

El inaccesible derecho a la vivienda: entre la propiedad, el arrendamiento y las tenencias intermedias

The inaccessible right to housing: between ownership, leasing, and intermediate tenancies

por

CAROLINA DEL CARMEN CASTILLO MARTÍNEZ

Catedrática de Derecho Civil en la Universitat de València

Magistrada en situación de excedencia voluntaria en la carrera judicial

Académica de número de la Real Academia Valenciana de Jurisprudencia y Legislación

“La casa debe ser el estuche de la vida, la máquina de felicidad”

Le Corbusier

“Mi hogar es mi lugar de retiro y descanso de las guerras.

Intento mantener este rincón como un refugio contra la tempestad exterior, mientras
hago otro rincón en mi alma”

Michel de Montaigne

“La vivienda no es sólo un bien inmobiliario,
es también una forma de consolidación espiritual”

Mario Benedetti

RESUMEN: En la consideración del derecho a la vivienda confluyen múltiples aspectos heterogéneos sin cuya observación conjunta no pueden ser entendidos en plenitud ni la relevancia ni la sustancia del mismo, pero que también permiten calibrar la complejidad del fenómeno que integran. La vivienda constituye un objetivo inaccesible para buena parte de los ciudadanos y quienes ven posible su acceso a la misma lo hacen a través de la (triple) vía de la propiedad, el arrendamiento o, en su caso, de las llamadas tenencias intermedias, cauces todos ellos no exentos de inconvenientes al tiempo de su valoración, esencialmente para el titular dominical

del inmueble. En relación con la adquisición de la titularidad dominical, enfrentada actualmente a la ocupación inmobiliaria blindada por la vulnerabilidad, resulta que la demarcación del derecho de propiedad, con fundamento en su función social, encuentra límite en su contenido esencial, ya precisado por el TC y que será nuevamente concretado al resolver los recursos pendientes contra la Ley 12/2023, presentada por el Ejecutivo como panacea de solución al problema del derecho a una “vivienda digna y adecuada” que la CE reconoce en su artículo 47. En el ámbito del acceso locaticio también la regulación del arrendamiento inmobiliario ha sido legalmente revisada, pero la realidad demuestra que intervenir, como se pretende, el mercado de las rentas no resulta el expediente idóneo para solucionar el problema y, ante la confrontación argumental con trasfondo ideológico que nos invade, la más autorizada doctrina defiende la conveniencia de no topar los precios y renunciar a la imposición de normas que tensan el escenario provocando un mercado constreñido, extremadamente regulado y marcadamente punitivo. En cuanto a las tenencias intermedias aún se presentan como posibilidades marginales, por su limitación espacial y su escasa difusión. A la revisión de estas cuestiones se dedica el presente trabajo.

ABSTRACT: In the consideration of the right to housing, multiple heterogeneous aspects converge without whose joint observation neither the relevance nor the substance of the right to housing can be fully understood, but which also allow us to gauge the complexity of the phenomenon of which they are an integral part. Housing constitutes an inaccessible objective for a good part of the citizens and those who see their access to it possible do so through the (triple) route of ownership, renting or, as the case may be, of the so-called intermediate tenancies, all of them not exempt from inconveniences at the time of their valuation, essentially for the owner of the property. In relation to the acquisition of ownership, currently faced with real estate occupation shielded by vulnerability, it turns out that the demarcation of the right of ownership, based on its social function, is limited by its essential content, already specified by the TC and which will again be specified when resolving the pending appeals against Law 12/2023, presented by the Executive as a panacea solution to the problem of the right to “decent and adequate housing” which the EC recognizes in article 47. In the field of lease access, the regulation of real estate leasing has also been legally revised, but reality shows that intervening, as intended, in the rental market is not the best way to solve the problem and, in view of the confrontation of arguments with ideological undertones that invades us, the most authoritative doctrine defends the convenience of not capping prices and renouncing the imposition of rules that tighten the scenario causing a constrained market, extremely regulated and markedly punitive. As for intermediate holdings, they are still presented as marginal possibilities, due to their spatial limitation and their scarce diffusion. This paper is devoted to reviewing these issues.

PALABRAS CLAVE: derecho a la vivienda, propiedad, ocupación inmobiliaria, arrendamiento de vivienda, zona tensionada, gran tenedor, control de rentas, intervención del mercado, tenencias intermedias.

KEYWORDS: *Right to housing, property, real estate occupation, housing rental, stressed area, large holder, rent control, market intervention, intermediate holdings.*

SUMARIO: I. LA CONFIGURACIÓN POLIÉDRICA DEL DERECHO A LA VIVIENDA Y LAS POSIBLES VÍAS DE ACCESO A LA VIVIENDA HABITUAL.—II. LA LEY 12/2023, DE 24 DE MAYO, POR EL DERECHO A LA VIVIENDA Y LA SITUACIÓN DEL PROPIETARIO. PROPIEDAD INMOBILIARIA, VULNERABILIDAD Y LEGALIZACIÓN DE LA OCUPACIÓN DE INMUEBLES. 1. ASPECTOS COYUNTURALES DEL PROCESO DE ELABORACIÓN NORMATIVA DE LA LEY 12/2023, DE 24 DE MAYO, POR EL DERECHO A LA VIVIENDA Y ALGUNA OTRA CONSIDERACIÓN PREVIA. 2. VULNERABILIDAD EN LA LEY POR EL DERECHO A LA VIVIENDA. 3. LA PROPIEDAD VULNERABLE. OCUPACIÓN ILEGAL DE INMUEBLES: COORDENADAS Y REMEDIOS CIVILES FRENTE A LA MISMA.— III. ARRENDAMIENTO Y VIVIENDA URBANA. REVISIÓN CRÍTICA DE LAS MEDIDAS LEGALES ESTABLECIDAS POR LA LEY 12/2023, DE 24 DE MAYO, POR EL DERECHO A LA VIVIENDA, EN EL ÁMBITO LOCATICIO. 1. ALGUNAS CONSIDERACIONES PREVIAS. 2. SINTÉTICO ANÁLISIS CRÍTICO DE LAS PRINCIPALES MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 12/2023 EN LA LEGISLACIÓN ARRENDATICIA. 3. BREVE CONSIDERACIÓN CONCLUSIVA.—IV. LAS TENENCIAS INTERMEDIAS FACILITADORAS DEL ACCESO A LA VIVIENDA.—V. CONSIDERACIÓN FINAL: NUEVOS TIEMPOS, NO TAN NUEVAS SOLUCIONES.—VI. BIBLIOGRAFÍA

I. LA CONFIGURACIÓN POLIÉDRICA DEL DERECHO A LA VIVIENDA Y LAS POSIBLES VÍAS DE ACCESO A LA VIVIENDA HABITUAL

Al margen o, mejor, además, de la polémica suscitada y no resuelta acerca de la ponderación del derecho a la vivienda como derecho fundamental o, en un estadio menos jerarquizado, simplemente como derecho subjetivo, y también aparte de la cuestión no cerrada acerca del valor directamente normativo o meramente programático del artículo 47 de la CE, en la consideración del derecho a la vivienda confluyen múltiples perspectivas heterogéneas (jurídicas, de política social —significativamente, el relativo a la protección de las personas vulnerables—, de posibilidades de acceso a la vivienda habitual, de desarrollo sostenible...), sin cuya observación conjunta no pueden ser entendidos en plenitud ni la relevancia ni el contenido esencial del derecho a la vivienda, pero que, sin duda, también permiten calibrar la complejidad del fenómeno que integran.

En efecto, tratar del derecho a la vivienda supone afrontar cuestiones variopintas, atinentes, entre otros muchos aspectos, al acceso al crédito o préstamo hipotecario —señaladamente protagonista de la tacha de abusividad de sus cláusulas—; a la salud; a la propiedad; a la intimidad personal y familiar; al derecho al domicilio, a la correspondencia y su inviolabilidad; al ámbito tributario; al medio ambiente; a la especulación; al ahorro o a la inversión financiera; y a la seguridad. En todo caso, no cabe desatender que, en su ponderación primera, el derecho a la vivienda se vincula de manera radical a la dignidad del ser humano y al desarrollo de su condición personal (art. 10.1 CE, como reflejo de todas las Declaraciones de Derechos Humanos, y algunos otros textos constitucionales de nuestro entorno cultural y jurídico).

Específicamente considerado en el artículo 47 de nuestra Norma Fundamental —en el Capítulo Tercero de la Norma Fundamental, que lleva por rúbrica *De los principios rectores de la política social y económica*—, el derecho a la vivienda se vincula con otros derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Constitución, en relación con los que actúa como instrumento para la consecución de los fines que aquéllos persiguen (propiedad, igualdad, inviolabilidad del domicilio..., entre otros y como más destacables). Precisamente, es esta vinculación instrumental o accesorio la que ha servido de fundamento habilitante de alguno de los pronunciamientos del TEDH sobre la vivienda¹ (cfr., entre otros, caso Connors c. Reino Unido, caso McCann c. Reino Unido, caso O'Rourke c. Reino Unido, caso Yordanova y otros c. Bulgaria, caso Rousk c. Suecia, caso Popov y otros c. Rusia, caso Pařízek c. República Checa, caso Debono y Dimech c. Malta o, el más reciente caso Naformita c. Moldavia), a pesar de que el derecho a la vivienda, como tal, no se encuentre expresamente recogido en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, más conocido como la Convención Europea de Derechos Humanos, que fue adoptado por el Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1950 y entró en vigor en 1953, resultando enmendado por los Protocolos adicionales números 3 y 5, de 6 de mayo de 1963 y 20 de enero de 1966, respectivamente, y ratificado por España mediante Instrumento de 10 de octubre de 1979². Ciertamente, resulta asumible que la doctrina del TEDH ofrece posibilidades en orden a alcanzar una proyección de justicia en la aplicación práctica del derecho a la vivienda, aunque no de manera directa ni inmediata, al menos hasta que se verifique un avance en la consideración de su vinculación con los derechos humanos regulados por la Convención y, asimismo, se concrete el alcance de su implicación con los mismos en relación con su ponderación como derecho humano, si bien resulta significativo que el TJUE en algunos de sus pronunciamientos haya vinculado el derecho a la vivienda con el artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que regula el derecho a la vida privada y familiar, lo que supone un paso adelante en la conformación del derecho a la vivienda en su dimensión de derecho subjetivo generador de obligaciones positivas y, en consecuencia, protegible por el Tribunal de Estrasburgo³. En todo caso, resulta

de interés precisar que es la aplicación de la doctrina del TEDH a los conflictos entre particulares la vertiente que presenta una más acentuada dificultad, determinante de una polémica relacionada con la prevalencia de las normas de Derecho público —señaladamente las contenidas en los textos constitucionales— frente a las de Derecho privado que, entre otras posibilidades, legitiman al titular dominical para recobrar la posesión de su vivienda en los supuestos de impago de las amortizaciones del préstamo hipotecario o, significativamente y a los efectos de parte de la materia que nos va a ocupar, de las rentas arrendaticias vencidas y exigibles.

Además, en el ámbito revisado no cabe desatender la circunstancia de que la demarcación del derecho de propiedad —todavía la más frecuente y preciada vía de acceso a la vivienda— con fundamento en su función social encuentra como límite el contenido esencial del derecho⁴, que próximamente puede resultar de nuevo precisado, al menos en parte, por el Tribunal Constitucional al resolver los recursos planteados y todavía no resueltos contra la Ley 12/2023.

Por otra parte, en el contexto señalado, y atendida la circunstancia de que una más intensa protección jurídica del derecho a la vivienda bien podría interpretarse como una potenciación secuencial, o inevitablemente, consecuente del derecho a la propiedad privada, entiendo que debe encuadrarse la tensión existente entre la protección del interés de quienes pretenden acceder a la vivienda habitual por otras vías diversas de la adquisición de su titularidad dominical (básicamente el contrato de arrendamiento) y los propietarios de las mismas, con especial atención a las soluciones que en cada momento ha venido ofreciendo el legislador, casi nunca satisfactorias para ambos extremos de la contienda y que, inveteradamente, han protagonizado ese cíclico desplazamiento pendular en función de que se prime el interés protegible del arrendador o el constituido por los derechos del arrendatario. Una mera revisión de la evolución de nuestra legislación locaticia así lo confirma. Desde esta perspectiva, además, no cabe desatender el dato de la constatada persistente inclinación del ciudadano español a la adquisición de su vivienda —en propiedad— frente a la opción del arrendamiento (tal y como reflejan las estadísticas oficiales⁵ y pone de relieve autorizada doctrina⁶), en cuya consideración podríamos encontrar factores de muy diversa índole (cultural, social, económica...) que en esta sede no es posible analizar pero que conviene tener presente, y ello a pesar de que el legislador —también con la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda—, pretende incentivar el alquiler frente a la propiedad, (i) ampliando desde el punto de vista de la política social la oferta de viviendas de protección oficial —VPO— en las que originariamente el precio de la renta (como también el de su venta) se encuentra regulado por la Administración Pública, y que están destinadas a personas con recursos limitados y, (ii) en el ámbito del mercado libre (viviendas de renta libre cuyo precio de venta o arrendamiento teóricamente debiera regirse por la ley de la oferta y la demanda) mediante la contención de las rentas del alquiler al topar el precio que el propietario

puede cobrar al arrendatario, diferenciando para ello entre zonas de mercado tensionado —señaladamente espacios de destacada actividad y movilidad personal, en las que se aprecia un riesgo de escasez, o incluso una carencia, de oferta y que deben ser declaradas previamente como tales por las Administraciones autonómicas— y las que no lo están, así como también mediante la distinción entre grandes tenedores⁷ —que pueden serlo los propietarios de cinco o más viviendas— y quienes, de acuerdo con los parámetros legalmente señalados, no lo son.

