plantea de forma directa por ellas (Galicia), o también indirectamente, mediante incentivos a la construcción, mediante específicas líneas de ayuda, por ejemplo, aprovechando el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (como es el caso de Cataluña).

Hay comunidades autónomas que destacaron el otorgamiento de ayudas a promotores de viviendas protegidas; de esta manera, en Extremadura se contemplan ayudas a promotores que hubieran obtenido la calificación provisional de vivienda protegida de nueva construcción de régimen especial, previéndose 4.000 euros de ayuda por vivienda. Según se indica, en 2024 se convocaron estas ayudas por un importe global de 3.154.000 euros.

En unas ocasiones la ayuda pública consiste en la bonificación de intereses de préstamos, como sucede en Cataluña mediante el Institut Català de Finances (ICF).

En otras, desde la Administración autonómica se financia la adquisición de suelo por parte de los ayuntamientos, como sucede en la Comunidad de Madrid, en el marco del Plan Regional de Inversiones.

También es habitual admitir el recurso a la colaboración público-privada, para su edificación en suelo público y gestión posterior privada a través de fórmulas como concesiones demaniales o derechos de superficie.

Cantabria, por ejemplo, indicó que dichas viviendas se encuentran distribuidas en varios municipios de la región a través de un modelo de derecho de superficie, que permite combinar la participación de un operador privado en la construcción y gestión con el mantenimiento íntegro del control público sobre precios y criterios de adjudicación.

Igualmente, según la información proporcionada por Extremadura, hay en construcción cinco promociones que serán destinadas a alquiler asequible, en suelos de titularidad pública, cedidos por la Junta a los ayuntamientos, y a su vez concediendo un derecho de superficie por 50 años, que supondrán 243 viviendas en total.

Cataluña, asimismo, explicó que para incentivar el aumento del parque de vivienda pública, ha establecido un sistema para incentivar la puesta a disposición de solares con esa finalidad; así, con el objetivo de construir 50.000 nuevas viviendas protegidas hasta el año 2030, en el marco del plan previamente aprobado, se iniciaron los trabajos para constituir una reserva pública de solares (Acuerdo GOV/225/2024, de 15 de octubre, por el cual se aprueban medidas urgentes para el incremento de la oferta de vivienda protegida), cuyas condiciones básicas y procedimiento de inscripción fueron fijadas posteriormente. Finalmente, mediante la Resolución TER/2515/2025, de 1 de julio, se aprobaron las bases reguladoras para la concesión de ayudas, en régimen de concurrencia pública no competitiva, para la promoción de viviendas con protección oficial en suelos inscritos en la reserva pública de solares, y seguidamente, mediante la Resolución TER/2685/2025, de 7 de julio, se abrió la convocatoria para la concesión de ayudas, en régimen de concurrencia pública no competitiva, para la promoción de viviendas con protección oficial en suelos inscritos en la reserva pública de solares para el año 2025. Según informó dicha comunidad autónoma, en la primera convocatoria del registro de solares se presentaron un total de 670 solares en el conjunto de Cataluña, sobre los cuales se pueden construir más de 22.000 viviendas, estando prevista una segunda convocatoria de la reserva pública de solares correspondiendo en el año 2026.

La Comunidad de Madrid, por su parte, explicó que el PLAN VIVE consiste en «el otorgamiento de concesiones demaniales sobre parcelas de titularidad de la Comunidad, inicialmente integrantes de las redes supramunicipales, que tienen la consideración de bienes de dominio público, ampliándose ahora a todo tipo de parcelas titularidad de la Comunidad de Madrid y adscritas a la misma, ante el éxito de este y la gran demanda ciudadana», revirtiendo en la comunidad las edificaciones al finalizar la concesión, de 50 a 75 años. Al respecto se indicó que se han licitado tres licitaciones, está en camino una cuarta y se está preparando una quinta, que posibilitarán la construcción, tan solo en las dos primeras, de más de 10.000 viviendas de alquiler asequible.

Igualmente, la Comunitat Valenciana destacó entre sus ejes estratégicos de su plan de vivienda, la movilización de suelo público, la adecuación del marco normativo y la

colaboración público-privada, a través de concursos de derechos de superficie, o permuta a cambio de obra futura para vivienda de alquiler asequible.

Por otro lado, hay comunidades autónomas que informaron sobre la actuación del módulo básico autonómico de la vivienda protegida, incluidos costes y precios máximos, para adaptarlo a la evolución de los costes de construcción y asegurando la viabilidad técnica y económica de nuevas promociones, sin perder de vista quienes son los destinatarios (Cantabria). Asimismo, la Comunidad Autónoma de La Rioja señaló que la resolución núm. 41/2024 del Consejero de Política Local, Infraestructuras y Lucha contra la Despoblación, actualizó los precios máximos de venta y renta de las viviendas de protección oficial, a instancia de los agentes del sector, dado que en la última década únicamente se habían calificado 41 viviendas. Además, dicha resolución incluye los anexos vinculados —plazas de garaje y trasteros— en el cálculo del precio máximo de renta para las viviendas de protección oficial (VPO) de alquiler, una medida que la Administración riojana entiende «crucial para favorecer el flujo de entrada de VPO de titularidad privada al mercado de alquiler asequible».

Finalmente, la Administración canaria informó de la adopción de medidas urbanísticas dirigidas a la promoción de vivienda protegida, como se ha comentado ya anteriormente, mediante el Decreto-Ley 1/2024, de 19 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda, como es la posibilidad de admitir en suelo dotacional público local la construcción de viviendas protegidas de promoción pública, el uso de vivienda protegida de promoción pública sin necesidad de modificar o adaptar el planeamiento afectado. Igualmente, se contempla el incremento de la edificabilidad residencial en tipología residencial colectiva, ubicadas en suelo urbano con uso predominante residencial, para alcanzar la altura máxima de las edificaciones colindantes (artículos 34-35).

Alguna comunidad autónoma hizo mención específica a las actuaciones dirigidas a fomentar, dentro del parque de vivienda pública, el parque de vivienda social en particular. Fue el caso de la Comunidad de Madrid, que informó de que la Agencia de la Vivienda Social estaba desarrollando un Plan de Compra 2024-2025 de 175 viviendas destinadas a incrementar el parque público de viviendas para el alquiler social o cesión en uso, en el marco del Plan de Acceso a la Vivienda 2022-2025 (PEAV), y ha comprado 7 viviendas a la Sareb en distintos municipios con finalidad de alquiler o cesión de uso de ese tipo.

Igualmente, Cataluña informó de la creación de una Red de mediación para el alquiler social, a la que ya se ha aludido. Es un sistema de mediación en el mercado inmobiliario que quiere aumentar la oferta de alquiler a precios moderados y al mismo tiempo movilizar el parque de pisos desocupados. Según la información aportada al Defensor del Pueblo, en el año 2024 en Cataluña se alquilaron 1.133 viviendas mediante las bolsas de vivienda de alquiler social. A 31 de diciembre del mismo año, el número de viviendas con contratos vigentes en Cataluña por este concepto era de 7.790. En esa misma línea, en dicha

comunidad autónoma se ha previsto la bonificación del impuesto sobre viviendas vacías prevista en la Ley 24/2015, con una renta mensual inferior en un 25 % a la del mercado, sin superar determinados límites y siempre que la parte arrendataria tenga unos ingresos inferiores a los máximos establecidos para acceder a una vivienda de protección oficial. La información proporcionada indicaba que, en 2024, la Agencia de la Vivienda de Cataluña validó 5.399 viviendas como sociales para dicha bonificación.

La Región de Murcia refirió asimismo, en el marco del Programa FEDER, el Programa de Actuación y Acompañamiento al realojo de familias en situación de exclusión social y residencial cronificada (PARES), dirigido a potenciar la inclusión socioeconómica de las comunidades marginadas, las familias con bajos ingresos y los colectivos menos favorecidos, entre los que se encuentran las personas con necesidades especiales, a través de actuaciones integradas que incluyan la vivienda y los servicios sociales.

En el marco de este programa se ha gestionado, en esa comunidad autónoma, dos programa operativos FEDER 2014-2020 (PARES 1) y FEDER 2021-2027 (PARES 2); en el primero se adquirieron 84 viviendas por un importe de 8.421.119,00 euros, en el segundo, en 2025 se adquirieron 16 viviendas por importe de 1.771.896,10 euros, y en el año 2026, hasta la fecha 5 viviendas por importe de 618.000,00 euros.

Por último, la Ciudad Autónoma de Ceuta informó de la aprobación por el Pleno de la Asamblea de la Ciudad Autónoma de Ceuta el pasado 29 de enero de 2025 (revisado con fecha 26 de junio de 2025) de un Plan de Vivienda de Ceuta 2025-2028. Por su parte, Melilla informó de que hasta el año 2030 la previsión de gasto en vivienda es de 64.156.000 €, aproximadamente, lo que supone unos 735 € por habitante.

Medidas de mejora y clarificación de los mecanismos y procedimientos de asignación de viviendas protegidas

En aras de una adecuada distribución de los recursos existentes y para aumentar la efectividad de la oferta disponible de vivienda a precio asequible, algunas comunidades autónomas indicaron que han tratado también de mejorar los registros de demandantes de vivienda, como exige el ya referido artículo 8 de la Ley por el derecho a la vivienda. Es el caso de Cantabria, que ha creado un Registro Unificado de Vivienda.

Medidas para fomentar la seguridad jurídica del alquiler

Aunque es inusual, alguna comunidad autónoma destacó en su respuesta la puesta en marcha de un plan para garantizar la seguridad jurídica del alquiler. Entre otros, fueron los casos del País Vasco, Cataluña o de la Comunidad de Madrid, mediante el plan de fomento de seguridad jurídica del alquiler (Plan Alquila).

Actuaciones sobre viviendas vacías y, en general, para incrementar la oferta de las viviendas asequibles existentes

Otras comunidades autónomas apuestan, además, por tratar de incorporar a la oferta disponible más viviendas, incluyendo las de titularidad privada (Asturias). Por ejemplo, mediante ayudas a residentes en municipios despoblados, el otorgamiento de seguros, o el apoyo a la rehabilitación y mejora de la accesibilidad, actuaciones que permiten ampliar rápidamente la oferta disponible sin necesidad de realizar grandes inversiones en obra nueva (Cantabria).

Adquisición directa de nuevas viviendas

Otras comunidades autónomas optan por adquirir directamente viviendas. Por ejemplo, Cataluña informó de que mediante un acuerdo con InmoCaixa se adquirieron más de 1.000 viviendas, un 85,9 % de las cuales se ubican en municipios de demanda fuerte y acreditada.

También es el caso de la Región de Murcia, que indicó que, de acuerdo con el régimen estipulado en 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, en 2023, se compraron 24 viviendas; en 2024, 15 viviendas, y, en 2025, 6 viviendas, en total 45 viviendas en esos años, por un importe global de 3.832.738,47 euros.

Ejercicio de derechos de tanteo y retracto

Con esa misma meta, hay comunidades autónomas que también ejercitan los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración, respecto a viviendas que habiendo sido de protección pública van a ser objeto de compraventa a terceras personas. Así, la Generalitat de Cataluña indicó que durante los años 2024 y 2025 adquirió por ese medio 1.805 viviendas a través de la Agencia de la Vivienda de Cataluña.

También es el caso de Navarra, quien informa del ejercicio efectivo de ese derecho, ya previsto en la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra y la posterior adscripción de las viviendas tanteadas al Fondo Foral de Vivienda Social.

Programas de rehabilitación

Las comunidades autónomas también desarrollan programas de rehabilitación de viviendas, en particular de protección oficial o colectivos específicos, como personas mayores, o en lugares concretos, como el ámbito rural o de montaña (Cataluña), con el objeto de asegurar que el parque residencial existente se mantenga en condiciones adecuadas de uso y habitabilidad. De ese modo se prolonga la vida útil del parque edificado, se garantiza la seguridad y confort de las viviendas y se evita que la falta de adecuación de la vivienda constituya un obstáculo para el acceso a un alojamiento digno,

complementando así el resto de instrumentos que conforman la política autonómica de vivienda (Andalucía, Cantabria).

En general, en este apartado, debe resaltarse la financiación obtenida bajo el Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, por el que se regulan los programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Fomento del acceso a la propiedad

Finalmente, hay comunidades autónomas que declararon continuar actuando para fomentar el acceso a viviendas en régimen de propiedad, mediante instrumentos como garantías públicas (Cantabria, Cataluña).

En la Comunidad de Madrid se contempla el Plan Mi Primera Vivienda, de apoyo a la compra, que facilita la concesión de hipotecas de hasta el 100 % del valor de la vivienda, mediante convenios con 9 entidades financieras, que ha supuesto el desembolso de 85 millones de euros de dinero público y más de 3.500 beneficiarios.

También alguna comunidad autónoma destaca la existencia de programas de fomento del alquiler con opción de compra (Aragón).

Por ejemplo, en el marco del plan específico aprobado en vivienda (2021-2025), Galicia plantea un programa relativo a la adquisición que posee varias acciones, estructuradas de la siguiente forma: Acción 1. Ayudas a la adquisición de viviendas protegidas o a precio limitado; Acción 2. Ayudas a la adquisición de viviendas en centros históricos; Acción 3. Ayudas a la adquisición de viviendas en núcleos rurales, y Acción 4. Bonificaciones fiscales.

Otras directamente proporcionan una subvención a la adquisición, bajo distintas modalidades; en ocasiones se contemplan ayudas para las rentas más desfavorecidas, como sucede en Extremadura, donde se conceden hasta 10.000 euros a compradores de viviendas protegidas de régimen especial, siempre que cuenten con unos ingresos inferiores a 2,5 veces el IPREM (actualmente fijado, para 2026 en 600 euros mensuales, 7.200 anuales en 12 pagas, y 14.800 euros en 14 pagas).

En otras comunidades, esas ayudas van directamente a colectivos específicos, como personas jóvenes y en especial aquellas que viven en pequeños municipios, tratando así de actuar frente al reto demográfico. De este modo, en la comunidad autónoma extremeña, las ayudas tienen por objeto facilitar a las personas jóvenes de 18 a 35 años, con escasos medios económicos el acceso, en régimen de propiedad, a una vivienda digna y adecuada localizada en municipio o núcleo de población de pequeño tamaño, mediante la concesión de una subvención directa para su adquisición. La cuantía de la ayuda será de hasta 10.800 € por vivienda, con el límite del 20 % del precio de adquisición de la vivienda,

excluidos los gastos y tributos inherentes a la adquisición.

En esa comunidad autónoma se contemplan también esas ayudas para la autopromoción de viviendas protegidas. Van dirigidas a viviendas calificadas como protegidas para uso propio que no excedan de un coste máximo de construcción. Los destinatarios son personas físicas que pretendan autopromover una vivienda calificada como protegida y cumplan los requisitos establecidos en la convocatoria. La convocatoria de 2024 preveía un importe total de 1.220.000 euros. Las ayudas van desde los 15.000 euros hasta un máximo de 20.000 euros en el caso de municipios de menos de 10.000 habitantes.

1.3 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESARROLLADAS POR LOS MUNICIPIOS

Políticas de vivienda

Como anteriormente se ha indicado, conforme a la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, los municipios ejercen competencias en materia de urbanismo, promoción y gestión de la vivienda de protección pública, en los términos establecidos en la legislación estatal y autonómica. A dichas materias, deben añadirse las competencias relativas a los servicios sociales, a través de los cuales se encauzan sus actuaciones en situaciones de emergencia habitacional.

Teniendo en consideración la confluencia de estas materias, es posible diferenciar las políticas municipales en torno a ellas, como pone de manifiesto la mencionada información que fue remitida al Defensor del Pueblo en la actuación de oficio que se desarrolló.

Por hacer referencia a algunos ejemplos ilustrativos, en lo relativo a las políticas de vivienda, determinadas comunidades autónomas atribuyen a los municipios competencias, conceptuándolas como competencias propias.

Por ejemplo, el artículo 8 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana, establece que «los municipios de la Comunitat Valenciana ejercerán, como competencias propias y en los términos que expresamente les atribuya la presente ley, las relativas a promoción y gestión de las viviendas de protección pública con criterio de sostenibilidad financiera, en coordinación con la conselleria competente en materia de vivienda, de manera que existirá un registro único, centralizado y accesible desde cualquier punto de información de los organismos públicos competentes en materia de vivienda. Para ello, en el ámbito de las competencias que tienen atribuidas por la legislación estatal básica y la legislación valenciana de régimen local, podrán también realizar todas las actuaciones necesarias en materia de rehabilitación». Añade que «estas competencias deberán ejercerse para garantizar, en todo caso, la creación de un patrimonio público de suelo y viviendas públicas suficientes para el desarrollo de las políticas de vivienda social objeto de esta ley, evitando la

concentración y segregación espacial de los solicitantes y garantizando la cohesión social del espacio urbano».

Pues bien, el servicio de vivienda del Ayuntamiento de Valencia informó de la puesta en marcha del Plan + Vivienda, que contempla las siguientes líneas de actuación: adquisición de viviendas para colectivos en vulnerabilidad social (139 + 134); rehabilitación integral de viviendas (30); construcción de obra nueva para vivienda y/o alojamientos temporales (386), destinados a parque público y en colaboración público privada (700) y ayudas al abono del alquiler. Indica que el presupuesto destinado a mantenimiento y conservación de viviendas de propiedad municipal es de 300 a 600 millones de euros.

La confluencia de las competencias en materia de vivienda con las relativas a urbanismo y servicios sociales se evidencia, por ejemplo, en el Plan por el Derecho a la Vivienda 2016-2025, aprobado por el pleno del Ayuntamiento de Barcelona, el 27 de enero de 2017, y actualmente en proceso de cierre. A partir de dicho plan, esa corporación desarrolló cuatro ejes de actuación, en relación con el derecho a la vivienda:

- Impulsar un parque público en régimen de alquiler.
- Fomentar la rehabilitación de los parques de vivienda de la ciudad.
- Hacer frente a la emergencia habitacional.
- Evitar desahucios y promover el acceso a la vivienda digna.

Del mismo modo, según la información remitida, en esa ciudad, en la actualidad, se encuentra vigente el Pla Viure, que define no solo los objetivos, sino también las acciones y los servicios en materia de vivienda para el período 2025-2032. Entre los primeros se encuentran los siguientes:

- Universalizar el derecho a la vivienda mediante la ampliación del parque de vivienda asequible y social.
- Rehabilitar y mejorar las viviendas, incorporando criterios de sostenibilidad, accesibilidad y confort.
- Atender a las situaciones de vulnerabilidad, teniendo en cuenta el reto demográfico y los distintos estadios vitales.

Además, se indicó que se encontraba en reflexión un nuevo plan de vivienda 2026-2033 (Pla d'Habitatge 2026-2033), consensuado con todos los agentes implicados, que permita reforzar las colaboraciones entre administraciones y agentes sociales vinculados a la vivienda. En este nuevo marco, el objetivo es claro: consolidar y garantizar el derecho a la vivienda como un derecho fundamental.

De acuerdo con esos programas, Barcelona informó de que para el año 2026 el presupuesto municipal contempla un gasto global a vivienda de unos 240 millones de

euros, y que el Institut Municipal de l'Habitatge de Barcelona (IMHAB) tiene prevista una inversión para el año 2026 de 56 millones de euros. En cuanto a las previsiones, para 2027 la previsión es de una inversión de 62 M€, para el 2028 de 78 M€, para 2029 de 87 M€ y, finalmente, de 58 M€ para el 2030.

El Ayuntamiento de Málaga resaltó entre sus líneas generales de actuación el esfuerzo que está realizando para ayudar mediante la Oficina Municipal de la Vivienda, creada en 2015, a más de 8.700 familias con problemas de pérdida de su vivienda por falta de pago de sus hipotecas y de sus rentas de alquiler, intermediando entre sus acreedores hipotecarios y sus arrendadores para la consecución de un acuerdo que les permita seguir residiendo en sus viviendas.

Desde 2015, en caso de familias declaradas por el Comité de Valoración de Familias en Riesgo de Exclusión Social como tal, que procedan de un desahucio hipotecario o de arrendamiento, se les preconcede una ayuda para el pago de un nuevo alquiler de entre tres a cuatro años, con una ayuda máxima mensual de 550,00 euros, de las que se han llegado a beneficiar 1.463 familias, por un importe total de 15.238.600,00 €, según indicaron, sin contar con ayudas ni estatales ni autonómicas.

Este mismo consistorio informó también de su labor de promoción de viviendas públicas, no solo ahora, sino desde hace décadas, señalando que ese parque público se ha ido perdiendo, al favorecer la venta de las viviendas sobre el alquiler. Así, desde el año 2000, el Ayuntamiento de Málaga ha construido y entregado a los ciudadanos un total de 5.339 VPO: 2.511 en alquiler y 2.828 en venta.

Además, se trata de una política —la venta de vivienda protegida— que se ha continuado practicando hasta recientemente. Así, el Plan Municipal de Vivienda y Suelo del Municipio de Málaga 2023-2027 propone la promoción de viviendas nuevas necesarias: 8.900 viviendas; 4.800 libres y 4.100 de VPO, de las cuales el 65 % (2.700) serían en régimen de alquiler, mientras que el 35 % es en propiedad (1.400 VPO Venta).

No obstante, este consistorio informó de que en la actualidad gestiona un parque público de vivienda de alquiler social de 3.971 viviendas, mas 1.006 protegidas que se incorporarían antes del verano de 2026, 530 de un derecho de superficie y 476 de nuevas del parque público, por lo que se alcanzarían entre una y otras, para esa fecha, un total de 4.977 viviendas protegidas, el tercero más extenso de toda España.

Los ayuntamientos desarrollan así no solo competencias e iniciativas para la promoción de viviendas públicas, en su distinta tipología, sino para tratar de ayudar a personas en situación de enorme dificultad para acceder a una vivienda.

Esas mismas líneas de actuación se observan en el resto de ayuntamientos. Así, el Ayuntamiento de Madrid informó de la realización de distintas operaciones en parcelas de

titularidad municipal para ofrecer viviendas dotacionales, viviendas protegidas y viviendas asequibles incentivadas.

Respecto a las viviendas dotacionales, aunque no son calificadas expresamente así por el consistorio, dicho ayuntamiento informó de la licitación de una concesión demanial, con carácter gratuito y por un plazo de 75 años, sobre 3 lotes de parcelas de titularidad municipal, a favor de entidades sin ánimo de lucro, para su destino a la construcción, gestión y administración de centros residenciales de viviendas colaborativas para la promoción de la autonomía personal y la atención a la dependencia de personas mayores, enmarcados en la Resolución 940/2022, de 1 de marzo, de la Comunidad de Madrid, a adjudicar en régimen de concurrencia. El número de viviendas previsto es de 232 viviendas.

Esta actuación obedece a diversos objetivos, entre los que se destaca, por tener relación con las actuaciones del Defensor del Pueblo, «diseñar y proponer programas y servicios para el desarrollo de otras alternativas habitacionales como las viviendas colaborativas o las viviendas compartidas».

En relación con las viviendas protegidas, el ayuntamiento informó de que durante el período 2023-2025, el Área de Gobierno de Urbanismo, Medio Ambiente y Movilidad había cedido a la Empresa Municipal de Vivienda y Suelo, S.A., sociedad mercantil municipal adscrita al Área de Gobierno de Políticas de Vivienda —constituida como medio propio del Ayuntamiento de Madrid en materia de vivienda— un total de 53 parcelas destinadas a la construcción de viviendas con sujeción a algún régimen de protección, a quien corresponde, por tanto, su ejecución. No se proporcionaron más datos al respecto.

Respecto a las viviendas asequibles incentivadas, el consistorio destacó lo siguiente:

> 1. En la legislatura 2019-2023, la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid aprobó, el 21 de octubre de 2021, el Programa de cesión de suelo en régimen de derecho de superficie con destino a la promoción de viviendas en alquiler asequible, cuyo objeto es la puesta en el mercado, mediante la figura del derecho de superficie por plazo de 45 años, de suelo destinado a uso residencial libre para la promoción y construcción por los adjudicatarios, en un total de 25 parcelas del Patrimonio Municipal del Suelo de un número aproximado de 2.125 viviendas en régimen de alquiler asequible.
>
> 2. En la actual legislatura 2023-2027, el Área de Gobierno de Urbanismo, Medio Ambiente y Movilidad, promovió la Estrategia de Gestión del Patrimonio Municipal del Suelo en el período 2023-2027, puesta en conocimiento de la Junta de Gobierno de 19 de octubre de 2023.
>
> Mediante este documento se desarrolla una propuesta estratégica para el desarrollo y gestión de las parcelas del Patrimonio Municipal del Suelo en el período correspondiente a la presente legislatura (junio 2023-mayo 2027), para lo que se realiza inicialmente un análisis de dichos suelos en función de sus

características específicas, del destino establecido por el planeamiento y de sus potenciales alternativas de gestión.

Dicha propuesta se circunscribe exclusivamente a las parcelas con el 100 % de titularidad municipal, en tanto que la gestión del conjunto de suelos con porcentaje de titularidad en proindiviso no puede ser objeto de alternativas relacionadas con posibles políticas públicas, quedando restringida la actuación municipal a su enajenación mediante concurso conforme al marco legal vigente.

Con este planteamiento, la mencionada estrategia diferencia entre las parcelas calificadas con uso residencial (distinguiendo por un lado entre las tipologías de vivienda unifamiliar y colectiva y, por otro, entre las diferentes calificaciones de vivienda libre o vivienda con protección pública), parcelas calificadas con uso de actividades económicas (uso industrial y usos de servicios terciarios) o parcelas calificadas con uso dotacional (como potenciales suelos para la implantación de viviendas de integración social y viviendas colaborativas para mayores).

Las viviendas que se ejecutarán en estas dos actuaciones podrían asimilarse a la vivienda asequible incentivada de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

El propósito indicado por el propio consistorio es abrir la política de vivienda asequible hacia familias de renta media. Concluía su propuesta en los siguientes términos:

Con esta actuación municipal de interés social se pretende facilitar el acceso a la vivienda de determinados estratos socioeconómicos que, por sus ingresos familiares, vienen padeciendo las subidas del alquiler residencial en el mercado libre de Madrid, en porcentajes superiores al incremento de las rentas familiares medias en los últimos años.

Ante esta circunstancia, el desarrollo por los promotores inmobiliarios de viviendas de renta asequible sobre suelo puesto a disposición por el ayuntamiento se dirige a un amplio sector de población con rentas familiares medias, aunque vulnerable ante las dinámicas del mercado.

Por otro lado, el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria indicó la siguiente evolución de la inversión presupuestada entre los años 2015-2023 en materia de vivienda:

Evolución de la inversión presupuestada entre los años 2015-2023 Las Palmas de Gran Canaria	
2015	4.423.363
2016	4.296.547
2017	4.477.635
2018	9.899.520
2019	7.873.342

.../...

2020	5.629.174
2021	8.571.906
2022	12.444.214
2023	13.801.136

Para el ejercicio de 2025, proseguía dicho ayuntamiento, se presupuestó una inversión de 25.418.986 euros. A efectos de programación para 2030, solo se dispone la previsión para 2026 pendiente de confirmar con la aprobación próxima de los presupuestos municipales, siendo una cifra indicativa de la programación para los próximos años. En este sentido, se prevé una inversión en materia de vivienda de 44.280.846 euros.

Por su parte, el Ayuntamiento de Sevilla informó del Plan Municipal de Vivienda y Suelo 2025-2030 (PMVS), entre cuyos ejes estratégicos se encuentra el incremento del parque de vivienda asequible. Así, el ayuntamiento ha asumido como prioridad la ampliación significativa del parque público, protegido y asequible, con el fin de garantizar un acceso real a la vivienda para un mayor número de hogares.

Entre las metas recogidas en dicho plan, destacaron los siguientes:

- 2.200 viviendas actualmente en desarrollo bajo la gestión de la Empresa Municipal de Vivienda (Emvisesa).
- 2.174 nuevas viviendas asequibles hasta 2030, distribuidas por distintos barrios para favorecer la diversidad social y la cohesión urbana.
- 8.778 viviendas asequibles adicionales en un horizonte posterior a 2030, fruto de la programación urbanística ya iniciada.
- 2.395 viviendas en colaboración público-privada, incentivando la participación de promotores y cooperativas.
- 30 viviendas vacías adquiridas a particulares para destinarlas a emergencia habitacional.

Según el consistorio sevillano, estas actuaciones supondrán multiplicar por cinco la capacidad actual de respuesta habitacional gestionada por él, marcando un salto cualitativo y cuantitativo sin precedentes en la política municipal de vivienda.

Finalmente, el Ayuntamiento de Zaragoza, en respuesta a la existencia de un plan municipal específico sobre vivienda, remitió su contestación a la política general desarrollada al respecto, consistente en la construcción de vivienda protegida en régimen de alquiler, mediante la transmisión de suelos destinados por el planeamiento urbanístico a equipamiento público en favor del Gobierno de Aragón, para la construcción de vivienda

dotacional a través de la colaboración público-privada, y la tramitación de cesiones gratuitas de suelos municipales en favor de la Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda S.L.U., durante los ejercicios de 2024 y 2025, con la finalidad de destinarlas a la ampliación del parque de viviendas municipal de alquiler gestionado por la misma.

Políticas de urbanismo

Para el desarrollo de esos ejes las competencias urbanísticas municipales poseen una importancia capital, en la medida que a través del planeamiento se clasifica y califica suelo, estableciendo la localización de viviendas y su tipología, aplicando las obligatorias reservas objetivas para vivienda protegida establecidas en el artículo 20 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, al que remite el artículo 15 de la Ley por el derecho a la vivienda, y garantiza la correcta equidistribución de derechos y obligaciones de los propietarios, entre otras cosas en relación con las obligaciones subjetivas previstas en el artículo 18 de aquella ley.

Así lo destacó el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria en la información remitida, quien informaba de su Estrategia Municipal de Vivienda que, partiendo de un enfoque a escala inmediata y para los próximos 10 años, pretende dotar al municipio de un parque residencial y unas herramientas de gestión pública eficaz, sostenible y justa hacia la vivienda como servicio y bien social de interés general.

Los objetivos de la estrategia municipal en materia de vivienda son siguientes:

- Ampliar el parque de vivienda pública como mecanismo estabilizador del mercado residencial, respondiendo a la inercia alcista en los precios de la vivienda que deriva de la limitación de la oferta.
- Responder a los factores que alimentan la inaccesibilidad de la población vulnerable a la vivienda, con especial referencia a los jóvenes y nuevos hogares.
- Atacar los comportamientos del mercado residencial que estimulan la gentrificación de muchas zonas de la ciudad y el desplazamiento de familias arraigadas en las mismas.
- Implementar los mecanismos y gestión administrativa de los incentivos desde los planes estatal y canario en el acceso a la población joven o vulnerable a la vivienda.
- Implementar la regulación de la vivienda vacacional como factor de alteración de la oferta residencial, persiguiendo la gestión socialmente sostenible de sus efectos desfavorables en el mercado.

En ejecución de ese plan, la información detallaba de forma pormenorizada las distintas medidas contempladas, y su calendario de ejecución (2029 como horizonte, salvo

actuaciones urbanísticas, cuya ejecución se estima más allá de ese año). De entre todas las previstas, únicamente se indican a continuación algunas de ellas:

- Medidas relacionadas con la ampliación del parque público de vivienda protegida.
- Ordenación de sectores de suelo urbanizable con localización de vivienda protegida.
- Medidas relacionadas con la atención a la ciudadanía en materia de vivienda y el fomento del alquiler asequible en la población joven o vulnerable:
    - Programa municipal de subvenciones al alquiler de vivienda.
    - Puesta en funcionamiento de una unidad específica de gestión pública municipal de las viviendas en alquiler asequible.
    - Solicitud al Gobierno de Canarias de declaración del municipio de Las Palmas de Gran Canaria como Zona de Mercado Residencial Tensionado.

A través de las competencias en materia urbanística, los ayuntamientos actúan también en materia de viviendas de uso turístico, no solo mediante la correspondiente licencia de uso específico, que en realidad otorga habitualmente la comunidad autónoma, sino condicionando la implantación urbanística del uso en atención a las localizaciones, tal y como informó el Ayuntamiento de Madrid.

Políticas de servicios sociales y emergencia residencial

Como anteriormente se ha indicado, los ayuntamientos consultados también remitieron información de sus actuaciones desde los servicios sociales, en conexión con el acceso a una vivienda digna.

Fue el caso del Ayuntamiento de Madrid, el cual envió un informe de su Dirección General de Servicios Sociales y Atención a la Discapacidad, en relación con sus actuaciones relativas a alojamientos alternativos, de acuerdo con lo previsto en la Ley 12/2022, de 21 de diciembre, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, cuyo artículo 26.2.a) incluye esa prestación condicionada, «lo que significa que está sujeta a disponibilidad de recursos y a criterios de prioridad en la asignación de acuerdo con el principio de igualdad, a diferencia de las prestaciones garantizadas que constituyen un derecho subjetivo del usuario o beneficiario»[69].

[69] Insiste este consistorio en que la prestación no encaja en ninguna de las tipologías de vivienda previstas en la Ley por el derecho a la vivienda, ni siquiera entre las de emergencia, considerando por ello que se trata de viviendas de exclusión residencial. De este modo, indicaba lo siguiente:

El Ayuntamiento de Madrid proporcionó la siguiente información destacada sobre los importantes recursos que destina a paliar estas situaciones de emergencia residencial:

- Dos unidades de estancias breves, con capacidad para 50 plazas de acogida, destinadas a intervenciones urgentes de corta duración. Estos recursos permiten ofrecer alojamiento inmediato a personas en situación de emergencia, mientras se valora su situación y se define el itinerario de intervención más adecuado.
- Un centro de acogida para familias, con 300 plazas de alojamiento, que permite mantener la unidad familiar en contextos de emergencia. Este recurso temporal está diseñado para ofrecer un entorno seguro y digno a familias que han perdido su vivienda, garantizando la atención integral a todos sus miembros.
- Plazas en pensiones, hoteles y hostales, utilizadas como solución transitoria para personas que requieren alojamiento urgente y no pueden ser ubicadas en los centros propios del servicio. Esta modalidad permite una respuesta flexible y adaptada a las necesidades específicas de cada caso.

«La atención residencial en los alojamientos alternativos, compartidos y temporales no es, en consecuencia, ni en términos de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda ni de la normativa de la Comunidad de Madrid en materia de vivienda, una categoría de vivienda.

No se trata de vivienda protegida ya sea social o de precio limitado. No forma parte del parque de vivienda social que requiere su configuración como vivienda dotacional pública o integrada en una edificación o local destinada a equipamiento de titularidad pública y afecto al servicio público.

Tampoco la prestación de alojamiento alternativo puede tener la consideración de vivienda social de emergencia *destinada a atender situaciones de emergencia, ofreciendo solución habitacional a corto plazo y de forma temporal, con carácter universal y hasta que se provea de una vivienda alternativa permanente, a personas y familias en situación de pérdida o imposibilidad para acceder a una vivienda adecuada (artículo 3. f) 1ª de la Ley 12/2023, de 24 de mayo)*, dado que no se organiza por el sistema público municipal de servicios sociales en viviendas dotacionales públicas o en edificaciones calificadas como equipamiento público.

Desde el punto vista urbanístico, las normas urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 17 de abril de 1997, en la redacción dada por la modificación 00/343, aprobada definitivamente el 8 de noviembre de 2023, habilitan para que la nueva categoría de vivienda dotacional integrada en el uso dotacional equipamiento, a efectos de su implantación, pueda encuadrarse igualmente en el uso residencial (vivienda colectiva, unifamiliar, libre, protegida, residencia comunitaria y residencia compartida).

En la vivienda dotacional diferencia dos tipos: viviendas tuteladas, vinculadas permanentemente a la prestación de servicios sociales y tuteladas por un organismo público competente en la materia y viviendas públicas de integración social, destinadas a atender las necesidades temporales de colectivos con especiales dificultades de acceso a la vivienda como familias con escasos recursos o personas en situación de vulnerabilidad social. Estas últimas integran la red de vivienda pública o de integración social, su titularidad es pública y su destino exclusivo es el alquiler con carácter rotatorio.

Por tanto, desde este punto de vista no es igualmente posible concebir al actual alojamiento alternativo municipal para situaciones de exclusión residencial como vivienda dotacional de integración social».

- Desde el Departamento de Gestión y Prestaciones en la Atención Social Primaria de la Dirección General de Servicios Sociales y Atención a la Discapacidad gestiona la competencia atribuida a la citada dirección general, por acuerdo del 29 de junio de 2023 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de «coordinar y gestionar la prestación de alojamiento alternativo temporal como prestación de servicio condicionada y dirigida a personas y familias en situación de exclusión socio residencial por pérdida de vivienda habitual y con pronóstico de autonomía socio residencial».

El resto de consistorios también remitieron información sobre esta línea de actuación. Barcelona, por ejemplo, refirió la labor desarrollada por la denominada Mesa de Emergencia Social, en la que participa también la Generalidad de Cataluña.

También es el caso de Málaga, al referir su ayuntamiento que «en la actualidad disponemos de 6 viviendas destinadas a atender necesidades en alojamiento transitorios de emergencia, que resultan ineficaces pues las familias que destinamos a ese uso provisional no se marchan de la vivienda hasta que no les adjudiquemos una vivienda pública, por lo tanto, el recurso queda colapsado. Para ello disponemos además de un plan de ayuda al alquiler de emergencia que cuenta con una ayuda de 550 euros al mes durante 4 años, de forma decreciente en un 10 % anual de aportación municipal y con la inclusión de las familias en un plan de inserción socio-laboral para la búsqueda de empleo y recurso para que puedan subsistir tras los cuatro años de protección. Este plan ha alcanzado desde 2015 a 1.463 familias».

Por su parte, el Ayuntamiento de Murcia señaló que dentro del Área de Servicios Sociales de la Concejalía de Bienestar Social, Familia y Salud, entre otras actuaciones, se gestionan ayudas de alquiler para facilitar el acceso inmediato a la vivienda de personas especialmente vulnerables, se elaboran informes de vulnerabilidad solicitados por el juzgado para suspender lanzamientos, también se conceden ayudas para el alquiler de vivienda habitual, con fondos municipales, a través de las Ayudas municipales para la atención de necesidades sociales (AES).

Finalmente, el Ayuntamiento de Sevilla destacó que refuerza los recursos destinados a responder de forma inmediata y eficaz ante desahucios, pérdida de vivienda o situaciones sobrevenidas, identificando como líneas de trabajo la ampliación del parque de viviendas para urgencias sociales, gestionado por Emvisesa en coordinación con servicios sociales, el refuerzo de los programas de acompañamiento social, con especial atención a personas sin hogar o en riesgo inminente de pérdida de vivienda, y la consolidación de equipos interdisciplinares de respuesta rápida, que integren trabajo social, mediación y asesoramiento jurídico.

2 VALORACIÓN DE LA SITUACIÓN

2.1 RETOS

Como se observa, los esfuerzos realizados desde el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, las comunidades y ciudades autónomas y municipios en materia de vivienda no han sido pocos, ya antes de la aprobación de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, aunque recientemente se hayan podido multiplicar económicamente, con el Plan Estatal de Vivienda 2026-2030.

Globalmente, hay medidas regulatorias, como las incorporadas en dicha ley y en las leyes autonómicas y de promoción, contemplándose líneas de financiación tanto para la promoción de vivienda protegida como para que la ciudanía pueda acceder a ella, y en especial colectivos más vulnerables. Además, aparte de disponer de su propia normativa y políticas en materia de vivienda, las comunidades autónomas venían aplicando planes específicos y medidas orientadas a tratar de garantizar el derecho de acceso y disfrute de una vivienda digna y adecuada.

En general, con mayor o menor acierto e intensidad, de la información proporcionada se desprende que todas las administraciones han venido desarrollando políticas en materia de vivienda, orientadas a cumplir las finalidades asignadas por el artículo 2 de la Ley por el derecho a la vivienda.

En todos los planes y actuaciones se incorporan medidas dirigidas a incrementar el parque de viviendas, facilitar el acceso al alquiler a las personas y familias con menos recursos, fomentar la rehabilitación de viviendas, promover actuaciones de regeneración urbana y rural, atender especialmente a los jóvenes, personas mayores o con discapacidad y a los colectivos más vulnerables, como víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras especialmente vulnerables, actuaciones de mejora de la accesibilidad y la sostenibilidad.

También se proporcionan ayudas para la adquisición por jóvenes de su primera vivienda, respaldando los créditos a través del Instituto de Crédito Oficial (ICO), se financian actuaciones urbanizadoras, se adquieren nuevas viviendas por las Administraciones públicas, se conciertan medidas para tratar de facilitar soluciones habitacionales de colectivos vulnerables.

La dotación de los planes de vivienda del Gobierno de España ha pasado de más de 1.400 millones de euros en el año 2018, a casi 7.000 millones de euros en el más reciente (2026-2030).

Debe señalarse que, al tiempo de concluir este informe, fueron aprobados por el Gobierno dos decretos-leyes en materia de vivienda. El Real Decreto-ley 26/2026, de 29 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes para la protección de la función

social de la vivienda y la ampliación de la oferta de vivienda asequible, y el Real Decreto-ley 27/2026, de 29 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes para reforzar la estabilidad de los contratos de arrendamiento de vivienda habitual.

Como es conocido, el día 2 de octubre de 2026, esas normas no superaron el preceptivo trámite de convalidación parlamentaria, con el consiguiente decaimiento de todas las medidas que contenían, lo que motivó la convocatoria de elecciones generales.

En el siguiente Consejo de Ministros, celebrado el día 6 de octubre de 2026, se aprobaron dos nuevos decretos-leyes, cuya convalidación parlamentaria, al estar disueltas las cámaras legislativas por la convocatoria de elecciones generales, se someterá a la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados.

Las normas aprobadas son el Real Decreto-ley 28/2026, de 6 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes para reforzar la estabilidad de los contratos de arrendamiento de vivienda habitual, cuya entrada en vigor se demora al 15 de noviembre de 2026, y el Real Decreto-ley 29/2026, de 6 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes para la protección de la función social de la vivienda y la ampliación de la oferta de vivienda asequible, cuya entrada en vigor tuvo lugar el 8 de octubre, un día después de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*.

No obstante, ha de tenerse en cuenta que dichas medidas, además de precisar de su convalidación parlamentaria por la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados en el plazo de 30 días desde su aprobación, pueden en el corto y medio plazo ser o no mantenidas, en todo o en parte, en función de las decisiones que, en su caso, adopte el legislador que resulte de las elecciones generales que se celebrarán el 29 de noviembre de 2026.

Dado lo reciente de su adopción, su aplicación no ha podido ser objeto de estudio y análisis por parte de esta institución en relación con la efectividad del derecho a la vivienda y en el marco de sus funciones ordinarias de tramitación de quejas de la ciudadanía frente a las actuaciones de las Administraciones públicas.

Se describen a continuación de forma resumida las medidas que contienen ambos reales decretos leyes.

El Real Decreto-ley 29/2026, de 6 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes para la protección de la función social de la vivienda y la ampliación de la oferta de vivienda asequible, limita a las entidades dedicadas a comprar inmuebles o carteras hipotecarias impagadas y a grandes tenedores, hasta el 31 de diciembre de 2030, la adquisición de viviendas por debajo del 70 % de su valor de mercado.

Hasta esa misma fecha se establece un régimen temporal de suspensión de desahucios de personas vulnerables sin alternativa habitacional y de enervación

extraordinaria por la Administración. Hay tres supuestos que se describen en el apartado XI de este documento.

La norma introduce una prórroga extraordinaria de los arrendamientos de un año para inquilinos en situación de vulnerabilidad al finalizar la prórroga obligatoria o tácita, de aceptación obligatoria si el arrendador es gran tenedor. En zonas de mercado residencial tensionado, se contempla una prórroga extraordinaria anual de hasta tres años adicionales para los inquilinos sin necesidad de acreditar vulnerabilidad económica, obligatoria para el arrendador salvo excepciones tasadas. El decreto-ley regula asimismo el alquiler de temporada y habitacional.

Por otro lado, introduce para arrendadores e inquilinos reducciones en la base imponible, deducciones en la cuota tributaria y exenciones del IRFP; excluye de la exención del IVA los alojamientos turísticos; aplica el tipo reducido de este impuesto a las obras de renovación y reparación de viviendas destinadas al arrendamiento habitual, e incorpora el tipo superreducido para las viviendas protegidas con calificación permanente. En los municipios ubicados en zonas de mercado residencial tensionado, permite establecer en las viviendas de uso turístico un recargo en el IBI desde el 50 % hasta el 150 % en función del número de alojamientos a través de ordenanza fiscal. El decreto-ley establece asimismo un gravamen especial del 25 % sobre los beneficios no distribuidos de SOCIMIs (sociedades anónimas cotizadas de inversión en el mercado inmobiliario), con bonificaciones cuando el arrendamiento o reinversión sea en vivienda asequible. También se fijan nuevos importes máximos de los coeficientes aplicables al valor del terreno para determinar la base imponible del impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana.

Se adoptan medidas para que las viviendas y suelos de Casa47 mantengan su clasificación permanente. Se regula una línea de avales para préstamos a promotores públicos y privados de alquiler social o asequible y para fabricantes o promotoras que utilicen sistemas de construcción industrializada. Se crea un mecanismo gestionado por el ICO, para complementar la financiación privada de quienes accedan a su primera vivienda habitual hipotecada. Los préstamos cubrirían el menor importe entre el 20 % del valor de la vivienda y 50.000 euros, a interés cero y sin comisiones.

Por último, se regula la publicidad, promoción y oferta de arrendamientos de vivienda, que deberá incluir el índice de referencia del precio del alquiler de vivienda, el límite de renta aplicable en los ámbitos sujetos a limitación legal, así como la condición de gran tenedor del arrendador, cuando proceda.

Por su parte, el Real Decreto-ley 28/2026, de 6 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes para reforzar la estabilidad de los contratos de arrendamiento de vivienda habitual, establece la prórroga obligatoria de los contratos tras el plazo de

vencimiento o sus prórrogas iniciales, siempre y cuando hubieran transcurrido cinco años de duración, o siete si el arrendador es persona jurídica, por plazos sucesivos de la misma duración, salvo que alguna de las partes notifique a la otra su voluntad de no prorrogarlo. Si el preaviso fuera formalmente realizado en plazo por el arrendador, deberá indemnizar al inquilino con una cantidad equivalente al mayor de los siguientes importes: doce mensualidades calculadas conforme al valor superior del rango individualizado que corresponda a la vivienda arrendada en el sistema estatal de referencia de precios de alquiler de vivienda; o una mensualidad calculada conforme al mismo valor por cada año que el arrendatario haya residido en la vivienda, prorrateándose por meses los períodos inferiores al año y por días los inferiores al mes.

El esfuerzo de las políticas de vivienda también puede comprobarse por las comunidades autónomas, como evidencian los siguientes ejemplos.

La Junta de Andalucía señala que la inversión propuesta para el período 2025-2029 es de 982.395.000 euros para atender las necesidades habitacionales de unos 100.000 hogares, a través de las ayudas a la vivienda existente para el alquiler o la rehabilitación, y a la vivienda nueva protegida en alquiler (ya sea social o a precio limitado), lo que supone unos 9.824 euros/hogar. También con carácter general para toda Andalucía, que supone una población de 8.600.000 habitantes y un total de 3.400.000 hogares, tengan o no necesidades habitacionales, implica una inversión de 114 euros por habitante y 289 euros por hogar.

El Gobierno de Cantabria señala que tan solo para el ejercicio 2025, el presupuesto destinado a inversiones en viviendas de protección pública ascendió a 14.042.751 euros, lo que supone tomando como referencia una población aproximada de 585.000 residentes, en torno a 24 euros por habitante.

La Generalitat de Cataluña indica el siguiente cuadro:

Volumen de la inversión pública prevista en vivienda protegida 2025-2030 Generalitat de Cataluña

INCASOL	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Préstamo	48.477.830	179.092.401	126.159.195	156.123.045	100.948.474	43.586.226
Emancipación (ICF)	17.338.294	100.000.000	100.000.000	100.000.000	100.000.000	100.000.000
Fondo NG (programa 6)	29.655.137	96.426.835	0	0	0	0

.../...

AHC (adquisición viviendas)	122.399.333	n.d	168.974.000	168.974.000	168.974.000	n.d
AHC (Registro solares)	0	10.840.000	30.580.000	51.480.000	72.750.000	91.420.000
Total inversión pública (€)	**217.870.594**	**386.359.236**	**425.713.195**	**476.577.045**	**442.672.474**	**235.006.226**
Total inversión pública (€) por habitante*	**27,0**	**47,8**	**52,7**	**59,0**	**54,8**	**29,1**

* Datos calculados sobre la población de 2025 (8.078.162 habitantes).

Por su parte, el Gobierno de la Comunidad de Madrid informa de dos formas de inversión, la realizada desde la Agencia de la Vivienda Social (y considerando que toda su actividad está destinada a tal fin, por tanto, todo su presupuesto), y el PLAN VIVE.

Respecto a la primera línea, los datos son los siguientes:

- 2025: 128.626.351,08 €
- 2026: 148.139.201,00 €
- Estimación 2026-2030: 695 millones de € en el período 2026-2030

Siendo el último dato de la población de la Comunidad de Madrid de 7.161.662 habitantes (IN–1 de julio 2025), se puede obtener que en 2025 se destinaban 18 € por habitante de inversión en vivienda con protección pública. Mientras que en el período 2026-2030 es posible estimar 97 € por habitante de inversión en vivienda con protección pública.

En conjunto, según el Gobierno de la Comunidad de Madrid, el gasto realizado en materia de vivienda entre los años 2022 y 2025 incluyendo el correspondiente a la Agencia de Vivienda Social y los diferentes programas con dotación presupuestaria de la Dirección General de Vivienda ascendió a la cantidad de 1.038.614.131,73 €. A ello hay que sumar la inversión correspondiente a las diferentes licitaciones de Plan VIVE que supera los 1.200 mm euros.

La Generalitat Valenciana indica que la inversión pública prevista en vivienda sujeta a algún régimen de protección pública para el año 2026 es de 254.098.026,00 euros, mientras que en el año 2030 alcanzará los 105.782.112,70,00 euros.

En la Región de Murcia, la inversión prevista para las viviendas de promoción pública, integrantes del parque público de viviendas, contemplada en los Presupuestos Generales para el año 2025, asciende a 7.738.980,00 euros.

En Navarra, el presupuesto consolidado de la Dirección General de Vivienda del año 2025 ascendió a 129.152.266 euros, lo que supone un gasto por habitante de 188,24 euros, teniendo en cuenta una población estimada a fecha 1 de julio de 2025 de 686.095

habitantes. En cuanto a previsión de inversión futura hasta el año 2030, el Gobierno de Navarra informa de que impulsará la construcción de 735 viviendas en cinco años que supone una inversión aproximada de 160 millones de euros, representando la inversión pública un 70 % aproximadamente (112 millones).

Finalmente, el Gobierno del País Vasco aporta la siguiente información del gasto previsto a lo largo de tres años:

Gasto previsto 2025-2027. Revisiones presupuestarias. País Vasco			
INCASOL	**2025**	**2026**	**2027**
1. Promoción de vivienda en alquiler social o asequible	137,5 M	144,5M	148,5M
suelo	3,0 M	3,2 M	3,24 M
urbanización	6,2 M	6,5 M	6,7 M
edificación viviendas sociales y ADAs	20,3 M	21,3 M	21,9 M
VISESA promoción de VPO	89,0 M	93,5 M	96,2 M
VISESA Programa 6-Fondos MRR	19,0 M	20,0 M	20,5 M
2. Gastos gestión viviendas protegidas			
Programa Bizigune	41,0 M	43,1 M	44,3 M
Total	**178,5 M**	**187,6 M**	**192,8 M**

Previsiones presupuestarias			
Principales programas	**2025**	**2026**	**2027**
1. Ayudas al alquiler de vivienda dirigidas a las personas arrendadas	95,0 M	99,8 M	102,7 M
2. Promoción de vivienda en alquiler social o asequible (destinada a ser vivienda protegida de precio limitado conforme al art. 3.f.1. de la Ley 12/2023).	120,5 M	126,5 M	130,3 M
3. Promoción de vivienda sujeta a algún tipo de protección pública (destinada a ser vivienda protegida de precio limitado conforme al art. 3.f.2. de la Ley 12/2023)	26,9 M	28,2 M	29,1 M
4. Programas de intermediación en el alquiler	41,2 M	43,3 M	44,6 M
5. Ayuda a la rehabilitación edificatoria, o regeneración o renova	164,7 M	83,2 M	63,01 M
6. Ayudas al alquiler de vivienda dirigidas a los jóvenes	25,0 M	26,3 M	27,0 M
7. Otros programas de ayuda	4,8 M	5,0 M	5,2 M
TOTAL	**478,1 M**	**412,3 M**	**401,9 M**

Ciudades autónomas y ayuntamientos

A los anteriores datos pueden incorporarse los relativos a las inversiones efectuadas y programadas por las ciudades autónomas y los ayuntamientos en materia de vivienda, como consta en la información remitida y que se ha glosado previamente.

Más allá de su concreta cuantificación, lo relevante que es, junto a los distintos programas o líneas de actuación, denotan que los esfuerzos realizados para garantizar el derecho de acceso y disfrute a la vivienda digna y adecuada han sido considerables, si bien otra cosa es que hayan resultado eficaces realmente, tal y como esta institución viene afirmando en sus informes anuales y actuaciones.

Ya antes de la puesta en marcha de los planes estatales y autonómicos en materia de vivienda podía afirmarse, como advierte Francisco Rodríguez Fernández, que las políticas desarrolladas no propiciaban una mejora del acceso y disfrute de la vivienda, generando una consolidación de la propiedad en generaciones más mayores, mientras que las personas más jóvenes deben acogerse al alquiler, al cual ni siquiera pueden optar a precios asequibles, como denota el incremento del porcentaje de ellos que residen en el domicilio familiar[70].

Con posterioridad, pese a todos los planes y líneas de actuación en materia de vivienda, el éxito no ha sido el deseado, como advierte el citado autor, si bien por motivos distintos:

> Los sucesivos planes estatales de vivienda (2013-2016, 2018-2021, 2022-2025), que fueron más declaraciones de intenciones que verdaderos planes de cambio estructural, mantuvieron una estructura similar: transferencias condicionadas a las comunidades autónomas para financiar ayudas al alquiler, rehabilitación y, en menor medida, promoción de vivienda protegida en alquiler. Su ejecución real fue consistentemente inferior al presupuesto asignado —en torno al 50-60 % en los planes anteriores a 2022— como consecuencia de la complejidad burocrática, la falta de cofinanciación autonómica y la insuficiencia del parque de vivienda pública donde apoyarse. Tras más de diez años de planes estatales sucesivos, el parque de alquiler social apenas superaba el 2,5 % del total a comienzos de 2025[71].

[70] Así lo afirma Francisco Rodríguez Fernández, «Políticas de vivienda en Europa: efectos a largo plazo y lecciones para España», en *Cuadernos de Información Económica*, Funcas, núm. 311, marzo-abril 2026: «lo que emerge de estos datos es una historia de redistribución patrimonial intergeneracional mediada por la política de vivienda: las generaciones mayores se beneficiaron de políticas que favorecieron la propiedad en un contexto de tipos bajos, suelo liberalizado y desgravaciones fiscales generosas; las generaciones jóvenes que accedieron al mercado laboral tras la Gran Recesión encontraron precios elevados, crédito restringido y un mercado de alquiler privado sin alternativa pública. En 2022, el 65,9 % de los jóvenes de entre 18 y 34 años residía aún en el domicilio familiar, frente al 53 % en 2008».

[71] Francisco Rodríguez Fernández, *Ibid*.

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, considera la situación del mercado de la vivienda como una tormenta perfecta, en el que confluyen cuatro fuerzas que le 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; la segunda, la dificultad de acceso al crédito; la tercera, el incremento del turismo y la consiguiente necesidad de plazas de alojamiento, que vienen a restar las ofrecidas de uso residencial, y la cuarta, de carácter imprevisible, la pandemia, que redundó en la subida de los precios y en la inflación.

Las particularidades que envuelven el ámbito jurídico, económico y demográfico de la vivienda dificultan la consecución de metas aceptables de eficacia en las políticas públicas. Sin embargo, el Defensor del Pueblo considera que debe continuar reclamando la superación de estos retos, por mucho que incluso puedan ser entendidos como estructuralmente inherentes desde el punto de vista económico al sector de la vivienda. Al menos hay que reivindicar que las políticas públicas traten de materializar el derecho garantizado en el artículo 47 de la Constitución a las personas con mayores dificultades para hacerlo efectivo.

La complejidad de esas políticas públicas ha ido en aumento, sin que pueda limitarse ya a la construcción de vivienda pública en condiciones favorables para la población, aunque este eje pueda continuar siendo estratégico, si esa política no se acompaña de garantías tan elementales como la calificación permanente de vivienda protegida.

El hecho de que la vivienda se asiente sobre la propiedad inmobiliaria y, por tanto, que no sea únicamente un derecho de acceso y disfrute, supone que es también un bien de mercado a pesar de su función social y, por ello, su precio se ve afectado por múltiples y variados factores.

Se trata de una realidad que se produce en una etapa muy temprana, antes incluso desde que el suelo está preparado para su edificación, desde la propia planificación sobre aquel, cuando comienzan a producirse movimientos especulativos que irremediablemente terminan redundando en su precio, y cuando el suelo resulta clasificado para permitir la construcción, lo que puede tardar muchos años, tantos que cuando llega un nuevo plan ha cambiado por completo la coyuntura. Desde entonces, durante la urbanización del suelo y la construcción de las viviendas, hasta su efectiva puesta a disposición en el mercado, incluso ya cuando son viviendas previamente existentes, participan actores con intereses divergentes: las propias administraciones públicas, propietarios de suelo, promotores, constructores, agentes inmobiliarios o titulares de derechos diversos sobre las viviendas construidas.

En el precio del mercado de la vivienda influyen, además, decisivamente aspectos muy diversos, entre otros, el precio de todos los recursos necesarios para la preparación del suelo y generación de las viviendas, el abono de aranceles e impuestos, la disponibilidad y posibilidad de acceso a la financiación por ciudadanos y empresas o la negociación de los activos mobiliarios que se generan como consecuencia, y, en general, la coyuntura económica, y destacadamente la inflación, por constituir un valor seguro de inversión[72].

En torno a la vivienda existe así no solo un mercado, sino múltiples submercados que, si bien pueden tener dicho bien como activo de referencia, negocian sobre aspectos muy concretos que terminan afectando a su precio y, por tanto, a su disponibilidad, acceso y disfrute por los ciudadanos.

Por otro lado, es evidente igualmente que la actuación pública orientada a tal fin, mediante la promoción de vivienda protegida, terminará redundando de uno u otro modo en la formación de los precios de la vivienda libre, por su incidencia tanto en la oferta como en la demanda, en atención entre otras cosas a su extensión subjetiva y objetiva, o los períodos de calificación obligatoria. En este sentido, no puede obviarse que, en las leyes autonómicas, los patrimonios públicos del suelo suelen estar incluidos en el régimen de intervención en el mercado inmobiliario, junto al régimen de licencias o declaraciones responsables municipales, los derechos de tanteo y retracto o el derecho de superficie (por ejemplo, la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid).

