

La falacia de la regulación del alquiler en España: cómo la ley de vivienda de 2023 agrava la crisis del mercado inmobiliario

The fallacy of rent regulation in Spain: how the 2023 housing law worsens the real estate market crisis

por

ABIGAIL QUESADA PÁEZ

*Profesora Contratada Doctor (Acreditada a Profesora Titular)
Universidad de Granada*

RESUMEN: La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, ha sido presentada como una solución para mejorar el acceso a la vivienda en España. Sin embargo, este artículo sostiene que la regulación del alquiler no solo no resuelve el problema, sino que lo agrava, profundizando la crisis del mercado inmobiliario. Mediante un análisis comparado con casos internacionales como Berlín, San Francisco y Suecia, se evidencia que la intervención estatal en el control de precios provoca una contracción de la oferta, desincentiva la inversión y fomenta la economía sumergida. Además, se examinan los efectos negativos de la Ley de Vivienda de 2023, incluyendo la vulneración del derecho de propiedad, el desincentivo para los pequeños propietarios y el aumento de la inseguridad jurídica. Finalmente, el artículo propone alternativas eficaces para mejorar el acceso a la vivienda sin distorsionar el mercado, tales como incentivos fiscales para propietarios, mayor seguridad jurídica, la promoción de la construcción de nuevas viviendas y una reforma de la fiscalidad inmobiliaria. Estas medidas buscan equilibrar el mercado y garantizar un acceso real a la vivienda sin recurrir a intervenciones estatales que han demostrado ser contraproducentes.

ABSTRACT: The Housing Law 12/2023, enacted on May 24, was introduced as a solution to improve housing accessibility in Spain. However, this article argues that rent regulation does not solve the problem but rather exacerbates the housing crisis. By analyzing international cases such as Berlin, San Francisco, and Sweden, it is demonstrated that state intervention in price control leads to a reduction in supply, discourages investment, and fosters the black market. Additionally, the article examines the negative effects of the 2023 Housing Law, including violations of property rights, reduced incentives for small landlords, and increased legal uncertainty. Finally, the study proposes alternative measures to enhance housing accessibility without distorting the market, such as tax incentives for landlords, stronger legal security, the promotion of new housing developments, and a comprehensive reform of real estate taxation. These approaches aim to balance the housing market and ensure real accessibility without resorting to state interventions that have proven counterproductive.

PALABRAS CLAVE: Derecho de propiedad, libertad contractual, alquiler, intervención pública y seguridad jurídica.

KEYWORDS: *Property rights, freedom of contract, rental market, public intervention and legal certainty*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: UNA SOLUCIÓN MAL ENFOCADA.—II. EL FRACASO HISTÓRICO DE LA REGULACIÓN DEL ALQUILER. II.1. BERLÍN (ALEMANIA, 2020). II. 2. SAN FRANCISCO (EE.UU.). II. 3. SUECIA.—III. EFECTOS NEGATIVOS DE LA LEY DE VIVIENDA DE 2023. III.1. REDUCCIÓN DE LA OFERTA DE VIVIENDA EN ALQUILER: III.2. DESINCENTIVO A LA INVERSIÓN EN VIVIENDA. III.3. VULNERACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD. III. 4. EXPANSIÓN DEL MERCADO NEGRO.—IV. ALTERNATIVAS A LA REGULACIÓN ESTATAL DEL MERCADO INMOBILIARIO. IV.1. INCENTIVOS FISCALES A PROPIETARIOS- IV.2. SEGURIDAD JURÍDICA PARA LOS PROPIETARIOS. IV.3. FOMENTO DE LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA. IV.4. REFORMA DE LA FISCALIDAD DE LA VIVIENDA.—V. CONCLUSIÓN: MÁS LIBERTAD, MENOS REGULACIÓN

I. INTRODUCCIÓN: UNA SOLUCIÓN MAL ENFOCADA

El derecho de propiedad y la libertad contractual constituyen pilares fundamentales del Derecho privado, y su preservación es indispensable para el correcto funcionamiento de una economía de mercado. Estos principios, consagrados en los artículos 33 y 38 de la Constitución Española, garantizan el libre ejercicio de la actividad económica y la disposición de bienes por parte de sus titulares,

configurando así el marco jurídico sobre el que se articulan relaciones fundamentales como el arrendamiento de vivienda. En este contexto, la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, introduce un régimen jurídico que interviene de forma intensa en el mercado del alquiler, desplazando el equilibrio contractual tradicional hacia una concepción asistencialista del uso de la vivienda que desatiende sus implicaciones patrimoniales y económicas. Esta tendencia ha sido descrita como una transmutación del arrendamiento urbano hacia un modelo aleatorio y fuertemente regulado, en el que el legislador reconfigura unilateralmente los riesgos del contrato (GOÑI, 2024, 167).

La norma, en su afán de garantizar el cumplimiento del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE), impone límites a la autonomía de la voluntad, condiciona el ejercicio del derecho de propiedad y desincentiva la participación de operadores privados en el mercado inmobiliario. Tal como ha señalado la doctrina civil, el derecho de propiedad no puede entenderse como un mero soporte funcional del interés público, sino como un derecho subjetivo con contenido económico y patrimonial definido, cuyo vaciamiento exige una justificación intensa y proporcional (DÍEZ-PICAZO, 2011, 312; LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, 2003, 153). Si bien el Estado posee legitimidad para intervenir en sectores estratégicos a fin de corregir fallos de mercado o atender necesidades sociales, como establece el Tribunal Constitucional en su STC 152/1988, de 20 de diciembre, sobre el alcance del derecho a la vivienda, dicha intervención ha de realizarse conforme a los principios de proporcionalidad, razonabilidad y respeto al contenido esencial de los derechos fundamentales (STC 37/1987; STC 111/1983). Tal como advierte García de Enterría, “la función social de la propiedad no puede ser utilizada como coartada para su vaciamiento jurídico” (2005, p. 298). En la misma línea, NASARRE (2023, 22) ha advertido que una política de vivienda construida sobre restricciones intensas, inseguridad normativa y desequilibrio contractual tiende a retraer la oferta y alejar al pequeño propietario del mercado legal, afectando negativamente tanto al acceso a la vivienda como a la estabilidad del sistema.

El presente trabajo se propone analizar los efectos de la Ley de Vivienda de 2023 desde la óptica del Derecho privado, evaluando sus implicaciones sobre el contrato de arrendamiento urbano, la seguridad jurídica de los propietarios e inversores, y la estructura del mercado inmobiliario. Mediante un enfoque crítico y fundamentado, se argumentará que la regulación vigente no solo resulta ineficaz para resolver los problemas de acceso a la vivienda, sino que genera externalidades negativas —como la retracción de la oferta, el auge de la economía sumergida y la pérdida de confianza en la inversión inmobiliaria—, afectando de manera directa a los pequeños propietarios y vulnerando principios básicos del sistema jurídico privado.

El régimen tradicional de arrendamientos urbanos en España, configurado principalmente por la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU) de 1994, ha ido adaptándose progresivamente para conciliar la estabilidad del inquilino con los intereses legítimos del arrendador. La reforma operada por el Real Decreto-ley 7/2019 amplió la duración obligatoria de los contratos y restringió la posibilidad de exigir garantías excesivas, inclinando ya la balanza a favor del arrendatario. No obstante, la Ley 12/2023 va más allá: introduce medidas de intervención directa como la declaración de zonas tensionadas, la limitación de precios de renta inicial, nuevas obligaciones fiscales para grandes tenedores y restricciones al desahucio incluso en casos de ocupación ilegal. Estas medidas suponen una alteración sustancial de la lógica dispositiva propia del Derecho civil, avanzando hacia una concepción del alquiler como prestación cuasi pública.

Desde una perspectiva comparada, existen antecedentes significativos que permiten prever los efectos de este tipo de regulación. La experiencia de Berlín con el *Mietendeckel*, anulado por el Tribunal Constitucional alemán en 2021 por invasión de competencias federales, evidenció cómo el control de rentas puede reducir drásticamente la oferta sin mejorar el acceso (HÄUBLEIN, 2020, 984; MENSE, MICHELSEN y KHOLODILIN, 2021, 90). En San Francisco, la investigación empírica de DIAMOND, MCQUADE y QIAN (2019, 3365–3369) muestra que el control de alquileres favorece a los actuales inquilinos, pero disminuye la inversión en nuevas viviendas y empeora la disponibilidad para nuevos arrendatarios. En Suecia, el rígido sistema de control de alquileres ha producido largas listas de espera y mercados paralelos ilegales, como documenta LIND (2020, 308).

En el ámbito del Derecho civil español, toda regulación del arrendamiento debe ajustarse al principio de autonomía de la voluntad (art. 1255 CC), al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y al respeto al contenido esencial del derecho de propiedad (art. 33 CE). Cuando la intervención del legislador desborda estos límites, como sucede con la Ley 12/2023, el resultado es un marco normativo que genera incertidumbre, retrae la inversión privada, y debilita la confianza en el mercado. El BANCO DE ESPAÑA (2023, 175) ya ha advertido sobre los riesgos de esta legislación, subrayando que las restricciones a las rentas pueden reducir aún más la oferta de vivienda disponible, elevando la presión sobre un mercado ya tensionado.

Este artículo se estructura en cuatro secciones. En primer lugar, se examinará el fracaso histórico de las políticas de control de alquileres, a través del análisis de experiencias comparadas. A continuación, se describirán los efectos negativos de la Ley 12/2023 en el mercado español desde una perspectiva jurídica y económica. En tercer lugar, se propondrán alternativas menos lesivas que respeten los principios del Derecho privado, incluyendo incentivos fiscales, seguridad jurídi-

ca y promoción de la construcción. Finalmente, se expondrán las conclusiones generales, destacando la necesidad de revisar el actual modelo de intervención para avanzar hacia un mercado del alquiler eficiente, sostenible y jurídicamente seguro.

Una política de vivienda eficaz no puede basarse en la erosión de los derechos patrimoniales ni en la desnaturalización del contrato de arrendamiento. La solución a la crisis habitacional debe buscarse a través de herramientas compatibles con el Estado de Derecho, que respeten la iniciativa privada y promuevan una mayor oferta de vivienda mediante mecanismos de mercado, acompañados —cuando sea necesario— de medidas públicas focalizadas en los colectivos más vulnerables (QUESADA PÁEZ, 2024, 68).

II. EL FRACASO HISTÓRICO DE LA REGULACIÓN DEL ALQUILER

La regulación del alquiler mediante la imposición de límites a las rentas ha sido una de las herramientas más frecuentemente empleadas por los poderes públicos para intentar garantizar el acceso a la vivienda, especialmente en contextos urbanos con alta presión demográfica y crecimiento desordenado de precios. Sin embargo, desde la perspectiva del Derecho y la ciencia económica, este tipo de intervención se ha revelado históricamente como una solución ineficaz, e incluso contraproducente, al generar distorsiones estructurales en los mercados inmobiliarios (ARNOTT, 1995, 101; GLAESER y LUTTMER, 2003, 1030; LIND, 2020, 299). Esta afirmación no se basa únicamente en análisis doctrinales, sino en una acumulación de evidencias empíricas a lo largo de distintas experiencias internacionales que, aun con notables diferencias de contexto, exhiben patrones comunes de fracaso.

Desde el punto de vista jurídico, la regulación del precio del alquiler constituye una restricción intensa del contenido patrimonial del derecho de propiedad (art. 33 CE), especialmente en su manifestación más elemental: el *ius fruendi*. Esta restricción, si no está adecuadamente justificada y calibrada, puede derivar en una limitación desproporcionada del derecho subjetivo, que compromete su contenido esencial y convierte al titular del bien en mero gestor de una función pública (LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, 2003, 127; GONZÁLEZ-VARAS, 2010, 214). Como ha subrayado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, cualquier medida limitativa de los derechos fundamentales debe respetar el principio de proporcionalidad, lo que exige un juicio de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto (STC 66/1995; STC 55/1996). En el caso del alquiler, esto implica que la intervención debe responder a un interés público real, debe ser la medida menos lesiva entre las posibles, y su impacto debe ser

equilibrado respecto al sacrificio que impone al propietario. El control rígido de precios rara vez supera ese triple juicio (CANO MURCIA, 2022, 52).

En términos históricos, los controles de alquiler comenzaron a implementarse masivamente tras la Primera Guerra Mundial, en un contexto de crisis habitacional y encarecimiento de los precios. A lo largo del siglo XX, se replicaron en numerosos países como instrumento de política social, pero los resultados fueron, en su mayoría, decepcionantes. La literatura especializada, tanto jurídica como económica, ha documentado una serie de consecuencias recurrentes: contracción de la oferta, ya que los propietarios retiran inmuebles del mercado al no poder obtener rendimientos adecuados; desinversión en el mantenimiento de los bienes arrendados, que conduce al deterioro del parque inmobiliario; apertura de mercados paralelos (alquileres informales, cobros encubiertos), con efectos regresivos en los sectores más vulnerables; y, sobre todo, segmentación social, al dificultar el acceso a la vivienda para los nuevos entrantes, como jóvenes, migrantes o familias desplazadas (SIMS, 2007, 132; KROL y SVORNY, 2005, 315).