Respecto de la señalada cuestión atinente a la confrontación propiedad vs. arrendamiento en el acceso a la vivienda, asimismo resulta necesario proceder a una revisión aséptica del patrón que, a tal efecto, ofrece la vigente normativa reguladora del derecho a la vivienda, a fin de concluir si en la resolución del conflicto de interés planteado el legislador se ha regido por un prudente juicio de razonabilidad⁸ o, por el contrario, han prevalecido de manera radical los postulados ideológicos sobre los fundamentos jurídicos entre los que debe hallarse de modo esencial la previsible efectividad de la norma como criterio de solución ponderada del problema y vía de armonización de las diversas pretensiones encontradas. Y, resuelta esta cuestión, inferir a último si la normativa implantada realmente va a ofrecer soluciones prácticas eficaces al problema del acceso a la vivienda o si, por el contrario, únicamente va a contribuir a complicar la lamentable situación actualmente existente.

También, al hilo de lo expuesto, resulta de interés ponderar si la vigente regulación acomete la implementación de medidas coyunturales (en esencia, sustentadas en la consideración de una etapa de crisis, por definición transitoria, como fue la determinada por la inmobiliaria de 2007-2008, o la propiciada por la sanitaria del Covid-19), o bien pretende asentar un modelo estructural, por tanto, de naturaleza estable y con pretensión de permanencia futura.

Finalmente, en la consideración de este entramado de cuestiones, atendida la cuestionada y controvertida distribución competencial de la materia abordada determinante de la confrontación entre Administraciones Públicas —estatal y autonómica—, no cabe desatender la circunstancia de los costes que la implantación de las medidas legalmente dispuestas va a suponer para la Administración que tenga encomendada su efectividad, y la ponderación de si, desde un análisis económico del Derecho⁹, estos gastos van a resultar asumibles o, por el contrario, la carencia real de medios va a convertir en ilusoria la aplicación práctica de la Ley y, en consecuencia, nos encontramos ante una previsión normativa inútil, que tan sólo sirve al reclamo político y se encuentra proyectada a la consecución de fines puramente electoralistas, pero no a la solución de una apremiante necesidad social, complicando por otra parte situaciones que ya de suyo eran de difícil solución incluso antes de la entrada en vigor de la Ley 12/2023.

Actualmente en España la vivienda constituye un objetivo inaccesible para buena parte de los ciudadanos que, por tal circunstancia, ven imposibilitado el ejercicio

de un derecho constitucionalmente reconocido, y quienes ven posible su acceso a la misma lo hacen a través de la (triple) vía de la propiedad, el arrendamiento o, en su caso, de las llamadas tenencias intermedias, surgidas como alternativa a la dicotomía vivienda en propiedad/vivienda en alquiler, basadas en el fraccionamiento dominical¹⁰ y, en alguna medida, ya ensayadas en el ámbito autonómico (así, en Cataluña, la propiedad compartida y la propiedad temporal¹¹), cauces todos ellos no exentos de inconvenientes al tiempo de su valoración. En relación con la adquisición de la titularidad dominical, enfrentada actualmente a la ocupación inmobiliaria blindada por la vulnerabilidad, como ya indiqué, resulta que la demarcación del derecho de propiedad, con fundamento en su función social, encuentra límite en su contenido esencial, ya precisado por el TC y que, como he anticipado, previsiblemente será nuevamente concretado al resolver los recursos pendientes contra la Ley 12/2023, presentada por el Ejecutivo como panacea de solución al problema del derecho a una “vivienda digna y adecuada” que la CE reconoce en su artículo 47. En el ámbito del acceso locaticio también la regulación del arrendamiento inmobiliario ha sido legalmente revisada por la reciente normativa, pero la realidad demuestra que intervenir, como se pretende, el mercado de las rentas no resulta el expediente idóneo para solucionar el problema y, ante la confrontación argumental con trasfondo ideológico que nos invade, la más autorizada doctrina, ya desde la valoración del texto prelegislativo¹², ha venido defendiendo la necesidad de no topar los precios y renunciar a la imposición de normas que tensan el escenario provocando un mercado constreñido, extremadamente regulado y marcadamente punitivo. En cuanto a las tenencias intermedias se presentan como posibilidades marginales, por su limitación espacial aplicativa y su aún escasa difusión. A la revisión crítica de estas vías de acceso a la vivienda se dedica el presente trabajo.

II. LA LEY 12/2023, DE 24 DE MAYO, POR EL DERECHO A LA VIVIENDA Y LA SITUACIÓN DEL PROPIETARIO. PROPIEDAD INMOBILIARIA, VULNERABILIDAD Y LEGALIZACIÓN DE LA OCUPACIÓN DE INMUEBLES

1. ASPECTOS COYUNTURALES DEL PROCESO DE ELABORACIÓN NORMATIVA DE LA LEY 12/2023, DE 24 DE MAYO, POR EL DERECHO A LA VIVIENDA Y ALGUNA OTRA CONSIDERACIÓN PREVIA

Desde un punto de vista centrado en el derecho de propiedad, con la perspectiva que ofrecen los más de dos años transcurridos desde su entrada en vigor, una valoración general de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, que permita comprender la razón y alcance del paradigma implantado impone la consideración de los más señalados avatares que caracterizan su pro-

ceso de elaboración normativa y el contexto en que la misma se desarrolla, en necesaria relación con el resultado final que refleja su contenido.

Inicialmente no cabe desatender la circunstancia de que nos hallamos ante una Ley con unos precedentes y un proceso de tramitación marcadamente controvertidos y particularmente complicados¹³. En este sentido es de constatar que las discrepancias sustantivas sobre la regulación que la Ley contiene se manifestaron ya desde el inicio de su proceso de elaboración no sólo entre atávicos oponentes políticos sino también entre los propios socios que actualmente conforman el Ejecutivo, lo que evidencia una patente tirantez ideológica —que, obviamente, encuentra reflejo en la configuración de los derechos regulados—, produciéndose, además, su aprobación en el contexto de una doble campaña electoral —autonómica y municipal— en curso y a pocos días de la celebración de las votaciones, cuyo resultado abocó a la convocatoria de unas elecciones generales anticipadas.

Por otra parte, queda patente que el proceso de elaboración de la norma resulta revelador de una tensión subyacente entre dos modelos antagónicos también en orden a la consideración del derecho de propiedad, fundados en patrones ideológicos opuestos; uno de naturaleza señaladamente intervencionista y otro de índole más liberal o contrario al intervencionismo estatal¹⁴.

Además, como ya señalé, la norma se gesta y encuadra en el complejo y debatido contexto de la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el ámbito de la materia que aborda (art. 148.1.3.º CE¹⁵). Buena muestra de ello es la constituida por el contexto de enfrentamiento en que se elabora el Informe emitido por el CGPJ al Anteproyecto de Ley en fecha 14 de enero de 2022 que rebatió por 15/6 votos una propuesta de dictamen al aprobar una enmienda a la totalidad; posteriormente, el 27 de enero del mismo año resultó aprobado el nuevo dictamen, que vino a rechazar de plano el texto prelegislativo con el voto particular de los 6 vocales que habían apoyado el primer informe.

En suma, se trata de una norma que ha nacido arropada por una amplia polémica que se centra básicamente en dos aspectos: por una parte, en las cuestiones de índole competencial, ya tradicionales en materia de vivienda (de hecho, al momento de elaborar este trabajo, existían presentados ocho recursos de inconstitucionalidad al texto ya vigente, uno de los cuales ya ha sido resuelto¹⁶), posibles precursores también de una falta de colaboración por parte de algunos Gobiernos autonómicos de los que va a depender la implementación de una buena parte de las medidas diseñadas en la Ley estatal; y, por otro lado, y en el específico contexto de la relación arrendamiento-propiedad, en las limitaciones que el legislador impone al propietario arrendador, especialmente en el supuesto de los “grandes tenedores” en “zonas tensionadas” (ambos conceptos acuñados “ex novo” por la Ley 12/2023, a los que me referiré posteriormente de manera más

concreta), que permiten plantearse hasta qué punto puede entenderse constreñido por la norma el *contenido esencial* del derecho de propiedad que garantiza la Constitución (cfr. art. 53.1 en relación con el 33 CE) y consagra de manera relevante con su doctrina nuestro Tribunal Constitucional, toda vez que con la Ley 12/2023 se impone un nada disimulado intervencionismo estatal en la fijación de las rentas dirigido a su contención, se sanciona fiscalmente la desocupación de viviendas por parte de sus titulares dominicales y se dilata para el propietario el procedimiento de los desahucios en aquellos supuestos en que la parte arrendataria se encuentre en situación de vulnerabilidad¹⁷. Éste último aspecto atinente a la inserción normativa del concepto jurídico indeterminado de la “vulnerabilidad” conduce a la consideración de la atención que la Ley concede al fenómeno de la ocupación y, señaladamente en el mismo contexto, a la situación de la llamada inquilocupación, que merecen una consideración siquiera básica. Más adelante me referiré a ello de manera específica.

En efecto, como es sabido, a partir de la STC 37/1987, de 26 de marzo, relativa a la reforma agraria andaluza, consolida el fundamento de que utilidad individual —como satisfacción del interés privado del titular dominical— y función social —como servicio a los valores o interés de la colectividad— constituyen los elementos que delimitan el contenido esencial del derecho de propiedad consagrado en el art. 33 CE o, más propiamente, las vertientes de aprovechamiento y vocación funcional de los bienes objeto del mismo, designándose comúnmente con la expresión “función social” aquellas razones de interés público que imponen limitar el derecho a la propiedad privada.

La consideración de la llamada “función social”¹⁸ adquiere un relieve especial en el ámbito de la propiedad privada inmobiliaria, señaladamente la referida a la vivienda, cuya normativa reguladora se presenta sometida a un patrón de constitucionalidad notoriamente más relajado que el que rige respecto de las limitaciones del dominio dispuestas en relación con los demás derechos fundamentales¹⁹. Buena prueba de ello es la observación de la sangrante realidad que para el propietario —señaladamente cuando éste es persona física— supone la ocupación ilegal de inmuebles²⁰ —inclusiva también, como he anticipado, y a los efectos que ahora interesa, de la denominada “inquilocupación”—, motivada por multiplicidad de factores que respaldan la necesidad una consideración global del fenómeno²¹, y su aparentemente dificultosa solución jurídica, que afecta a un destacado número de propietarios en nuestro país²² y cuya justificación se ampara, también desde el poder ejecutivo, en razones cuestionablemente vinculadas a la noción de la función social de la propiedad inmobiliaria²³. Aunque no es el de la ocupación inmobiliaria el único ámbito en que la propiedad de la vivienda habitual manifiesta su debilidad tras la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, ya que también en el contexto de la ejecución de la vivienda

habitual se constata la insuficiente protección del titular dominical en el supuesto de que el inmueble se encuentre hipotecado, defendiéndose la conveniencia de una reforma legal que rectifique determinadas situaciones e integre las lagunas que se detectan tras la reforma²⁴.

2. VULNERABILIDAD EN LA LEY POR EL DERECHO A LA VIVIENDA

En el contexto revisado, con carácter general, la inserción de la “vulnerabilidad” en la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda²⁵, como criterio resolutorio de protección genérica del arrendatario carente de título o incumplidor, o del ocupante ilegal, frente al titular de una propiedad privada, resulta merecedora de una consideración crítica²⁶. Ciertamente, la noción de vulnerabilidad, vinculada a la idea de exclusión social, se articula normativamente como un concepto jurídico indeterminado, por consiguiente, de necesaria concreción en función del supuesto y circunstancias —ya endógenas, como la minoría de edad o la discapacidad; ya exógenas, básicamente de índole económica— que lo determinan, aplicable a sujetos individuales o a colectivos, e implica una probabilidad destacada de padecer un daño que viene a identificarse con el riesgo consecuente de la notoria carencia de capacidad o medios protectores propios²⁷.

La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, ofrece tratamiento a las situaciones de vulnerabilidad en los supuestos de impago de las rentas y en el de ocupación ilegal de inmuebles, modificando algunos preceptos de la LECiv con el manifiesto propósito de asegurar la protección del ocupante o, en su caso, del arrendatario²⁸, singularmente el vulnerable, si bien, como plausible novedad, también considera la del arrendador en los casos de concurrencia de factores de vulnerabilidad económico-social, disponiendo el mecanismo de la suspensión del juicio de desahucio por falta de pago en relación con la vivienda habitual en las condiciones que la norma establece²⁹.

En el sentido indicado, la Ley objetiva los criterios determinantes de la vulnerabilidad económica de arrendatarios y arrendadores en los procesos de recuperación de la posesión a través del juicio verbal (cfr. art. 441.5 y 7 LECiv).

Por otra parte, la alegación de vulnerabilidad ha venido consolidando como fundamento en contra del desalojo de inmuebles en los supuestos de ocupación inmobiliaria sin título alguno que la legitime, bien por haberse producido “ab initio” sin cobertura de título legítimo o bien porque el mismo ha decaído en su eficacia al concurrir alguna causa justificativa de su resolución (vgr. impago de la renta o expiración del plazo determinante del precario, como causas del desahucio en el ámbito de una relación locaticia inicialmente válida y eficaz). Sin entrar en otras consideraciones merecedoras de atención, por principio cabría defender

que toda persona vulnerable merece ser protegida, pero, específicamente en la materia objeto de consideración, la cuestión debatida es por quién.