Además, junto a la actuación pública dirigida a la satisfacción del derecho de acceso y disfrute de la vivienda, se suma la desplegada para la protección de otros intereses generales, como son la necesaria ordenación del territorio y el urbanismo, o la protección ambiental, cuyas determinaciones y procedimientos deben satisfacer quienes participan en el mercado de la vivienda, sea del tipo que sea.

La vivienda como bien de disfrute para su uso como residencia habitual está afectada por factores como el crecimiento o la variación demográfica, las distintas formas de convivencia, las necesidades de los demandantes en relación con su accesibilidad y servicios asociados, sus preferencias entre los modelos ofrecidos desde la promoción urbanística, no solo en atención a los propios costes aparejados a la edificación, sino a la proximidad y disponibilidad de servicios asociados, el entorno ambiental y urbano o los modelos de ciudad sobre los que se asientan. En general, se trata de factores cambiantes que dificultan enormemente garantizar en cada momento la existencia de un mercado suficiente de oferta para atender en cada momento la demanda que existe de ella[73].

[72] Ver Francisco Rodríguez Fernández, *ob. cit.*

[73] Ver a estos efectos el trabajo de Julio Vinuesa Angulo, *El festín de la vivienda. Auge y caída del negocio inmobiliario en España*, Madrid, Diaz & Pons, 2013.

Pero, además, los inmuebles destinados a vivienda constituyen un bien de inversión muy relevante por el que miles de familias apuestan para canalizar sus ahorros, un bien que tiene peso en el Producto Interior Bruto, con serias repercusiones en el mismo en caso de grave crisis, como ya ha experimentado España, como denota el siguiente gráfico de estructura de la propiedad de viviendas arrendadas, referido únicamente a las que son de titularidad de personas naturales, que consta en el último informe anual del Banco de España[74]:

Estructura de propiedad de las viviendas arrendadas para residencia habitual propiedad de personas físicas en 2024*	% sobre el total de arrendadores personas físicas	% sobre el total de viviendas arrendadas para residencia habitual propiedad de personas físicas
1 vivienda	76,1	50,7
2 viviendas	15,0	21,8
De 3 a 5 viviendas	7,5	18,9
De 6 a 10 viviendas	1,2	6,2
11 o más viviendas	0,2	2,4

FUENTE: Banco de España con datos de la Agencia Tributaria.

* Se consideran los bienes inmuebles propiedad de personas físicas destinados al arrendamiento de vivienda habitual en el territorio fiscal común. Los propietarios se clasifican por tramos de número de viviendas con independencia del porcentaje de propiedad que tengan sobre las viviendas. El número de viviendas incluye las que no se encuentran bajo división horizontal, hecho que puede reducir el número total de viviendas propiedad de los arrendadores.

En ese mismo informe anual del año 2025, el Banco de España indica que «los problemas en el funcionamiento del mercado de la vivienda pueden dar lugar a importantes efectos macroeconómicos y sociales. Los problemas de acceso a la vivienda se transmiten al conjunto de la economía a través de canales que afectan a la situación macroeconómica y a la distribución de la renta y la riqueza de los hogares»[75].

Es más, se comienza a hablar ya de que la situación actual relativa a la demanda no es coyuntural, debido a movimientos especulativos, oscilaciones de los tipos de interés ni de indicadores económicos, sino que se trata de un problema estructural como consecuencia del desencuentro entre demanda y oferta de vivienda[76], que, por otro lado, es muy difícil que se produzca en términos razonables, dada la variedad de circunstancias

[74] Banco de España, *Informe anual 2025*, p. 170.

[75] Banco de España, *Ibid*, p. 17.

[76] Ver Javier Guridi García, *ob. cit.*

que afectan a uno y otro lado, y, por ello, que difícilmente pueda hablarse de que se trate de un mercado perfecto.

Así, lo sostienen José García Montalvo y Josep María Raya:

> El mercado de la vivienda presenta dudas en cuanto a su eficiencia, al haber pocos compradores y vendedores, unos elevados costes de transacción, con poca información disponible y con unas barreras de entradas elevadas debido al elevado precio del bien. La heterogeneidad del propio bien vivienda hace que sea difícil asignar un precio de forma certera. La valoración, siempre va detrás del mercado[77].

La demanda sería enormemente flexible, pero con un crecimiento de hogares por encima de la oferta de vivienda, y tanto en época de bonanza como de crisis económica, acumulándose así un déficit continuado de ella. Y ello a consecuencia de fenómenos sociodemográficos, como el envejecimiento de la población, nuevas formas de convivencia, la reducción del número de personas en aquellos, el movimiento interior de personas (asociado a modalidades laborales, como el teletrabajo —nómadas digitales— y fenómeno migratorio) y la concentración de inmigrantes en polos locales concretos, y la atracción residencial e inversora de España de ciudadanos extranjeros con capacidad adquisitiva mayor, que incrementaría las expectativas marginales de los propietarios, fijándose los precios no conforme a la renta nacional sino la renta agregada de aquellos[78].

Al mismo tiempo, la oferta de vivienda sería enormemente rígida, y por ello incapaz de cubrir en plazos breves las exigencias de una demanda tan flexible, debido principalmente a la falta de disponibilidad de suelo urbano suficiente para nueva edificación y la persistencia de tejidos urbanos obsoletos (suelos industriales, dotacionales o directamente residenciales en desuso o incorrectamente gestionados), la lentitud de los procesos de planificación y ejecución urbanística, la falta de coordinación entre todas las Administraciones públicas, o la presión relativa de la vivienda turística en los centros urbanos, con la consabida gentrificación.

El Banco de España confirma esas características del mercado de la vivienda:

> El incremento acumulado de los precios se sostiene por la escasa reacción de la oferta ante una demanda reforzada por el significativo crecimiento demográfico. […] El diagnóstico subraya que la rigidez de la oferta de vivienda en España es un problema estructural, con factores persistentes que limitan su capacidad de ajuste a la demanda[79].

---

[77] José García Montalvo y José María Raya, «Análisis económico del mercado de la vivienda», en Matilde Cuena Casas y Julio Tejedor Bielsa (dirs.), *Tratado de Derecho de la Vivienda*, Madrid, BOE, 2025, vol. I, p. 315.

[78] Javier Guridi García*, ob. cit.,* p. 31 y ss.

[79] Banco de España, *Informe anual 2025*, pp.16 y 17.

Las políticas públicas que se están desarrollando deberían comenzar a cambiar esta situación y a solucionar la problemática, aunque sea de forma muy progresiva, siendo aún insuficiente la vivienda producida para atender adecuadamente la demanda existente.

Así, según el Institut Cerdà,

> la producción de vivienda nueva ha mejorado en los dos últimos años, con incrementos de alrededor del 15 % interanual, pero insuficiente para la demanda existente. En 2024, se iniciaron 112.220 viviendas libres y 23.967 protegidas. Por su parte, se terminaron, en total, 100.980 viviendas, la mayor cifra en doce años[80].

Como consecuencia, esa tensión impactaría en los ciudadanos de menor renta, seriamente afectados para acceder a la vivienda no solo en el mercado libre sino también debido a la insuficiencia del parque de vivienda pública, siendo cada vez mayor la diferencia entre los ingresos de los hogares y el coste efectivo de acceso a la vivienda (ratio de accesibilidad)[81].

Debe reconocerse por todo ello que, a pesar de que las Administraciones públicas puedan desarrollar unas políticas específicas en materia de vivienda, las características intrínsecas, económicas, jurídicas, políticas e incluso sociológicas del sector en el que se desenvuelve el derecho al disfrute de ella, sus resultados no solo no se visualizan de inmediato ni a corto plazo y, además, impactan en él complejas coyunturas variadas y cambiantes[82].

Sin embargo, a pesar de todos esos obstáculos, como ya se ha indicado, el Defensor del Pueblo viene reivindicando desde hace años que el artículo 47 de la Constitución exige una acción comprometida por parte de las Administraciones públicas, una auténtica tarea pública orientada hacia su satisfacción y eficacia, en especial, como se indicaba, orientada hacia quienes poseen mayores dificultades de acceso a una vivienda. De otro modo, de no ser así, se estaría renunciando a cumplir el mandato de eficacia que el artículo 103.1 de la Constitución impone a todas las Administraciones públicas, sin distinción, en todas sus actuaciones. Pero, además, a la satisfacción de un derecho que no se alcanza con la garantía de un espacio de libertad en el que no pueden entrometerse los poderes públicos

[80] Institut Cerdà, *Observatorio de riesgos para las empresas en España*, Barcelona, 2026 (5ª edición), p. 125.

[81] Javier Guridi García*, ob. cit.,* p. 27.

[82] Indicaba recientemente en una publicación de Funcas: «Los gobiernos han desplegado controles de alquileres, subsidios a inquilinos jóvenes, bonos de compra y leyes de vivienda urgentes que en muchos casos comparten una característica preocupante: producen efectos a corto plazo que divergen marcadamente de sus consecuencias a largo plazo», Francisco Rodríguez Fernández, *ob. cit*., p. 42.

o terceros, antes al contrario, supone un requisito previo inexcusable para la plena satisfacción de derechos de ese corte.

El artículo 7.1 de la Ley por el derecho a la vivienda, relativo a la función social de la vivienda declara lo siguiente acerca de ella:

> dado que constituye un bien destinado a satisfacer las necesidades básicas de alojamiento de las personas, familias y unidades de convivencia, corresponde a las Administraciones públicas competentes velar por 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.

Y, seguidamente, el apartado segundo de ese precepto indica que

> para el cumplimiento de lo previsto en el apartado anterior, 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.

2.2 HACIA POSIBLES MEJORAS DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA

De acuerdo con la misión constitucional que tiene atribuida, tal y como viene realizando desde hace años, esta institución debe efectuar las recomendaciones necesarias para la mejora de la protección de los derechos de los ciudadanos por las Administraciones públicas, y esto es lo que se va a tratar de realizar en las páginas siguientes, previa realización de las consideraciones necesarias para fundamentarlas.

Se trata de unas líneas de trabajo plenamente alineadas con la resolución del Parlamento Europeo, de 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 y el Plan Europeo de Vivienda Asequible[83], elaborado por la Comisión, asentado sobre los cuatro pilares esenciales siguientes y diez áreas de acción concretas, una de las cuales incluye la aprobación de una norma europea sobre vivienda asequible:

1. Impulsar la oferta de más vivienda, especialmente en aquellas áreas donde existe más demanda, en especial de personas con ingresos más bajos y medios, aprovechando el *stock* de vivienda existente, y en su caso facilitando nueva construcción de vivienda, pero en todo caso que sea asequible y a la vez sostenible, de calidad, e inclusiva.

[83] Parlamento Europeo, *Crisis de la vivienda en la Unión Europea, con el objetivo de proponer soluciones para una vivienda digna, sostenible y asequible* (2025/2070(INI)).

2. Movilizar la inversión, incrementándola, pública y privada.
3. Actuar sobre zonas afectadas por una elevada tensión de precios, para tratar de relajarla, mediante el incremento de la oferta de vivienda social e incluso tomar medidas proporcionadas, por ejemplo, respecto a viviendas vacías, las destinadas a alquiler turístico, la especulación de las viviendas.
4. Apoyar a los colectivos más afectados, entre ellos, las personas sin hogar, la población joven, estudiantes, y trabajadores de servicios públicos, como sanitarios, profesorado o personal de servicios de emergencia.

Estos pilares constituyen una sólida línea de observación de las políticas públicas que vienen desarrollándose para mejorar el derecho de acceso y disfrute a la vivienda digna y adecuada. Se trata de líneas de actuación que deberían ser prioritarias en todas las políticas públicas sobre vivienda, y si se observan sobre el binomio económico oferta-demanda, es posible deducir que aquellas deben centrarse, de un lado en el necesario incremento del número de viviendas existentes, pero no solo en el mercado libre, sino también de viviendas protegidas, porque es el camino para relajar los elevados precios actualmente existentes, al tiempo que se propicia el acceso a colectivos especialmente afectados por la situación. A tal efecto, es preciso incrementar la inversión pública en vivienda protegida, pero también la inversión privada lo que no excluye que esta pueda ir dirigida a ese mismo fin, además del propio mercado libre.

No obstante, según ese plan, relajar la tensión actual de los precios de la vivienda requiere, junto a esa medida, adoptar otras adicionales, proporcionadas al objetivo a conseguir. En concreto y de forma no exclusiva, en relación con las viviendas vacías, las destinadas a alquiler turístico y la propia especulación de las viviendas.

Esas mismas líneas de actuación pueden deducirse de los estudios realizados por el propio sector privado, tal y como evidencia el publicado por Funcas, en el que se realiza un repaso de las medidas incorporadas a las políticas de vivienda en nuestro país desde finales de los 90 del siglo pasado hasta la actualidad[84]. Así lo evidencia el siguiente cuadro, en el que se ofrecen diversos patrones o problemas destacados y reiterados, con independencia del momento económico y político en que aquellas fueron tomadas. Se resalta en él en letra negrita, para facilitar su identificación y continuar posteriormente el razonamiento que se sigue:

[84] Francisco Rodríguez Fernández, *ob. cit.*

Política pública	Contenido principal	Efecto a corto plazo	Consecuencias a largo plazo (valoración de Funcas)
Planes de vivienda 2002-2005 y 2005-2008 (compra VPO)	Subsidios directos, créditos convenidos y préstamos cualificados para la compra de VPO. Promoción masiva de vivienda protegida para compra (no alquiler). Presupuesto anual: 800-1.100 M€	**Aumento de la producción de VPO:** 90.000-100.000 visados/año (2002-2005). Acceso facilitado a propiedad para rentas medias-bajas	**El modelo VPO-compra destruye el parque protegido de forma irreversible:** tras 10-30 años de protección, la vivienda pasa al mercado libre. En 2025 solo 1,5-2 % del parque es alquiler social (vs. 10,5 % media UE-27). **La política reforzó la «cultura de la propiedad»** y agravó la vulnerabilidad financiera en la crisis de 2008. En 2024 se terminaron 14.371 VPO (+62 % vs. 2023), cifra aún muy alejada de las necesidades
Burbuja inmobiliaria y política de suelo (Ley del Suelo 1998)	**Conversión masiva de suelo en urbanizable.** Incentivos fiscales a la compra (deducción IRPF hasta 2012). Crédito hipotecario sin restricciones (euríbor bajo). 800.000 viviendas nuevas/año en 2006	*Boom* de producción récord. Precios suben +93 % en términos reales (2000-2007). Tasa de propiedad pico: 83 %	600.000 ejecuciones hipotecarias (2008-2015). 380.000 familias desahuciadas. *Stock* de 700.000 viviendas vacías de promotores en 2013. Deuda hipotecaria hogares≈ 110 % renta disponible en 2008. **Emergencia social de primera magnitud**
Renta Básica de Emancipación (RBE) (2008-2011)	210 €/mes para jóvenes de 22-30 años con ingresos <22.000 €/año. Cancelación anticipada por déficit presupuestario en 2012	Ligero aumento en emancipación juvenil (+1,9 pp, Fedea). 165.000 beneficiarios en el pico	**Capitalización parcial en precios del alquiler en municipios** pequeños (efecto menor en grandes ciudades). **Cancelación abrupta que deja a los beneficiarios sin salida.** Demuestra que subsidios a la demanda sin aumento de oferta son ineficaces
Liberalización de contratos de alquiler (Ley 4/2013, LAU)	Reducción del plazo mínimo de alquiler de cinco a tres años. Objetivo: sacar vivienda vacía al alquiler. Diseñada en contexto de crisis bancaria para facilitar liquidación de activos	Aumento leve de la oferta de alquiler privado**. Rotación acelerada**	Permitió a los bancos rotar activos inmobiliarios. Los alquileres de corta duración **expusieron a los inquilinos a fuertes subidas al renovar. Alimentó la posterior crisis de asequibilidad** (2014-2019). Errónea lectura de la demanda: **aumentó vulnerabilidad de inquilinos**

.../...

Plan Estatal de Vivienda 2013-2016/ 2018-2021/2022-2025	Líneas de ayuda al alquiler (subsidio hasta 40 % renta), rehabilitación y promoción de alquiler social. Presupuesto 2022-2025: 1.941 M€ (media ~485 M€/año)	**Ejecución real muy baja** (50-60 % del presupuesto asignado en 2013-2021). **Ayudas infrautilizadas por burocracia y falta de cofinanciación autonómica**	**Irrisoria creación de parque público de alquiler social**. Dependencia de la voluntad autonómica. Después de diez años de planes sucesivos, el parque social de alquiler apenas supera el 2,5 % del total. **Fracaso estructural de política habitacional descentralizada sin obligación de resultado**
Bono Alquiler Joven (2022-vigente; 160.000 beneficiarios en 2023)	250 €/mes para jóvenes de 18-35 años con ingresos ≤23.725 €. Financiado con fondos PRTR (NextGenerationEU)	70.000-160.000 beneficiarios según la comunidad autónoma. **Demoras administrativas en tramitación**	**Riesgo de capitalización en precios si la oferta no crece.** Escasa cobertura: el déficit de emancipación juvenil afecta a +600.000 jóvenes (65,9 % de 18-34 aún en casa de sus padres en 2022 vs. 53 % en 2008). **Fuente de financiación puntual (PRTR) no garantiza continuidad**
Ley por el Derecho a la Vivienda (Ley 12/2023)– Control de alquileres en zonas tensionadas	Declaración de zonas de mercado residencial tensionado. Tope de alquileres: +2 % (2023), +3 % (2024), índice de referencia (2025+). Gran tenedor (≥5 inmuebles en zona tensionada): obligación de no superar índice. Extensión de contratos un año adicional (hasta siete años si gran tenedor). Eliminación del Golden Visa residencial (abr. 2025)	Cataluña (1.ª aplicación 2024): caída de contratos formalizados (−20-30 %); menor crecimiento de precios en zonas tratadas. Solo 12 municipios fuera de Cataluña han solicitado tensionamiento (dato 2025). Alquileres en Madrid y Barcelona siguen en máximos históricos	Evidencia de Cataluña (Pérez García, 2026): **reducción de oferta de alquiler formal y reducción del crecimiento de precios** en zonas tratadas, pero con divergencia de tendencias pretratamiento. **Riesgo de desplazamiento a mercado informal y alquiler turístico**. Despliegue muy desigual por resistencia autonómica. El efecto dependerá críticamente de la creación de oferta pública paralela, que avanza muy lentamente. En 2025 la vivienda sigue siendo la segunda preocupación de los españoles (CIS)

.../...

Ley 12/2023 – Grandes tenedores y función social del suelo	Rebaja del umbral de «gran tenedor» a 5 inmuebles en zonas tensionadas. **Reserva mínima del 40 % de nuevas promociones para vivienda protegida** (vs. 30 % anterior)	Escasa aplicación fuera de Cataluña. Resistencia de las comunidades autónomas gobernadas por el PP	**Aplicación escasa fuera de Cataluña.** La reserva del 40 % puede desincentivar la promoción privada si los módulos VPO están desfasados respecto a costes de construcción (precio libre +25 % entre 2014-2024; módulo VPO solo +6 %). **En 2025 persiste la brecha: módulo VPO ≈** 63 % del precio libre de mercado. Reforma de suelo imprescindible pero insuficiente sin financiación pública estable
VPO como modelo histórico dominante (décadas 2000-2020)	La VPO española es mayoritariamente en propiedad y con protección temporal (10-30 años). **A diferencia del modelo centroeuropeo, no genera parque permanente.** En 2024 se terminaron 14.371 VPO (+62 % vs. 2023), pero el ritmo sigue siendo insuficiente. El parque de alquiler social en 2025 apenas supera el 2,5 % del total	Incremento reciente de VPO terminadas. Históricamente: 100.000/año en *boom* vs. <10.000/ año post-2012	**La protección temporal es el fallo estructural central del modelo español:** destruye el parque a medida que se crea. Solo 1,5-2 % del parque total es alquiler social (UE-27: 10,5 %; Austria: 24 %; Países Bajos: 25 %). Cualquier política efectiva requiere vivienda pública permanente en alquiler

Fuente: Funcas, 2026

Como se observa, el estudio señala que, tras los Planes de Vivienda 2002-2005 y 2005-2008 (compra VPO), el modelo de compra-venta de vivienda protegida y la eliminación de la protección destruyeron ese parque público de forma irreversible, contribuyendo incluso a agravar la vulnerabilidad financiera en la crisis de 2008, cuya intensidad provocó una emergencia social de primera necesidad, a consecuencia de la expansión del modelo productivo sobre la extensión ilimitada del suelo urbanizable que instauró la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

Por otro lado, según este mismo documento, las ayudas directas a la demanda de alquiler, establecidas en el año 2011 y desde 2022 hasta la actualidad han favorecido la emancipación de los jóvenes, pero al mismo tiempo también contribuyeron a encarecer sus precios.

Algo similar sucedió en la oferta del alquiler, con las medidas dirigidas a propiciar la disponibilidad de vivienda, al reducir el plazo mínimo de duración de cinco a tres años (2013): aunque efectivamente el número de viviendas ofrecidas aumentó, la renovación a

tan corto plazo ocasionó incrementos en el precio, afectando a la asequibilidad de la vivienda.

Por tanto, ambos tipos de actuaciones en el ámbito del alquiler, sea en el lado de la oferta como en el de la demanda, terminan afectando a los precios de los arrendamientos, incidiendo sobre la capacidad económica de los arrendatarios.

Se trata de un problema que es especialmente grave si no existe un parque suficiente de viviendas públicas destinadas al alquiler, como ha acontecido con todos los planes de vivienda entre 2013 y 2025, al no garantizar suficiente inversión, o la existente no se llegó a ejecutar debido la ausencia de compromiso suficiente por todas las Administraciones públicas competentes, a empezar para disminuir la burocratización y propiciar que las ayudas llegasen con soltura a los colectivos destinatarios, entre ellos los jóvenes.

Las conclusiones que el mencionado documento de Funcas alcanza respecto a determinadas medidas no tienen por qué trasladarse miméticamente al momento actual, dada la extensión de la problemática de acceso a la vivienda y las características de la coyuntura en la actualidad, y están por ver las consecuencias de las medidas más novedosas, como las relativas a las zonas tensionadas.

Ahora bien, sí sirven para mostrar las distintas vías que deberían seguirse por parte de las políticas públicas en materia de vivienda, coincidiendo en gran medida con las señaladas desde Europa.

Son vías o caminos que esta institución considera prioritarias para avanzar en la eficacia del derecho de acceso a una vivienda digna y adecuada, de ahí que aparezcan rubricadas como posibles mejoras para lograr dicho objetivo.

El Defensor del Pueblo debe solicitar a las Administraciones públicas que apliquen las medidas que esa ley considera imperativas y, sin duda, si se trata de medidas dispositivas que al menos analicen y motiven adecuadamente por qué no resultan idóneas para solucionar una problemática tan severa como el acceso y disfrute a una vivienda digna y adecuada.

IV

Situación y perspectiva

1 PROGRAMACIÓN, COORDINACIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA

1.1 PROGRAMACIÓN Y COORDINACIÓN

Es sabido que la vivienda constituye un derecho y una tarea pública, cuya eficacia debe garantizarse a través de la actuación positiva de las Administraciones públicas, en especial para colectivos con mayores dificultades de acceso a la vivienda, parece razonable esperar que aquella se desarrolle de forma programada y, además, coordinadamente entre todas ellas.

Se trata de una exigencia que no es caprichosa, no solo por las características intrínsecas del sector de la vivienda, sino por determinación constitucional, pues así lo impone el artículo 103.1 de la Constitución.

Pues bien, pese a que las políticas públicas en materia de vivienda cuentan con una programación detallada a través de los distintos planes aprobados tanto por el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana como por las comunidades autónomas y municipios, tal y como anteriormente se ha visto, puede afirmarse que la política de vivienda que se ha ido desarrollando ha pecado de cortoplacismo, probablemente con el loable objetivo de favorecer la efectividad del derecho de acceso y disfrute a ella de forma lo más inmediata posible, pero sin diseñar los instrumentos esenciales para hacer frente a los retos para el futuro.

La actual crisis de asequibilidad de vivienda demanda, sin duda, medidas y políticas coyunturales. Pero estas no deben de impedir afrontarla mediante una programación de la política de vivienda, no solo a corto, sino también a medio y largo plazo, atendiendo a posibles situaciones que previsiblemente puedan presentarse. Por ejemplo, respecto a la cantidad de población, hogares, indicadores sociológicos y macroeconómicos.

Programar y planificar a largo plazo resulta complejo, dada la variedad de factores que afectan al mercado de la vivienda, como se ha expuesto ya a este informe. Sin embargo, el Defensor del Pueblo considera necesario realizar ese esfuerzo, por mucho que la variada coyuntura pueda distorsionar lo planificado, y desde luego atendiendo a las previsiones de crecimiento de la demanda de viviendas.

Por tomar un ejemplo de esa necesidad, cabe hacer referencia a la siguiente respuesta que dio el Gobierno de Cantabria al Defensor del Pueblo en relación con las previsiones de crecimiento de población, hogares y viviendas en esa comunidad autónoma:

> La evolución demográfica de Cantabria durante el período 2020-2024 muestra un crecimiento continuado, fundamentado principalmente en la mejora del saldo migratorio y en una estabilización de la dinámica natural de la población. Según los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) y el Instituto Cántabro de Estadística (ICANE), la población ha pasado de 582.905 habitantes en 2020 a 590.851 en 2024, lo que representa un incremento acumulado del 1,36 %.
>
> En paralelo, el número de hogares también presenta una evolución creciente. Aunque no se dispone de una serie estadística completa para el período 2020-2023, los datos disponibles de la Estadística Continua de Hogares del INE sitúan el número de hogares en Cantabria en 245.419 en 2024 y en 246.596 durante el primer trimestre de 2025. Este aumento, unido a la reducción del tamaño medio del hogar, que se sitúa en torno a 2,38 personas, indica la existencia de una presión creciente sobre el mercado residencial, con una demanda estructural de vivienda que crece de forma más rápida que la propia población.
>
> Las previsiones elaboradas a partir de las tendencias observadas permiten estimar que, para el año 2030, la población de Cantabria podría situarse en un rango comprendido entre 598.000 y 605.000 habitantes. Esta estimación se basa en un escenario de crecimiento moderado, en el que se mantiene una aportación positiva del saldo migratorio y una ligera disminución del saldo vegetativo (diferencia entre el número de nacimientos y de defunciones en un área y período de tiempo determinados). Por su parte, el número de hogares podría alcanzar entre 255.000 y 265.000, impulsado por la reducción del tamaño medio por hogar y la consolidación de nuevos modelos familiares, con mayor presencia de hogares unipersonales y de dos miembros.
>
> Desde la perspectiva de la planificación pública de la vivienda, estas tendencias demográficas tienen una importancia estratégica. El crecimiento del número de hogares, superior al de la población, obliga a diseñar políticas capaces de incrementar la oferta de vivienda asequible, estimular la promoción de vivienda protegida, incluida la vivienda a precio tasado, movilizar vivienda vacía y reforzar los programas de rehabilitación y regeneración urbana. Asimismo, la previsión de incremento continuado en el número de hogares exige dotar de mayor capacidad al parque público de vivienda en alquiler asequible, asegurando una respuesta adecuada a las necesidades presentes y futuras de la ciudadanía cántabra.

Cabe observar que la información contiene una estimación objetiva respecto a la necesidad de vivienda en la actualidad y en el futuro, acorde con la población existente, y el crecimiento que esta tendrá en contraste con el número de hogares necesarios conforme a su tipología.

Esta misma deducción puede obtenerse, con otro ejemplo, a partir de datos aportados por el Ayuntamiento de Valencia. El Servicio de Ciudad Inteligente del Ayuntamiento de Valencia informó al Defensor del Pueblo de que la población total de la ciudad ascendía en 2020 a 801.545 personas, y en 2025 a 844.524 personas, lo que

supone una variación de 5,35 %. De esa población residían en viviendas familiares, en 2020, 795.859 personas, mientras que en 2025 lo hacían 836.203 personas, lo que supone una variación de 5,07 %. Por lo que respecta a la proyección de población, teniendo en cuenta que la ciudad de Valencia representa algo más del 30 % de la provincia, siguiendo los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), el ayuntamiento prevé pasar en 2026 de 855.150 habitantes a 901.453 en 2030. Por otro lado, el número de hogares (datos INE por provincias), asumiendo que se encuentran en 1,597 % inferior respecto a las hojas padronales (Oficina municipal de Estadística), el consistorio estima que pasará, de los 361.779 existentes en 2026, a 367.208 en 2030. Dado que en 2020 había 332.785, y en 2025 360.539, esto es, un incremento de 8,34 %. Por tanto, el número de hogares asciende por encima de la población, lo que indica que las viviendas van teniendo menos ocupantes. Esta impresión se confirma igualmente atendiendo a la proyección de ambas variables, pues la población se incrementará entre 2026 y 2030 en un 9,48 %, mientras que la proyección de hogares entre 2026-2030 apunta a que lo hagan en un 10,15 %.

Como confirman los ejemplos anteriores, es evidente la necesidad de programar a largo plazo las políticas de vivienda, superando incluso los plazos quinquenales de los actuales planes de vivienda, y en particular para vivienda protegida, lo que quizás exija indagar acerca de otras variables, no únicamente el número de hogares y población futuros, como es la configuración social y económica de ambos factores.

El Institut Cerdà realiza la siguiente reflexión acerca de ellas:

> En conjunto, las administraciones (AGE, comunidades autónomas, municipios) han anunciado muchas medidas: movilización de suelo, transformación de oficinas y locales, aumento de densidades edificatorias, limitación de pisos turísticos, promociones de pisos asequibles, simplificación de trámites, ayudas al alquiler, persecución de las infraviviendas ilegales, calificación de áreas tensionadas con contención del alquiler... También desde el sector inmobiliario se han realizado propuestas. En cualquier caso, si las medidas ejecutadas son acertadas, la resolución del problema solo puede darse a medio-largo plazo[85].

A dicho efecto, basta con fijarse en los datos de población, hogares y viviendas existentes, presentes y futuros, para comprobar esa obligación de planificar mejor para responder a la acuciante necesidad de ampliar la oferta de vivienda y, destacadamente, como se decía, de vivienda sujeta a un régimen de protección pública, como en tantas ocasiones ha indicado el Defensor del Pueblo.

[85] Institut Cerdà, *Observatorio de riesgos para las empresas en España*, Barcelona, 2026 (5ª edición), p. 125.

Según el INE (datos de abril de 2026), en enero de 2025 la población española alcanzó los 49.128.297 de personas, y en 49.687.120 habitantes a 1 de abril de 2026.

El mismo organismo señala (17 de junio de 2026) que España ganará más de 4 millones de habitantes en los 15 próximos años y casi 3,4 millones hasta 2076 si se mantuvieran las tendencias demográficas actuales, siendo la Comunitat Valenciana (16,4 %) e Illes Balears (16,2 %) las que registrarían mayores crecimientos de población relativos. Por el contrario, Extremadura (-4,5 %) y Principado de Asturias (-1,6 %), tendrían los mayores descensos.

Por otro lado, el número de hogares de España crecería en casi 2,2 millones en los 15 próximos años si se mantuvieran las tendencias demográficas actuales, según el INE. En 2041 habría 6,7 millones de hogares unipersonales, el 30,6 % del total. Este tipo de hogar sería el más frecuente, al superar a los de dos personas. El número de hogares aumentaría en todas las comunidades.

Número de hogares proyectados según su tamaño

	Año 2026	Año 2041
Total de hogares	19.759.349	21.943.397
Hogares de 1 persona	5.620.017	6.723.570
Hogares de 2 personas	5.732.736	6.690.059
Hogares de 3 personas	3.916.320	4.058.543
Hogares de 4 o más personas	4.490.276	4.471.225
Tamaño medio	2,49	2,43

Los anteriores datos de población deben tener su correspondencia, en tanto representativos de la demanda potencial de vivienda, en la oferta de este bien. Así, en 2041 debería existir una oferta de vivienda suficiente para cubrir los más de cincuenta y tres millones de personas y casi veintidós millones de hogares que se necesitan.

Así, los datos de viviendas existentes, ya en el año 2021, muestran la insuficiencia de la oferta, si se proyectara a las necesidades de hogares en el presente 2026, según el INE, en aquel año había las siguientes viviendas:

Censo de población y viviendas 2021		
Viviendas totales	26.623.708	%
Viviendas vacías	3.837.328	14,4
Viviendas con muy bajo consumo	943.924	3,5
Viviendas de uso esporádico	2.514.511	9,4
Resto de viviendas	19.327.945	

Fuente: INE, censo de población y viviendas 2021

Como se puede comprobar, el número de hogares existentes hoy (19.759.349) se encuentra por encima de las viviendas disponibles en ese año de 2021, esto es, descontando las vacías e infrautilizadas, y eso sin distinguir entre primeras y segundas residencias.

Según el Banco de España, la capacidad del parque de viviendas actualmente disponibles para absorber nuevos residentes decrece progresivamente y alcanza niveles reducidos en las provincias donde se concentra la actividad económica, efectuando el siguiente análisis:

- El parque de viviendas creció por encima de la creación neta de hogares en España entre 1982 y 2010 [...]. Este hecho permitió la renovación del parque de viviendas y el auge de las segundas residencias, si bien también dio lugar a un exceso de producción en algunas zonas durante el *boom* inmobiliario de los años 2000.
- El ajuste del mercado inmobiliario situó la producción de viviendas por debajo de la creación neta de hogares entre 2011 y 2020. Este proceso absorbió parte del exceso de producción durante la primera década de los años 2000, del que, de acuerdo con estimaciones publicadas por el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, aún quedarían 450.000 viviendas sin vender. Una buena parte de estas viviendas no se adecuarían a las preferencias de la demanda debido a su localización y estado de conservación.
- El diferencial entre la producción de nuevas viviendas y la creación neta de hogares se incrementó desde 2021 hasta 2025, concentrándose un 52,5 % de dicho diferencial acumulado (750.000 viviendas) en seis provincias (Madrid, Barcelona, Alicante, València, Murcia y Málaga). Esta evolución, además, contribuye al progresivo envejecimiento del parque de viviendas, que presenta necesidades de rehabilitación y requiere mejoras de su

eficiencia energética[86].

Las entidades promotoras y constructoras inmobiliarias confirman esta apreciación, al destacar que el crecimiento real de hogares se encuentra por encima del de construcción y entrega de viviendas nuevas (alrededor de 100.000 anuales), por lo que consideran necesario aumentar el ritmo de edificación de ellas. Según sus estimaciones, tan sólo en 2023 había un déficit de 40.000 viviendas para satisfacer la demanda de hogares, existiendo a su parecer un valor negativo acumulado de más de 450.000 hogares, que se va incrementando[87].

Los datos del Banco de España son incluso más alarmantes, al estimar que el déficit acumulado entre 2021 y 2025 es de 750.000 viviendas.

Esta insuficiencia se ve corroborada atendiendo a los datos del propio Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana relativos a la construcción y promoción residencial[88], aunque la tendencia a la edificación de más viviendas va aumentando, incluyendo la construcción de vivienda protegida, que comienza a recuperarse, aunque sin grandes cifras, tras su descapitalización histórica.

Según el Observatorio de Vivienda y Suelo (OVS), en el primer trimestre de 2025 se inició la construcción de 34.416 viviendas nuevas, lo que supone un incremento del 11,5 % con respecto al mismo trimestre del año anterior (30.958), y representa el mayor dato de un primer trimestre desde 2009. Asimismo, se ha incrementado de manera notable el número de viviendas protegidas iniciadas (con calificación provisional), alcanzando las 3.237 viviendas, lo que supone un incremento del 7,9 % con respecto al mismo trimestre del año anterior (2.998).

En cuanto a la actividad de rehabilitación residencial, se puede apreciar un ritmo de crecimiento anual del 27,3 %, si se considera la evolución del dato de presupuesto de los visados de dirección de obra de ampliación o reforma en vivienda, que ha alcanzado en el primer trimestre de 2025 los 667,1 millones de euros, lo que constituye el mayor dato de un primer trimestre de toda la serie histórica (desde 1991).

Asimismo, en los datos del mencionado observatorio se puede observar un fuerte crecimiento de la actividad inmobiliaria: en el primer trimestre del año 2025 se realizaron un total de 184.087 compraventas de vivienda, lo que supone un incremento del 14,7 %

[86] Banco de España, *Informe anual 2025*, p. 155.
[87] Asociación de Promotores y Constructores de España, APCE, *Informe sectorial 2024*, p. 12.
[88] Observatorio de Vivienda y Suelo (OVS), *Boletín núm. 56*, Cuarto trimestre, 2025.

con respecto al mismo trimestre del año anterior (160.441). Constituye el mayor dato de operaciones de compraventa en un primer trimestre de los dieciocho últimos años.

Datos más recientes del observatorio confirman esa tendencia; de este modo, atendiendo a los datos de licencias municipales de obra y de viviendas iniciadas y terminadas, en el cuarto trimestre de 2025 se concedieron licencias para un total de 46.866 viviendas de nueva planta y 2.517 para rehabilitaciones de vivienda.

Según su régimen o no de protección, los datos estadísticos de vivienda libre reflejan que, en el cuarto trimestre de 2025, se terminaron 21.988 viviendas libres, lo que supone un descenso del 11 % respecto al mismo trimestre del año anterior.

	Vivienda libre iniciada	Vivienda libre terminada	Vivienda protegida calificación provisional	Vivienda protegida calificación definitiva	Total viviendas iniciadas	Total viviendas terminadas	Variación anual (sobre vivienda libre) %	
							Viviendas iniciadas	Viviendas terminadas
2018								
Trim. 1	21.654	12.069	3.040	547	24.694	12.616	21,4	17,4
Trim. 2	24.075	16.665	3.419	1.104	27.494	17.769	18,6	22,7
Trim. 3	22.878	15.489	2.312	1.274	25.190	16.763	23,7	23,3
Trim. 4	22.870	14.630	3.132	2.266	26.002	16.896	30,2	13,3
2019								
Trim. 1	26.347	14.177	2.369	1.371	28.716	15.548	21,7	17,5
Trim. 2	25.876	17.929	2.827	1.359	28.703	19.288	7,5	7,6
Trim. 3	22.139	16.163	3.688	2.260	25.827	18.423	-3,2	4,4
Trim. 4	21.883	23.293	3.612	2.258	25.495	25.551	-4,3	59,2
2020								
Trim. 1	22.526	18.427	2.730	1.196	25.256	19.623	-14,5	30,0
Trim. 2	17.233	15.519	2.259	3.020	19.492	18.539	-33,4	-13,4
Trim. 3	16.712	20.803	2.365	2.613	19.077	23.416	-24,5	28,7
Trim. 4	19.459	22.782	4.215	3.144	23.674	25.926	-11,1	-2,2
2021								
Trim. 1	23.264	18.623	3.006	2.723	26.270	21.346	3,3	1,1
Trim. 2	24.690	22.870	3.145	2.334	27.835	25.204	43,3	47,4
Trim. 3	25.802	21.111	3.494	2.333	29.296	23.444	54,4	1,5
Trim. 4	26.748	21.487	3.526	3.247	30.274	24.734	37,5	-5,7
2022								
Trim. 1	26.162	18.930	3.673	2.367	29.835	21.297	12,5	1,6
Trim. 2	20.946	19.821	2.664	2.665	23.610	22.486	-15,2	-13,3
Trim. 3	23.589	20.063	2.051	1.673	25.640	21.736	-8,6	-5,0
Trim. 4	26.299	21.121	4.634	2.905	30.933	24.026	-1,7	-1,7

…/…

2023								
Trim. 1	25.955	20.156	3.214	2.152	29.169	22.308	-0,8	6,5
Trim. 2	24.119	20.806	3.053	2.123	27.172	22.929	15,1	5,0
Trim. 3	23.796	19.609	1.928	1.518	25.724	21.127	0,9	-2,3
Trim. 4	24.170	19.902	4.109	3.054	28.279	22.956	-8,1	-5,8
2024								
Trim. 1	27.960	20.245	2.998	2.588	30.958	22.833	7,7	0,4
Trim. 2	29.289	21.795	5.243	2.172	34.532	23.967	21,4	4,8
Trim. 3	26.840	19.870	4.114	3.193	30.954	23.063	12,8	1,3
Trim. 4	28.131	24.699	11.612	6.418	39.743	31.117	16,4	24,1
2025								
Trim. 1	31.179	18.642	3.600	2.226	34.779	20.868	11,5	-7,9
Trim. 2	29.911	21.177	4.630	2.049	34.541	23.226	2,1	-2,8
Trim. 3	26.537	18.985	3.629	2.223	30.166	21.208	-1,1	-4,5
Trim. 4	34.200	21.988	3.644	4.606	37.844	26.594	21,6	-11,0

Fuente: Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana.

Por su parte, el número de viviendas iniciadas aumentó en un 21,6 %, alcanzando 34.200 unidades. En total, en el cuarto trimestre de 2025 se iniciaron 34.200 viviendas, lo que representa un aumento del 21,6 % en comparación con el mismo periodo del año anterior.

En el último boletín del Observatorio de Vivienda y Suelo, editado al tiempo de confección del presente informe, referido al Primer trimestre 2026 (núm. 57) indica que se terminaron 20.265 de viviendas libres, lo que supone un aumento del 8,7 % respecto al mismo trimestre del año anterior. Por su parte, el número de viviendas libres iniciadas aumento en un 12,7 %, alcanzando 35.148 unidades.

Por lo que respecta a la vivienda protegida en ese trimestre se concedieron 5.215 calificaciones definitivas y 4.048 calificaciones provisionales, confirmando la tendencia al alza en la construcción también de esta tipología.

Según el Observatorio de Vivienda y Suelo, en cuanto al tipo de promotor de dichas viviendas, un 60 % corresponde a promociones privadas y, en lo relativo a su régimen de tenencia, el 27 % son viviendas en propiedad. No obstante, resulta destacable el aumento de las viviendas protegidas en régimen de alquiler, que en el primer trimestre de 2026 representaron en torno al 41 % del total de calificaciones definitivas.

La programación de la necesidad de vivienda parece pues que comienza a ser un hecho, pero otra cosa es que las viviendas construidas sean suficientes y adecuadas ante escenarios y coyunturas enormemente cambiantes, siendo por ello necesario extender la programación a todas las Administraciones públicas, y perfeccionarla

atendiendo a la composición social y a las variables necesarias para acertar en las soluciones de futuro.

Y no solo eso. Como el Defensor del Pueblo lleva afirmando en cada comparecencia parlamentaria, de acuerdo con el artículo 103.1 de la Constitución, las Administraciones públicas competentes deben actuar coordinadamente, planificando entre sí adecuadamente las necesidades y soluciones de vivienda futuras.

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.

De ese modo, no solo los esfuerzos públicos y privados que se dediquen serán más eficazmente invertidos, alcanzando a una capa más extensa de población las políticas públicas de vivienda, sino que además podrán hacerlo de forma más equilibrada sobre el territorio, valorando las necesidades globales y locales de vivienda, situándolas en el entorno espacial necesario, y acorde con los servicios públicos que se precisen. Es más, así se cumplirá en mayor grado, junto el artículo 47 de la Constitución, su artículo 45, al favorecer un desarrollo territorial y urbano más sostenible.

1.2 EVALUACIÓN *EX POST* Y DE CONTINUO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Por otro lado, el Defensor del Pueblo considera no solo que es necesario coordinar y programar las políticas públicas de vivienda y evaluarlas *ex ante*, sino también *ex post*, para poder conocer sus efectos a medio y largo plazo.

Así lo imponen los elementales principios de la buena regulación (artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), pero también los principios de eficacia, y por tanto del adecuado cumplimiento de los objetivos perseguidos (artículo 103 de la Constitución), como el de eficiencia en el empleo de los recursos públicos (artículo 31.2).

Es una forma, además, de garantizar la buena administración que impone el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, por cuanto contribuye a una excelente motivación de las decisiones adoptadas, e incluso, en última

instancia, contribuye a fortalecer la responsabilidad de las instituciones públicas ante la ciudadanía, y, por tal motivo, el Estado Democrático.

La exposición de motivos de la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, comienza con una contundente afirmación:

> La evaluación de las políticas públicas se erige en la actualidad como una herramienta imprescindible para la mejora de las acciones de gobierno, ya que favorece la toma de decisiones informada y sirve como elemento para proponer eventuales correcciones. Además, se configura como un instrumento fundamental para contar con políticas públicas más eficaces y eficientes y, en última instancia, es un elemento de profundización en la democracia al servir para la rendición de cuentas ante la ciudadanía.

Así, por ejemplo, las cifras de construcción de vivienda en la actualidad que se pueden ofrecer mejorarán significativamente el parque residencial en nuestro país, pero, como indica el Banco de España, es necesario no solo programar sino monitorizar de forma continua las medidas que se llevan a cabo:

> Las políticas de mitigación de la demanda pueden contener, a corto plazo, el crecimiento de la demanda no residencial y aliviar de manera transitoria situaciones de sobresfuerzo y vulnerabilidad de los hogares, pero su diseño debe tener en cuenta la posible aparición de efectos no deseados que limiten el aumento de la oferta, lo que hace recomendable monitorizar y evaluar estas medidas para detectar la posible aparición de estos efectos[89].

La cuestión ya no es únicamente diseñar medidas que actúen sobre la oferta y la demanda de vivienda, sino, en atención a un diagnóstico previo, conjugarlas de forma adecuada en atención a los escenarios que coyunturalmente puedan presentarse. Como igualmente insiste el Banco de España:

> La efectividad de las políticas de oferta de vivienda tiene un horizonte temporal de medio y largo plazo. En un contexto de severos problemas de acceso a la vivienda, las políticas de demanda pueden tener de manera transitoria un papel de mitigación en el corto plazo, tanto para contener la demanda no residencial como para proteger a los hogares vulnerables. No obstante, el diseño de estas políticas de mitigación debe tener en cuenta los riesgos que pueden tener sus efectos sobre la oferta si estas medidas se mantienen en el tiempo sin que la oferta de vivienda residencial reaccione de manera significativa. En ese sentido, sería deseable una monitorización y la evaluación de estas medidas para examinar sus efectos y la detección temprana de los posibles riesgos[90].

[89] Banco de España, *Informe anual 2025*, p. 17.

[90] Banco de España, *Ibid.*, p. 183.

Evaluar *ex post* las políticas públicas es un requerimiento que, además, como señala ese mismo texto legal fue comprometido en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en cuyo componente 11, «Modernización de las Administraciones Públicas», nuestro país acomete una serie de reformas e inversiones que tienen como finalidad la prestación eficiente de los servicios públicos como factor de productividad, crecimiento y bienestar. De esta forma, cualquier proceso de modernización de las Administraciones públicas ha de contar necesariamente con el refuerzo de la evaluación de políticas públicas y la consolidación de una metodología común de evaluación de políticas públicas.

El objetivo de esa evaluación está nítidamente definido en el artículo 4 de la indicada Ley 27/2022, de 20 de diciembre:

a) Optimizar el proceso de toma de decisiones públicas, sugiriendo recomendaciones sobre su diseño e implementación.
b) Mejorar la planificación y los instrumentos de la acción pública.
c) Impulsar la innovación en la actuación del sector público.
d) Colaborar en la consecución de la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, de forma que se garantice una adecuada gestión económica, y el cumplimiento del principio de sostenibilidad financiera y de los fines perseguidos.
e) Permitir, con sistemas de recogida, valoración y difusión de la información, el control de responsabilidades y la rendición de cuentas a la sociedad.
f) Contribuir a mejorar la situación de los retos de la sociedad y del desarrollo sostenible.

Se trata de un marco y una metodología que debería implementarse en todas las políticas públicas, en particular de las que se vienen desarrollando en materia de vivienda en España, dado que permitiría definir mejor las nuevas medidas necesarias para garantizar ese derecho constitucional de acceso y disfrute a ella.

1.3 CREACIÓN DE UN SISTEMA DE GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN EN MATERIA DE VIVIENDA PÚBLICA

Los datos y las estadísticas oficiales referidos al sector residencial son esenciales para que las administraciones puedan tener un mayor conocimiento de la evolución y situación actual del mismo. Sin ellos, sin la información en que se traducen, no es posible programar, coordinar y evaluar *a posteriori* las políticas públicas sobre vivienda.

El artículo 35.1 de la Ley por el derecho a la vivienda indica lo siguiente:

> El Estado, en cumplimiento del principio de colaboración y cooperación, así como en garantía del de trasparencia en la forma que se instrumente de acuerdo con las administraciones competentes, deberá detallar el número de

> personas y hogares inscritos en los registros de demandantes de vivienda habilitados para el acceso a los diferentes programas de acceso a la vivienda, diferenciando aquellas personas u hogares que actualmente residen en su ámbito territorial, de aquellos solicitantes que residen en otros ámbitos territoriales. Asimismo, se establecerán las principales características socioeconómicas de las personas y hogares demandantes de vivienda a partir de la información obrante en los referidos registros.

En la actualidad existen distintas bases de datos, dispersas, no siempre completas y actualizadas, lo que dificulta enormemente conocer la situación real de las políticas de vivienda.

Es más, como puede observarse en la información ofrecida al respecto en la actuación de oficio desarrollada por esta institución, los registros de demandantes de vivienda no están actualizados en un gran número de ocasiones, permiten la inscripción en varias categorías, están descoordinados a nivel estatal y autonómico, o directamente no incorporan la información relativa al acceso a viviendas protegidas de carácter privado, y menos aún contienen información relativa a situaciones de emergencia social.

Por tomar un ejemplo, en Andalucía, en cuanto al número de demandantes, los datos proporcionados evidencian que existe una variación del 10 % entre los años 2023 y 2024, sobre los que se preguntaba, que es una variación similar entre los años 2017 y 2023. Por tanto, la demanda de vivienda ha aumentado en un año lo mismo que un período superior a un lustro. No obstante, las adjudicaciones de vivienda también se han duplicado, como muestran los datos de cancelación por inscripciones, al pasar de poco más de siete mil en 2017 a más de catorce mil en 2023 y dieciséis mil en 2024.

Sin embargo, el propio informe de la Junta de Andalucía indicaba algunas cautelas respecto a los datos que aporta, y que más bien evidencian su inconsistencia:

> En primer lugar, las inscripciones activas se refieren a solicitudes de personas en varios municipios, hasta un máximo de tres. Por otra parte, muchas personas que forman parejas o unidades de convivencia solicitan su inscripción cada una de ellas individualmente, si bien, la vivienda que requieren para satisfacer el derecho de acceso sería una para la pareja o la unidad de convivencia; esto nos aportaría un factor de corrección a la baja entre los inscritos y las viviendas. En sentido contrario, ya hemos dicho que los datos estadísticos se refieren a aquellos municipios que utilizan la aplicación informática (80 % de la población), y además en algunos municipios las personas no se suelen inscribir porque realmente en sus municipios no se construyen promociones de vivienda protegida y, por tanto, lo encuentran de

poca utilidad y suelen solicitar la inscripción cuando se informa que van a construir viviendas protegidas[91].

Parece conveniente, por ello, disponer 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.

Así lo consideraron todas las defensorías del pueblo en la reunión de coordinación celebrada en la Isla de La Palma en octubre de 2026. De forma sintética, fue allí manifestado que lograr la creación de ese sistema requería 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.

Mediante un repositorio único y actualizado, donde se integrasen los datos sobre disponibilidad de viviendas, estado de conservación, régimen de uso, listas de demandantes, ayudas concedidas y evolución de precios, se podría mejorar la gestión de los recursos públicos, anticipar tendencias, identificar zonas con mayor presión residencial y evaluar el impacto de las políticas aplicadas.

Sería así posible encontrar la trazabilidad completa del ciclo de la vivienda. 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. Podría servir incluso para detectar fraude o decidir sobre ayudas a la vivienda.

La información 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.

[91] Informe de respuesta de la Junta de Andalucía al Defensor del Pueblo (se puede consultar en el anexo digital del presente informe).

Dicho sistema supondría un auténtico cambio en la gestión pública de la vivienda y sus beneficios a medio y largo plazo en eficiencia, equidad, capacidad de planificación y, sobre todo, en eficacia del derecho de acceso a la vivienda serían significativos.

Naturalmente, 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[92].

[92] A tal efecto sería igualmente deseable que se realizara algún esfuerzo para mejorar o precisar mejor la distinta tipología de viviendas contemplada en la legislación estatal y autonómica, a los efectos de que las políticas públicas se evalúen sobre contextos homogéneos; como se ha advertido previamente en la información suministrada se ha apreciado una diversidad tipológica y terminológica que dificulta evaluar adecuadamente cuestiones elementales como qué tipo de viviendas protegidas existen y hacia quien van destinadas, contrastando la información entre los distintos territorios autonómicos.

Esa iniciativa debería corresponder, para empezar, al propio Estado a la hora de aclarar las confusas definiciones que actualmente se encuentran en el artículo 3.f) y g) de la Ley 12/2023. Pero también por parte de las comunidades autónomas, al menos para tratar de explicar sus tipologías de vivienda a la luz de las categorías estatales, toda vez que no se encuentran obligadas a incorporarlas tal cual en atención a sus competencias exclusivas sobre vivienda (Sentencia del Tribunal Constitucional 79/2024, de 21 de mayo). De este modo, el Real Decreto-Ley 26/2026, de 29 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes para la protección de la función social de la vivienda y la ampliación de la oferta de vivienda asequible, que no fue convalidado en el Congreso de los Diputados, estableció una definición más precisa de la noción de viviendas asequibles incentivadas, al condicionarlas a dos concretos requisitos: que el precio de venta o alquiler no supere el 30 % de la renta mediana de la unidad de convivencia habitual del municipio y que no incluya gastos asociados a anejos para incrementar el inmueble.

Una vivienda asequible, bajo la concepción anterior, no es lo mismo que una vivienda asequible incentivada. El artículo 17 de la Ley por el derecho a la vivienda considera todas aquellas de titularidad privada que disfrutan de un régimen jurídico incentivado, por ir destinadas a satisfacer la necesidad temporal de vivienda de personas con especiales dificultades para acceder a una vivienda en el mercado libre.

Como puede comprobarse en las respuestas otorgadas por las Administraciones públicas, la mayor parte de las comunidades autónomas no reconoce esta categoría de vivienda, siendo habitual entremezclar la noción con la de viviendas asequibles o de alquiler asequible o incluso con la vivienda protegida (Región de Murcia). Hay no obstante excepciones; por ejemplo, Andalucía considera viviendas asequibles incentivadas «todas las viviendas privadas cuyos propietarios o inquilinos reciben ayudas de la Administración a cambio de que se destinen a residencia habitual en régimen de alquiler con limitaciones de precios e ingresos familiares. Mediante estos incentivos en forma de ayudas al alquiler estas viviendas son asequibles a determinada población con ingresos limitados o situaciones de vulnerabilidad». Sin embargo, esta comunidad autónoma (al igual que Galicia, entre otras) proporciona datos en ese apartado referidos a ayudas públicas para el acceso a la vivienda de colectivos como jóvenes, víctimas de violencia de género, a personas objeto de desahucio, a personas sin hogar, o en general con ingresos limitados, cuya lógica se sitúa en la demanda y no en la oferta de estas viviendas asequibles. También ese el caso de Cataluña, quien indica que no se ha desarrollado la categoría y, por tanto, que no dispone de datos estadísticos sobre la totalidad de estas viviendas. Sin

embargo, dicha comunidad autónoma —al igual que el consistorio de Barcelona— indica que pertenecerían a este tipo de viviendas, entre otras: las viviendas del parque privado de cesión administrado por la Agència de l'Habitatge de Catalunya (AHC) (3.812 viviendas); las viviendas de la Red de mediación para el alquiler social (7.790 viviendas); las viviendas de alquiler social validadas para la bonificación del impuesto sobre viviendas vacías prevista en la Ley 24/2015 (5.399 viviendas); las viviendas de la Red de viviendas de inserción social (3.063 viviendas, algunas de las cuales son de titularidad pública); las viviendas adjudicadas a través de las Mesas de Emergencia.

2 EL INCREMENTO Y MANTENIMIENTO DEL PARQUE DE VIVIENDAS PROTEGIDAS Y ASEQUIBLES

2.1 UN PARQUE PÚBLICO DE VIVIENDAS EROSIONADO

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 tamaño de los parques de vivienda pública y de vivienda protegida a precio inferior al de mercado, así como de viviendas a precios asequibles, impide amortiguar las consecuencias sociales del incremento de los precios y dar satisfacción al derecho de acceso y disfrute a una vivienda digna y adecuada.

La característica singular histórica española respecto al resto de países del entorno no es solo la promoción de la propiedad frente a otras formas de tenencia, sino, además, que las viviendas construidas gracias a la inversión pública sujetas a un régimen jurídico de protección han ido integrándose en el mercado libre, a causa de su descalificación y, por consiguiente, el cese en la sujeción al mencionado régimen.

A dicha circunstancia vino a sumarse la paralización de la promoción de vivienda protegida tras la crisis financiera de 2008 hasta fechas recientes, suponiendo desde entonces un porcentaje pequeño del total de los inmuebles nuevos frente al alto porcentaje que suponía en los años ochenta y noventa del siglo pasado.

Como ya fue indicado al comienzo de este informe, la inversión en España en vivienda se encuentra muy lejos de la efectuada en los países del entorno: mientras en España la inversión asciende a una media de 46,9 euros/habitante al año, en otros, como Luxemburgo e Irlanda, superan los 160 euros por habitante y año, mientras que en Italia, Francia, Dinamarca, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Austria se sitúan en casi 80 euros por habitantes y año.

Un estudio del Parlamento Europeo realizado en el año 1996 —por tanto, hace ya 30 años—, caracterizaba las políticas públicas en materia de vivienda de los países miembros (incluyendo entonces a Reino Unido) del siguiente modo, en cuatro grupos:

- Los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido se caracterizan por una intensa intervención estatal. Estos países cuentan con los sectores de viviendas sociales de alquiler más extensos de la Unión Europea y sus gobiernos dedican más del 3 % del PIB a la política de vivienda.

- En Austria, Dinamarca, Francia y Alemania se ha producido un desplazamiento menor del mercado y se han mantenido unos sectores de viviendas privadas de alquiler amplios. El gasto del Estado en política de vivienda, generalmente es del orden del 1-2 % del PIB.
- Irlanda, Italia, Bélgica, Finlandia y Luxemburgo forman un grupo dispar, pero todos disponen de sectores amplios de viviendas en propiedad y de sectores de viviendas sociales de alquiler relativamente pequeños. El gasto del Estado en política de vivienda se limita por lo general a un 1 % del PIB aproximadamente.
- Portugal, España y Grecia tienen sectores particularmente grandes de viviendas ocupadas por sus propietarios, unos sectores mínimos de viviendas sociales de alquiler y (hasta hace poco) unos sectores privados de alquiler de baja calidad y en declive. El gasto del Estado en política de vivienda es inferior al 1 % del PIB[93].