Desde el enfoque del análisis económico del Derecho, el control de rentas genera lo que se conoce como fallo de regulación, al producir distorsiones mayores que el supuesto fallo de mercado que se pretendía corregir. Como ha explicado EPSTEIN (1988, 742), el carácter estático de las medidas de control impide que el mercado responda con eficiencia a la evolución de la oferta y la demanda, desincentivando la producción de nueva vivienda y, a largo plazo, afectando a la totalidad del sistema inmobiliario. Este argumento ha sido también confirmado por GYOURKO y LINNEMAN (1989, 59), quienes demostraron que los controles disuaden la inversión en sectores residenciales y reducen la calidad del parque habitacional. El resultado es una forma de intervención que congela el mercado, perpetúa ineficiencias, y termina beneficiando a unos pocos a costa de muchos (JENKINS, 2009, 78).

Uno de los problemas más graves de este tipo de regulación es que no distingue entre propietarios en función de su capacidad económica. En lugar de dirigir la protección hacia colectivos vulnerables, aplica criterios generales que perjudican especialmente a pequeños arrendadores —frecuentemente familias que complementan su renta con un alquiler—, y que carecen de capacidad para absorber las cargas adicionales que impone la normativa (BANCO DE ESPAÑA, 2023, 173). El legislador asume erróneamente que la totalidad de los propietarios forman parte de un grupo económico privilegiado, cuando en realidad la estructura del mercado español muestra un predominio de particulares con una o dos viviendas en alquiler, frente a grandes tenedores institucionales (MUÑOZ MACHADO, 2020, 412). Este diseño normativo empobrece a quienes no están en condiciones de asumir una función social impuesta por el Estado, sin contraprestación ni compensación (GARCÍA DE ENTERRÍA, 2005, 298).

A nivel internacional, múltiples jurisdicciones han replicado este patrón, a menudo con resultados negativos. Como ha señalado la OCDE (2016, 112), los países que han adoptado sistemas de control rígido de rentas tienden a presentar mayor rigidez del mercado, menor movilidad residencial y un uso menos eficiente del parque habitacional. Además, los precios tienden a incrementarse en los segmentos no regulados, generando un efecto de expulsión de los colectivos no cubiertos por la norma hacia mercados más caros y menos seguros. Esta lógica perversa debilita los objetivos de equidad que la intervención dice perseguir (ARNOTT, 1995, 100).

En el plano doctrinal, la tensión entre el derecho a la vivienda (art. 47 CE) y el derecho de propiedad (art. 33 CE) ha sido objeto de profundos debates. Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha reiterado que los principios rectores de la política social —entre ellos, el derecho a la vivienda— no son directamente exigibles, sino que requieren desarrollo legislativo dentro del respeto a los derechos fundamentales (STC 19/1987; STC 95/2000). Esto implica que su implementación no puede desconocer la estructura básica del Derecho privado ni vaciar de contenido las garantías patrimoniales constitucionalmente protegidas.

La regulación del alquiler mediante controles de precios ha demostrado históricamente su incapacidad para resolver los problemas estructurales del acceso a la vivienda. Se trata de una respuesta cortoplacista que puede tener efectos electorales inmediatos, pero que socava la funcionalidad y la estabilidad del mercado a medio y largo plazo. Como han señalado ELLICKSON y BEEN (2005, 221), el acceso a la vivienda se mejora no con controles, sino con incentivos a la oferta, seguridad jurídica, y programas públicos focalizados en necesidades reales, no mediante la alteración forzada de contratos privados.

La experiencia histórica, tanto desde el Derecho como desde la economía, enseña que el alquiler no debe concebirse como una relación subordinada a fines públicos indefinidos, sino como un contrato conmutativo y recíproco entre partes libres e iguales. Intervenirlo desde una lógica rígida e ideológica solo conduce a la degradación de los derechos, la disfunción del mercado y la frustración de las políticas sociales.

II.1. BERLÍN (ALEMANIA, 2020)

El caso de Berlín representa uno de los ejemplos más recientes y paradigmáticos de la aplicación de políticas de control estricto del alquiler en un entorno urbano europeo. En respuesta a la creciente presión sobre el mercado de la vivienda y al aumento continuado de los precios de arrendamiento, el Parlamento

del Estado Federado de Berlín aprobó la *Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin* (Ley de Tope de Alquileres en el Sector de la Vivienda de Berlín), comúnmente conocida como *Mietendeckel*, en febrero de 2020. Esta ley introducía una congelación de los precios de alquiler durante cinco años, fijaba techos máximos de renta en función del año de construcción de la vivienda y permitía incluso reducciones forzosas de las rentas en vigor que se consideraran “excesivas”.

Desde una perspectiva constitucional, la normativa fue impugnada ante el Tribunal Constitucional Federal (*Bundesverfassungsgericht*), que dictó sentencia el 15 de abril de 2021 (2 BvF 1/20) declarando su inconstitucionalidad. La razón principal fue la invasión de competencias federales: el derecho civil, y en particular la regulación de los contratos de arrendamiento, está atribuido al Estado federal alemán conforme al artículo 74.1.1 de la Ley Fundamental (*Grundgesetz*). El tribunal concluyó que, dado que ya existía una regulación federal sobre el alquiler en el Código Civil Alemán (*Bürgerliches Gesetzbuch* o BGB), el Estado federado de Berlín carecía de competencia legislativa sobre esta materia (BVERFG, 2021).

No obstante, más allá del plano competencial, el *Mietendeckel* generó una intensa discusión doctrinal sobre sus efectos materiales. Desde el punto de vista jurídico, diversos autores advirtieron que la imposición retroactiva de reducciones de renta podría suponer una infracción del principio de protección de la confianza legítima (*Vertrauensschutz*) y de la libertad contractual, pilares básicos del ordenamiento jurídico alemán (HÄUBLEIN, 2020, 984). Además, se denunció la falta de proporcionalidad de la intervención, en tanto que afectaba de manera uniforme a todos los propietarios sin atender a sus características ni situaciones específicas.

Los efectos económicos del *Mietendeckel* también fueron analizados empíricamente. Estudios del *ifo Institut* y del *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung* (DIW Berlin) confirmaron que, tras su entrada en vigor, el mercado berlinés de alquiler se contrajo significativamente. Entre febrero de 2020 y enero de 2021, el número de viviendas ofertadas en portales inmobiliarios cayó más de un 50 % en las zonas afectadas, mientras aumentó en ciudades limítrofes no sometidas al control de precios (MENSE, MICHELSEN y KHOLODILIN, 2021, 90). Además, se detectó un desplazamiento hacia contratos temporales o formas atípicas de arrendamiento con el fin de sortear la aplicación de la norma, lo que generó un entorno de creciente inseguridad para arrendadores e inquilinos.

En términos generales, el *Mietendeckel* tuvo un efecto profundamente desincentivador de la inversión en vivienda. Según GLAESER (2020, 195), los inversores perciben este tipo de políticas como señales de inseguridad jurídica, lo que contribuye a la huida del capital del sector residencial hacia otros mercados más

estables. Esta desconfianza se acentúa cuando la regulación se presenta como una medida extraordinaria sin mecanismos de compensación o exención para los afectados.

La experiencia de Berlín es especialmente ilustrativa por su corta duración, sus efectos inmediatos y su revocación judicial, lo que ha permitido realizar un análisis casi experimental de sus consecuencias. Como ha señalado LIND (2020, 305), el caso berlinés demuestra que las políticas de control de rentas, cuando se implementan de manera rígida, sin atender al equilibrio contractual ni a la diversidad del mercado, tienden a generar escasez, desinversión y segmentación social, afectando especialmente a los grupos que se pretende proteger.

En suma, la normativa del *Mietendeckel* fracasó tanto desde el punto de vista constitucional como desde el punto de vista funcional. Constituye un claro ejemplo de cómo una intervención estatal desproporcionada, basada en una concepción ideológica del derecho a la vivienda, puede vulnerar la seguridad jurídica, restringir la libertad de contratación y producir efectos regresivos. Para el análisis de políticas públicas en España, esta experiencia constituye un precedente relevante que invita a la cautela frente a iniciativas de control de precios similares.

II.2. SAN FRANCISCO (EE.UU.)

La ciudad de San Francisco constituye uno de los casos más ampliamente estudiados en el análisis económico del Derecho por los efectos que ha tenido la prolongada implementación de políticas de control de alquileres. Desde 1979, San Francisco ha aplicado un sistema de control de rentas *Rent Ordinance*, inicialmente limitado a las viviendas construidas antes de ese año, con aumentos permitidos solo en función de la inflación (mediante el índice CPI), y con severas restricciones para el desahucio (*just cause eviction*). A lo largo de los años, la legislación se ha endurecido progresivamente, en un intento de proteger a los inquilinos de los efectos del auge tecnológico y el crecimiento del mercado inmobiliario.

El control de rentas en esta ciudad ha generado una fuerte segmentación del mercado entre viviendas reguladas y viviendas exentas. Este fenómeno ha sido estudiado de forma empírica por DIAMOND, MCQUADE y QIAN (2019, 3369), en una de las investigaciones más citadas sobre los efectos reales de este tipo de regulación. Los autores analizaron los efectos de la expansión del control de rentas aprobada en 1994, que amplió las protecciones a edificios de pequeñas dimensiones construidos antes de 1980. Según sus resultados, los propietarios de los inmuebles afectados por la nueva regulación redujeron su oferta de vivienda

de alquiler en un 15 %, recurriendo a alternativas como la venta de las propiedades o su conversión en condominios.

Lejos de mejorar el acceso a la vivienda en términos globales, el control de precios benefició únicamente a los arrendatarios existentes —que conservaron precios artificialmente bajos—, pero dificultó el acceso a nuevos inquilinos y encareció el mercado no regulado. De hecho, el precio de la vivienda subió significativamente en el segmento libre, agravando la desigualdad de acceso y reduciendo la movilidad residencial. Esta lógica ha sido definida por GLAESER (2003, 14) como una “redistribución ineficiente”, donde se protege a quienes ya están dentro del sistema a costa de excluir a quienes más lo necesitan, en clara contradicción con los principios de justicia social.

Desde el punto de vista jurídico, la intervención ha generado abundante litigiosidad en torno a los límites del control estatal sobre la propiedad privada. Uno de los hitos más relevantes fue el caso *Yee v. City of Escondido*, 503 U.S. 519 (1992), en el que el Tribunal Supremo de Estados Unidos abordó la cuestión de si un control de alquileres podía constituir una “taking” (expropiación encubierta) en virtud de la Quinta Enmienda de la Constitución federal. Aunque el Tribunal no consideró que la mera fijación de precios implicara automáticamente una expropiación, sí reconoció que ciertas regulaciones excesivamente restrictivas pueden constituir una ocupación regulatoria y, por tanto, exigir una compensación al propietario. Esta doctrina fue ampliada en el caso *Lingle v. Chevron U.S.A. Inc.*, 544 U.S. 528 (2005), donde se refuerza la necesidad de evaluar si una regulación económica priva de manera sustancial al propietario del valor económico del bien.

Desde el análisis económico del Derecho, autores como EPSTEIN (1985, 120) han advertido que este tipo de regulaciones —al modificar de forma unilateral las condiciones de los contratos— no solo desincentivan la inversión en vivienda, sino que minan la seguridad jurídica, al establecer un régimen normativo inestable y unilateralmente favorable a una de las partes. Este desequilibrio acaba por erosionar el atractivo del sector inmobiliario como destino de capital, restringiendo la construcción de nuevas viviendas y agravando la escasez estructural.

A nivel de impacto urbano, el control de rentas en San Francisco ha contribuido a fenómenos indeseados como la “subutilización de vivienda”, en que inquilinos con contratos antiguos y rentas bajas permanecen en unidades sobredimensionadas para sus necesidades reales, impidiendo una asignación eficiente del parque habitacional (SIMS, 2007, p. 140). Además, se ha documentado un auge de los mercados paralelos y de contratos informales, con precios encubiertos y cláusulas abusivas para escapar del marco regulatorio, afectando precisamente a los colectivos más vulnerables (GYOURKO y LINNEMAN, 1989, 60).

La experiencia de San Francisco demuestra que el control de precios no es una solución adecuada a los problemas estructurales de acceso a la vivienda. Se trata, en el fondo, de una medida regresiva que beneficia a quienes ya tienen acceso a una vivienda protegida, pero obstaculiza la entrada de nuevos usuarios, incrementa los precios en el resto del mercado y distorsiona profundamente los incentivos a la oferta. Como han concluido BEEN, ELLEN y O'REGAN (2019, 42), el objetivo de una política habitacional efectiva no debe ser la fijación de precios artificiales, sino el aumento sostenido y diversificado de la oferta, en condiciones de seguridad jurídica y libertad contractual.