En mi opinión, en ningún caso el derecho —usualmente, el invocado a una vivienda digna, *ex art. 47 CE*— de quien ocupa un bien inmueble sin título puede prevalecer —ni siquiera pretender confrontar— frente al del titular dominical de la vivienda ocupada, por cuanto que el del propietario se sustancia en conseguir de forma inmediata, urgente y eficaz la recuperación de la posesión del inmueble de su propiedad indebidamente ocupado³⁰, y tal pretensión integra, sin duda, un aspecto sustancial del contenido esencial del derecho de propiedad que, lamentablemente y con fundamento en su dimensión de función social, actualmente padece una gradual devastación de su contenido³¹. En todo caso, el derecho del ocupante ilegal debería oponerse no frente al titular dominical del inmueble sino frente a la Administración Pública, a la que legalmente incumbe la articulación de medidas que no dificulten o impidan la disposición de una vivienda “digna y adecuada” por parte de quienes no puedan acceder a la misma por sus propios medios, favoreciendo a aquéllos que se encuentran necesitados de ella y a los que el propio legislador considera como afectados por el fenómeno que por el mismo se califica de “sinhogarismo” (cfr. art. 3 Ley 12/2023), debiendo quedar cualquier factor circunstancial que les afecte, sea de la naturaleza que sea, al margen de la adopción de la medida ineludible de desalojo del inmueble y puesta a disposición de su legítimo propietario, y sin que en ningún caso su condición de vulnerables pueda repercutir como dilación en la devolución posesoria que involucra al titular dominical en tanto la Administración posibilite solución habitacional idónea, toda vez que el retraso en la devolución posesoria implica una incuestionable vulneración de la tutela judicial efectiva del propietario que lo convierte en vulnerable frente al ocupante no legítimo, al ser privado del uso y disposición del objeto de su dominio que, indiscutiblemente, integra facultades que conforman el contenido esencial de su derecho.

3. LA PROPIEDAD VULNERABLE. OCUPACIÓN ILEGAL DE INMUEBLES: COORDENADAS Y REMEDIOS CIVILES FRENTE A LA MISMA

Sin duda, la más sangrante agresión actual a la posición jurídica del titular dominical de un inmueble es la generada por el fenómeno de la ocupación ilegal, causante de una señalada posición de indefensión al propietario que, ocupado sin legítimo título su inmueble, va a tener que enfrentarse a un procedimiento judicial previsiblemente dilatado para poder recuperarlo, con el desgaste personal y económico que la libranza de esta batalla le va a reportar.

Al tratar de la ocupación ilegal de inmuebles³², desde una perspectiva jurídica inercialmente se tiende a considerar como preferente la vertiente penal de la realidad que el fenómeno de la ocupación define³³ y, anudada a la misma, los remedios que esta jurisdicción ofrece al sustanciar los delitos de allanamiento de morada (art 202 CP) y usurpación de bienes inmuebles (art 245, ap. 2, CP) en los que incuestionablemente incurre el ocupante sin título³⁴, descuidando los posibles mecanismos de actuación civiles que, además de los cauces extrajudiciales como la mediación o la negociación directa e incluso los requerimientos previos, pueden aplicarse de manera eficaz a esta situación³⁵. A ellos me refiero sucintamente, no sin antes advertir del riesgo que en el orden civil puede generar la elección de un procedimiento inadecuado para resolver una concreta situación de ocupación ilegal traducible en una dilación indeseada o, en el peor de los casos, en la ineficacia del proceso para consumir el desalojo efectivo bien por generar procesalmente una nulidad de actuaciones o la imposibilidad ejecutiva de la resolución³⁶.

1.º Procedimientos previos, de urgencia y medidas cautelares.

Los procedimientos o actuaciones previas a la interposición de una acción judicial a considerar en la gestión de la ocupación ilegal inmobiliaria podrían compendiarse en las circunstancias, presupuestos y actividades, de previa valoración a la presentación de la correspondiente demanda, recogidas en los artículos 438.4, 439, 250.1.1 de la LECiv, 27 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos y 1569 del Código Civil.

En cuanto a los procedimientos de urgencia se trata de aquellas acciones legales de rápida eficacia proyectadas al restablecimiento ágil de la posesión de un inmueble ocupado ilegalmente y que, fundadas tanto en la previsión contenida en el art 250.1.4.º LECiv como en los 721 y ss. del mismo texto legal, resultan de aplicación a aquellas situaciones en que la ocupación genera un grave perjuicio al propietario y la dilación en la resolución de la causa puede determinar un empeoramiento de la situación. Es de significar que la Ley 5/2018, de 11 de junio, introdujo modificaciones para agilizar los procedimientos en casos de ocupación ilegal (desahucio exprés), incluyendo medidas cautelares (cfr. arts 727 y ss LECiv) basadas en la necesidad urgente de proteger los derechos del propietario y la prevención de mayores daños, como el desalojo provisional del ocupante y, en su caso, la prohibición de su reingreso para evitar daños irreparables a la propiedad³⁷.

2.º Acción de tutela sumaria de la posesión.

La denominada tutela sumaria de la posesión, integrada en el tradicional interdicto de retener o recobrar la posesión, se residencia normativamente en los artículos 250.1. 4.º y 444.1 bis LECiv, que disponen un procedimiento autónomo, modificado por la precitada Ley 5/2018, de 11 de junio que reformó algunos

de sus aspectos³⁸, aunque con ciertas limitaciones especialmente por cuanto se refiere al ámbito aplicativo de la medida cautelar. Se trata de un procedimiento especial y sumario, por consiguiente, previsiblemente ágil y en principio de destacada eficacia, centrado exclusivamente en el hecho posesorio, que deja fuera de su ámbito cualquier cuestión relativa a la titularidad dominical subyacente, lo que implica que la resolución recaída no produce efectos de cosa juzgada.

3.º Acción de desahucio por precario.

El desahucio por precario, sustanciado a través del juicio verbal *ex* art 250.1.2.º LECiv, constituye un procedimiento de carácter plenario al que se recurre de manera usual en los supuestos de ocupación ilegal, pero que no resulta adecuado en los supuestos de imposible acreditación de la falta de título del ocupante, pudiéndose traducir en tal caso en una resolución desfavorable para el propietario. En todo caso para que prospere la acción de desahucio por precario, además de que el demandado debe estar ocupando sin título válido y sin abonar renta alguna, es preciso que el propietario acredite su derecho a poseer en concepto de dueño o titular del derecho de que se trate, identificar el inmueble en cuestión y acreditar la carencia o insuficiencia de título del ocupante que debe resultar localizado a los efectos del emplazamiento, si bien en supuestos en los que la ocupación no es temporal sino persistente el recurso a esta acción puede complicar el proceso conduciendo a la ineficacia de la ejecución. A partir de la reforma operada por la Ley 5/2018, de 11 de junio, se considera una vía adecuada para la recuperación de la posesión en los casos de inquilinación o cesión previa en precario al demandado, cuestionándose como recurso para recobrar la posesión en los casos de ocupación no consentida ni tolerada³⁹.

La regulación de la acción de desahucio por precario ha resultado modificada por la LO 1/2025, de eficiencia del servicio público de la justicia, que impone a quien insta una acción judicial el deber de acreditar que previamente a la presentación de la demanda ha intentado solventar el conflicto mediante un “medio adecuado para la solución de controversias” (MASC)⁴⁰. Nos hallamos ante un requisito de procedibilidad por lo que, de no acreditarse, la demanda no será admitida a trámite, si bien la situación es diferente cuando se trata de un ocupante ilegal que ha accedido a la vivienda sin título ni consentimiento de su legítimo titular, toda vez que aunque los tribunales permiten el desalojo de un “okupa” por la vía de la acción de desahucio, verdaderamente la acción adecuada es la contemplada en el artículo 250.14.º LEC, que recoge la acción posesoria de recobrar la posesión, que es una acción sumaria centrada en el hecho posesorio que no produce efecto de cosa juzgada. Al respecto, el artículo 5.2.e) de la LO 1/2025 dispone, con fundada lógica, que no se exigirá actividad negociadora previa cuando el objeto de la demanda sea la tutela sumaria de la tenencia o de la posesión de una cosa o derecho por quien haya sido despojado de ella o perturba-

do en su disfrute, de manera que, atinadamente, la acción posesoria de recobrar no se ve afectada por el requisito de procedibilidad que suponen los MASC.

4.º Acción reivindicatoria.

Residenciada normativamente en el mínimo soporte que ofrece el artículo 348, párrafo 2.º, del Código Civil, y de arraigada elaboración por parte de la doctrina jurisprudencial que desarrolla los aspectos atinentes a su naturaleza, contenido y eficacia, la acción reivindicatoria es aquella que compete ejercitar al propietario que no posee contra el tenedor y el poseedor de la cosa, para reivindicarla. Se trata de una acción real que ampara la titularidad dominical, no el mejor derecho a poseer, frente a una privación o detentación posesoria, y que se dirige, fundamentalmente, a la recuperación de la posesión. Al sustanciarse a través del juicio declarativo ordinario y tener que acreditarse por parte del actor su titularidad real, la identificación del inmueble y la injustificada perturbación desposesoria del demandado, su tramitación suele prolongarse en el tiempo y por ello no siempre resulta un recurso eficaz para la rápida recuperación de la posesión del inmueble objeto del despojo.

5.º Acción para la efectividad del derecho real inscrito.

La acción para la efectividad del derecho real inscrito del artículo 41 de la Ley Hipotecaria, fundada en el principio de legitimación registral (art. 38 LH) que otorga al derecho inscrito una presunción de exactitud y veracidad, se sustancia por el cauce del juicio verbal, según previsión del artículo 250.1.7.ª LECiv, con las especificaciones dispuestas en los artículos 439.2, 441.3, 444.2 y 447.3 de la Ley Procesal, llevando anudada usualmente la pretensión cautelar de las medidas esenciales para proteger los derechos del demandante en tanto se resuelve el litigio, y constituye un eficaz medio de defensa del propietario frente al despojo de su propiedad inmobiliaria.

Revisados los más destacados remedios civiles frente a la ocupación ilegal de inmuebles, en este punto resulta de interés reiterar que, con muy desafortunado tino, la Ley 12/2023 ha venido a modificar determinados preceptos de la LECiv, destacadamente el artículo 439, disponiendo ciertos requisitos de procedibilidad afectantes al poseedor legítimo tanto para expulsar al ocupante ilegal como al inquilocupa, equiparando situaciones no homogéneas, de manera que cualquier propietario, en principio, va a resultar afectado por tales imposiciones pero, muy señaladamente los grandes tenedores, siendo en todo caso el titular dominical —y no el ocupante— quien debe especificar que el inmueble ocupado es su vivienda habitual, si bien el propietario gran tenedor deberá especificar, además, la circunstancia de si el ocupante se encuentra, o no, en situación de vulnerabilidad económica. A tal efecto se contemplan diversas opciones en la Disposición Adicional Séptima de la Ley 12/2023 que establecen determinadas condiciones de procedibilidad cuyo objetivo parece no ser otro que el de retardar

el trámite del desalojo. Así, si el ocupante es vulnerable, el inmueble ocupado constituye su vivienda habitual y el propietario es un gran tenedor, no se admitirá la demanda de desalojo hasta que el propietario acredite haberse sometido al procedimiento de conciliación o intermediación que a tal efecto dispongan las Administraciones Públicas competentes, en base al análisis de las circunstancias de ambas partes y de las posibles ayudas y subvenciones existentes en materia de vivienda conforme a lo dispuesto en la legislación y normativa autonómica en materia de vivienda. Al respecto, recientemente, la STC 26/2025, de 29 de enero de 2025, ha resuelto la incompatibilidad constitucional de la señalada reforma operada por la Ley 12/2023 que impone requisitos de procedibilidad al propietario de un inmueble ocupado ilegalmente, por entender que pueden vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 24 de la Constitución. En este sentido la STC 26/2025 declara inconstitucionales los señalados requisitos de procedibilidad toda vez que, aunque según el criterio del Alto Tribunal, pueden pretender un fin legítimo —dotar de protección a hogares vulnerables— con fundamento en la previsión contenida en artículo 47 CE, la medida no resulta proporcional, ya que el objetivo de localizar una solución habitacional para las personas en situación de vulnerabilidad económica puede alcanzarse por medio de otras vías que no provoquen el menoscabo del derecho de quien pretende accionar la justicia o proseguir el correspondiente proceso, destacando que las condiciones de admisibilidad o de procedibilidad previstas en los artículos 439.6 c) y 655 bis.1 de la LECiv, al trasladar a la parte actora una carga acreditativa desmesurada por ser la circunstancia que se debe acreditar susceptible de conocerse, asimismo, a través de medios igual o más asequibles, constituyen una barrera señaladamente desproporcionada para el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva, y ello en las dos vertientes concernidas, resultando, por tal motivo inconstitucionales y nulos por vulnerar el artículo 24.1 CE. En todo caso, resulta cuanto menos sorprendente que el TC en la revisada resolución no vierta manifestación alguna acerca de si las medidas que considera desproporcionadas vulneran, o no, el contenido del artículo 33 CE manteniendo sobre este punto el TC un significativo silencio.