Ese mismo informe del Parlamento Europeo indicaba que el régimen más extendido en Europa es el de ocupación de viviendas por sus propietarios, alcanzando en el año 1996 el 56 % de la vivienda disponible en los países considerados, seguido del alquiler privado de las viviendas (1/5 parte del total), en algún país mantenido a precios razonables a base de generosos programas de ayuda a los propietarios, como sucedía en Alemania. En la misma proporción se situaba el alquiler social de viviendas en manos de asociaciones de vivienda, cooperativas o sociedades municipales de vivienda, normalmente a base de apoyar financieramente a dichas entidades, constituyendo la propiedad directa de las autoridades locales predominante únicamente en Austria, el Reino Unido e Irlanda[94].

Desafortunadamente, la situación desde entonces no ha mejorado en España. La

[93] Parlamento Europeo, *Housing Policy in the EU Member States* (W-14 12/1996).

[94] Francisco Rodríguez Fernández señala, respecto al caso austriaco, lo siguiente: «En el extremo opuesto del espectro se sitúan los modelos de vivienda social de gran escala, siendo Viena el ejemplo más citado en el debate internacional. Con más de 220.000 viviendas municipales y otros 200.000 apartamentos de cooperativas sin ánimo de lucro financiadas públicamente, alrededor del 50 % de la población vienesa vive en vivienda subvencionada. El alquiler medio de una vivienda municipal de un dormitorio es de unos 700 euros mensuales, en una ciudad cuya renta media es comparable a la de Madrid o Barcelona. No obstante, conviene advertir desde el principio que el modelo vienés es difícilmente exportable y que su aparente éxito descansa sobre condiciones históricas, políticas y fiscales que no se dan en otros países europeos». Ver Francisco Rodríguez Fernández, «Políticas de vivienda en Europa: efectos a largo plazo y lecciones para España», en *Cuadernos de Información Económica*, Funcas, núm. 311, marzo-abril 2026, p. 6.

propia exposición de motivos de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, informa así de ello —como se mencionó también al comienzo—, al indicar, reveladoramente, que «del total de las viviendas construidas entre el año 1962 y el año 2020, el 31,5 % fueron viviendas protegidas, es decir, unos 5,7 millones de viviendas que se promovieron al amparo de algún régimen de protección pública, pero que en su mayoría y pese al importante esfuerzo público realizado en su promoción y construcción, han dejado de estar sujetas, en plazos relativamente cortos, a ningún tipo de límite de venta o alquiler»[95].

El propio Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, en la información remitida a esta institución, indicó que, en los últimos 45 años, las Administraciones públicas construyeron en España más de 2,4 millones de viviendas protegidas y la práctica totalidad de esas viviendas fueron descalificadas y acabaron vendiéndose en el mercado libre, perdiendo su servicio al interés general y pasando a servir a los intereses privados.

El Banco de España realiza el siguiente repaso respecto a lo acontecido con la vivienda pública a partir de la década de los ochenta del pasado siglo y su contraste con la situación presente:

> Las políticas de vivienda pública de las distintas AAPP competentes (central, autonómica y local) destinaron desde los años ochenta hasta la primera década de los 2000 una importante cantidad de recursos a financiar la construcción de vivienda pública en España. Por ejemplo, entre 1991 y 2015 se construyeron más de 1,3 millones de viviendas protegidas con recursos públicos. Estas actuaciones se basaron en esquemas de protección pública limitados en el tiempo y que mayoritariamente suponían la venta de estas viviendas a los beneficiarios de dichos programas públicos a unos precios inferiores a los de mercado.
>
> […]
>
> En 2025 se terminaron 11.000 viviendas protegidas y se iniciaron 15.500, cifras ligeramente superiores a la producción media anual del período 2015-2024,

[95] Igualmente, la exposición de motivos del Real Decreto 326/2026, de 22 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2026-2030, afirma lo siguiente: «el enorme esfuerzo financiero realizado durante décadas se ha visto seriamente debilitado por la práctica generalizada de descalificar viviendas una vez transcurrido un plazo determinado. A lo largo de estas décadas se han promovido aproximadamente 6,5 millones de viviendas protegidas desde 1960, y 2,7 millones desde 1980 hasta 2023. Pero la dinámica de descalificación –que permite transformar viviendas protegidas en libres tras un plazo– ha erosionado el parque protegido: pese a que el planeamiento urbanístico reserve suelo para vivienda protegida con carácter permanente, al decaer la protección del "vuelo" –el edificio– se arrastra la del suelo, privatizando el esfuerzo público».

> que se situó en 9.000 viviendas. Estas cifras se encuentran muy alejadas de las 62.000 viviendas protegidas que se terminaban anualmente en la década de los noventa o de las 56.000 viviendas de la década de los 2000. En relación con su régimen de tenencia, a pesar del incremento del alquiler protegido, en 2025 este solo representó el 37,4 % de las viviendas públicas, frente al 49 % de las destinadas a su venta a precios limitados[96].

En esta misma línea, señala también la exposición de motivos de la Ley por el derecho de la vivienda lo siguiente:

> Dichos parques públicos, casi inexistentes en España si se comparan con la media de la Unión Europea, son fundamentales para garantizar el acceso a una vivienda digna y adecuada a amplios grupos sociales y para poder paliar los efectos de los graves desajustes del mercado. Según las últimas estimaciones del Observatorio de Vivienda y Suelo del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, se puede señalar que en España existe un parque de vivienda social, considerando como tal, exclusivamente, la vivienda en alquiler de titularidad pública, situado en el entorno de las 290.000 viviendas. De las cuales, unas 180.000 son de titularidad de las comunidades autónomas y entidades dependientes, y otras 110.000 viviendas son de titularidad de los ayuntamientos y entidades dependientes. Este parque de 290.000 viviendas sociales apenas ofrece cobertura a un 1,6 % de los 18,6 millones de hogares que habitan en España, lo que contrasta con los porcentajes sensiblemente superiores al 15 % registrados en algunos de los principales países de nuestro entorno, como Francia, Reino Unido, Suecia, Países Bajos, Austria o Dinamarca, considerando el total del parque de vivienda social.

Como se ha señalado previamente, de acuerdo con la Encuesta de Condiciones de Vida publicada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), en 2024 todo el parque de alquiler social en España (inferior a precio de mercado) sumaba el 3,3 %, muy lejos de la media europea del 8 % y 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 %.

Del mismo modo, Francisco Rodríguez Fernández señala que «el resultado acumulado de décadas de este modelo [de promoción, descalificación y venta de las viviendas protegidas] es que, en 2025, España cuenta con un parque de alquiler social de apenas el 1,5-2 % del total de viviendas, frente a una media de la UE-27 del 10,5 %,

[96] Banco de España, *Informe anual 2025*, p. 177 y 178.

el 24 % de Austria o el 25 % de los Países Bajos»[97].

Son datos que pueden corroborarse atendiendo a la información proporcionada por las propias Administraciones públicas al Defensor del Pueblo (que se pueden consultar en el anexo digital del presente informe).

La gran mayoría de ellas resaltan el esfuerzo que vienen haciendo para promover vivienda de protección, en las distintas variedades de la legislación autonómica. Sin embargo, a la hora de concretar cuántas permanecen en manos públicas, pocas administraciones aportan el dato y normalmente apuntan al esfuerzo futuro, al referir el incremento que habrá del parque público destinado al alquiler asequible.

Dicha respuesta puede obedecer, en primer lugar, al manejo por la legislación autonómica de categorías distintas de vivienda protegida a la empleada por la Ley por el derecho de la vivienda, que si bien resulta coherente con la doctrina constitucional acuñada (STC 79/2024, de 21 de mayo), tampoco ayuda a clarificar la situación del parque autonómico de vivienda protegida.

En segundo lugar, puede deberse a la falta de conocimiento real sobre las viviendas protegidas reales, dada su descalificación y consiguiente incorporación al mercado libre.

En tercer lugar, los datos de construcción de vivienda protegida son aportados respecto a unos pocos años, pero, además, con una baja cota de seguridad respecto al número de viviendas que se puedan proporcionar a futuro, faltando así una auténtica trazabilidad, y no solo en términos temporales, sino también respecto a las fórmulas jurídicas empleadas para su edificación y titularidad posterior. Y todo ello porque se desconoce el tipo de promoción y el régimen jurídico posterior, si es de arrendamiento o venta, como parece ser la mayoría de las viviendas edificadas.

Por tomar algunos ejemplos, en Andalucía (la Junta de Andalucía es una de las administraciones que ofrecen información más completa), desde 1981 hasta 2023 se construyeron 499.335 viviendas protegidas, y solo entre 2000 y 2024, 146.611, mientras que las viviendas libres construidas en estos mismos años fueron 1.230.729.

En 2024 la población andaluza ascendía a 8.586.512 habitantes y había 3.374.981 hogares, lo que suponía 2,5 habitantes por hogar. Teniendo en consideración que hasta el año anterior se construyeron 499.335 viviendas protegidas, un 14,79 % de esos

[97] Francisco Rodríguez Fernández, «Políticas de vivienda en Europa: efectos a largo plazo y lecciones para España», en *Cuadernos de Información Económica*, Funcas, núm. 311, marzo-abril 2026.

hogares estarían sujetos a algún tipo de protección pública, lo que no se corresponde con la limitada extensión del parque de vivienda pública protegida de España.

El Gobierno de Aragón, en la información remitida al Defensor del Pueblo, al igual que la mayoría de las comunidades autónomas, no indicó si las viviendas protegidas son de carácter social o viviendas protegidas de precio limitado, conforme a las categorías de la Ley 12/2023. Tampoco manifestó si se encuentran sujetas a un régimen de arrendamiento con opción de compra o a venta, distinguiendo entre las que sean de titularidad pública y las de titularidad privada. Asimismo, no proporcionó información de la tipología de viviendas protegidas conforme a la legislación autonómica, clasificada en atención al requisito de ingresos en relación con el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), como se le solicitó. Del mismo modo, no proporcionó información en relación con el número de viviendas destinadas a atender situaciones de urgencia y emergencia social. Igualmente, no especificó acerca de la existencia de viviendas asequibles incentivadas, su régimen jurídico de disfrute, forma de edificación ni clasificación conforme a IPREM. Finalmente, tampoco indicó el período de calificación obligatoria de las viviendas protegidas o asequibles incentivadas previsto en la legislación autonómica.

El Gobierno de las Islas Baleares, según los datos proporcionados, indicó que mientras la población censada ha aumentado desde 2001 en torno a un 50 %, el número de viviendas se ha incrementado únicamente en torno al 30 %. El número de hogares crece por debajo de ambas variables, lo que indica que más personas viven en menor número de viviendas, y probablemente que muchas de estas no son propiedad de las personas censadas. Igualmente, la información acerca de las viviendas de emergencia social fue inexistente.

Según el Consejo de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Ceuta, los datos sobre el número de viviendas protegidas en manos de la empresa municipal son significativos de cómo se va perdiendo el parque público de viviendas a favor de la titularidad privada. Informó la corporación que el número total de viviendas protegidas existentes en el año 2024, era de 544 viviendas; de ellas 432 son VPO y 112 viviendas protegidas de precio limitado.

De estas segundas, 82 viviendas son de titularidad pública, mientras que 30 de titularidad privada. Además, 462 viviendas están destinadas a la venta, distribuyéndose de la siguiente forma:

- 365 viviendas son de titularidad privada, es decir, se ha completado su venta y escritura en favor del adjudicatario.

- 97 viviendas son de titularidad pública. 92 de esas viviendas disponen de contratos de compraventa firmados con los adjudicatarios originales, con hipotecas concedidas en favor de EMVICESA, que no han sido canceladas y, por tanto, a nivel registral los inmuebles siguen estando a nombre de la empresa municipal. Además, existen cinco viviendas en procedimiento de venta.

Por tanto, todo ese patrimonio de la empresa municipal está dirigido a la venta de la propiedad, pasando a manos privadas y con descalificación bajo el régimen conforme al que fueron construidas, de 30 o 50 años, según los casos.

En la ciudad de Sevilla, conforme a la información suministrada por el ayuntamiento, existen 26.032 viviendas construidas con algún tipo de protección utilizadas como viviendas principales, 16.980 de ellas en régimen de compra y 8.474 en régimen de alquiler. De dicho total, 11.926 viviendas continúan manteniendo un régimen de protección activo.

Únicamente de forma más reciente comienzan las comunidades autónomas y los consistorios a precisar mejor y, en definitiva, a conocer información más concreta, sobre las viviendas protegidas en edificación. En 2024 se produjo la aparición de algunas señales positivas en relación con la promoción de vivienda protegida, tal y como se ha visto que figura en los datos del último boletín del Observatorio de Vivienda y Suelo (OVS) (2026, primer trimestre).

Sin embargo, según los datos publicados el 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, esto es, una reducción de algo más de 3.000 casas. Y aunque en términos absolutos la del pasado ejercicio 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 construcción de vivienda protegida, 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 las VPO que, sin embargo, no parece haber tenido continuidad esperada en 2025, y se desconoce con seguridad si lo harán el 2026. 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.

Desde esta perspectiva, es evidente que los recursos presupuestarios no han sido ni eficaz ni eficientemente invertidos, como demanda el artículo 31.2 de la Constitución, pues no han posibilitado la efectividad del derecho de acceder a una vivienda digna y adecuada de los ciudadanos, pero además tampoco se ha ido creando un parque estable de vivienda protegida, dificultando el éxito de las políticas de vivienda respecto a necesidades futuras.

Lo peor es que la venta de viviendas generadas con recursos públicos es incluso perceptible hoy en día, al continuar edificándose viviendas protegidas en suelo público para alquiler asequible, pero con opción a compra[98]. Este tipo de operaciones, si bien refuerza el acceso a la propiedad de las personas beneficiarias, impide el derecho al acceso y disfrute de la vivienda digna y adecuada de otras personas, mientras que en los países del entorno la opción más extendida es la creación de parques públicos de vivienda para alquiler, y excepcionalmente para acceder a la propiedad[99].

Por tal motivo, como expresa en su exposición de motivos, la Ley por el derecho de la vivienda señala la necesidad de que se elabore un inventario de parque público de vivienda que permita conocer las acciones adoptadas para reforzar dicho parque y acomodarlo a la demanda existente y, en particular, por parte de las personas y hogares con menores recursos. De ese modo, señala ese mismo texto legal, aumenta la información y transparencia en la gestión de dicho parque, tal como como viene insistiendo el Defensor del Pueblo.

Ese parque público de viviendas debería servir para facilitar el derecho al disfrute de la vivienda de los ciudadanos, y, especialmente de aquellos con más dificultades económicas para acceder a ella. Como anteriormente se ha resaltado, se trata de un servicio de interés general, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.a) de dicha ley, y, por tanto, que preceptivamente debe ser satisfecho por las Administraciones públicas con competencias en la materia.

---

98 Así, en junio de 2026 los medios de comunicación se hacían eco de la subasta de 70.000 m² del patrimonio municipal del suelo de la ciudad de Madrid, con destino a alquiler asequible y opción de compra. Se trata de un formato defendido públicamente por el máximo responsable municipal para así dar la oportunidad a los arrendatarios de convertirse en propietarios (Ver diario *ABC,* 2 de junio de 2026: «Madrid ofrecerá por primera vez alquiler asequible con opción a compra en Los Berrocales y Ahijones».

99 Parlamento Europeo, *Housing Policy in the EU Member States* (W-14 12/1996).

2.2 AUMENTO DEL PARQUE DE VIVIENDA PROTEGIDA Y ASEQUIBLE INCENTIVADA

2.2.1 Incremento del parque de vivienda protegida

Para afrontar la escasez de vivienda pública y protegida y las consecuencias negativas de la descalificación de viviendas públicas, es necesario que el parque de vivienda protegida sea incrementado lo más rápidamente posible, principalmente para colectivos vulnerables, que encuentran especial dificultad en el acceso y mantenimiento de una vivienda y, dentro de este grupo, las familias y unidades de convivencia con menores —con especial mención a las monoparentales—, los jóvenes, las personas con discapacidad y los mayores, que dispongan de bajos ingresos.

Es cierto que en España 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 y Agenda Urbana.

Sin embargo, el esfuerzo aún se sitúa sustancialmente por debajo de la media, con una inversión de 46,9 euros/habitante al año, tal y como anteriormente ya ha sido señalado. Especial atención requieren aquellas viviendas destinadas a cubrir las necesidades de familias con rentas que no superen los 2,5 veces el IPREM, dado que es este un sector de población al que no va a dar cobertura la iniciativa privada.

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 también actúen como factor regulador del mercado de la vivienda, persiguiendo la consecución en este ámbito de objetivos, económicos y sociales. Se trata de garantizar el acceso de ciertas capas de la población a una vivienda digna y lograr una moderación o contención de precios, especialmente en los períodos 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.

Por otro lado, es necesario, además, que las viviendas públicas y protegidas se destinen al alquiler frente a la compra, junto al mantenimiento indefinido de su calificación oficial, con las consiguientes limitaciones temporales relativas al precio de aquellos y los requisitos que deben cumplir los arrendatarios. 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.

2.2.2 Destinatarios de las viviendas protegidas

El Defensor del Pueblo considera que el aumento del parque de vivienda protegida en un contexto como el presente debe ir precedido de una reflexión acerca de las personas que deberían ser destinatarias de ella, en el siguiente sentido. De la Constitución se infiere la existencia de una obligatoria tarea pública dirigida a garantizar el derecho a una vivienda digna y adecuada en condiciones asequibles, cuyos destinatarios deben ser las personas con mayores dificultades para acceder a ella. Sin embargo, en los antecedentes históricos se ha explicado que, tras la Constitución, las comunidades autónomas comenzaron unas políticas de vivienda dirigidas a capas de población con mayor capacidad adquisitiva, no únicamente las personas con peores condiciones para acceder a ella.

Al igual que entonces, dado el problema actualmente existente, esa concepción de las políticas públicas en materia de asequibilidad de la vivienda puede estar justificada, pero también puede desvirtuar en gran medida la finalidad tradicionalmente atribuida a aquellas, pues tensiona los recursos públicos disponibles, dejándose de invertir en ámbitos más necesitados, y los efectos que tiene sobre el mercado de vivienda libre son complejos de predecir, en particular respecto a los precios, puesto que estrecha la demanda[100].

[100] En ese sentido, Felipe Iglesias González señalaba ya en el año 2005 lo siguiente: «Todas las limitaciones del derecho de propiedad de las viviendas protegidas, todas las condiciones de acceso a la financiación cualificada y el propio establecimiento de un régimen jurídico de las viviendas protegidas pueden quedar en el aire y resultar jurídicamente inútiles si no se delimita legalmente las personas que pueden adquirir una vivienda protegida. /La demanda actual sobre las viviendas protegidas construidas es en exceso elevada, porque incluye a personas con todo tipo de rentas. En última instancia, las viviendas protegidas están en el mercado en práctica igualdad de condiciones que las viviendas libres, soportando una magnífica presión

Entre la información solicitada a las Administraciones públicas se encontraba la respuesta a la pregunta de si podían identificar las tipologías de viviendas protegidas existentes en su ámbito territorial, conforme a la Ley por el derecho de la vivienda, y atendiendo al Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM). Se trata del índice de referencia en España para determinar el umbral de ingresos en el acceso a ayudas, subvenciones, becas, vivienda o subsidios de desempleo, que se fija anualmente por la Ley de Presupuestos Generales del Estado, sin perjuicio de los indicadores que puedan ser fijados por las comunidades autónomas o los entes locales en el marco de la legislación aprobada (Real Decreto-ley 3/2004, de 25 de junio, para la racionalización de la regulación del salario mínimo interprofesional y para el incremento de su cuantía).

En el año 2026, está fijado un IPREM diario de 20,00 euros, mensual de 600,00 euros (12 pagas), y anual de 7.200,00 euros (en 12 pagas) y 8.400,00 euros en 14 pagas.

Pues bien, de la información recibida se puede percibir que las tipologías de vivienda protegida se han ido extendiendo a rentas más elevadas, y, por tanto, no están exclusivamente dirigidas a colectivos con mayores dificultades de acceso a ella. Esta opción puede tener sentido, en particular, bien cuando se trata de específicos colectivos con circunstancias personales y objetivas concretas, que justifiquen unos umbrales más elevados (familias numerosas, personas con discapacidad o que las viviendas se encuentren en zonas tensionadas, entre otras posibles), o cuando se trata de vivienda protegida privada, siempre y cuando se mantenga indefinida tal protección, para así además incentivar la producción de este tipo de viviendas, y siempre dentro de unos márgenes aceptables, pero no cuando se trata de viviendas de titularidad pública, sean sociales o de precio limitado.

Por ejemplo, en Andalucía, los datos de construcción de vivienda protegida entre los años 2014-2024 evidencian que dos terceras partes se construyen por promotores privados (7.047 frente 2.270), si bien, cuando se desglosan los datos, en realidad, de ellas una cuarta parte son de precio limitado (5,5 veces IPREM, que desde el año 2024 se ha elevado a 7 veces, esto es hasta 4.200 euros mensuales y 44.800 euros anuales en 14 pagas), otra cuarta parte son de régimen especial (2,5 veces IPREM), mientras

de mercado». Ver Felipe Iglesias González, «La intervención pública en el mercado de la vivienda como política social: problemas actuales y soluciones posibles», *Documentación administrativa*, núm. 271-272, 2005 (Ejemplar dedicado a *El Derecho público de la acción social*), p. 532.

que dos cuartas partes son de régimen general (4 veces el IPREM, esto es, 2.400 euros mensuales)[101].

El grueso de la política en materia de vivienda protegida se centra en esa comunidad autónoma, así, en capas de población con ingresos medios altos, en la medida que las de precio limitado y régimen general comprenden tres cuartas partes del total de las producidas, mientras que la política para capas más desfavorecidas es minoritaria, ya que las de régimen especial constituyen únicamente una cuarta parte del total de las producidas.

Esto mismo sucede con La Rioja. En el informe remitido por el Gobierno de esa comunidad autónoma al Defensor del Pueblo que indicó que en el año 2024 había 13.771 viviendas de protección oficial vigentes, en un total de 824 promociones, todas de promoción privada, aplicándose los siguientes umbrales conforme al IPREM:

Viviendas de protección oficial en La Rioja (según IPREM)			
Régimen	**Promociones**	**Núm. viviendas**	**IPREM exigido**
Pactado	4	167	8
Concertado	8	207	6,5
General	597	11.532	6
Especial	222	2.072	2,5

Como puede observarse, el grueso de las viviendas está destinado a unidades con unos ingresos medios-elevados (6 veces IPREM, 11.532 viviendas), teniendo en consideración que el régimen general se aproxima al establecido para viviendas concertadas (6,5 veces IPREM).

Estas dos comunidades autónomas mencionadas han sido las únicas que han remitido datos concretos sobre la composición de su parque público ordenado conforme al IPREM, aunque es posible deducir la misma conclusión en otros casos, atendiendo a

[101] Se indicó desde el Gobierno de la Junta de Andalucía que en el Decreto-ley 1/2025, de 24 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda, se modificó el límite de ingresos para el acceso a la vivienda protegida manteniendo el de 3 veces el IPREM para régimen especial (que ya se modificó en el Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, desde el 2,5 IPREM), elevando 4 veces el IPREM del régimen general al 5,5 y, por último, se ha establecido el límite de 7 veces el IPREM para régimen de precio limitado que antes estaba en 5,5.

la composición global de su parque público y la gama de viviendas que se admiten conforme a ese indicador.

Es el caso de la Comunitat Valenciana, la cual aportó también datos sobre la situación del parque de vivienda protegida en su territorio, aunque no clasificado conforme al IPREM.

Así, según el informe remitido, en esa comunidad autónoma existe la siguiente situación:

Viviendas con protección pública en la Comunitat Valenciana 1995-2024			
	De promoción privada	De promoción pública	
Viviendas con calificación definitiva de protección pública	150.961	3.879	**154.840**
Viviendas destinadas a arrendamiento con opción a compra	1.140	2.481	**3.621**
Viviendas destinadas a propiedad	145.154	3.273	**148.427**

Fuente: Servicios Territoriales de Vivienda, Vicepresidencia Primera y Conselleria de Vivienda, Empleo, Juventud e Igualdad

Viviendas del parque público de vivienda de la Generalitat Valenciana		
Alquiler social	11.801	**14.128**
Compraventa mediante pago aplazado o alquiler con opción a compra	2.481	

Fuente: Entidad Valenciana de Vivienda y Suelo (EVHA)

Como puede observarse, la inmensa mayoría del parque de vivienda protegida en la Comunitat Valenciana es de promoción privada. Al no existir datos sobre la categoría de viviendas que contempla, ordenadas conforme al IPREM, no es posible deducir a quién van destinadas cada una de ellas, pero el hecho de que sea tan abrumador el parque de promoción privada, induce a pensar la elevada variedad de ingresos que pueden tener los destinatarios, reservándose las viviendas sociales del parque público para casos más excepcionales.

Por último, el Gobierno de la misma comunidad autónoma señaló que próximamente se creará una nueva categoría de vivienda de régimen especial joven, destinada por tanto a este colectivo, aunque no se concreta las condiciones específicas de acceso, en particular, si más allá de la edad, existen condiciones económicas conforme al IPREM.

Por otro lado, en el informe que se remitió por parte del Gobierno de la Región de Murcia al Defensor del Pueblo, se encuentra el siguiente cuadro informativo:

Número de viviendas protegidas desde 1982 hasta el año 2024 Región de Murcia	
Sin diferenciar (1982-1984)	20.694
Promoción privada (1982-2025)	74.650
Total	93.356

El informe aclaraba que se desconocía cuántas de las anteriores viviendas pudieron ser descalificadas por el transcurso del tiempo o voluntariamente de forma anticipada.

Por otro lado, a ellas se sumarían las que comprenden el parque de vivienda social de la comunidad autónoma (2.291), de las cuales están destinadas a la venta 482 viviendas, y otras 120 se disfrutan en régimen de alquiler con opción de compra.

Como se puede apreciar, en esa comunidad autónoma se ha adoptado claramente una política pública de promoción privada de la vivienda protegida. Sin embargo, no se aportó ningún dato relativo a su ordenación conforme al IPREM, aunque se afirmó seguir las determinaciones de los distintos planes estatales a dichos efectos.

Algo similar acontece en el País Vasco. En esta comunidad autónoma, el parque de vivienda protegida está distribuido del siguiente modo:

Tipo	Núm. de viviendas
Vivienda social	8.697
Vivienda de protección oficial	53.779
Tasada autonómicas	2.294
Alojamientos dotacionales	1.522
Total	**66.292**

Titularidad	Núm. de viviendas
Pública	22.126
Privada	44.166
Total	**66.292**

El parque de vivienda protegida privada en el País Vasco duplica al de titularidad pública. De ellas, 51.050 viviendas están destinadas a la venta, mientras que 15.242 lo hacen al alquiler. No se aportaron, sin embargo, las cifras ordenadas en atención al IPREM, pero parece claro que, si el parque de vivienda protegida privada duplica al público, debe existir una elevada variedad de destinatarios posibles, en atención a sus ingresos.

En el caso de Castilla-La Mancha el planteamiento es similar: según la información que fue proporcionada al Defensor del Pueblo, en el año 2024 disponían de 7.980 viviendas sociales, y 21.765 viviendas de precio limitado, todas ellas de titularidad privada (1.668 de las cuales son en régimen de arrendamiento con opción de compra). De este segundo tipo, la comunidad autónoma señaló que únicamente disponían en ese año de 112 viviendas.

Por otro lado, la información suministrada por el Gobierno de Castilla-La Mancha indicó que, de conformidad con la clasificación tipológica de la ley estatal, en ese momento se preveía la construcción de 1.950 viviendas de precio limitado. De ellas, todas son de titularidad privada, no hay ninguna de titularidad pública, esto es, debieron ser concebidas para su venta. El Gobierno de esa comunidad autónoma señaló además que hay 471 viviendas en régimen de arrendamiento con opción de compra, todas de titularidad privada, mientras que 1.479 viviendas están destinadas directamente a venta, y todas son de titularidad privada.

La información suministrada no pormenorizaba el IPREM exigido para acceder a ellas, únicamente concretó la clasificación existente conforme a ese indicador, pero no cuántas viviendas se pueden adscribir a cada categoría:

Tipología conforme a la legislación autonómica de Castilla-La Mancha (clasificada según el IPREM)	
(VPO) Vivienda de protección oficial en régimen especial	2,5 IPREM
(VPO) Vivienda de protección oficial en régimen general	4,5 IPREM
(VPO) Vivienda de protección oficial en régimen concertado	6,5 IPREM
(VPT) Vivienda en precio tasado	7,5 IPREM
Iniciativa público-privada	NO
(VPP) Vivienda en promoción pública	2,5 IPREM

Sabiendo que en esta comunidad autónoma no existen viviendas de protección de titularidad pública, o son residuales, puede deducirse al menos respecto a las que se están construyendo, que o bien son VPO de régimen concertado (6,5 veces el IPREM), o son VPT de Precio Tasado (7,5 veces el IPREM).

La información ofrecida no explicaba si estos máximos se aplican a personas con circunstancias específicas, pero el hecho de que se aplique el máximo IPREM a las viviendas privadas, mientras que las de promoción pública están sujetas a un IPREM menor, puede tener sentido siempre y cuando exista actividad en este segundo segmento, esto es, que realmente se estén construyendo, lo que no parece ser el caso.

Hay alguna comunidad autónoma en la que el planteamiento difiere en parte. Es el caso de Cantabria, donde la vivienda protegida de precio limitado de carácter privado es minoritaria.

Así, la información suministrada al Defensor del Pueblo por su Gobierno autonómico indicaba que en el año 2024 existían en total 403 viviendas protegidas, de las cuales 166 estaban destinadas a emergencia habitacional y 237 eran viviendas protegidas en régimen de arrendamiento. De todas ellas, 350 viviendas eran viviendas protegidas y de emergencia de titularidad pública. En cambio, únicamente existían 53 viviendas de titularidad privada de emergencia.

Además, en la comunidad autónoma de Cantabria en ese instante se estaban ejecutando 284 viviendas de carácter social, sin existir previsión de viviendas de precio limitado.

En dicha comunidad se contemplan las siguientes tipologías conforme al IPREM para viviendas protegidas, aunque no se concretaron el número de ellas existente en cada categoría: si las viviendas son para venta o arrendamiento, incluyendo con opción de compra, los umbrales de acceso se sitúan entre 2,5 veces y hasta 4,5 veces IPREM. Mientras que, si son de alquiler asequible, en el caso de las familias numerosas y

situaciones de discapacidad se admite hasta 5,5 veces el IPREM, y si son de categoría especial o discapacidad severa, el umbral máximo es hasta 6,5 veces el IPREM.

El Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra remitió los siguientes datos en el informe que envió al Defensor del Pueblo:

- La Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra reconoce dos tipos de vivienda protegida: a) Vivienda de protección oficial; b) Vivienda de precio tasado.
- El número de viviendas protegidas a 1 de enero de 2024, era de 58.379 viviendas, previéndose que al final de dicho año se alcanzaran las 58.656. De ellas, el 44,8 % (26.269 viviendas) se sujeta a un precio de venta limitado, mientras que el 24,8 % son de precio de venta libre o VPO compra, 30 años de régimen (23,6 %). Además, casi una de cada diez viviendas se ofrece en alquiler protegido (9,7 %: 5.669 viviendas).

Como puede apreciarse, el margen que queda para alquiler de las viviendas de protección oficial es claramente limitado.

Por otro lado, en esa comunidad autónoma existe el indicador SARA, que sustituye al IPREM, y que se forma en atención a la evolución del IPC y de los salarios medios en Navarra.

Para acceder a una vivienda de protección oficial se exige que sus destinatarios tengan unos ingresos familiares ponderados inferiores a 4,5 veces SARA; cuando se trata de viviendas en régimen de arrendamiento, los ingresos familiares ponderados deben ser inferiores a 2,5 veces SARA y, cuando se trata de viviendas en régimen de arrendamiento asequible, los ingresos familiares ponderados deben ser superiores a 2,5 veces e inferiores a 4,5 veces SARA.

Además, puntualizaba el informe que se exigen unos ingresos mínimos superiores a 19.000 euros en régimen de propiedad, en régimen de arrendamiento asequible y en régimen de cesión de uso, y a 5.000 euros en régimen de arrendamiento.

Respecto a las viviendas de precio tasado, añadía el informe, que las personas destinatarias deberán tener unos ingresos familiares ponderados inferiores a 6,5 veces SARA y al menos 24.000 euros para acceder en régimen de propiedad.

Por tanto, de los datos que fueron proporcionados puede confirmarse que continúa la tendencia a la venta de la vivienda protegida, y no siempre con destino a personas con mayores dificultades de acceso, al preverse un margen de hasta 6,5 veces el indicador autonómico SARA, que en el año 2026 se ha situado en 11.201,44 euros

anuales, mientras que el IPREM se sitúa, como anteriormente se apuntó, en 7.200 euros anuales en 12 pagas y 8.400,00 euros en 14 pagas.

La Generalitat de Cataluña explicó en el informe remitido que, a 31 de diciembre de 2024, el parque de vivienda protegida existente ascendía a 110.866 viviendas. De este total, 53.176 corresponden a viviendas de promoción pública, de las cuales 40.881 están calificadas como viviendas de protección oficial promovidas por promotores públicos y 12.295 son viviendas de promoción pública o procedentes de operaciones de remodelación de barrios que no cuentan con calificación de protección oficial, sobre las que no se dispone de información detallada. Las 57.690 viviendas restantes son viviendas calificadas de protección oficial promovidas por promotores privados.

Por tanto, el parque de viviendas protegidas promovidas privadamente es superior al promovido con recursos públicos exclusivamente, aunque se aproximan en gran medida la cantidad de viviendas promovidas.

Sin embargo, el informe remitido al Defensor del Pueblo explicaba que no se disponía de información desagregada sobre su tenencia o distinta tipología conforme a la legislación autonómica, clasificada en atención al requisito de ingresos en relación con Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM).

Sí se señalaban, no obstante, respecto a la distinta tipología de viviendas conforme a la legislación autonómica, clasificada en atención al requisito de ingresos en relación con el IPREM, los siguientes datos:

- Régimen especial: para personas con ingresos familiares ponderados que no superen 2,5 veces el Indicador de Renta de Suficiencia de Cataluña (IRSC).
- Régimen general: para personas con ingresos familiares ponderados que no superen: 5 veces el IRSC, en el caso de viviendas situadas en áreas de demanda residencial fuerte y acreditada; o 5,5 veces el IRSC, en el resto del territorio.
- Precio concertado: Para personas con ingresos familiares ponderados que no superen 6,5 veces el IRSC.

Finalmente, el informe enviado explicaba que dichos límites tenían en cuenta, por tanto, lo siguiente: la normativa a cuyo amparo está calificada la vivienda, el régimen de la calificación (general, especial o precio concertado), el número de miembros que forman la unidad familiar o de convivencia y la zona donde está ubicada la vivienda.

La Xunta de Galicia, por su parte, también efectuó un planteamiento similar en los datos remitidos. De acuerdo con el contenido muy pormenorizado en general del informe

remitido al Defensor del Pueblo, no le resultaba posible concretar las viviendas del parque protegido, ordenadas conforme al IPREM.

De este modo, se señalaban en primer lugar las viviendas calificadas de promoción pública y privada (integrando en estas las construidas mediante concierto público-privado o cesión de suelo bajo derecho de superficie o figura similar):

Año	N2 viviendas protegidas Xunta de Galicia	Promoción pública	Promoción privada*
2023	N2 viviendas a 1 de enero	35.570	69.992
	Calificaciones provisionales	0	111
	Calificaciones definitivas	141	18
	Descalificaciones por terminación del plazo de protección	1.660	2.253
	Descalificaciones anticipadas	0	47
2024	N2 viviendas a 1 de enero	34.051	67.710
	Calificaciones provisionales	3	135
	Calificaciones definitivas	13	76
	Descalificaciones por terminación del plazo de protección	1.174	2.648
	Descalificaciones anticipadas	0	49
	N2 viviendas a 31 de diciembre	32.890	65.089

* Se incluyen dentro de las viviendas de promoción privada aquellas promovidas por entidades privadas mediante los correspondientes conciertos y convenios, así como las que se realizan mediante la adjudicación del suelo al promotor o constitución a su favor de un derecho de superficie.

Como se observa, la cantidad de viviendas protegidas promovidas privadamente duplica a las promovidas directamente de forma pública.

Sin embargo, a continuación, únicamente se señalan los ingresos para el acceso a la vivienda protegida de protección autonómica:

Clase de vivienda protegida	Modalidad/régimen	Tramos de ingresos máximos
Vivienda de promoción pública (VPP)	Con carácter general	3 veces IPREM
	En núcleo rural y conjuntos históricos	5,5 veces IPREM
Vivienda de protección autonómica (VPA)	Especial	3,5 veces IPREM
	General	5 veces IPREM
	Concertado	6,5 veces IPREM

No se especificaba, así, cuántas viviendas existen de promoción pública y privada, ni dentro de qué categoría, aunque el hecho de que el parque privado duplique al público, y que admita hasta 6,5 veces el IPREM, inclina a pensar que la política de vivienda protegida se centra en gran medida en personas con una mayor capacidad adquisitiva, si bien la cantidad de viviendas que aún compone el parque público, al que se accede con menores ingresos, no es en absoluto desdeñable.

En el caso de la Junta de Extremadura, el informe que remitió al Defensor del Pueblo contiene datos relativos al número de viviendas que integran el parque público, sociales (13.048) y de precio limitado (19.912), y el parque privado (19.448 viviendas promovidas por esa misma vía), inclinándose ligeramente a favor del primero la cantidad total, como puede apreciarse.

El informe remitido por Extremadura no explicaba, sin embargo, cómo se distribuyen esas viviendas conforme al IPREM. Únicamente señalaba que, para acceder a la ayuda de entrada para la compra de vivienda, y que posee una línea específica para jóvenes, los ingresos anuales deben ser superiores a 1 vez el IPREM y que no excedan de 3,5 veces el IPREM.

Lo mismo acontece en Islas Baleares: en su respuesta, su Gobierno indicó que para acceder a una vivienda protegida oficial se deben justificar unos ingresos no superiores a los máximos establecidos en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 21 de noviembre de 2022, establecidos en función de los integrantes de la unidad familiar:

Ingresos máximos. Año 2025 Illes Balears				
Núm. miembros unidad familiar	**Núm. partícipes ingresos**	**Coeficiente autonómico**	**IPREM**	**Ingresos máximos régimen especial, general y concertado 6,5 IPREM**
1	1	0,90	8.400,00	60.666,67
2	1	0,85	8.400,00	64.235,29
2	2	0,80	8.400,00	68.250,00
3	1	0,75	8.400,00	72.800,00
3 o más	2	0,70	8.400,00	78.000,00
Colectivos preferentes	--	0,70	8.400,00	78.000,00

Según el cuadro anterior, los ingresos exigibles no son reducidos, lo que indica la amplitud de los fines asignados a las viviendas protegidas; una consecuencia que confirma el hecho de que, en el caso de las viviendas de precio limitado, según el mismo informe remitido al Defensor del Pueblo, no existe límite de ingresos.

Por lo que respecta a los datos solicitados por el Defensor del Pueblo sobre clasificación de viviendas protegidas, el Gobierno del Principado de Asturias comunicó no poder aportar los datos ante la ausencia de un registro estandarizado único que los integre. Únicamente indicó que, a falta de un registro, las viviendas de protección oficial de promoción privada (VP Autonómica y VP Concertada) representan en torno a 5.500 promociones (no viviendas). Por su parte, el parque de viviendas de promoción pública (VPP) se sitúa en 8.817 viviendas.

Por consiguiente, puede apreciarse que en torno al 60 % de las viviendas de protección son en esa comunidad autónoma de promoción pública y un 40 % privada, pero no existen datos de su composición ordenada conforme al IPREM.

No obstante, la respuesta sí aportó un dato relevante, por situarse en la misma línea que otras a la hora de reservar los umbrales máximos del IPREM para acceder a viviendas protegidas de promoción pública a circunstancias específicas, como las familias numerosas, víctimas de violencia de género o personas con discapacidad. Así, se indicó que en el anteproyecto de la ley asturiana de vivienda prevé los siguientes límites de ingresos por categorías de viviendas:

Destinatarios: Personas, familias o unidades de convivencia en situación económica especialmente vulnerable, con viviendas destinadas permanentemente al alquiler. Límites de ingresos (en función del IPREM a 14 pagas):

- Hasta 4 veces el IPREM: Límite general.
- Hasta 4,5 veces el IPREM, si concurre alguna de estas circunstancias:
  - Familia numerosa de categoría general.
  - Discapacidad ≥ 33 % de alguno de los miembros.
  - Víctima de violencia de género.
- Hasta 5 veces el IPREM, si concurre alguna de estas circunstancias:
  - Familia numerosa de categoría especial.
  - Discapacidad ≥ 65 % de alguno de los miembros.

Finalmente, los gobiernos de las comunidades autónomas de Aragón y Madrid no proporcionaron datos concretos sobre la cantidad y tipología de viviendas protegidas de que dispone, ordenadas conforme al IPREM.

Del mismo modo, el de Castilla y León señaló en su informe remitido al Defensor del Pueblo no disponer de la información solicitada, relativa al número total de viviendas de promoción pública o privada que cuentan con algún régimen de protección, ya que solo son objeto de registro las calificaciones de las viviendas protegidas, de promoción pública y privada, y no las descalificaciones de esas viviendas por el transcurso del tiempo o por solicitudes de propietarios que cumplan los requisitos establecidos en el marco normativo. El informe tampoco indicaba las categorías existentes de viviendas protegidas que contempla su legislación.

Como se puede observar, en general, las viviendas protegidas públicas ya no se dirigen exclusivamente a personas con menor capacidad adquisitiva, sino a capas de población más amplias.

La excepción podría ser las Islas Canarias. El informe remitido al Defensor del Pueblo por el Gobierno autonómico señaló que hay un parque de viviendas de carácter social de 22.092 viviendas, todas de titularidad pública, se afirma que de acuerdo con el Decreto 138/2007, de 24 de mayo, por el que se regula el régimen de adjudicación de las viviendas protegidas de promoción pública de titularidad del Instituto Canario de la Vivienda, para las viviendas adjudicadas en régimen de alquiler, los ingresos ponderados de la unidad familiar no deben superar 1,5 veces el IPREM. Se entiende, por tanto, que todos los beneficiarios de esas viviendas no se supera ese porcentaje, lo que significaría que realmente las viviendas van dirigidas a personas con grandes dificultades para acceder a una en el mercado libre.

Dejando al margen esta excepción, la situación panorámica descrita no es exclusiva de las comunidades autónomas, pues algunos entes locales también lo mantienen. Es el caso de la ciudad de Madrid, la cual reconoció abiertamente que su política tiene por objeto facilitar a familias de renta media viviendas asequibles, dado que «vienen padeciendo las subidas del alquiler residencial en el mercado libre de Madrid, en porcentajes superiores al incremento de las rentas familiares medias en los últimos años».

Este destino «amplio» de las viviendas protegidas es una cuestión sobre la que conviene realizar una reflexión, pues al tiempo que puede estar justificado, dado que la necesidad de vivienda es un problema crítico que afecta a gran parte de la sociedad, lo cierto es que en especial lo padecen quienes poseen mayores dificultades de acceder a ella en el mercado libre.

El Defensor del Pueblo considera que esa línea de actuación debe formar parte de las políticas públicas sobre vivienda protegida, especialmente cuando se trata de situaciones con específicas dificultades de acceso o circunstancias que puedan motivar un régimen especial, como pueden ser familias numerosas, personas con discapacidad, víctimas de violencia de género, jóvenes, o incluso zonas con una elevada tensión en el precio de los alquileres y de venta. Pero a tal efecto resulta crucial, como se ha indicado, programar, planificar y coordinar esas políticas públicas.

A juicio de esta institución, debería reconsiderarse este tipo de actuación, al menos en lo relativo a la dedicación de los recursos públicos, para aumentar los destinados a personas con mayores dificultades de acceso a la vivienda, así como colectivos específicos y situaciones para los que se admita el acceso estableciéndose un umbral más elevado de IPREM, como aplican ya diversas comunidades autónomas.

Ahora bien, en el marco de la anterior reflexión, la existencia de viviendas de protección de promoción pública, a las que pueden acceder personas sin limitación de umbrales máximos, ineludiblemente repercute en la efectividad del derecho de acceso a una vivienda de personas con menor capacidad adquisitiva.

En este sentido, entre las distintas herramientas para satisfacer la demanda de vivienda, debe naturalmente contarse con la colaboración privada. Esto es, los recursos públicos deberían aumentarse en las personas con mayores dificultades de acceso a la vivienda, sin perjuicio de la existencia de viviendas protegidas privadas que podrían ir más orientadas hacia personas con mayor capacidad adquisitiva, y, además, siempre que la calificación de estas viviendas sea permanente y exista un control por parte de las Administraciones públicas de sus beneficiarios y de las condiciones para celebrar negocios jurídicos sobre ellas.

No se trata, en resumidas cuentas, de tener un parque público con viviendas, sino sobre todo de viviendas idóneas para atender las necesidades de las personas, y conocer bien hacia quién van dirigidas y donde deben ir dirigidas.

2.2.3 La creación del parque de vivienda protegido «concertado»

La colaboración público-privada en la Ley por el derecho de la vivienda

El artículo 4.2 de la propia Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho de la vivienda, alude a la posibilidad de que los parques públicos de vivienda sean ejecutados directa o indirectamente por las Administraciones públicas, con colaboración del tercer sector o a través de diferentes fórmulas de colaboración público-privada.

La ley no define de qué fórmulas se trata, pero tampoco existen otras normas que lo indiquen. Hay referencias en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en relación con los convenios y consorcios (artículos 47 y 118 y siguientes), y la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, contempla esa colaboración entre los diversos procedimientos de licitación, y destacadamente el de asociación para la innovación (artículos 177 y siguientes).

La Ley por el derecho de la vivienda no parece estar pensando en esas fórmulas al hablar de colaboración público-privada. Al menos no exclusivamente, puesto que la gestión de los parques públicos de vivienda puede ser ejecutada de forma directa o indirecta por las Administraciones públicas. Esto es, en el primer caso, si se trata de parques públicos de vivienda municipales, mediante alguna de las fórmulas de gestión previstas en el artículo 85 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, o contratando su gestión, bien conforme a la mencionada Ley de Contratos del Sector Público —por ejemplo mediante concesión de obra pública—, o en su caso mediante contratación patrimonial o concesión demanial, esto es, bajo el régimen de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones públicas. Igualmente, es posible acudir a las diversas fórmulas de colaboración que pueden contemplarse en la legislación sobre suelo y urbanismo, como el otorgamiento de derecho de superficie (artículo 53 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana).

La colaboración público-privada implica por sí misma la existencia de intereses públicos y privados que confluyen, reconociéndose mutuamente y, lo que es más importante, haciéndose propios por cada una de las partes que participan en el binomio. Se trata de un nuevo modelo relacional entre Estado y Sociedad, de gobernanza colaborativa, que resurge con fuerza tras la covid-19, a pesar de que los instrumentos

jurídicos para desarrollarla ya eran conocidos[102]. Así, el componente 2 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia establece que, con el fomento de promociones de vivienda de alquiler, se aspira, no tan solo a solucionar el déficit estructural de viviendas sociales, sino también, en paralelo, a «implicar al sector empresarial en el incremento de la oferta de vivienda en alquiler a precio limitado en aquellas localizaciones con demanda acreditada»[103].

La Comisión Europea, en su *Libro Verde sobre la colaboración público-privada*, indica que esta figura se caracteriza, al menos en el ámbito de la contratación[104]: por la duración de la relación entre los socios, el modo de financiación del proyecto, el papel de los socios en la definición, la concepción, realización, aplicación y financiación y la distribución de riesgos entre los distintos colaboradores[105].

Este tipo de fórmulas de colaboración público-privada, que se están extendiendo en la oferta autonómica y local de vivienda pública, puede constituir una opción eficaz, no solo para abaratar el precio del suelo y amortizar más rápidamente la inversión, sino también para la propia gestión posterior de los inmuebles.

Así, por ejemplo, en el caso de la ciudad de Barcelona se han gestionado bajo ese modelo colaborativo 10 promociones, que han generado 269 viviendas y 54 aloja-

[102] Judith Gifreu i Font, «Mecanismos de colaboración público-privada para la provisión y la explotación económica de vivienda asequible: un juego de suma positiva», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 66, 2023, pp. 56-85.

[103] Así, el artículo 61 del Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, por el que se regulan los programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en el marco del Programa de ayuda a la construcción de viviendas en alquiler social en edificios energéticamente eficientes, establece lo siguiente: «Podrán ser destinatarios últimos de estas ayudas las administraciones públicas, los organismos públicos y demás entidades de derecho público, así como las empresas públicas, público-privadas y sociedades mercantiles participadas mayoritariamente por las administraciones públicas, pudiendo desarrollarse las actuaciones mediante fórmulas de colaboración público-privada a través de derecho de superficie, concesión administrativa, o negocios jurídicos análogos».

[104] El *Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones* (COM (2004) 327 final), dio lugar a su vez a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre colaboración público-privada y Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones (COM/2005/0569 final), y, desde luego tiene su reflejo en la actual normativa europea y española de contratación pública.

[105] A tal efecto, el indicado *Libro Verde* distingue dos tipos de colaboración público-privada (CPP): i) la CPP de tipo puramente contractual. En este caso, la colaboración se basa en vínculos exclusivamente contractuales y puede entrar en el ámbito de aplicación de las directivas europeas sobre contratos públicos; y ii) la CPP de tipo institucional. Esta CPP implica una cooperación en una entidad diferente y puede conducir a la creación de una entidad *ad hoc* de participación conjunta o al control de una entidad pública por un operador privado.

mientos, y según la información proporcionada por su ayuntamiento, en el futuro se prevén más aún por medio de las entidades y formas siguientes:

- Convenio Entidades Sin Ánimo de Lucro

  Convenio formalizado en 2020 entre el Ayuntamiento de Barcelona, la Federación de Cooperativas de Catalunya, la Coordinadora de Fundaciones de Catalunya, la Xarxa de economía Solidaria y la Asociación de Gestores Públicos de Vivienda para la promoción, en el plazo de 10 años, de 1.000 viviendas en régimen de alquiler o régimen cooperativo. Ya se ha facilitado el suelo público en derecho de superficie o concesión administrativa para el desarrollo de las 1.000 viviendas: 108 viviendas finalizadas, 327 viviendas en obra, 73 en trámite de licencia, 546 en fases previas a la construcción.

- Operador Metropolitano: Habitatge Metrópolis Barcelona SA

  El Ayuntamiento de Barcelona constituyó esta sociedad mixta juntamente con el Área Metropolitana de Barcelona (AMB) y la sociedad NICRENT Residencial para la promoción de 2.250 viviendas en el ámbito de Barcelona ciudad y 2.250 viviendas en el ámbito metropolitano. El ayuntamiento cede el suelo en régimen de derecho de superficie a la sociedad durante 75 años. En relación con el objetivo en Barcelona, actualmente se encuentran en obra un total de 331 viviendas, en fases previas a la construcción en suelos para un total de 399 viviendas y en fase de estudio previo a la cesión del suelo para 528 viviendas.

- Convenio con el Institut Català del Sòl (INCASOL)

  El Ayuntamiento de Barcelona formalizó en 2023 un convenio de colaboración con el INCASOL, sociedad perteneciente a la Generalitat de Catalunya para el impulso de la promoción de 1.700 viviendas de diversas fases. Actualmente se ha cedido suelo en régimen de derecho de superficie para el desarrollo de 598 viviendas en régimen de alquiler, en 11 promociones, estando actualmente en fase de redacción de proyecto.

- Licitaciones de suelo en régimen de derecho de superficie para destinar a alquiler asequible

  Durante 2025 se han impulsado concursos para promotores privados o sociales para desarrollar promociones en régimen de alquiler para unas 400 viviendas y durante 2026 se prevé impulsar un nuevo concurso para la promoción de 625 viviendas.

Las actuaciones anteriores constituyen un buen ejemplo de las ventajas de la colaboración público-privada, y que resume Judith Gifreu i Font del siguiente modo:

> La colaboración público-privada, ya sea intermediando fórmulas contractuales o patrimoniales, ya sea a través de sociedades mercantiles, entidades sin ánimo de lucro u otras fórmulas organizativas, constituye un mecanismo más ágil y flexible de gestión y supone un mejor uso de los recursos públicos disponibles. La promoción, construcción y explotación posterior del parque de viviendas de protección representa un reto de creciente complejidad que la Administración no puede asumir en exclusiva si pretende cubrir todas las necesidades existentes. Factores como el ahorro de recursos por ambas partes, la demostrada capacidad del sector de la construcción e inmobiliario para abordar una actividad que conoce sobradamente, la oportunidad de participar en actuaciones urbanísticas y de vivienda que suponen una buena oportunidad de negocio, la transferencia de conocimiento y *know-how* y la compartición de riesgos son algunas de las razones de peso para trabajar conjuntamente en esta gestión compartida y crear sinergias que pueden contribuir a la innovación y la transformación social en este ámbito[106].

Además, mediante la colaboración público-privada en el ámbito de la vivienda, la Administración mantiene el poder de control sobre los recursos públicos, y entre ellos —en su caso— el suelo. Por tal motivo, debería tener igual control sobre las características de los contratos consignados, con el objeto de garantizar el derecho de acceso y disfrute a una vivienda, no siendo por ello admisible la imposición de cláusulas abusivas sobre los servicios que deben ser contratados por los inquilinos, ni en general de condiciones que conviertan viviendas a precio asequible a viviendas de lujo para unas pocas personas, desvirtuando por completo sus características y la finalidad que justifica su construcción.

Ahora bien, en una actuación de oficio, el Defensor del Pueblo ha llamado la atención respecto a las fórmulas de colaboración público-privada, puesto que algunas Administraciones públicas pueden carecer de la información necesaria para conocerlas. Así, un gran número de ellas indicaron no haberlas empleado, pero, al mismo tiempo informaban de la edificación de vivienda protegida por promoción privada en suelo público, mediante el ejercicio del derecho de superficie (Castilla-La Mancha, Extremadura). También hay alguna Administración que incluye entre sus fórmulas de colaboración público-privada alguna variedad llamativa, que seguramente obedezca a los parámetros de interés mutuo que exigen estas fórmulas, pero cuya transparencia debería estar garantizada.

Es el caso, por ejemplo, de la ciudad de Málaga, cuyo ayuntamiento indicó en primer lugar cómo está ya desarrollando «en construcción, una producción de 530 viviendas protegidas en alquiler de régimen general y limitado de cuatro parcelas que fueron

[106] Judith Gifreu i Font, *ob. cit.*, p. 60.

enajenadas mediante la fórmula del derecho de superficie a 75 años y sobre las cuales se están promoviendo 530 viviendas por un promotor privado», así como que está en «proceso de elaboración del pliego para licitar la concesión demanial de cuatro lotes, 24 parcelas, para la producción de 1.000 viviendas protegidas o alojamiento en colaboración público privada». Sin embargo, a continuación señalaba que: «también tenemos una fórmula que no aparece entre las enumeradas en colaboración público privada mediante la cual hemos licitado y adjudicado, la adjudicación de suelo en 13 parcelas y en 6 lotes para 1.168 viviendas protegidas, mediante en la cual o mediante el pliego cuál, el adquirente de esas parcelas, nos abona el precio del suelo licitado mediante viviendas terminadas en la promoción, que se cede a la terminación de estas».

Así definida la técnica, no están muy claros los términos, cuál es el objeto del negocio jurídico (si el suelo o las viviendas o las dos cosas), el procedimiento seguido, la garantía de la equivalencia de las condiciones y sus términos, y, desde luego, qué se hace con esas viviendas que se obtienen.

También el Ayuntamiento de Sevilla proporcionó información acerca de las viviendas asequibles incentivadas, indicando que se trata de una colaboración público privada, por ser todas ellas de titularidad privada, mientras que los fondos para su obtención o alquiler son públicos: «Emvisesa ha captado 222 viviendas en sus diversos programas de captación: Plan de Empleo (14), Recuperadas en venta para alquiler (11), fruto del ejercicio del Derecho de Tanteo y Retracto (42), Captación en Compra (80), Captación en Alquiler (23), Permuta con Realojo (32), Otras Permutas (12) y adquiridas a fondos inmobiliarios como SAREB o Eurobuilding (8)».

Sería por todo ello recomendable que existiese una claridad mayor en todo el régimen de colaboración público-privada, para que las Administraciones públicas dispusieran de una mayor certeza y seguridad jurídica en su utilización, que es del todo necesaria para generar un parque público de viviendas concertado.

En esta línea podría situarse la regulación de los denominados proveedores sociales de vivienda a que se refería el Real Decreto-ley 26/2026, de 29 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes para la protección de la función social de la vivienda y la ampliación de la oferta de vivienda asequible, y que ha vuelto a ser objeto de un real decreto-ley, el del 6 de octubre de 2026, estando pendiente su convalidación por la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados.

Parque de vivienda «concertada»

En conexión con lo expuesto en el apartado anterior, frente a un mercado con escasez estructural de oferta, hacen falta nuevas fórmulas que sean capaces de movilizar

viviendas que hoy no están disponibles, e impulsar, así, un «parque concertado» de vivienda protegida o asequible incentivada, para lo que se requiere, naturalmente, aportar suficiente seguridad jurídica tanto a promotores urbanísticos como a los propietarios de viviendas vacías, sin excluir ayudas públicas de distinto orden.

Es más, a través de esas fórmulas, incluyendo acuerdos con entidades sin ánimo de lucro, pueden buscarse soluciones de emergencia habitacional respecto las que actualmente las Administraciones públicas, mayoritariamente, no han elaborado ningún censo de ellas, salvo muy concretas excepciones.

Se trata de fórmulas que contribuyen a la existencia de más oferta de vivienda a precios asequibles, y, por tanto, que debería contribuir a rebajar la tensión actual de los precios para poder acceder y disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

Otra cosa es que las viviendas protegidas de titularidad privada sean destinatarias de ayudas públicas, en su promoción o para acceder a ellas. O que en caso de no existir tales ayudas, al participar necesariamente en la equidistribución de derechos y obligaciones, sean compensados de algún modo respecto a titulares de suelo con aprovechamiento atribuido para edificar viviendas libres. No obstante, se trata de una cuestión de naturaleza técnica que debe ser aclarada por la legislación de las comunidades autónomas, teniendo en cuenta que tales modalidades no dejan de ser un servicio de interés general, aunque sea de carácter económico, con todo lo que esa calificación conlleva.

Para ello 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 con reglas claras.

A tal efecto, la Ley por el derecho de la vivienda contempla las viviendas asequibles incentivadas, un instrumento que, a día de hoy, las Administraciones públicas autonómicas y locales manifiestan carecer de información, pese a que se pueden identificar ya incentivos fiscales, acuerdos de cesión de viviendas con grandes tenedores, o programas de intermediación en el mercado de alquiler de vivienda libre.

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.

Otro 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 Greuges Cataluña ha pedido que al menos un 30 % del parque de viviendas de esa gestora, 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, así como 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 Cataluña 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.