II.3. SUECIA

El caso de Suecia constituye un ejemplo ilustrativo de cómo un sistema altamente regulado de alquileres, aunque bienintencionado, puede derivar en rigideces estructurales que afectan negativamente al acceso a la vivienda y al funcionamiento general del mercado inmobiliario. El sistema sueco se basa en un modelo centralizado y corporativo de fijación de precios: las rentas no son determinadas libremente por las partes, sino que se establecen mediante negociaciones colectivas entre las asociaciones de propietarios y las asociaciones de inquilinos, especialmente la *Hyresgästföreningen* (Federación de Inquilinos), que goza de una posición hegemónica en las negociaciones.

Este régimen tiene su fundamento en el *Hyreslagen*¹ (), que regula de forma exhaustiva las condiciones del alquiler, impidiendo a los arrendadores establecer precios superiores a los definidos por la media pactada colectivamente para viviendas comparables. Si bien el modelo persigue la estabilidad del inquilino y la equidad social, los efectos reales del sistema han sido ampliamente cuestionados por la doctrina y por organismos internacionales.

Uno de los problemas más notorios del sistema sueco es la enorme rigidez de acceso a la vivienda regulada, especialmente en las grandes ciudades como Estocolmo. Diversos estudios han documentado que los plazos de espera para obtener un contrato de alquiler en el mercado primario superan en muchos casos los 10 años, y pueden alcanzar hasta 20 años en los distritos más demandados (LIND, 2017, 95). Esta situación ha dado lugar a un sistema de mercado paralelo, el denominado *svartkontrakt* o “contrato negro”, en el cual se pagan sobornos o traspasos ilegales para acceder a viviendas protegidas, afectando directamente a los principios de igualdad y transparencia del ordenamiento sueco (TURNER y WHITEHEAD, 2002, 229).

Además, la imposibilidad de ajustar los alquileres al mercado ha generado una asignación ineficiente de las viviendas existentes. Inquilinos con contratos

antiguos y rentas bajas ocupan viviendas de gran tamaño que ya no se ajustan a sus necesidades familiares, mientras jóvenes y recién llegados al mercado, incluidos inmigrantes y personas con menor capital relacional, enfrentan una severa exclusión. Este fenómeno ha sido descrito como un caso de “rigidez institucionalizada” (KEMENY, 2006, 5), donde el principio de igualdad de trato se transforma, de facto, en una protección excesiva para quienes ya están dentro del sistema.

Desde un punto de vista jurídico, el modelo sueco ha sido objeto de controversia por su impacto sobre el derecho de propiedad. Si bien Suecia reconoce el derecho de propiedad privada, no cuenta con una cláusula constitucional que lo consagre expresamente como derecho fundamental. Esto ha permitido al legislador adoptar políticas de intervención intensa sin los contrapesos judiciales que existen en otros países europeos. Algunos juristas suecos han comenzado a cuestionar la compatibilidad del régimen actual con el artículo 1 del Protocolo 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, en cuanto al respeto del uso pacífico de los bienes, aunque no existen hasta la fecha condenas del TEDH en esta materia.

A nivel económico, la rigidez del sistema ha disuadido la inversión privada en vivienda de alquiler. El Banco Central de Suecia (Riksbank) y la Agencia Nacional de la Vivienda (Boverket) han advertido que el sistema actual constituye una barrera para la construcción de nuevas viviendas en régimen de alquiler, lo cual ha forzado un modelo dominado por la propiedad en lugar del arrendamiento. Así, más del 65 % de los suecos residen en vivienda en propiedad, mientras el parque público o regulado se mantiene estático, sin responder adecuadamente a la evolución demográfica (BOVERKET, 2018, 17).

La falta de incentivos fiscales, la burocracia asociada a la promoción inmobiliaria en alquiler y las limitaciones normativas sobre el uso del suelo urbano han sido también señaladas como factores que restringen el dinamismo del mercado. En muchos casos, las regulaciones impiden adaptar la oferta a las necesidades actuales de los hogares suecos, que han evolucionado hacia modelos familiares más reducidos y una creciente demanda de vivienda unipersonal. No obstante, los mecanismos actuales siguen anclados en una concepción tradicional del acceso a la vivienda que no responde a las transformaciones socioeconómicas recientes.

Tampoco ha existido una política sostenida de renovación del parque público, que presenta en algunas zonas un grado elevado de obsolescencia y problemas de eficiencia energética, lo que incrementa el coste de mantenimiento y reduce su atractivo frente a la vivienda en propiedad. La combinación de precios regulados bajos y escasos incentivos para mejorar las viviendas provoca un deterioro

paulatino del stock disponible, que requiere intervenciones públicas costosas y de escasa rentabilidad electoral, lo que a menudo retrasa su ejecución efectiva.

La experiencia sueca revela que la regulación intensiva de los precios del alquiler, incluso en un sistema institucionalmente fuerte y dotado de tradición de cooperación social, puede producir efectos regresivos, exclusión de nuevos demandantes, subutilización del parque habitacional y corrupción informal. Como ha señalado LIND (2020, 301), el problema no reside en la regulación per se, sino en su incapacidad de adaptarse a los cambios del entorno social y económico: cuando la rigidez sustituye a la flexibilidad contractual, el mercado deja de cumplir su función distributiva básica.

III. EFECTOS NEGATIVOS DE LA LEY DE VIVIENDA DE 2023

La entrada en vigor de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda ha inaugurado una nueva etapa en la intervención del Estado sobre el mercado inmobiliario español, caracterizada por una intensificación de los controles sobre el alquiler, la función social del derecho de propiedad y la participación de los propietarios privados en la oferta habitacional. La norma, presentada como un instrumento para garantizar el derecho constitucional a una vivienda digna (art. 47 CE), ha generado sin embargo profundas distorsiones jurídicas, económicas y estructurales que amenazan con agravar, en lugar de resolver, los problemas de acceso al alquiler.

Desde el punto de vista constitucional y civil, la Ley de Vivienda introduce un modelo regulativo desequilibrado, donde el legislador estatal interfiere en relaciones contractuales tradicionalmente reguladas por normas dispositivas y sometidas a la autonomía privada. Este viraje legislativo afecta no solo a la libertad de pactos (art. 1255 CC), sino también al contenido esencial del derecho de propiedad (art. 33 CE), que se ve erosionado por una acumulación de cargas, obligaciones y restricciones sin compensación ni justificación económica razonable. Como señala la doctrina, “la función social de la propiedad no habilita al legislador para sustituir al titular en su facultad de disposición” (GARCÍA DE ENTERRÍA, 2005, 298), ni puede operar como cláusula general de habilitación para políticas regresivas.

El marco jurídico establecido por la Ley 12/2023 afecta de manera muy desigual a los operadores del mercado. Uno de los aspectos más criticados es la definición del gran tenedor como persona física o jurídica titular de cinco o más inmuebles urbanos, con independencia de su uso o localización. Esta calificación, considerada arbitraria por la doctrina (CANO MURCIA, 2023, 60), habilita a las comunidades autónomas para imponer condiciones contractuales agravadas,

como la obligación de ofrecer alquileres sociales, la limitación directa del precio inicial del arrendamiento o la exigencia de cargas urbanísticas específicas. Ello rompe con los principios de igualdad jurídica (art. 14 CE) y proporcionalidad regulatoria, y convierte a una parte del mercado en sujeto pasivo de una política pública sin base redistributiva real ni mecanismos de compensación.

Otro efecto de gran relevancia es la contracción de la oferta de vivienda en alquiler, observable a nivel empírico desde la aprobación del texto legal. Informes de portales inmobiliarios como IDEALISTA (2024, 6) y FOTOCASA (2024, 2) muestran caídas de más del 30 % en la oferta de alquiler en determinadas capitales, especialmente aquellas en las que las comunidades autónomas han solicitado la declaración de zona tensionada. Esta caída se explica por el retraimiento de propietarios particulares que, ante la inseguridad jurídica y la limitación de precios, optan por retirar sus inmuebles del mercado o convertirlos en vivienda turística, en usufructo familiar o en venta directa. El BANCO DE ESPAÑA (2023, 128) ha advertido que esta dinámica es especialmente grave en el caso de los pequeños propietarios, que constituyen más del 85 % del total de arrendadores en España, y que carecen de capacidad para absorber la pérdida de rentabilidad o afrontar litigios derivados del incumplimiento de contrato.

La seguridad jurídica, eje estructural del Derecho civil y principio constitucional (art. 9.3 CE), también se ve menoscabada por la Ley. La multiplicación de conceptos jurídicos indeterminados —como “zona tensionada”, “situación de vulnerabilidad”, “incremento abusivo de la renta”— y la delegación de competencias técnicas en las comunidades autónomas sin criterios uniformes, genera un marco de gran incertidumbre para arrendadores, inversores, jueces y administraciones locales. Como ha destacado GONZÁLEZ-VARAS (2023, p. 234), la Ley sustituye la certeza jurídica por un modelo intervencionista que depende de la discrecionalidad político-administrativa, fragmentando el mercado nacional e incentivando litigiosidad.

El impacto negativo sobre la inversión privada es otra consecuencia evidente. Las sociedades cotizadas del sector inmobiliario (SOCIMIs), los fondos de inversión y las entidades financieras han reaccionado con cautela ante la ley, paralizando proyectos de vivienda en alquiler o derivando su actividad hacia otros usos inmobiliarios más rentables (FEDEA, 2023, 7; ASPRIMA, 2023, 3). Este fenómeno es especialmente preocupante en un contexto en el que España necesita una expansión significativa de la oferta de vivienda asequible. La Ley, en lugar de incentivar la construcción y facilitar el retorno seguro de la inversión, penaliza la entrada de capital privado en el sector residencial, limitando sus márgenes de actuación, imponiendo cargas fiscales crecientes y alimentando un clima de hostilidad jurídica hacia el propietario.

La fragmentación competencial derivada del modelo autonómico agrava aún más el problema. La Ley delega en las comunidades autónomas y entidades locales la identificación de zonas tensionadas, la autorización de índices de referencia y la implementación de límites de precios. Esta arquitectura normativa genera asimetrías regionales, rompe la unidad de mercado y multiplica los costes de transacción, especialmente para actores con actividad interterritorial. La inseguridad jurídica se convierte así en un problema estructural que afecta tanto a la equidad como a la eficiencia del sistema normativo.

La protección desproporcionada del arrendatario y la erosión del principio de comutatividad del contrato también son consecuencias destacadas. La ley incorpora una serie de medidas que impiden el desahucio en supuestos de impago, ocupación o resolución contractual, alargando los plazos procesales, subordinando el lanzamiento a informes de los servicios sociales y, en algunos casos, suspendiendo cautelarmente la efectividad de resoluciones judiciales. Este marco desnaturaliza el contrato de arrendamiento como negocio jurídico bilateral y crea incentivos perversos que afectan a la confianza en el cumplimiento. Según ELLICKSON (2005, 176), un marco de arrendamiento que convierte al propietario en asistente social obligatorio disuade el uso residencial del inmueble y promueve salidas informales del sistema legal.

En términos socioeconómicos, la Ley está provocando un desplazamiento hacia la economía informal. La imposibilidad de repercutir costes reales en el precio del alquiler lleva a muchos arrendadores a exigir pagos en efectivo, excluir del contrato parte de la renta, o formalizar contratos de arrendamiento por temporada como subterfugio para eludir los topes legales. Estas prácticas, además de ilegales, perjudican a los arrendatarios más vulnerables, que carecen de mecanismos para exigir el cumplimiento de sus derechos. Como ha ocurrido en Suecia, este tipo de políticas genera mercados paralelos, sobornos encubiertos y discriminación indirecta de colectivos con menor poder de negociación (LIND, 2020, 300).

Por último, debe mencionarse el riesgo de inconstitucionalidad parcial de varias disposiciones de la Ley 12/2023, especialmente en lo relativo al contenido esencial del derecho de propiedad (art. 33 CE), la seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y el principio de igualdad ante la ley (art. 14 CE). La doctrina ha advertido que el legislador estatal no puede imponer a los titulares de inmuebles residenciales cargas económicas y contractuales sin previsión de indemnización, ni puede hacerlo con base en una habilitación genérica como el art. 47 CE. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional es clara en este sentido: los principios rectores de la política social no son directamente exigibles y no pueden operar como causa de restricción de los derechos fundamentales sin ley formal, motivación suficiente y respeto a su contenido esencial (STC 19/1987; STC 111/1983; STC 37/1987).

En resumen, la Ley de Vivienda de 2023 supone una ruptura con la lógica tradicional del Derecho privado, al imponer un modelo de intervención rígida, de corte estatista y con alta ineficiencia regulatoria. Su efecto neto es negativo tanto para el propietario como para el inquilino, pues reduce la oferta, distorsiona los precios, fomenta la informalidad y debilita la seguridad jurídica. Lejos de resolver la crisis de acceso a la vivienda, la agrava, desviando el foco de atención de las causas estructurales —insuficiente producción, escasez de suelo, fiscalidad ineficiente— hacia una narrativa centrada en la restricción de libertades contractuales.