En definitiva, se puede concluir que en España la ocupación inmobiliaria ilegal, como situación significativamente lacerante del derecho de propiedad inmobiliaria, constituye una realidad multifactorial determinante de una justificada preocupación social que, a diferencia de otros países de nuestro entorno, jurídicamente todavía no ha obtenido respuesta eficaz por parte del legislador, pretendiéndose su justificación en razones que, de ordinario, asientan en la función social que integra el contenido del derecho de propiedad que, siendo un derecho fundamental constitucionalmente protegido, progresivamente experimenta un vaciamiento de las facultades que tradicionalmente lo conforman.

La Ley 12/2023 no contempla genéricamente la ocupación ilegal de viviendas, si bien considera la posición de quien consuma el despojo a los efectos de que contra el mismo pueda ejercitarse la acción de tutela sumaria de la posesión (art. 250.1.4.º de la LECiv) a pesar de disponer asimismo que contra este sujeto sea de aplicación idéntica normativa protectora que la prevista para el resto de los sujetos vulnerables que hayan accedido a la vivienda por vía legítima y contra quienes igualmente cabe incoar un procedimiento tendente al desalojo (circunstancia desnaturalizadora de la propia tutela sumaria de la posesión cuyo razón asiente en el rechazo de cualquier acto perturbador de la misma) que la propia ley se encarga de retrasar mediante el establecimiento de determinadas medidas cuya justificación asienta en la posibilidad de dar entrada a la Administración competente en materia de protección social. Y ello consolidando la más absoluta desprotección de quien ha padecido el despojo, que va a sufrir las consecuencias de una eficaz protección de su posesión.

No es discutible, y así lo vengo analizando, que la cuestión del acceso a la vivienda supone un problema acuciante para un numeroso grupo de personas que, en situación de vulnerabilidad, encuentran mermadas o, en el peor de los casos, imposibilitadas sus opciones de acceso a una vivienda digna. Pero, como también he destacado, el problema del acceso a la vivienda y la consecución de la efectividad del derecho reconocido por nuestra Norma Fundamental (art. 47 CE) no corresponde ser resuelto por el titular dominical ni a costa de la asolación del derecho del propietario, con independencia de que éste sea titular de una o más propiedades, sino que su solución incumbe a los poderes públicos que deben promover los medios que permitan proveer de una vivienda digna a quien se encuentre necesitado de ella, mediante la facilitación de su acceso a través de políticas que propicien una adecuada oferta de vivienda social capaz de satisfacer la demanda creciente. Y es que no parece oportuno, ni jurídicamente justificado, confrontar el derecho a la vivienda que asiste al ocupante ilegal con el derecho de propiedad que en modo alguno debiera ceder ante la ocupación por parte de quien —por la circunstancia que sea— carece de título legítimo para ello; ésta es la cuestión esencial: la protección del despojo vulnera principios generales que justifican su repulsa y, al resultar consagrada legalmente, puede convertirse en caldo de cultivo propiciatorio de la autotutela que el Derecho privado rechaza como alternativa a la resolución de conflictos, pues aboca a la sorprendente circunstancia de que el ocupante ilegal se encuentra protegido para permanecer en su ilegítima posesión si se le declara vulnerable (caso usual), en tanto que el titular legítimo no sólo carece de protección defensiva para desalojar a su despojante sino que de proceder a ello resultaría judicialmente condenado a reponer en la posesión al “okupa”.

En todo caso, en este punto cabe concluir también que la Ley 12/2023, ofrece una regulación técnica manifiestamente mejorable del derecho de propiedad

sobre la vivienda, tal y como se desprende de la consideración del contenido de su artículo 1.2⁴¹ y, de manera esencial, del artículo 10, evidente proyección del artículo 348 del CC y comprensivo de las facultades conferidas al propietario, así como del artículo 11⁴², atinente a sus deberes, toda vez que determinadas actuaciones del propietario sobre la vivienda (uso, disfrute, conservación, mantenimiento...) se consideran por la norma simultáneamente deberes y también facultades, sin que en ningún pasaje del texto legal se incluya siquiera una mención sobre la facultad defensiva de su posición mediante la posibilidad de ejercicio de la acción reivindicatoria (art. 348.2 del CC), mecanismo de defensa inherente a la titularidad dominical que, como cualquier derecho subjetivo, lleva aparejada su propia acción protectora, a pesar de lo cual la norma se cuida de estimular a las Administraciones Públicas a fomentar el acceso a la vivienda velando “por el pleno ejercicio de los derechos de la propiedad de vivienda, actuando de manera concertada y coordinada en la promoción de las acciones previstas en la legislación y en los planes y programas aplicables para favorecer el acceso a la vivienda” (art. 10.2 Ley 12/2023).

III. ARRENDAMIENTO Y VIVIENDA URBANA. REVISIÓN CRÍTICA DE LAS MEDIDAS LEGALES ESTABLECIDAS POR LA LEY 12/2023, DE 24 DE MAYO, POR EL DERECHO A LA VIVIENDA, EN EL ÁMBITO LOCATICIO

1. ALGUNAS CONSIDERACIONES PREVIAS

En el tratamiento de la cuestión que abordo en esta parte del trabajo parto de la premisa, constatable de una primera lectura de la Ley 12/2023, de la existencia de una intensificación de la fiscalización pública en la regulación del derecho a la vivienda prácticamente en todos sus aspectos. El intervencionismo del Estado en el funcionamiento de la relación contractual arrendaticia resulta, en este sentido, palmario indicio de ello. Como quedó apuntado, la norma viene a implantar un modelo de regulación destacadamente intervencionista en el tratamiento del entramado de derechos que dimanan de la relación locaticia con especial afectación a los del propietario, lo que resulta señaladamente perjudicial para el titular dominical del inmueble, y esta circunstancia repercute negativamente en la oferta inmobiliaria perjudicando igualmente al demandante de vivienda que opta por su acceso a través del arriendo⁴³.

En relación con lo indicado, tal y como ya había sido advertido por autorizada doctrina⁴⁴, la STC 37/2022 declara expresamente que si bien “por una parte, la vivienda [...] constituye [...] el soporte y marco imprescindible para el ejercicio de varios derechos fundamentales estrechamente vinculados con la dignidad de

la persona y el libre desarrollo de la personalidad”, también “constituye un importante activo patrimonial y, por ende, el objeto de un sector del mercado —el mercado inmobiliario—, lo cual le otorga una innegable relevancia desde la perspectiva de la actividad económica, el mercado único y la regulación del tráfico patrimonial privado”. Esta doble dimensión de la vivienda también es causa de la complejidad que supone alcanzar una regulación adecuada que norme el acceso a la misma y, necesariamente, debe conciliarse de manera que cada proyección no pueda obviar o anular a la otra; si importante resulta la consideración de la vivienda como escenario ineludible para el ejercicio de determinados derechos fundamentales de la persona que son proyección del libre desarrollo de su personalidad (art. 10.1 CE), no lo es menos su valoración con criterios económicos no sólo desde la macro perspectiva de los mercados, sino también como factor integrante de la economía personal. Las derivaciones de tal consideración, ya revisadas desde la perspectiva del derecho de propiedad y sus actuales limitaciones en este contexto, resultan particularmente interesantes desde la propia de la relación arrendaticia que ahora se considera.

Por otra parte, asimismo, con magistral acierto se argumenta⁴⁵ que controlar los precios, o toparlos, incluso amparándose en la loable pretensión de remediar la injusticia de un mercado del alquiler inalcanzable para la mayoría, perjudica en mayor medida precisamente a quienes más necesitados se encuentran del recurso al alquiler, aquéllos más vulnerables a quienes nadie querrá alquilar, y ello provoca la reducción de la oferta de viviendas en arriendo, la paralización de nuevas construcciones con el fin de alquilar, el deterioro progresivo del stock inmobiliario, la reducción de la movilidad laboral y el aumento de las ventas de viviendas, entre otros efectos, que ya constan puestos de manifiesto reiteradamente en diferentes estudios académicos⁴⁶ que, publicados entre 1967 y 2003, vinieron a concluir que el control de rentas constituye, por todo ello, una medida populista, toda vez que está acreditado que los perjuicios que del mismo se derivan superan a los beneficios. Y es que se ha comprobado que la reducción de las rentas en las llamadas zonas tensionadas, produce un efecto rebote, porque rápidamente y de manera inmediata generan un aumento del precio de los alquileres. Así, las rentas que ofrecen un menor precio se elevan al máximo posible como consecuencia de su demanda, provocando la proliferación de prácticas tan desaconsejables como los pagos en efectivo, alquileres desorbitados en rentas correspondientes a trasteros y garajes, y las rehabilitaciones peculiares tendientes a obtener la mayor rentabilidad por el aprovechamiento de los espacios, entre otros resultados.

En suma, según se critica por la más destacada doctrina⁴⁷, determinadas razones que asisten a quienes justifican el control de los precios, resultan falazmente fundadas en el argumento de que el IPC ha subido notablemente (9,8% en

marzo de 2022) dejando de servir de manera coyuntural como referencia adecuada para la aplicación de la actualización anual de los contratos, debiendo ser los arrendadores (no los arrendatarios, por ser —desde esta interpretación— la parte más débil de la relación) quienes deben soportar la pérdida de valor. Y, desde la anterior reflexión, asimismo se considera que la limitación legal de rentas materializada durante el franquismo, la transición y los años 80, debido a la inflación, tal y como ya comentaba la doctrina del momento, continúa siendo merecedora de crítica. Al respecto ya entonces se señalaba lo siguiente: “Lo que no cabe en un Estado de Derecho y de libre cambio es mantener y encubrir mediante criterios de justicia una expropiación indirecta de la propiedad que no resulta de interés público, puesto que tan sólo produce un beneficio exclusivamente privado [...] al concretarse en un mero ‘cambio de manos’”⁴⁸.

En el contexto apuntado, y antes de realizar un sintético análisis crítico de las principales reformas introducidas por la Ley, conviene considerar anticipadamente el contenido de dos nuevos conceptos aplicados por la propia Ley 12/2023 que van a condicionar, a modo de proposición, la regulación consiguiente plasmada en las medidas establecidas por la propia norma al reglamentar la relación localiticia que diseña. A saber:

Primero. El legislador introduce en la Ley el concepto de “gran tenedor”. Esta noción es inexistente en las legislaciones de nuestro entorno⁴⁹, aunque de señalada relevancia en la LAU, norma a la que se incorpora por vez primera, si bien la definición de “gran tenedor” no constituye una novedad de la Ley 12/2023, sino que ya aparecía en la legislación autonómica catalana en el ámbito de la crisis económica derivada de las ejecuciones hipotecarias y también en la normativa estatal constituida por el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19. El concepto se incorpora a la norma a los efectos de sus propias disposiciones (art. 3 k). Se trata de la persona física o jurídica que sea titular de (i) más de 10 inmuebles urbanos de uso residencial o (ii) una superficie construida de más de 1.500 m² de uso residencial (excluyendo garajes y trasteros).

No obstante, la anterior definición podrá resultar precisada en la declaración de entornos de mercado residencial tensionado, precisando que, en dicho contexto, podrán serlo hasta aquellos titulares de 5 o más inmuebles urbanos de uso residencial ubicados en dicho ámbito, cuando así resulte motivado por la Comunidad Autónoma en la correspondiente memoria justificativa⁵⁰. Además, dispone el artículo 19 de la Ley que, con fundamento en la definición de gran tenedor recogida en el artículo 3 k) de la misma, se podrán incorporar criterios adicionales acordes a la realidad y características de la zona o atender a ámbitos territoriales en los que exista un especial riesgo de oferta insuficiente de vivienda

para la población, en condiciones que la hagan asequible para su acceso en el mercado, de acuerdo con las diferentes necesidades territoriales.

La reflexión crítica respecto de esta incorporación conceptual emana de la consideración de que en España la mayor parte de los titulares dominicales son pequeños propietarios, representando los “grandes tenedores”⁵¹ una proporción realmente mínima⁵², por lo que atribuirles la declarada relevancia en el ámbito del mercado de la vivienda resulta a todas luces una consecuencia desproporcionada y desligada de la situación que la realidad ofrece⁵³.

Segundo. Por otra parte, la norma implanta el concepto de “zona de mercado residencial tensionado” (art. 18), disponiendo que las Administraciones competentes en materia de vivienda, esto es las CCAA (ex art. 148.1 13.ª CE) *pueden* (es decir, no están obligadas a hacerlo) declarar zonas de mercado residencial tensionado, en caso de que se produzca una de las siguientes circunstancias (art. 18.3): (i) Que la carga media del coste de la hipoteca o del alquiler en el presupuesto personal o de la unidad de convivencia, más los gastos y suministros básicos, supere el treinta por ciento de los ingresos medios o de la renta media de los hogares; o bien (ii) que el precio de compra o alquiler de la vivienda haya experimentado en los cinco años anteriores a la declaración como área de mercado de vivienda tensionado, un porcentaje de crecimiento acumulado al menos tres puntos porcentuales superior al porcentaje de crecimiento acumulado del índice de precios de consumo de la comunidad autónoma correspondiente. En todo caso, las anteriores circunstancias serán objeto de revisión a los tres años de la entrada en vigor la Ley, para adecuarlos a la realidad y evolución del mercado residencial (D.A Tercera⁵⁴).