2.3 LA CALIFICACIÓN PERMANENTE DE LA CONDICIÓN DE VIVIENDA PROTEGIDA

Dada la problemática acontecida en España con la vivienda protegida, es evidente que esa naturaleza no puede ser perdida por el mero transcurso del tiempo y que, si quiere continuar sirviendo a la finalidad que justifica su creación, la calificación de las viviendas debe ser permanente, como ha venido señalando el Defensor del Pueblo desde hace años.

Por si pudiera servir de contraste, Francisco Rodríguez Fernández señala, respecto al caso austriaco, que lo que lo distingue «no es solo su escala, sino su permanencia». Su política al respecto, a lo largo de más de un siglo «es el factor clave que explica su eficacia». Ha conseguido un efecto estabilizador sobre el conjunto del mercado privado vienés, «que muestra alquileres más bajos que otras capitales europeas de tamaño comparable»[107].

En el mismo texto se puede la contundente afirmación siguiente:

> El déficit estructural de oferta accesible permanente es el rasgo más definitorio del mercado de la vivienda español y la causa subyacente de la mayor parte de los problemas que las políticas recientes intentan abordar. Este déficit no es solamente un dato estadístico: es el fallo estructural central del modelo español de vivienda. Y es, en gran medida, un fallo de diseño deliberado. La VPO en propiedad con desprotección automática no fue un accidente, sino una elección política consciente orientada a extender la propiedad privada entre las clases medias y bajas. El resultado es que España ha invertido décadas de recursos públicos en un sistema que, lejos de crear un parque permanente de vivienda asequible, alimenta el mercado libre con viviendas que se descalifican

[107] Francisco Rodríguez Fernández, «Políticas de vivienda en Europa: efectos a largo plazo y lecciones para España», en *Cuadernos de Información Económica*, Funcas, núm. 311, marzo-abril 2026, p. 6.

> automáticamente. Ningún país europeo ha seguido este modelo con tanta persistencia, y ningún país europeo tiene un parque social tan exiguo[108].

Como previamente se ha explicado, en 1978 la legislación estatal contemplaba la calificación de las viviendas protegidas por 30 años, y previamente incluso por 50 (Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial, Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, que lo desarrolla). Sin embargo, las comunidades autónomas pronto comenzaron a atribuir períodos de calificación de las viviendas protegidas previstas en su legislación, más cortos que los plazos previstos en la legislación estatal, favoreciendo de ese modo la pérdida del parque existente, tanto público como privado.

Ya en el año 2005 señalaba Felipe Iglesias González lo siguiente, dada la existencia de regímenes jurídicos que permitían la venta de viviendas protegidas, incluso a pesar de su financiación pública directa o indirecta, y en particular tras una segunda y sucesivas ventas desde el adquirente originario:

> El designio final de las medidas de protección pública a la vivienda no debe ser en exclusiva, en nuestra opinión, ayudar a determinados ciudadanos a la adquisición de una vivienda digna y adecuada, sino que debe cumplir fines a más largo plazo consiguiendo la creación de un parque de viviendas de precios moderados, que permita a los ciudadanos con menores ingresos acceder a una vivienda digna y adecuada. Si el esfuerzo económico de las Administraciones públicas finalmente sirve para que los adquirentes de viviendas protegidas se lucren vendiéndolas a precio de mercado y los destinatarios finales (en primeras, segundas y posteriores transmisiones) finalmente son personas que podrían comprar una vivienda en el mercado, las políticas de vivienda no cumplen objetivo social alguno. Para este resultado, mejor no hacer política de vivienda alguna o, en otros términos, de poco sirve la construcción de un número relevante de viviendas con protección pública si no se garantiza que sus adquirentes o arrendatarios cumplen determinados requisitos de renta, pues de otra manera nos encontraremos ante un magnífico despilfarro de los recursos públicos[109].

Para alcanzar un parque de viviendas estable y permanente es necesario que el plazo de calificación de las viviendas de protección oficial sea indefinido.

De ese modo, puede proporcionarse vivienda pública a las personas que más la necesitan por sus dificultades para acceder a ella en el mercado. Esta es la auténtica finalidad de los parques públicos de vivienda, esto es, proporcionar una vivienda

---

[108] Francisco Rodríguez Fernández, *ob. cit.,* p. 8.

[109] Felipe Iglesias González, «La intervención pública en el mercado de la vivienda como política social: problemas actuales y soluciones posibles», *Documentación administrativa*, núm. 271-272, 2005 (Ejemplar dedicado a *El Derecho público de la acción social*), pp. 531 y 532.

asequible a personas con menores ingresos y dificultades. Desde esta perspectiva, la protección permanente de la vivienda contribuye decisivamente a la satisfacción y efectividad del derecho de acceso y disfrute a ella, pero también de otros derechos constitucionales, en la medida que —como se indicaba al reivindicar tal derecho— constituye un medio instrumental para la efectividad de aquellos, y, en definitiva, para el libre desarrollo de la personalidad y la mejora de la calidad de vida.

Por otro lado, la calificación permanente de las viviendas protegidas, esto es, su sujeción a un régimen jurídico singularizado, permite satisfacer otra de las misiones que persiguen los parques públicos de vivienda y en general la vivienda protegida: servir de elemento regulador en el mercado de la vivienda libre, al incidir en el mismo desde la generación de más oferta y atraer a parte de los demandantes que más dificultades poseen para acceder a ella, con el consiguiente efecto que puede tener sobre la formación de los precios en dicho mercado. De este modo, la exigencia entronca directamente con la obligación constitucional de que el Estado atienda a la modernización y desarrollo de la economía, teniendo en consideración la supeditación de toda la riqueza al interés general (artículo 130.1 en relación con el artículo 128.1 de la Constitución).

Finalmente, la permanencia del régimen de protección permite satisfacer otro mandato constitucional: el retorno de las plusvalías que genera la propia acción pública urbanística a la comunidad (artículo 47 de la Constitución). Esto se puede lograr mediante la garantía de que esas mismas viviendas puedan ser utilizadas en el futuro bajo el mismo régimen, y no que las primeras personas beneficiarias de una vivienda de protección pública puedan patrimonializarlas, en definitiva, mediante la incorporación a su esfera jurídica del beneficio obtenido resultante de su venta ya descalificadas las viviendas, en el mercado libre.

Sin embargo, salvo excepciones (como son los casos del País Vasco, Cataluña, Comunitat Valenciana, Islas Baleares y Navarra, cuyas leyes o planes de vivienda contemplan la calificación permanente de las viviendas protegidas), la legislación autonómica continúa atribuyendo plazos perentorios de descalificación de las viviendas protegidas o, incluso, la descalificación voluntaria antes de que lleguen esos términos.

Por ejemplo, en Andalucía, los períodos de calificación son para viviendas de régimen especial y alojamientos protegidos 15 años; para viviendas protegidas de régimen general 10 años, y para viviendas protegidas de precio limitado 7 años. No obstante, esos períodos pueden ampliarse en atención a lo previsto en el contrato de enajenación del suelo, o cuando se conceda la financiación, y en casos especiales. Así, el plazo se extiende hasta un mínimo de 50 años, o 75 años para el caso de promociones

de viviendas protegidas en alquiler social en edificios energéticamente eficientes en el marco de los programas de ayudas a la rehabilitación residencial y vivienda social del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Además, se prevé la calificación permanente de viviendas construidas en suelo dotacional privado, si está calificado urbanísticamente para oficinas o turístico o carecen de uso asignado, y se autoriza el uso para vivienda protegida en alquiler (artículo 2.3 del Decreto-ley de Andalucía 1/2025, de 24 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda). Finalmente, se contempla la calificación para vivienda protegida del suelo en el que, estando calificado para equipamiento, se edifiquen viviendas de ese tipo, mientras dure la calificación (artículo 17.4 del Plan Vive en Andalucía 2020-2030).

En Cantabria, el artículo 11 de la Ley 5/2014, de 26 de diciembre, de Vivienda Protegida de Cantabria, establece que la duración del régimen de protección relativo al uso, conservación y aprovechamiento de las viviendas protegidas será, con carácter general, de treinta años desde la calificación definitiva como vivienda protegida. El precepto contempla, no obstante, dos supuestos especiales en los que la duración de la calificación obligatoria se reduce:

4. Duración de veinte años: cuando el suelo en el que se ejecuta la promoción haya sido adquirido por cualquier título (oneroso o gratuito) por una Administración pública, y la promoción o las viviendas no hayan recibido subvenciones públicas.
5. Duración de diez años: cuando el suelo no haya sido adquirido por una Administración pública y, del mismo modo, la promoción o las viviendas no hayan recibido subvenciones públicas.

El artículo faculta al Gobierno de Cantabria para que, mediante decreto, pueda fijar períodos distintos de duración del régimen de protección, adaptando así la normativa a las necesidades de la política pública de vivienda.

En Galicia, la normativa contempla protección permanente de las viviendas de protección autonómica promovidas en suelo desarrollado por un promotor público, al igual que aquellas promovidas o rehabilitadas por entidades participadas por el Instituto Gallego de Vivienda y Suelo. En el resto de los casos, el régimen es similar a otras comunidades autónomas, esto es, 30 años y 15 años respectivamente, en este caso si son destinadas a alquiler.

Por su lado, el Gobierno de Castilla-La Mancha aportó el siguiente cuadro de períodos de calificación:

Período de calificación obligatoria Castilla-La Mancha	
(VPO) Vivienda de protección oficial en régimen especial	30 años desde la fecha de calificación definitiva
(VPO) Vivienda de protección oficial en régimen general	30 años desde la fecha de calificación definitiva
(VPO) Vivienda de protección oficial en régimen concertado	30 años desde la fecha de calificación definitiva
(VPT) Vivienda de precio tasado	10 años desde la fecha de calificación definitiva en suelos destinados a la construcción de viviendas protegidas
	15 años desde la fecha de calificación definitiva en suelos que formen parte del patrimonio público, incluidos en catálogos de suelo residencial público; que tengan reconocidas ayudas públicas a la adquisición o urbanización; que hayan sido enajenados por las administraciones y empresas públicas
Iniciativa público-privada	10 años desde la fecha de calificación definitiva
(VPP) Vivienda en promoción pública	Vinculadas de forma permanente al régimen legal de protección

El Gobierno de la Comunidad de Madrid, en la información remitida al Defensor del Pueblo respecto al período de calificación de las viviendas, indicó que existen diversos regímenes distintos de protección paralelos.

Este panorama normativo no es exclusivo de la Administración autonómica madrileña, y obedece a la continuidad de los plazos previstos en la legislación estatal y autonómica anterior a la norma vigente en cada comunidad autónoma.

Así, en el caso de la Comunidad de Madrid, el vigente Reglamento de Viviendas de Protección Pública, aprobado por Decreto 74/2009, de 30 de julio, establece en su artículo 10, en efecto, ese plazo general de 15 años que se indicó en la contestación remitida al Defensor del Pueblo a su solicitud de información.

Ahora bien, ese mismo decreto prevé en su régimen transitorio la pervivencia a su entrada en vigor de la disposición transitoria primera del Decreto 11/2005, de 27 de enero, que aprobó el anterior Reglamento de Viviendas con Protección Pública de la Comunidad de Madrid, que señala lo siguiente:

> las Viviendas con Protección Pública, calificadas definitivamente al amparo del Decreto 43/1997, de 13 de marzo; Decreto 228/1998, de 30 de diciembre, y Decreto 11/2001, de 25 de enero, y las Viviendas de Protección Oficial calificadas definitivamente al amparo del Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de

> octubre, o a las que éste les sea de aplicación y, al amparo del correspondiente Real Decreto regulador de la financiación cualificada estatal en materia de vivienda y suelo, quedarán sometidas al régimen de protección pública establecido en el Reglamento de Viviendas con Protección Pública de la Comunidad de Madrid aprobado por este Decreto; sin otras excepciones que el plazo de duración de dichos regímenes.

Por tanto, en la Comunidad de Madrid existe, junto al plazo de 15 años indicado en el Reglamento de Viviendas de Protección Pública en la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 74/2009, de 30 de julio, los siguientes períodos de protección, a contar desde la calificación definitiva:

- Viviendas cuya calificación se hubiera obtenido bajo el régimen del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial, texto refundido aprobado por Decretos 2131/1963, de 24 de julio, y 3964/1964, de 3 de diciembre: 50 años, salvo que se acordase la descalificación previa o fuera menor el establecido en la calificación provisional[110];
- Viviendas cuya calificación definitiva se obtuviera al amparo del Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre: 30 años;
- Viviendas cuya calificación definitiva se obtuviera bajo el Decreto madrileño 43/1997, de 13 de marzo; distinto según el período de disfrute del beneficio obtenido, establecido en la calificación definitiva, con una duración mínima de 10 años;
- Viviendas cuya calificación definitiva se obtuviera bajo el Decreto 228/1998, de 30 de diciembre. Al igual que el decreto anterior, el período dependía del establecido en la calificación definitiva, en atención al beneficio obtenido. No obstante, la vivienda cuyo destino era el arrendamiento, la limitación de uso se extendía durante diez o veinticinco años, en función del plazo de amortización del préstamo. Transcurrido el plazo correspondiente se extinguían las limitaciones de uso y precio.
- Viviendas cuya calificación definitiva se obtuviera bajo el Decreto 11/2001, de 25 de enero; si no se hubiera obtenido financiación cualificada, o habiéndose obtenido consistiera únicamente en subvención, el período de protección se

[110] El régimen transitorio de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial establecía que el período de protección de las viviendas con calificación provisional obtenida previamente a su entrada en vigor, lo que se producía con la aprobación del reglamento de desarrollo, se continuaban sujetando a la normativa vigente cuando aquella se obtuvo; de este modo, las viviendas calificadas al amparo de la Ley de 15 de julio de 1954 sobre protección de viviendas de renta limitada, estaban sujetas al régimen de protección durante un plazo de 20 años.

extendía durante veinticinco años, a partir de su calificación definitiva. Cuando sí se hubiera obtenido la financiación cualificada la vinculación era por el mismo plazo que el plazo inicial de amortización del préstamo, a contar desde la fecha de calificación definitiva. Transcurrido el plazo que corresponda, se extinguían las limitaciones de uso y precio establecidas.

El Gobierno de Murcia también remitió un cuadro igualmente significativo de los períodos de calificación de las viviendas de protección, ordenado temporalmente en correspondencia con la descripción realizada de la diversidad de regímenes previos a la aprobación de la normativa autonómica, y en el que puede apreciarse como han ido disminuyendo:

Períodos	Duración del régimen legal (computado desde la fecha de calificación definitiva) Región de Murcia
Hasta 1968	20 años
De 1969 a 1979	50 años (MU-VS, MU-GI, MU-II)
De febrero de 1979 a 1994	30 años
De 1995 a 2004	30 años
Plan 2005-2008	30 años 40 años (las construidas sobre suelos calificados para VPO) 15 años (precio concertado y usadas)
Plan 2009-2012	30 años (o mientras el suelo mantenga la calificación de VPO) 15 años (precio limitado y usadas)
2013-2016 (prorrogado a 2017)	10 años (o mientras el suelo mantenga la calificación de suelo protegido)
Planes posteriores (según la Ley 6/2015, Decreto 99/2021 y el Decreto-Ley 3/2025)	10 años (o mientras el suelo mantenga la calificación de suelo protegido)

Por otro lado, en la información remitida al Defensor del Pueblo, la Junta de Extremadura indicó en relación con el período de calificación de las viviendas protegidas, que el Decreto 75/2025, de 8 de julio, por el que se adoptan medidas de simplificación administrativa en materia de vivienda protegida, se ha procedido a homogeneizar en 20 años, con la excepción de la vivienda de promoción pública, que continua con el período

de protección indefinido previsto en el artículo 81 de la Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura.

El Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias no indicó la extensión temporal del período de protección (aunque sí señaló que en el caso de las viviendas asequibles incentivadas es de diez años). No obstante, el Defensor del Pueblo ha podido comprobar que la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias establece que «con carácter general, el régimen legal de protección durará el período de amortización del préstamo que permitió el acceso del titular a la vivienda, salvo que la regulación de cada clase de vivienda protegida fije uno diferente. En ningún caso dicho régimen de protección podrá exceder de treinta años, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 49 con relación a las viviendas protegidas de promoción pública» (artículo 39). En este segundo caso indicado en el precepto, la protección es permanente.

En su respuesta al Defensor del Pueblo, al Gobierno de La Rioja indicó expresamente que el período de calificación obligatoria es de 30 años a contar desde la calificación definitiva, si bien, en el caso de dos promociones, calificadas con posterioridad al año 2013, es de 20 años.

Por su parte, el Gobierno de Asturias señaló en la información remitida que, en ese instante, según la disposición adicional segunda de la Ley 2/2004, de 29 de octubre, de medidas urgentes en materia de suelo y vivienda, la protección se extiende a 30 años, salvo que la vivienda proceda de los patrimonios públicos del suelo, en cuyo caso «será de aplicación hasta la declaración de ruina del inmueble que albergue la vivienda». En esta misma línea se inserta el anteproyecto de Ley del Principado de Asturias de Vivienda, que unifica y ordena todas las modalidades de vivienda con algún tipo de apoyo o protección pública, asegurando su destino a fines sociales de manera permanente.

Finalmente, el Gobierno de Castilla y León no respondió al Defensor del Pueblo respecto a esta cuestión. A pesar de ello, consultada la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León, se puede comprobar que el régimen de protección de las viviendas de protección pública, contada desde la fecha de otorgamiento de la licencia de primera ocupación, es de 15 años (artículo 50). No obstante, ese mismo precepto prevé la posible descalificación anticipada de las viviendas a solicitud del interesado al cabo de los 10 años, desde la fecha de otorgamiento de la licencia de primera ocupación, cuando además «el suelo sobre el que se sustente la promoción no haya sido cedido ni enajenado por una administración pública, salvo en caso de conformidad expresa de dicha administración» y «que, en caso de haberse obtenido ayudas, las mismas sean previamente reintegradas conforme a la

normativa aplicable, y se cancele el préstamo hipotecario obtenido con financiación pública, o se modifiquen sus condiciones adaptándolo a las nuevas circunstancias».

Como puede comprobarse la duración de la protección de las viviendas es altamente variable, en atención a lo previsto en cada comunidad autónoma, pero salvo las excepciones mencionadas, y los proyectos normativos en ciernes en alguna de ellas, existe un plazo de descalificación que impide mantener un parque estable de viviendas protegidas salvo que exista una inversión recurrente pública para restituirlas, lo que cabalmente no se plantea.

Así, en general, existe un rango de períodos de calificación que abarca desde los 7 años que llega a admitir la legislación andaluza hasta los 30 como máximo que establecen muchas comunidades autónomas, situándose entre medias algunas que establecen 10, 15 o 20 años como período máximo de calificación de las viviendas.

Además, es habitual permitir la descalificación anticipada de las viviendas, dificultando aún más el mantenimiento de un parque estable de viviendas protegidas, afectando hondamente con ello al derecho de disfrute de una vivienda digna y adecuada, en particular de aquellas personas con especiales dificultades para acceder a ellas en el mercado libre.

Por este motivo, para remediar la situación descrita, junto a la necesaria construcción de más viviendas públicas para incrementar el parque disponible, a la vista de la experiencia adquirida y de los éxitos alcanzados por otros países con la misma medida, debería ser incuestionable la calificación permanente de las viviendas, como ya contemplan varias comunidades autónomas, y otras están en ciernes de hacer, y lleva proponiendo el Defensor del Pueblo desde hace años.

Esto es lo que contemplaba el artículo 16 de la Ley por el derecho de la vivienda previamente a su declaración de inconstitucionalidad por la STC 79/2024, de 21 de mayo. Con todo, el suelo en el que se asientan no pierde ese carácter, salvo que excepcionalmente se justifique por el propio instrumento de ordenación que no es necesaria vivienda protegida (por ejemplo, porque no tenga sentido realizarla en un concreto ámbito dada la morfología residencial reservada por el planeamiento) o la imposibilidad sobrevenida del destino, por declararlo así el artículo 15.1.c) de la propia ley[111], de modo que aún subsiste un mecanismo de garantía para el mantenimiento del

[111] Artículo 15.1.c) de la Ley por el derecho de la vivienda: «La calificación de un suelo como de reserva para vivienda sujeta a un régimen de protección pública, a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 20, del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, no podrá modificarse, salvo en los casos excepcionales en los que el instrumento de ordenación urbanística justifique la

parque de vivienda protegida, salvo las excepciones expresamente contempladas en ese precepto, cuya concurrencia debe ser convenientemente justificada.

Es por todo ello razonable el régimen que ha previsto el Real Decreto 326/2026, de 22 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2026-2030, y que determina como principal objetivo estratégico más vivienda pública, protegida y asequible. De acuerdo con el mismo, el plan contempla tres líneas concretas de actuación:

- 1.a) El incremento del parque de vivienda pública

  Las viviendas deberán destinarse al alquiler durante un plazo mínimo de 50 años y el precio del alquiler o cesión en uso estará limitado desde el primer año y deberá ser proporcional a su superficie útil. Se financiará la adquisición de viviendas por las Administraciones públicas u organizaciones sin ánimo de lucro especializadas en vivienda para el incremento del parque público destinado al alquiler o cesión en uso. También se financiará la promoción de vivienda pública sobre suelo público destinada al alquiler social o la promoción sobre público mediante fórmulas de colaboración público-privada para ser destinadas al alquiler social o asequible. Por último, se financiará la gestión y explotación pública de viviendas, previamente cedidas a la Administración, con una ayuda que contribuya afrontar el pago del canon o compensación correspondiente por la cesión.

- 1.b) El incremento del parque de vivienda protegida con carácter permanente

  El plan financiará la promoción de viviendas protegidas con carácter permanente en suelo privado, destinadas al alquiler o compraventa. La permanencia del régimen de protección no impide que, en caso de viviendas destinadas al alquiler y una vez terminado el período de destino al alquiler, posteriormente se puedan destinar a la enajenación, pero siempre manteniendo el régimen de protección. El precio del alquiler o de la enajenación de las viviendas será el determinado en el régimen de protección otorgado por la comunidad autónoma o ciudad de Ceuta o Melilla en función del tipo o nivel de protección, del municipio y del módulo y demás variables que sean de aplicación. En todo caso, siempre existirá limitación de precio ya sea en alquiler o en compraventa, garantizando así la función social de viviendas promovidas y construidas sobre suelo privado protegido.

innecesariedad de este tipo de viviendas o la imposibilidad sobrevenida de dicho destino, con independencia de que puedan modificarse las condiciones o características de la vivienda protegida para atender a la demanda y necesidades del ámbito territorial».

- 1.c) El impulso de vivienda cooperativa en cesión de uso, de alojamientos, de edificios o complejos de viviendas intergeneracionales y de soluciones residenciales diseñadas en torno a la interrelación de las personas

Se trata de líneas de actuación que el Defensor del Pueblo considera acertadas y que van en la dirección deseable para mantener un parque de viviendas protegidas, público y privado, en la medida que los promotores y personas que disfruten de las viviendas pueden sede destinatarios de las líneas de financiación de los planes autonómicos en que se concrete, a su vez, el mencionado plan estatal.

2.4 LA ACCIÓN PROTECTORA EN SITUACIONES DE EMERGENCIA RESIDENCIAL

La escasez de vivienda pública protegida hace que cobre mayor relevancia la protección de las personas más vulnerables y con menos recursos, especialmente para supuestos de emergencia residencial.

En el ordenamiento jurídico, la política de provisión de vivienda pública y protegida, como ya se ha indicado, ha de favorecer a personas que se encuentran en peor situación social. Es obligación de la Administración priorizar las necesidades entre los solicitantes, lo que sin embargo no siempre encuentra acomodo eficaz en las normas ni en la actuación administrativa.

Deberían, así, existir recursos para atender a las personas más vulnerables y con menos medios que se enfrentan a situaciones de emergencia habitacional, en la mayoría de los casos familias que atraviesan por un problema de vivienda urgente ocasionado por una situación repentina y sobrevenida, por lo que necesitan de una solución inmediata y no pueden hacer frente a la demora de las listas de espera de los procedimientos ordinarios de adjudicación de vivienda.

Esas situaciones no deberían siquiera presentarse repentinamente si existieran sistemas integrales para detectar anticipadamente el riesgo de exclusión social de familias vulnerables, así como implantar protocolos de detección precoz basados en indicadores de riesgo (tales como el impago del alquiler o la hipoteca, endeudamiento, desempleo, pobreza energética o ausencia de red sociofamiliar) para poder adoptar medidas planificadas y no improvisadas.

El ya citado artículo 3.f) de la Ley por el derecho de la vivienda indica respecto a la vivienda de emergencia, dentro de las de tipo social:

> Podrá tener la consideración de vivienda social de emergencia aquella vivienda social que esté destinada a atender situaciones de emergencia, ofreciendo solución habitacional a corto plazo y de forma temporal, con carácter universal

> y hasta que se provea de una vivienda alternativa permanente, a personas y familias en situación de pérdida o imposibilidad para acceder a una vivienda adecuada, independientemente de las condiciones documentales y administrativas de las personas afectadas.

A partir de la actuación de oficio llevada a cabo por el Defensor del Pueblo, se ha podido constatar que muy pocas Administraciones públicas han indicado que poseen un cupo de viviendas sociales reservadas para situaciones de emergencia. En unos casos se improvisa ante estas situaciones, mientras que en otros se dispone de un procedimiento de adjudicación de viviendas de emergencia social, distinto del ordinario de vivienda protegida, que no siempre es tan ágil y eficaz como sería deseable.

Una de las excepciones es la Comunidad Foral de Navarra, cuyo Gobierno indicó que sí tiene esas viviendas de emergencia social censadas y que son gestionadas por un organismo público.

El Gobierno de la Comunidad Autónoma de Cantabria aporta también la siguiente información relevante:

> En el año 2024 existían en total 403 viviendas protegidas, de las cuales:
>
> - 166 viviendas están destinadas a emergencia habitacional.
> - 237 viviendas son viviendas protegidas en régimen de arrendamiento.
>
> Respecto a las viviendas protegidas de precio limitado, si son de titularidad pública o privada.
>
> - Titularidad pública (viviendas protegidas y de emergencia): 350 viviendas.
> - Titularidad privada (viviendas de emergencia): 53 viviendas.

También en Barcelona, ciudad donde se han incorporado al parque de vivienda protegida 431 viviendas captadas del mercado privado, 355 viviendas se destinan a la Mesa de Emergencia y 76 viviendas se asignan al programa «Primero el Hogar».

Dicha ciudad proporciona los siguientes datos concretos respecto a las viviendas que gestiona el Instituto Municipal de Vivienda y Rehabilitación de Barcelona (IMHAB), organismo del ayuntamiento:

Parque de viviendas gestionado por el Instituto Municipal de la Vivienda y Rehabilitación de Barcelona (IMHAB)			
Tipología	**2024**	**2025**	**Desglose**
a. Viviendas destinadas al régimen de alquiler (IMHAB)	9.918	10.127	Alquiler social: 4.016 Alquiler asequible: 6.111
b. Viviendas destinadas al régimen de derecho de superficie (IMHAB)	1.121	1.274	—
c. Viviendas reservadas a afectados urbanísticos (IMHAB)	37	18	—
d. Viviendas gestionadas mediante programas públicos de movilización de vivienda privada (IMHAB)	1.809	1.805	Alquiler social: 431 Alquiler asequible: 1.374
e. Viviendas de alquiler gestionadas por otros gestores1	4.762	4.789	
Total	**17.647**	**18.013**	

El Defensor del Pueblo considera que todas las Administraciones públicas deberían disponer de viviendas específicamente reservadas para situaciones de emergencia social y residencial. Se trata de asistir a las personas más vulnerables, de ahí que el legislador estatal indique la necesidad de ofrecer una solución de residencia temporal, antes de proveer una vivienda alternativa permanente.

Por otro lado, como constataron y pusieron en común todas las Defensorías del Pueblo en las Jornadas de coordinación celebradas en el mes de octubre de 2026, junto a la ausencia de un parque de viviendas sociales de emergencia residencial, el otro problema que se detecta en la atención y protección de personas en esa situación es que no todas las comunidades autónomas contemplan un procedimiento excepcional de adjudicación de este tipo de viviendas, con mayor agilidad y flexibilidad que los procedimientos ordinarios y excepcionando todos o algunos de sus requisitos. El acceso a este tipo de viviendas debería ser con independencia de las exigencias documentales administrativas, que no pueden constituir un obstáculo para que las personas afectadas reciban una solución.

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, y entes instrumentales lo que requiere de un parque suficientemente flexible y una gestión que permita respuestas rápidas, no solo alternativas temporales de urgencia.

La Administración local suele disponer de una red de recursos de alojamiento temporal que permite ofrecer una respuesta inmediata a las personas afectadas, garantizando el acceso a servicios básicos como manutención, higiene, atención profesional y acompañamiento social. Esta red suele incluir unidades de estancias breves, centros de acogida para familias, plazas en pensiones, hoteles y hostales, y otros dispositivos especiales, como los centros de emergencia de la campaña contra el frío y ayudas económicas de emergencia social para resolver el problema habitacional y atender sus necesidades básicas.

Estos recursos son, sin duda, indispensables para evitar que una persona o familia quede sin alojamiento, pero el problema reside en que no están conectadas con una solución residencial estable, basada en la asignación de una vivienda.

Esto ocasiona estancias prolongadas en recursos temporales, sucesivas prórrogas, traslados entre dispositivos y dependencia continuada de ayudas. De este modo, el alojamiento temporal, que debería concebirse como un impulso para superar un problema coyuntural sobrevenido de la familia, se convierte en un circuito rotatorio de cronificación de la exclusión residencial del que es difícil de escapar.

Como contrapunto de modelo a las situaciones descritas, la Ley 5/2025, de la vivienda en Andalucía, prevé mecanismo de adjudicación extraordinaria de vivienda, e igualmente lo hace el Decreto del País Vasco 147/2023, de 10 de octubre, el cual 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.

Como se indicaba, esta regulación no está prevista en todas las comunidades autónomas.

Debe reconocerse, no obstante, que la existencia de ese procedimiento de adjudicación alternativo de viviendas no garantiza siempre que la agilidad de la respuesta ante situaciones de emergencia residencial. 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 se detecta 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 para 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.

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.

Por ello, es preciso que, junto a la creación de un parque de viviendas sociales para situaciones de emergencia residencial, las legislaciones autonómicas regulen procedimientos específicos de adjudicación de viviendas destinados a cubrir estas situaciones, distintos de los ordinarios. Ahora bien, la premura en la respuesta que necesitan estas personas y unidades familiares justifica la exigencia de una mayor agilidad y flexibilidad que en los procedimientos ordinarios y que, por ejemplo, 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.

2.5 LA TRANSPARENCIA Y GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS DE VIVIENDAS PROTEGIDAS

2.5.1 La transparencia de los programas públicos de vivienda

La transparencia como garantía para la eficacia del derecho a la vivienda

En la tramitación de quejas relacionadas con los problemas de la vivienda, el Defensor del Pueblo ha venido insistiendo de manera reiterada en que los programas públicos de vivienda deben ser gestionados de forma transparente, no solo porque es una manifestación del derecho a una buena administración (artículo 41 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales), sino porque refuerza la efectividad del derecho de acceso a una vivienda. También debería practicarse con normalidad el acceso a la información, para que los ciudadanos conozcan el estado en que se encuentran los procedimientos y sus solicitudes.

En este sentido, el artículo 8 de la Ley por el derecho de la vivienda no solo reafirma el derecho de acceso y disfrute a una vivienda digna y adecuada, sino, también lo siguiente:

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.

La eficacia de los anteriores derechos, que a su vez contribuyen a reforzar la eficacia del derecho de acceso a la vivienda, requiere ineludiblemente transparencia por parte de las Administraciones públicas gestoras de las políticas de vivienda. Participar en los procedimientos de adjudicación requiere ordinariamente inscribirse en los registros públicos existentes. Y, para ello, resulta preciso conocer su existencia, sus

características y requisitos para hacerlo. Esa información es necesaria, asimismo, para acceder a las ayudas públicas y, en general, a los recursos públicos disponibles dirigidos a garantizar el derecho de acceso a la vivienda.

Mejoras específicas de los registros públicos de demandantes

Con ese objetivo, por lo que respecta a los registros públicos es precisa una adecuada regulación, y, desde luego, crearlos. Por ejemplo, el Consejo de Gobierno de Melilla indicó que está aprobada su puesta en funcionamiento desde 2011, sin que, hasta ahora, lo haya llevado al efecto[112].

Para que ese instrumento sea eficaz, deben ser públicos y conocidos los requerimientos exigidos para la inscripción, en particular en lo relativo a la acreditación de la situación personal y económica y respecto a la notificación de las resoluciones adoptadas por parte de la Administración encargada del registro.

Es cierto, no obstante, que las Administraciones públicas se esfuerzan hasta donde les es posible en la adecuada gestión de este tipo de registros. Pero la práctica diaria muestra que el resultado es mejorable, habida cuenta el modo en que están diseñados.

Así, por ejemplo, el Ayuntamiento de Valencia informó de que el procedimiento de acceso al registro de demandantes de vivienda, regulado por un acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 14 de noviembre de 2022, contempla, a fin de conseguir la mayor heterogeneidad posible en la adjudicación de viviendas, los siguiente siete grupos de demanda (GD), combinables entre sí y no excluyentes, excepto el grupo 7 que sí es excluyente:

1. Demanda general.
2. Menores de 35 años y mayores de 65 años (ambos incluidos).

[112] Dichos registros fueron establecidos por primera vez en el Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprobó el Plan Estatal de Vivienda 2005-2008, aunque entonces las comunidades autónomas podían prever otros procedimientos, distintos a la creación de un registro público, siempre y cuando garantizaran los principios de igualdad, publicidad y concurrencia. La exigencia obligatoria de los registros se produjo por vez primera mediante el Real Decreto 2066/2008 que aprobó el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, precisamente para «establecer las condiciones que garanticen a los ciudadanos el acceso a la vivienda en condiciones de igualdad, impulsando la creación de registros públicos de demandantes de vivienda acogida a algún régimen de protección pública y que toda la producción de viviendas protegidas sea adjudicada con criterios de transparencia, publicidad y concurrencia, controlados por la Administración pública». Como señaló el Tribunal Constitucional (STC 112/2013, de 9 de mayo), «el registro se crea, por tanto, como un instrumento adecuado para dotar a las adjudicaciones de viviendas protegidas de la máxima transparencia y rigor» (FJ 4).

3. Familias monoparentales y familias numerosas.
4. Víctimas de violencia de género, doméstica o terrorismo.
5. Unidades de convivencia con algún miembro que tenga situación de dependencia declarada por la conselleria competente o algún miembro con diversidad funcional que acredite un grado de discapacidad igual o superior al 33 %.
6. En situación de desahucio inminente o pérdida de la vivienda en los últimos 12 meses.
7. Derivadas de los distintos programas del Área Municipal de Bienestar y Derechos Sociales. La renta es el 25 % de los ingresos familiares, salvo que sean de régimen de protección, que se rigen por normas de la Comunitat Valenciana para arrendamiento de viviendas de nueva construcción.

La combinación de estos grupos, siendo perfectamente comprensible, a los efectos de proporcionar vivienda a las personas que las demandan y que pueden estar en varias de esas situaciones, debe ser enormemente complejo si cuando se concede la vivienda no se elimina la petición en todos y cada uno de esos grupos. De otro modo, además, resulta enormemente difícil proporcionar información acerca del tiempo medio de espera a una adjudicación, hasta el punto de que en ese concreto caso se indica que obedece a la aplicación informática utilizada.

No debe obviarse, a tal efecto, que esos procedimientos son para acceder a un servicio declarado de interés general por la propia ley, y esta calificación está realizada precisamente por su vinculación a la igualdad de los ciudadanos en el acceso a prestaciones públicas, como anteriormente se razonó (artículo 4 de la Ley por el derecho de la vivienda).

Por otro lado, debe señalarse que se constatan demoras excesivas en la tramitación de inscripciones, en la resolución de recursos de alzada. Estas demoras limitan temporalmente la participación efectiva en los procedimientos de adjudicación y pueden afectar al ejercicio mismo del derecho. No resulta aceptable que las personas interesadas vean restringida su participación por retrasos injustificados imputables a la Administración.

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.

2.5.2 Los procedimientos de adjudicación

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. Además, los tiempos de espera para ser adjudicatarios de vivienda son muy elevados, afectando a miles de personas en cada territorio.

Por ello, resulta de vital importancia que cuando se abre un procedimiento de adjudicación 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. La transparencia y la agilidad procedimental no son solo exigencias de buena administración, sino requisitos materiales para la efectividad del derecho de acceso a una vivienda digna y adecuada.

Y no solo de los procedimientos relativos a las viviendas protegidas de titularidad pública sino también 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.

Asimismo, en la tramitación de quejas relacionadas con los problemas de la vivienda, el Defensor del Pueblo insiste de manera reiterada 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 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 públicas competentes consideran que el sorteo entre grupos de iguales es la opción más objetiva y transparente, pero dentro de cada grupo sería conveniente y justo ordenar a los candidatos en función de sus recursos económicos y su necesidad de vivienda.

Por todo ello, como se ha venido manifestando y han reclamado asimismo los defensores del pueblo autonómicos, es 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.

Además, las administraciones 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 informal.

3 LA VINCULACIÓN ENTRE SUELO Y VIVIENDA

3.1 LA VINCULACIÓN DEL SUELO A LA VIVIENDA

El artículo 47 del texto constitucional hace una expresa y acertada vinculación entre suelo y derecho a una vivienda digna y adecuada, que han recogido las leyes estatales y autonómicas sobre suelo y de vivienda. 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. Por ello, una ciudad sin servicios no garantiza viviendas adecuadas, pues dificulta enormemente la convivencia de las personas.

De ahí que pueda afirmarse también que el derecho a una vivienda digna y adecuada 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 socioeconómico 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.

El artículo 5 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, 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:

g) 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.

h) 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.

En relación con esto, el Defensor del Pueblo ha recordado 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 de que el urbanismo como función pública 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 y adaptados a las realidades sociales y económicas ya que ello permite garantizar la seguridad jurídica, imprescindible para la inversión de los agentes privados y posibilita la armonización del planeamiento general con la legislación urbanística y de ordenación del territorio.

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 adecuada la actualización de un planeamiento vigente en un momento determinado. La necesidad de proceder a la actualización del planeamiento se justifica en sí misma no solo 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 indispensable 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 correspondencia que debería existir entre la cantidad de población 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 necesario, por ello, de un lado, adaptar la normativa autonómica al contenido de la legislación estatal en lo relativo a dicha cuestión, y, desde luego, los planes de ordenación urbana deben tratar de reflejar ágilmente la realidad social, ambiental o territorial, a la que se enfrentan y pretenden racionalizar, a riesgo de quedar desligada de ella, y perdiendo en tal caso su utilidad.

3.2 LA AUSENCIA DE SUELO DISPONIBLE PARA EDIFICAR VIVIENDA

3.2.1 Cuotas de suelo para vivienda protegida

Como anteriormente se indicó, entre las causas de constricción de la oferta que suelen esgrimirse se encuentra la ausencia de suelo preparado suficiente para poder edificar, de suelo finalista. Este problema afecta igualmente al parque de vivienda protegida, y, en ambos casos, se aduce además que la problemática tramitación del planeamiento urbanístico, y los trámites administrativos necesarios para ejecutarlo, retrasan enormemente la puesta en servicio de ese recurso esencial para las viviendas.

La Constitución realiza dos claros mandatos para hacer efectivo el derecho a la vivienda en relación con el suelo: regular la utilización de este de acuerdo con el interés general para impedir la especulación y garantizar que la comunidad participe en las plusvalías generada por la acción urbanística de los entes públicos.

De este modo, el texto constitucional reconoce que la especulación puede originarse en la propia acción urbanística de los entes públicos, al favorecer la generación de plusvalías obtenidas a partir de la planificación del suelo, atribuyéndole un aprovechamiento con el que lucrarse, y, por tal motivo, con el que los propietarios pueden especular, simplemente retrasando la incorporación de aquel al proceso urbanístico, para aumentar su valor.

Por tanto, sin perjuicio de la legítima aspiración a obtener beneficios por parte de los propietarios del suelo que poseen, acorde con la función social de la propiedad que siendo inmobiliaria es estatutaria, esto es, en atención a las atribuciones que pueda reconocerle el planeamiento urbanístico, debe procurarse el retorno de las plusvalías a la comunidad, y que el destino de ese retorno sea principalmente la satisfacción del derecho a una vivienda digna y adecuada, finalidad a la que se encuentra también afectada la propiedad de titularidad pública.

Por otro lado, 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 socioeconómicas que requieren suelo para poder llevarse a cabo.

Por eso, el urbanismo debe 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, industrial, comercial o social.

De acuerdo con el marco constitucional y estos principios básicos, el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana contempla varias herramientas destacadas para posibilitar la oferta de vivienda de protección en cantidad suficiente para que los

ciudadanos puedan acceder a ella, al menos en lo relativo al suelo destinado a vivienda, en particular de carácter protegido[113].

En este sentido, cabe destacar los siguientes aspectos:

1. Una determinación objetiva sobre los instrumentos de ordenación urbanística, al establecer el deber de reservar el suelo para vivienda protegida [artículo 20.1.b)]: los terrenos necesarios para realizar el 40 % de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización, y el 20 % en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización. Junto a estas reservas, la Ley por el derecho de la vivienda ha establecido, además, que el 50 % de esos terrenos como mínimo debe destinarse a un régimen de protección pública de alquiler, salvo que sea debidamente excepcionado desde el planeamiento urbanístico, atendiendo a las características de las personas demandantes de vivienda u otras circunstancias de la realidad económica y social (artículo 15).
2. La determinación subjetiva sobre los propietarios de suelo en las actuaciones de urbanización (nueva, reforma o renovación), dentro de cada ámbito de referencia cuando se trata de uso predominante residencial, de ceder suelo dotacional destinado a vivienda protegida en alquiler y de naturaleza rotatoria, para colectivos con especiales dificultades de acceso a la vivienda [artículo 18.1.a)], en atención a sus aportaciones dominicales y estándares exigidos legalmente.
3. En esas mismas actuaciones, la obligación de los propietarios de ceder con cargo al aprovechamiento lucrativo que se les atribuya, entre el 5 y el 15 %, o 20 % en determinados casos, porcentaje de la edificabilidad media ponderada del ámbito de referencia, con destino a los patrimonios públicos del suelo [artículo 18.1.b)][114], cuyo destino principal es, precisamente, «la

[113] Sostiene Marcos Vaquer Caballería que resulta más efectivo para posibilitar la oferta de vivienda protegida favorecer la existencia de suelo suficiente con ese destino, pues de otro modo el mercado no lo propiciaría en ausencia de un valor de suelo en el que no se repercutiera de forma tasada ese fin, optando en definitiva por el suelo con destino a vivienda libre. Ver Marcos Vaquer Caballería, *La eficacia y efectividad del derecho a la vivienda en España*, Madrid, Iustel, 2011, p. 139.

[114] El establecimiento de esa horquilla no es solo más respetuoso con las competencias autonómicas en materia de urbanismo, sino que permite adaptar el porcentaje a las plusvalías que puedan obtenerse en cada actuación, así como el impacto que pueda tener sobre el territorio y el desarrollo sostenible. Además, frente a las críticas habituales de que el sistema de cesión es un impuesto oculto que repercute en el precio final de las viviendas, aparte de ser una prestación patrimonial de carácter público (artículo 31.3 de la Constitución), y no un tributo,

construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública» (artículo 52)[115].

Es más, cuando se trata de zonas formalmente declaradas tensionadas con arreglo al artículo 18 de la Ley por el derecho de la vivienda, esa cesión «deberá destinarse necesariamente a la construcción y gestión de viviendas sociales o dotacionales, y no podrá sustituirse por ningún otro uso público o de interés social ni por otras formas de cumplimiento del deber, salvo que se acredite la necesidad de destinarlo a otros usos de interés social». Por tanto, desde la ley se establece como destino preferente en estos casos la vivienda dotacional, esto es, de carácter social, a pesar de que se trate de terrenos que tienen atribuido un aprovechamiento lucrativo[116].

Finalmente, la puesta del suelo cedido al servicio de la vivienda protegida, exige no únicamente la calificación permanente de esta última, sino también del propio suelo en

---

la realidad ha mostrado que ese impacto no se ha producido ni cuando se introdujo y fijó en un 10 % (1976), cuando se incrementó al 15 % (1990), ni cuando se volvió a reducir al 10 % (1996). Ver Marcos Vaquer Caballería, *ob. cit.*, pp. 143 y ss.

[115] 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 por el derecho de la vivienda 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, el Tribunal Constitucional 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, hay que añadir que las reservas se someten a diversas salvaguardas y excepciones.

[116] Las modificaciones introducidas por la Ley por el derecho de la vivienda en el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana fueron constitucionalmente validadas por el Tribunal Constitucional en las sentencias 79/2024 [FJ 5 B) c) y 7 B) c)]; 26/2025 [FJ 3]; 190/2025 [FJ 3], al entender que el legislador estatal las ha establecido en ejercicio de su competencia para disponer directrices y criterios globales de ordenación de la economía, al amparo del artículo 149.1.13 de la Constitución, 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.

el que se asientan. En este sentido el artículo 15.1.c) de la Ley por el derecho de la vivienda estipula lo siguiente:

> 1. Para asegurar la efectividad de las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los pertinentes derechos establecidos por esta ley, y en el marco de lo dispuesto en el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, se establecen los siguientes criterios básicos en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística:
>
> […]
>
> c) La calificación de un suelo como de reserva para vivienda sujeta a un régimen de protección pública, a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 20, del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, no podrá modificarse, salvo en los casos excepcionales en los que el instrumento de ordenación urbanística justifique la innecesaridad de este tipo de viviendas o la imposibilidad sobrevenida de dicho destino, con independencia de que puedan modificarse las condiciones o características de la vivienda protegida para atender a la demanda y necesidades del ámbito territorial.

Estos instrumentos deberían servir para generar el suficiente suelo de vivienda protegida en cada municipio. A través de ellos se genera suelo para viviendas dotacionales, para vivienda protegida pública y privada, para alquiler social en concreto, y, además, garantizándose que al menos ese recurso esencial no se pierde, como ha venido sucediendo con las propias viviendas.

Sin embargo, muy pocas Administraciones públicas han actualizado los porcentajes de reservas mínimas de suelo para vivienda protegida que introdujo la mencionada ley en el texto refundido. Sí se ha hecho, por ejemplo, en Cataluña, con la Ley 11/2025, de 29 de diciembre, de medidas en materia de vivienda y urbanismo, y en el País Vasco, que ha incrementado las reservas de suelo para la construcción de viviendas de protección pública el 50 % en suelo urbanizable y el 40 % en suelo urbano no consolidado (por encima, por tanto, de lo requerido por el artículo 20.1.b) del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana). Como mínimo, la mitad de las reservas de suelo deberá destinarse a viviendas de protección pública en régimen de alquiler.

Esa actualización ha permitido que algunos ayuntamientos, como el de Barcelona, concreten los porcentajes de reserva para vivienda protegida tanto en actuaciones en suelos urbanizables como en suelo consolidado, posibilitando con ello, además, el fomento de la cohesión social en cada ámbito.

Hay consistorios que tratan de garantizar este objetivo a través de la legislación existente, precisando dentro de cada ámbito la tipología de vivienda de protección, que,

conforme al IPREM, tiene necesariamente que garantizarse. Es el caso de la ciudad de Málaga, cuyo ayuntamiento informó de que, para una correcta integración social en cada desarrollo de suelo urbanizable sectorizado o en actuaciones integradas de reforma interior, se contemple que un 50 % de las viviendas protegidas deben ser destinadas a familias de hasta tres veces el IPREM, del régimen especial en venta o alquiler; el 25 % de las viviendas protegidas destinadas a familias de hasta 5,5 veces IPREM, del régimen general en venta o alquiler, y el 25 % de las viviendas protegidas deben ser destinadas a familias de hasta 7 veces el IPREM, del régimen precio limitado en venta o alquiler. La aplicación de estos porcentajes ayuda a conformar progresivamente un contexto socialmente cohesionado, aunque no sea respecto a los que global y objetivamente se estipulan en el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana y en la Ley por el derecho de la vivienda que deben destinarse a vivienda sujeta a un régimen de protección y de alquiler, como sería deseable.

No obstante, el mecanismo de las reservas de suelo para vivienda protegida exige algunas cautelas.

La problemática descoordinación entre la política de vivienda y suelo ha originado que, en ocasiones, sea superior el número de viviendas expresivo del porcentaje establecido, que las viviendas financiadas[117].

Por otro lado, parece razonable también que la reserva distinga entre pequeños y grandes municipios, también de tipología de viviendas, e incluso, tratándose de viviendas protegidas en suelo privado, que pueda tenerse en cuenta a efectos de derechos y obligaciones de los propietarios, con coeficientes de ponderación adecuados al uso lucrativo —menos atractivo económicamente— que el de vivienda libre. Además, la reserva de suelo establecida por la legislación y plasmado en el planeamiento general, no se concretaba posteriormente en el planeamiento parcial, con el efecto de concentrar

[117] Para Francisco Rodríguez Fernández, el establecimiento de una cuota de reserva del 40 % para vivienda protegida no se traduce en la efectiva construcción de ese tipo de vivienda, si bien por dos motivos exógenos a ese porcentaje; de un lado, el incremento del coste de los materiales para hacerlo efectivo, y, de otro lado, la ausencia de revisión de los módulos que se abonan por metro construido. Por tanto, a su parecer, resulta poco atractiva la inversión en vivienda protegida y el porcentaje establecido difícilmente podrá ser efectivo. Ver Francisco Rodríguez Fernández, «Políticas de vivienda en Europa: efectos a largo plazo y lecciones para España», en *Cuadernos de Información Económica*, Funcas, núm. 311, marzo-abril 2026, p. 12.

en algunos desarrollos únicamente esa reserva, y el consiguiente riesgo para la cohesión social[118].

Para evitar algunos de los problemas anteriores, hay comunidades autónomas que han aprobado normativa relativa a dichas cuotas muy detalladas.

Es el caso de Navarra, donde se establecen distintas cuotas en atención a la existencia de planeamiento territorial y la cantidad de población de los municipios, además de concretar la distribución interna del estándar mínimo de vivienda protegida. En los siguientes términos:

- Al menos un 60 % del total de las viviendas deberán ser de protección oficial (VPO), salvo si el número de viviendas es igual o inferior a 3, en cuyo caso el 100 % deberán ser de protección oficial.
- En los municipios incluidos en el ámbito del planeamiento supramunicipal de la Comarca de Pamplona, en municipios que cuenten con una población igual o superior a 10.000 habitantes y en municipio que cuenten con una población igual o superior a 2.000 habitantes e inferior a 10.000, cuando el número de viviendas de protección oficial resultantes sea igual o superior a 10, como mínimo el 30 % de las mismas se destinarán a viviendas en régimen de arrendamiento.
- En las actuaciones de dotación y sustitución, las nuevas viviendas creadas en edificios donde la mayoría de las viviendas, en número, tuvieran la calificación de viviendas protegidas, deberán ser necesariamente del mismo tipo durante el tiempo que quede sobre la mayoría de las viviendas preexistentes la limitación de precio de venta y renta[119].

---

[118] Felipe Iglesias González, «La intervención pública en el mercado de la vivienda como política social: problemas actuales y soluciones posibles», *Documentación administrativa*, núm. 271-272, 2005 (Ejemplar dedicado a *El Derecho público de la acción social*), pp. 537.

[119] Artículo 54 del Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo igualmente se especifica lo siguiente: «En municipios incluidos en el ámbito del planeamiento supramunicipal de la Comarca de Pamplona y en municipios que, teniendo en cuenta las previsiones del planeamiento, cuenten con una población igual o superior a 10.000 habitantes: [se establece] el 50 % de la nueva capacidad residencial, entendida como el incremento del número de viviendas prevista en cada sector o ámbito equivalente, previsto en actuaciones de nueva urbanización, dotación, sustitución, y renovación o reforma de la urbanización. Si el incremento en el número de viviendas fuera igual o inferior a 3, los Ayuntamientos podrán reducir o eliminar la exigencia del estándar mínimo de vivienda protegida mediante acuerdo adoptado por mayoría simple del Pleno [...].

No obstante lo anterior, cuando se justifique que una actuación de urbanización es objetivamente inviable y hayan transcurrido al menos cuatro años desde la publicación en el Boletín Oficial de Navarra de la aprobación definitiva del Plan Municipal, los ayuntamientos podrán solicitar mediante acuerdo adoptado por mayoría simple del pleno, que los anteriores porcentaje se pueda reducir hasta el 30 % y 10 %, respectivamente».

3.2.2 La disponibilidad de suelo para edificar vivienda

Por otro lado, sin perjuicio de lo reciente de algunas de esas técnicas, el problema de la falta de suelo preparado para la edificación de vivienda obedece a la tradicional desconexión entre planes de ordenación urbanística y planes de vivienda, de tal modo que debería estimularse la coordinación entre un tipo y otro de planificación, atendiendo en particular a la demanda de vivienda.

Muestra de esa descoordinación son los datos de Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana (recogidos en el documento relativo a los suelos residenciales disponibles)[120], considerando como tales los identificados en el Sistema de Información Urbana que cumplen dos condiciones:

- Que en ellos haya un número previsto de viviendas igual o superior a 1.000 unidades;
- Que posean un grado de edificación inferior al 70 %.

Por tanto, se trata de suelos con una importante potencialidad edificatoria, atendiendo a la información catastral disponible.

Concluye el documento que en toda España cumplen esos criterios un total de 1.069 sectores (no hablando en términos urbanísticos), que en conjunto poseen una capacidad para más de 2,4 millones de viviendas. Se encuentran integrados en 400 municipios diferentes de las 17 comunidades autónomas, según se recoge en la siguiente tabla[121]:

En municipios que, teniendo en cuenta las previsiones del planeamiento, cuenten con una población inferior a 2.000 habitantes: el 20 % de la nueva capacidad residencial prevista en actuaciones de nueva urbanización y renovación o reforma de la urbanización. Si el incremento en el número de viviendas fuera igual o inferior a 25, los ayuntamientos podrán reducir o eliminar la exigencia del estándar mínimo de vivienda protegida mediante acuerdo adoptado por mayoría simple del pleno».

[120] Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, *Sistema de Información Urbana, Sectores Residenciales en España 2025. Estudio sobre la situación actual de ámbitos o sectores con especial potencial edificatoria incluidos en el Sistema de Información Urbana (SIU). Resumen ejecutivo*, 2026.

[121] Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, *ob. cit.*, p. 6.

Sistema de Información Urbana (SIU) Sectores Residenciales en España 2024 Distribución de los sectores incluidos en el estudio por comunidad autónoma									
Comunidad autónoma	**Número de municipios**	**Número de sectores**	**Superficie de suelo (ha)**	**Grado de urbanización (%)**	**Número viviendas previstas**	**Densidad vivienda (viv./ha)**	**Edificabilidad prevista (m²)**	**Edificabilidad materializada (m²)**	**Grado de edificación (%)**
Andalucía	72	204	15.524,6	35,9 %	441.974	28,5	56.825.719	6.138.156	10,8 %
Aragón	9	18	1.381,8	45,5 %	52.854	38,2	7.887.145	749.661	9,5 %
Principado de Asturias	4	12	530,6	24,5 %	20.761	39,1	2.645.066	126.595	4,8 %
Illes Ballears	4	5	343,8	57,0 %	11.236	32,7	1.257.660	184.517	14,7 %
Islas Canarias	17	38	1.985,1	53,4 %	67.301	33,9	10.178.234	1.543.793	15,2 %
Cantabria	5	8	336,7	29,0 %	11.194	33,3	1.477.574	277.523	18,8 %
Castilla y León	36	87	5.185,3	24,1 %	179.735	34,7	23.365.544	1.415.343	6,1 %
Castilla-La Mancha	51	131	10.645,3	32,2 %	282.121	26,5	53.370.527	2.979.011	5,6 %
Cataluña	39	69	2.548,5	44,5 %	118.511	46,5	14.255.026	1.575.284	11,1 %
Extremadura	7	43	2.114,4	12,9 %	76.668	36,3	10.497.025	407.197	3,9 %
Galicia	7	24	1.168,4	38,3 %	49.526	42,4	6.716.505	478.643	7,1 %
Comunidad de Madrid	28	71	11.286,8	43,4 %	293.840	26,0	45.656.443	6.528.849	14,3 %
Región de Murcia	30	158	18.572,7	11,0 %	374.108	20,1	51.426.447	2.389.848	4,6 %
Comunidad foral de Navarra	5	8	481,5	13,8 %	25.712	53,4	3.533.173	48.472	1,4 %
País Vasco	5	10	281,7	41,6 %	24.057	85,4	2.380.056	566.767	23,8 %
La Rioja	4	12	594,2	23,2 %	20.986	35,3	2.822.208	269.908	9,6 %
Comunitat Valenciana	77	171	13.299,0	34,4 %	416.339	31,3	56.946.276	7.116.080	12,5 %
TOTAL	**400**	**1.069**	**86.280,4**	**30,2 %**	**2.466.922**	**28,6**	**351.240.628**	**32.795.646**	**9,3 %**

El estudio del ministerio identifica tres tipos de «sectores»:

- *Sectores «no urbanizados»*: sectores en los que todavía no se han iniciado los trabajos de urbanización o, en su caso, en los que estos no abarcan más del 80 % de la superficie de suelo total del área de desarrollo. En esta categoría se incluyen 771 sectores, en los cuales está prevista una capacidad máxima de 1.768.981 viviendas.

- *Sectores «urbanizados no edificados o en fase inicial de edificación»*: sectores en los que la urbanización está finalizada o alcanza, al menos, el 80 % de la superficie de suelo total del área de desarrollo. En estos casos, la edificación aún no ha comenzado o se encuentra en una fase inicial, sin superar el 30 % de ejecución. Esta categoría agrupa un total de 186 sectores, con una capacidad máxima prevista de 461.405 viviendas.
- *Sectores «urbanizados y en fase avanzada de edificación»*: sectores donde ha finalizado la urbanización y se encuentran en una fase avanzada del proceso de edificación, con un grado de ejecución igual o superior al 30 %. Dentro de esta categoría se incluyen 112 sectores, con una capacidad máxima prevista de 236.536 viviendas.

Parece así razonable que, desde la óptica del desarrollo urbano sostenible que trata de garantizar el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, antes de preverse nuevos desarrollos, con la correspondiente innovación de planeamiento, se termine de ejecutar lo previsto en este para estos suelos. Máxime cuando, según el mismo estudio del ministerio se especifica lo siguiente:

> la superficie total de suelo correspondiente a estos sectores es, en algunos municipios, significativamente superior a la del suelo urbano consolidado del municipio en el que se ubican. Esta situación se presenta en 88 municipios de los 400 que forman parte del estudio. Aunque esta circunstancia se produce, en general, en municipios de reducido tamaño, en algunos municipios con más de 50.000 habitantes, como Orihuela (Alicante) y Lorca (Murcia), la superficie de suelo de estos sectores supera la superficie del suelo urbano existente.