III.1. REDUCCIÓN DE LA OFERTA DE VIVIENDA EN ALQUILER

Uno de los efectos más significativos y documentados de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, es la reducción drástica de la oferta de vivienda en alquiler en el mercado libre. Este fenómeno, advertido incluso antes de la entrada en vigor de la norma por distintos organismos independientes, se ha confirmado empíricamente en los primeros meses de aplicación de la ley, en especial en aquellos territorios donde se ha solicitado la declaración de “zonas tensionadas” y se han empezado a aplicar mecanismos de limitación de rentas.

Desde una perspectiva estructural, el mercado del alquiler en España ha estado tradicionalmente dominado por pequeños propietarios particulares, que representan más del 85 % de los arrendadores, y cuyas decisiones de inversión o desinversión son altamente sensibles a factores de rentabilidad, riesgo y estabilidad jurídica (BANCO DE ESPAÑA, 2023, 126). A diferencia de otros países europeos con mayor peso de la inversión institucional o del parque público, el sistema español se sostiene sobre incentivos privados, fiscalidad favorable y seguridad jurídica. En este contexto, la Ley 12/2023 ha generado un cambio de incentivos negativo, afectando de manera directa la disposición de los propietarios a mantener sus inmuebles en el mercado de alquiler.

El mecanismo central que explica esta retracción de la oferta es la limitación de rentas en zonas calificadas como “tensionadas”. Según el art. 18 de la ley, en dichos territorios, definidos por criterios poco operativos y altamente politizados (GONZÁLEZ-VARAS, 2023, 234), se podrá imponer un precio máximo tanto en los contratos de nueva celebración como en las renovaciones, tomando como referencia el contrato anterior o un índice autonómico. Esta técnica, calificada por la doctrina como un “control de precios de segunda generación”, desincentiva la entrada de nuevos inmuebles en el mercado, ya que impide ajustar los precios a las condiciones del mercado, al coste de oportunidad y a las características individuales de la vivienda (LÓPEZ-RODRÍGUEZ, 2023, 27).

A ello se suma la incertidumbre jurídica derivada del nuevo régimen, especialmente en lo relativo a la aplicación de la figura del “gran tenedor”. El hecho de que personas físicas propietarias de cinco inmuebles puedan ser obligadas a alquilar en condiciones impuestas, con reducción forzosa de rentas y obligaciones administrativas añadidas, ha generado un clima de desconfianza que está llevando a muchos pequeños inversores a retirar sus viviendas del alquiler tradicional, o bien a reconvertirlas en alquiler turístico, cesión a familiares, venta directa o arrendamientos de temporada, que escapan de la Ley de Arrendamientos Urbanos (IDEALISTA, 2024, 6; ASPRIMA, 2023, 3).

Este fenómeno ha sido ampliamente documentado. El BANCO DE ESPAÑA (2023, 128) alertó en su Informe Anual 2022 de que cualquier política de control de precios del alquiler podría tener, como efecto adverso, una reducción de la oferta disponible y un incremento de la informalidad. En términos similares, el CONSEJO GENERAL DE ECONOMISTAS (2023, 10) advirtió que los efectos previsibles serían una menor inversión en nueva vivienda de alquiler, una caída del mantenimiento del parque actual y un aumento de los precios en el segmento no regulado. Estas advertencias han sido confirmadas por los datos de portales inmobiliarios, que muestran caídas interanuales de la oferta del 25 % al 35 % en Barcelona, Madrid, Valencia y Palma, las cuatro ciudades con mayor tensión de demanda (FOTOCASA, 2024, 2).

Desde el análisis económico del Derecho, esta situación se explica por el principio de elasticidad de la oferta a largo plazo. Si el propietario percibe que su derecho de uso, disfrute y explotación está siendo limitado, sin margen de negociación ni garantía de rentabilidad, optará racionalmente por retirar el bien del mercado. Esta decisión no requiere una gran escala de capital: basta con que los miles de pequeños arrendadores individuales se inhiban para que el volumen de viviendas disponibles caiga de forma significativa, afectando a los colectivos precisamente más vulnerables que la ley dice querer proteger (ARNOTT, 1995, p. 108; GLAESER y LUTTMER, 2003, 1032).

En términos constitucionales, la reducción de la oferta no es solo un problema económico, sino también un efecto colateral de la afectación del contenido esencial del derecho de propiedad (art. 33 CE). Si el titular se ve impedido de rentabilizar su inmueble de forma razonable, se altera la función económica del derecho de propiedad y se convierte al arrendador en gestor de una política pública sin contraprestación. Como advirtió la STC 37/1987, el legislador puede modular el ejercicio del derecho de propiedad, pero no puede vaciar su contenido esencial ni utilizarlo como instrumento de planificación sin indemnización. Esta doctrina resulta especialmente pertinente cuando las medidas legislativas producen efectos económicos equivalentes a una expropiación indirecta, sin las garantías del procedimiento expropiatorio.

En suma, la reducción de la oferta de vivienda en alquiler no es un fenómeno accidental ni una disfunción aislada, sino una consecuencia directa y previsible del marco normativo introducido por la Ley 12/2023. Al modificar el equilibrio contractual, penalizar a ciertos operadores y establecer límites rígidos sin contrapartidas, el legislador ha provocado una reacción racional del mercado, consistente en el abandono del alquiler residencial como uso habitual de los inmuebles. Esta reacción, además, agrava los problemas de acceso, encarece la vivienda en el segmento libre, fomenta mercados paralelos y cronifica el déficit estructural de oferta.

Como han demostrado experiencias internacionales similares, Berlín, San Francisco o Estocolmo, el control de precios en ausencia de políticas efectivas de aumento de la oferta no solo fracasa, sino que termina por perjudicar a los colectivos más vulnerables, al expulsarlos del mercado legal y obligarlos a recurrir a soluciones más caras, inestables o informales (DIAMOND, MCQUADE y QIAN, 2019, p. 3368; LIND, 2020, 300).

III.2. DESINCENTIVO A LA INVERSIÓN EN VIVIENDA

La seguridad jurídica y la estabilidad normativa son elementos clave para atraer y mantener la inversión en sectores de largo recorrido como el inmobiliario. En este contexto, la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, introduce un marco de intervención que ha sido percibido por inversores privados e institucionales como hostil, imprevisible y crecientemente inseguro, generando un claro efecto de desincentivo para la inversión en vivienda, tanto de nueva construcción como en el mercado de segunda mano destinada al alquiler.

Este efecto no es exclusivo del caso español. La literatura académica y la experiencia comparada han demostrado que el control de rentas y las restricciones normativas rígidas reducen el atractivo del mercado del alquiler como destino de capital, lo que produce una ralentización de la producción, una caída de la calidad de la vivienda disponible y una creciente informalidad (ARNOTT, 1995, 99; GLAESER y LUTTMER, 2003, 1030; SIMS, 2007, 132). Como señala EPS-TEIN (1988, 758), “las regulaciones que erosionan la expectativa legítima de rendimiento de un activo, sin indemnización ni alternativa viable, desincentivan la inversión y desplazan recursos hacia sectores menos necesarios, pero jurídicamente más seguros”.

La Ley de Vivienda de 2023, al imponer un marco de control de precios combinado con obligaciones adicionales para los propietarios, modifica unilateralmente las condiciones económicas de los contratos y altera el principio de conmutatividad del arrendamiento. Estas medidas generan una pérdida de con-

fianza en la protección del derecho de propiedad (art. 33 CE) y en la capacidad del marco normativo español para garantizar el respeto a las expectativas legítimas de rentabilidad. El impacto es especialmente agudo en los operadores institucionales, como SOCIMIs, fondos de inversión inmobiliaria y promotores residenciales, que requieren horizontes estables y entornos fiscal-jurídicos claros para planificar operaciones a medio y largo plazo.

Las asociaciones del sector, como ASPRIMA y APCEspaña, han señalado públicamente que, tras la aprobación de la ley, numerosos proyectos de vivienda en alquiler han sido paralizados o cancelados, especialmente en las zonas donde se prevé la aplicación de los límites de precios. Estos agentes consideran que el retorno esperado es ahora más incierto y más bajo, debido no solo a las limitaciones contractuales, sino también al aumento de la fiscalidad sobre los rendimientos del capital inmobiliario, la imposición de nuevas obligaciones administrativas (registro, declaraciones, procedimientos de justificación) y el endurecimiento de los procedimientos de desahucio (APCESPAÑA, 2023, 14).

En este sentido, la doctrina española ha comenzado a alertar del creciente riesgo de “inseguridad regulatoria” en el mercado del alquiler, entendida como la combinación de una legislación inestable, imprevisible y punitiva que reduce la certidumbre para los operadores. Como ha argumentado CANO MURCIA (2023, 60), el concepto de gran tenedor introducido por la Ley 12/2023 carece de fundamento económico o jurídico objetivo, y su aplicación a personas físicas con cinco viviendas puede tener un efecto disuasorio generalizado sobre la inversión patrimonial de carácter familiar, que es la base del mercado español del alquiler.

Desde una perspectiva macroeconómica, la retirada de inversión en el sector residencial tiene consecuencias muy negativas para la economía nacional: reduce el empleo en la construcción y los servicios inmobiliarios, ralentiza la movilidad laboral, eleva los precios en el mercado libre y retrasa los objetivos de sostenibilidad urbana y transición ecológica. Como ha advertido la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA, 2023, 7), la estrategia de intervención de la Ley de Vivienda “no solo no mejora la accesibilidad, sino que impide que se creen las condiciones necesarias para aumentarla por vías estructurales como la inversión privada, la colaboración público-privada o la racionalización del planeamiento urbanístico”.

En el plano constitucional, el efecto desincentivador de la inversión que provoca la Ley puede ser interpretado como una vulneración indirecta del contenido esencial del derecho de propiedad, al imposibilitar o dificultar su utilización como medio de obtención de rentabilidad. La STC 37/1987 estableció que la función social de la propiedad no puede desvirtuar su naturaleza como derecho subjetivo patrimonial y que toda limitación debe respetar su esencia económica. Cuando el marco legal impide obtener un rendimiento razonable de

una inversión realizada conforme a derecho, nos encontramos ante una forma de expropiación regulatoria de facto, que, si no va acompañada de compensación o indemnización, resulta incompatible con el artículo 33 CE y con el artículo 1 del Protocolo 1 del CEDH (LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, 2003, 153; GARCÍA DE ENTERRÍA, 2005, 298).

El problema se agrava en la medida en que el legislador no ha acompañado las restricciones con medidas positivas para fomentar la inversión: no existen incentivos fiscales para la rehabilitación de inmuebles destinados al alquiler, no se ha articulado un programa claro de colaboración público-privada, ni se ha clarificado el marco competencial en materia de suelos y licencias. En su lugar, se ha optado por una técnica regulatoria coercitiva, que desplaza la responsabilidad del acceso a la vivienda sobre los propietarios privados, transformando a los arrendadores en agentes ejecutores de una política pública sin participación ni retorno.

El desincentivo a la inversión en vivienda es uno de los efectos estructurales más preocupantes de la Ley 12/2023. Esta dinámica erosiona la base del mercado del alquiler, impide la modernización del parque residencial, frena el desarrollo de nuevas promociones y desalienta a los agentes económicos que podrían contribuir a solucionar el problema del acceso. Como señalan ELLICKSON y BEEN (2005, 245), “la regulación eficaz no consiste en castigar al propietario, sino en alinear los intereses privados con los objetivos públicos mediante incentivos, certidumbre y respeto a la lógica del mercado”.

III.3. VULNERACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD

Entre los efectos jurídicos más graves que cabe atribuir a la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, se encuentra su potencial vulneración del contenido esencial del derecho de propiedad, en particular en su manifestación como derecho subjetivo, patrimonial y con función económica. Lejos de tratarse de una consecuencia secundaria o accidental, esta afectación se presenta como estructural, fruto de un diseño legislativo que concibe la propiedad inmobiliaria no como un derecho protegido constitucionalmente, sino como un soporte instrumental de una función pública impuesta sin consentimiento ni compensación. La orientación ideológica de la ley y su carácter profundamente intervencionista han sido señalados por autores como TORRES (2023, 17), quien advierte que la norma consolida un modelo de arrendamiento legalmente subordinado, en el que la autonomía del propietario queda subordinada a una finalidad social impuesta. En términos similares, MAGAÑA (2023, 3) destaca que muchas de las medidas introducidas por la Ley 12/2023 rompen el principio de equivalencia

prestacional y transforman al arrendador en garante forzoso de la política pública de vivienda.