Sin perjuicio de los criterios y procedimientos que establezcan en su caso cada una de las CCAA, a los efectos de la aplicación de las medidas específicas que ya se preveían en el Proyecto de Ley, la declaración de zonas de mercado residencial tensionado exigirá el cumplimiento de los requisitos siguientes (art. 18.2). (i) Procedimiento preparatorio dirigido a la obtención de información del mercado residencial de la zona (indicadores de precios de alquiler/venta de distintos tipos de vivienda y su evolución en el tiempo; indicadores de nivel de rentas disponibles por los residentes, entre otros). Con ello se pretende medir el esfuerzo económico a realizar para disponer de una “vivienda digna y adecuada” (art. 18.2 a). (ii) Trámite de información en el que deberá ponerse a disposición pública la información sobre la que se basa la declaración como zona de mercado residencial tensionado (incluida la distribución espacial de la población, la zonificación por oferta, precios y tipo de vivienda, y demás) (art. 18.2 b). (iii) Resolución motivada. Esta resolución deberá estar fundamentada en deficiencias o insuficiencias del mercado de vivienda en la zona, en cualquiera de sus modalidades, para atender adecuadamente la demanda de vivienda habitual a precio razonable según la situación socioeconómica de la población residente

y las dinámicas demográficas, así como las particularidades y características de cada ámbito territorial resolución. Y será notificada a la Secretaría General de Agenda Urbana y Vivienda del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (art. 18.2 c).

Conviene precisar que la vigencia de la declaración de un ámbito territorial como zona de mercado residencial tensionado tendrá una duración de 3 años, con posibilidad de prórrogas anuales siguiendo el mismo procedimiento (art. 18.2 d).

Con carácter trimestral, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana aprobará una resolución que recoja la relación de zonas de mercado residencial tensionado que hayan sido declaradas (art. 18.2 d).

Por otra parte, cuando se declare una zona tensionada, el Departamento Ministerial competente en materia de vivienda, en el marco del ejercicio de las competencias estatales, podrá desarrollar, de acuerdo con la administración territorial competente, un programa específico para dichas zonas de mercado residencial tensionado, que contemplará la diversidad territorial, tanto en entornos urbanos o metropolitanos como en zonas rurales, que modificará o se anexará al plan estatal de vivienda vigente para: a) Promover fórmulas de colaboración con las administraciones competentes y con el sector privado para estimular la oferta de vivienda asequible en dicho ámbito y en su entorno. b) El diseño y adopción de medidas de financiación específicas para ese ámbito territorial que pudieran favorecer la contención o reducción de los precios de alquiler o venta. c) El establecimiento de medidas o ayudas públicas específicas adicionales dentro del plan estatal de vivienda vigente, de acuerdo con las previsiones que en su caso éste establezca (art. 18.5).

Resulta de interés señalar que sólo la Comunidad Autónoma de Cataluña ha solicitado la declaración de zonas de mercado tensionado, petición materializada en la Resolución de 14 de marzo de 2024 de la Secretaria de Estado de Vivienda y Agenda urbana, por la que se publica la declaración de zonas de mercado residencial tensionado⁵⁵.

En el artículo 19 de la Ley se recoge la obligación de los “grandes tenedores de vivienda en las zonas de mercado residencial tensionado” de prestar información sobre el uso y destino de las viviendas de su titularidad ubicadas en aquellas zonas, a requerimiento de las administraciones competentes (CCAA) (cfr. art. 19.3 de la Ley 12/2023).

2. SINTÉTICO ANÁLISIS CRÍTICO DE LAS PRINCIPALES MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 12/2023 EN LA LEGISLACIÓN ARRENDATICIA

Sentado cuando antecede, con precisa referencia a las denominadas “medidas de contención de precios en la regulación de los contratos de arrendamiento

de viviendas” (contenidas en la D.F. Primera de la Ley) y su incidencia en la normativa de arrendamientos urbanos, cabría revisar la modificación de las siguientes materias en la LAU⁵⁶.

Primera cuestión. Prórroga del contrato (modificación del art. 10.2 LAU).

Por cuanto se refiere a la previsión contenida en el artículo 10.2 de la LAU, se trata de una redacción íntegra del precepto, al introducir la prórroga obligatoria de un año a la fecha de vencimiento de la última prevista en la Ley. De este modo, la norma implanta una novedad, toda vez que cuando finalice el periodo de prórroga obligatoria previsto en el artículo 9.1, o el periodo de prórroga tácita previsto en el artículo 10.1, podrá aplicarse, previa solicitud del arrendatario una prórroga extraordinaria del plazo del contrato de arrendamiento por un periodo máximo de un año, durante el cual se seguirán aplicando los términos y condiciones establecidos para el contrato en vigor. No obstante, esta solicitud de prórroga extraordinaria requerirá la acreditación por parte del arrendatario de una situación de vulnerabilidad social y económica sobre la base de un informe o certificado emitido en el último año por los servicios sociales de ámbito municipal o autonómico y deberá ser aceptada obligatoriamente por el arrendador cuando éste sea un gran tenedor de vivienda de acuerdo con la definición establecida en la Ley 12/2023, “*salvo que se hubiese suscrito entre las partes un nuevo contrato de arrendamiento*”. En definitiva, la prueba incumbe al arrendatario y debe aportarse en plazo legal. A este último respecto cabría plantearse si, en este caso de “nuevo contrato” y para que no opere la prórroga obligatoria nueva aquí añadida, sería posible aplicar los límites de elevación de renta previstos en el artículo 17.6 y 7 LAU⁵⁷, acerca de lo que cabe concluir que no, toda vez que el artículo 10.2 LAU en la referencia al “nuevo contrato” no se remite a lo dispuesto en el artículo 17.6 y 7 LAU que, por otra parte, se refiere únicamente al caso de zona tensionada.

En consecuencia, resulta que la prórroga obligatoria del artículo 10.2 LAU (prórroga extraordinaria del plazo del contrato de arrendamiento por un periodo máximo de un año), que establece una prórroga extraordinaria del plazo del contrato de arrendamiento por un periodo máximo de un año cuando finalice el periodo de prórroga obligatoria previsto en el artículo 9.1, o el periodo de prórroga tácita previsto en el artículo 10.1, únicamente opera de concurrir la acreditación por parte del arrendatario de una situación de vulnerabilidad social y económica con fundamento en un informe o certificado emitido en el último año por los servicios sociales de ámbito municipal o autonómico y deberá ser aceptada obligatoriamente por el arrendador cuando este sea un gran tenedor de vivienda. Si bien tal consecuencia no se produce cuando se hubiese suscrito entre las partes un nuevo contrato de arrendamiento. La situación exige que antes de que venza el periodo de prórroga obligatoria el arrendatario ya haya acreditado

al arrendador su situación de vulnerabilidad. No cabe, pues, que el arrendatario comunique por escrito al arrendatario su voluntad de acogerse a esta prórroga si no lo ha acreditado previamente en plazo. En definitiva, la prueba incumbe al arrendatario y debe aportarse en plazo legal.

Y en relación con la previsión contenida en el artículo 10.3 de la LAU, cabe concluir que son requisitos para la prórroga de tres años máximo, los siguientes: (i) Inmueble ubicado en zona tensionada. (ii) Finalización de las prórrogas a favor del arrendatario. (iii) Petición del arrendatario antes de que venza la última prórroga. (iv) De manera extraordinaria podrá prorrogarse el contrato de arrendamiento por plazos anuales, hasta un periodo máximo de tres años. (v) Deberá ser aceptada obligatoriamente por el arrendador, sin distinción de si es gran tenedor o no.

No obstante, no opera esta prórroga cuando: (i) se haya fijado otro contrato con otros términos o condiciones por acuerdo entre las partes, (ii) se haya suscrito un nuevo contrato de arrendamiento con las limitaciones en la renta que en su caso procedan por aplicación de lo dispuesto en los apartados 6 y 7 del artículo 17 de la Ley, o (iii) en el caso del artículo 9.3 de la Ley 12/2023, atinente a la necesidad de recuperar la vivienda en los supuestos que la norma señala, en cuyo caso no opera prórroga alguna.

Cabría plantearse igualmente la posibilidad de aplicar en este supuesto de “nuevo contrato”, y a los efectos de que no opere la prórroga obligatoria prevista en esta norma, los límites de elevación de renta del artículo 17.6 y 7 LAU. En este caso la respuesta sería afirmativa, toda vez que el artículo 10.3 LAU en la referencia al “nuevo contrato” se remite expresamente a lo dispuesto en el artículo 17.6 y 7 LAU a diferencia del 10.2 que no lo hace. Es por lo que la prórroga obligatoria de 3 años no se producirá en el caso de que las partes hayan pactado redactar un nuevo contrato sujeto a nuevas condiciones y, también, al precio que hubieran pactado con referencia a los límites del artículo 17.6 y 7 LAU.

En consecuencia, resulta que la prórroga del artículo 10.3 LAU (prórroga extraordinaria del contrato de arrendamiento por un periodo máximo de tres años para inmuebles en zonas tensionadas), referida a contratos de arrendamiento de vivienda habitual sujetos a la presente Ley, en los que el inmueble se ubique en una zona de mercado residencial tensionado, supone (i) la prórroga obligatoria de hasta tres años cuando finalice el periodo de prórroga obligatoria previsto en el artículo 9.1 de esta Ley o el periodo de prórroga tácita, (ii) con exigencia de la previa solicitud del arrendatario, (iii) pudiendo prorrogarse de manera extraordinaria el contrato de arrendamiento por plazos anuales, por un periodo máximo de tres años y (iv) debiendo ser aceptada obligatoriamente por el arrendador, con independencia de que sea, o no, gran tenedor.

Finalmente, por cuanto se refiere a los supuestos excepcionales, se producirán en el caso de que (i) se hayan fijado otros términos o condiciones por acuerdo entre las partes (cabría que la prórroga obligatoria solo lo fuera por un año, por ejemplo); o (ii) se haya suscrito un nuevo contrato de arrendamiento con las limitaciones en la renta que en su caso procedan por aplicación de lo dispuesto en los apartados 6 y 7 del artículo 17 de esta Ley; o (iii) el arrendador haya comunicado, en los plazos y condiciones establecidos en el artículo 9.3 de esta Ley, la necesidad de ocupar la vivienda arrendada para destinarla a vivienda permanente para sí o sus familiares en primer grado de consanguinidad o por adopción o para su cónyuge en los supuestos de sentencia firme de separación, divorcio o nulidad matrimonial.

Segunda cuestión. Pago por medios electrónicos (modificación art. 17.3 LAU).

La novedad introducida se localiza en el establecimiento de un medio de pago predeterminado, que es el pago por medios electrónicos cuando, previamente, y salvo pacto en contrario, el pago debía realizarse en metálico. Obviamente, la previsión pretende evitar un fraude fiscal al realizar el pago, habida cuenta de que, según datos contrastados, casi la mitad de los alquileres no se declaran⁵⁸. Ciertamente, esta previsión sólo puede entenderse como un buen propósito del legislador más que como una imposición legal, toda vez que, aunque se indique que es obligatorio abonar la renta por medios electrónicos, resultaría suficiente con que el arrendatario manifieste no tener acceso a procedimientos electrónicos de pago para que se le deba posibilitar el pago en efectivo en la propia vivienda en la que reside, a cuyo efecto el arrendador deberá desplazarse al inmueble arrendado para que se verifique el abono en metálico.

Tercera cuestión. Determinación de la renta (modificación art. 17. 6 y 7 LAU).

Es de ver que los apartados 6 y 7 del artículo 17 de la LAU, regulador de los límites en las rentas, se refieren a “nuevos contratos de arrendamiento”, significando el primero de los apartados señalados que: “En los contratos de arrendamiento de vivienda sujetos a la presente Ley en los que el inmueble se ubique en una zona de mercado residencial tensionado dentro del periodo de vigencia de la declaración de la referida zona en los términos dispuestos en la Ley por el derecho a la vivienda, *la renta pactada al inicio del nuevo contrato* no podrá exceder de la última renta del contrato de arrendamiento de vivienda habitual que hubiese estado vigente en los últimos cinco años en la misma vivienda, una vez aplicada la cláusula de actualización anual de la renta del contrato anterior, sin que se puedan fijar nuevas condiciones que establezcan la repercusión al arrendatario de cuotas o gastos que no estuviesen recogidas en el contrato anterior”. Si bien, únicamente podrá incrementarse, más allá de lo que proceda de la aplicación de

la cláusula de actualización anual de la renta del contrato anterior, en un máximo del 10 por ciento sobre la última renta de contrato de arrendamiento de vivienda habitual que hubiese estado vigente en los últimos cinco años en la misma vivienda, cuando se acredite alguno de los siguientes supuestos: (i) Cuando la vivienda hubiera sido objeto de una actuación de rehabilitación en los términos previstos en el apartado 1 del artículo 41 del Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que hubiera finalizado en los dos años anteriores a la fecha de la celebración del nuevo contrato de arrendamiento. (ii) Cuando en los dos años anteriores a la fecha de la celebración del nuevo contrato de arrendamiento se hubieran finalizado actuaciones de rehabilitación o mejora de la vivienda en la que se haya acreditado un ahorro de energía primaria no renovable del 30 por ciento, a través de sendos certificados de eficiencia energética de la vivienda, uno posterior a la actuación y otro anterior que se hubiese registrado como máximo dos años antes de la fecha de la referida actuación. (iii) Cuando en los dos años anteriores a la fecha de la celebración del nuevo contrato de arrendamiento se hubieran finalizado actuaciones de mejora de la accesibilidad, debidamente acreditadas. (iv) Cuando el contrato de arrendamiento se firme por un periodo de diez o más años, o bien, se establezca un derecho de prórroga al que pueda acogerse voluntariamente el arrendatario, que le permita de manera potestativa prorrogar el contrato en los mismos términos y condiciones durante un periodo de diez o más años”.