Y continúa:

> En determinados casos, la potencialidad edificatoria de los sectores analizados supera ampliamente el número actual de viviendas del municipio. En el 19,5 % de los municipios analizados en el estudio (78 en total), los sectores residenciales contemplados presentan una previsión máxima de viviendas, según el planeamiento urbanístico, superior al número de viviendas existente en el municipio, de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda de 2021. Estos municipios se localizan principalmente en las comunidades autónomas de Castilla-La Mancha, Castilla y León, Comunidad Valenciana y la Región de Murcia[122].

Por tanto, la incorporación al proceso urbanísticos de más suelos urbanizables es complicado, en especial en esos municipios desde la capacidad de carga que tendrían que soportar en nuevos habitantes y servicios asociados. Ahora bien, a estos efectos, no puede dejarse de lado la localización de esos suelos, pues de ser en ubicaciones

[122] Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, *ob. cit.*, p. 7.

destinadas principalmente a segundas residencias, de ejecutarse, su eficacia sería limitada para solucionar la problemática de vivienda en grandes aglomeraciones.

Y esto es lo que se deduce del estudio del ministerio al señalar que «en cuanto a la dinámica edificatoria, esta resulta más elevada en los municipios costeros en comparación con los municipios del interior, tendencia que también se replica a nivel provincial, registrándose una mayor actividad edificatoria en aquellas provincias pertenecientes al litoral mediterráneo»[123].

Se considera ahí que hay territorios con «sectores» de suelo no disponible para edificar y los que sí poseen ese tipo de suelo «finalista».

Pues bien, resulta que, de todos los «sectores» considerados, únicamente el 25,8 % (276 sectores) dispone actualmente de suelo urbanizado apto para la construcción de nuevas viviendas. Estos sectores presentan una capacidad edificatoria potencial para un total de 648.314 viviendas, lo que representa el 26,3 % del total del estudio.

En el conjunto de sectores de este bloque, se estima que ya se han construido más de 159.000 viviendas, y que tienen potencialidad para la edificación de otras 489.186. Concretamente, atendiendo a la población municipal, «el 60,3 % de las viviendas pendientes en estos sectores con suelo urbanizado disponible para edificar se concentran en grandes municipios (con más de 50.000 habitantes). Entre ellos destacan, por volumen de viviendas pendientes el municipio de Madrid con 43.284 viviendas pendientes, seguido por los municipios de Orihuela en Alicante (20.554), Zaragoza (18.790), Dos Hermanas en Sevilla (15.496) y Málaga (13.526). Cabe destacar que, sumando todos estos municipios, el total del número de viviendas pendientes de materializar representa una quinta parte del total de los sectores con suelo urbanizado disponible para edificar»[124]. En cambio, 793 sectores, que representan el 74,2 % de los 1.069 sectores incluidos en el estudio, carecen de suelo finalista o apto para edificar, teniendo una capacidad para construir más de más de 1,8 millones de viviendas.

Por consiguiente, aunque sí existe suelo ya preparado para edificar (26,3%), y que hay una gran cantidad de ese recurso que no está mínimamente preparado para hacerlo, en uno u otro caso, no está asegurada su idoneidad para vivienda, en particular en atención a las necesidades reales de cada municipio, e incluso comunidad autónoma y las exigencias del desarrollo sostenible.

[123] Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, *ob. cit.*, p. 7.

[124] Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, *ob. cit.*, p. 15.

3.2.3 El respeto a los estándares urbanísticos

Por otro lado, debe llamarse la atención sobre legislación autonómica que ha incorporado la posibilidad de implantar viviendas dotacionales en este tipo de suelos, si bien a costa de reducir los estándares urbanísticos.

Así, como se refirió previamente al describir las distintas políticas públicas, el Decreto-ley de Canarias 1/2024, de 19 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda, estableció la posibilidad de destinar suelo dotacional público y el uso del suelo de equipamientos (públicos y privados) para viviendas protegidas sin necesidad de modificar el planeamiento urbanístico y sin que sea exigible el cumplimiento de los estándares urbanísticos, ni las cesiones de aprovechamiento y dotacionales recogidos en la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (artículo 4). Tampoco prevé esa norma que, en tales casos, la ausencia de cumplimiento de dichos estándares ni de efectuar cesiones dotacionales ni de aprovechamiento, sean compensadas de algún modo por los promotores. La norma habilita directamente esa excepción singular, pues el cumplimiento de esas obligaciones sí está previsto cuando se cambia de uso turístico a residencial en parcelas no edificadas, y ello tanto si la parcela está situada en suelo urbano o suelo urbanizable (artículo 10).

También es el caso de la Comunidad de Madrid. Conforme a la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, la vivienda protegida pública en Madrid se puede generar a partir de la calificación para ese uso de suelo privado o público (artículo 3.2 y 173), mediante su incorporación a redes supramunicipales o generales atendiendo a «las dimensiones y características suficientes para satisfacer adecuadamente las necesidades sociales actuales y potenciales» (artículo 36.5 de la ley mencionada).

De este modo, de conformidad con dicho precepto, las viviendas dotacionales se pueden implantar en suelo disponible de redes de servicios urbanos o de equipamientos sociales (educativos, culturales, sanitarios, asistenciales, deportivos, recreativos, administrativos y demás usos de interés social), sujetas a dos condiciones de edificabilidad: la primera, que la edificabilidad del uso «sea inferior al 5 por 100 de la edificabilidad residencial establecida por el planeamiento para el ámbito o sector», y la segunda, que al «computarse la edificabilidad resultante como residencial a estos únicos efectos, se mantenga el cumplimiento de la dotación de redes públicas exigibles», y que resulta del todo natural y lógica para garantizar un urbanismo sostenible y el derecho a la ciudad.

De esta manera, la cohesión social puede verse comprometida cuando esas viviendas se implantan en redes supramunicipales, al excepcionar el cumplimiento de

las anteriores prescripciones (artículo 36.2.c) de la Ley 9/2001, de la Comunidad de Madrid).

Así, son admisibles viviendas dotacionales implantadas en terrenos correspondientes a esas redes públicas supramunicipales, aunque se supere el indicado límite de edificabilidad del uso residencial (concentrándolas, por ejemplo) y, además, donde no se mantenga el equilibrio del resto de redes públicas, infradotando a los habitantes de los servicios púbicos necesarios y afectando así a su calidad de vida.

Lo mismo sucede con la Ley 2/2026, de 11 de junio, de medidas urgentes para el incremento de la oferta de vivienda con protección pública de la Comunidad de Madrid, que modifica la Ley 3/2024, de 28 de junio, de medidas urbanísticas para la promoción de vivienda protegida. Esta última ley incluía, entre otras novedades, un régimen especial de cambio de uso a residencial en los suelos calificados con uso terciario, de oficinas para la implantación de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública en alquiler, directamente, sin necesidad de modificar el planeamiento y mediante el procedimiento de licencia, si bien únicamente durante un período de dos años para su solicitud y tres años para la ejecución.

La mencionada Ley 2/2026, amplía los supuestos de ese cambio de uso, con la misma finalidad, para permitir el uso residencial como uso alternativo de parcelas calificadas para hospedaje o dotacional privado, debiendo destinarse a vivienda protegida en arrendamiento mientras se mantenga el régimen de protección.

Estos cambios sin duda son beneficiosos para promover más vivienda de protección pública bajo ese régimen, permitiendo destinar suelo vacante calificado para otros usos, al de vivienda pública protegida en régimen de alquiler. El problema que plantea es si en tales ámbitos se respetan las determinaciones relativas a estándares dotacionales que sirven para que las viviendas sean no solo asequibles, sino también adecuadas.

En ese sentido, dicha ley efectúa un cambio favorecedor, como es la reducción del estándar de una única plaza de garaje en las viviendas públicas de protección, habida cuenta los problemas que estaba generando la obligación de disponer de dos plazas y la consiguiente obligación de los inquilinos de tener que abonar su arrendamiento también.

Ahora bien, esta misma ley, junto a los indicados cambios, modifica la Ley 3/2024, de 28 de junio de Madrid, para introducir un artículo 3 y permitir el incremento un 20 % de edificabilidad y un 30 % la densidad en parcelas sin edificar calificadas para vivienda protegida o redes públicas que se destinen a la construcción de esa tipología de vivienda, pero sin ningún tipo de compensación respecto a las dotaciones exigibles, a pesar de que se incumplan los estándares urbanísticos. No obstante, según esa ley, si el

incremento exige aumentar las redes públicas locales admite su monetización, y si exige el incremento de infraestructuras y redes públicas exteriores al ámbito, entonces sí, debe correr por cuenta del promotor los costes de ejecución.

Por otro lado, debe llamarse la atención sobre la posibilidad permitida por el Ayuntamiento de Zaragoza de admitir la edificación de vivienda protegida dotacional en sectores sin urbanización completada, como acontece con otros equipamientos públicos. Esto, a juicio del Defensor del Pueblo, puede comprometer su adecuación si no se garantiza el acceso a las redes y servicios necesarios, no solo para que el funcionamiento del uso asignado sea urbanísticamente correcto, sino para que las personas puedan desarrollar su vida dignamente, dada la centralidad de la vivienda para el desenvolvimiento de otros derechos constitucionales.

Entiende por ello esta institución que los suelos disponibles para edificar deben ser además idóneos para atender esa demanda de vivienda protegida. Porque no basta con facilitar el acceso a un alojamiento, sino que el lugar donde se sitúa debe reunir unas características adecuadas en lo relativo a servicios públicos y privados esenciales.

La Administración debe así 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 medida en dotación de redes públicas exigibles de servicios o equipamientos.

Por ese motivo, debe garantizarse en todo momento la suficiencia de suelo para usos de equipamientos igualmente públicos y necesarios. De tal forma que no se termine dejando infradotadas de servicios públicos aquellas zonas para las que estuvieran destinados los equipamientos iniciales. Por ello, toda declaración de compatibilidad en suelos dotacionales de viviendas protegidas debe requerir un previo estudio para la Administración competente que informe o determine qué es prescindible el uso de equipamiento público al que iría destinado inicialmente este suelo. La implantación de viviendas dotaciones solo 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 o densidad previsto en el ámbito correspondiente.

3.3 EL DESTINO DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DEL SUELO

Los artículos 51 y 52 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, contienen el régimen jurídico de los patrimonios públicos del suelo. El primero de ellos dispone su noción y finalidad, estableciendo al respecto lo siguiente:

> 1. Con la finalidad de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística, integran los patrimonios públicos de suelo los bienes, recursos y derechos que adquiera la Administración en virtud del deber a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 18, sin perjuicio de los demás que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.
>
> 2. Los bienes de los patrimonios públicos de suelo constituyen un patrimonio separado y los ingresos obtenidos mediante la enajenación de los terrenos que los integran o la sustitución por dinero a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 18, se destinarán a la conservación, administración y ampliación del mismo, siempre que sólo se financien gastos de capital y no se infrinja la legislación que les sea aplicable, o a los usos propios de su destino.

De conformidad con el régimen anterior, los patrimonios públicos del suelo constituyen un patrimonio separado de las Administraciones públicas locales o autonómicas, según lo establecido por cada ley urbanística reguladora, que se crea a partir de los terrenos que los propietarios deben ceder obligatoriamente con cargo a su aprovechamiento lucrativo en actuaciones de transformación urbanística [artículo 18.1.b)], el producto de la enajenación de esos bienes y los que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística. Su finalidad es facilitar la ejecución del planeamiento urbanístico, sirviendo para facilitar la equidistribución entre los propietarios y, en general, el cumplimiento de las determinaciones de aquel. Además, es un instrumento para incidir en los precios del suelo. Por un lado, al tener que incorporar su cesión entre los costes que deben asumir los promotores urbanísticos y, por otro, en la medida que ese suelo puede ser devuelto al mercado para favorecer iniciativas públicas urbanísticas, que es precisamente otra de las finalidades que tienen asignados los terrenos incorporados.

El texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana fija, además, en el artículo 52.1 el destino que puede atribuirse a los terrenos incorporados a los patrimonios públicos del suelo, concretando de ese modo las abstractas finalidades que legalmente posee la institución urbanística[125]:

> 1. Los bienes y recursos que integran necesariamente los patrimonios públicos de suelo en virtud de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo anterior, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, salvo lo dispuesto en el artículo 18.2 a).

Como se observa, el texto cita como destino la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública y esta debería ser su destino principal. La finalidad

[125] Judith Gifreu i Font, «Patrimonios públicos de suelo y vivienda», en Matilde Cuena Casas y Julio Tejedor Bielsa (dirs.), *Tratado de Derecho de la Vivienda*, Madrid, BOE, 2025, Vol. III, pp. 286 y ss.

esencial que la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, asigna a sus bienes patrimoniales es servir a la política de vivienda, previsión que cobra aún más sentido, junto con el precepto citado del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana[126], de las Administraciones públicas, de conformidad con la ley, a la vista de la problemática vigente para acceder a la vivienda que existe en nuestra sociedad.

Precisamente, para evitar que el suelo cedido por los propietarios pueda ser objeto de especulación —por tanto, que se mantenga la equivalencia de su valor—, y sobre todo que la repercusión de este valor en el precio final de la vivienda protegida se incremente significativamente, el artículo 52.2 de la ley establece que cuando los terrenos estén destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública que permita tasar su precio máximo de venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda «no podrán ser adjudicados, ni en dicha transmisión ni en las sucesivas, por un precio superior al valor máximo de repercusión del suelo sobre el tipo de vivienda de que se trate, conforme a su legislación reguladora. En el expediente administrativo y en el acto o contrato de la enajenación se hará constar esta limitación».

La ley manda así otros dos mandatos, adicionales a la finalidad destacada de los patrimonios públicos del suelo.

El primero, de acuerdo con el artículo 47 de la Constitución, que no es admisible la especulación con el suelo público destinado a la edificación de viviendas protegidas, en última instancia porque repercute en la propia concepción de ellas, en tanto en cuanto deben ser asequibles.

El segundo es que nada obsta para que los patrimonios públicos del suelo puedan ser gestionados, a la hora de destinarlos a vivienda protegida, mediante alguno de los instrumentos de concertación o de colaboración público-privada a los que ya se ha hecho referencia, como puede ser el derecho de superficie, u otros como sociedades mixtas, cooperativas o consorcios urbanísticos. Se muestra así nuevamente la importancia que está llamada a desempeñar este tipo de fórmulas en el impulso de la vivienda protegida de España.

Por otro lado, junto al destino indicado seguidamente el artículo 52.1 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana admite que los terrenos de los patrimonios públicos del suelo se destinen a otros usos de interés social siempre y

[126] Se lee en el artículo 8.2: «En todo caso, la gestión de los bienes patrimoniales deberá coadyuvar al desarrollo y ejecución de las distintas políticas públicas en vigor y, en particular, al de la política de vivienda, en coordinación con las Administraciones competentes».

cuando así lo disponga la legislación territorial y urbanística, si bien limita la naturaleza de los que son admisibles: «urbanísticos, de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural, o de carácter socio-económico para atender las necesidades que requiera el carácter integrado de operaciones de regeneración urbana».

Así, en aquellas actuaciones integradas —o sistemáticas—, esto es, en las que es necesaria la equidistribución entre los propietarios, y precisamente para facilitar la ejecución del planeamiento, la ley admite que los terrenos de los patrimonios públicos del suelo puedan también ser destinados a facilitar ese principio esencial, en particular para destinarlos a cumplir las determinaciones urbanísticas vinculadas a la protección y mejora del medio ambiente, del patrimonio cultural u otros de carácter socioeconómico.

Por tanto, lo que no es admisible es la utilización de los terrenos de los patrimonios públicos del suelo para cualquier finalidad urbanística, siquiera equidistributiva, puesto que la institución se justifica por causas específicamente tasadas por el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, con una finalidad destacada —el servicio a la producción de vivienda protegida— u otras admisibles vinculadas a bienes jurídicos de carácter colectivo. Y mucho menos aún es admisible destinar el suelo de ese patrimonio a vivienda libre, como manifiesta haber efectuado alguna Administración municipal en la información remitida al Defensor del Pueblo.

Sin embargo, la legislación urbanística autonómica ha ampliado considerablemente los destinos posibles de los bienes integrantes de los patrimonios públicos del suelo, precisamente bajo el concepto de «otros usos de interés social».

Por ejemplo, la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León dispone en su artículo 125 lo siguiente:

> 1. Los bienes de los patrimonios públicos de suelo, los fondos adscritos a los mismos, así como los ingresos obtenidos por su enajenación, deberán destinarse necesariamente a alguno de los siguientes fines de interés social, siempre que sean compatibles con el planeamiento urbanístico o los instrumentos de ordenación del territorio:
>
> a) Conservación, gestión o ampliación de los propios patrimonios públicos de suelo, siempre que se trate de gastos de capital.
>
> b) Construcción de viviendas acogidas a algún régimen de protección pública y facilitación de soluciones habitacionales temporales a los colectivos definidos como vulnerables en la legislación social o de vivienda.

c) Ejecución de dotaciones urbanísticas públicas, incluidos los sistemas generales.
d) Compensación a propietarios a los que corresponda un aprovechamiento superior al permitido por el planeamiento, o cuyos terrenos hayan sido objeto de ocupación directa, así como pago de los gastos de urbanización de actuaciones de iniciativa pública.
e) Ejecución de las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana.
f) Otros fines de interés social previstos en el planeamiento urbanístico o en los instrumentos de ordenación del territorio, o vinculados a su ejecución, o de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural, en la forma que se determine reglamentariamente.

Además, el Decreto-ley 2/2025, de 23 de octubre, de Castilla y León, añadió el apartado «g) Ejecución de actuaciones relacionadas con la protección de los núcleos de población frente a incendios», que ha desaparecido de la ley por Acuerdo de las Cortes de dicha comunidad autónoma, publicado por Resolución de 26 de noviembre de 2025, derogando dicho decreto ley.

Como se observa, la utilización de los patrimonios públicos del suelo municipales para vivienda de protección pública aparece en tercer lugar, si bien ese orden es indiferente porque la ley establece todos los destinos posibles en condiciones de igualdad. Este mismo criterio siguen, por ejemplo, las leyes de La Rioja, aunque la vivienda de protección pública figura en primer lugar (artículo 181 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo).

Alguna legislación es más concisa, pero igualmente sitúa en igualdad —sin priorización— los destinos posibles de los patrimonios públicos del suelo. Es el caso del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, de Asturias, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, cuyo artículo 217 establece el siguiente destino:

> Los bienes y derechos económicos integrantes de los patrimonios públicos de suelo necesariamente deberán destinarse a lo que al respecto esté previsto en los instrumentos de ordenación urbanística, en atención a los fines de interés social que se enumeran a continuación:
>
> a) Conservación, gestión o ampliación del propio patrimonio, en el caso de los municipales, o de cualesquiera de los patrimonios públicos de suelo, en el caso del perteneciente al Principado de Asturias.

b) Construcción de viviendas acogidas a algún régimen de protección pública, sin que el porcentaje de viviendas de las denominadas protegidas concertadas sobrepase el cincuenta por ciento de la edificabilidad residencial que les corresponda. No obstante, se podrán excepcionar del destino a viviendas protegidas aquellas actuaciones urbanísticas de tipología unifamiliar en las que dicho aprovechamiento genere un número inferior a veinte viviendas, pudiendo transmitirse los terrenos en que se sitúe dicho aprovechamiento por cualquiera de las formas de gestión previstas para los patrimonios públicos de suelo.

c) Ejecución de dotaciones urbanísticas públicas, incluidos los sistemas generales y locales.

En este caso no hay una referencia explícita a otros usos de interés social que sean admisibles.

Esos usos de interés social han sido acotados por la propia jurisprudencia en los siguientes términos:

> no es equivalente a mero interés urbanístico, sino que es un concepto más restringido. El artículo 1.1 de la Constitución Española que define nuestro Estado como un Estado social, en relación con el artículo 9.2 de la misma, puede darnos por analogía una idea de lo que sea el concepto más modesto de uso de interés social: aquel que tiende a que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos sean reales y efectivas o a remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud o a facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social[127].

Sin embargo, la doctrina jurisprudencial general señala el carácter flexible de la noción de interés social:

> Como hemos visto en los antecedentes, la sentencia recurrida niega que los usos previstos puedan ser incluidos entre los previstos para los patrimonios públicos del suelo, al ser el uso predominante del sector el terciario intensivo, destino que, según señala la sentencia, no puede ser considerado de interés social; y recuerda la Sala de instancia que en sentencia de este Tribunal Supremo de 31 de octubre de 2001 (casación 4723/1996) se declara que «...este interés social no es equivalente a mero interés urbanístico, sino que es un concepto más restringido» (…).
>
> Así las cosas, el problema consiste en decidir qué debe entenderse por interés social a los efectos que nos ocupan, esto es, en relación con el destino del patrimonio municipal del suelo. (…)

[127] STS, de 31 de octubre de 2001. ECLI:ES:TS:2001:8496.

> En una primera aproximación, no es ocioso recordar que esta noción del "interés social", aunque formulada sobre todo en materia de expropiación forzosa, también ha sido aplicada con frecuencia en el campo del urbanismo; en particular, a la hora de autorizar edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que deban emplazarse en el suelo no urbanizable (…).
>
> En el ámbito del urbanismo, y a efectos de la aplicación de la noción "interés social" para la autorización de obras e instalaciones en el suelo no urbanizable, es aconsejable recordar el criterio flexible y abierto sentado por la jurisprudencia. Así, la sentencia de esta Sala de 13 de julio de 1984 señala que « ...La declaración de interés social o utilidad pública de la obra o instalación no exige una previa habilitación legal distinta de la contenida en el artículo 85.2 LS, en relación con el artículo 44.22.4, Reglamento de Gestión Urbanística , derecho que la propia norma atribuye la competencia para resolver estos expedientes a la autoridad urbanística (...) la existencia del interés social no se limita, por norma alguna, al supuesto de que el titular de la explotación sea un ente público (...) el interés social no se constriñe por el artículo 85.2 LS a actividades o sectores determinados, sino que ampara potencialmente a todo tipo de instalaciones, sin especificar el fin concreto a que pueden ser dedicados»[128].

Por otro lado, en otra sentencia admitiendo que en determinados supuestos puede ser complejo determinar si se está en presencia de una finalidad de interés social, por el riesgo que ello comporta de desligar los bienes del destino previsto legalmente, en el caso que nos ocupa resulta relevante el dato de que el Servicio de Mercados constituye un servicio público incluido entre los que obligatoriamente han de prestar los ayuntamientos de los municipios con población superior a 5.000 habitantes[129].

Alguna norma concreta el interés social al que pueden destinarse los patrimonios públicos del suelo. Es el caso 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, cuyo artículo 105, tras situar la vivienda protegida en primer lugar (aunque sin priorizarlo), señala entre esos destinos:

> c) A actuaciones declaradas de interés social vinculadas a la propia gestión urbanística, como:
>
> 1. Las obras de urbanización.
> 2. La obtención y ejecución de dotaciones locales en suelo urbano consolidado o de sistemas generales.

[128] STS, de 20 de diciembre de 2012. ECLI:ES:TS:2012:8376.

[129] STS, de 11 de febrero de 2014. ECLI:ES:TS:2014:785.

3. La construcción o rehabilitación de equipamientos públicos u otras instalaciones de uso público autonómico o municipal, siempre que sean promovidas por las Administraciones públicas o sus entidades instrumentales.
4. Las actuaciones de iniciativa pública de rehabilitación urbana.
5. La dación en pago de indemnizaciones o de justiprecios por actuaciones urbanísticas.

De cualquier modo, dada la presente situación respecto al derecho de acceso a la vivienda, lo razonable es que los patrimonios públicos del suelo sean destinados preferentemente a vivienda protegida.

En este sentido, la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco indica muy claramente (artículo 115), en los siguientes términos:

> Los bienes no destinados a dotaciones públicas y los recursos integrantes de los patrimonios públicos de suelo se destinarán preferentemente a la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública y al costeamiento de obras de urbanización en áreas y sectores residenciales con presencia, en todo o en parte de los mismos, de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública para su desarrollo en régimen de ejecución pública. Además, se podrán destinar a:
>
> a) Adquisición de la propiedad de los bienes y derechos sujetos a áreas de reserva municipal de suelo y a áreas sometidas a los derechos de tanteo y retracto.
> b) Obras de rehabilitación o construcción de dotaciones públicas y sistemas generales en zonas degradadas.
> c) Adquisición y promoción pública de suelo para actividades económicas de fomento o interés público.
> d) Rehabilitación del patrimonio histórico y cultural.
> e) Construcción, rehabilitación o mejora de equipamientos colectivos municipales.

Es necesario que, puesto que el planeamiento urbanístico constituye una potestad administrativa de naturaleza discrecional, justificar debidamente el empleo de los patrimonios públicos del suelo a finalidades distintas de la vivienda protegida, y, sin duda, la concurrencia de cualquiera circunstancias que motive no destinar terrenos a tal fin con ocasión de la aprobación del instrumento de ordenación correspondiente o de su

ejecución, so riesgo de incurrir en una inaceptable arbitrariedad, como en tantas ocasiones viene declarando la jurisprudencia.

Finalmente, debería llevarse un registro de las distintas finalidades a las que se van asignando los patrimonios públicos del suelo, no siendo lógico carecer de información al respecto, como alguna Administración respondió al Defensor del Pueblo, como igualmente dejar de proporcionarla si se dispone de ella.

3.4 LOS PROCEDIMIENTOS DE APROBACIÓN, REVISIÓN Y EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

Entre los argumentos empleados para justificar el alza de los precios de la vivienda, y de su escasez, habitualmente se mencionan las barreras regulatorias para la edificación de mayor cantidad de ella, identificándose entre ellas las relativas a los procedimientos de aprobación y revisión de planes urbanísticos y, en general, todos los procesos administrativos dirigidos a su ejecución.

Es incluso habitual calificar los anteriores procesos como cargas administrativas o burocráticas, o costes regulatorios.

De este modo, por mencionar el ejemplo de un documento al que se ha venido recurriendo con asiduidad en el presente informe por su gran utilidad, Francisco Rodríguez Fernández sostiene que «en la gran mayoría de las ciudades europeas con precios elevados, el denominador común no es la especulación financiera —como ocurrió en 2008— sino la escasez crónica de vivienda nueva. Esta escasez no es accidental: es el resultado directo de normativas urbanísticas restrictivas, procesos de licencias lentos y fragmentados, protecciones patrimoniales excesivas y, en muchos casos, controles de precios que desincentivan la construcción de alquiler privado»[130].

De la misma opinión es incluso el Banco de España, aunque quizás algo más moderada:

> El suelo urbanizable en las áreas de desarrollo y la planificación urbanística en los distintos municipios —que determina la capacidad de construir viviendas en dicho suelo— dan como resultado una previsión de 7 millones de viviendas potenciales para el conjunto de España. En las seis grandes áreas urbanas, en las que residen un 36 % de los hogares, las viviendas que podrían edificarse y que aún se encuentran no ejecutadas se situaría en torno a 1,1 millones (16 % del total). La materialización de esta producción de viviendas se encuentra sujeta a largos y complejos procesos regulatorios de transformación

[130] Francisco Rodríguez Fernández, *ob. cit.,* p. 2.

> y ejecución urbanística, y está condicionada por la capacidad del sector de la construcción y la promoción para aumentar la inversión residencial[131].

El Defensor del Pueblo considera que imputar la escasez de vivienda nueva a los anteriores motivos no resulta acertado, y menos aún si se establece como única causa exclusiva, habida cuenta la complejidad del sector de la vivienda, como previamente se ha explicado y, por tanto, la existencia de otros factores que pueden contribuir a esa situación, como por ejemplo la retención de suelo urbanizable por los propietarios para especular con su valor de venta.

Pero sobre todo no puede obviarse que la finalidad de esos procedimientos y requisitos legales para poder urbanizar y construir vivienda se corresponde con dos funciones públicas, como anteriormente también se ha explicado. Distintas y complementarias, como establece la Constitución: una centrada en el ámbito urbanístico y otra en el propio ámbito de la vivienda, cuya directriz común es velar por el interés general (artículo 103 de la Constitución), para la protección de bienes jurídicos que tienen incluso relevancia constitucional, entre otros, el desarrollo urbano sostenible, el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada, la protección del patrimonio histórico-artístico, o incluso la protección de la seguridad de los ciudadanos en relación con la localización y la calidad de las edificaciones (artículos 45, 47, 46 y 18).

Por tal motivo, no es aceptable calificar como cargas burocráticas, o regulatorias de transformación y ejecución urbanística, los procedimientos y requisitos necesarios que deben seguirse para aprobar el planeamiento urbanístico, desarrollarlo y ejecutarlo, hasta la edificación final, en particular de vivienda.

No obstante, la elevada densidad aparejada a los procesos de aprobación y ejecución del planeamiento, así como de la intervención o control sobre concretos actos que se desarrollan a tal fin, provienen de contextos históricos caracterizados por el deseo político de controlar hasta detalles exhaustivos la actividad privada de los ciudadanos con impacto sobre el territorio, cuando no incluso a la buscada intención de dotar de recursos económicos adicionales y extraordinarios a las Administraciones públicas locales en particular, dada el limitado presupuesto que han venido teniendo.

Por ello, conviene equilibrar adecuadamente, de un lado, la obligatoria y racional sujeción a procedimientos administrativos (de planificación urbana, territorial y en materia de vivienda), para que la edificación final de esta se lleve con plenitud de garantías respecto a los bienes jurídicos de relevancia para el interés general. Por otro

[131] Banco de España, *Informe anual 2025*, p. 158.

lado, hay que tener en cuenta los requisitos que puedan establecerse para superarlos satisfactoriamente, o el tiempo habitualmente que conlleva tramitarlos, al objeto, en efecto, de no desincentivar la inversión en materia de vivienda.

En todo caso, en la crítica que se efectúa se entremezclan distintas problemáticas que conviene abordar por separado, para realizar el ejercicio de ponderación propuesto certeramente.

La necesaria actualización del planeamiento

Por lo que respecta a la aprobación, modificación y revisión del planeamiento urbanístico, así como su ejecución, el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana revela una brecha significativa entre planeamiento y ejecución urbanística en suelos residenciales en la actualidad: el 64,4 % de los sectores no ha iniciado la urbanización, mientras que solo un 9,6 % se encuentra en fase avanzada de edificación, aportando un dato realmente sorprendente, teniendo en cuenta lo costosa que de por sí es la aprobación de planes urbanísticos: la ejecución del planeamiento lleva de media 15 años[132].

Con independencia de que sus causas pueden ser diversas, esta situación no es admisible, porque sin duda contribuye a la escasez en la producción de vivienda nueva, cuando no a la propia regeneración urbana cuando se trata de este ámbito.

De acuerdo con las competencias urbanísticas asignadas y la función pública urbanística que les corresponde, mediante el planeamiento urbanístico, los ayuntamientos ordenan las actividades que se desarrollan sobre el suelo, racionalizando los distintos usos y aprovechamientos de dicho recurso natural y conformando espacialmente la ciudad futura. En lógica consecuencia, deben además actualizar los planes, modificándolos o revisándolos, en caso de surgir nuevas necesidades urbanísticas, si la ordenación se encuentra acabada o quieren establecer nuevos criterios de ordenación.

A tal efecto, resulta indispensable que los planes generales de ordenación urbana sean tramitados de forma más ágil, para que no se extienda su aprobación durante un tiempo tan dilatado que nazcan ya desactualizados.

En esta línea, las Administraciones públicas deberían estudiar cómo reducir los tiempos de tramitación de los planes generales sin afectar a los bienes jurídicos por los que vela la planificación. Muchas comunidades autónomas ya han hecho esta tarea, descargando en los municipios la posibilidad de modificar incluso determinaciones

[132] Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, *ob. cit.*, p. 20.

estructurantes del planeamiento general desde el planeamiento de desarrollo, siempre que no se afecten a intereses supramunicipales ni el derecho de participación ciudadana en su tramitación. Pero también pueden analizarse la posibilidad de reducir el contenido de dichos planes generales, para atenuar su densidad.

También debe tenerse presente que, junto a la larga tramitación de los planes generales, también se producen dilatados recesos en la aprobación del planeamiento de desarrollo. Esto es, sin perjuicio de que dicha voluntad sea compartida con los ayuntamientos, y de que a estos les corresponda la tramitación y aprobación final del desarrollo de esos planes e instrumentos, la falta de ejecución del planeamiento urbanístico se produce en no pocas ocasiones debido a la ausencia de una auténtica voluntad de los propietarios de llevarlo a cabo, que se manifiesta ya desde la posibilidad de impulsar las iniciativas para desarrollar sus determinaciones, y posteriormente a la hora de presentar los correspondientes instrumentos de gestión y ejecución.

Finalmente, la generación de más vivienda protegida puede favorecerse desde el propio planeamiento —sin perjuicio de los instrumentos de desarrollo, gestión y ejecución que resulten precisos— mediante el reconocimiento desde la propia normativa de la compatibilidad de tal uso. En particular en suelos dotacionales, siempre que se cumplan el conjunto de estándares urbanísticos necesarios que garanticen su adecuación.

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

Sobre el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana el Gobierno redactó un proyecto de reforma que respondía, entre otros motivos, a la voluntad de positivizar la doctrina jurisprudencial más reciente en materia de invalidez de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. De conformidad con ella, es admisible ya 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 cualquier vicio, incluso de carácter no sustancial, podía determinar la nulidad radical del plan en su integridad, al concebirse un instrumento jurídico de carácter normativo o equivalente al mismo.

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, al ser retirado por el Gobierno ante la ausencia de suficientes apoyos parlamentarios, 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 la actualidad, conforme a la doctrina jurisprudencial, la subsistencia por invalidez del instrumento exigiría concretar las causas de la nulidad de pleno derecho, y qué concretos aspectos de un plan afectan, para poder permitir la subsistencia de aquellos que no adolezcan de ese vicio.

Así, lo indica el Tribunal Supremo:

> Expuesto lo anterior, y con carácter general y en abstracto, puede contestarse a la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia lo siguiente: Nada impide, atendida la vigente normativa y la jurisprudencia de esta Sala, concretar la nulidad de pleno derecho del artículo 62.2 Ley 30/92, (hoy 47.2 Ley 39/2015), en relación a un procedimiento de actuación urbanística, a las precisas determinaciones afectadas del vicio de nulidad de pleno derecho, y quedando a salvo aquellas determinaciones concretas del planeamiento que carezcan de las características de infracción relevante de nulidad, y sea posible su existencia escindida de las determinaciones nulas de pleno derecho[133].

A pesar de ello, 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.

La ausencia de esta reforma normativa mantiene una situación 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

[133] STS 318/2020, de 4 de marzo. ECLI:ES:TS:2020:744.

legislativa que permita armonizar la legalidad urbanística con la estabilidad de los instrumentos de ordenación.

El impulso de la ejecución del planeamiento

Por otra parte, los instrumentos jurídicos y herramientas para el desarrollo de planificación y ejecución urbanística en no pocas ocasiones no se desarrollan en muchas ciudades en los plazos previstos, pese a la obligación municipal de impulsar ambas cosas.

En las quejas que recibe el Defensor del Pueblo 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.

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 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.

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 y no solo en el Defensor del Pueblo, sino en el conjunto de las defensorías, como se puso de manifiesto en las Jornadas de coordinación celebradas en octubre de 2026 en la Isla de La Palma.

Como acontece con la tramitación de los instrumentos de planeamiento, se demanda habitualmente 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

Ahora bien, como anteriormente se ha indicado, no puede perderse de vista que el sentido de los anteriores controles es la protección del interés general en presencia cuando se llevan a cabo actos de ejecución urbanística. Por eso, prescindir de esos controles, o incluso encomendarlos sin más a entidades colaboradoras, reconociendo su validez jurídica directa, insertándolos sin más en los procedimientos administrativos de licencias o autorizaciones, puede hacer peligrar la protección del bien jurídico que representa el interés general, en particular si la Administración se desentiende por completo de su contenido. Esta estructura procedimental puede suponer una renuncia al ejercicio de las potestades administrativas que la fiscalización previa comprende, y, por ello, de la propia función pública urbanística.

Por ejemplo, en la Comunidad de Madrid que, como anteriormente se ha visto, contempla la compatibilidad de usos para viviendas protegidas con suelo calificado no solo para dotaciones públicas, sino terciario oficinal y turístico, sin necesidad de alteración del planeamiento y directamente en el procedimiento de licencias. Pues bien, ha sido incorporada a la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, todo un régimen de colaboración público-privada, no solo en la tramitación de procedimientos de intervención urbanística, sino también de colaboración en las funciones de inspección urbanística.

Así, el artículo 166.1 de dicha ley establece lo siguiente:

> 1. Las entidades privadas colaboradoras urbanísticas podrán colaborar con los ayuntamientos en el ejercicio de las siguientes funciones, con independencia del uso urbanístico:
>
> a) De comprobación, intervención o control en el procedimiento de tramitación de licencias y declaraciones responsables urbanísticas, a instancia del ciudadano, mediante la emisión de actas de comprobación y certificados de conformidad de licencias y declaraciones responsables urbanísticas.
>
> b) De verificación e inspección de actos de uso del suelo o subsuelo y edificación, a instancia del respectivo ayuntamiento o, en su caso, de la Comunidad de Madrid o de las entidades de derecho público de ella dependientes, mediante la emisión de informes.

En Canarias 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 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 (artículo 9 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio); Castilla-La Mancha (artículo 202 a 216 del 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 (artículo 188.3.bis del texto refundido de la Ley de Urbanismo, aprobado por Decreto-Legislativo 1/2010, de 3 de agosto); Galicia (artículo 146.bis de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia); Illes Balears (artículo 158.bis a 158.sexdecies de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo); Madrid (artículo 164 a 167.duodecis de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo), y Valencia (artículo 239 y DF 4.ª del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio).

Sin perjuicio de la necesidad de garantizar la autonomía municipal, para que los ayuntamientos dispongan la utilización de esas figuras, esta institución considera imprescindible garantizar que las entidades de ese tipo son meras colaboradoras en los procedimientos en que se emplean y, por tanto, que las Administraciones públicas son las auténticas titulares de las potestades administrativas que se ejerzan, de tal modo que no puedan ser ejercidas *de facto* por aquellas.

Esta forma de tramitación no es admisible a juicio del Defensor del Pueblo pues los derechos de los promotores no son los únicos a preservar. Resulta del todo necesario respetar los derechos de terceros en la tramitación de los procedimientos de licencias urbanísticas.

4 LAS AYUDAS AL DISFRUTE Y MANTENIMIENTO DE LA VIVIENDA

Las ayudas al pago del alquiler contribuyen a aliviar parte del esfuerzo económico que para los beneficiarios supone el disfrute y mantenimiento de una vivienda. Pese a que, en ocasiones, son criticadas por su presunta contribución al incremento de los precios de los arrendamientos, ese efecto no está claramente demostrado, y sin embargo sí lo está que pueden paliar de manera relevante el sobreesfuerzo para el pago del alquiler que enfrentan hoy en día muchos hogares. Por otro lado, las ayudas dirigidas a la rehabilitación y conservación de la vivienda ayudan al mantenimiento de esta en condiciones adecuadas. Por tanto, ambas medidas contribuyen a la eficacia del derecho de acceso a un bien tan vital.

Como fue analizado en las Jornadas de Coordinación de las Defensorías del Pueblo celebradas en octubre de 2026 en la Isla de La Palma, las ayudas al pago del alquiler y las dirigidas a la rehabilitación y conservación de la vivienda, 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 en 2008.

Esta coyuntura obligó a reorientar los planes estatales de vivienda hacia ambos objetivos, reduciendo las medidas de fomento y ayuda a la compra de vivienda protegida. Una tendencia que se reflejó en el Plan Estatal de Vivienda 2013-2016, que, sin embargo, quedó limitado por la insuficiencia presupuestaria. También entonces fueron determinantes las ayudas a la rehabilitación, contribuyendo a mantener en adecuado estado de conservación y habitabilidad las viviendas, así como a renovarlas.

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 a la covid-19, consolidó el giro con dos ejes centrales, el alquiler asequible y la rehabilitación con regeneración urbana y eficiencia energética.

Por su parte, el Plan Estatal de Vivienda 2022-2025 incluyó los siguientes programas: los específicos de ayuda para las víctimas de violencia de género; los destinados a las personas objeto de desahucio de su vivienda habitual; a las personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables; programas de ayuda a las personas arrendatarias en situación de vulnerabilidad sobrevenida; programas de ayuda a las personas jóvenes y para contribuir al reto demográfico; programas de fomento de viviendas para personas mayores o personas con discapacidad; programas de fomento de alojamientos temporales, de modelos *cohousing*, de viviendas intergeneracionales y modalidades similares; programas de puesta a disposición de viviendas de la Sareb y

de entidades públicas para su alquiler, como vivienda asequible o social por las comunidades autónomas y ayuntamientos de viviendas, y programas de ayuda para el pago del seguro de protección de la renta arrendaticia.

Puede así concluirse, que en estos trece años, las políticas de fomento de los planes estatales de vivienda parecen haberse reorientado hacia objetivos de corte más social, aproximándose a las políticas de vivienda desarrolladas en Europa, en el marco del servicio de interés general.

En este contexto, las actuaciones llevadas a cabo por el Defensor del Pueblo en relación con el Bono Alquiler Joven, previsto en el Plan Estatal de Vivienda 2022-2025, revelaron que en varias comunidades autónomas numerosas solicitudes quedaron sin resolverse en el plazo máximo previsto para ello (de tres a seis meses, dependiendo de la comunidad autónoma). Los expedientes no aparecían en ningún listado de los publicados, a pesar de que los solicitantes cumplían todos los requisitos exigidos en la convocatoria. 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 ni notificación al respecto.

Las consejerías competentes explicaron que las personas afectadas no habían resultado beneficiarias de la ayuda por el agotamiento del crédito disponible asignado a la convocatoria, y que no habían recibido una resolución expresa en ese sentido debido al volumen y complejidad de los expedientes.

Pese a que las consejerías competentes están obligadas a dictar y notificar resolución expresa y motivada, en tiempo y forma, y a acomodar su actuación administrativa a los principios de eficacia, economía y celeridad, el retraso en la tramitación de las ayudas fue notable en Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla y León, Galicia, Madrid, Murcia y Valencia.

Precisamente, la cantidad elevada de solicitudes del Bono de Alquiler Joven que, cumpliendo los requisitos, quedaron desestimadas debido al agotamiento del crédito disponible, lleva a concluir que los recursos destinados a las ayudas al alquiler dirigidos a este colectivo no son suficientes para cubrir las necesidades reales. Las bases de las convocatorias de estas ayudas prevén la posibilidad de que, ante tal eventualidad, se acuerde un aumento de las partidas presupuestarias asignadas, pero no es frecuente que tal ampliación se produzca.

Finalmente, la tramitación de las quejas recibidas por el Defensor de Pueblo muestra que puede darse una falta de correspondencia, en algunas grandes ciudades, entre los precios reales de los alquileres y los requisitos relativos a los límites máximos de las

rentas de alquiler que se exigen para poder solicitar el Bono de Alquiler Joven, lo que puede provocar que se excluyan miles de solicitudes, por sobrepasar dichos máximos.

En el Plan de Vivienda Estatal 2026-2030 se han aumentado los límites máximos con respecto al anterior plan y se permite a las administraciones autonómicas establecer excepciones y aumentarlos aún más en casos como el descrito. Por ello, en las mencionadas Jornadas de Coordinación de la Isla de La Palma, las Defensorías del Pueblo instaron a las Administraciones públicas a que explorasen esta habilitación con el fin de 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 una vivienda.

Otro importante problema se produce cuando lo que se demora no es el reconocimiento de las ayudas, sino su abono a las personas beneficiarias. Cuando esto se produce, las administraciones lo intentan justificar en el aumento de la carga de trabajo que estas ayudas suponen para su fiscalización por los órganos de intervención.

Ocasionalmente en la tramitación de las quejas, el Defensor de Pueblo también 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 como desestimatorio.

Las demoras en la resolución de las solicitudes y los recursos, y en su abono, se extienden y detectan también en la gestión de otras ayudas destinadas a financiar el alquiler en otros programas del plan estatal que se convocan y gestionan por las administraciones autonómicas, así como en la tramitación de las ayudas dirigidas al fomento de las actuaciones de rehabilitación, conservación y mejora de la eficiencia energética de las viviendas. La resolución de los recursos interpuestos frente a la denegación o desestimación de ambos tipos de ayudas implica también plazos muy dilatados que exceden de los previstos reglamentariamente. Por último, se observa, con frecuencia, que las consejerías autonómicas competentes tampoco dotan a las plataformas web de los recursos técnicos suficientes para que el registro de solicitudes pueda desarrollarse sin incidencias ni interrupciones.

Cuando estas demoras se producen en las convocatorias de ayudas al alquiler a personas en situación de vulnerabilidad (así como a víctimas de violencia de género, a personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, a personas sin hogar, que no disponen de recursos propios para asumir los gastos de la vivienda hasta tanto se resuelva la solicitud presentada), puede provocar que pierdan el recurso residencial que hubieran solicitado.

En síntesis, el fomento del acceso y mantenimiento de la vivienda en régimen de alquiler, dada la dificultad que supone para muchos ciudadanos enfrentar el gasto ordinario que este implica, y en particular para grupos como el de los jóvenes, o colectivos en situación de vulnerabilidad, exige una gestión rápida y eficaz de las ayudas dirigidas a tal fin, que permita resolver dentro de los plazos establecidos todas las solicitudes presentadas.

El Defensor del Pueblo debe insistir en que las leyes reguladoras del procedimiento administrativo y el derecho de la ciudadanía a una buena administración exigen a las Administraciones públicas competentes que resuelvan de manera expresa y motivada, y en plazo previsto, tanto las solicitudes de ayudas presentadas como los recursos interpuestos frente a las resoluciones dictadas.

Por ello, a juicio del Defensor del Pueblo, las administraciones autonómicas deberían actuar con previsión y evaluar la repercusión que la convocatoria de subvención puede tener y el consecuente volumen de solicitudes que va a implicar, así como la incidencia que puede ocasionar en la gestión ordinaria administrativa, con el fin de dotar a los departamentos afectados de los medios personales y materiales que resulten precisos. De lo contrario, la acción administrativa orientada a fomentar a través de ayudas el disfrute y mantenimiento de la vivienda —especialmente para quienes se encuentran en peor situación económica— pierde en gran medida su finalidad.

La conclusión que se desprende de todo lo expuesto es clara: las ayudas vinculadas a la vivienda requieren una gestión ágil, eficaz, garantista y jurídicamente muy afinada, porque de ellas depende en muchos casos la permanencia efectiva en la vivienda.

5 LAS ZONAS DE MERCADO RESIDENCIAL TENSIONADO

Régimen general

En sus artículos 18 y 19 la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda establece el régimen de declaración de las zonas de mercado tensionado, una de las medidas de la ley que más polémica ha suscitado, por la intervención directa que supone en la formación de los precios de los arrendamientos allí donde se declara. Además, el Real Decreto-ley 26/2026, de 29 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes para la protección de la función social de la vivienda y la ampliación de la oferta de vivienda asequible, ya decaído, contenía también medidas específicas respecto a los alquileres en zonas de mercado residencial tensionado, con el objetivo de reforzar la contención de precios, tanto en relación con los nuevos contratos que se consignaran como en lo relativo a su actualización.

Ante la insuficiente oferta de vivienda asequible, esta declaración en las zonas que reúnan los requisitos fijados en la mencionada ley, en función de la carga media del coste de la hipoteca o del alquiler más gastos y suministros, propone garantizar la estabilidad de precios en niveles razonables.

Con independencia de los criterios que para su declaración por la Administración competente en materia de vivienda exija la declaración como zona de mercado tensionado, el artículo 18.3 la dicha ley establece dos circunstancias que pueden motivarla:

c) 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;

d) 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.

La primera y más novedosa medida de la declaración de zona de mercado tensionado es la limitación de la renta arrendaticia. La disposición final primera, apartado tres, de la Ley por el derecho a la vivienda añade dos nuevos apartados al artículo 17

de la Ley de Arrendamientos Urbanos, el 6 y 7, que introducen dos mecanismos de contención de precios para los nuevos contratos de arrendamiento de inmuebles, siempre que se ubiquen en una zona declarada como de mercado residencial tensionado y que se celebren durante el período de vigencia de tal declaración —regulada en el artículo 18 de la Ley 12/2023. Estos mecanismos son distintos en función de que el arrendador sea un pequeño o un gran tenedor de vivienda.

Así, en caso de pequeños tenedores de vivienda, el apartado 6 establece que en los contratos de arrendamiento de vivienda «la renta pactada al inicio del nuevo contrato no podrá exceder de la última renta de contrato de arrendamiento de vivienda habitual que hubiese estado vigente en los últimos cinco años en la misma vivienda, una vez aplicada la cláusula de actualización anual de la renta del contrato anterior, sin que se puedan fijar nuevas condiciones que establezcan la repercusión al arrendatario de cuotas o gastos que no estuviesen recogidas en el contrato anterior».

La regla anterior permite una serie de excepciones en las que la renta podrá incrementarse en un máximo del 10 % si se acredita alguno de los siguientes supuestos:

e) Cuando la vivienda hubiera sido objeto de una actuación de rehabilitación, según el artículo 41 del Reglamento del IRPF, finalizada en los dos años anteriores a la fecha de la celebración del nuevo contrato de arrendamiento.

f) Cuando en los dos años anteriores a la fecha de la celebración del nuevo contrato de arrendamiento se hubieran finalizado actuaciones de rehabilitación o mejora de la vivienda en la que se haya acreditado un ahorro de energía primaria no renovable del 30 %, a través de sendos certificados de eficiencia energética de la vivienda; uno posterior a la actuación y otro anterior que se hubiese registrado como máximo dos años antes de la fecha de la referida actuación.

g) Cuando en los dos años anteriores a la fecha de la celebración del nuevo contrato de arrendamiento se hubieran finalizado actuaciones de mejora de la accesibilidad, debidamente acreditadas.

h) Cuando el contrato de arrendamiento se firme por un período de diez o más años, o bien, se establezca un derecho de prórroga al que pueda acogerse voluntariamente el arrendatario, que le permita de manera potestativa prorrogar el contrato en los mismos términos y condiciones durante un período de diez o más años.

En caso de que el arrendador sea un gran tenedor de vivienda —según la definición del artículo 3 k) de la Ley por el derecho a la vivienda— el apartado 7 establece que «la renta pactada al inicio del nuevo contrato no podrá exceder del límite máximo del precio

aplicable conforme al sistema de índices de precios de referencia atendiendo a las condiciones y características de la vivienda arrendada y del edificio en que se ubique, pudiendo desarrollarse reglamentariamente las bases metodológicas de dicho sistema y los protocolos de colaboración e intercambio de datos con los sistemas de información estatales y autonómicos de aplicación».

La misma limitación rige para los contratos de arrendamiento de vivienda de pequeños tenedores en los que el inmueble no hubiese sido objeto de ningún contrato de arrendamiento de vivienda en los últimos cinco años, siempre que se haya justificado dicha aplicación en la declaración de la zona de mercado residencial tensionado.

Debe tenerse en cuenta que, en virtud de la disposición final primera, apartado seis, de la Ley por el derecho a la vivienda, esta limitación no se aplicará hasta que se encuentre aprobado el referido sistema de índices de precios de referencia, mediante resolución del departamento ministerial competente en materia de vivienda y por ámbitos territoriales, de acuerdo con su disposición adicional primera y considerando las bases de datos, sistemas y metodologías desarrolladas por las distintas comunidades autónomas y asegurando, en todo caso, la coordinación técnica.

A esos efectos, la disposición adicional primera de la ley indica lo siguiente:

> 1. Para el desarrollo de lo previsto en esta ley, se conformará una base de datos de contratos de arrendamiento de vivienda, a partir de la información contenida en los actuales registros autonómicos de fianzas de las comunidades autónomas, en el Registro de la Propiedad y otras fuentes de información de ámbito estatal, autonómico o local, con el objeto de incrementar la información disponible para el desarrollo del Sistema de índices de referencia del precio del alquiler de vivienda establecido en la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler.
>
> 2. Se promoverán los mecanismos de colaboración con las comunidades autónomas y otros organismos e instituciones, para disponer de la información veraz sobre los contratos de arrendamiento de vivienda vigentes, a través de los datos recogidos en los distintos registros autonómicos y estatales, con el objeto de realizar un adecuado seguimiento del conjunto de medidas incluidas en esta ley y determinar el progreso en el cumplimiento de los objetivos de incrementar la oferta de vivienda en alquiler a precios asequibles.
>
> 3. A la entrada en vigor de la ley se iniciará un proceso específico de colaboración entre el Departamento Ministerial competente en materia de vivienda y las comunidades autónomas que hayan desarrollado sistemas de referencia del precio del alquiler en sus respectivos ámbitos territoriales para asegurar la colaboración entre sistemas, la atención a las especificidades territoriales que deban tenerse en cuenta, así como el establecimiento de plazos para agilizar su aplicación efectiva.

Finalmente, al analizar el impacto de la nueva medida no hay que olvidar que los dos mecanismos de contención de la renta arrendaticia para los nuevos contratos de arrendamiento se circunscriben únicamente a las zonas que se declaren de mercado residencial tensionado y durante la vigencia de estas.

La declaración de zona de mercado tensionado conlleva también, durante un plazo de 3 años prorrogable anualmente, siguiendo el mismo procedimiento: i) la aprobación de un plan específico que contenga las medidas necesarias para la corrección de los desequilibrios evidenciados en su declaración, así como su calendario de desarrollo; ii) la colaboración de los grandes tenedores de vivienda en la zona declarada, proporcionando información relativa al uso y destino de las viviendas de su titularidad en dicha zona; iii) la sujeción del precio de los alquileres de grandes tenedores y de viviendas que no hubiesen estado arrendadas como vivienda habitual en los últimos cinco años, a un precio máximo aplicable conforme al sistema de índices de precios de referencia; iv) la posible prórroga extraordinaria anual de los alquileres, y por un período máximo de tres años, en los mismos términos y condiciones del contrato en vigor y la limitación de los nuevos contratos de arrendamiento de viviendas a la renta del contrato anterior, aplicada la cláusula de actualización anual de la renta del contrato anterior.

Además, en lo relativo a las cesiones de suelo con cargo al aprovechamiento lucrativo de los propietarios (artículo 18.1.b) del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana) conlleva la obligatoria afectación a viviendas sociales o dotacionales de los terrenos, obligación que «no podrá sustituirse por ningún otro uso público o de interés social ni por otras formas de cumplimiento del deber, salvo que se acredite la necesidad de destinarlo a otros usos de interés social», limitando de ese modo el destino posible de los patrimonios públicos del suelo (artículo 15 de la Ley por el derecho a la vivienda).

La declaración de zona tensionada implica también, en defecto de previsión específica por la Administración competente, incrementar en el municipio afectado el parque de vivienda social hasta alcanzar el 20 por ciento de vivienda destinada a políticas sociales (disposición transitoria segunda).

Por otro lado, a los propietarios de vivienda que la alquilen por primera vez tras la declaración de la zona, a inquilinos con edad comprendida entre los 18 y 35 años, se ven beneficiados de una bonificación fiscal en el IRPF (disposición final segunda).

Para que sea posible la declaración, la Ley por el derecho a la vivienda establece algunas reglas dirigidas a motivarla sólidamente (artículo 18.2): i) un procedimiento preparatorio dirigido a la obtención de información relacionada con la situación del mercado residencial en la zona; ii) dicho procedimiento deberá disponer de un trámite

de información en el que deberá ponerse a disposición pública la información sobre la que se basa tal declaración; iii) una resolución final, que contenga las deficiencias o insuficiencias del mercado de vivienda en la zona, en cualquiera de sus modalidades, para atender adecuadamente la demanda de vivienda habitual y, en todo caso, a precio razonable según la situación socioeconómica de la población residente y las dinámicas demográficas, así como las particularidades y características de cada ámbito territorial; iv) la elaboración de una memoria en la que se justifique la concurrencia de las circunstancias antedichas que pueden motivar la declaración, previstas en el artículo 18.3.

Como se observa, se trata de una medida cuyas exigencias y consecuencias están perfiladas meridianamente en la ley.

El Tribunal Constitucional se pronunció únicamente respecto a su constitucionalidad competencial, descartando su nulidad salvo en lo relativo a las concretas obligaciones de suministro de información de los grandes tenedores de vivienda, en los siguientes términos:

> El legislador estatal construye sobre las zonas de mercado residencial tensionado, entendidas en el sentido del art. 18.1 de la Ley, gran parte de su opción legislativa para la protección del derecho a la vivienda que le compete y resulta, en consecuencia, incardinable dentro de la competencia del art. 149.1.1 CE, y de las otras que en cada caso respalden las medidas concretas que de la declaración de la zona dependen, que diseñe un procedimiento con criterios de identificación sustantivos concretos y pautas procedimentales comunes (también *ex art*. 149.1.18 CE, de conformidad con lo dispuesto en la STC 55/2018, de 24 de mayo, por todas), que admiten desarrollo ulterior por parte de las comunidades autónomas y que estas son libres de aplicar o no. Con ello no sufre el carácter vinculante que nuestra doctrina exige en el ejercicio del art. 149.1.1 CE, pues la Ley 12/2023 establece un régimen jurídico indisponible en caso de ser activado. El Estado incide sobre los derechos y deberes constitucionales desde la concreta perspectiva de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales y será luego el legislador autonómico el que, respetando tales condiciones básicas, establezca en cada caso como corresponda los detalles de su régimen jurídico [STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 a)[134].

Posteriormente, en relación con su concreto régimen y fundamentación del régimen de zonas tensionadas, y en particular respecto a la limitación de las rentas arrendaticias, el Tribunal Constitucional la consideró plenamente ajustada a la Constitución, concluyendo en su Fundamento Jurídico 5:

[134] STC 79/2024, de 21 de mayo.

e) Pues bien, desde la perspectiva del respeto al contenido esencial del derecho de propiedad, la limitación de rentas que introduce la disposición final cuestionada, no cabe duda, supone una afectación del derecho de propiedad, concretamente de la utilidad económica del bien –en este caso inmueble– que se arrienda. Pero la medida afecta de forma muy tangencial al derecho de propiedad sobre la vivienda, teniendo en cuenta su ámbito de aplicación territorial y temporal, y que el límite de renta que se impone está apegado al valor de mercado. Estamos ante una limitación que en modo alguno cercena o hace irreconocible el derecho.

Cabe reseñar que, en lo que a la limitación de rentas de alquiler se refiere, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos recuerda que el control a través de este tipo de medidas entra dentro de una esfera que permite un amplio margen de apreciación al Estado, y su aplicación, a menudo, puede ser causa de reducciones significativas en la cantidad de renta a cobrar, aunque no pueden producirse resultados manifiestamente irrazonables (SSTEDH de 15 de septiembre de 2009, asunto Amato Gauci c. Malta, § 62, y de 30 de julio de 2015, asunto Zammit y Attard Cassar c. Malta, § 62). Ese canon se respeta aquí, estando la regulación española que se enjuicia, como ha quedado expuesto, muy lejos de la que resultó censurada en las SSTEDH de 19 de junio de 2006, asunto Hutten-Czapska c. Polonia, § 225, o de 28 de enero de 2014, asunto Bittó y otros c. Eslovaquia, § 115.