El derecho de propiedad está reconocido en el artículo 33 de la Constitución Española de 1978 como uno de los derechos fundamentales de base patrimonial. Aunque su configuración está sujeta a la “función social” (art. 33.2 CE), esta cláusula no supone una habilitación genérica para vaciarlo de contenido. Como reiteradamente ha afirmado el Tribunal Constitucional, el legislador puede modular y limitar este derecho, pero debe respetar su contenido esencial, entendido como el núcleo irreductible de facultades inherentes a la titularidad del bien, sin el cual deja de ser jurídicamente reconocible como propiedad (STC 37/1987; STC 111/1983; STC 61/1997). La función social, por tanto, no es un límite absoluto ni una herramienta de transformación del derecho en una obligación pública, sino un criterio de interpretación que ha de ser ejercido dentro de los márgenes constitucionales (Lucas Murillo de la Cueva, 2003).

Desde esta óptica, la Ley de Vivienda de 2023 representa un punto de inflexión regresivo, al imponer al propietario inmobiliario privado un conjunto de obligaciones que, en su conjunto, suponen una limitación estructural del derecho, sin compensación económica ni procedimiento garantista. Entre ellas pueden mencionarse: (1) la limitación del precio inicial del contrato en zonas tensionadas; (2) la congelación de las rentas en caso de renovación; (3) la imposibilidad de aplicar cláusulas de actualización por encima del índice legalmente fijado; (4) la obligación de alquilar en determinadas condiciones en caso de ser considerado “gran tenedor”; (5) la sujeción a inspecciones administrativas, registros y declaraciones; y (6) la imposición de cargas adicionales (como la obligación de informar sobre el uso del inmueble o presentar una oferta de alquiler social antes del desahucio).

Estas medidas, al alterar el libre uso, disfrute y disposición del bien, afectan al contenido esencial del derecho de propiedad en tres de sus elementos fundamentales:

- (a) el *ius usus*, al limitar el uso libre del bien para fines distintos del arrendamiento;
- (b) el *ius fruendi*, al impedir una rentabilidad razonable conforme a los precios de mercado; y
- (c) el *ius abutendi*, al condicionar la posibilidad de recuperar el bien o de dejar de alquilarlo libremente.

Desde la perspectiva del Derecho civil, esta afectación rompe con los principios estructurales del sistema patrimonial privado. La propiedad es, conforme al Código Civil (arts. 348 y ss.), un derecho real pleno, que otorga a su titular facultades exclusivas y excluyentes. El contrato de arrendamiento, en ese marco, debe configurarse como una relación consensual, libremente pactada y con-

mutativa (art. 1543 CC). La imposición de condiciones ex lege a esa relación, sin facultades de modificación ni ruptura por parte del propietario, degrada el contrato en una relación de prestación obligatoria unilateral, incompatible con la lógica del Derecho privado (ALBALADEJO, 2002; Díez-PICAZO, 2011). Como recuerda la doctrina clásica, el contrato de arrendamiento debe respetar la estructura del negocio jurídico conmutativo y la libertad de las partes para pactar las condiciones esenciales del vínculo obligacional (ALBALADEJO, 2002, 457; DE CASTRO, 1965, 123).

Desde el punto de vista jurisprudencial, el Tribunal Constitucional ha sido claro al respecto. En la STC 37/1987, ya citada, se afirmó que “el contenido esencial del derecho de propiedad consiste en la facultad de usar, disfrutar y disponer del bien”, y que, si estas facultades se ven anuladas, el derecho deja de ser reconocible. En la STC 111/1983, sobre expropiaciones urbanísticas sin indemnización adecuada, el Tribunal indicó que la mera finalidad social no justifica la privación sustancial de la propiedad sin compensación. Y en la STC 61/1997, se advirtió que incluso las intervenciones urbanísticas deben respetar la proporcionalidad y el equilibrio entre interés público y sacrificio individual. La Ley 12/2023 incumple claramente este estándar, al imponer restricciones masivas sin análisis individualizado ni mecanismo de compensación.

Esta posición es coherente con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, especialmente en relación con el artículo 1 del Protocolo 1 del CEDH, que protege el uso pacífico de los bienes. En casos como *Sporrong and Lönnroth v. Sweden* (1982)² o *James v. United Kingdom* (1986)³, el TEDH ha establecido que el Estado puede intervenir en la propiedad, pero dicha intervención debe ser proporcionada, legítima y acompañada de garantías efectivas. La jurisprudencia de Estrasburgo insiste en que toda limitación que prive al propietario de la utilidad económica del bien debe considerarse como una expropiación indirecta (*de facto expropriation*), y exige una compensación adecuada. La Ley española no prevé ninguna compensación ni establece un cauce para impugnar la declaración de zona tensionada con efectos suspensivos, lo cual puede generar un conflicto constitucional y supranacional.

A nivel doctrinal, múltiples autores han advertido que la nueva normativa traslada al propietario privado funciones propias de los poderes públicos, como garantizar el acceso a la vivienda, sin dotarle de los instrumentos necesarios ni reconocerle compensaciones o exenciones. Como apunta MUÑOZ MACHADO (2020), se trata de una política de “redistribución por vía reglamentaria”, que desplaza la carga de la política social sobre un grupo concreto de ciudadanos (los propietarios arrendadores), generando una desigualdad estructural y una infracción del principio de capacidad económica (art. 31 CE). Esta crítica ha sido com-

partida por LÓPEZ-RODRÍGUEZ (2023), quien considera que la ley impone al propietario una carga pública sin base constitucional ni equidad redistributiva.

La vulneración del derecho de propiedad en el marco de la Ley 12/2023 no se limita a una cuestión teórica, sino que tiene efectos prácticos y sistémicos:

1. Disuade la inversión inmobiliaria al erosionar la expectativa legítima de retorno.
2. Incentiva la informalidad y la salida del mercado legal de alquiler.
3. Debilita la confianza en el ordenamiento jurídico.
4. Agrava la escasez de oferta y refuerza las dinámicas de exclusión.
5. Genera una litigiosidad creciente ante la falta de claridad normativa y el conflicto entre competencias estatales y autonómicas.

El diseño y aplicación de la Ley de Vivienda de 2023 suponen, en su conjunto, una afectación grave del derecho de propiedad, tanto en términos formales como materiales. La conversión del arrendamiento en un instrumento de política pública —sin mecanismos correctores ni garantías para el titular— representa una transformación del modelo jurídico español, que merece ser cuestionada desde una perspectiva constitucional y europea. Como ha señalado la doctrina del TEDH, “el respeto por la propiedad es uno de los pilares de una sociedad democrática” (*Marckx v. Belgium*, 1979). La intervención pública en el mercado del alquiler debe guiarse por los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, sin olvidar que los propietarios privados no son sujetos pasivos de la política social, sino titulares de derechos fundamentales cuya protección exige límites a la acción del legislador.

III.4. EXPANSIÓN DEL MERCADO NEGRO

Uno de los efectos más perniciosos —aunque menos visibilizados públicamente— de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, es la expansión del mercado negro de arrendamientos, esto es, el crecimiento de formas informales, no registradas o directamente ilegales de acceso a la vivienda. Este fenómeno, lejos de ser una consecuencia inesperada, es una reacción previsible y recurrente en sistemas jurídicos que introducen mecanismos de control rígido sobre precios, condiciones contractuales y facultades del propietario, como se ha evidenciado en múltiples experiencias comparadas (ARNOTT, 1995, 104; SIMS, 2007, 130; LIND, 2020, 300).

Desde una perspectiva técnico-jurídica, el mercado negro se define como un ámbito de contratación opaca, fuera del marco legal, en el que las partes —generalmente por necesidad o conveniencia— eluden las normas imperativas vigentes. En materia de vivienda, ello puede adoptar diversas formas: contratos

verbales sin registro ni documentación, fijación de rentas superiores al máximo legal mediante pagos en “B” o en metálico, simulación de contratos de temporada, cesiones de uso encubiertas, exigencia de garantías desproporcionadas no declaradas.

La Ley de Vivienda de 2023, al establecer un régimen restrictivo de precios en zonas tensionadas (arts. 18 a 20), con un sistema de índices de referencia, límites máximos y actualización restringida, genera una divergencia estructural entre el precio legal y el precio real de mercado. En las zonas donde la demanda supera ampliamente la oferta —como Madrid, Barcelona, Valencia, Palma o Málaga— los precios máximos permitidos no se corresponden con el valor económico de los inmuebles. Este desfase crea un incentivo directo para que propietarios e inquilinos acuerden condiciones fuera del marco legal, especialmente cuando ambas partes consideran que el contrato oficial no refleja adecuadamente la realidad económica (FEDEA, 2023, 6; IDEALISTA, 2024, 3).

Este fenómeno no solo distorsiona la función jurídica del contrato de arrendamiento como mecanismo transparente y equitativo de intercambio patrimonial, sino que afecta gravemente a la seguridad jurídica de ambas partes, especialmente del inquilino, que se ve expuesto a condiciones irregulares sin capacidad de defensa. Como ha señalado ELLICKSON (2005, p180), cuando el sistema legal impone condiciones irrealistas, el resultado no es el cumplimiento, sino el desplazamiento hacia la informalidad, donde las garantías y derechos se diluyen.

La expansión del mercado negro del alquiler ha sido ampliamente documentada en países con sistemas similares. En Suecia, donde el alquiler está sometido a control centralizado de precios, se ha constatado el pago de sobornos por contratos de vivienda pública o regulada, conocidos como *svartkontrakt*, que constituyen un fenómeno ilegal pero generalizado (LIND, 2017, 96). En Berlín, tras la entrada en vigor del *Mietendeckel*, muchos propietarios optaron por alquilar a conocidos sin contrato o mediante fórmulas atípicas para escapar de la normativa (MENSE, MICHELSEN y KHOLODILIN, 2021, 91). En Nueva York o San Francisco, los controles de precios han incentivado la rotación forzada de inquilinos, el subarriendo no autorizado y la formalización de contratos híbridos con cláusulas abusivas (DIAMOND, MCQUADE y QIAN, 2019, 3369; GYOURKO y LINNEMAN, 1989, 70).

En el caso español, los primeros indicios del crecimiento de la informalidad han sido advertidos por portales inmobiliarios y asociaciones profesionales. Según IDEALISTA (2024, 4), ha aumentado significativamente el número de anuncios que se presentan como “contratos temporales” sin indicar duración ni uso concreto, o como “alquileres con condiciones a convenir fuera de contrato”. Asimismo, notarios y registradores han advertido de un descenso de

inscripciones de contratos en el registro de fianzas, especialmente en Cataluña y Comunidad Valenciana, regiones donde ya se han implementado zonas tensionadas (CGN, 2024, 5). Estos indicios apuntan a una retirada de contratos del marco normativo, lo cual priva al sistema de información, control y protección judicial.

Desde una óptica constitucional, este proceso supone una involución del principio de legalidad en las relaciones contractuales. La Ley, al perseguir objetivos de justicia social mediante imposiciones rígidas y desproporcionadas, produce el efecto contrario: el debilitamiento del Estado de Derecho, el deterioro de los mecanismos de control y la pérdida de legitimidad de la norma. El ordenamiento no puede aspirar a la eficacia si sus normas son sistemáticamente eludidas en favor de fórmulas paralelas. Como ha señalado GARCÍA DE ENTERRÍA (2005, 298), “la norma que ignora la realidad está condenada a la ineficacia o, peor aún, a la subversión de sus propios fines”.

Desde el punto de vista del Derecho civil, el crecimiento del mercado informal de alquiler desnaturaliza la función conmutativa del arrendamiento urbano y reintroduce formas premodernas de acceso a la vivienda basadas en la desigualdad negocial, la opacidad y la dependencia personal. El arrendatario queda desprotegido frente al desalojo, la falta de conservación del inmueble, las subidas irregulares o la no devolución de la fianza. Además, pierde acceso a ayudas públicas, empadronamiento, beneficios fiscales o deducciones, lo que refuerza su vulnerabilidad. Lejos de ser una forma de justicia social, la informalidad institucionaliza la precariedad.

Por último, cabe señalar que el auge del mercado negro tiene efectos sistémicos muy negativos: reduce la recaudación fiscal por rendimientos del capital inmobiliario, distorsiona las estadísticas sobre precios, demanda y ocupación, debilita las políticas públicas basadas en datos (subvenciones, ayudas al alquiler, urbanismo), genera una segmentación del mercado entre “usuarios legales” y “usuarios informales”, e incentiva la discriminación indirecta contra determinados perfiles (inmigrantes, jóvenes, desempleados) que no pueden pagar sobornos ni acceder a intermediarios.

Así, la expansión del mercado negro no es un daño colateral, sino una consecuencia lógica de un modelo regulativo desconectado del principio de realidad económica. Cuando el legislador ignora los equilibrios del mercado, restringe la libertad contractual y convierte el arrendamiento en una obligación pública sin incentivos, lo que surge no es la equidad, sino la simulación. Para evitar esta deriva, es necesario replantear el enfoque normativo, fortaleciendo la oferta, mejorando los incentivos a la formalización y restaurando la confianza en el Derecho como marco de protección para ambas partes.