De manera que se incorpora, en un nuevo apartado 6, un límite a la subida de la renta en lo que se denomina como “zona de mercado residencial tensionado dentro del periodo de vigencia de la declaración de la referida zona”. Y ello nos hallemos o no ante un gran tenedor.

Por su parte, en el apartado 7 del artículo 17 se fija un límite en la subida de renta en los nuevos contratos (i) cuando se trate de grandes tenedores y (ii) en los que el inmueble se ubique en una zona de mercado residencial tensionado dentro del periodo de vigencia de la declaración de la referida zona. Y se adiciona lo siguiente: “Esta misma limitación se aplicará a los *contratos de arrendamiento de vivienda en los que el inmueble se ubique en una zona de mercado residencial tensionado dentro del periodo de vigencia de la declaración de la referida zona y sobre el que no hubiese estado vigente ningún contrato de arrendamiento de vivienda vigente en los últimos cinco años*, siempre que así se recoja en la resolución del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, al haberse justificado dicha aplicación en la declaración de la zona de mercado residencial tensionado”. De esta manera los límites en la subida de rentas se aplican respecto de los “nuevos contratos” (i) a cualquier arrendador en la regla del artículo 17.6 de la LAU; (ii) a los grandes tenedores en la del artículo 17.7 de la LAU siempre, en este caso, que el inmueble se ubique en una zona de mercado resi-

dencial tensionado; y también (iii) a aquellos nuevos adquirentes de viviendas en “zonas tensionadas” que las pretendan poner en alquiler por no haber tenido esa vivienda alquilada en los cinco años anteriores a la declaración de esa zona como “tensionada”. La indicada coyuntura va a determinar una señalada dificultad para proceder a adquirir viviendas en zonas declaradas como tensionadas, al establecerse estos límites en cuanto al precio del alquiler. En consecuencia, es de prever que se reduzca el precio de venta de los inmuebles que se encuentren en dichas “zonas tensionadas”, toda vez que será en dichas zonas en las que se establezcan los límites en la renta a fijar en los arrendamientos, por lo que los inversores de viviendas destinadas al arrendamiento optarán, sin duda, por adquirir inmuebles en zonas no tensionadas, y eludir la adquisición en zonas tensionadas. Previsión extensible a los particulares que tampoco adquirirán en estas zonas tensionadas, pues de hacerlo padecerían los límites impuestos a la renta, incluso aunque el propósito inicial fuera adquirir el inmueble como residencia habitual, ya que los límites les podrían afectar en un futuro si llegaran a optar por ofrecer en arrendamiento su propiedad. En suma, no resulta aventurado predecir la dificultad de venta respecto de los inmuebles ubicados en las referidas zonas, incidiendo indiscutiblemente tal circunstancia en el precio de los mismos.

Cuarta cuestión. Gastos generales, servicios, tributos, cargas y responsabilidades que no sean susceptibles de individualización (modificación art. 20.1 LAU).

En definitiva, por cuanto se refiere al abono de los gastos correspondientes a la gestión inmobiliaria y formalización del contrato⁵⁹, éstos serán a cargo del titular dominical del inmueble arrendado, lo que supone una obligación adicional que incumbe al arrendador, sea persona física o jurídica⁶⁰, cuando hubiera resultado más equitativo establecer el pago por mitad de este gasto.

Quinta cuestión. Índice de referencia para la actualización anual de los contratos de arrendamiento de vivienda (D.A 11.ª LAU).

A tenor de la previsión contenida en la Disposición adicional undécima de la LAU, intitulada “Índice de referencia para la actualización anual de los contratos de arrendamiento de vivienda”: “*El Instituto Nacional de Estadística definirá, antes del 31 de diciembre de 2024, un índice de referencia para la actualización anual de los contratos de arrendamiento de vivienda que se fijará como límite de referencia a los efectos del artículo 18 de esta ley, con el objeto de evitar incrementos desproporcionados en la renta de los contratos de arrendamiento.*”

Hasta entonces, se debe atender a las siguientes medidas transitorias en el marco del Real Decreto-Ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania. Conforme con esta norma, en los arrendamientos de vivienda cuya renta deba ser actualizada se deben observar las pautas siguientes:

1.º Entre el 27/12/2022 y el 31/12/2023 las partes podrán negociar el incremento que se aplicará en dicha actualización, teniendo en cuenta: (i) Si el arrendador es “gran tenedor” en cuyo caso el incremento pactado no podrá superar la variación anual del Índice de Garantía de Competitividad a fecha de la actualización (índice que tiene una tasa de variación máxima del 2%). (i) Si el arrendador no es “gran tenedor”, en cuyo caso se respetará la libertad de pacto. (iii) En ambos supuestos, en defecto de pacto, el incremento de la renta no podrá exceder del resultado de aplicar la variación anual del referido Índice de Garantía de Competitividad (con el límite del 2%) a la fecha de la actualización.

2.º Entre el 01/01/2024 y el 31/12/2024: las partes podrán negociar el incremento a aplicar en esa actualización, sin que supere al 3%.

Sexta cuestión. Limitación extraordinaria de la actualización anual de la renta de los contratos de arrendamiento de vivienda cuya renta deba ser actualizada en atención al cumplimiento de la correspondiente anualidad de vigencia dentro de determinados periodos de tiempo (D.F Sexta de la Ley 12/2023, por la que se modifica el art. 46 Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania).

La modificación afecta a los supuestos siguientes:

1.º A los contratos de alquiler de vivienda sujetos a la LAU, cuya renta deba ser actualizada porque se cumpla la correspondiente anualidad de vigencia dentro del periodo comprendido entre la entrada en vigor del citado Real Decreto-ley y el 31 de diciembre de 2023. Se permite a arrendatario y arrendador negociar el incremento que se aplicará en esa actualización anual de la renta, con sujeción a determinadas condiciones, que se indican. Se distingue según el arrendador sea o no un gran tenedor.

2.º A los contratos de alquiler de vivienda sujetos a la LAU, cuya renta deba ser actualizada porque se cumpla la correspondiente anualidad de vigencia dentro del periodo comprendido entre el 1 de enero de 2024 y el 31 de diciembre de 2024. Se permite a arrendatario y arrendador negociar el incremento que se aplicará en esa actualización anual de la renta, con sujeción a las determinadas condiciones, que se indican. Se distingue según el arrendador sea o no un gran tenedor.

En definitiva, resulta que por cuanto se refiere a la actualización de la renta, en lugar de residenciarse normativamente en el artículo 18 de la LAU, que hubiera resultado más correcto técnicamente, se regula en la Disposición Final Sexta intitulada “Limitación extraordinaria de la actualización anual de la renta de los contratos de arrendamiento de vivienda” que remite al Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en

Ucrania. Y se dispone en el artículo 46 de este Real Decreto (en lugar de hacerlo en el artículo 18 LAU, que hubiera resultado más atinado en buena técnica legislativa) el régimen legal de actualización de las rentas hasta el 31 de diciembre de 2023, distinguiendo los supuestos en que el arrendador es gran tenedor de aquéllos en los que no lo es, y fijándose como primera norma a considerar el pacto al que hubieren llegado las partes.

Por otra parte, en el apartado 2 de este artículo 46 se regula la actualización de renta para contratos a los que la norma resulte de aplicación y dentro del periodo comprendido entre el 1 de enero de 2024 y el 31 de diciembre de 2024, fijando la aplicación preferente del pacto alcanzado por las partes, si bien con un tope de incremento del 3%, ya sea el arrendador gran tenedor o no.

Con referencia al “régimen transitorio aplicable a los arrendamientos sujetos a la LAU celebrados con anterioridad a la entrada en vigor de la Lly 12/2023” (D.T Cuarta de la Ley 12/2023), cabe señalar lo siguiente.

Como *regla general*, continuarán rigiéndose por lo establecido en el régimen jurídico que les era de aplicación (D.T Cuarta.1).

Excepcionalmente, pueden adaptarse, por acuerdo de las partes, al nuevo régimen dispuesto por la Ley 12/2023 (D.T Cuarta. 2).

En todo caso, la nueva regulación, introducida en la Ley 12/2023, no afectará a las diferentes medidas de aplicación extraordinaria a los contratos vigentes de arrendamiento de vivienda y, en particular, a la recogida en el artículo 46 del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, que resultarán de aplicación en los términos en los que se encuentren regulados (D.T Cuarta.3).

En definitiva, en este ámbito, resulta relevante el contenido de la Disposición Transitoria cuarta que lleva por rúbrica: Régimen de los contratos de arrendamiento celebrados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, en la que se dispone que:

“1. Los contratos de arrendamiento sometidos a la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, celebrados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, continuarán rigiéndose por lo establecido en el régimen jurídico que les era de aplicación.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior; cuando las partes lo acuerden y no resulte contrario a las previsiones legales, los contratos preexistentes podrán adaptarse al régimen jurídico establecido en esta Ley.

3. Con independencia de lo previsto en los apartados anteriores, la regulación introducida en esta ley no afectará a las diferentes medidas de aplicación extraordinaria a los contratos vigentes de arrendamiento de vivienda y, en particular, la recogida en el artículo 46 del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo,

por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, que resultarán de aplicación en los términos en los que se encuentren regulados”.

De esta manera, resulta que la reforma no afecta a los contratos que ya estaban vigentes previamente, sino a aquéllos que se celebren a partir de la entrada en vigor de la Ley 12/2023, previsión de todo punto razonable que manifestará su relevancia práctica en relación con nuevo régimen de las prórrogas. En todo caso, si las partes pretenden adaptar un contrato previamente celebrado a las condiciones de la nueva ley siempre podrán perfeccionar un nuevo convenio, aunque ello se prevea improbable porque sería menos beneficioso para el arrendador, especialmente si el propietario se encuentra afectado por las limitaciones impuestas a grandes tenedores y/o zonas tensionadas.

Para finalizar, y en relación con “otras medidas contenidas en la Ley 12/2023 no especificadas previamente”, resultan reseñables las siguientes.

Primera. Derecho de las personas demandantes, adquirentes o arrendatarias de vivienda, o en cualquier otro régimen jurídico de tenencia y disfrute, a recibir información en los términos que se prevén en el artículo 30.

Segunda. Regulación de la información mínima que tiene derecho a recibir la persona interesada en las operaciones de compra y arrendamiento de vivienda que se encuentre en oferta, acerca de las condiciones de la operación y de las características de la referida vivienda y del edificio en el que se encuentra, antes de la formalización de la operación y de la entrega de cualquier cantidad a cuenta. Información que deberá proporcionarse en formato accesible y en soporte duradero (art. 31). Extremo que se refiere tanto a condiciones materiales como jurídicas. Entre otros aspectos, “cuando la vivienda que vaya a ser objeto de arrendamiento como vivienda habitual se encuentre ubicada en una zona de mercado residencial tensionado, el propietario y, en su caso, la persona que intervenga en la intermediación en la operación deberá indicar tal circunstancia e informar, con anterioridad a la formalización del arrendamiento, y en todo caso en el documento del contrato, de la cuantía de la última renta del contrato de arrendamiento de vivienda habitual que hubiese estado vigente en los últimos cinco años en la misma vivienda, así como del valor que le pueda corresponder atendiendo al índice de referencia de precios de alquiler de viviendas que resulte de aplicación” (art. 31.3).

Tercera. Elaboración de una base de datos de contratos de arrendamiento de vivienda, a partir de la información contenida en los actuales registros autonómicos de fianzas de las comunidades autónomas, en el Registro de la Propiedad y otras fuentes de información de ámbito estatal, autonómico o local, con el objeto de incrementar la información disponible para el desarrollo del Sistema de Índices de Referencia del Precio del Alquiler de Vivienda establecido en la

disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo (D.A Primera de la Ley 12/2023). Constituye una promoción de la colaboración entre distintas administraciones y otros organismos e instituciones para el seguimiento de las medidas incluidas en la Ley y el progreso en el cumplimiento del objetivo de incrementar la oferta de vivienda en alquiler a precios asequibles.

Cuarta. Constitución, en un plazo de 6 meses desde la entrada en vigor de la Ley) de un *grupo de trabajo para avanzar en una propuesta normativa de regulación de los contratos de arrendamiento de uso distinto del de vivienda* a que se refiere el artículo 3 LAU y, *en particular, de los contratos de arrendamiento celebrados por temporada sobre fincas urbanas de uso vivienda* (D.A Quinta). Esta previsión, ya anticipada, se refiere a contratos que la LAU no considera como arrendamiento de vivienda, integrantes de figuras utilizadas en ocasiones con fines fraudulentos, carentes de regulación y también de una jurisprudencia sólida, y de los que la doctrina científica no se ha ocupado con especial atención.

Quinta. Administradores de fincas (D.A Sexta de la Ley 12/2023⁶¹).

Sexta. *Modificaciones en el procedimiento de desahucio que pueda afectar a la vivienda habitual de hogares vulnerables* (D.F Quinta de la Ley 12/2023). En concreto, se incrementan los plazos de suspensión de los lanzamientos en situaciones de vulnerabilidad, de 1 a 2 meses y de 3 a 4, según que el propietario sea persona física o jurídica. Además, *se introducen en el procedimiento criterios objetivos para definir las situaciones de vulnerabilidad económica*.

Cuando el demandante tenga la condición de “gran tenedor” y la demanda de desahucio afecte a personas en situación de vulnerabilidad, deberá acreditarse la aplicación de un procedimiento de conciliación o intermediación.

En todos los casos de desahucio y en todos los decretos o resoluciones judiciales que tengan como objeto el señalamiento del lanzamiento, se deberá incluir el día y la hora exacta en los que tendrá lugar aquél.