Lo que se les impide a los propietarios afectados es exigir rentas por encima de ciertos límites, que se fijan en atención a la realidad de cada mercado de vivienda, debiendo tenerse en cuenta que la especulación sobre la misma no está protegida por el art. 33 CE y además es contraria al art. 47 CE, existiendo un mandato constitucional dirigido a los poderes públicos para su evitación (por todas, STC 141/2014).

f) Consecuencia de todo ello es que debe descartarse la queja de inconstitucionalidad dirigida por los recurrentes contra el art. 17.7 LAU, introducido por la disposición final primera apartado 3 de la Ley 12/2023. Por la ubicación de la vivienda y durante un tiempo limitado, en atención bien a las condiciones del propietario y su capacidad de influencia en el mercado, o bien a la no existencia de alquileres recientes que tomar como referencia, se aplica una limitación de precios en la renta que no puede considerarse injustificada ni excesivamente gravosa y por lo tanto no vulnera el art. 33 CE.

Es una medida que busca promover la accesibilidad de vivienda residencial, en lo que a las denominadas zonas de mercado residencial tensionado se refiere, con sus peculiaridades espaciales y temporales, con el objetivo de atender adecuadamente la demanda de vivienda habitacional en alquiler a un precio razonable. En cuanto al medio empleado, lo que la norma sometida a nuestro control de constitucionalidad impone es una modulación de la renta libremente pactada al inicio del contrato de arrendamiento de vivienda, no pudiendo aquella exceder del límite máximo que resulte de la aplicación de un sistema de índices de precios de referencia que atiende a la localización y características de la vivienda objeto de arrendamiento. Lo que se ve afectado es una expectativa de beneficio económico que no conforma el contenido

> esencial del derecho de propiedad y existe una relación razonable o equilibrio justo entre los medios empleados y la finalidad pretendida, sometiendo a los propietarios de viviendas previstos en los dos párrafos del art. 17.7 LAU a una carga que no puede ser considerada desproporcionada o excesiva[135].

Evaluación de la aplicación de una herramienta disponible

La declaración de zona de mercado tensionado es, a juicio del Defensor del Pueblo, una medida cuya aplicación debe ser al menos estudiada por las Administraciones públicas competentes para afrontar, de forma temporal y como una solución excepcional, la falta de inversión en viviendas dignas, sostenibles y asequibles, que no han permitido dar respuestas eficaces y asequibles a las necesidades de vivienda de la población.

Sin embargo, hasta el momento pocas Administraciones públicas optaron por aplicar la medida, sin mayor explicación de la razón, al menos en los informes remitidos al Defensor del Pueblo (Comunidad de Madrid, Ayuntamiento de Madrid, Comunitat Valenciana), o incluso reconociendo que sí concurren las condiciones justificativas para hacerlo (Junta de Andalucía, Ayuntamiento de Málaga).

Otras Administraciones públicas, en sus informes, explicaron que carecen de información sobre el cumplimiento de las condiciones para la declaración (Ayuntamiento de Murcia y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla). Algunas otras señalaron por qué deciden no hacerlo, entre las cuales se encuentra la Administración autonómica de Castilla y León, en cuya información remitida al Defensor del Pueblo alegó lo siguiente:

> El precio medio de venta y alquiler de vivienda en Castilla y León es significativamente más bajo que la media nacional y que el de CCAA con políticas más intervencionistas, y la subida en el último año ha sido más contenida. Así, el precio medio de venta a noviembre de 2025 es de 1.259 €/m² en Castilla y León, frente a los 2.680 €/m² de Cataluña o los 2.555 €/m² de media nacional, según informes de los portales inmobiliarios. Asimismo, conforme a datos del Instituto Nacional de Estadística, la subida de precios de venta desde 2015 es en Castilla y León de un 57,42 %, frente al 85,88 % de Cataluña y al 78,18 % de la media nacional.
>
> Asimismo, también el precio medio del alquiler es significativamente más bajo en Castilla y León que en otras CCAA, de 9 €/m² según informes de los portales inmobiliarios, frente a los 19,1 €/m² de Cataluña o los 14,5 €/m² de la media nacional.
>
> La política de vivienda de la Junta de Castilla y León, basada en fomentar el incremento de la oferta existente y en ayudas directas a las familias para el pago del alquiler o para la adquisición de la vivienda ha demostrado ser más eficaz que la implementada en otras comunidades autónomas (especialmente

[135] STC 26/2025, de 29 de enero.

> las que han implementado las zonas de mercado residencial tensionado, donde se observa una fuerte caída de la oferta). Por este motivo, esta Administración descarta impulsar la declaración de zonas de mercado residencial tensionado[136].

Sin embargo, dicha comunidad autónoma no detallaba en esta respuesta las variables anteriores en relación con sus ciudades más pobladas, como sí efectuó, por ejemplo, la Junta de Extremadura.

En este sentido, hay algunas Administraciones públicas que indicaban que no se cumplen las condiciones para declararla (administraciones autonómicas de Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, o la propia de Castilla y León).

Así, por ejemplo, la Administración autonómica de Cantabria explicó que, pese a no existir informes oficiales al respecto, los datos públicos disponibles señalan que no se cumplen las condiciones para hacerlo:

> Un análisis publicado en julio de 2024, basado en datos de mercado recopilados por portales inmobiliarios y difundido por Ifomo Noticias («Alquilar una vivienda en Cantabria requiere el 27 % de los ingresos medios de un hogar y comprarla el 17 %», Ifomo.es, 23/7/2024), estima que la compra de una vivienda en Cantabria exige aproximadamente un 17 % de los ingresos medios familiares, mientras que el alquiler supone en torno al 27 %. Ambos valores se sitúan por debajo del umbral del 30 % utilizado habitualmente para identificar situaciones de sobreesfuerzo económico.
>
> Por otra parte, un informe difundido por UGT Juventud Cantabria (publicado el 11 de agosto de 2025) señala que determinados colectivos específicos, como los jóvenes con salarios bajos, pueden afrontar cargas muy superiores al 30 % de sus ingresos. Sin embargo, estos datos no corresponden a zonas geográficas concretas, sino a perfiles sociales determinados y, por tanto, no pueden ser considerados base suficiente para declarar áreas tensionadas conforme al marco legal vigente.
>
> En consecuencia, esta consejería debe indicar que no se dispone en este momento de estudios que acrediten la existencia de zonas de Cantabria en las que, de forma generalizada y promedio, el coste de la vivienda supere el 30 % de los ingresos medios de los hogares[137].

Alguna Administración pública trató de motivar su negativa a aplicar la medida sobre la base de información de la literatura científica (el Ayuntamiento de Málaga), o la opinión

[136] Informe de 26 de enero de 2026, de la Secretaría General de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León (se puede consultar este documento en el anexo digital del presente informe).

[137] Informe de 25 de marzo de 2026, de la Conselleria de Fomento, Vivienda y Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno de Cantabria (se puede consultar el documento en el anexo digital del presente informe).

solicitada a expertos. En este segundo caso se encuentra el Gobierno de las Islas Baleares, que explicó que había encargado un estudio a la Universidad de Cantabria, sobre el impacto y efecto que tendría en las Islas Baleares la aplicación de las medidas previstas en los artículos 18 y 19 de la Ley por el derecho a la vivienda. Dicho estudio concluye que «la razón principal para no recomendar la aplicación de las medidas previstas en la ley estatal en zonas tensionadas es fundamentalmente por la contracción de la oferta de vivienda para el alquiler y porque no evita la subida de los precios de los alquileres, al menos a la vista de la experiencia en Cataluña»[138].

Por su parte, el Gobierno de Canarias informó de la reciente incorporación a su normativa de la regulación de las zonas de mercado tensionado (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, que en su disposición final segunda modifica el Decreto-ley 1/2024, de 19 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda), indicando que no constan peticiones tras la aprobación de la normativa, pese a que en la información proporcionada por la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria constaba que sí había realizado previamente dicha petición[139].

Según los datos del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana públicamente disponibles, hasta la fecha han sido formalmente declaradas zonas tensionadas varios

[138] Informe de 23 de julio de 2026, de la Conselleria d´Habitatge, Territori i Mobilitat del Govern de les Illes Balears (se puede consultar este documento en el anexo digital del presente informe).

[139] La ciudad informó de que, «con fecha de 10 de mayo de 2024, se solicita al Gobierno de Canarias la declaración del municipio como Zona de Mercado Residencial Tensionado, previa propuesta de la Alcaldía que resultó aprobado en el Pleno del Ayuntamiento. A falta de respuesta al requerimiento anterior y con fecha de 4 de noviembre de 2025, se reitera la solicitud al Gobierno de Canarias de la declaración del municipio como Zona de Mercado Residencial Tensionado, previa propuesta de la Alcaldía que resultó aprobado en el Pleno del Ayuntamiento, acompañándose de la documentación establecida a estos efectos». Informe del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria de marzo de 2026 (se puede consultar este documento en el anexo digital del presente informe).

municipios de Cataluña[140], Navarra[141], País Vasco[142] y la ciudad de A Coruña. Además, según la información proporcionada a esta institución, están en vías de hacerlo Asturias respecto a seis municipios y lo ha solicitado el municipio de Las Palmas de Gran Canaria.

[140] Aiguafreda, Albinyana, Alcanar, Alcarràs, Alcover, l'Aldea, Almacelles, Alpicat, Altafulla, l'Ametlla de Mar, L'Ametlla del Vallès, l'Ampolla, Anglès, l'Arboç, Arbúcies, Artés, Artesa de Segre, Bagà, Begues, Begur, Bellpuig, Bellver de Cerdanya, Besalú, Bigues i Riells del Fai, la Bisbal del Penedès, les Borges Blanques, Breda, Cadaqués, Calaf, Calafell, Caldes de Malavella, Calonge i Sant Antoni, Canyelles, Cassà de la Selva, Castellet i la Gornal, Castellgalí, Castelló d'Empúries, Castell d'Aro, Platja d'Aro i S'Agaró, Castellterçol, Celrà, Centelles, Creixell, Cunit, Deltebre, Dosrius, l'Escala, l'Esquirol, Folgueroles, Fornells de la Selva, Gelida, Gironella, Hostalric, Linyola, Llançà, Lliçà d'Amunt, Lliçà de Vall, Maçanet de la Selva, Masquefa, Moià, Monistrol de Montserrat, Montblanc, Montbrió del Camp, Mont-roig del Camp, Móra d'Ebre, el Morell, Navàs, Òdena, Olèrdola, Olesa de Bonesvalls, Olivella, Pallejà, la Palma de Cervelló, Pals, Peralada, Piera, la Pobla de Montornès, El Pont de Suert, Ponts, Prats de Lluçanès, Puig-reig, La Ràpita, Riells i Viabrea, Riudarenes, Riudoms, Roda de Berà, Roda de Ter, Roses, Sant Antoni de Vilamajor, Sant Cebrià de Vallalta, Sant Esteve de Palautordera, Sant Feliu de Codines, Sant Hipòlit de Voltregà, Sant Jaume dels Domenys, Sant Jaume d'Enveja, Sant Joan de Vilatorrada, Sant Julià de Ramis, Sant Llorenç d'Hortons, Sant Llorenç Savall, Sant Martí Sarroca, Sant Pere de Riudebitlles, Sant Pere de Torelló, Sant Pere de Vilamajor, Sant Pere Pescador, Sant Quirze de Besora, Santa Bàrbara, Santa Coloma de Queralt, Santa Cristina d'Aro, Santa Eulàlia de Ronçana, Santa Maria de Palautordera, Santa Oliva, Santpedor, la Selva del Camp, la Sénia, Sentmenat, Seva, Sils, Súria, Taradell, Torrelles de Foix, Torroella de Montgrí, Tossa de Mar, Ulldecona, Vacarisses, Vallgorguina, Vidreres, Vielha e Mijaran, Viladecavalls, Vilafant, Vilanova del Vallès, Vilobí d'Onyar, Vinyols i els Arcs; Abrera, Alella, Amposta, Arenys de Mar, Arenys de Munt, Argentona, Badalona, Badia del Vallès, Balaguer, Banyoles, Barberà del Vallès, Barcelona, Berga, la Bisbal d'Empordà, Blanes, Cabrera de Mar, Cabrils, Caldes de Montbui, Caldes d'Estrac, Calella, Calldetenes, Cambrils, Canet de Mar, la Canonja, Canovelles, Cardedeu, Castellar del Vallès, Castellbisbal, Castelldefels, Cerdanyola del Vallès, Cervelló, Cervera, Corbera de Llobregat, Cornellà de Llobregat, Cubelles, Esparreguera, Esplugues de Llobregat, Falset, Figueres, Les Franqueses del Vallès, la Garriga, Gavà, Girona, Granollers, Guissona, L'Hospitalet de Llobregat, Igualada, la Llagosta, Lleida, Llinars del Vallès, Lloret de Mar, Malgrat de Mar, Manlleu, Manresa, el Masnou, Matadepera, Mataró, Molins de Rei, Mollerussa, Mollet del Vallès, Montcada i Reixac, Montgat, Montmeló, Montornès del Vallès, Móra la Nova, Olesa de Montserrat, Olot, Palafolls, Palafrugell, Palamós, Palau-solità i Plegamans, El Papiol, Parets del Vallès, Pineda de Mar, Polinyà, Porqueres, el Prat de Llobregat, Premià de Dalt, Premià de Mar, Puigcerdà, Reus, Ripoll, Ripollet, La Roca del Vallès, Roquetes, Rubí, Sabadell, Salou, Salt, Sant Adrià de Besòs, Sant Andreu de Llavaneres, Sant Boi de Llobregat, Sant Celoni, Sant Climent de Llobregat, Sant Cugat del Vallès, Sant Esteve Sesrovires, Sant Feliu de Guíxols, Sant Feliu de Llobregat, Sant Fost de Campsentelles, Sant Fruitós de Bages, Sant Joan Despí, Sant Just Desvern, Sant Pere de Ribes, Sant Pol de Mar, Sant Quirze del Vallès, Sant Sadurní d'Anoia, Sant Vicenç de Montalt, Sant Vicenç dels Horts, Santa Coloma de Cervelló, Santa Coloma de Farners, Santa Coloma de Gramenet, Santa Margarida de Montbui, Santa Perpètua de Mogoda, Santa Susanna, Sarrià de Ter, la Seu d'Urgell, Sitges, Solsona, Sort, Tarragona, Tàrrega, Teià, Terrassa, Tiana, Tona, Torelló, Torredembarra, Torrelles de Llobregat, Tortosa, Tremp, Vallirana, Valls, el Vendrell, Vic, Viladecans, Vilafranca del Penedès, Vilanova del Camí, Vilanova i la Geltrú, Vilassar de Dalt, i Vilassar de Mar.

[141] Pamplona/Iruña, Tudela, Valle de Egüés/Eguesibar, Burlada/Burlata, Barañáin/Barañain, Zizur Mayor, Estella-Lizarra, Aranguren, Berriozar, Tafalla, Ansoáin/Antsoain, Villava/Atarrabia,

Por su claridad, se reproduce a continuación el cuadro remitido desde el País Vasco acerca del cumplimiento de las condiciones estipuladas en la Ley por el derecho a la vivienda para la declaración de zonas tensionadas, aunque no encuentren todas las ciudades que progresivamente han ido siendo destinatarias de dicha medida:

Territorio	Municipio	Criterio 1.1 Incremento de la renta en 5 años	Criterio 1.2 Incremento de los precios de compraventa en 5 años	Criterio 2 Esfuerzo en el pago de la renta
Araba/Álava	Vitoria-Gasteiz	**21,2 %**	**27,5 %**	**30,6 %**
Bizkaia	Balmaseda	16,5 %	**23,0 %**	28,1 %
	Basauri	15,7 %	15,4 %	**30,8 %**
	Berango	4,6 %	**24,8 %**	23,1 %
	Bermeo	**20,2 %**	0,0 %	24,9 %
	Bilbao	14,4 %	10,4 %	**30,6 %**
	Derio	**19,9 %**	0,0 %	28,0 %
	Elorrio	**21,0 %**	0,0 %	22,5 %
	Erandio	14,3 %	**22,6 %**	**31,8 %**
	Ermua	**20,6 %**	4,3 %	25,9 %
	Gorliz	6,2 %	**23,6 %**	26,1 %
	Lekeitio	19,1 %	**32,5 %**	25,1 %
	Portugalete	12,9 %	1,5 %	**30,1 %**
	Santurtzi	13,7 %	-1,3 %	**31,3 %**
	Sestao	11,3 %	13,2 %	**33,6 %**
	Sondika	**31,4 %**	0,0 %	21,6 %
	Sopela	12,6 %	**28,3 %**	25,8 %
	Urduliz	**19,6 %**	0,0 %	28,7 %
Gipuzkoa	Arrasate/Mondragón	**26,7 %**	**22,9 %**	25,2 %
	Azkoitia	16,2 %	**34,3 %**	22,4 %
	Bergara	**21,5 %**	8,9 %	21,4 %
	Deba	**21,4 %**	0,0 %	23,6 %
	Getaria	**21,2 %**	0,0 %	25,2 %
	Hondarribia	**19,7 %**	**30,5 %**	21,2 %
	Legazpi	17,4 %	**30,9 %**	23,6 %
	Oiartzun	16,5 %	**29,2 %**	24,7 %
	Oñati	17,2 %	**33,8 %**	20,1 %
	Orio	**25,7 %**	0,0 %	26,9 %
	Pasaia	17,6 %	**41,5 %**	**34,4 %**

.../...

Corella, Valle de Elorz/Elortzibar, Cintruénigo, Baztan, Altsasu/Alsasua, Huarte/Uharte, Berrioplano/Berriobeiti, San Adrián, Peralta/Azkoien.

142 Pasaia, Zestoa, Arrasate/Mondragón, Hernani, Lezo, Tolosa, Astigarraga, Bilbao, Usurbil, Vitoria/Gasteiz, Galdakao (Distrito 2), Donostia/San Sebastián, Lasarte/Oria, Zumaia, Irún, Errentería.

	Soraluze-Placencia de las Armas	**19,9 %**	0,0 %	25,5 %
	Tolosa	**20,0 %**	12,0 %	23,2 %
	Zarautz	16,3 %	**23,8 %**	27,5 %

Es cierto, no obstante, que este tipo de medidas es a su vez fuertemente criticado, por sus potenciales efectos sobre la oferta de vivienda disponible para alquiler[143].

Entre las Administraciones públicas consultadas por el Defensor del Pueblo, alguna realizó un concienzudo esfuerzo, basándose en la literatura científica, para explicar la ineficacia del régimen de zonas tensionadas, como es el caso del Ayuntamiento de Málaga, que incluso propone las siguientes alternativas: 1) actuar respecto al parque ya existente, para promover que salgan al mercado del alquiler y, además, de forma permanente viviendas que actualmente no lo hacen; 2) actuar sobre los suelos vacantes en suelo urbano, mediante incentivos a la producción de viviendas protegidas o asequibles, entre ellos el incremento del techo edificable y aumento de densidad de vivienda sin necesidad de aumento de dotaciones o trámites administrativos; 3) actuar en suelos y sectores de planeamiento pendientes de desarrollar, incorporando el destino residencial protegido en las declaración de interés autonómico o interés general, que activa un procedimiento de urgencia.

Esta institución no concibe como contradictorias las anteriores medidas con el régimen que aquí se expone, si bien alguna de ellas plantean algún inconveniente de partida, como es admitir que puede ofrecerse más vivienda en entornos menos adecuados y pensar que todo el suelo pendiente de desarrollar puede ser idóneo, sin mayor justificación, para la edificación de vivienda, por tanto al margen de consideraciones sobre su idoneidad y adecuación para que el derecho de acceso y disfrute a ella sea efectivo.

Por otro lado, dicha aseveración debe ser cuestionada a la luz de las cifras ofrecidas sobre la evolución de los precios en las zonas de mercado tensionado, en términos interanuales.

Haciendo un ejercicio de mera aproximación, consistente en consultar la evolución de los precios por metro cuadrado del alquiler en el portal Idealista, se obtienen los

[143] Ver Francisco Rodríguez Fernández, «Políticas de vivienda en Europa: efectos a largo plazo y lecciones para España», en *Cuadernos de Información Económica*, Funcas, núm. 311, marzo-abril 2026, y Javier Guridi García, «Demanda global, oferta rígida y gobernanza urbanística: claves estructurales de la tensión habitacional en España», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente,* núm. 385, abril-mayo 2026.

siguientes resultados específicos para los municipios de A Coruña, Barcelona, Bilbao, Madrid, Pamplona, Sevilla y Valencia.

A Coruña Resolución de 30 de mayo de 2025 de la Presidenta del Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo (BOE, 28 de julio de 2025)				
Mes	**Precio m²**	**Variación mensual**	**Variación trimestral**	**Variación anual**
Junio 2026	11,1 €/m²	- 0,9 %	- 1,5 %	+ 0,8 %
Mayo 2026	11,2 €/m²	+ 1,1 %	- 0,5 %	+ 2,5 %
Abril 2026	11,1 €/m²	- 1,7 %	- 0,9 %	+ 1,9 %
Marzo 2026	11,2 €/m²	+ 0,1 %	+ 1,3 %	+ 6,1 %
Febrero 2026	11,2 €/m²	+ 0,6 %	+ 3,9 %	+ 6,9 %
Enero 2026	11,2 €/m²	+ 0,5 %	+ 3,7 %	+ 6,0 %
Diciembre 2025	11,1 €/m²	+ 2,7 %	+ 3,1 %	+ 4,8 %
Noviembre 2025	10,8 €/m²	+ 0,5 %	+ 0,6 %	+ 2,4 %
Octubre 2025	10,8 €/m²	0,0 %	- 1,5 %	+ 4,2 %
Septiembre 2025	10,8 €/m²	+ 0,1 %	- 2,0 %	+ 6,1 %
Agosto 2025	10,7 €/m²	- 1,6 %	- 1,4 %	+ 8,0 %
Julio 2025	10,9 €/m²	- 0,5 %	+ 0,7 %	+ 9,5 %

Barcelona Resolución TER/800/2024, de 13 de marzo, por la que se modifica la Resolución TER/2940/2023, de 11 de agosto				
Mes	**Precio m²**	**Variación mensual**	**Variación trimestral**	**Variación anual**
Mayo 2026	22,5 €/m²	+ 2,2 %	- 3,9 %	- 6,1 %
Abril 2026	22,0 €/m²	- 2,9 %	- 8,3 %	- 7,6 %
Marzo 2026	22,6 €/m²	- 3,2 %	- 5,1 %	- 3,7 %
Febrero 2026	23,4 €/m²	- 2,4 %	- 2,7 %	- 1,2 %
Enero 2026	24,0 €/m²	+ 0,5 %	- 1,5 %	+ 1,5 %
Diciembre 2025	23,8 €/m²	- 0,7 %	- 0,4 %	+ 1,9 %
Noviembre 2025	24,0 €/m²	- 1,3 %	+ 3,9 %	+ 3,4 %
Octubre 2025	24,3 €/m²	+ 1,5 %	+ 4,1 %	+ 5,1 %

.../...

Septiembre 2025	24,0 €/m²	+ 3,6 %	+ 0,3 %	+ 6,9 %
Agosto 2025	23,1 €/m²	- 1,1 %	- 3,4 %	+ 6,8 %
Julio 2025	23,4 €/m²	- 2,2 %	- 1,7 %	+ 8,3 %

Bilbao Orden de 21 de agosto de 2025, del Consejero de Vivienda y Agenda Urbana (BOPV, 4 de septiembre de 2025)				
Mes	**Precio m²**	**Variación mensual**	**Variación trimestral**	**Variación anual**
Junio 2026	15,4 €/m²	- 1,2 %	- 2,4 %	+ 2,9 %
Mayo 2026	15,6 €/m²	- 1,6 %	- 0,6 %	+ 4,2 %
Abril 2026	15,9 €/m²	+ 0,4 %	+ 1,4 %	+ 5,8 %
Marzo 2026	15,8 €/m²	+ 0,6 %	+ 3,1 %	+ 5,4 %
Febrero 2026	15,7 €/m²	+ 0,4 %	+ 3,6 %	+ 4,7 %
Enero 2026	15,7 €/m²	+ 2,1 %	+ 4,5 %	+ 4,3 %
Diciembre 2025	15,3 €/m²	+ 1,1 %	+ 2,4 %	+ 3,1 %
Noviembre 2025	15,2 €/m²	+ 1,2 %	+ 1,1 %	+ 3,5 %
Octubre 2025	15,0 €/m²	0,0 %	- 0,1 %	+ 5,6 %
Septiembre 2025	15,0 €/m²	- 0,1 %	- 0,1 %	+ 7,0 %
Agosto 2025	15,0 €/m²	0,0 %	0,0 %	+ 8,0 %
Julio 2025	15,0 €/m²	0,0 %	0,0 %	+ 7,5 %

Madrid				
Mes	**Precio m²**	**Variación mensual**	**Variación trimestral**	**Variación anual**
Junio 2026	23,7 €/m²	+ 1,1 %	+ 1,8 %	+ 7,6 %
Mayo 2026	23,4 €/m²	+ 0,4 %	+ 0,5 %	+ 7,8 %
Abril 2026	23,3 €/m²	+ 0,2 %	+ 0,8 %	+ 8,6 %
Marzo 2026	23,2 €/m²	- 0,2 %	+ 2,4 %	+ 9,4 %
Febrero 2026	23,3 €/m²	+ 0,8 %	+ 2,0 %	+ 10,0 %
Enero 2026	23,1 €/m²	+ 1,8 %	+ 0,5 %	+ 9,9 %

.../...

Diciembre 2025	22,7 €/m²	- 0,6 %	- 0,1 %	+ 9,7 %
Noviembre 2025	22,8 €/m²	- 0,7 %	+ 2,7 %	+ 11,3 %
Octubre 2025	23,0 €/m²	+ 1,2 %	+ 4,2 %	+ 11,5 %
Septiembre 2025	22,7 €/m²	+ 2,3 %	+ 3,3 %	+ 11,2 %
Agosto 2025	22,2 €/m²	+ 0,8 %	+ 2,3 %	+ 11,6 %
Julio 2025	22,1 €/m²	+ 0,3 %	+ 2,8 %	+ 11,3 %

Pamplona Orden Foral 157E/2025, de 19 de mayo, de la consejera de Vivienda, Juventud y Políticas Migratorias				
Mes	**Precio m²**	**Variación mensual**	**Variación trimestral**	**Variación anual**
Junio 2026	11,4 €/m²	+ 0,6 %	- 3,0 %	+ 2,8 %
Mayo 2026	11,3 €/m²	- 0,7 %	- 4,4 %	+ 2,1 %
Abril 2026	11,4 €/m²	- 2,8 %	- 3,7 %	+ 2,8 %
Marzo 2026	11,8 €/m²	- 0,9 %	+ 0,4 %	+ 5,3 %
Febrero 2026	11,9 €/m²	+ 0,1 %	+ 5,2 %	+ 6,4 %
Enero 2026	11,9 €/m²	+ 1,2 %	+ 6,3 %	+ 6,8 %
Diciembre 2025	11,7 €/m²	+ 3,8 %	+ 2,6 %	+ 4,3 %
Noviembre 2025	11,3 €/m²	+ 1,2 %	- 0,4 %	+ 1,6 %
Octubre 2025	11,1 €/m²	- 2,4 %	- 0,1 %	+ 0,5 %
Septiembre 2025	11,4 €/m²	+ 0,8 %	+ 3,0 %	+ 3,9 %
Agosto 2025	11,3 €/m²	+ 1,5 %	+ 2,0 %	+ 3,9 %
Julio 2025	11,2 €/m²	+ 0,6 %	+ 0,5 %	+ 3,7 %

Sevilla				
Mes	**Precio m²**	**Variación mensual**	**Variación trimestral**	**Variación anual**
Junio 2026	13,5 €/m²	+ 1,6 %	+ 2,9 %	+ 6,7 %
Mayo 2026	13,3 €/m²	+ 1,0 %	+ 1,6 %	+ 6,7 %
Abril 2026	13,2 €/m²	+ 0,3 %	+ 1,3 %	+ 6,7 %

.../...

Marzo 2026	13,1 €/m²	+ 0,3 %	+ 2,0 %	+ 6,8 %
Febrero 2026	13,1 €/m²	+ 0,6 %	+ 2,0 %	+ 6,4 %
Enero 2026	13,0 €/m²	+ 1,0 %	+ 0,4 %	+ 6,2 %
Diciembre 2025	12,9 €/m²	+ 0,4 %	+ 0,2 %	+ 7,0 %
Noviembre 2025	12,8 €/m²	- 1,0 %	+ 0,5 %	+ 7,3 %
Octubre 2025	12,9 €/m²	+ 0,9 %	+ 2,2 %	+ 9,7 %
Septiembre 2025	12,8 €/m²	+ 0,6 %	+ 1,5 %	+ 9,8 %
Agosto 2025	12,8 €/m²	+ 0,7 %	+ 2,4 %	+ 9,5 %
Julio 2025	12,7 €/m²	+ 0,1 %	+ 2,7 %	+ 8,6 %

Valencia				
Mes	**Precio m²**	**Variación mensual**	**Variación trimestral**	**Variación anual**
Junio 2026	14,3 €/m²	+ 2,0 %	+ 2,2 %	+ 6,9 %
Mayo 2026	14,1 €/m²	+ 0,3 %	+ 0,4 %	+ 5,1 %
Abril 2026	14,0 €/m²	0,0 %	+ 1,2 %	+ 6,3 %
Marzo 2026	14,0 €/m²	+ 0,1 %	+ 3,4 %	+ 8,7 %
Febrero 2026	14,0 €/m²	+ 1,1 %	+ 4,1 %	+ 9,9 %
Enero 2026	13,9 €/m²	+ 2,2 %	+ 2,5 %	+ 10,5 %
Diciembre 2025	13,6 €/m²	+ 0,8 %	0,0 %	+ 8,9 %
Noviembre 2025	13,5 €/m²	- 0,5 %	- 0,6 %	+ 9,2 %
Octubre 2025	13,5 €/m²	- 0,3 %	+ 0,5 %	+ 10,2 %
Septiembre 2025	13,6 €/m²	+ 0,2 %	+ 1,1 %	+ 10,0 %
Agosto 2025	13,5 €/m²	+ 0,6 %	+ 1,2 %	+ 9,3 %
Julio 2025	13,5 €/m²	+ 0,3 %	+ 2,0 %	+ 10,3 %

Como conclusión puede observarse que hay una cierta divergencia entre las ciudades. En términos anuales, resulta la siguiente variación entre los meses de julio de 2025, enero de 2026 y junio de 2026:

	Julio 2025	Enero 2026	Junio 2026
A Coruña	+ 9,5 %	+6,0 %,	+ 0,8 %
Barcelona	+8,3 %	+2,26 %	- 6,1 %
Bilbao	+7,5 %	+4,3 %	+2,9 %
Madrid	+11,3 %	+9,9 %	+7,6 %
Pamplona	+3,7 %	+6,8 %	+2,8 %
Sevilla	+8,6 %	+6,2 %	+6,7 %
Valencia	+10,3 %	+10,5 %	+6,9 %

Mientras los datos de las ciudades que no han sido declaradas zonas tensionadas indican una paulatina caída, pero con incrementos notables entre ellos, en las ciudades que sí lo han sido el incremento es claramente descendente, e incluso negativo en el caso Barcelona.

Los anteriores indicadores, aunque sean proporcionados por portales inmobiliarios privados, son confirmados por el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, que sostuvo en nota de prensa de 27 de julio de 2025 lo siguiente: «Los datos de la aplicación en Catalunya demuestran que la medida funciona: en el primer año se redujo el precio de los contratos un 4,9 % en zonas tensionadas y se firmaron más de 11.000 nuevos contratos en Catalunya».

Estas diferencias no tienen por qué ser definitivas, ni de ella pueden obtenerse conclusiones generales, pero evidencian que la aplicación del régimen de zonas tensionadas puede estar teniendo efectos positivos para el descenso de los precios del alquiler, a pesar de que no se conoce como repercute ese efecto en la oferta de vivienda.

En todo caso, se trata de una medida que, estando prevista en la Ley 12/2023, constituye una herramienta de choque, provisional, temporal y complementaria a otras medidas posibles, mientras no se consigue un parque extenso y suficiente de vivienda asequible y se reviertan las condiciones de las zonas de mercado residencial tensionado.

Por ejemplo, el Gobierno de Aragón explicó en su respuesta al Defensor del Pueblo que no se cumplen las condiciones para la declaración de zonas tensionadas, dado que el precio de los alquileres es mucho más reducido, pero, de cualquier modo, han optado por no aplicar tal medida, «priorizando alternativas orientadas a la promoción directa de

vivienda protegida y el refuerzo de la oferta pública, adaptando así la estrategia a la situación específica de la comunidad».

Las zonas de mercado residencial tensionado pueden valorarse como un instrumento útil, pero necesariamente complementario. Por tanto, parece razonable demandar de las Administraciones públicas que no descarten de antemano la aplicación de este régimen, que evalúen sus concretos efectos respecto a su ámbito de actuación previamente a decidir no aplicarlas, y si alcanzan la conclusión de que efectivamente sería desfavorecedor, de ese modo, pueden motivar adecuadamente su decisión al respecto.

Motivando técnicamente así las decisiones que se adoptan, la ciudadanía puede conocer su auténtico fundamento.

6 EL ALQUILER DE VIVIENDAS TURÍSTICAS

6.1 INCIDENCIA DE LA MODALIDAD EN EL ACCESO A LA VIVIENDA DE LA CIUDADANÍA

Como observaron las defensorías del pueblo reunidos en la Isla de La Palma en octubre de 2026, el crecimiento sostenido en el número de turistas que visitan España 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 del país, 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, perturbar el equilibrio del entorno urbano, en el caso de representar un elevado porcentaje de la vivienda del municipio.

Los factores que determinan esta situación son los siguientes:

- La insuficiencia del parque viviendas de uso residencial para cubrir la demanda existente, especialmente 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 un riesgo de ruptura del equilibrio del entorno urbano de un determinado municipio, una fuerte incidencia en su mercado de alquiler de vivienda residencial, así como en su tejido social 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 sustituyendo 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 importante 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 Instituto Nacional de Estadística (INE), en mayo 2025, las cuatro comunidades autónomas con más pisos turísticos eran Andalucía (96.176 unidades), Comunitat Valenciana (63.190 unidades), Cataluña (56.851 unidades) y Canarias (50.686 unidades). Entre las cinco provincias con mayor número de pisos turísticos estaban 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.

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.

Así lo afirma el Banco de España, al indicar que «Las compras de no residentes y el uso turístico de la vivienda reducen el *stock* disponible para uso residencial en zonas de la costa mediterránea, las islas y los centros turísticos de las grandes ciudades»[144].

No obstante, hay quien sostiene que el impacto de las viviendas de uso turístico en la oferta de vivienda es limitado.

En este sentido, Javier Guridi García toma como ejemplo la ciudad de Madrid, donde, según ese ayuntamiento, entre 2007 y 2023 la ciudad ha ganado aproximadamente un 4,86 % de población (en torno a 155.000 habitantes), mientras que el Distrito Centro ha perdido un 1,14 % (1.610 residentes)[145]. Según explica dicho autor, si bien en un primer análisis esa pérdida se interpretó utilizando la media de 2,4 personas por hogar correspondiente al conjunto de la ciudad, ese criterio supuso una infravalorización del fenómeno, dado que el centro histórico presenta mayores porcentajes de población mayor viviendo sola. Por tanto, la pérdida de población en ese distrito se podía equiparar con un hogar, esto es, los 1.610 residentes perdidos representan otras tantas viviendas perdidas, que se habrían pasado a alquiler turístico. Considerando este dato con las 50.000 viviendas necesarias en este momento en la ciudad, las viviendas de uso turístico representarían el 3,2 % del total del déficit total. Por ello, a juicio de ese autor, tendría un impacto real sobre la tensión habitacional muy limitado.

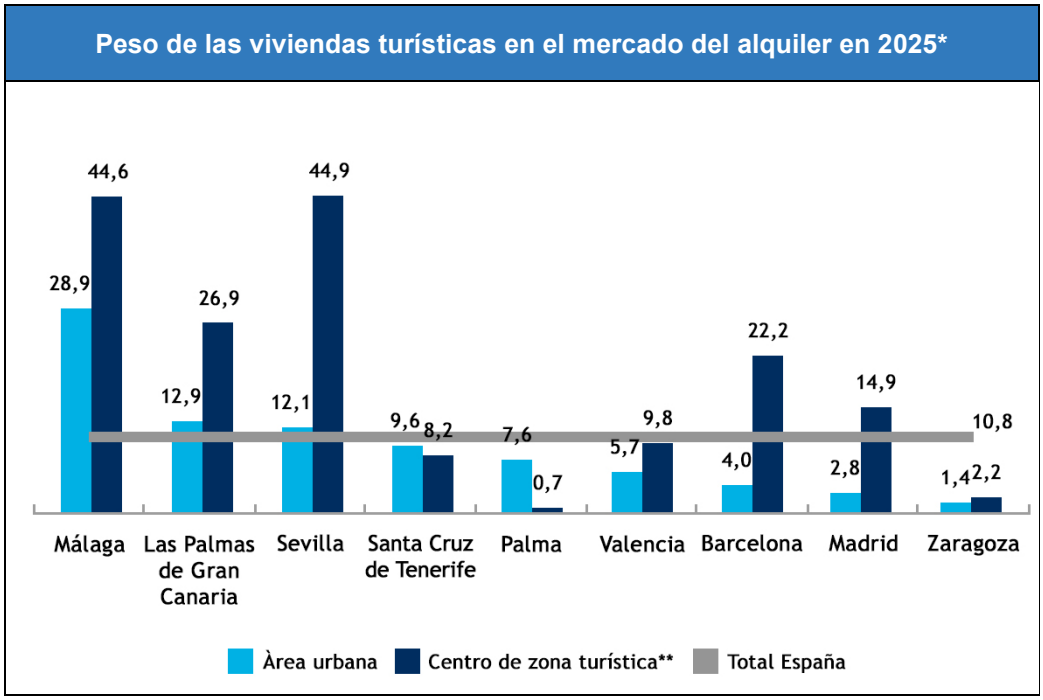
Lo que no se indica en esa apreciación es que esas 50.000 viviendas son para el conjunto de la ciudad de Madrid, mientras que las viviendas de uso turístico, hipotéticamente nuevas tras la pérdida de habitantes, afectarían únicamente al Distrito Centro. Por tanto, para ser adecuada la deducción que se efectúa en el citado trabajo habría que calcular el número total de viviendas perdidas en el conjunto de la ciudad de Madrid, esto es, teniendo en consideración la población perdida en todos los distritos, en cuyo caso la incidencia de las viviendas de uso turístico (VUT) sería mucho mayor.

Así lo reconoce el propio Banco de España, el cual calcula una incidencia de las viviendas de uso turístico sobre el sector residencial de lo que denomina centro de zona turística de más del 14 %, como refleja el siguiente gráfico[146].

[144] Banco de España, *Informe anual 2025*, p. 16.

[145] Javier Guridi García, *ob. cit.*, pp. 44 y ss.

[146] Banco de España, *ob. cit.*, p. 161.



Fuente: Banco de España con datos del Instituto Nacional de Estadística y la Agencia Tributaria.

* En este análisis se consideran viviendas en alquiler aquellas destinadas al alquiler residencial que son propiedad de las personas físicas y las viviendas de alquiler turístico, pero no se dispone de información para incorporar otras modalidades relevantes, como son el alquiler de temporada o el de habitantes y viviendas en alquiler residencial propiedad de sociedades.

** Se definen como centro de la zona turística, aquellas secciones censales de la capital de un área urbana que se encuentran más próximas a la sección censal de esa ciudad con la mayor concentración de viviendas turísticas. La zona se define tomando como radio una medida relativa de distancia al centro turístico de la ciudad.

Esa incidencia lleva al Banco de España a la siguiente conclusión:

> el auge de la vivienda turística es un fenómeno que contribuye a presionar al alza la demanda de vivienda y que no estuvo presente en el auge inmobiliario de los años 2000. Los datos sobre el número estimado de este tipo de viviendas (INE, 2026d) apuntan a un crecimiento de esta actividad económica entre 2021 y 2024, cuando se alcanzaron las 400.000 viviendas. Las limitaciones regulatorias a este tipo de actividad en algunos territorios o el desplazamiento de estas viviendas a usos alternativos —como, por ejemplo, el alquiler de temporada—podrían explicar la disminución de esta actividad, cuya cuantía se estima en unas 355.000 viviendas turísticas en el promedio de 2025[147].

[147] Banco de España, *ob. cit.*, p. 161.

A partir de un determinado umbral de relación entre el número de viviendas de uso turístico y el número de habitantes existe un riesgo de ruptura del equilibrio del entorno urbano de un municipio y una fuerte incidencia en el mercado de alquiler de vivienda residencial, así como en el tejido social del municipio y en sus servicios.

En tal sentido, el supervisor bancario advierte lo siguiente:

> en términos agregados, las viviendas turísticas suponen una proporción pequeña del parque de viviendas (1,5 %), si bien su peso relativo alcanza cuotas en torno al 10 % en el conjunto del mercado del alquiler. Además, esta actividad y sus posibles efectos sobre el mercado residencial tienen una elevada heterogeneidad territorial. En concreto, la relevancia relativa de las viviendas turísticas es especialmente intensa en determinadas áreas urbanas de las islas y de la costa mediterránea [...]. Asimismo, dentro de estas áreas urbanas, estas viviendas se concentran en barrios donde presentan unas cuotas muy significativas en relación con el mercado del alquiler. Estos fenómenos se observan, por ejemplo, en los centros históricos de Málaga y Sevilla, y son también significativos en ciudades como Barcelona y Madrid, donde el dato de viviendas turísticas a nivel agregado del área urbana sugeriría una escasa penetración de esta actividad[148].

6.2 LA ACTUACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Desde una perspectiva jurídico-administrativa, las viviendas de uso turístico (VUT) son relevantes no solo desde la perspectiva de la actividad económica turística, sino también desde el desarrollo urbano sostenible, lo que habilita a las Administraciones públicas a actuar dentro de su específica esfera de competencias, aplicando, por ejemplo, técnicas como tener en cuenta su situación dentro del régimen de usos en el planeamiento urbanístico, la sujeción a licencia previa, su adecuada identificación como ese título de vivienda, la exigencia de medidas de seguridad o de cobertura de los usuarios, o la limitación del número de viviendas destinadas a este uso.

De este modo, el Reglamento (UE) 2024/1028 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, sobre la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724, afirma en su considerando primero lo siguiente:

> Si bien los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración crean muchas oportunidades para los huéspedes, los anfitriones y todo el ecosistema turístico, su rápido crecimiento ha suscitado preocupaciones y planteados retos, en particular para las comunidades locales y las autoridades públicas, como su contribución a la disminución del número de viviendas destinadas al

[148] Banco de España, *ob. cit.*, p. 161.

arrendamiento de larga duración disponibles y al aumento de los precios de los alquileres y la vivienda.

Por otro lado, 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. Eso ha provocado un fenómeno por el cual 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.

El Defensor del Pueblo solicitó información sobre esta problemática a las Administraciones públicas en ya referida actuación de oficio, para conocer si habitualmente se relaciona con la de acceso a la vivienda y, en tal caso, si se ha tomado algún tipo de medida para paliarla.

En concreto, se preguntó a las Administraciones públicas lo siguiente:

- Medidas previstas para regular y en su caso limitar ese uso, con especial interés respecto a si se exige o va exigir para su implantación que el planeamiento urbanístico lo contemple como uso distinto al residencial, una licencia urbanística específica, u otras medidas de naturaleza urbanística para su regulación y control.
- Si se van a establecer medidas limitativas de su número en términos porcentuales respecto a las viviendas de uso residencial habitual.

Un gran número de las Administraciones públicas manifestó carecer de información acerca de las medidas adoptadas respecto al alojamiento turístico, por ser competencia de otro departamento o servicio (Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León,

Extremadura, Comunitat Valenciana, Navarra, País Vasco), o incluso de otra Administración pública (Comunidad de Madrid).

Puntualmente, alguna Administración no ha respondido nada (La Rioja, Islas Canarias), y alguna considera que el problema no existe en su territorio (Murcia, Ceuta o Melilla, en estos dos segundos casos, aportando datos concretos sobre el número de viviendas de ese tipo registradas).

Otras Administraciones públicas han proporcionado información más detallada, al menos acerca del régimen normativo estipulado en su ámbito competencial.

Por ejemplo, la de Andalucía informó de la normativa aprobada respecto al fenómeno. Así, el Decreto-ley 1/2025, de 24 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda, contiene un artículo 6 referente a las normas para la integración de las viviendas de uso turístico en la ordenación urbanística. Además, la disposición final quinta modifica la Ley de Turismo de Andalucía y la disposición final sexta modifica el Decreto 28/2016, de 2 de febrero, por el que se regulan las viviendas de uso turístico.

Igualmente, en Cataluña, el Decreto-ley 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico, establece la exigencia de licencia urbanística previa, válida por cinco años, aunque prorrogable, 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.

El Decreto-ley modifica, además, el artículo 187 del texto refundido de la Ley de Urbanismo (TRLU), aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, para establecer que, en los municipios en los que se aplica el régimen de autorización urbanística previa, el uso de este tipo de alojamientos solo es compatible con el uso residencial si así lo permiten expresamente los instrumentos urbanísticos. A tal fin, los documentos de planificación deben justificar la suficiencia del suelo destinado a uso residencial para la residencia habitual y permanente de la población local, teniendo en cuenta el régimen de tenencia de la vivienda en el municipio. También determina que no se ponga en peligro la protección del entorno urbano y establece el principio de desarrollo urbano sostenible de la zona en cuestión. En ningún caso se pueden conceder más licencias que las que resultarían de aplicar un máximo de 10 unidades de alojamiento turístico por cada 100 habitantes. Se establece, además, que las licencias y sus prórrogas deben concederse con arreglo a los criterios de publicidad, objetividad, imparcialidad, transparencia y licitación pública.

La Administración autonómica de las Islas Baleares informó de los requisitos para comercializar turísticamente viviendas, conforme al artículo 50 de la Ley 8/2012, de 19

de julio, del Turismo de las Illes Balears, y a los artículos 106 a 109 del Decreto 20/2015, de 17 de abril, que desarrolla la ley: disponer de cédula de habitabilidad en vigor, disponer de un certificado energético mínimo, disponer de contadores individuales de agua, disponer del permiso de la comunidad de propietarios si están en régimen de propiedad horizontal, tener una antigüedad mínima de cinco años, cumplir requisitos de calidad, entre otros.

De manera específica y respecto al planeamiento urbanístico y la licencia urbanística, cabe resaltar que, para poder comercializar turísticamente una vivienda, se debe aportar un certificado de zona apta emitido por el ayuntamiento, según su delimitación mediante la Ley 6/2017, de 31 de julio, de modificación de la Ley 8/2012, de 19 de julio.

De acuerdo con lo anterior, el artículo 75 de la Ley 8/2012, establece que tiene la consideración de zona apta para la comercialización de estancias turísticas en viviendas de uso residencial aquella en que, motivadamente, con las medidas correctoras que se puedan establecer y cumpliendo las previsiones establecidas legalmente o reglamentariamente en materia de vivienda, la Administración considere que esta utilización extraordinaria de viviendas residenciales resulta compatible con el uso ordinario de vivienda que las caracteriza.

Por su parte, el artículo 5 dispone que los Planes de Intervención en Ámbitos Turísticos (PIAT) o los Planes Territoriales Insulares (PTI) deben analizar la incidencia de la comercialización turística en viviendas, y establecer los criterios para que los ayuntamientos implanten las zonas aptas, incorporando la delimitación al planeamiento urbanístico mediante la correspondiente delimitación cartográfica. Mientras los ayuntamientos no lleven a cabo esta labor, el artículo 75 establece que los consejos insulares (también administraciones urbanísticas) pueden llevar a cabo una delimitación provisional de zonas aptas.

Además, el artículo 5 de la Ley 8/2012 establece que los mencionados planes pueden determinar el límite máximo por isla de plazas turísticas en alojamientos turísticos y el límite máximo de plazas turísticas en viviendas residenciales comercializadas turísticamente, en función de los recursos insulares existentes, las infraestructuras, las densidades de población y otros parámetros relevantes de su ámbito.

El Gobierno de Asturias remitió, por su parte, a la Ley del Principado 7/2001, de 22 de junio, de Turismo, para explicar la ordenación de las actividades turísticas a nivel territorial y su necesaria coordinación urbanística y el régimen autorizatorio general implantado. Dicha ley contiene, en su artículo 19, tras su modificación mediante la Ley

6/2024, de 13 de noviembre, un régimen que permite bajo determinadas circunstancias prohibir y limitar las distintas actividades turísticas, no exclusivamente la de alojamiento temporal, en el marco de un programa de medidas correctoras, para revertir la situación y mejorar la sostenibilidad global de la zona atendiendo especialmente a criterios sociales, ambientales y económicos.

En desarrollo de ese precepto, en el proyecto de modificación del Decreto 48/2016, de 1 de agosto, de viviendas vacacionales y viviendas de uso turístico, se incluye en su artículo 2.3 la previsión siguiente en relación con el artículo 19 de la ley:

> 3. En particular, los ayuntamientos, por razón imperiosa de interés general, podrán establecer limitaciones proporcionadas a dicha razón, en lo que respecta al número máximo de viviendas de uso turístico por edificio, sector, ámbito, períodos, área o zona. Dichas limitaciones deberán obedecer a criterios claros, inequívocos y objetivos, a los que se haya dado debida publicidad con anterioridad a su aplicación, de conformidad con el artículo 19.5 de la Ley del Principado de Asturias 7/2001, de 22 de junio, de turismo.

La Administración autonómica de Galicia se remitió al Decreto 12/2017, de 26 de enero, por el que se establece la ordenación de apartamentos turísticos, viviendas turísticas y viviendas de uso turístico en la Comunidad Autónoma de Galicia. En su virtud, la Administración local puede establecer limitaciones o restricciones en su normativa urbanística y existe un registro autonómico de viviendas de este tipo. Ahora bien, la responsabilidad de verificar el cumplimiento de la normativa municipal recae única y exclusivamente en los ayuntamientos. Además, en cuanto a las medidas limitativas, de acuerdo con el artículo 5.6 del indicado decreto, se señalan los siguientes:

- Las viviendas de uso turístico estarán situadas en suelo de uso residencial. Además, cuando la normativa urbanística lo permita, las viviendas de uso turístico podrán estar situadas en suelos de uso distinto al residencial.
- Los ayuntamientos podrán establecer limitaciones en lo que respecta al número máximo de viviendas de uso turístico por edificio o por sector.

Otra modalidad de actuación es el de aquellas Administraciones públicas que optan por reforzar el acceso a vivienda asequible en aquellos lugares en que el alquiler turístico dificulta hacerlo. Es el caso de la de Aragón, cuyo gobierno mencionó en su respuesta la existencia del «Programa Mas Vivienda, Mejor turismo», con el que se está promoviendo la construcción de 240 viviendas en régimen de alquiler asequible para los trabajadores, por ser quienes tienen dificultad de acceder a viviendas en 14 municipios con fuerte actividad turística, esperando llegar a 455 viviendas durante la vigencia del plan, con una inversión de 65 millones de euros.

No obstante, en esa respuesta se indicaba también que, según datos del Instituto Aragonés de Estadística, en Aragón hay 3.798 apartamentos y viviendas de uso turístico. De ese modo, teniendo en cuenta que en esa comunidad hay 778.316 viviendas —según el censo de población y vivienda de este mismo instituto— resulta que las viviendas destinadas a uso turístico suponen el 0,49 %. Por lo que la presencia de viviendas turísticas en Aragón es muy reducida.

También existen iniciativas municipales orientadas a limitar nuevas licencias en zonas saturadas, 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.

Ciudades como Madrid, por ejemplo, junto al establecimiento de limitaciones relativas a la exigencia de licencia específica para las viviendas de uso turístico, prevista en la legislación autonómica y otorgada por esta Administración, el ayuntamiento optó por identificar urbanísticamente los ámbitos y localizaciones en que ese uso es admisible. Sin embargo, cuando está permitido, no se concreta en atención al número de viviendas previamente existentes, sino al régimen general de usos previsto en el planeamiento urbanístico respecto al cualificado de cada edificación, que limita a su vez los complementarios, autorizables o alternativos que resulten admisibles en cada caso.

El Ayuntamiento de Málaga ha tomado medidas contundentes para ordenar el alquiler turístico, no solo suspendiendo el otorgamiento de más licencias durante tres años, sino prohibiendo su implantación en 43 barrios (el 8 % del total) y estableciendo requisitos muy exigentes relativos a superficies mínimas, servicios necesarios, accesos o seguro de responsabilidad civil. Además, ha incorporado a su ordenamiento la figura del alojamiento clandestino, cuya confirmación acarrea la imposición de una multa de hasta 18.000 euros. Además, ha iniciado los trámites para la modificación del plan general en relación con este tipo de uso.

Pese a ello, el consistorio indicó que «el registro de nuevas viviendas de uso turístico en la ciudad de Málaga sigue en crecimiento (+3,82 %), aunque lo haga a menor ritmo

respecto a la provincia de Málaga (+10,54 %) y la comunidad autónoma de Andalucía (+11,51 %), gracias a las medidas de contención y control que se llevan tomando desde el Ayuntamiento de Málaga».

Debe destacarse, finalmente, que ese ayuntamiento propuso la posibilidad de que se permita a los ayuntamientos devengar una tasa específica por el alojamiento en vivienda de uso turístico, con un doble objetivo, «el primero y fundamental, lo que se recaudara lo destinaríamos a subvencionar los alquileres de familias que por su situación económica o social les resultara casi imposible; en segundo lugar, que el propio turista se haga corresponsable de las externalidades que el sector genera»[149].

En todo caso, como señaló este mismo consistorio, son normas muy recientes y aún es pronto para comprobar su efectividad y su acierto. Pero, es evidente que, dada la incidencia en el derecho de acceso a la vivienda, la regulación de las viviendas de uso turístico forma parte de la tarea pública que corresponde a las Administraciones públicas para garantizar la eficacia de ese derecho.

Sin perjuicio de las iniciativas autonómicas y locales adoptadas, 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 de España para dar cumplimiento a lo dispuesto en el Reglamento europeo, se vio 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. También hay que tener en cuenta 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. Ello implicaría 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

[149] Informe de 16 de septiembre de 2025 del Ayuntamiento de Málaga (este documento se puede consultar en el anexo digital del presente informe).

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.

7 CUESTIONES DERIVADAS DE DESAHUCIOS Y LANZAMIENTOS

7.1 LA ACTUACIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO ANTE ESTAS SITUACIONES

Todos los años un número considerable de personas y familias, pertenecientes habitualmente a unidades familiares vulnerables, de las que forman parte menores de edad, exponen situaciones de este tipo en las quejas que dirigen al Defensor del Pueblo. Suelen relatar que no disponen de ingresos suficientes para acceder a una vivienda en el mercado y que carecen de alternativa habitacional, generándose así una emergencia social que necesariamente debe ser resuelta por los poderes públicos.

El Defensor del Pueblo, de conformidad con su ley reguladora, no puede intervenir respecto al procedimiento judicial en el que se decide un 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 puede hacer —y hace— 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, cuando se recibe una queja en la que se traslada este problema, y resulta procedente, se inician actuaciones con las administraciones competentes.

Además, el Defensor del Pueblo orienta 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—, les dirige a los organismos competentes municipales para que soliciten de forma adecuada una alternativa habitacional. La institución también aconseja a estos ciudadanos 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 y residencial. En general, se detecta que las familias carecen de esa información sobre los recursos y servicios de su localidad a los que pueden acudir.

En tales actuaciones, 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, dicha intervención presenta un carácter predominantemente reactivo, basado en la asignación de recursos temporales o ayudas económicas una vez conocida la situación.

7.2 DE LA ALTERNATIVA HABITACIONAL A LA SOLUCIÓN ESTABLE DE VIVIENDA

Ante estas emergencias residenciales, las administraciones locales deben tener previsto un alojamiento temporal o recurso habitacional alternativo para la fecha en la que se tiene la certeza de que se va a ejecutar el desahucio o lanzamiento. Y deben trasladar esta información a las personas afectadas para que conozcan que existen actuaciones planificadas relativas a la provisión de una alternativa habitacional en el caso de que se ejecute el desahucio.

Una actuación preventiva en estos casos puede 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 vulnerable, como es el caso de los menores, los mayores, las personas con discapacidad o las dependientes.

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

Como ya se ha dicho, la práctica muestra que, en situaciones de desahucio o lanzamiento inminente, los ayuntamientos suelen activar recursos temporales de urgencia, ayudas económicas o derivaciones a recursos residenciales.

Sin embargo, esas respuestas temporales no enlazan con rapidez con una solución habitacional estable, ni existe una planificación suficiente del tránsito entre la urgencia residencial y la respuesta estructural de vivienda.

Las defensorías del pueblo hicieron hincapié, en la isla de La Palma, en octubre de 2026, 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 y residencial, los tiempos excesivos en que incurren

las administraciones para adjudicar una vivienda y la insuficiencia de los recursos presupuestarios destinados a ese fin.

De este modo, las personas afectadas se ven obligadas a solicitar prórrogas sucesivas de su estancia en los recursos residenciales temporales de urgencia, o van pasando de un recurso a otro cuando superan los tiempos máximos, o bien dependen durante prolongados períodos de tiempo de las ayudas económicas de emergencia que les conceden los servicios sociales municipales para enfrentar al pago de alternativas habitacionales.

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 de una vivienda destinada a la emergencia residencial, tal y como se ha desarrollado en el apartado sobre la mejora de la acción protectora ante la emergencia residencial.

7.3 LA SUSPENSIÓN JUDICIAL EXTRAORDINARIA DE LOS DESAHUCIOS Y LANZAMIENTOS EN SITUACIONES DE VULNERABILIDAD SOCIAL

La suspensión de lanzamientos sobre viviendas habituales de colectivos especialmente vulnerables fue introducida en nuestro ordenamiento jurídico mediante el Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, en atención a las circunstancias excepcionales derivadas de la grave crisis económica y financiera que por entonces atravesaba el país. Esta medida se incorporó posteriormente a la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, estableciendo dicha medida por un período de dos años.

Con posterioridad, diversas normas fueron ampliando ese plazo. Así, la Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social, extendió la suspensión de los lanzamientos otros dos años, hasta el 15 de mayo de 2017. La Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios (tras su modificación mediante el Real Decreto-ley 5/2017, de 17 de marzo), lo hizo hasta el 15 de mayo de 2020. El Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública, introdujo una extensión adicional de cuatro años, hasta el 15 de mayo de 2024. Finalmente, el Real Decreto-ley 1/2024, de 14 de mayo, extendió ese régimen hasta el 15 de mayo de 2028 (convalidado mediante Acuerdo del Congreso de los Diputados adoptado por Resolución de 13 de junio de 2024).