IV. ALTERNATIVAS A LA REGULACIÓN ESTATAL DEL MERCADO INMOBILIARIO

Frente al enfoque intervencionista adoptado por la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, es posible y necesario plantear un conjunto de alternativas que, sin vulnerar el marco constitucional ni los principios del Derecho privado, permitan mejorar el acceso a la vivienda mediante incentivos, certidumbre jurídica y desarrollo de oferta. Estas estrategias deben partir del reconocimiento de que el mercado del alquiler es un espacio de transacciones privadas sometido a las reglas del Código Civil y de la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU), en el que la función del legislador debe ser la de equilibrar intereses sin sustituir la voluntad de las partes.

El debate sobre el acceso a la vivienda no puede desligarse de la necesidad de garantizar la seguridad jurídica, la estabilidad institucional y el respeto a los derechos patrimoniales de los ciudadanos. Las medidas adoptadas en el marco de la Ley 12/2023 han revelado graves carencias de enfoque, al centrar la acción legislativa en la contención de precios mediante instrumentos de rigidez normativa, sin abordar los factores estructurales que explican el encarecimiento y la escasez de vivienda. La experiencia comparada ha demostrado que los sistemas que recurren a controles de precios, topes generalizados o rigideces contractuales acaban provocando distorsiones en la oferta, informalidad creciente y exclusión de los colectivos que pretenden proteger (GARCÍA MÍNGUEZ, 2015, 112; LÓPEZ-RODRÍGUEZ, 2023, 29). Desde la perspectiva del Derecho civil, diversos autores han subrayado que el marco regulativo no puede sustituir la lógica conmutativa propia del arrendamiento, ni prescindir del principio de autonomía de la voluntad como eje vertebrador del contrato (VALLET DE GOYTISOLO, 1985, 211; DE CASTRO, 1965, 123; Díez-PICAZO, 2011, 337). En esta línea, también se ha advertido que las intervenciones legislativas que distorsionan el contenido esencial de la propiedad privada y alteran su equilibrio económico sin compensación resultan contrarias a la estructura del Derecho patrimonial (LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, 2003, 153; GORDILLO CAÑAS, 2006, 52.).

Por el contrario, una regulación moderna y eficaz del mercado inmobiliario debe partir de un principio de subsidiariedad del legislador, centrado en habilitar mecanismos que fomenten la participación de los operadores privados, la inversión en vivienda de alquiler y la oferta suficiente en condiciones sostenibles. Esto implica sustituir el modelo actual de imposiciones normativas por una estrategia de colaboración público-privada que combine estímulos fiscales, garantías jurídicas, seguridad procesal, eficiencia urbanística y racionalidad fiscal (MARTÍNEZ-LÓPEZ, 2021, 57).

Desde una perspectiva técnico-jurídica, el ordenamiento ya cuenta con instrumentos suficientes para orientar la función social de la propiedad (art. 33.2 CE) y garantizar el derecho a una vivienda digna (art. 47 CE), sin necesidad de imponer limitaciones estructurales a la autonomía de la voluntad. Como ha defendido la doctrina, el Derecho público debe intervenir mediante políticas activas de suelo, urbanismo, rehabilitación y vivienda protegida, mientras que el Derecho privado debe preservar la libertad contractual, la seguridad jurídica y la iniciativa económica privada (LÓPEZ-RODRÍGUEZ, 2023, 29). Esta visión coincide con la perspectiva crítica de QUESADA PÁEZ (2024, 85), quien señala que una regulación centrada exclusivamente en la función social termina por vaciar de contenido la propiedad privada si no se acompaña de políticas de activación de oferta.

En consecuencia, las alternativas a la regulación estatal restrictiva deben girar en torno a cuatro ejes fundamentales que, de manera articulada, refuercen el sistema desde su base: incentivos fiscales a los propietarios, fortalecimiento de la seguridad jurídica, fomento de la construcción de nueva vivienda, y reforma integral de la fiscalidad de la vivienda. Cada uno de estos pilares requiere de un tratamiento técnico específico, pero todos responden a una lógica común: restaurar la funcionalidad del mercado desde el Derecho, sin sustituirlo por modelos de dirigismo estatal que han demostrado su ineficacia.

Asimismo, resulta pertinente recordar que la vivienda cumple no solo una función económica y jurídica, sino también una dimensión integradora clave. Como ha expuesto QUESADA PÁEZ (2024, 85), la vivienda constituye un instrumento esencial de integración social, especialmente para colectivos en situación de vulnerabilidad estructural, por lo que su tratamiento normativo no puede reducirse a una lógica de intervención correctiva, sino que debe ser parte de una estrategia integral de cohesión. Hacia una política de vivienda socialmente justa, económicamente eficiente y jurídicamente coherente no pasa por reforzar los mecanismos de intervención pública directa, sino por activar los resortes de la inversión, la cooperación institucional y el respeto al marco constitucional. La vivienda no es solo un bien de consumo o un derecho social: también es una manifestación concreta del derecho de propiedad, y como tal, exige de los poderes públicos un tratamiento equilibrado, respetuoso y conforme al Estado de Derecho.

IV.1. INCENTIVOS FISCALES A PROPIETARIOS

Una de las vías más eficaces para aumentar la oferta formal de vivienda en alquiler y equilibrar el mercado sin recurrir a controles de precios es la activación

de incentivos fiscales dirigidos a los propietarios. El sistema tributario permite articular mecanismos de estímulo que recompensen comportamientos alineados con el interés general, como la estabilidad de los contratos, el alquiler a colectivos vulnerables, o la adecuación de los inmuebles a estándares de eficiencia energética y habitabilidad.

En el caso español, ya existe una experiencia previa en esta línea. Durante varios ejercicios fiscales, la Ley del IRPF contempló reducciones de hasta el 60% sobre el rendimiento neto del capital inmobiliario para los arrendamientos destinados a vivienda habitual, con deducciones adicionales si el arrendatario era menor de 35 años. Esta medida tuvo efectos positivos en la incorporación de viviendas al mercado formal, contribuyendo a mejorar la oferta disponible y reducir la opacidad de muchas operaciones (GARCÍA MÍNGUEZ, 2015, 114). No obstante, su eliminación progresiva y la falta de una política fiscal continuada han mermado su eficacia como instrumento estructural. Esta omisión pone de relieve un enfoque erróneo por parte del Gobierno, que ha preferido centrar su acción en fórmulas de presión normativa y fiscal, antes que en la creación de estímulos positivos a la participación en el mercado. En lugar de incentivar la puesta en alquiler de viviendas mediante una fiscalidad favorable, algunas de las recientes reformas han incrementado la carga tributaria sobre los propietarios, especialmente a través de recortes en las reducciones aplicables en el IRPF o del endurecimiento del tratamiento fiscal para los denominados “grandes tenedores”, sin tener en cuenta la heterogeneidad del parque inmobiliario ni la estructura del pequeño arrendador, que es predominante en España. y la falta de una política fiscal continuada han mermado su eficacia como instrumento estructural.

A partir de esta base, pueden diseñarse programas fiscales más sofisticados que combinen: (a) bonificaciones progresivas en función de la duración del contrato; (b) deducciones condicionadas a la inscripción en registros públicos y al cumplimiento de ciertos criterios sociales (rentas máximas, accesibilidad, eficiencia energética); y (c) exenciones parciales en el IBI para inmuebles arrendados de forma continuada. Además, se podrían introducir mecanismos de bonificación fiscal por la rehabilitación de viviendas destinadas a arrendamiento, alineando la política de vivienda con los objetivos de sostenibilidad ambiental y eficiencia energética exigidos por los fondos europeos (NextGenerationEU).

Asimismo, desde una óptica autonómica y local, los ayuntamientos y comunidades autónomas pueden utilizar instrumentos fiscales propios para fomentar el alquiler asequible, por ejemplo, mediante bonificaciones en las tasas de licencias urbanísticas, reducciones en el impuesto de transmisiones patrimoniales para la compra de inmuebles destinados a alquiler protegido, o incentivos a la conversión de locales en viviendas. Este enfoque de fiscalidad descentralizada permite adaptar las medidas a las condiciones específicas de cada territorio, res-

petando el principio de autonomía financiera y reforzando la corresponsabilidad institucional.

Desde el punto de vista del Derecho tributario, estos incentivos se justifican por la función extrafiscal del sistema impositivo, orientada a la promoción de conductas económicamente deseables (LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, 2003, 274). Esta función instrumental del tributo se encuentra reconocida en la doctrina constitucional y ha sido utilizada en otros ámbitos como la eficiencia energética, el empleo o la innovación tecnológica. Aplicada a la política de vivienda, permite alinear el comportamiento de los agentes privados con objetivos públicos sin recurrir a la imposición coercitiva o a la alteración sustancial del derecho de propiedad.

Frente al modelo punitivo de la Ley 12/2023, que introduce cargas fiscales adicionales para los denominados “grandes tenedores” sin distinguir entre tipologías de patrimonio ni evaluar el impacto económico real de dichas medidas, el modelo proactivo basado en incentivos fiscales ofrece una respuesta más respetuosa con el marco constitucional. En lugar de penalizar al propietario, se trata de atraer al mayor número de operadores al mercado formal mediante una política fiscal clara, estable y predecible, que permita planificar inversiones a medio y largo plazo y refuerce la seguridad jurídica.

Los incentivos fiscales bien diseñados permiten conciliar los intereses privados con los objetivos públicos sin alterar el equilibrio contractual ni vulnerar el derecho de propiedad. Esta vía, basada en la cooperación y la motivación racional, resulta más eficaz y respetuosa que las fórmulas coercitivas impuestas por la regulación actual. Su éxito dependerá de su integración en una estrategia general de fomento de la oferta y de su coordinación entre niveles de gobierno, garantizando una política fiscal coherente, transparente y orientada al interés general.

IV.2. SEGURIDAD JURÍDICA PARA LOS PROPIETARIOS

Uno de los factores que más inciden en la escasa disposición de particulares a poner sus viviendas en alquiler es la falta de seguridad jurídica. La percepción de indefensión ante supuestos de impago, ocupación ilegal o dilación judicial en los procesos de recuperación del inmueble genera un clima de desconfianza que retrae la oferta y expulsa del mercado a pequeños arrendadores. En un contexto en el que más del 85 % de los arrendadores en España son personas físicas con una o dos viviendas (FEDEA, 2023, p. 14), cualquier política que ignore esta realidad está condenada al fracaso. Esta deriva ha sido calificada como una transmutación del arrendamiento urbano hacia una figura aleatoria y fuertemente intervenida, en la que se diluye el carácter negocial tradicional (GOÑI, 2024, 167).

En los últimos años, se ha intensificado un discurso político que sitúa al arrendador en una posición de poder que no siempre se corresponde con la realidad social y económica. Este enfoque ha derivado en una legislación cada vez más desequilibrada, que debilita las garantías del propietario y refuerza sin límites la posición del inquilino, incluso en supuestos de incumplimiento. Medidas como la suspensión de los desahucios, la prolongación de contratos sin acuerdo del propietario o la intervención administrativa en las condiciones del arrendamiento afectan directamente a la expectativa legítima de retorno de la inversión y a la función económica del derecho de propiedad (STC 32/2019, FJ 7). Según ha destacado parte de la doctrina, la Ley 12/2023 institucionaliza un modelo de arrendamiento subordinado al interés público, erosionando los fundamentos conmutativos del contrato y generando un régimen asimétrico que penaliza la posición del arrendador (TORRES, 2023, 17; MAGAÑA, 2023, 3).

Para revertir esta situación, es imprescindible un cambio normativo orientado a restaurar el equilibrio contractual y a proteger la seguridad jurídica del arrendador. Uno de los supuestos más graves que compromete la seguridad jurídica es la *okupación* ilegal de inmuebles, fenómeno que ha experimentado un alarmante crecimiento en los últimos años. En este escenario, el propietario se encuentra con enormes obstáculos para recuperar su bien, enfrentándose a procedimientos lentos, falta de medidas cautelares efectivas y, en muchos casos, a una narrativa institucional que lo coloca en posición de desventaja frente a los ocupantes. Esta situación no solo vulnera el contenido esencial del derecho de propiedad (*ius possidendi*), sino que transmite un mensaje disuasorio para quienes valoran la legalidad y la formalización contractual como vía de acceso a la vivienda. Como ha advertido GÁLVEZ (2024, 94), los mecanismos procesales introducidos por la Ley 12/2023 en materia de lanzamientos pueden suponer una grave merma del derecho de defensa del arrendador, al imponerle cargas adicionales sin previsión de resarcimiento. Además, en muchos casos el propietario debe hacer frente a los gastos de suministros, comunidad y mantenimiento del inmueble durante el tiempo que dura la ocupación, sin posibilidad efectiva de reclamar su reintegro inmediato. Algunas resoluciones judiciales han comenzado a cuestionar esta práctica, recordando que no puede imponerse al propietario la obligación de asumir gastos sin respaldo normativo expreso. Asimismo, el Tribunal Supremo ha reiterado que los gastos vinculados a la titularidad del inmueble, como el IBI o las cuotas de comunidad, solo son exigibles al titular cuando así lo determine expresamente la norma o la resolución judicial que regula el uso (STS 564/2020, de 27 de octubre).