Séptima. *Medidas fiscales* (DD.FF Segunda y Tercera de la Ley 12/2023). Todas estas medidas afectan al IRPF, al Impuesto sobre Sociedades, al Impuesto sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio, y al IBI, respecto del cuál se introduce una definición de viviendas “vacías” para que los Ayuntamientos puedan aplicar recargos en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

3. BREVE CONSIDERACIÓN CONCLUSIVA

Como crítica general extensible a la reforma en su conjunto operada por la Ley 12/2023, inicialmente cabría destacar que, al afrontar las modificaciones de la LAU como posible vía reguladora del acceso a la vivienda, el legislador a través de la Ley ha optado por materializar determinadas modificaciones que

se presentan como insuficientes y, sin duda, muy cuestionables por lo que respecta a su efectividad supuestamente dirigida a paliar las dificultades de acceso al ejercicio de tan controvertido derecho, y ello a pesar de que en el Preámbulo de la Ley consta expresada la necesidad de reestructurar las actuaciones políticas tendentes a reforzar la regulación del arrendamiento de viviendas frente a la propiedad como vía de acceso de constatado prevalente recurso. Desde la anterior consideración bien podría concluirse que se ha desaprovechado la ocasión para abordar una reforma de calado en la regulación del contrato de arrendamiento en general y, en particular, del alquiler de vivienda, así como también para regular un registro de contratos de alquiler de ámbito estatal cuya previsión inicial resultó reemplazada por una mera base de datos que ni proporciona la deseable publicidad ni tampoco puede servir a una función estadística ni de control acerca del cumplimiento de la norma.

No nos hallamos ante una reforma alcanzada con una sólida base de consenso sino con el lastre que supone la originaria carencia de un apoyo consistente por parte de las principales fuerzas políticas de la nación, lo que redundará en la inestabilidad afectante a la permanencia y estabilidad de la norma que, previsiblemente, resultará nuevamente modificada de verificarse la alternancia en el poder.

Además, como ha quedado apuntado, la consolidada desprotección del titular dominical frente a comportamientos atentatorios al contenido de su derecho de propiedad y la implantación de medidas señaladamente intervencionistas —contra el principio de autonomía privada y su más directa proyección en la libertad contractual— tienen un efecto contrario al previsto, pues va a provocar una reducción de la oferta aparejada a un previsible incremento del precio de la renta, al trasladar al titular dominical el peso de la efectividad de las medidas que debieran incumbir a las Administraciones Públicas, lo que determinará, sin duda, el efecto aparentemente no pretendido de que la oferta de vivienda se desplace del mercado del alquiler al de su venta o que los propietarios, en todo caso, se decanten por salidas diversas de la transmisión pero más rentables económicamente o de más afianzada seguridad jurídica, como los alquileres de temporada, el arrendamiento habitacional o las viviendas turísticas, frente al alquiler residencial como fórmula de acceso al ejercicio del derecho a la vivienda que debiera ser la previsión relevante.

Por otra parte, también la técnica legislativa aplicada en la elaboración de la Ley resulta cuestionable, tanto por la incorporación de abundantes conceptos jurídicos indeterminados como por el exceso de remisiones a la regulación autonómica, sólo en parte justificado por la controversia competencial, habida cuenta de que va a depender de las administraciones autonómicas no sólo el desarrollo del régimen de control y sancionatorio de la norma, sino asimismo la valoración

de buena parte de las nociones incorporadas (situación de vulnerabilidad, gran tenedor, zona de mercado tensionado ...) y la eventual disparidad valorativa indefectiblemente va a generar situaciones de desigualdad.

IV. LAS TENENCIAS INTERMEDIAS FACILITADORAS DEL ACCESO A LA VIVIENDA

Partiendo de la irresoluta cuestión del acceso a la vivienda como hilo conductor de las reflexiones que integran este trabajo, la insuficiencia como vía de solución manifestada por la dicotomía propiedad/arrendamiento, plantea la consideración de las llamadas tenencias intermedias expresadas, por una parte, en la reformulación de determinados derechos reales clásicos, tales como el usufructo, el uso y la habitación —tanto en su regulación general, contenida en nuestro Código Civil, como en sus especificaciones forales y, señaladamente, en su modalidad de constitución legal—, específicamente aplicados a la propiedad inmobiliaria destinada a vivienda como posibles fórmulas de acceso justificadas de manera esencial en que “de hecho, la idea de amparo, protección y subsistencia que late en el concepto de vivienda, ya para el individuo, ya para la familia, hacen de un inmueble habitable la primera justificación de estos tres derechos”⁶²; así como también, considerada la limitación de las señaladas tenencias intermedias tradicionales, el recurso a otras fórmulas más novedosas (como el *cohousing*⁶³) y el ensayo de otros expedientes que comparten el común denominador de fraccionar el dominio, tales como la propiedad compartida o la propiedad temporal⁶⁴.

Por cuanto se refiere a éstas últimas mencionadas, propiedad compartida y propiedad temporal integran las vías de acceso a la propiedad actualmente más originales y sugerentes para el estudioso de la materia⁶⁵. Se trata de figuras jurídicas sin precedentes en Derecho común⁶⁶ aunque vigentes en el Derecho civil catalán. En relación con la propiedad compartida resulta de interés señalar también que la institución ha superado el control constitucional⁶⁷. Y es que, partiendo de que en Derecho civil catalán consta asumido el sistema del *numerus apertus* en orden a la creación de derechos reales, mediante la Ley 19/2015, de 29 julio, estas nuevas figuras resultaron normativamente incorporadas, respectivamente, en los artículos 556-1 a 556-12 (propiedad compartida) y 547-1 a 547-10 (propiedad temporal) del Código Civil de Cataluña⁶⁸.

La propiedad compartida y la propiedad temporal, reguladas en el Código Civil de Cataluña constituyen dos posibles expedientes de acceso a la vivienda, accesibles además de estables y flexibles, que se presentan como alternativas a la adquisición tradicional de la propiedad y al contrato de arrendamiento. En definitiva, una formula asequible para aquellas personas y familias que pretenden

ser propietarias, pero cuyos ingresos resultan insuficientes para hacer frente a las amortizaciones de una hipoteca ordinaria e incluso para afrontar el arrendamiento como una alternativa real frente a aquélla.

En síntesis, la propiedad compartida (art. 556-1 a 556-12 CCC) —conocida como “*staircasing*”⁶⁹—consiste en la adquisición gradual de la propiedad de una vivienda o de cualquier otro bien inmueble o mueble identificable, sin que el adquirente pierda, en estas circunstancias, las facultades y ventajas de ser verdadero propietario. De manera que el comprador (propietario material) adquiere un porcentaje de la propiedad de la vivienda del vendedor (propietario formal) y éste retiene la propiedad de la parte que el primero no ha adquirido y por la cual cobrará una contraprestación económica periódica. De este modo, aunque se presenta como una situación de comunidad, donde coexisten dos propietarios, lo más sugerente la figura es que el propietario material (comprador) tiene la posesión, el uso y disfrute exclusivo del bien y, por consiguiente, a efectos prácticos se presenta como propietario absoluto en tanto que el propietario formal (vendedor) mantiene el derecho a recibir el precio por la venta y a exigirle el pago de una contraprestación económica a modo de renta (siempre que así se haya convenido) por la parte que retiene y que se irá reduciendo a medida que el comprador adquiera un porcentaje más amplio de la propiedad, pues el propósito de la figura es que el propietario material vaya adquiriendo gradualmente la propiedad del inmueble hasta su totalidad, bien libremente, en el plazo convenido o, en defecto de pacto, en el de 99 años, siendo éste un derecho del propietario material que no puede excluirse y pudiéndose pactar, asimismo, que el propietario material se desprenda de un porcentaje de su propiedad en el caso de necesitar liquidez. Y puesto que el comprador adquiere el derecho exclusivo de uso y disfrute del bien, consecuentemente le van a incumbir todos los gastos generados por el inmueble (ya sean de mantenimiento, reparación, conservación, o se trate de los tributos ordinarios, entre otros), excepto alguno que específicamente puede resultar excluido.

En cuanto a la propiedad temporal (art. 547-1 a 547-10 CCC) permite la adquisición de la completa propiedad del inmueble durante un plazo determinado que oscila entre diez y noventa y nueve años, resultando que, durante el plazo acordado, únicamente existirá un único propietario (el comprador), que concitará bajo su titularidad todas las facultades dominicales (uso y disfrute del bien, enajenación de su parte de propiedad temporal, hipoteca, transmisión en herencia ...) únicamente limitadas por el plazo de duración de la propiedad temporal que, una vez vencido, determinará reversión de la propiedad del bien de forma gratuita al vendedor del inmueble o a la persona a quien el vendedor haya transmitido este derecho.

Realmente, las llamadas tenencias intermedias no pretenden reemplazar a la tradicional titularidad dominical ni al arrendamiento como fórmulas de acceso

a la vivienda, sino más bien ampliar las posibilidades de ejercicio del derecho, de tal modo que exista una opción de acceso en función de cada situación de necesidad económica y personal del potencial demandante de vivienda superando en todo caso la tradicional dicotomía propiedad/alquiler. Sin embargo, no cabe desconocer que se trata de fórmulas todavía no ensayadas en plenitud, en buena medida aún desconocidas para parte de los operadores inmobiliarios y respecto de las cuales la doctrina ya ha venido apuntado incluso antes de su positivización problemas prácticos que demandan solución legal⁷⁰, sugiriendo que no sólo resulten promovidas a través de las Administraciones públicas, sino también por parte de las entidades financieras y los intermediarios del mercado privado e incluso extendidas al resto del ordenamiento español que no las regula⁷¹.

V. CONSIDERACIÓN FINAL: NUEVOS TIEMPOS, NO TAN NUEVAS SOLUCIONES

La Ley 12/2023 se nos presenta con un esencial objetivo de eficacia, localizado en facilitar el acceso a la vivienda de las personas a quienes se les presupone mayor dificultad para ello, básicamente, los jóvenes y los grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Pero para alcanzar dicho propósito la señalada pretensión debe resultar compartida y asumida desde un amplio consenso político por todas las Administraciones implicadas como competentes en materia de vivienda. En este sentido la pretendida efectividad de la norma resulta dependiente también de los costes que suponga la puesta en funcionamiento de las medidas y la posibilidad real de afrontarlos, y de la coordinación pública entre las Administraciones y también entre los particulares propietarios. La realidad demuestra la falta de encaje entre éstos últimos parámetros.

En todo caso, la reciente Ley 12/2023 plantea numerosas cuestiones que deja sin resolver, en ocasiones por palmarias deficiencias de técnica jurídica, y en otros casos por el complicado laberinto de la distribución competencial que no asegura el eficaz cumplimiento de las pretensiones del legislador, llegando incluso algunas Comunidades Autónomas desde el inicio de su vigencia a manifestarse abiertamente contrarias al contenido y previsiones de la Ley estatal y exteriorizando esa oposición mediante la presentación de recursos de inconstitucionalidad que van a retrasar sobremanera la plena aplicación de la norma.

Como aspectos destacadamente criticables de la nueva Ley se podrían señalar, entre otros, *de carácter formal*, las abundantes deficiencias de técnica legislativa, que se constatan incluso de una lectura superficial de su articulado, básicamente localizadas, en mi opinión, en sus constantes remisiones a proyectos de desarrollos reglamentarios o a normas autonómicas vigentes. *De carácter sustantivo o material*,

atendidas las modificaciones que se introducen, no parece arriesgado aventurar que los objetivos propuestos van a resultar de difícil o casi imposible consecución, pues desde un análisis económico del Derecho resulta cuestionable que las modificaciones normativas practicadas en el tipo contractual del arrendamiento vayan a contribuir a mejorar la eficacia de la relación locaticia ni consigan resolver los obstáculos que un sector importante de la ciudadanía encuentra al tiempo de poder acceder a una “vivienda digna y adecuada” (art. 47 CE). Prueba de ello es, entre otras, y con precisa referencia a la polémica cuestión de la contención de las rentas —que la Ley 12/2023 prevé como muy llamativa novedad—, las materias controvertidas que esta concreta medida provoca, o puede llegar a generar, y que ya aparecen reflejadas en el documento n.º 2002 del Banco de España en el que, a partir de referencias extraídas de países de nuestro entorno en los que se han aplicado —de manera esencial, Alemania y Francia—, se alude, por ejemplo, a la concreción —y, de modo esencial, a sus parámetros y procedimientos de determinación— de lo que debe entenderse por “precio de referencia”, o por “zona tensionada”, y también a una previsible litigiosidad sobrevenida a consecuencia de la imprecisión o supuesta arbitrariedad en la determinación de dichos conceptos, así como al coste que el control de las medidas impuestas va a suponer para el Estado o la Administración correspondiente⁷².

Lo expuesto conduce, inexorablemente, a una primera conclusión de incertidumbre acerca de las consecuencias que una más prolongada aplicación de la norma va a provocar y que, por mor de la inseguridad jurídica generada, no parece infundado suponer que se vayan a seguir traduciendo en un retraimiento de la oferta de viviendas destinadas al alquiler que, por otra parte, tampoco puede derivar en un parque de viviendas desocupadas⁷³, toda vez que la deshabitación también se encuentra negativamente sancionada por la Ley para el propietario, todo lo cual parece orientar hacia el propósito de un destacado aumento proporcional de la oferta de venta por parte de los titulares dominicales de los inmuebles que, ante la frustrante alternativa entre alquilar sin garantías o desocupar con sanción, van a tener que decidirse irremediabilmente por transmitir el objeto de su propiedad como mejor opción a su pretensión de aprovechamiento económico alternativo, a salvo siempre el arrendamiento turístico —con regulación autonómica propia—, al margen de la regulación ordinaria de la LAU, o el arrendamiento de temporada (cfr. D.A 5.ª de la Ley 12/2023⁷⁴), de incierta conformación.