Del mismo modo, la suspensión de los procedimientos de desahucio y lanzamientos en caso de situaciones de vulnerabilidad por parte de los inquilinos sin alternativa habitacional, fue prevista en el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente a la covid-19, y luego prorrogada a través de sucesivos decretos leyes que se aprobaban cada seis meses y después anualmente, hasta que la disposición tercera de la Ley por el derecho a la vivienda lo prolongó hasta el 31 de diciembre de 2024. Posteriormente, el Real Decreto-ley 1/2025, de 28 de enero, lo hizo hasta el 31 de diciembre de 2025, e igual previsión ampliatoria contenían el Real Decreto-ley 16/2025, de 23 de diciembre, y el Real Decreto-ley 2/2026, de 3 de febrero, para extender el plazo hasta finalizar ese año.

Sin embargo, estas dos últimas normas no fueron convalidadas por el Congreso de los Diputados, quedando derogadas a partir de entonces (la segunda de ellas mediante Acuerdo de 26 de febrero de 2026).

En todo caso, no todos los inquilinos ni todas las personas que residían sin título en una vivienda podían acogerse a la suspensión extraordinaria del desahucio o lanzamiento, pues debían acreditar encontrarse en alguna de las situaciones de vulnerabilidad económica estrictamente detalladas en la norma[150]. Por otro lado, el propietario o arrendador que instaba el desahucio o lanzamiento podía también acreditar ante el juzgado encontrarse igualmente en la situación de vulnerabilidad económica o en riesgo de situarse en ella, en caso de que no se adoptara la medida de suspensión del lanzamiento.

Además, en los supuestos de los ocupantes sin título jurídico, solo cabía la suspensión cuando se trataba de viviendas que pertenecieran a personas jurídicas o a personas físicas titulares de más de diez viviendas. No solo eso, pues en tales ocasiones, quien habitaba la vivienda sin título habría de ser una persona dependiente, víctima de violencia contra la mujer o tener a su cargo, conviviendo en la misma vivienda,

[150] En concreto, debían demostrar estar en situación de desempleo, o en expediente de regulación temporal de empleo (ERTE), o que había reducido su jornada por motivo de cuidados, en caso de ser empresario, u otras circunstancias similares que supusieran una pérdida sustancial de ingresos, y que por ello el conjunto de los ingresos de los miembros de la unidad familiar fuera inferior al límite de tres veces el IPREM. Este límite aumentaba por cada hijo a cargo, y también si la unidad familiar era monoparental, o si algún miembro de la unidad familiar era persona mayor de 65 años, persona con discapacidad, se encontraba 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, resultaba superior o igual al 35 % de los ingresos netos que percibía el conjunto de los miembros de la unidad familiar.

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.

Cuando los requisitos determinantes de la suspensión extraordinaria sí concurrían, no obstante, en ningún caso podía judicialmente suspenderse un desahucio o lanzamiento si la entrada o permanencia en la vivienda había tenido lugar en un inmueble propiedad de una persona física en el que esta tuviera su domicilio habitual o segunda residencia debidamente acreditada y sin perjuicio del número de viviendas de las que fuera propietario. Tampoco cuando se hubiera 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 hubiera producido mediando intimidación o violencia sobre las personas. Ni cuando existían indicios racionales de que la vivienda se estaba utilizando para la realización de actividades ilícitas. Ni tampoco cuando la entrada o permanencia se hubiera 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 gestionase.

Debe además subrayarse, y esta circunstancia resulta muy relevante en relación con el derecho de propiedad, que los propietarios y los arrendadores afectados por la suspensión extraordinaria del desahucio o del lanzamiento tenían 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 podía suceder si son titulares de más de diez viviendas— también tenían derecho a una compensación siempre que se acreditara que la suspensión del desahucio o lanzamiento les hubiera ocasionado perjuicio económico al encontrarse la vivienda ofertada en venta o arrendamiento con anterioridad a la entrada en el inmueble[151].

Con posterioridad, tras decaer el Real Decreto-ley 26/2026, de 29 de septiembre, al no ser convalidado, el Consejo de Ministros ha aprobado el Real Decreto-ley 29/2026, de 6 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes para la protección de la función

[151] El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre esta regulación legal. Así, en sus sentencias 9/2023, 15/2023 y 7/2024, ha considerado que la regulación legal descrita no vulnera derechos constitucionales. El alto tribunal reconoce que la previsión legal suponía 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 consideraba que era una medida de alcance limitado en cuanto a su ámbito de aplicación subjetivo, objetivo y temporal.

social de la vivienda y la ampliación de la oferta de vivienda asequible, cuya entrada en vigor se produjo el 8 de octubre, y que establece un régimen temporal de suspensión de desahucios de personas vulnerables sin alternativa habitacional y de enervación extraordinaria por la Administración. Este régimen se encuentra en vigor, aunque para su permanencia necesitará de la convalidación por la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados, y su mantenimiento posterior puede ser revisado y modificado en un corto plazo de tiempo, en todo o en parte, por el nuevo legislativo que surja de las elecciones que se celebrarán el 29 de noviembre de 2026.

Los tres supuestos de suspensión judicial temporal de desahucios son los siguientes:

1. Suspensión judicial temporal: hasta el 31 de diciembre de 2030 se suspenden los desahucios de personas vulnerables económicamente (ya sea certificado a partir de informe de los servicios sociales, o por aplicación de los criterios del artículo 441.7 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil) y sin alternativa habitacional, cuando el demandante sea una entidad dedicada a adquirir inmuebles o carteras de préstamo hipotecarios impagados por un precio claramente inferior a su valor de tasación de mercado, ambas con el objeto de eludir los mecanismos de función social de la vivienda o maximizar su rentabilidad a través de la desproporción en las rentas de alquiler, en los precios de reventa o por su destino a finalidades no residenciales.

   No resulta de aplicación a entes públicos territoriales y aquellos otros organismos públicos y empresas o sociedades mercantiles pertenecientes al sector público, cuya finalidad es la promoción y la gestión de vivienda social y asequible.

2. Enervación por la Administración: si el arrendador no es una entidad de las descritas, es decir no es un fondo o gran tenedor especulativo, y el inquilino es vulnerable económicamente, la Administración pública competente tiene un plazo máximo de dos meses para ofrecer una alternativa habitacional. En su defecto, debe de enervar la acción mediante el pago al arrendador o la consignación judicial de la totalidad de las cantidades reclamadas y de las que se hayan devengado hasta el momento del pago o consignación, así como las costas procesales a favor del demandante.

   Efectuado dentro del plazo el pago o la consignación de la totalidad de las cantidades debidas, se declarará enervada la acción y terminado el procedimiento, manteniéndose vigente el contrato de arrendamiento. Si transcurren los dos meses sin alternativa habitacional ni pago íntegro o consignación, la Administración quedará subrogada automáticamente en la

posición deudora del arrendatario y no procederá el lanzamiento, manteniéndose vigente el contrato hasta su expiración mientras persista la situación de vulnerabilidad económica.

La Administración General del Estado compensará a las comunidades autónomas, incluidas la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra, por el coste que les supone el cumplimiento de esta obligación, excepto los intereses de demora que en su caso puedan generarse por el cumplimiento tardío de la comunidad autónoma.

3. Suspensión judicial subsidiaria: hasta el 31 de diciembre de 2030 cuando no proceda la enervación extraordinaria, y la persona demandada se encuentre en situación de vulnerabilidad económica (certificado a partir de informe de los servicios sociales, o por aplicación de los criterios del artículo 441.7 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil) y no tenga alternativa habitacional, y la persona demandante no sea un fondo o gran tenedor especulativo, el tribunal requerirá a la Administración competente una alternativa.

   Si no la hay, el tribunal decretara la suspensión del desahucio hasta que se garantice una alternativa habitacional o acabe la situación de vulnerabilidad (revisable cada 12 meses, con un límite máximo de tres años) y la Administración compensará económicamente al arrendador cuando sea una persona física, o también, cuando sea una persona jurídica que se dedique al alquiler habitual asequible o social.

   No procederá la suspensión cuando el tribunal aprecie, atendidas las circunstancias concurrentes, que debe prevalecer la situación de vulnerabilidad económica o habitacional de la parte demandante, salvo que se trate de una persona jurídica, o de una persona física que tenga la condición de gran tenedor. Tampoco prevalecerá la situación de vulnerabilidad económica de la parte demandada cuando la parte demandante sea una persona física titular de dos o menos viviendas.

   Resultará de aplicación la financiación prevista en el Real Decreto 1135/2025, de 10 de diciembre, por el que se determinan las condiciones de la línea de ayudas, por cuenta del Estado, para la cobertura en caso de impagos del alquiler de viviendas para jóvenes y colectivos vulnerables, de cara a la posible cobertura de los gastos en los que incurran las comunidades autónomas en aplicación de lo dispuesto en este apartado. En la Comunidad Autónoma del País Vasco y en la Comunidad Foral de Navarra, la

> instrumentación financiera se acordará bilateralmente con arreglo a sus respectivos regímenes económicos y financieros.

El Defensor del Pueblo es consciente de que la aplicación de este régimen jurídico es excepcional, pero dada la escasez de vivienda pública y social para atender las emergencias residenciales, y el grave problema de asequibilidad de la vivienda que enfrenta la sociedad, la desaparición de este tipo de medidas ocasionará, previsiblemente, un impacto social relevante entre un elevado número de inquilinos en situación de vulnerabilidad económica. Ante esto, 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.

Por tales razones, y hasta que se constituyan parques de viviendas púbicas y sociales dirigidas a la emergencia residencial de tamaño suficiente, es necesario que al menos se estudie, analice y considere algún conjunto de medidas que hagan frente a las situaciones descritas, porque su inexistencia, la ausencia de cualquier género de medida ante el desahucio de personas vulnerables que vienen disfrutando de su vivienda en condiciones de normalidad, las aboca directamente a la posible exclusión social, dado que parten de situaciones de elevada vulnerabilidad económica. No hacerlo supone un fracaso adicional de la política de vivienda y, en definitiva, del propio Estado Social sobre la que se asienta.

En cualquier caso, resulta relevante terminar subrayando, como ha hecho varias veces el Defensor del Pueblo en sus informes anuales y en sus comparecencias ante las Cortes Generales, y como también afirmaron defensorías del pueblo en octubre de 2026 en la Isla de La Palma, que, en la búsqueda de soluciones que sirvan para revertir estos problemas, es preciso tener en cuenta que todas las situaciones descritas no pueden comprenderse en todo su alcance y complejidad sin considerar su estrecha conexión con el grave problema ya expuesto sobre la dificultad que enfrentan amplios grupos de población para acceder a la vivienda debido a los elevados precios de compra y alquiler.

7.4 OTRAS SITUACIONES RELACIONADAS CON LA ESTABILIDAD EN EL DISFRUTE DE LA VIVIENDA: JUSTO TÍTULO Y ACOSO INMOBILIARIO

7.4.1 Los desahucios en caso de ausencia de situación de vulnerabilidad

Fuera de los casos descritos, cuando no existe la vulnerabilidad social, el desahucio debe seguir los cauces de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, tras su modificación por la Ley por el derecho a la vivienda en 2023. Se trata de situaciones en

que se produce la usurpación de la posesión de una vivienda, afectando hondamente a la propiedad de su posible disfrute y de la explotación económica del inmueble. Es más, en algunas ocasiones, esa actuación ilegítima es puramente instrumental, esto es, constituye un subterfugio para, en realidad, extorsionar a los propietarios bajo amenaza de no abandonarlas, tal y como refleja en su preámbulo la Ley 5/2018, de 11 de junio, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Muy frecuentemente se confunden esas situaciones, incluso de forma malintencionada induciendo a la sociedad a caer en ese error, con las abordadas en el anterior apartado, cuando concurre vulnerabilidad económica.

El Defensor del Pueblo ha tratado en múltiples ocasiones de explicar, en cada comparecencia en las Cortes, informes anuales y resoluciones, la diferencia material y el régimen jurídico de aplicación en uno y otro caso.

Así, cuando concurren las circunstancias motivadoras de vulnerabilidad establecidas en el denominado «escudo social» que se han explicado anteriormente, la posibilidad de suspender de forma extraordinaria o excepcional los desahucios y alzamientos se regían por el régimen jurídico que se acaba de exponer. Una vez que este régimen ha desaparecido, al menos mientras no sea aprobado formalmente otro que lo sustituya, el régimen jurídico en que se aplica en estos casos el previsto en la Ley de Enjuiciamiento Civil, esto es, el previsto para el resto de situaciones, en las que en principio no concurre ese elemento de vulnerabilidad social, exista o no justo título.

Se afirma que es en principio, porque la Ley 12/2023 incorporó a la Ley procesal civil una serie de mejoras en la regulación del procedimiento de desahucio, para proteger a 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, si bien principalmente a efectos de que actúen los servicios sociales y para que se dé una solución residencial, e incluso llegado el caso que se paralice el desahucio o lanzamiento, pero sin compensación alguna para la propiedad, como sí preveía el régimen del escudo social.

Así, de conformidad con el régimen de los artículos 441 y 150.4 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, el órgano jurisdiccional 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. De existir esa situación, las administraciones competentes deben presentar una propuesta de alternativa de vivienda digna en alquiler social a proporcionar por la por la propia

administración competente, así como una 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[152].

Presentados los escritos de las partes o transcurrido el plazo concedido para ello, el tribunal resuelve 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 estas.

Una vez adoptadas las medidas por las Administraciones públicas competentes, o transcurrido el plazo máximo de suspensión, según los casos, de 2 o 4 meses, se alza la suspensión automáticamente y continúa el procedimiento por todos sus trámites.

Como se indicaba previamente, en estos casos el Defensor del Pueblo supervisa la respuesta administrativa previa, simultánea o posterior que en la vía jurisdiccional se propone desde los servicios sociales. Por ello, viene reclamando no solo que se produzca realmente esa solución alternativa que se ofrezca, sino además que llegue a tiempo, esto es, que exista diligencia y agilidad en la propuesta y tramitación de esas soluciones y, llegado el caso, en el abono de las ayudas económicas concedidas a las personas afectadas por la suspensión del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos para hogares vulnerables sin alternativa habitacional.

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. Por tal razón, el Defensor del Pueblo siempre ha recomendado que, a los efectos de que los instrumentos procesales para recuperar las viviendas sean ágiles, es fundamental mejorar la dotación de medios económicos, personales y materiales de la Administración de Justicia pues, de otro modo, esta no será eficaz.

7.4.2 La ausencia de justo título para el disfrute de viviendas públicas

Por otro lado, debe reseñarse que también las viviendas públicas son ocupadas ocasionalmente, lo que a menudo se deriva de una falta de agilidad en la adecuación y adjudicación de las viviendas, una vez quedan disponibles.

Estas situaciones penalizan a quienes son adjudicatarios de esas viviendas, que se ven perjudicados en su derecho a una vivienda asequible, que en esos casos no se trata

[152] Artículo 150.4: «Cuando la notificación de la resolución contenga fijación de fecha para el lanzamiento de quienes ocupan una vivienda, se dará traslado a las Administraciones públicas 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, por si procediera su actuación».

de una mera expectativa, sino de un auténtico derecho subjetivo quebrantado. Se trata de una situación que puede prolongarse en el tiempo mientras las Administraciones públicas se aclaran respecto al procedimiento a seguir, administrativo o judicial, para recuperar la posesión de la vivienda ocupada sin título, y en ese segundo caso hasta que se interponen actuaciones judiciales y se consigue la desocupación de la vivienda.

7.4.3 El acoso inmobiliario

Por otro lado, en las quejas que tramita el Defensor del Pueblo también se ha podido constatar 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 el conflicto de convivencia que se ha generado.

El artículo 172.1 del Código Penal tipifica la coacción dirigida a impedir el legítimo disfrute de la vivienda, castigándolo con pena en su mitad superior de prisión de seis meses a tres años o con multa de 12 a 24 meses, según la gravedad de la coacción o de los medios empleados.

Además, el artículo 173.1, dentro de los delitos de torturas y contra la integridad moral, tipifica las formas especialmente graves de acoso inmobiliario, reservando pena de prisión de seis meses a dos años a quien «de forma reiterada lleve a cabo actos hostiles o humillantes que, sin llegar a constituir trato degradante, tengan por objeto impedir el legítimo disfrute de la vivienda».

El artículo 6.2.c) de la Ley por el derecho a la vivienda obliga a las Administraciones públicas a desarrollar medidas de protección adecuadas para prevenir y hacer frente al acoso inmobiliario, entendiendo por tal «toda acción u omisión con abuso de derecho con el objetivo de perturbar a cualquier persona en el uso pacífico de su vivienda y crearle un entorno hostil, ya sea en el aspecto material, personal o social, con la finalidad última de forzarla a adoptar una decisión no deseada sobre el derecho que le ampara de uso y disfrute de la vivienda».

Sin embargo, hasta el momento ha sido escasa la normativa autonómica que ha desarrollado este criterio.

En 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 estos no lo hagan, los ayuntamientos están legitimados para iniciar el procedimiento de desahucio y para hacer efectivo el desalojo.

Aparte de esta ley, únicamente la Comunitat Valenciana, mediante el Decreto-ley del Consell 3/2023, de 17 de febrero, ha contemplado un régimen jurídico singular acerca de esa conducta y su sanción, en cuanto infracción administrativa.

Ambas normas, además, potencian la inspección administrativa en materia de vivienda, atribuyendo al personal que la desarrolle la condición de agentes de la autoridad, con lo que conlleva a colaboración por parte de las personas objeto de sus actuaciones y de presunción de validez de las actas que levanten (artículo 108 de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, y artículos 18 y siguientes del Decreto-ley valenciano 3/2023, de 17 de febrero).

La efectividad de estos regímenes jurídicos está aún por comprobar, pero evidencia la sensibilidad política hacia una problemática que no puede negarse, y que está presente diariamente en los medios de comunicación y reivindicaciones sociales.

7.4.4 Segregación residencial

Por último, al hablar de las políticas públicas destinadas a asegurar el derecho a la vivienda no puede olvidarse la segregación residencial, incluyendo dentro de la misma el chabolismo y el sinhogarismo, que llevan preocupando al Defensor del Pueblo desde hace mucho tiempo, tal y como lo refleja periódicamente en sus informes anuales y resoluciones.

Asentamientos de chabolas e infraviviendas

La primera manifestación de este problema en España, pero no la única, como se va a explicar seguidamente, son los asentamientos de viviendas inadecuadas, en los que habitan personas en situación de vulnerabilidad económica y social.

Son asentamientos de distinto tipo (chabolas, tiendas de campaña, naves industriales abandonadas, etc…) que no reúnen las condiciones mínimas de habitabilidad, separados y aislados 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.

Aunque hay ejemplos de reducción del chabolismo y la infravivienda, cabe concluir que el problema de la existencia de zonas degradadas, con asentamientos de chabolas,

persiste en determinados puntos de varias comunidades autónomas.

Ante este problema, el objetivo ha de ser el realojo de los habitantes de estos asentamientos, con la mayor rapidez posible, en viviendas dignas y entornos urbanos adecuados, y el desmantelamiento de los asentamientos de chabolas e infraviviendas, ya que solo así se garantiza el derecho a una vivienda digna y adecuada que recoge la Constitución.

El artículo 2 de la Ley por el derecho a la vivienda afirma que también se encuentran entre los fines comunes de la acción de los poderes públicos en materia de vivienda, lo siguiente:

> n) Adoptar medidas para identificar y prevenir […], la segregación residencial, […], la exclusión residencial grave como el chabolismo o el sinhogarismo y la degradación de las condiciones del parque de viviendas existente y de su entorno, para permitir el desarrollo de su función residencial y la mejora de la calidad de vida.

Para ello, las administraciones han de programar medidas específicas y presupuestar recursos suficientes que permitan afrontar el problema dirigidas a proveer a los habitantes de estos asentamientos de alternativas habitacionales y soluciones estables de vivienda. Por ello, el Defensor del Pueblo considera deseable que se adquieran, construyan o rehabiliten viviendas destinadas al realojo de los habitantes de estos asentamientos, aprovechando la financiación estatal y europea disponible.

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.

Tras un análisis y seguimiento a las actuaciones llevadas a cabo por las administraciones para abordar esta problemática, se ha detectado que los principales problemas que dificultan la eliminación de estos asentamientos a través de alternativas residenciales de realojo son, entre otros, los siguientes:

- El realojo y desmantelamiento de estos asentamientos requiere de intervenciones que afectan a los ámbitos de distintas administraciones, principalmente locales y autonómicos e involucrar a todos los agentes sociales implicados (tercer sector, empresariado, habitantes).

  Por ello, pese a que el problema del chabolismo y la infravivienda en España es abordado por las Administraciones públicas con diferentes enfoques en función de la particularidad de cada asentamiento, el Defensor del Pueblo

considera prioritario la elaboración de planes estratégicos integrales y la suscripción de convenios de colaboración con los ayuntamientos para impulsar planes locales de actuación, con medidas concretas coordinadas entre las distintas Administraciones públicas con competencias, y que contemplen involucrar a todos los agentes implicados tanto en la definición de las medidas como en su aplicación y seguimiento.

- Es imprescindible acompañar al realojo de un plan de intervención social, paralelo al plan integral estratégico de desmantelamiento de las chabolas existentes, en el que se contemplen programas de acompañamiento familiar continuado, en el que se trabaje en la concienciación para el cambio de vivienda y la convivencia, la gestión económica de las familias, planes de estudio para menores de edad y la búsqueda de empleo para adultos.
- Resulta esencial identificar y censar con exactitud los asentamientos de chabolas y la población residente, dado que esto permitirá la adopción de medidas específicas eficaces y la elaboración de los planes estratégicos integrales con implicación de las administraciones locales.
- En cuanto al aprovechamiento de los recursos disponibles, existe una falta de utilización de la financiación estatal y europea. Las consejerías autonómicas reconocen la existencia de asentamientos, un problema que están obligados a solucionar en ejercicio de sus competencias y en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 47 de la Constitución y, sin embargo, no solicitan las ayudas y financiación disponibles para su desmantelamiento y el realojo de sus habitantes.

  Conviene reflexionar sobre la escasa aceptación por las comunidades autónomas de la posibilidad de financiar sus actuaciones con cargo al programa de ayuda a la erradicación de zonas degradadas, del chabolismo y la infravivienda de los planes estatales de vivienda, ni con cargo a los Fondos FEDER, que han demostrado ser una fuente de financiación efectiva para operaciones integrales de desmantelamiento y acompañamiento social.
- Para facilitar la utilización de estas ayudas, a juicio de esta institución, sería aconsejable que por parte del propio Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana se elaborara una guía de recursos en la que se identifiquen todas las subvenciones, ayudas e instrumentos financieros existentes, así como una aclaración sobre la compatibilidad entre los mismos.

Sinhogarismo

La exclusión residencial que sufren las personas sin hogar sigue siendo un problema sin resolver y un reto para las Administraciones públicas, pese a ser la máxima expresión de la vulnerabilidad social.

Debe hacerse referencia a la Estrategia Nacional para la lucha contra el Sinhogarismo en España 2023-2030. De acuerdo con esta estrategia, la prevención, el acceso a la vivienda y la desinstitucionalización son los principios que orientan las acciones para abordar y reducir el sinhogarismo en línea con la resolución del Parlamento Europeo de 24 de noviembre de 2020, que solicitaba a los Estados Miembros que adoptaran el principio de «Housing First» (la vivienda, primero) y que trabajaran en la prevención y la intervención temprana de los servicios sociales para ayudar a las personas sin hogar a reintegrarse en la sociedad.

La Carta Social Europea revisada, y recientemente ratificada por España, también recoge el compromiso de prevenir y paliar la carencia de hogar con vistas a eliminar progresivamente dicha situación.

El Defensor del Pueblo ha de insistir en que la mencionada Estrategia Nacional para la lucha contra el Sinhogarismo en España 2023-2030 se plasme en medidas que apliquen las distintas Administraciones públicas y comparte los objetivos de la Declaración de Lisboa de junio de 2021 de la Plataforma europea para combatir el sinhogarismo, dirigidos a fortalecer la cooperación en aras de eliminar este fenómeno en el año 2030, con cinco principios fundamentales: que nadie duerma a la intemperie por falta de un alojamiento de emergencia accesible, seguro y apropiado; 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; que nadie sea dado de alta de ninguna institución (por ejemplo, prisión, hospital, centro de atención) sin una oferta de vivienda adecuada; que los desalojos deben evitarse siempre que sea posible y que nadie sea desalojado, cuando sea necesario, sin asistencia para una solución de vivienda adecuad, y que nadie sea discriminado por su condición de indigente.

Ante estas situaciones el Defensor del Pueblo permanece muy atento y, así, en el informe anual del año 2024 manifestó lo siguiente:

> desde una perspectiva más ampliada, cabe recordar que, en el ámbito de la asistencia social, la puesta a disposición de recursos para atender a las personas en situación emergencia social y de calle está especialmente condicionada, como es sabido, a las capacidades y recursos públicos disponibles […].
>
> el Defensor del Pueblo no aprecia que las administraciones competentes estén reforzando debidamente los servicios sociales de atención primaria, al

> menos a la altura de las necesidades que presentan muchos ciudadanos, particularmente en las principales ciudades. Es insuficiente seguir confiando, mayoritariamente, en la generosidad y hasta la eficacia de las intervenciones sociales altruistas para dar respuesta a los problemas de las personas que, por muy diversas circunstancias, tropiezan en la marginalidad del sistema, quedando sin hogar y sin un horizonte de recuperar unas condiciones de vida más dignas.
>
> Las nuevas leyes de servicios sociales aprobadas en los últimos años en varias comunidades autónomas apuestan, desde una perspectiva actualizada de la justicia social, por ese refuerzo de los servicios de atención primaria y una mayor responsabilización de las administraciones públicas, que necesariamente ha de pasar por una mayor inversión y dotación de recursos. Las actuaciones del Defensor de Pueblo habrán de dirigirse, por tanto, a comprobar cómo las entidades locales y las administraciones autonómicas aplican correctamente esas nuevas previsiones y ese marco ampliado de interpretación de los derechos sociales, también para las personas sin hogar[153].

En paralelo, las administraciones competentes deberían llevar a cabo las actuaciones necesarias para dotar a las ciudades de un parque suficiente de viviendas enfocadas en el «Housing First», que ofrezcan a las personas sin hogar una trayectoria vital acorde a sus necesidades unas viviendas que permitan superar los alojamientos habitacionales como único recurso orientado a combatir el sinhogarismo. Mientras se alcanza este objetivo, se deberían de reforzar los recursos residenciales y mejorar su calidad, a fin de evitar la rotación y facilitar su uso durante el día.

[153] Defensor del Pueblo, *Informe anual 2024*, pp. 244-245.

Conclusiones

PRIMERA. El derecho a una vivienda digna y adecuada responde a una necesidad básica: el acceso y el disfrute, en condiciones asequibles, de una vivienda que constituya la residencia habitual de la persona, familia o unidad de convivencia. Por ello, cumple una relevante función social, incide en el pleno disfrute de otros derechos constitucionales y entronca directamente con los valores constitucionales de dignidad de la persona y libre desarrollo de la personalidad

El derecho a una vivienda digna y adecuada responde a una necesidad básica compartida por todas las personas: la de contar con una morada en la que poder guarecerse, descansar, tener intimidad y desarrollar el proyecto de vida personal y familiar.

De ahí que ese derecho, reconocido en el artículo 47 de la Constitución y en los textos internacionales y europeos de derechos humanos, proteja solo el disfrute de la vivienda que constituye la residencia habitual de las personas. Es decir, la tenencia de un inmueble como bien de uso, no como bien de inversión, en condiciones asequibles y destinado a ser el hogar en el que poder vivir dignamente y desarrollar la vida personal y las relaciones familiares o sociales.

Por esta razón, el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada es condición esencial para la calidad de vida y el bienestar social e incide en el pleno disfrute de otros derechos constitucionales, algunos de ellos reconocidos y garantizados como fundamentales, como los relativos a la integridad física y moral (artículo 15 de la Constitución), a la intimidad personal y familiar (artículo 18), a la protección de la salud (artículo 43) y a un medio ambiente adecuado (artículo 45).

La tenencia de una vivienda constituye además un factor de protección frente a las situaciones de carencia de recursos económicos suficientes y resulta así decisiva para la prevención de situaciones de vulnerabilidad económica y exclusión social.

De este modo, el derecho a una vivienda digna y adecuada en condiciones asequibles cumple una relevante función social y está estrechamente vinculado con los valores constitucionales de dignidad de la persona y libre desarrollo de la personalidad, que suponen el fundamento del orden constitucional (artículo 10.1).

Todo lo anterior justifica que la regulación de este derecho y la búsqueda de su satisfacción no deba reducirse a un análisis económico de acceso a un bien, a resolver por el mercado, y que este derecho pueda modular tanto el derecho de propiedad (artículo 33), como la libertad de empresa (artículo 38), 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).

También explica que el contenido del derecho a la vivienda sea sustancialmente distinto del derecho de propiedad sobre una vivienda, ya que se refiere al uso real y privativo del bien inmueble como residencia habitual, en condiciones dignas, adecuadas y asequibles, por cualquier título jurídico que así lo legitime, entre los que la propiedad es solo una de las opciones posibles.

Así se desprende de los distintos textos internacionales y europeos que recogen el derecho a la vivienda y de la Constitución, y así se recoge también en la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, en los estatutos de autonomía que lo contemplan y en las leyes autonómicas sobre la materia.

SEGUNDA. Sin asequibilidad en el acceso y disfrute de la vivienda no hay adecuación ni, por tanto, disfrute efectivo del derecho. La asequibilidad de la vivienda es un pilar central del derecho

Una vivienda es digna y adecuada cuando tiene, en condiciones asequibles, la superficie, las condiciones constructivas de seguridad, habitabilidad y accesibilidad, así como las instalaciones y los servicios mínimos que la hacen apta o idónea para cumplir su función residencial atendiendo a las necesidades concretas de la persona, familia o unidad de convivencia que en ella habita. Además, la vivienda precisa de los servicios públicos indispensables para que las personas puedan tener una digna calidad de vida, entre otros, educativos, sanitarios, de transporte y comunicaciones, culturales y de ocio o esparcimiento.

Así, la dignidad y adecuación de una vivienda se sostienen sobre criterios como la «seguridad de la tenencia», la «asequibilidad», la «habitabilidad», la «ubicación» y la «disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructuras», que evolucionan con los cambios socioeconómicos, tecnológicos, climáticos y demográficos de nuestra sociedad.

La vinculación entre la adecuación de la vivienda con su asequibilidad conforme al esfuerzo financiero se deriva del artículo 47 de la Constitución y de los textos europeos e internacionales, y se recoge de manera expresa en el artículo 3 c) de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, que refuerza y completa lo dispuesto en el artículo 5 a) del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

El artículo 3 de la Ley por el derecho a la vivienda, define 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 y constituye 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.

Todo ello en condiciones asequibles conforme al esfuerzo financiero, bajo un precio proporcionado a la capacidad económica del sujeto.

A su vez, el artículo 3 d) de la misma ley aclara que las condiciones asequibles conforme al esfuerzo financiero son aquellas condiciones de precio de venta o alquiler que eviten un esfuerzo financiero excesivo de los hogares teniendo en cuenta sus ingresos y sus características particulares, considerando, tanto la cuota hipotecaria o la renta arrendaticia, como los gastos y suministros básicos que corresponda satisfacer al propietario hipotecado o al arrendatario, no debiendo superar con carácter general el 30 por ciento de los ingresos de la unidad de convivencia.

TERCERA. La efectividad del derecho a la vivienda digna y adecuada en condiciones asequibles exige una función o tarea pública de carácter constitucional de todas las Administraciones públicas con competencias en la materia

El artículo 47 de la Constitución encomienda una función o tarea pública a los poderes públicos, que deben promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para garantizar el derecho a una vivienda digna y adecuada.

Tal exigencia constitucional de una actuación positiva estatal es consecuente con la cláusula de Estado Social de la Constitución, en virtud de la cual corresponde a los poderes públicos remover los obstáculos que impidan o dificulten la plena libertad e igualdad de las personas (artículo 1.1 en relación con el artículo 9.2).

Dada ubicación del artículo 47 en la Constitución, dentro de los principios rectores de la política social y económica, y de conformidad con el artículo 53.3, es el legislador competente, estatal o autonómico, quien, en cumplimiento del mandato constitucional, ha de desarrollar y concretar el contenido del derecho y las técnicas apropiadas para llevar a cabo la plasmación por los poderes públicos del derecho a una vivienda digna y adecuada. De este modo, el legislador debe establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho, respetando el contenido que puede desprenderse del precepto constitucional.

Por su parte, a las Administraciones públicas les 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 hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada. En particular, forman parte del núcleo esencial de esa tarea pública las actuaciones caracterizadas como servicios de

interés general por el artículo 4 de la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda, esto es:

- Las actuaciones necesarias para la creación, ampliación, conservación y mejora del parque público de vivienda, por parte de las Administraciones públicas competentes y sus entes instrumentales o dependientes, así como su gestión para asegurar su utilización efectiva en condiciones asequibles.
- Las actividades, públicas o privadas, dirigidas a la construcción o rehabilitación de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública que fije un precio máximo de venta y alquiler, con destino a las personas u hogares que reúnan los requisitos preestablecidos con base en criterios objetivos que definan su situación económica y social.
- Las actuaciones públicas dirigidas a promover la mejora de las condiciones de habitabilidad, de accesibilidad o de eficiencia energética de los edificios de viviendas, de titularidad pública y privada.

CUARTA. Pese a que las Administraciones públicas vienen dedicando un esfuerzo considerable a las políticas en este ámbito, en España existe un problema de asequibilidad de la vivienda que, para muchas personas, dificulta o incluso impide la efectividad del derecho constitucional

Los datos que ofrecen en sus informes periódicos Eurostat, el Observatorio de Vivienda y Suelo (OVS), el Banco de España o el Instituto Nacional de Estadística (INE), así como otras instituciones públicas y privadas, los estudios de los expertos, los datos que manejan los actores del mercado y los de los agentes económicos y sociales, así como las quejas que recibe el Defensor del Pueblo y la información que le proporcionan las Administraciones públicas y la que se desprende de la coordinación con los defensores autonómicos, evidencian que en España existe una clara falta de vivienda asequible.

Esta grave carencia también se produce en el resto de países de la Unión Europea, si bien con distintos grados, y afecta asimismo a todas las comunidades autónomas y a todas las ciudades medias y grandes, pero es más intensa en aquellos territorios y ciudades con más población y más turismo.

La falta de asequibilidad de la vivienda viene de lejos y así lo ha señalado el Defensor del Pueblo en los informes anuales correspondientes a los años 2022, 2023, 2024 y 2025. Ya en 2018 el problema fue objeto de un apartado especial monográfico en el informe anual de ese año.

No obstante, el problema se ha intensificado en los últimos años en un contexto de aumento significativo de aumento de la población y de escasa construcción y oferta de vivienda, que no da respuesta suficiente a la creación de hogares nuevos. Al déficit de oferta de vivienda, se ha sumado la inflación en el sector asociada a la pandemia y las

guerras de Ucrania e Irán.

En paralelo al ascenso sostenido de los precios de compraventa de vivienda o el acceso al crédito hipotecario de los ciudadanos se ha tornado complejo y no únicamente para las personas con menos ingresos. Se exigen requisitos de ahorro y solvencia que muchas personas no reúnen, sobre todo aquellas con empleos precarios, bajos salarios, bajo poder adquisitivo o escasa capacidad de ahorro.

A su vez, los altos precios de compraventa y las dificultades de acceso al crédito han producido un fuerte desplazamiento hacia la demanda de vivienda de alquiler, en un mercado también caracterizado por la escasez de la oferta.

A todas estas circunstancias hay que añadir la escasez de la oferta de vivienda protegida (a precio inferior al del mercado) y el aumento de la oferta de vivienda destinada al alquiler turístico.

El alquiler de viviendas de uso turístico, al resultar más rentable, reduce y encarece el mercado de alquiler de vivienda permanente y habitual, además de desequilibrar el tejido social y económico del municipio y sus servicios en caso de alcanzar un elevado porcentaje, produciendo un desplazamiento progresivo de las familias trabajadoras fuera de los núcleos urbanos.

Como resultado, los precios de la compra y del alquiler de vivienda llevan varios años incrementándose en porcentajes muy elevados y, sobre todo, muy superiores al incremento de los salarios y al aumento de la capacidad adquisitiva de la ciudadanía, lo que impide la efectividad del derecho para amplias capas de población que encuentran serias dificultades para acceder y mantener una vivienda.

Cuanto mayores son los precios y los costes asociados a la vivienda más difícil resulta acceder a su disfrute para quien no la tiene, y más difícil resulta mantenerla para quien ya tiene.

De ahí que los problemas de asequibilidad afecten a amplios sectores de la población: a las personas con bajos ingresos que no pueden alquilar ni mucho menos comprar; a los hogares en alquiler que mantienen con dificultad y sobresfuerzo la vivienda arrendada; a las personas que se acercan a la jubilación y no han podido adquirir una vivienda; a los trabajadores que han de desplazarse desde otros lugares, incluyendo los de servicios públicos, y no encuentran vivienda o no pueden enfrentar su precio, y a los jóvenes que ven retrasada su emancipación.

La falta de asequibilidad de la vivienda tiene consecuencias negativas en la situación social y es un factor de desigualdad y de riesgo de vulnerabilidad económica, si bien afecta de manera más grave y en mayor grado a las personas, familias y unidades de

convivencia situados en los menores niveles de renta e ingresos, que pueden verse incluso abocadas a situaciones de pobreza inducidas por los altos costes del acceso y disfrute de la vivienda.

Por ello, el Defensor del Pueblo considera que deben replantearse y reforzarse tanto las políticas de vivienda como los mecanismos de financiación de dichas políticas, con el objetivo de hacer efectivo el derecho de acceso a la vivienda en condiciones asequibles.

QUINTA. Las políticas de vivienda deben de programarse a corto, medio y largo plazo, y deben coordinarse y evaluarse

Hay determinados aspectos de las políticas hasta ahora desplegadas que pueden ser claramente mejorados, habiendo detectado el Defensor del Pueblo que padecen ciertos déficits que pueden solventarse, aumentado así las posibilidades de que aquellas sean más eficaces.

El primero de esos déficits es la falta de programación a largo plazo, coordinación entre las Administraciones públicas y evaluación posterior de las propias políticas sobre vivienda.

Así, pese al nivel de detalle de las políticas de vivienda, estas se han programado y planificado sin tener en consideración los cambios demográficos ni, en general, el conjunto de variables y limitaciones que afectan al sector, y destacadamente los efectos a medio o largo plazo de las medidas que comprenden. El primer problema de la política de vivienda es que se ha ido desarrollando con cortoplacismo, para favorecer el acceso y disfrute de ella de forma más o menos inmediata, pero sin pensar en el futuro.

Si bien la actual crisis de asequibilidad de vivienda demanda medidas y políticas coyunturales, eso no debe de impedir afrontarla mediante una programación de la política de vivienda no solo a corto plazo sino también a medio y largo plazo, atendiendo a posibles escenarios que previsiblemente puedan presentarse, por ejemplo, respecto a la cantidad de población, hogares, indicadores sociológicos y macroeconómicos.

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.

La estructura y el tamaño de los parques de vivienda pública también deben programarse teniendo en cuenta no solo la necesidad actual de vivienda de unidades de convivencia que no pueden acceder a ella en el mercado, sino también la necesidad

potencial de vivienda en el medio y el largo plazo, así como 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.

Por otro lado, ha existido descoordinación entre las políticas de vivienda y otras políticas sectoriales (como el urbanismo o el turismo), incluso a pesar de que su competencia pueda radicar sobre la misma Administración. Una política de vivienda efectiva requiere una estrecha coordinación entre las Administraciones públicas competentes.

Por último, las políticas públicas de vivienda deben de ser evaluadas *ex post*, una vez se han ejecutado. Evaluar este tipo de evaluación es un requerimiento que, además, fue un compromiso del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, constituye un poderoso marco de referencia.

SEXTA. La creación de un sistema de gestión de la información en materia de vivienda pública mejoraría la eficacia de las políticas públicas

Los datos y las estadísticas oficiales referidos al sector residencial son esenciales para que las administraciones puedan tener un mayor conocimiento de la evolución y situación actual del mismo. Sin ellos, sin la información en que se traducen, no es posible programar, coordinar y evaluar *a posteriori* las políticas públicas sobre vivienda.

Parece conveniente, por ello, disponer 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.

La diversidad tipológica y terminológica existente en relación con la tipología de vivienda protegida dificulta conocer cuestiones elementales, como qué tipo de viviendas protegidas existen y a quién van destinadas, contrastando la información entre los distintos territorios autonómicos. El Defensor del Pueblo considera que sería igualmente deseable que se precisara mejor la distinta tipología de viviendas contemplada en la legislación estatal y autonómica, a los efectos de que las políticas públicas se evalúen sobre contextos homogéneos.

SÉPTIMA. El aumento del parque de vivienda protegida es imprescindible, en especial el de promoción pública, hasta alcanzar como mínimo los estándares europeos

En España, la adjudicación de vivienda protegida, y en concreto la de promoción pública, debe de ser el eje de la política de vivienda, el instrumento clave para garantizar el derecho a una vivienda digna y adecuada en condiciones asequibles a todos los ciudadanos que no pueden proveerse de ella en el mercado.

Sin embargo, la adjudicación de vivienda protegida, pese a constituir el núcleo del sistema de garantía material del derecho a una vivienda digna y adecuada, se enfrenta hoy en día a un parque de viviendas de esta tipología muy reducido, que no es suficiente para dar respuesta a las necesidades existentes. La insuficiencia del parque disponible provoca largos los tiempos de espera para los solicitantes de vivienda protegida, que a menudo se prolongan durante años.

La característica singular histórica española respecto al resto de países del entorno, no es solo la promoción de la propiedad de la vivienda protegida frente a otras formas de acceso, sino que las viviendas construidas a través del dinero público han ido integrándose en el mercado libre, al perder su calificación como vivienda protegida por el mero transcurso del tiempo.

A lo anterior se añade que, 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. Aunque en 2024 se produjeron la aparición de algunos datos positivos con relación a la promoción de vivienda protegida, esta tipología de vivienda no consigue el impulso debido.

Por ello, es imprescindible, perentorio y prioritario que las Administraciones públicas competentes adopten todas las medidas necesarias para incrementar los parques de vivienda protegida hasta al menos converger con los estándares europeos.

OCTAVA. El parque de vivienda protegida debe destinarse con carácter prioritario al alquiler y su calificación debe ser permanente

Junto a la necesaria construcción de más viviendas para incrementar significativamente el parque disponible de viviendas protegidas, a la vista de la experiencia adquirida y de los éxitos alcanzados por otros países con la misma medida, y para no repetir los errores del pasado, debería ser incuestionable la calificación permanente de las viviendas y su destino preferente al alquiler frente a la compra.

La existencia de un parque de viviendas de protección pública, con precios máximos de venta y alquiler, es un instrumento fundamental para impulsar el acceso a la vivienda en condiciones asequibles, mientras que la disminución o pérdida de este parque por el paso del tiempo y la consiguiente caducidad de las calificaciones correspondientes constituye uno de los obstáculos más relevantes para su consecución.

A la vez, la existencia de un parque suficiente de viviendas con protección pública puede actuar como factor regulador del mercado de la vivienda, al lograr una moderación o contención de precios, especialmente en los períodos alcistas del ciclo económico como el actual, que limite y compita con la oferta de vivienda libre.

De este modo, si se quiere que la vivienda protegida continúe sirviendo a la finalidad que justifica su creación, y mantener de forma duradera el parque disponible de viviendas de esta tipología, su calificación debe ser permanente y que se ha de priorizar el alquiler frente a la compraventa.

En el caso del parque público de vivienda, ambas condiciones son obligadas, con el doble objetivo de evitar que las viviendas que lo conforman acaben en el mercado privado y disponer de forma estable y duradera de un número suficiente de viviendas para satisfacer el derecho.

La calificación del parque de vivienda protegida de promoción privada de precio limitado inferior al de mercado debe asimismo tener carácter permanente, con la finalidad de mantener un sector del mercado a precios regulados y en justa correspondencia al régimen favorable de acceso del que se ha beneficiado la promoción y construcción de estas viviendas gracias a la intervención pública. Este parque debe además 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 de serlo en menor proporción que la promoción y construcción de inmuebles destinados al alquiler asequible y debe implicar que la calificación de la vivienda como protegida sea permanente.

Los legisladores y las administraciones autonómicas, que son los competentes en este ámbito, deberían impulsar en sus respectivos territorios las reformas legales necesarias en este sentido.

NOVENA. Dentro de las distintas tipologías de vivienda protegida, las Administraciones públicas han de priorizar el incremento del parque público de vivienda en alquiler con carácter permanente, con especial esfuerzo y atención en las viviendas destinadas a cubrir las necesidades de familias con rentas que no superen los 2,5 veces el IPREM (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples)

La razón está en que no puede olvidarse que el ordenamiento obliga a los poderes

públicos a dar prioridad a las personas que se encuentran en peor situación económica y social, tanto en su acción de fomento para atender la cláusula del Estado social, como para atender debidamente el mandato contenido en el artículo 47 de la Constitución y dar verdadera satisfacción al derecho a una vivienda digna y adecuada.

Resulta ineludible que el legislador —estatal y autonómico— y las Administraciones públicas prioricen y mejoren los mecanismos e instrumentos de satisfacción del derecho a la vivienda respecto de las personas con menos ingresos y entre ellas los grupos 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, muchas de ellas encabezadas por mujeres—, las víctimas de violencia de género, los jóvenes, las personas con discapacidad, los mayores y las personas y familias con muy bajos ingresos.

Por ese mismo motivo, y atendiendo a la función reguladora del mercado que poseen las viviendas protegidas, los razonable es que ese parque de vivienda protegida dirigido al alquiler asequible se localice en zonas en las que el precio de los alquileres sea tan elevado que impida satisfacer el derecho a disfrutar de una vivienda a un importante porcentaje de población. Sin perjuicio de que la tipología de viviendas sea variada siempre, para así garantizar la cohesión social, centrar la política de vivienda protegida en capas de población con poder adquisitivo elevado no solo pone en peligro ese principio, sino que hace perder a aquella la finalidad esencial para la que nace, esto es, atender las necesidades de personas con especiales dificultades de acceso a una vivienda asequible.

DÉCIMA. Es necesario asimismo impulsar la adopción de medidas dirigidas a incentivar la movilización de viviendas vacías hacia el alquiler asequible

Ante el problema real de acceso y disfrute a la vivienda, es necesario que, además de la promoción y construcción de vivienda protegida, se adopten y articulen instrumentos que faciliten la movilización hacia el alquiler asequible de viviendas de titularidad privada desocupadas, para lo que pueden estudiarse 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, tal y como sucede ya en algunas comunidades autónomas.

La Ley por el derecho a la vivienda contempla esta categoría de viviendas, distinta a las viviendas protegidas, denominándola vivienda asequible incentivada (artículo 3.1.g). Se trata de viviendas de titularidad privada, incluidas las entidades del tercer sector y de la economía social, destinadas al disfrute temporal de personas cuyo nivel de ingresos no les permite acceder a una vivienda a precio de mercado. A cambio de ese destino,

los titulares de la vivienda disfrutan de beneficios de carácter urbanístico, fiscal, o de cualquier otro tipo, siempre y cuando se acepten las limitaciones de uso, temporales y de precios máximos que, en cada caso, determine la Administración competente.

De la información proporcionada por las Administraciones públicas se desprende que, en general, la figura no se ha incorporado aún a la legislación autonómica reguladora, si bien en algunos casos se manejan figuras que podrían encajar en esta categoría. Sin embargo, es habitual confundirla con la existencia de un alquiler asequible o con la incorporación al parque de viviendas públicas e incluso protegidas de viviendas hasta entonces privadas, mediante el ejercicio de la acción de tanteo y retracto, e incluso la compra directa.

Existe, por tanto, cierta incertidumbre acerca de esta figura que convendría potenciar por la normativa reguladora de vivienda de cada comunidad autónoma.

UNDÉCIMA. El presupuesto público destinado a garantizar el acceso a la vivienda debe aumentar

La garantía del derecho a una vivienda digna y adecuada, aplicando una adecuada planificación y poniendo en marcha actuaciones tendentes a lograr un parque suficiente de vivienda social y protegida, no será posible sin aumentar de manera 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.

DUODÉCIMA. Debe considerarse la posibilidad de otorgar una prestación económica subsidiaria cuando no hay vivienda del patrimonio público disponible para su adjudicación

Mientras se impulsan las políticas públicas que permitan el aumento de los parques de vivienda pública y social que resultan indispensables para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada, hay que considerar la posibilidad de que se establezca subsidiariamente el derecho a recibir una prestación de cuantía económica suficiente para acceder a una vivienda de alquiler para personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad económica o de riesgo de pobreza o exclusión social cuando no exista una vivienda del patrimonio público para adjudicarles.

Resulta por ello aconsejable que las comunidades autónomas estudien la posibilidad de establecer en las normas que regulan el derecho a la vivienda que su satisfacción se verifique no solo mediante la concesión de una vivienda del parque público, sino también y subsidiariamente con la puesta a disposición del solicitante de prestaciones

económicas directas en cuantía suficiente para acceder al alquiler de una vivienda, tal y como ha sido determinado por la legislación de la Comunitat Valenciana y la del País Vasco.

DECIMOTERCERA. Es necesario que existan viviendas para situaciones de emergencia residencial que han de ser adjudicadas conforme a procedimientos especiales, distintos de los ordinarios

Deben existir recursos para atender a las personas más vulnerables y con menos recursos que se enfrentan a situaciones de emergencia habitacional, en la mayoría de los casos de familias que atraviesan por un problema de vivienda urgente ocasionado por una situación repentina y sobrevenida, por lo que necesitan de una solución inmediata y no pueden hacer frente a la demora de las listas de espera de los procedimientos ordinarios de adjudicación de vivienda.

Es más, esas situaciones no deberían siquiera presentarse repentinamente si existieran sistemas integrales para detectar anticipadamente el riesgo de exclusión social de familias vulnerables, así como implantar protocolos de detección precoz basados en indicadores de riesgo (tales como el impago del alquiler o la hipoteca, endeudamiento, desempleo, pobreza energética o ausencia de red sociofamiliar) para poder adoptar medidas planificadas y no improvisadas.

La Administración local suele disponer de una red de recursos de alojamiento temporal que permite ofrecer una respuesta inmediata a las personas afectadas, garantizando el acceso a servicios básicos como manutención, higiene, atención profesional y acompañamiento social. Esta red suele incluir unidades de estancias breves, centros de acogida para familias, plazas en pensiones, hoteles y hostales, y otros dispositivos especiales, como los centros de emergencia de la campaña contra el frío y ayudas económicas de emergencia social para resolver el problema habitacional y atender sus necesidades básicas.

Estos recursos son sin duda indispensables para evitar que una persona o familia quede sin alojamiento, pero el problema reside en que no están conectados con una solución residencial estable basada en la asignación de una vivienda.

Esto ocasiona estancias prolongadas en recursos temporales, sucesivas prórrogas, traslados entre dispositivos y dependencia continuada de ayudas. De este modo, el alojamiento temporal, que debería concebirse como un impulso para superar un problema coyuntural sobrevenido de la familia, se convierte en un circuito rotatorio de cronificación de la exclusión residencial del que es difícil escapar.

Por ello, es preciso que en las legislaciones autonómicas regulen procedimientos específicos eficaces de adjudicación de viviendas destinados a cubrir las emergencias residenciales, distintos de los ordinarios. La premura en la respuesta que necesitan estas personas y unidades familiares justifica 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. La 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, 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.

Por otra parte, 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. 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 inoperancia de estos mecanismos extraordinarios.

Además, es 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.

Por último, en algunas comunidades autónomas se ha producido una excesiva delimitación de las situaciones que se consideran como emergencia social, así como el estricto cumplimiento de los requisitos de acceso, lo que supone un auténtico obstáculo para los solicitantes, que en pocas ocasiones pueden acceder a este procedimiento.

DECIMOCUARTA. Más transparencia y eficacia en la adjudicación de viviendas de protección pública

Dada la escasez existente de viviendas públicas y protegidas para atender todas las necesidades de vivienda, los procedimientos de adjudicación de viviendas protegidas han de desarrollarse con la mayor transparencia y eficacia, garantizando la igualdad, publicidad y concurrencia pública en el acceso a quienes reúnan los requisitos previstos normativamente.

Es preciso además que exista un baremo reglado y público para evitar la inseguridad jurídica y la desconfianza de los solicitantes.

Una forma de baremación basado en un sistema de puntuación 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, pero dentro de cada grupo sería adecuado 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, introduce un elemento de aleatoriedad que casa mal con los principios constitucionales y legales de asignaciones de bienes y recursos públicos.

Igualmente, las administraciones deben accionar sus competencias de intervención y control en los procesos de adjudicación de vivienda protegida, tanto en viviendas de alquiler como de propiedad, y 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.

Asimismo, es precisa una adecuada regulación de los registros públicos de demandantes de vivienda, ordenar la inscripción e interpretarlos 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 la notificación de los mismos y de las resoluciones adoptadas por parte de la Administración encargada del registro.

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

DECIMOQUINTA. La política de vivienda y la de suelo y urbanismo deben estar coordinadas, en particular en relación con las reservas de suelo para vivienda protegida

Sin suelo no es posible la construcción de una vivienda y, a la vez, la vivienda es el elemento nuclear de la ciudad. Por ello, el derecho a una vivienda digna y adecuada que proclama el 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 socioeconómico que permitan la configuración de un entorno, con acceso al transporte, a las zonas verdes, y a los equipamientos y servicios educativos, sanitarios, asistenciales, culturales y deportivos y demás recursos de una vida digna en la ciudad.

El texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana contempla varias herramientas destacadas para posibilitar la existencia de suelo suficiente para vivienda de protección. De un lado, las reservas de suelo previstas en el artículo 20.1 de dicho texto normativo, en particular para vivienda protegida de alquiler (artículo 15 de la Ley por el derecho a la vivienda). De otro lado, las cesiones obligatorias de suelo para dotaciones y con cargo al aprovechamiento, con destino a los patrimonios públicos del suelo, cuyo destino principal es la edificación de vivienda protegida (artículo 18.1. en relación con el artículo 52 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana). Junto a estos instrumentos debe destacarse la protección permanente del suelo calificado para vivienda protegida que contempla el artículo 15 de la ley, mientras esté destinado a ese uso.

Ahora bien, muy pocas Administraciones públicas —salvo País Vasco y Cataluña— han actualizado los porcentajes objetivos de reservas mínimas de suelo para vivienda protegida que introdujo la Ley por el derecho a la vivienda en el texto refundido. 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.

No obstante, el mecanismo de reservas objetivas de suelo para vivienda protegida exige su adaptación a cada ámbito concreto, por ejemplo, distinguiendo entre municipios en atención a su población, previendo también la adecuada financiación de las viviendas que se puedan construir en esos suelos, bajo el riesgo de quedar vacantes, y asegurando que el porcentaje se concreta en los instrumentos de desarrollo del

planeamiento general y de ejecución urbanística.

Por tanto, coordinar política urbanística y política de vivienda es imprescindible para asegurar la eficacia de esta segunda.

DECIMOSEXTA. La edificación de vivienda protegida no puede realizarse a costa de sacrificar estándares dotacionales, equipamientos y, en general, servicios públicos

Son varias las comunidades autónomas que han aprobado modificaciones normativas dirigidas a incrementar la oferta de vivienda protegida, si bien a costa de sacrificar estándares urbanísticos o admitir la urbanización provisional de los ámbitos donde se encuentran las viviendas, con el riesgo que puede suponer en ambos casos respecto a insuficientes las condiciones del entorno en servicios y dotaciones.

El derecho constitucional a la vivienda no comprende cualquier tipo de alojamiento asequible, sino que tiene que ser digno y adecuado. Por ese motivo, debe garantizarse en todo momento la suficiencia de suelo para servicios y equipamientos públicos y necesarios, de tal forma que no se termine dejando infradotadas de servicios públicos aquellas zonas para las que estuvieran destinados los equipamientos iniciales.

DECIMOSÉPTIMA. El destino de los patrimonios públicos del suelo debe ser prioritariamente la vivienda protegida

El artículo 52 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana fija el destino que puede atribuirse a los terrenos incorporados a los patrimonios públicos del suelo: «1. Los bienes y recursos que integran necesariamente los patrimonios públicos de suelo en virtud de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo anterior, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, salvo lo dispuesto en el artículo 18.2 a)».

Aunque ese mismo precepto permite destinarlos a otros usos de interés social, de conformidad con la legislación patrimonial y urbanística, la vivienda protegida debería ser su destino principal, no solo porque sea esta la finalidad esencial de los bienes patrimoniales de las Administraciones públicas, de conformidad con la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, sino a la vista de la problemática vigente para acceder a la vivienda que existe en nuestra sociedad.

No son pocas las leyes autonómicas, sin embargo, que posicionan en igualdad este destino prioritario, incluso sin figurar ya como destino destacado, con esos otros usos de interés social.

Pese a que la jurisprudencia ha destacado el carácter flexible de esos destinos, conforme a esta, no es admisible considerar de interés social cualquiera que se le quiera otorgar, pero, de cualquier modo, dada la situación presente es necesario que en caso de destinarse a esos otros usos de interés social y no a vivienda protegida exista la adecuada motivación que justifique que se cumple la finalidad establecida para la institución desde el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

En todo caso, esta norma ha asignado un destino preferente que debería ser respetado por la legislación autonómica, priorizando el destino a vivienda protegida sobre el resto de usos, como contempla la legislación del País Vasco.

DECIMOCTAVA. La disponibilidad de suelo para edificar vivienda exige un análisis pormenorizado de las necesidades existentes

Por otro lado, uno de los factores que habitualmente se indica que constriñen la oferta de vivienda, y no solo residencial, es la ausencia de suelo preparado para tal fin.

Sin embargo, la cuestión no es pacífica. Según el informe del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, de 2026, sobre suelos residenciales disponibles, sí existen suelos que podrían ya estar edificados.

El estudio considera los territorios con «sectores» de suelo no disponible para edificar y los que sí poseen ese tipo de suelo «finalista». Pues bien, resulta que de todos los «sectores» considerados, el 25,8 % (276 sectores) dispone actualmente de suelo urbanizado apto para la construcción de nuevas viviendas. Estos sectores presentan una capacidad edificatoria potencial para un total de 648.314 viviendas, lo que representa el 26,3 % del total del estudio.

Por consiguiente, no se puede considerar que con carácter general una evidente ausencia de suelo preparado para edificar vivienda, si bien otra cosa es su idoneidad, en particular en atención a las necesidades reales de cada ámbito y las exigencias del desarrollo sostenible.

DECIMONOVENA. Es necesario impulsar la ejecución urbanística

Con el fin de obtener suelo finalista, los ayuntamientos como titulares de la potestad de la función pública urbanizadora, deben dirigir, inspeccionar y controlar que se ejecuten completa y adecuadamente los instrumentos de planeamiento, de acuerdo con los deberes urbanísticos que puedan corresponder a los propietarios y promotores (artículo 13.2.b) del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana), que se urbanice conforme a los proyectos aprobados y que posteriormente se recepcionen las obras de urbanización dentro de los plazos legalmente establecidos.