En primer lugar, deben reformarse los procedimientos de desahucio para hacerlos más ágiles, especialmente en los casos de ocupación ilegal o de impago reiterado. Ello implica tanto una simplificación procesal como la dotación de

medios a los órganos judiciales. La previsibilidad de plazos y el cumplimiento efectivo de las resoluciones judiciales son elementos esenciales para la confianza en el sistema.

Asimismo, debería establecerse un marco legal más claro y estable que impida los cambios retroactivos o repentinos que afecten a contratos en curso. La incertidumbre normativa actúa como un potente desincentivo para la entrada de inmuebles en el mercado de alquiler. Es igualmente relevante dotar a los arrendadores de mecanismos de cobertura del riesgo, tales como seguros públicos de impago o fondos de garantía, que existen en países como Francia o Alemania, gestionados con colaboración público-privada.

El contrato de arrendamiento debe seguir siendo un acuerdo conmutativo y bilateral, basado en la buena fe y el cumplimiento recíproco de obligaciones. La configuración actual tiende a desdibujar esta lógica, transformando al arrendador en un garante de políticas públicas sin compensación ni margen de actuación. Esto genera un escenario jurídicamente inestable y económicamente inviable, contrario a los principios básicos del Derecho patrimonial. Este desplazamiento del equilibrio contractual afecta al principio de seguridad jurídica que, en el ámbito civil, se vincula a la previsibilidad, reciprocidad y estabilidad del contenido patrimonial del contrato (GORDILLO CAÑAS, 2006, 52; Díez-PICAZO, 2011, 337).

Garantizar la seguridad jurídica de los propietarios no solo es una exigencia constitucional derivada del derecho de propiedad (art. 33 CE), sino una condición indispensable para el buen funcionamiento del mercado de alquiler. Sin ella, cualquier política de fomento del acceso a la vivienda está condenada al fracaso, pues parte de una premisa irreal: que es posible imponer obligaciones a un colectivo privado sin ofrecer garantías equivalentes. Solo un entorno estable, predecible y justo puede generar la confianza necesaria para ampliar la oferta de vivienda en alquiler en España.

IV.3. FOMENTO DE LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA

Una política de vivienda verdaderamente eficaz debe situar el incremento de la oferta residencial en el centro de su estrategia. La causa estructural del encarecimiento del alquiler no es otra que el desajuste entre una demanda creciente y una oferta insuficiente, especialmente en zonas urbanas dinámicas donde la población joven y trabajadora no encuentra vivienda disponible a precios asumibles. La intervención en precios, sin medidas simultáneas de aumento de la oferta, solo produce efectos a corto plazo y genera distorsiones económicas y sociales a medio y largo plazo (Banco de España, 2022, 87). Desde el punto

de vista económico, aumentar la oferta total de vivienda tiene un efecto directo sobre la contención de precios y la mejora de la accesibilidad, sin necesidad de intervenir en la libertad contractual. Como ha sostenido NASARRE (2014, 63), una política pública de vivienda solo es sostenible si está apoyada en una oferta suficiente, jurídicamente segura y financieramente viable, basada en la colaboración institucional y el respeto a las condiciones de inversión.

El fomento de la construcción de nueva vivienda requiere una revisión profunda de la normativa urbanística, que en muchas ocasiones opera como un obstáculo a la agilidad del desarrollo inmobiliario. En España, los plazos para la aprobación de planes generales, modificaciones puntuales, licencias de obra y otros procedimientos administrativos superan con frecuencia los cinco años, lo que desincentiva la inversión y eleva artificialmente los costes de producción. Una reforma en profundidad del sistema de planeamiento, basada en criterios de eficiencia, agilidad y simplificación, es imprescindible para desbloquear suelo urbanizable y movilizar inversión privada (GONZÁLEZ-VARAS, 2023, 230; MUÑOZ MACHADO, 2020, 514).

Junto a la agilización normativa, es clave desarrollar fórmulas de colaboración público-privada en la promoción de vivienda asequible. Ello implica desde la cesión temporal de suelo público para iniciativas de alquiler a precios moderados, hasta la participación de promotores privados en programas públicos de vivienda con incentivos fiscales, subvenciones a la construcción o garantía de rentabilidad mínima. Modelos como el de Viena, Helsinki o Ámsterdam han demostrado que este tipo de estrategias permiten ampliar el parque público y semipúblico sin recurrir a la construcción exclusivamente estatal (LIND, 2020, 304; WHITEHEAD, 2016, 118).

Otro instrumento complementario es la activación de los patrimonios públicos de suelo a través de consorcios mixtos, permutas urbanísticas o fórmulas de derecho de superficie. El aprovechamiento eficiente del suelo disponible en manos de las administraciones puede convertirse en una palanca clave para generar vivienda asequible sin recurrir a endeudamiento público directo (TRILLA, 2021, 41).

La rehabilitación y regeneración del parque ya construido es también un componente esencial. Muchas viviendas permanecen vacías o subutilizadas por estar en mal estado, sin condiciones de habitabilidad, o por no cumplir los estándares de eficiencia energética. Programas de ayuda directa a la rehabilitación, bonificaciones fiscales por mejora del rendimiento energético o líneas de financiación preferente pueden contribuir a poner en el mercado una parte significativa de ese stock infrautilizado (GARCÍA MÍNGUEZ, 2015, 116; MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, 2022).

Desde el punto de vista económico, aumentar la oferta total de vivienda tiene un efecto directo sobre la contención de precios y la mejora de la accesibilidad, sin necesidad de intervenir en la libertad contractual. Esta estrategia evita los efectos regresivos de las medidas coercitivas, preserva la seguridad jurídica y promueve un mercado más dinámico, competitivo y equitativo. El derecho a la vivienda, para ser real y efectivo, exige no tanto limitar el mercado como ampliarlo, mediante políticas estructurales que activen la inversión, movilicen recursos y mejoren las condiciones de acceso desde la oferta (QUESADA PÁEZ, 2024, 89).

La promoción de nueva vivienda debe dejar de entenderse como una función exclusiva del Estado y pasar a concebirse como una tarea compartida entre administraciones, sociedad civil y agentes privados. Solo a través de un marco jurídico y urbanístico propicio, junto con incentivos adecuados y estabilidad regulatoria, podrá alcanzarse un parque de vivienda amplio, diverso y asequible que responda a las necesidades reales de la población.

IV.4. REFORMA DE LA FISCALIDAD DE LA VIVIENDA

El régimen fiscal aplicable a la vivienda constituye una dimensión esencial de la política habitacional, tanto por su capacidad de modular comportamientos como por su incidencia directa en la rentabilidad y viabilidad del alquiler. En el caso español, el sistema tributario presenta una configuración fragmentada, poco incentivadora y escasamente coordinada entre niveles de gobierno. Lejos de fomentar la incorporación de inmuebles al mercado de alquiler, la carga fiscal actual desincentiva en muchos casos la inversión, la rehabilitación y la formalización de contratos, dificultando con ello el acceso efectivo a la vivienda en condiciones sostenibles.

En el ámbito estatal, la tributación de los rendimientos del capital inmobiliario en el IRPF ha sufrido una evolución normativa errática, marcada por la eliminación de incentivos y la restricción de beneficios fiscales a un número cada vez más reducido de supuestos. La supresión de la deducción por alquiler para arrendatarios, así como la reducción de la bonificación general del 60 % para arrendadores (limitada ahora a determinados contratos de vivienda habitual inscritos), ha eliminado uno de los pocos estímulos efectivos a la incorporación de viviendas al mercado formal (GARCÍA MÍNGUEZ, 2015, 120). Esta pérdida de atractivos fiscales incide de forma especialmente negativa en los pequeños propietarios, que constituyen la base del sistema de arrendamientos en España y que, a menudo, carecen de respaldo profesional o patrimonial suficiente para asumir el incremento de costes fiscales sin consecuencias en la oferta.

También resultan problemáticos otros tributos como el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), cuya aplicación es homogénea en muchos municipios, sin tener en cuenta el uso real del inmueble ni su destino social. A pesar de que la Ley de Haciendas Locales permite la aplicación de recargos o bonificaciones en función de la ocupación o del carácter asequible del arrendamiento (art. 72.4 TRLRHL), la implementación de estas herramientas es dispar y carece de una orientación estratégica coherente. Ello genera un tratamiento fiscal regresivo, que no distingue entre viviendas vacías, en alquiler o destinadas a uso turístico, y que penaliza, por tanto, de forma indiferenciada el esfuerzo inversor de los arrendadores. En términos similares, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales (ITP) y el de Actos Jurídicos Documentados (AJD) imponen una carga significativa a la adquisición de inmuebles para su posterior arrendamiento, incluso en aquellos casos en que se destinan a alquiler asequible o a largo plazo (MARTÍNEZ-LÓPEZ, 2021, 59).

La falta de incentivos fiscales adecuados se extiende también al ámbito de la rehabilitación y mejora del parque residencial. A pesar de los compromisos asumidos en el marco de los fondos europeos *NextGenerationEU*, no se ha consolidado un sistema estable de bonificaciones o deducciones que premie la mejora de la eficiencia energética, la accesibilidad o la adaptación de los inmuebles a estándares de habitabilidad exigibles. Esta omisión debilita el papel del sistema fiscal como herramienta de política pública, al no alinear los objetivos sociales y medioambientales con los estímulos que podrían inducir su cumplimiento por parte de los operadores privados (LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, 2003, 274).

Una política fiscal eficaz en materia de vivienda requiere no solo una reducción de cargas, sino una reconfiguración completa del sistema impositivo con criterios de racionalidad económica, neutralidad técnica y orientación al interés general. En el plano estatal, ello implica revisar el tratamiento de los rendimientos del capital inmobiliario en el IRPF, restaurando deducciones generalizadas vinculadas a la duración del contrato, al destino habitual del inmueble y a su inscripción en registros oficiales. Asimismo, debería contemplarse la introducción de exenciones o tipos reducidos en el ITP y AJD para adquisiciones destinadas a alquiler permanente, especialmente si el adquirente asume compromisos de mantenimiento o de limitación de rentas durante un período mínimo.

Desde el punto de vista local, los ayuntamientos disponen de herramientas útiles para reforzar el componente extrafiscal de los tributos sobre la vivienda. Entre ellas cabe destacar la posibilidad de bonificar el IBI a inmuebles en alquiler asequible, de aplicar recargos disuasorios a viviendas desocupadas, o de reducir las tasas urbanísticas para proyectos de rehabilitación destinados a arrendamiento. Estas medidas, articuladas de forma coordinada con las comunidades

autónomas, pueden tener un efecto significativo sobre la movilización del parque infrautilizado, la formalización de contratos y la profesionalización de la gestión del alquiler.

La doctrina ha subrayado que el sistema fiscal no debe concebirse únicamente como una fuente de ingresos, sino también como un instrumento de ordenación y promoción de comportamientos deseables desde el punto de vista económico y social (GARCÍA MÍNGUEZ, 2015, 101; LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, 2003, 274). En este sentido, la fiscalidad constituye un espacio privilegiado para articular incentivos que respeten la autonomía privada, eviten distorsiones contractuales y refuercen la cooperación público-privada. Lejos de los modelos punitivos basados en la imposición de cargas adicionales o en la estigmatización del arrendador, una estrategia fiscal moderna y eficiente debe premiar el cumplimiento voluntario, la permanencia en el mercado formal y la mejora de la calidad del parque disponible.

V. CONCLUSIONES

I. La intervención directa del legislador en el mercado del alquiler mediante la Ley 12/2023 ha supuesto un punto de inflexión en la política de vivienda en España. Esta norma, nacida con la voluntad de corregir los desequilibrios del mercado y garantizar un acceso más justo a la vivienda, ha optado por una vía regulatoria que se aparta de los principios estructurales del Derecho privado y de las experiencias exitosas en el entorno europeo comparado. En lugar de fomentar un entorno de inversión y seguridad jurídica, se ha priorizado el control de precios, la limitación de la autonomía contractual y la imposición de cargas adicionales a los propietarios. Estas medidas, si bien inspiradas en un loable fin social, han resultado ser ineficaces en términos económicos y jurídicamente discutibles desde la óptica constitucional.

II. Como ha demostrado tanto la literatura doctrinal como la evidencia empírica, las políticas de control de rentas han fracasado históricamente en su intento de garantizar el acceso a la vivienda. Países como Alemania, Estados Unidos o Suecia ofrecen ejemplos elocuentes de cómo este tipo de intervenciones tienden a retraer la oferta de alquiler, desincentivar la inversión en mantenimiento, deteriorar la calidad del parque inmobiliario y fomentar la emergencia de mercados paralelos e informales. Lejos de proteger a los sectores vulnerables, estas medidas terminan por excluir precisamente a quienes no tienen acceso a los circuitos privilegiados o regulados. La segmentación del mercado, la incertidumbre jurídica y la inseguridad económica para los arrendadores constituyen los efectos

más perniciosos de un modelo que ha ignorado las advertencias de la experiencia histórica y de la doctrina más solvente.