Las comunidades autónomas han optado por tratar de simplificar los procedimientos de ejecución del planeamiento para vivienda protegida, sin necesidad de alterarlo. De hecho, es habitual considerar los trámites necesarios para hacerlo, en sus distintos procedimientos, una de las causas de la escasez de suelo finalista y de la insuficiente construcción de vivienda en nuestro país, incluyendo la de carácter protegido, repercutiendo en el alza de los precios, hasta el punto de considerarlo cargas administrativas o burocráticas.

Para aminorar dichas exigencias, y agilizar la tramitación de actos de control de la ejecución y edificación, se ha optado por regular la colaboración de entidades urbanísticas en el ejercicio de la función pública urbanística.

El Defensor del Pueblo considera conveniente recordar que la finalidad de esos procedimientos y requisitos legales es velar por el interés general (artículo 103 de la Constitución), para la protección en concreto de bienes jurídicos que tienen incluso relevancia constitucional, entre otros, el desarrollo urbano sostenible, el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada, la protección del patrimonio histórico-artístico, o incluso la protección de la seguridad de los ciudadanos en relación con la localización y calidad de las edificaciones (artículos 45, 47, 46 y 18).

Hay que tener en cuenta, no obstante, que por diversos motivos puede existir una elevada complejidad en los procesos de aprobación y ejecución del planeamiento, así como de la intervención o control sobre concretos actos que se desarrollan a tal fin.

Por ello, conviene equilibrar adecuadamente, de un lado, la obligatoria y racional sujeción a procedimientos administrativos (de planificación urbana, territorial y en materia de vivienda), para que la edificación final de esta se lleve con plenitud de garantías respecto a los bienes jurídicos de relevancia para el interés general y, de otro lado, los requisitos que puedan establecerse para superarlos satisfactoriamente, o el tiempo habitualmente que conlleva tramitarlos, al objeto, en efecto, de no desincentivar la inversión en materia de vivienda.

Además, esta institución considera imprescindible garantizar que las entidades de ese tipo son meras colaboradoras en los procedimientos en que se emplean y, por tanto, que las Administraciones públicas son las auténticas titulares de las potestades administrativas que se ejerzan, de tal modo que no puedan ser ejercidas en realidad por aquellas.

VIGÉSIMA. Es precisa la tramitación ágil y transparente de las ayudas al disfrute y mantenimiento de la vivienda

Ante la falta 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, deben reforzarse las ayudas dirigidas al alquiler y rehabilitación de vivienda.

El fomento del acceso y mantenimiento de la vivienda en régimen de alquiler, dada la dificultad que supone para muchos ciudadanos enfrentar el gasto ordinario que este implica, exige una gestión rápida y eficaz de las ayudas dirigidas a tal fin, para lo que las administraciones competentes deben destinar los medios necesarios en orden a resolver con prontitud, y dentro de los plazos establecidos normativamente, todas las solicitudes presentadas.

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 la desestimación de un número elevado de solicitudes por agotamiento del crédito presupuestario establecido.

Debe abordarse también la cuantía a la que deben ascender las ayudas, pues preocupa 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 en la medida que miles de solicitudes formuladas por personas jóvenes quedan excluidas, *ab initio*, por superarlos.

VIGESIMOPRIMERA. Un instrumento desaprovechado, cuya aplicación debería ser al menos evaluada: las zonas de mercado residencial tensionado

En sus artículos 18 y 19, la Ley por el derecho a la vivienda establece el régimen de declaración de las zonas de mercado tensionado, una de las medidas de la ley que más polémica ha suscitado, por la intervención directa que supone en la formación de los precios de los arrendamientos allí donde se declara.

Para que sea posible la declaración, dicha ley establece algunas reglas dirigidas a motivarla sólidamente (artículo 18.2): i) un procedimiento preparatorio dirigido a la obtención de información relacionada con la situación del mercado residencial en la zona; ii) dicho procedimiento deberá disponer de un trámite de información en el que deberá ponerse a disposición pública la información sobre la que se basa tal declaración; iii) una resolución final, que contenga las deficiencias o insuficiencias del mercado de vivienda en la zona, en cualquiera de sus modalidades, para atender adecuadamente la demanda de vivienda habitual y, en todo caso, a precio razonable según la situación socioeconómica de la población residente y las dinámicas demográficas, así como las particularidades y características de cada ámbito territorial; iv) la elaboración de una

memoria en la que se justifique la concurrencia de las circunstancias antedichas que pueden motivar la declaración, previstas en el artículo 18.3 de la ley.

Según los datos del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, hasta la fecha han sido formalmente declaradas zonas tensionadas varios municipios de Cataluña, Navarra, País Vasco, y la ciudad de A Coruña. Además, según la información proporcionada a esta institución, están en vías de hacerlo Asturias respecto a seis municipios y lo ha solicitado el de Las Palmas de Gran Canaria.

Sin embargo, muchas de las respuestas recibidas por esta institución han guardado silencio al respecto, o han desechado la aplicación de este régimen pese a reconocer la existencia de las circunstancias que podrían motivarlo. En otros casos, las Administraciones públicas han motivado la negativa a hacerlo en estudios efectuados sobre esta medida, en general, pero no han analizado las consecuencias de su aplicación pormenorizada en su ámbito competencial, como sería deseable.

El Defensor del Pueblo ha efectuado una sencilla comprobación de la evolución del precio de los alquileres en las zonas donde se han aplicado, que no tiene por qué ser definitiva, además de ser efectuada sin considerar sus efectos sobre la oferta de vivienda.

En todo caso, este régimen de zonas tensionadas no es contradictorio con otras posibles medidas sobre la oferta de vivienda, y se trata de una medida puramente temporal, y por tanto, con independencia de la debida motivación previa, tras su aplicación se debe efectuar una evaluación para comprobar el resultado.

Por tanto, parece razonable demandar de las Administraciones públicas que no descarten de antemano la aplicación de este régimen, que evalúen sus concretos efectos respecto su ámbito de actuación previamente a decidir no aplicarlas, y si alcanzan la conclusión de que efectivamente sería desfavorecedor, de ese modo, pueden motivar adecuadamente su decisión al respecto. Es así como se garantiza la buena Administración, motivando técnicamente las decisiones que se adoptan, para que la ciudadanía conozca su auténtico fundamento.

VIGESIMOSEGUNDA. El alquiler turístico de viviendas exige una ordenación normativa

El mercado creciente 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 la localidad, pudiendo además, en caso de representar un

elevado porcentaje de la vivienda, incidir sobre el precio de los alquileres ordinarios y perturbar el equilibrio del entorno urbano, contribuyendo exponencialmente a la gentrificación de las ciudades.

Desde una perspectiva jurídico-administrativa, las viviendas de uso turístico son relevantes no solo en cuanto actividad económica turística, sino también desde la perspectiva del desarrollo urbano sostenible, lo que habilita a las Administraciones públicas a actuar dentro de su específica esfera de competencias, aplicando por ejemplo técnicas como la ordenación dentro del régimen de usos admitidos en el planeamiento urbanístico, la sujeción a licencia previa, su adecuada identificación como tales, la exigencia de medidas de seguridad o de protección de los usuarios, o la limitación del número de viviendas destinadas a este uso.

Por ello, es razonable que las Administraciones públicas, en el cumplimiento de la tarea pública en materia de vivienda que les incumbe, arbitren medidas para ordenar y limitar este tipo de uso.

Es también preciso que las administraciones competentes ejerzan las competencias que les corresponden, inspectoras y sancionadoras, 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 reduce la oferta de vivienda destinada a uso residencial de larga duración.

VIGESIMOTERCERA. Es necesario que existan medidas específicas extraordinarias frente al desahucio de personas que vienen disfrutando de su vivienda, ante la imposibilidad de abonar un incremento del precio del alquiler, y se puedan ver abocadas a situaciones de exclusión social

Ante la inexistencia de un parque público de viviendas adecuado, y dada la problemática social existente, los poderes públicos, los legisladores y las Administraciones públicas en particular, deben ponerse de acuerdo y considerar la aprobación de medidas específicas extraordinarias (sustantivas y procesales) frente al desahucio de personas que vienen disfrutando de su vivienda en condiciones de normalidad, ante la imposibilidad de abonar un incremento desmesurado del precio del alquiler, y se puedan ver abocadas a situaciones de exclusión social.

La ausencia de ningún tipo de medida supone un grave problema de la política de vivienda y, en definitiva, del propio Estado Social sobre la que se asienta.

VIGESIMOCUARTA. Es necesario aumentar la acción protectora de los poderes públicos respecto a situaciones de acoso inmobiliario

Al estar la figura contemplada en el artículo 6.2.c) de la Ley por el derecho a la vivienda, las comunidades autónomas pueden completar la regulación, para dar solución a supuestos no calificables penalmente (artículos 172 y ss. del Código Penal), como ya han contemplado las leyes de Cataluña y la Comunitat Valenciana.

No se trata únicamente de reprimir esas conductas, sino de acentuar la vigilancia administrativa sobre ellas y extender la acción protectora de las Administraciones públicas también a este tipo de situaciones, en la medida que se trata de una conducta inaceptable y extrema que repercute directamente sobre el derecho de los ciudadanos a disfrutar de su vivienda en condiciones adecuadas.

VIGESIMOQUINTA. El realojo de sus habitantes y la erradicación del chabolismo y la infravivienda debe convertirse en una prioridad para las administraciones

Las Administraciones públicas deben convertir en una prioridad el realojo de los habitantes de los asentamientos de chabolas e infraviviendas y su desmantelamiento, para lo que han de programar medidas específicas y utilizar los recursos y la financiación disponibles.

El objetivo ha de ser el realojo con rapidez en viviendas dignas y entornos urbanos adecuados y el desmantelamiento de los asentamientos de chabolas, ya que solo así se garantiza el derecho a una vivienda digna y adecuada que la Constitución recoge en su artículo 47.

VIGESIMOSEXTA. Las Administraciones públicas deben dotarse de viviendas que permitan ofrecer soluciones estables a las personas sin hogar

Las administraciones competentes deberían dotarse de un parque suficiente de viviendas enfocadas a ofrecer a las personas sin hogar una solución estable de vivienda que les permita retomar una trayectoria vital acorde con sus necesidades y superar los alojamientos habitacionales como único recurso orientado a combatir el sinhogarismo. Mientras se alcanza este objetivo, se han de reforzar dichos recursos habitacionales y mejorar su calidad, a fin de evitar la rotación y facilitar su uso durante el día.

Recomendaciones

El Defensor del Pueblo, en aras de mejorar la efectividad del derecho a una vivienda digna y adecuada, cuya consecución es una tarea pública de carácter constitucional exigida por el artículo 47 de la Constitución a todas las Administraciones públicas con competencias en la materia, y consciente del problema existente en España de falta de asequibilidad en el acceso y disfrute de la vivienda, dirige al Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, a las consejerías de vivienda y urbanismo de las comunidades y ciudades autónomas, y a los ayuntamientos y entidades locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, las siguientes Recomendaciones:

Recomendaciones de carácter general, dirigidas a la Administración estatal y a las administraciones autonómicas y locales

1. Que actúen con la mayor determinación en la promoción de las condiciones necesarias y en la adopción de las normas pertinentes, con el fin de hacer realidad el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada en condiciones asequibles, a cuyo efecto deben de reforzar y mejorar tanto las políticas públicas de vivienda como los mecanismos de financiación, de manera coordinada y sostenida en el tiempo, de modo que permitan lograr la efectividad del derecho, el cual responde a una necesidad básica de todas las personas y cumple una relevante función social, además de incidir en el disfrute de otros derechos constitucionales.
2. Que programen y planifiquen sus políticas y actuaciones en materia de vivienda en el corto, medio y largo plazo, teniendo en consideración todas las variables demográficas y económicas y las necesidades actuales de vivienda, pero también las previsiones de crecimiento de la demanda y la oferta existente presente y futura.
3. Que coordinen internamente y entre ellas las políticas en materia de vivienda y las sujeten a una adecuada evaluación *ex post*, para conocer la eficacia y eficiencia de esas políticas y, llegado el caso, enderezar el rumbo mediante medidas concretas.
4. Que incrementen de manera suficiente la dotación presupuestaria para la ejecución de las políticas públicas en materia de vivienda, aumentando la inversión pública directa en creación de vivienda, con el fin de acercar España a las cifras de los países europeos del entorno.
5. Que fomenten, a través de los mecanismos previstos en las leyes de vivienda y suelo, tanto estatales como autonómicas, el aumento de la construcción y oferta de viviendas, mediante el fomento de más edificación únicamente en las zonas

que específicamente así lo necesitan, y de acuerdo con el principio de desarrollo urbano sostenible.

6. Que se regule, desarrolle e implante un sistema único de información y gestión de datos en materia de vivienda actualizado, que determine y pueda entenderse como una herramienta digital integrada que conecte a todas las administraciones implicadas, así como a los entes instrumentales que gestionan vivienda pública, destinada a centralizar, ordenar y explotar toda la información relevante sobre el parque público de vivienda y las políticas asociadas.

   Que, a esos efectos, se precise mejor la distinta tipología de viviendas contemplada en la legislación estatal y autonómica, a los efectos de que las políticas públicas se evalúen sobre contextos homogéneos.

Recomendaciones dirigidas a las Administraciones autonómicas y locales en relación con la dimensión y características de los parques de vivienda pública y protegida y la adjudicación de vivienda

7. Que, como punto de partida importante, amplíen y mantengan de manera permanente los parques de vivienda protegida, y en especial que se aumente el número de viviendas públicas y protegidas destinadas al alquiler, hasta alcanzar como mínimo la media europea con la mayor rapidez posible.
8. Que la normativa autonómica garantice la calificación permanente de las viviendas del parque público y establezca que deben destinarse al alquiler frente a su venta, con el doble objetivo de evitar que acaben en el mercado privado y de disponer de forma estable y duradera de un número suficiente de viviendas para satisfacer el derecho a una vivienda digna y adecuada, sirviendo así a la finalidad que justifica su creación.
9. Que, asimismo, la normativa autonómica garantice el carácter permanente de la calificación del parque de vivienda protegida de promoción privada de precio limitado inferior al de mercado, con la finalidad de mantener un sector del mercado a precios regulados y en justa correspondencia con el régimen favorable de acceso del que se ha beneficiado la promoción y construcción de estas viviendas gracias a la intervención pública.

   Que se regule que este parque debe 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 proporción que la promoción y construcción de inmuebles destinados al alquiler asequible y debe implicar que la calificación de la vivienda como protegida sea permanente.

10. Que planifiquen y proyecten la dimensión y las características de los parques de vivienda protegida, teniendo en cuenta no solo la necesidad actual de vivienda de las personas que no pueden acceder a la misma en el mercado, sino también la necesidad potencial de vivienda de esta naturaleza en el medio y largo plazo, así como la necesidad de vivienda derivada de situaciones de emergencia residencial, cuya existencia debería anticiparse mediante sistemas integrales de riesgo de exclusión social y protocolos de detección precoz.
11. Que, dentro de las distintas tipologías de vivienda protegida, den prioridad al incremento del parque público de vivienda en alquiler con carácter permanente, con especial esfuerzo y atención en las viviendas destinadas a cubrir las necesidades de personas y familias con rentas que no superen los 2,5 veces el IPREM, es decir, las destinadas a las personas y unidades de convivencia con rentas e ingresos más bajos y, dentro de este grupo, a determinados colectivos 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, muchas de ellas encabezadas por mujeres—, las víctimas de violencia de género, los jóvenes, las personas con discapacidad y los mayores. Asimismo, entre las prioridades para incrementar dicho parque público deben situarse ámbitos con precios de compraventa y alquiler tensionados.
12. Que incorporen a los parques públicos viviendas suficientes para las emergencias residenciales, que han de ser adjudicadas conforme a procedimientos especiales, más ágiles y flexibles que los procedimientos ordinarios de adjudicación, al excepcionar todos o algunos de sus requisitos, que permitan asignar con inmediatez una vivienda a las personas y familias que se enfrentan a situaciones repentinas y sobrevenidas que requieren una solución inmediata, como los desahucios y lanzamientos, u otras similares, ruinas o derrumbes, o como pueden ser las catástrofes y emergencias de protección civil.
13. Que desarrollen los procedimientos de adjudicación de viviendas protegidas con la mayor transparencia y eficacia, garantizando la igualdad, publicidad y concurrencia pública en el acceso a quienes reúnan los requisitos previstos normativamente.
14. Que los procedimientos de adjudicación de vivienda protegida se rijan por un baremo reglado y público, que tenga en cuenta, por un lado, la necesidad de vivienda y, por otro, las circunstancias personales, familiares y económicas de

los solicitantes, como método de valoración más objetivo, justo y razonable y que evita la inseguridad jurídica y la desconfianza de los solicitantes.

15. Que regulen de manera adecuada los registros públicos de demandantes de vivienda, e interpreten y ordenen la inscripción en los mismos 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 la notificación de los mismos y de las resoluciones adoptadas por parte de la Administración encargada del registro.

    Que motiven adecuadamente las resoluciones, respondan en plazo y eviten disfunciones en la valoración de ingresos o en la configuración de las unidades de convivencia.

16. Que accionen sus competencias de intervención y control en los procesos de adjudicación de vivienda protegida, tanto de viviendas de alquiler o en 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.

17. Que, mientras se impulsan las políticas públicas que permitan el aumento de los parques de vivienda pública y social que resultan indispensables para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada, en ausencia de vivienda disponible asequible para su adjudicación, la comunidades autónomas estudien la posibilidad de regular el otorgamiento de una prestación económica subsidiaria a los colectivos con mayores dificultades de acceso, en cuantía suficiente para acceder al alquiler de una vivienda en el mercado, siguiendo el modelo conformado por la legislación de la Comunitat Valenciana y la del País Vasco.

18. Que, además de la promoción, construcción y adjudicación de vivienda protegida, regulen y potencien la vivienda asequible incentivada, con el objetivo de facilitar la movilización hacia el alquiler asequible del parque de viviendas de titularidad privada desocupado, para lo que pueden estudiarse 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, tal y como sucede ya en algunas comunidades autónomas.

19. Que, asimismo, fomenten 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.

20. Que se regulen los instrumentos de colaboración público-privada para otorgar mayor certidumbre jurídica.

Recomendaciones dirigidas a las Administraciones autonómicas y locales en relación con la política de suelo como instrumento esencial en las políticas de vivienda

21. Que se coordine adecuadamente la planificación urbanística y de vivienda.
22. Que los ayuntamientos actualicen los planes urbanísticos para reflejar en el suelo las necesidades reales de vivienda, acorde con la cantidad de población existente y el número de hogares que se crearán a futuro.
23. Que la normativa autonómica y los planes urbanísticos actualicen los porcentajes de reserva para vivienda protegida y alquiler asequible establecidos en la Ley por el derecho a la vivienda y el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.
24. Que se garantice, al menos mientras dure la grave situación presente de falta de vivienda asequible, que el destino de los patrimonios públicos del suelo sean prioritariamente la vivienda protegida.
25. Que la normativa autonómica territorial o urbanística, y el planeamiento urbanístico garanticen la cohesión social en lo relativo a la implantación integrada de distintas tipologías de viviendas, de forma equilibrada con las infraestructuras, dotaciones y servicios necesarios. Todo ello en aras de respetar un principio vertebral de la ordenación territorial y urbanística que no puede ser sacrificado para potenciar la generación de vivienda protegida, pues esta debe ser además digna y adecuada, lo que conecta con la disponibilidad de servicios públicos asociados y la heterogeneidad y diversidad de la sociedad.
26. Que las viviendas protegidas que se promuevan sobre suelos cuyo destino sea el de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública en cumplimiento de lo establecido por la letra b) del apartado 1 del artículo 20, del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, se sometan a un régimen de protección pública permanente que excluya la descalificación, en tanto se mantenga la calificación de dicho suelo.
27. Que las modificaciones normativas que se efectúen para agilizar la tramitación de instrumentos de intervención, cuando el objeto es la construcción de vivienda protegida —sea permitiendo su realización sin necesidad de modificar el planeamiento urbanístico, sea atenuando la intensidad de los medios de

intervención administrativa—, garanticen el control de las potestades asociadas a la función pública urbanística.

28. Que en orden a obtener suelo finalista, listo para la construcción, los ayuntamientos, como titulares de la función pública urbanizadora, dirijan, inspeccionen y controlen la actividad de ejecución urbanística de conformidad con el contenido y plazos previstos.

Recomendaciones dirigidas a la Administración estatal, las autonómicas y locales, en relación con las subvenciones destinadas al disfrute y mantenimiento de la vivienda

29. Que deben tramitar y resolver los procedimientos de convocatoria y concesión de las ayudas destinadas a sufragar el pago del alquiler y la rehabilitación de la vivienda con eficacia y agilidad, en los plazos máximos establecidos, a cuyo efecto deben destinar los medios materiales y personales necesarios, evitando las largas demoras que se producen en la actualidad en muchas comunidades autónomas.
30. Que, tras la previa evaluación de las necesidades a atender, se mantengan y mejoren, mediante una mayor disponibilidad presupuestaria, los programas de ayudas al pago del alquiler para paliar el sobresfuerzo de los inquilinos y los hogares, de forma que estas ayudas amplíen su cobertura y den más alcance y eficacia a su finalidad, dado el elevado número de solicitudes que son desestimadas por agotamiento del crédito presupuestario establecido, pese a reunir los requisitos establecidos.
31. Que se articulen y apliquen mecanismos para evitar que los topes máximos de renta de alquiler fijados por las administraciones para poder resultar beneficiario de las ayudas queden alejados de la realidad del mercado, con el fin de evitar excluir de partida a muchas personas que podrían necesitar las ayudas.

Recomendaciones dirigidas a las Administraciones autonómicas y locales, en relación con la declaración de zonas de mercado residencial tensionado y la ordenación del alquiler turístico

32. Que las administraciones autonómicas y locales consideren la declaración de zonas de mercado residencial tensionado, donde concurran los requisitos establecidos legalmente, y la utilización de las herramientas asociadas a tal declaración que contiene la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda, y evalúen adecuadamente cuáles serían las consecuencias concretas a medio y largo plazo en los respectivos ámbitos en los que concurren las condiciones para tal declaración, ajustando su decisión a los resultados de dicha evaluación.

33. Que en las comunidades autónomas y en los numerosos municipios donde se produce un acelerado incremento del alquiler turístico, se arbitren medidas de limitación de este tipo de uso de la vivienda, con el fin de evitar las consecuencias negativas que esta tiene sobre el mercado del alquiler destinado a vivienda habitual y la gentrificación de las ciudades.

Recomendaciones dirigidas a las Administraciones públicas competentes en relación con situaciones de desahucio y de estabilidad jurídica de los arrendamientos de vivienda

34. Que, ante la inexistencia de un parque público de viviendas adecuado para atender las situaciones de emergencia residencial, y dada la problemática social existente ante la falta de asequibilidad de la vivienda, se considere la aprobación de medidas específicas extraordinarias (sustantivas y procesales) frente a los desahucios y lanzamientos de personas que vienen disfrutando de su vivienda en condiciones de normalidad ante la imposibilidad de abonar un incremento desmesurado del precio del alquiler, y se puedan ver abocadas a situaciones de exclusión social.
35. Que se ordenen normativamente las situaciones de acoso inmobiliario.

BIBLIOGRAFÍA EMPLEADA

Berta Bastús Ruiz, «La importancia de las actuaciones municipales en la garantía del derecho a la vivienda. Entre el urbanismo y la colaboración público-privada», *Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 21, abril de 2024, pp.160-184.

Felipe Iglesias González, «La coexistencia de planes estatales y autonómicos de protección pública a la vivienda y efectos», en Matilde Cuena Casas y Julio Tejedor Bielsa (dirs.), *Tratado de Derecho de la Vivienda*, Madrid, BOE, 2025, vol. III, pp. 95-99.

———, «El futuro de las viviendas protegidas. De la vivienda protegida a la vivienda asequible», en Andrés Manuel González Sanfiel (dir.), *Nuevo derecho urbanístico: simplificación, sostenibilidad, rehabilitación*, Pamplona, Thomson Reuters Aranzadi, 2020, pp.717-742.

———, «La intervención pública en el mercado de la vivienda como política social: problemas actuales y soluciones posibles», *Documentación administrativa*, núm. 271-272, 2005 (Ejemplar dedicado a *El Derecho público de la acción social*), pp. 515-544.

———, «Vivienda protegida. Transición de la vivienda en propiedad a la vivienda en alquiler y otras formas de tenencia», en Matilde Cuena Casas y Julio Tejedor Bielsa (dirs.), *Tratado de Derecho de la Vivienda*, Madrid, BOE, 2025, vol. III, pp. 106-129.

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

Francisco Rodríguez Fernández, «Políticas de vivienda en Europa: efectos a largo plazo y lecciones para España», en *Cuadernos de Información Económica*, Funcas, núm. 311, marzo-abril 2026.

Javier Guridi García, «Demanda global, oferta rígida y gobernanza urbanística: claves estructurales de la tensión habitacional en España», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 385, abril-mayo 2026, págs. 19-62.

José García Montalvo y Josep María Raya Vilchez, «Análisis económico del mercado de la vivienda», en Matilde Cuena Casas y Julio Tejedor Bielsa (dirs.), *Tratado de Derecho de la Vivienda*, Madrid, BOE, 2025, vol. I, pp. 313-338.

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

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

Judith Gifreu i Font, «Mecanismos de colaboración público-privada para la provisión y la explotación económica de vivienda asequible: un juego de suma positiva», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 66, 2023, pp. 56-85.

———, «Patrimonios públicos de suelo y de vivienda», en Matilde Cuena Casas y Julio Tejedor Bielsa (dirs.), *Tratado de Derecho de la Vivienda*, Madrid, BOE, 2025, vol. III, pp. 281-306.

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

Juli Ponce Solé y Aleix Canals Compan, «Vivienda social como servicio de interés general en el derecho de la Unión Europea y en la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda», en Matilde Cuena Casas y Julio Tejedor Bielsa (dirs.), *Tratado de Derecho de la Vivienda*, Madrid, BOE, 2025, vol. III, p. 33-56.

Julio César Tejedor Bielsa, «Marco general del Derecho a la vivienda», en Matilde Cuena Casas y Julio Tejedor Bielsa (dirs.), *Tratado de Derecho de la Vivienda*, Madrid, BOE, 2025, vol. I, pp. 49-85.

Julio Vinuesa Angulo, *El festín de la vivienda. Auge y caída del negocio inmobiliario en España*, Madrid, Diaz & Pons, 2013.

Marcos Vaquer Caballería, «Planeamiento urbanístico y vivienda», en Matilde Cuena Casas y Julio Tejedor Bielsa (dirs.), *Tratado de Derecho de la Vivienda*, Madrid, BOE, 2025, vol. III, pp. 173-191.

———, «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*, núm. 32, 2015, pp.122-153.

———, *La eficacia y efectividad del derecho a la vivienda en España*, Madrid, Iustel, 2011.

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

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

Tomás Ramón Fernández, «La evolución del ordenamiento urbanístico español y su incidencia en el precio de las viviendas», *Revista de urbanismo y edificación*, núm. 53, 2024.

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?», en *Revista de Derecho Administrativo*, núm. 60-68, 2025.

Documentos oficiales e informes

Asociación de Promotores y Constructores de España, APCE, *Informe sectorial 2024*.

Banco de España, «El mercado del alquiler de vivienda residencial en España: evolución reciente, determinantes e indicadores de esfuerzo», *Documentos Ocasionales* núm. 2432, octubre de 2024.

———, *Informe anual 2025.*

Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), *Barómetro de marzo 2026*, Estudio núm. 3546.

———, *Barómetro de junio 2026*, Estudio núm. 3567.

Comisión Europea, *Libro verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones,* 2004.

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), *Estudio sobre la regulación de las viviendas de uso turístico en España*, 2018.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, Observación General núm. 4, 1991.

Comité Europeo de las Regiones, «El papel de las ciudades y regiones en el plan europeo de vivienda asequible», *Diario Oficial de la Unión Europea*, 2025.

Consejo de la Juventud de España, Observatorio de la emancipación. Balance General. Años 2024 y 2025.

Consejo de la Juventud de España, Fad Juventud y Oxfam Intermón, *Habitar la incertidumbre: vivienda, juventud y malestar estructural*, Madrid, 2026.

Defensor del Pueblo, informes anuales, 2021-2025.

———, «Crisis económica y desigualdad», *Informe anual 2017*.

———, *Estudio sobre viviendas vacías*, 2013.

———, Declaración de los defensores del pueblo sobre la vivienda pública en España, 2011.

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», 2023.

Institut Cerdà, *Observatorio de riesgos para las empresas en España*, Barcelona, 2026 (5ª ed.).

Instituto Nacional de Estadística (INE), *Proyección de población*, 2026.

———, *Evolución trimestral del Índice de Precios de Vivienda* (1T 2026).

———, *Estadística de Hipotecas*, Marzo 2026.

———, *Encuesta de Condiciones de Vida*, 2024.

———, *Censo de población y hogares*, 2021.

Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, Sistema de Información Urbana. Sectores Residenciales en España 2025. Estudio sobre la situación actual de ámbitos o sectores con especial potencial edificatoria incluidos en el Sistema de Información Urbana (SIU). Resumen ejecutivo, Madrid, 2026.

———, *Observatorio de vivienda y suelo. Informe anual 2025*, 2026.

———, *Observatorio de vivienda y suelo*, Boletín núm. 55, tercer trimestre de 2025.

———, *Observatorio de vivienda y suelo*, Boletín núm. 56, cuarto trimestre de 2025.

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ONU-Habitat), *Folleto informativo* núm. 21 (Rev.1), *El derecho humano a una vivienda adecuada*, 2009.

Parlamento Europeo, *Housing Policy in the EU Member States* (W-14 12/1996).

Anexos

I.- CUESTIONARIOS REMITIDOS A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Cuestionario remitido al Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana

1. **Que informe, en general, sobre las medidas que haya adoptado, o tenga previsto adoptar, con el fin hacer efectivo el derecho de acceso a la vivienda protegida y asequible incentivada, así como para incrementar el parque público de vivienda**
2. **Que envíe la información que se solicita a continuación, referida a las definiciones y terminología empleadas por la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, y el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (aprobado por Real Decreto-Legislativo 7/2015, de 30 de octubre) sin perjuicio de las especificidades que en esas materias pueda contemplar la legislación autonómica de aplicación:**

   2.1. El contenido del próximo plan o planes estatales en materia de vivienda, señalando sus objetivos, prioridades (como la creación, ampliación y gestión de los parques públicos de vivienda, la creación de vivienda protegida, favorecer el acceso a la vivienda por parte de jóvenes, o la creación de un fondo de vivienda asequible en su caso), financiación en principio estipulada, periodo de vigencia e indicadores de cumplimiento (artículos 12, 23 y 24 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda).

   2.2. Los avances relativos a la constitución de la empresa pública de vivienda anunciada.

   2.3. Los indicadores de cumplimiento y grado de ejecución de los siguientes instrumentos anunciados:

      2.3.1. El Plan de Vivienda en Alquiler Asequible del Gobierno
      2.3.2. El Programa de incremento del parque público de viviendas del Plan Estatal de Vivienda, en el que participan la Entidad Pública Empresarial de Suelo (Sepes), el Ministerio de Defensa, CCAA y entidades locales.
      2.3.3. La movilización de viviendas por la Sareb para la puesta en alquiler social de las viviendas, venta de vivienda a las administraciones locales y autonómicas para vivienda social y la cesión de suelo a promotores y constructores privados para alquileres asequibles, y las del Fondo Social de Vivienda
      2.3.4. El estado de consecución de la financiación de préstamos ICO en materia de vivienda, de acuerdo con sus distintos programas.
      2.3.5. Cualesquiera otros instrumentos distintos de los anteriores, que considere ese ministerio relevante con semejante finalidad.

Cuestionario remitido a las comunidades autónomas

1. **Que informe, en general, sobre las medidas que haya adoptado, o tenga previsto adoptar, con el fin hacer efectivo el derecho de acceso a la vivienda protegida y asequible incentivada, así como para incrementar el parque público de vivienda**
2. **Que envíe la información que se solicita a continuación, referida a las definiciones y terminología empleadas por la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, y el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (aprobado por Real Decreto-Legislativo 7/2015, de 30 de octubre) sin perjuicio de las especificidades que en esas materias pueda contemplar la legislación autonómica de aplicación:**

I. Con relación al número de viviendas protegidas y asequibles incentivadas que existan y la población de esa comunidad/ciudad autónoma, esta institución le solicita que indique:

1. La población total y el número de hogares existentes en el año 2024, qué variación han ido teniendo ambos datos desde el año 2020, y que previsión puede efectuarse hasta el 2030 de ambas variables.
2. El número de viviendas protegidas existentes en el año 2024 [artículo 3.f) 1º y 2º de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda], especificando:
   - 2.1. Si son viviendas de carácter social o viviendas protegidas de precio limitado.
   - 2.2. Respecto a las viviendas protegidas de precio limitado, si son de titularidad pública o privada.
   - 2.3. Las que se encuentren sujetas a un régimen de arrendamiento con opción de compra, distinguiendo entre las que sean de titularidad pública y las de titularidad privada.
   - 2.4. Las viviendas destinadas a la venta, distinguiendo entre las que sean de titularidad pública y las de titularidad privada.
   - 2.5. Su distinta tipología conforme a la legislación autonómica, clasificada en atención al requisito de ingresos en relación con Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) que se exige para el acceso a las mismas.
   - 2.6. Si se han edificado y/o gestionado conforme a modelos de colaboración público-privada, incluyendo las construidas en suelo de titularidad pública sobre el que se haya constituido un derecho de superficie, una concesión administrativa o un negocio jurídico equivalente.
   - 2.7. El número de viviendas destinadas a atender situaciones de urgencia y emergencia social.

3. El número de viviendas asequibles incentivadas existentes en el año 2024, especificando [artículo 3.g) en relación con artículo 17 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda]:
   3.1. El régimen jurídico de disfrute.
   3.2. Si se han edificado y/o gestionado conforme a modelos de colaboración público-privada, incluyendo las construidas en suelo de titularidad pública sobre el que se haya constituido un derecho de superficie, una concesión administrativa o un negocio jurídico equivalente.
   3.3. Su distinta tipología conforme a la legislación autonómica, clasificada en atención al requisito de ingresos en relación con Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) que se exige para el acceso a las mismas.
4. El período de calificación obligatoria de las viviendas protegidas o asequibles incentivadas previsto en la legislación que sea de aplicación en esa comunidad/ciudad autónoma.

II. Con relación a las medidas que contempla esa comunidad/ciudad autónoma para incrementar el parque de vivienda sujeta a algún régimen de protección pública y de vivienda asequible incentivada:

1. La existencia de un plan específico autonómico en materia de vivienda, señalando sus objetivos, prioridades, periodo de vigencia e indicadores de cumplimiento en la actualidad, así como la existencia de mecanismos de coordinación con los planes de ordenación urbana de los municipios
2. La inversión pública prevista en vivienda sujeta a algún régimen de protección pública para el año 2025, previsión hasta el año 2030, en volumen total y en euros por habitante.
3. La cuota de suelo reservada para viviendas sometidas a un régimen de protección pública, y en su caso destinado al alquiler, que exige cumplir la normativa de esa comunidad autónoma satisfacer a los planes municipales de ordenación urbanística general, en función de la actuación urbanística de que se trate, y circunstancias que permiten rebajarla, acorde con lo establecido en los artículos 18.1 y 20.1.b) del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (aprobado por Real Decreto-Legislativo 7/2015, de 30 de octubre) y el artículo 15.1.d) de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.
4. Número de viviendas sometidas a un régimen de protección pública, que actualmente se estén ejecutando y cuya finalización esté prevista entre los años 2025-2030, especificando:
   4.1. Si son de carácter social o de precio limitado.
   4.2. Respecto a las viviendas protegidas de precio limitado, si son de titularidad pública o privada.
   4.3. Las que estarán sujetas a un régimen de arrendamiento con opción de compra
   4.4. Las viviendas destinadas a la venta.

4.5. Su distinta tipología conforme a la legislación autonómica, clasificada en atención al requisito de ingresos en relación con Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) que se exige para el acceso a las mismas.

4.6. Si se van a edificar y/o gestionar conforme a modelos de colaboración público-privada, incluyendo las que se construyan en suelo de titularidad pública sobre el que se constituirá un derecho de superficie, una concesión administrativa o un negocio jurídico equivalente.

4.7. El número de viviendas destinadas a atender situaciones de urgencia y emergencia social.

5. Número de viviendas asequibles incentivadas, que actualmente se estén ejecutando y cuya finalización esté prevista entre los años 2025-2030, especificando:

5.1. El régimen jurídico de disfrute.

5.2. Si se han edificado y/o gestionado conforme a modelos de colaboración público-privada, incluyendo las construidas en suelo de titularidad pública sobre el que se haya constituido un derecho de superficie, una concesión administrativa o un negocio jurídico equivalente.

5.3. Su distinta tipología conforme a la legislación autonómica, clasificada en atención al requisito de ingresos en relación con Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) que se exige para el acceso a las mismas.

5.4. El número de viviendas destinadas a atender situaciones de urgencia y emergencia social.

6. Si existe normativa autonómica de carácter territorial que garantice la cohesión social en lo relativo a la implantación integrada de distintas tipologías de viviendas, de forma equilibrada con las infraestructuras y servicios necesarios [artículo 2.h) y l) de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda y 20.1.b) del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (aprobado por Real Decreto-Legislativo 7/2015, de 30 de octubre).

III. Con relación al número de personas en espera de adjudicación de una vivienda sujeta a un régimen de protección pública o asequible incentivada:

1. Cómo se organizan en esa comunidad autónoma los registros de demandantes de vivienda, indicando su carácter autonómico o municipal, las normas reguladoras de los mismos y los mecanismos unificadores o de coordinación.
2. El número de personas solicitantes inscritas en los registros de demandantes en espera para la adjudicación de una vivienda. Se solicita el dato respecto al 31 de diciembre de 2023 y el 31 de diciembre de 2024.
3. El tiempo medio en que un solicitante permanece inscrito en el registro de demandantes hasta que accede a una vivienda.

4. Número de expedientes tramitados en 2023, 2024, por esa Administración o sus entes instrumentales dependientes, por el procedimiento destinado a atender situaciones de urgencia y emergencia social, y el número de estos procedimientos resueltos favorablemente con la adjudicación de una vivienda.

IV. Con respecto a las medidas previstas en los artículos 18 y 19 la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, esta institución le solicita que indique:

1. Si existen en esa comunidad/ciudad autónoma zonas en las 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.
2. Si existen en esa comunidad/ciudad autónoma zonas en las que el precio de compra o alquiler de la vivienda haya experimentado en los cinco años anteriores un porcentaje de crecimiento acumulado al menos tres puntos porcentuales superior al porcentaje de crecimiento acumulado del índice de precios de consumo.
3. En caso de existir dichas zonas, esta institución solicita conocer si esa consejería va a impulsar la utilización y aplicación de las medidas previstas en los artículos 15.1.e), 18 y 19 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

V. Con respecto al alquiler de viviendas con destino a su uso turístico, esta institución le solicita que indique:

1. Las medidas previstas para regular y en su caso limitar ese uso, con especial interés respecto a si se exige o va exigir para su implantación que el planeamiento urbanístico lo contemple como uso distinto al residencial, una licencia urbanística específica, u otras medidas de naturaleza urbanística para su regulación y control.
2. Si se van a establecer medidas limitativas de su número en términos porcentuales respecto a las viviendas de uso residencial habitual.

VI. En relación con los programas de ayudas para el pago del alquiler:

1. Cuáles son los programas y líneas de ayuda existentes y previstas en esa comunidad autónoma destinadas al pago del alquiler de vivienda entre los años 2020 y 2024, ambos incluidos. Indique, en su caso, para cada programa o línea de ayuda, los fondos que destina el Estado y los que destina esa comunidad autónoma, con independencia de los de aquel.
2. Se solicita asimismo conocer, respecto a las dos últimas convocatorias ya terminadas:
   2.1. Cuántas personas recibieron las ayudas y cuántas se quedaron sin acceder a las mismas por agotamiento del crédito disponible a pesar de reunir los requisitos exigidos.
   2.2. El tiempo medio transcurrido entre que se recibe una solicitud y se

valora si esta es completa o requiere ser subsanada.

2.3. Tiempo medio transcurrido entre que se reconoce el derecho a recibir la ayuda y el abono de la misma.

Cuestionario remitido a las ciudades autónomas

1. **Que informe, en general, sobre las medidas que haya adoptado, o tenga previsto adoptar, con el fin hacer efectivo el derecho de acceso a la vivienda protegida y asequible incentivada, así como para incrementar el parque público de vivienda**
2. **Que envíe la información que se solicita a continuación, referida a las definiciones y terminología empleadas por la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, y el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (aprobado por Real Decreto-Legislativo 7/2015, de 30 de octubre) sin perjuicio de las especificidades que en esas materias pueda contemplar la legislación autonómica de aplicación:**

I. Con relación al número de viviendas protegidas y asequibles incentivadas que existan y la población de esa comunidad/ciudad autónoma, esta institución le solicita que indique:

1. La población total y el número de hogares existentes en el año 2024, qué variación han ido teniendo ambos datos desde el año 2020, y que previsión puede efectuarse hasta el 2030 de ambas variables.
2. El número de viviendas protegidas existentes en el año 2024 [artículo 3.f) 1º y 2º de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda], especificando:
   - 2.1. Si son viviendas de carácter social o viviendas protegidas de precio limitado.
   - 2.2. Respecto a las viviendas protegidas de precio limitado, si son de titularidad pública o privada.
   - 2.3. Las que se encuentren sujetas a un régimen de arrendamiento con opción de compra, distinguiendo entre las que sean de titularidad pública y las de titularidad privada.
   - 2.4. Las viviendas destinadas a la venta, distinguiendo entre las que sean de titularidad pública y las de titularidad privada.
   - 2.5. Su distinta tipología conforme a la legislación autonómica, clasificada en atención al requisito de ingresos en relación con Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) que se exige para el acceso a las mismas.
   - 2.6. Si se han edificado y/o gestionado conforme a modelos de colaboración público-privada, incluyendo las construidas en suelo de titularidad pública sobre el que se haya constituido un derecho de superficie, una concesión administrativa o un negocio jurídico

equivalente.

2.7. El número de viviendas destinadas a atender situaciones de urgencia y emergencia social.

3. El número de viviendas asequibles incentivadas existentes en el año 2024, especificando [artículo 3.g) en relación con artículo 17 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda]:

3.1. El régimen jurídico de disfrute.

3.2. Si se han edificado y/o gestionado conforme a modelos de colaboración público-privada, incluyendo las construidas en suelo de titularidad pública sobre el que se haya constituido un derecho de superficie, una concesión administrativa o un negocio jurídico equivalente.

3.3. Su distinta tipología conforme a la legislación autonómica, clasificada en atención al requisito de ingresos en relación con Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) que se exige para el acceso a las mismas.

4. El periodo de calificación obligatoria de las viviendas protegidas o asequibles incentivadas previsto en la legislación que sea de aplicación en esa comunidad/ciudad autónoma.

II. Con relación a las medidas que contempla esa comunidad/ciudad autónoma para incrementar el parque de vivienda sujeta a algún régimen de protección pública y de vivienda asequible incentivada:

1. La existencia de un plan específico autonómico en materia de vivienda, señalando sus objetivos, prioridades, periodo de vigencia e indicadores de cumplimiento en la actualidad, así como la existencia de mecanismos de coordinación con los planes de ordenación urbana de los municipios

2. La inversión pública prevista en vivienda sujeta a algún régimen de protección pública para el año 2025, previsión hasta el año 2030, en volumen total y en euros por habitante.

3. La cuota de suelo reservada para viviendas sometidas a un régimen de protección pública, y en su caso destinado al alquiler, que exige cumplir la normativa de esa comunidad autónoma satisfacer a los planes municipales de ordenación urbanística general, en función de la actuación urbanística de que se trate, y circunstancias que permiten rebajarla, acorde con lo establecido en los artículos 18.1 y 20.1.b) del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (aprobado por Real Decreto-Legislativo 7/2015, de 30 de octubre) y el artículo 15.1.d) de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

4. Número de viviendas sometidas a un régimen de protección pública, que actualmente se estén ejecutando y cuya finalización esté prevista entre los años 2025-2030, especificando:

4.1. Si son de carácter social o de precio limitado.

4.2. Respecto a las viviendas protegidas de precio limitado, si son de titularidad pública o privada.

4.3. Las que estarán sujetas a un régimen de arrendamiento con opción de compra

4.4. Las viviendas destinadas a la venta.

4.5. Su distinta tipología conforme a la legislación autonómica, clasificada en atención al requisito de ingresos en relación con Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) que se exige para el acceso a las mismas.

4.6. Si se van a edificar y/o gestionar conforme a modelos de colaboración público-privada, incluyendo las que se construyan en suelo de titularidad pública sobre el que se constituirá un derecho de superficie, una concesión administrativa o un negocio jurídico equivalente.

4.7. El número de viviendas destinadas a atender situaciones de urgencia y emergencia social.

5. Número de viviendas asequibles incentivadas, que actualmente se estén ejecutando y cuya finalización esté prevista entre los años 2025-2030, especificando:

5.1. El régimen jurídico de disfrute.

5.2. Si se han edificado y/o gestionado conforme a modelos de colaboración público-privada, incluyendo las construidas en suelo de titularidad pública sobre el que se haya constituido un derecho de superficie, una concesión administrativa o un negocio jurídico equivalente.

5.3. Su distinta tipología conforme a la legislación autonómica, clasificada en atención al requisito de ingresos en relación con Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) que se exige para el acceso a las mismas.

5.4. El número de viviendas destinadas a atender situaciones de urgencia y emergencia social.

6. Si existe normativa autonómica de carácter territorial que garantice la cohesión social en lo relativo a la implantación integrada de distintas tipologías de viviendas, de forma equilibrada con las infraestructuras y servicios necesarios [artículo 2.h) y l) de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda y 20.1.b) del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (aprobado por Real Decreto-Legislativo 7/2015, de 30 de octubre).

III. Con relación al número de personas en espera de adjudicación de una vivienda sujeta a un régimen de protección pública o asequible incentivada:

1. Cómo se organizan en esa comunidad autónoma los registros de demandantes de vivienda, indicando su carácter autonómico o municipal, las normas reguladoras de los mismos y los mecanismos unificadores o de coordinación.
2. El número de personas solicitantes inscritas en los registros de

demandantes en espera para la adjudicación de una vivienda. Se solicita el dato respecto al 31 de diciembre de 2023 y el 31 de diciembre de 2024.

3. El tiempo medio en que un solicitante permanece inscrito en el registro de demandantes hasta que accede a una vivienda.
4. Número de expedientes tramitados en 2023, 2024, por esa Administración o sus entes instrumentales dependientes, por el procedimiento destinado a atender situaciones de urgencia y emergencia social, y el número de estos procedimientos resueltos favorablemente con la adjudicación de una vivienda.

IV. Con respecto a las medidas previstas en los artículos 18 y 19 la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, esta institución le solicita que indique:

1. Si existen en esa comunidad/ciudad autónoma zonas en las 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.
2. Si existen en esa comunidad/ciudad autónoma zonas en las que el precio de compra o alquiler de la vivienda haya experimentado en los cinco años anteriores un porcentaje de crecimiento acumulado al menos tres puntos porcentuales superior al porcentaje de crecimiento acumulado del índice de precios de consumo.
3. En caso de existir dichas zonas, esta institución solicita conocer si esa consejería va a impulsar la utilización y aplicación de las medidas previstas en los artículos 15.1.e), 18 y 19 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

V. Con respecto al alquiler de viviendas con destino a su uso turístico, esta institución le solicita que indique:

1. Las medidas previstas para regular y en su caso limitar ese uso, con especial interés respecto a si se exige o va exigir para su implantación que el planeamiento urbanístico lo contemple como uso distinto al residencial, una licencia urbanística específica, u otras medidas de naturaleza urbanística para su regulación y control.
2. Si se van a establecer medidas limitativas de su número en términos porcentuales respecto a las viviendas de uso residencial habitual.

VI. En relación con los programas de ayudas para el pago del alquiler:

1. Cuáles son los programas y líneas de ayuda existentes y previstas en esa comunidad autónoma destinadas al pago del alquiler de vivienda entre los años 2020 y 2024, ambos incluidos. Indique, en su caso, para cada programa o línea de ayuda, los fondos que destina el Estado y los que destina esa comunidad autónoma, con independencia de los de aquel.
2. Se solicita asimismo conocer, respecto a las dos últimas convocatorias ya terminadas:

2.1. Cuántas personas recibieron las ayudas y cuántas se quedaron sin acceder a las mismas por agotamiento del crédito disponible a pesar de reunir los requisitos exigidos.

2.2. El tiempo medio transcurrido entre que se recibe una solicitud y se valora si esta es completa o requiere ser subsanada.

2.3. Tiempo medio transcurrido entre que se reconoce el derecho a recibir la ayuda y el abono de la misma.

Cuestionario remitido a los ayuntamientos[154]

1. **Que informe, en general, sobre las medidas que haya adoptado, o tenga previsto adoptar, con el fin hacer efectivo el derecho de acceso a la vivienda protegida y asequible incentivada, así como para incrementar el parque público de vivienda**
2. **Que envíe la información que se solicita a continuación, referida a las definiciones y terminología empleadas por la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, y el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (aprobado por Real Decreto-Legislativo 7/2015, de 30 de octubre) sin perjuicio de las especificidades que en esas materias pueda contemplar la legislación autonómica de aplicación:**

   I. Con relación al número de viviendas protegidas y asequibles incentivadas que existan y la población de ese municipio, esta institución le solicita que indique:

   1. La población total y el número de hogares existentes en el año 2024, qué variación han ido teniendo ambos datos desde el año 2020, y que previsión puede efectuarse hasta el 2030 de ambas variables.
   2. El número de viviendas protegidas existentes en el año 2024 [artículo 3.f) 1º y 2º de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda], especificando:
      2.1. Si son viviendas de carácter social o viviendas de precio limitado.
      2.2. Respecto a las viviendas protegidas de precio limitado, si son de titularidad pública o privada.
      2.3. Las que se encuentren sujetas a un régimen de arrendamiento con opción de compra, distinguiendo entre las que sean de titularidad pública y las de titularidad privada.
      2.4. Las viviendas destinadas a la venta, distinguiendo entre las que sean de titularidad pública y las de titularidad privada.
      2.5. Su distinta tipología conforme a la legislación autonómica,

[154] En concreto, se remitió a los ayuntamientos de las siguientes ciudades: Alicante, Barcelona, Las Palmas de Gran Canaria, Madrid, Málaga, Murcia, Palma de Mallorca, Sevilla, Valencia y Zaragoza

clasificada en atención al requisito de ingresos en relación con Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) que se exige para el acceso a las mismas.

2.6. Si se han edificado y/o gestionado conforme a modelos de colaboración público-privada, incluyendo las construidas en suelo de titularidad pública sobre el que se haya constituido un derecho de superficie, una concesión administrativa o un negocio jurídico equivalente.

2.7. El número de viviendas destinadas a atender situaciones de urgencia y emergencia social.

3. El número de viviendas asequibles incentivadas existentes en el año 2024, especificando [artículo 3.g) en relación con artículo 17 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda]:

3.1. El régimen jurídico de disfrute.

3.2. Si se han edificado y/o gestionado conforme a modelos de colaboración público-privada, incluyendo las construidas en suelo de titularidad pública sobre el que se haya constituido un derecho de superficie, una concesión administrativa o un negocio jurídico equivalente.

3.3. El número de viviendas destinadas a atender situaciones de urgencia y emergencia social.

3.4. Cuantas actuaciones urbanísticas sobre Patrimonio Municipal del Suelo, que comprendieron una finalidad principal distinta a la edificación de vivienda sometida a algún régimen de protección pública, fueron aprobadas entre 2020 y 2024.

3.5. Su distinta tipología conforme a la legislación autonómica, clasificada en atención al requisito de ingresos en relación con Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) que se exige para el acceso a las mismas.

II. Con relación a las medidas que contempla ese municipio para incrementar el parque de vivienda sujeta a algún régimen de protección pública y de vivienda asequible incentivada:

1. La existencia de un plan específico en materia de vivienda, señalando sus objetivos, prioridades, periodo de vigencia e indicadores de cumplimiento en la actualidad,

2. La inversión pública prevista en vivienda sujeta a algún régimen de protección pública para el año 2025, previsión hasta el año 2030, en volumen total y en euros por habitante.

3. El número de viviendas sometidas a un régimen de protección pública, que actualmente se estén ejecutando en ese municipio y cuya finalización esté prevista entre los años 2025-2030, especificando:

3.1. Si son de carácter social o de precio limitado

3.2. Si son de titularidad pública o privada

   3.3. Las que estarán sujetas a un régimen de arrendamiento con opción de compra
   3.4. Las viviendas destinadas a la venta
   3.5. Su distinta tipología conforme a la legislación autonómica, clasificadas en atención al requisito de ingresos en relación con Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) que se exige para el acceso a las mismas.
   3.6. Si se van a edificar y/o gestionar conforme a modelos de colaboración público-privada, incluyendo las que se construyan en suelo de titularidad pública sobre el que se constituirá un derecho de superficie, una concesión administrativa o un negocio jurídico equivalente.
   3.7. El número de viviendas destinadas a atender situaciones de urgencia y emergencia social.
4. Número de viviendas asequibles incentivadas, que actualmente se estén ejecutando en ese municipio y cuya finalización esté prevista entre los años 2025-2030, especificando:
   4.1. El régimen jurídico de disfrute
   4.2. Si se han edificado y/o gestionado conforme a modelos de colaboración público-privada, incluyendo las construidas en suelo de titularidad pública sobre el que se haya constituido un derecho de superficie, una concesión administrativa o un negocio jurídico equivalente.
   4.3. Su distinta tipología conforme a la legislación autonómica, clasificadas en atención al requisito de ingresos en relación con Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) que se exige para el acceso a las mismas.
   4.4. El número de viviendas destinadas a atender situaciones de urgencia y emergencia social.
5. Qué número de viviendas sometidas a un régimen de protección pública o asequibles incentivadas, estima que podrían ser edificadas entre los años 2025 y 2030, pero cuya edificación no ha comenzado.
6. Qué criterios están normativamente previstos en ese municipio para garantizar la cohesión social en lo relativo a la implantación integrada de distintas tipologías de viviendas, de forma equilibrada con las infraestructuras y servicios necesarios [artículo 2.h) y l) de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda y 20.1.b) del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (aprobado por Real Decreto-Legislativo 7/2015, de 30 de octubre).
7. Si considera necesario actualizar el vigente planeamiento urbanístico en lo relativo al suelo necesario para vivienda sometida a algún régimen de protección pública o asequible incentivada, atendiendo a su antigüedad y la demanda en ese municipio.

III. Con relación al número de personas en espera de adjudicación de una vivienda sujeta a un régimen de protección pública o asequible incentivada:

1. Si existe en ese municipio un registro de demandantes de vivienda, las normas reguladoras del mismo y los mecanismos unificadores o de coordinación con otros registros que persigan la misma finalidad.
2. El número de personas solicitantes inscritas en dicho registro en espera para la adjudicación de una vivienda. Se solicita el dato respecto al 31 de diciembre de 2023 y el 31 de diciembre de 2024.
3. El tiempo medio en que un solicitante permanece inscrito en el registro de demandantes hasta que accede a una vivienda.
4. Informe sobre el procedimiento establecido por ese ayuntamiento para atender la necesidad de vivienda de personas y unidades familiares o de convivencia vulnerables en situación de urgencia emergencia social.
5. En relación con los problemas habitacionales derivados de un desahucio o lanzamiento:
   - 5.1. Informe si cuenta con un protocolo de actuación en el que participen los distintos departamentos y áreas municipales competentes, para atender las situaciones que puedan acaecer ante la ejecución del lanzamiento de una vivienda, en especial cuando en la unidad familiar conviven menores de edad.
   - 5.2. En caso contrario, si existe coordinación entre el área de adjudicaciones de vivienda social, la unidad de trabajo de servicios sociales y los servicios de atención sanitaria a emergencias sociales, cuando se tiene conocimiento de la fecha concreta de desahucio o lanzamiento de vivienda habitual de personas y unidades familiares o de convivencia en situación vulnerable.
   - 5.3. Informe si cuenta con instrumentos dirigidos a solventar con carácter inmediato el problema residencial ocasionado por un desahucio o lanzamiento, como viviendas de emergencia residencial, viviendas compartidas, centros de acogida, establecimientos de hostelería, o la asignación de recursos económicos para el pago de alojamientos y para atender necesidades básicas.
6. En caso de que exista un ente instrumental municipal para la gestión de vivienda, informe si cuenta con un procedimiento excepcional destinado a atender situaciones de urgencia y emergencia social. En caso afirmativo, informe del número de expedientes tramitados de esta naturaleza en 2023 y 2024, ambos incluidos, y el número de ellos resueltos favorablemente con la adjudicación de una vivienda.

IV. Con respecto a las medidas previstas en los artículos 18 y 19 la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, esta institución le solicita que indique:

1. Si existen en ese municipio zonas en las 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.

2. Si existen en ese municipio zonas en las que el precio de compra o alquiler de la vivienda haya experimentado en los cinco años anteriores un porcentaje de crecimiento acumulado al menos tres puntos porcentuales superior al porcentaje de crecimiento acumulado del índice de precios de consumo.
3. En caso de existir dichas zonas, esta institución interesa conocer si ese ayuntamiento va a solicitar a la consejería autonómica competente la utilización y aplicación de las medidas previstas en los artículos 15.1.e), 18 y 19 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

V. Con respecto al alquiler de viviendas con destino a su uso turístico, esta institución le solicita que indique:

1. Las medidas previstas para regular y en su caso limitar ese uso, con especial interés respecto a si se contempla exigir determinaciones urbanísticas propias como uso distinto al residencial, una licencia urbanística específica, u otras medidas de naturaleza urbanística para su regulación y control
2. Si se van a establecer medidas limitativas de su número en términos porcentuales respecto a las viviendas de uso residencial habitual.

VI. En relación con los programas de ayudas para el pago del alquiler:

1. Cuáles son los programas y líneas de ayuda existentes y previstas en ese municipio destinadas al pago del alquiler de vivienda, entre los años 2020 y 2024, ambos incluidos.
2. Se solicita asimismo conocer, respecto a las dos últimas convocatorias ya terminadas:
   - 2.1. Cuántas personas recibieron las ayudas y cuántas se quedaron sin acceder a las mismas por agotamiento del crédito disponible a pesar de reunir los requisitos exigidos.
   - 2.2. El tiempo medio transcurrido entre que se recibe una solicitud y se valora si esta es completa o requiere ser subsanada.
   - 2.3. Tiempo medio transcurrido entre que se reconoce el derecho a recibir la ayuda y el abono de las misma.

II.- INFORMACIÓN REMITIDA POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Este anexo puede consultarse digitalmente en la web institucional del Defensor del Pueblo (www.defensordelpueblo.es). Desde ahí se puede acceder a los textos de respuesta de las administraciones a los cuestionarios señalados en el anexo anterior.



DEFENSOR DEL PUEBLO

www.defensordelpueblo.es