III. En el plano constitucional, la Ley de Vivienda de 2023 plantea tensiones relevantes con derechos fundamentales consagrados en la Carta Magna. El derecho de propiedad (art. 33 CE) y la libertad de empresa (art. 38 CE) no pueden ser vaciados de contenido mediante una normativa que convierte la propiedad en un instrumento funcional sin justa compensación ni proporcionalidad. Las limitaciones impuestas a la renta, la imposibilidad de pactar libremente condiciones contractuales, y la imposición de obligaciones fiscales no diferenciadas, afectan al contenido esencial del derecho de propiedad. Como ha recordado el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia consolidada, toda intervención limitativa debe superar un juicio de proporcionalidad en sentido estricto, algo que difícilmente puede sostenerse en el actual marco legal.

IV. Por otra parte, el desequilibrio en la protección jurídica de arrendadores e inquilinos ha generado un entorno de creciente desconfianza. El incremento de ocupaciones ilegales, unido a una respuesta normativa y judicial insuficiente, ha contribuido a retraer aún más la oferta de vivienda. El propietario no solo ve limitada su facultad de disposición, sino que además se encuentra indefenso frente al impago o la ocupación, debiendo hacer frente a costes y procedimientos prolongados sin garantía efectiva de restitución. Esta situación es contraria a los principios de seguridad jurídica y tutela judicial efectiva, y afecta negativamente al funcionamiento del mercado.

V. Frente a este panorama, resulta imprescindible un cambio de paradigma en la política legislativa sobre vivienda. La solución no pasa por intervenir precios ni desdibujar los derechos patrimoniales, sino por crear un marco normativo que fomente activamente la oferta. Los cuatro ejes desarrollados en este trabajo (incentivos fiscales, seguridad jurídica, construcción de vivienda y reforma fiscal) constituyen pilares esenciales para reconstruir un mercado del alquiler funcional, dinámico y justo. La experiencia comparada demuestra que cuando los poderes públicos apuestan por la colaboración institucional, la previsibilidad normativa y el estímulo racional de la inversión privada, los resultados son más eficaces y sostenibles.

VI. Además, es indispensable armonizar las políticas públicas con los principios constitucionales que rigen tanto la política económica como la protección social. El derecho a una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE) no puede entenderse como un mandato de intervención ilimitada, sino como un principio que exige desarrollo legislativo conforme al Estado de Derecho. La función social de la propiedad no habilita por sí sola para restringir el contenido esencial del derecho sin garantías ni compensaciones. Solo desde un enfoque jurídico equilibrado, respetuoso con el Derecho privado y coherente con las exigencias de se-

guridad y libertad, puede avanzarse hacia una solución estructural del problema de la vivienda en España.

VI. En consecuencia, la crítica jurídica a la Ley 12/2023 no es una negación del problema de acceso a la vivienda, sino una llamada de atención sobre la necesidad de soluciones realistas, eficaces y constitucionalmente adecuadas. La verdadera transformación social no se logra mediante imposiciones normativas inflexibles, sino a través de políticas basadas en la cooperación, el respeto al derecho y el estímulo a la corresponsabilidad. Solo así podrá alcanzarse el equilibrio entre la protección de los más vulnerables y el respeto a los principios que sustentan nuestro ordenamiento jurídico. Frente a este modelo, resulta más eficaz un enfoque estructural y de cooperación institucional, basado en incentivos fiscales, fortalecimiento de la seguridad jurídica, fomento de la construcción y reforma de la fiscalidad de la vivienda. Estas medidas permiten aumentar la oferta sin vulnerar los principios del Derecho privado ni las garantías constitucionales, y contribuyen a configurar un marco jurídico estable y eficiente para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBALADEJO, M. (2002). *Derecho civil II: Derechos reales* (17.^a ed.). Barcelona: Bosch.
- APCEspaña. (2023). *Impacto de la Ley de Vivienda en la promoción residencial*. Madrid: Asociación de Promotores Constructores de España.
- ARNOTT, R. (1995). Time for revisionism on rent control? *Journal of Economic Perspectives*, 9(1), 99–120. <https://doi.org/10.1257/jep.9.1.99>
- ASPRIMA. (2023). *Efectos económicos de la Ley de Vivienda sobre el mercado del alquiler*. Madrid: Asociación de Promotores Inmobiliarios de Madrid.
- BANCO DE ESPAÑA. (2022). *Informe Anual 2021*. Madrid: Banco de España.
- BANCO DE ESPAÑA. (2023). *Informe anual 2022*. Madrid: Banco de España.
- BEEN, V., ELLEN, I. G., & O'REGAN, K. (2019). Supply skepticism: Housing supply and affordability. *Housing Policy Debate*, 29(1), 25–40. <https://doi.org/10.1080/10511482.2018.1476899>
- BOVERKET. (2018). *The Swedish Housing Market and Housing Policy*. Karlskrona: Swedish National Board of Housing, Building and Planning.
- CANO MURCIA, R. (2023). El concepto de gran tenedor en la Ley de Vivienda: problemas constitucionales y de técnica legislativa. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 379, 45–67.
- CGN – Consejo General del Notariado. (2024). *Informe sobre el registro de fianzas de arrendamientos urbanos*. Madrid.
- DE CASTRO, F. (1965). *El negocio jurídico*. Madrid: Aguilar.

- DIAMOND, R., MCQUADE, T., & QIAN, F. (2019). The effects of rent control expansion on tenants, landlords, and inequality: Evidence from San Francisco. *American Economic Review*, 109(9), 3365–3394. <https://doi.org/10.1257/aer.20181289>
- DÍEZ-PICAZO, L. M. (2011). *Fundamentos del Derecho civil patrimonial* (6.ª ed.). Madrid: Civitas.
- ELLICKSON, R. C. (2005). The Irony of Inclusionary Zoning. *Southern California Law Review*, 73(1), 173–199.
- EPSTEIN, R. A. (1985). *Takings: Private property and the power of eminent domain*. Harvard University Press.
- EPSTEIN, R. A. (1988). Rent control and the theory of efficient regulation. *Brooklyn Law Review*, 54(4), 741–772.
- FEDEA. (2023). *Efectos esperados de la Ley de Vivienda sobre la oferta de alquiler en zonas tensionadas* (Documento de trabajo n.º 2023-14). Madrid: Fundación de Estudios de Economía Aplicada.
- FERNÁNDEZ TOMÁS, A. (2009). Los contratos de arrendamiento y su equilibrio con el principio de intervención pública. *InDret*, (3), 1–25.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (2005). *Curso de Derecho Administrativo* (Vol. I, 16.ª ed.). Madrid: Civitas.
- GARCÍA MÍNGUEZ, R. (2015). Incentivos fiscales al alquiler: eficacia y propuestas de reforma. *Revista Española de Derecho Financiero*, 167, 101–125.
- GLAESER, E. L. (2003). Does rent control reduce segregation? *Harvard Institute of Economic Research Discussion Paper No. 1985*.
- GLAESER, E. L., & LUTTMER, E. F. P. (2003). The misallocation of housing under rent control. *American Economic Review*, 93(4), 1027–1046.
- GLAESER, E. L. (2020). The political economy of rent control. *Journal of Economic Perspectives*, 34(1), 186–210.
- GONZÁLEZ-VARAS, S. (2010). *Derecho urbanístico*. Madrid: Civitas.
- GONZÁLEZ-VARAS, S. (2023). Las zonas tensionadas y el mercado del alquiler en la Ley de Vivienda: análisis crítico. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 805, 221–244.
- GOÑI, M. (2024). La lenta pero imparable transmutación del arrendamiento de vivienda urbana. Hacia un contrato aleatorio y regulado. *Revista de Derecho Civil*, 11(2), 165–203.
- GORDILLO CAÑAS, J. M. (2006). La autonomía de la voluntad y su evolución constitucional. *Revista de Derecho Privado*, 90(3), 31–64.
- GYOURKO, J., & LINNEMAN, P. (1989). Equity and efficiency aspects of rent control: An empirical study of New York City. *Journal of Urban Economics*, 26(1), 54–74.
- IDEALISTA. (2024). *Informe de evolución del mercado de alquiler. 1.º trimestre de 2024*. Madrid.
- JENKINS, B. (2009). Rent control: Do economists agree? *Econ Journal Watch*, 6(1), 73–112.
- KEMENY, J. (2006). Corporatism and housing regimes. *Housing, Theory and Society*, 23(1), 1–18. <https://doi.org/10.1080/14036090500375420>

- LIND, H. (2017). Institutional failure and housing affordability: The case of Sweden. In H. Pawson et al. (Eds.), *Housing Policy in the Nordic Countries* (pp. 91–108). Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- LIND, H. (2020). Rent regulation: A conceptual and comparative analysis. *Housing, Theory and Society*, 37(3), 297–314. <https://doi.org/10.1080/14036096.2019.1658611>
- LÓPEZ-RODRÍGUEZ, J. (2023). La Ley por el derecho a la vivienda: análisis jurídico-crítico. *Cuadernos Cívitas de Jurisprudencia Civil*, 124, 15–48.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, J. (2003). La función social del derecho de propiedad: una lectura desde la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Madrid: Civitas.
- MAGAÑA, J. M. (2023). Aspectos positivos y negativos de la Ley de Vivienda. *Actualidad Jurídica Aranzadi*, (999), 1–5.
- MARTÍNEZ-LÓPEZ, D. (2021). Fiscalidad de la vivienda: diagnóstico y alternativas. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 59, 45–72.
- MENSE, A., MICHELSEN, C., & KHOLODILIN, K. A. (2021). Die Auswirkungen des Berliner Mietendeckels: Angebotsverknappung und Ausweichbewegungen. *DIW Wochenbericht*, 88(6), 87–95.
- MINISTERIO DE HACIENDA. (2022). Informe de evaluación del impacto de la Ley 11/2021 sobre el catastro inmobiliario. Madrid: Secretaría General de Hacienda.
- MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA. (2022). Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España. Madrid.
- MUÑOZ MACHADO, S. (2020). Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General (Vol. 3). Cizur Menor: Aranzadi.
- NASARRE, S. (2023). La ineficacia de las políticas de vivienda sin seguridad jurídica ni inversión privada. *Diario La Ley*, (10253), 22.
- NASARRE, S. (2014). *El acceso a la vivienda en Europa: Sistemas comparados de tenencia, políticas públicas y sostenibilidad financiera*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- OCDE. (2016). *Brick by brick: Building better housing policies*. Paris: OECD Publishing.
- QUESADA PÁEZ, A. (2024). La vivienda como mecanismo de integración social. En A. QUESADA PÁEZ (Dir.), VICEIRA ORTEGA, P. y GALERA RUIZ, M. (Coords.), *Vivienda sostenible y mujeres en riesgo de exclusión social* (pp. 63–102). Cizur Menor: Aranzadi.
- SIMS, D. (2007). Out of control: What can we learn from the end of Massachusetts rent control? *Journal of Urban Economics*, 61(1), 129–151.
- TORRES, A. (2023). Los arrendamientos de vivienda tras la Ley por el Derecho a la Vivienda. *Cuaderno de Arrendamientos Urbanos*, (358), 15–21.
- TRIBUNAL DE CUENTAS. (2021). Informe sobre la gestión de la recaudación del IBI en los municipios españoles. Madrid.
- TRILLA, C. (2021). Políticas de suelo y parque público de alquiler: propuestas para una reforma institucional. *Papeles de Economía Española*, 169, 34–45.
- TURNER, B., & WHITEHEAD, C. (2002). Reducing housing market segmentation: A Swedish perspective. *Housing Studies*, 17(2), 215–236.

- U.S. Supreme Court. (1992). *Yee v. City of Escondido*, 503 U.S. 519.
- U.S. Supreme Court. (2005). *Lingle v. Chevron U.S.A. Inc.*, 544 U.S. 528.
- VALLET DE GOYTISOLO, J. B. (1985). *Curso de Derecho civil español, común y foral*, Vol. IV. Madrid: Edersa.
- WHITEHEAD, C. M. E. (2016). Why the housing market matters for inequality. OECD Economic Policy Papers, 19.

NOTAS

¹ Capítulo 12 del Código de Tierra, *Jordabalken*.

² El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) dictaminó que las restricciones prolongadas sobre las propiedades de los demandantes, sin una compensación adecuada, violaban el artículo 1 del Protocolo n.º 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

³ El TEDH consideró que la legislación británica que permitía a los arrendatarios adquirir la propiedad de sus viviendas no violaba el Convenio, ya que perseguía un objetivo legítimo de política social y se proporcionaba una compensación adecuada.

*Trabajo recibido el 13 de mayo de 2025 y aceptado
para su publicación el 25 de junio de 2025*