En definitiva, constatado que en la valoración del derecho a la vivienda se concitan heterogéneas perspectivas no exentas de complejidad, resulta innegable que su vía de paso constituye un objetivo inaccesible para buena parte de los ciudadanos y quienes ven posible el acceso a la misma lo hacen a través de la (triple) vía de la propiedad, el arrendamiento o, en su caso, de las llamadas tenencias intermedias, fórmulas no exentas de inconvenientes particularmente para el titular dominical del inmueble. En relación con la adquisición de la titularidad

dominical, violentada por la ocupación inmobiliaria blindada por la vulnerabilidad, resulta que la demarcación del derecho de propiedad, con fundamento en su función social, encuentra límite en su contenido esencial, ya precisado por el TC y que será nuevamente concretado a medida que se vayan resolviendo los recursos pendientes contra la Ley 12/2023. En el ámbito del acceso locaticio también la regulación del arrendamiento de vivienda ha sido legalmente revisada, aunque la realidad acredite que la intervención del mercado de las rentas no se presenta como procedimiento adecuado para solventar la crisis existente, por lo que la opinión más relevante mantiene su discrepancia con la idea de topar los precios y defiende el rechazo a la imposición de normas que sólo conducen a un mercado limitado, extremadamente regulado y marcadamente punitivo. En cuanto a las tenencias intermedias, especialmente las más sugerentes como la propiedad compartida y la propiedad temporal, todavía se ofrecen como posibilidades secundarias, por su limitada aplicación territorial y su parca expansión.

Este breve recorrido que se ha presentado por algunas de las cuestiones que suscita el acceso al ejercicio del derecho a la vivienda y la normativa actual que lo regula conduce a las expuestas valoraciones críticas que asoman como avance de problemas que, lamentablemente, persisten sin ser resueltos en perjuicio de quienes siguen viendo limitada su posibilidad de acceso a la vivienda, en definitiva, de los más vulnerables.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ALBA FERRÉ, E. (2024), La accesibilidad y la vulnerabilidad económica en la Ley por el derecho a la vivienda (1), *La Ley. Derecho de familia*, N.º 41, enero de 2024, pp. 1-26.
- ALFARO ÁGUILA-REAL, J. (2007), Los juristas españoles y el análisis económico del derecho, *Indret Privado, Revista para el Análisis del Derecho*, n.º 417, enero 2007, pp. 1-13.
- ALONSO PÉREZ, M.ª T. (2025), La función social de la propiedad como elemento delimitador del contenido del derecho de propiedad de la vivienda, *Jornadas de la Asociación de Profesores de Derecho Civil*, Burgos 29-31 mayo de 2025, ponencia en 44 páginas.
- ARGELICH COMELLES, C. (2023), Derecho sin utopías sobre la propiedad privada y legal transplants adecuados: las medidas y carencias de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, *Aranzadi digital*, núm. 1/2023, pp. 1-14.
- BERROCAL LANZAROT, A.I (2025), La vivienda familiar en situaciones de crisis familiar y de vulnerabilidad económica y social (II), *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.º 809, año 2025, pp. 1515-1639.
- BONET CORREA, J. (1981), La nueva normativa sobre el aumento y la liberalización de las rentas actualizadas en los contratos de arrendamiento, *Anuario de Derecho Civil*, tomo XXXIV, 1981.
- CABALLÉ FABRA, G. (2018), Las tenencias intermedias. La propiedad compartida (PC) y la propiedad temporal (PT), *Nuevas vías jurídicas de acceso a la vivienda*, coord. por María Teresa Alonso Pérez, Pamplona, 2018, Ed. Aranzadi, pp. 453-486.

- CARRASCO PERERA, A. (1984), El “juicio de razonabilidad” en la justicia constitucional, *Revista española de derecho constitucional*, Año n.º 4, N.º 11, 1984, pp. 39-106.
- CERRATO GURI, E. (2015), Aspectos procesales de la propiedad temporal y de la propiedad compartida de la vivienda habitual, *Indret, Revista para el análisis del Derecho*, 2/2015, Barcelona, abril, 2015, pp. 1-23.
- CUENA CASAS, M. (2023), La ocupación ilegal de inmuebles; un necesario enfoque global, *Cuadernos de Derecho Transaccional*, octubre 2023, vol. 15, N.º 2, pp. 293-336.
- DE LA DUEÑA SÁNCHEZ, A. (2025), El concepto de gran tenedor y su problemática. Consecuencias sustantivas y procesales, “El “gran tenedor” en la normativa de vivienda. Concepto y consecuencias en el contrato de arrendamiento y en el proceso de desahucio, VVAA, direct. Moll de Alba Lacuve, Ch., pp. 43-59.
- DEL SAZ DOMÍNGUEZ, L. (2025), Nuevas medidas de apoyo a los más vulnerables: análisis del Real Decreto-Ley 1/2025 en materia de vivienda, *CESCO, Centro de Estudios de Consumo*, 12 de marzo de 2025, pp. 1-5.
- FERRER GUARDIOLA, J.A. (2025), La crisis del derecho a la propiedad privada. El arte de “limitar” su ejercicio en la máxima expresión: “prohibir”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, N.º 808, año 2025, pp. 1017-1049.
- FUENTES-LOJO RIUS, A. (2025), Q&A sobre aplicabilidad de los MASC en juicios de desahucio, *Diario La Ley*, n.º 10759, Sección Tribuna, 8 de julio de 2025, pp. 1-5.
- GARCÍA LÓPEZ, J. (2025), Un nuevo plato de inseguridad jurídica (1), La tramitación de los delitos de allanamiento de morada y usurpación de bienes inmuebles tras la reforma operada por la Ley Orgánica 1/2025, *Diario Ley*, n.º 10720, Sección Tribuna, 12 de mayo de 2025, pp. 1-8.
- GARCÍA MONTALVO, J. (2022), Algunas consideraciones sobre el Proyecto de Ley de vivienda, *Revista del IEE*, N.º 3/2022, pp. 1-8.
- GARCÍA VALDECASAS, G. (2006), *La posesión*, Granada, 2006, Ed. Comares.
- GESTHA, Informe sobre el alquiler sumergido según los datos IRPF, 2021.
- GIFREU i FONT, J. (2023), Intervención pública en el mercado libre de vivienda en alquiler en municipios con áreas tensionadas. Un análisis desde la fallida experiencia catalana, *Revista española de Derecho Administrativo*, n.º 230/2023, p. 61-98.
- GÓMEZ LINACERO, A., (2024) Tutela sumaria del ius possidendi: la facultad de entrega inmediata de la posesión en perspectiva crítica (1) (2), *Actualidad Civil*, n.º 9, septiembre de 2024, Editorial La Ley, pp. 1-46.
- GOÑI RODRÍGUEZ DE ALMEIDA, M. (2022), Vivienda, nuevas formas de tenencia y Registro de la Propiedad, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.º 792, 2022, pp. 2312-2329.
- (2024) La lenta pero imparable transmutación del arrendamiento de vivienda urbana, *Revista de Derecho Civil*, vol. XI, núm. 2 (abril-junio 2024), pp. 165-2023.
- HERNÁNDEZ GIL, A. (1980), *La posesión*, Madrid, 1980, Ed. Civitas.
- IZQUIERDO GRAU, G. (2019), Las facultades dominicales de los propietarios material y formal en la propiedad compartida, *Indret, Revista para el análisis del Derecho*, 1/2019, Barcelona, enero 2019, pp. 1-23.

- (2019) Aspectos registrales e hipotecarios de la propiedad temporal y de la propiedad compartida del Código civil de Cataluña, *Indret, Revista para el análisis del Derecho*, 3/2019, Barcelona, julio, 2019, pp. 1-23.
- KHOLODILIN, K.A. (2024), Efectos del control de alquileres desde la perspectiva de la investigación empírica: una revisión casi completa de la literatura, *Journal of Housing Economics*, Volumen 63, 2024, 101983, ISSN 1051-1377, <https://doi.org/10.1016/j.jhe.2024.101983>. (<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1051137724000020>)
- LACRUZ MANTECÓN, M. (2018), Mi casa no es mía: Usufructo, uso y habitación como vías de acceso a la vivienda, *Nuevas vías jurídicas de acceso a la vivienda*, coord. por María Teresa Alonso Pérez, Pamplona, 2018, Ed. Aranzadi, pp. 285-348.
- LÓPEZ RODRÍGUEZ, D. y MATEA, M.^a de los LL. (2020), La intervención pública en el mercado del alquiler de vivienda: una revisión de la experiencia internacional, *Banco de España Eurosistema*, documentos ocasionales n.º 2002, Madrid, 2020.
- MAGRO SERVET, V. (2024), *Cómo afrontar jurídicamente la ocupación ilegal de un inmueble*, Madrid, 2024, Ed. La Ley.
- MARTENS JIMÉNEZ, I.L (2023), *Los arrendamientos de vivienda. Tipos, problemas y propuestas de modernización*, 2023, Ed. Atelier.
- MARTÍNEZ ESCRIBANO, C. (2025), La vivienda en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Una visión integradora del derecho a la vivienda y el derecho de propiedad, *Revista de Derecho Civil*, <http://nreg.es/ojs/index.php/RDC>, ISSN 2341-2216, vol. XII, núm. 1 (enero-marzo, 2025), Estudios, pp. 1-56.
- MAS BADIA, M.^a D. (2024), *¿Una habitación propia? Arrendamiento y propiedad en la Ley por el derecho a la vivienda*, Madrid, 2024, Ed. Marcial Pons.
- MÉNDEZ GONZÁLEZ, F.P. (2025), Función social de la propiedad y derecho a la vivienda, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.º 808, año 2025, pp. 575-631.
- MOREU MARTORELL, E. (2018), Viviendas vacías, *Nuevas vías jurídicas de acceso a la vivienda*, coord. por María Teresa Alonso Pérez, Pamplona, 2018, pp. 27-72.
- NASARRE AZNAR, S. (2003), *La garantía de los valores hipotecarios*, Madrid, 2003, Ed. Marcial Pons.
- (2017) *La propiedad compartida y la propiedad temporal* (Ley 19/2015) (dir.), Valencia, 2017, Ed. Tirant Lo Blanch.
- (2020) *Los años de la crisis de la vivienda. De las hipotecas subprime a la vivienda colaborativa*, Valencia, 2020, Ed. Tirant lo Blanch.
- (2022) *El Proyecto de Ley de Vivienda 2022*. “Fedea: Informes y papeles del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19”. Apuntes 2022/11 [en línea]. Abril de 2022 [consulta: 2 enero 2025]. Disponible en: <https://housing.urv.cat/wp-content/uploads/2022/04/SNasarre-ProyeLeyViviFEDEA-2022.pdf>
- El debate: *¿Hay que intervenir los precios del alquiler?* [en línea]. En: El País, 20 de marzo de 2024 [consulta: 14 noviembre 2024]. Disponible en: <https://elpais.com/opinion/2024-03-20/el-debate-hay-que-intervenir-los-precios-del-alquiler.html>.
- NASARRE AZNAR, S., y SIMÓN MORENO, H. (2013), Fraccionando el dominio: las tenencias intermedias para facilitar el acceso a la vivienda, *UNESCO Housing Chair – Working Paper* No. 1/2013, pp. 1-37.

- (2013) *Fraccionando el dominio: las tenencias intermedias para facilitar el acceso a la vivienda*, “Revista Crítica de Derecho Inmobiliario”, n.º 739, 2013, pp. 3063-3122.
- RAMÓN FERNÁNDEZ, F. (2024), *La vivienda colaborativa o cohousing: su oportunidad como nueva forma de habitar*, Valencia, 2024, Ed. Tirant Lo Blanch.
- RAMÓN, C. (2025), La protección posesoria por la vía penal en España. Del allanamiento de morada a la usurpación de inmuebles tras la reforma de 2025, *Diario La Ley*, n.º 10766, Sección Tribuna, 17 de julio de 2025, pp. 1-6.
- RINCÓN ANDREU, G. Y RUIZ OLIACH, V. (2025), El incumplimiento de la obligación de ofrecimiento de alquiler social en Cataluña y su tutela en la jurisdicción civil. Análisis de la disparidad de criterios de los tribunales, *Diario La Ley*, N.º 10651, Sección Tribuna, 24 de enero de 2025, pp. 1-5.
- RIVES SEVA, J.M.^a (2025), El derecho a la vivienda y su ocupación (1), *Actualidad Civil*, n.º 6, Junio de 2025, Editorial La Ley, pp. 1-54.
- RODRÍGUEZ LAINZ, J.L. (2025), Los nuevos retos jurídicos del desalojo de ocupantes ilegales de inmuebles en la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos del caso Caldarar y otros v. Polonia, *Diario La Ley*, n.º 10685, Sección Tribuna, 17 de marzo de 2025, pp. 1-12.
- RODRÍGUEZ TIRADO, A. M.^a (2024), La Ley por el derecho a la vivienda y la vulnerabilidad económico-social en los procesos arrendaticios de desahucio de vivienda habitual por falta de pago. ODS y Reglas de Brasilia (1), *La Ley. Derecho de familia*, n.º 41, enero de 2024, pp. 1-29.
- RUIZ-RICO ARIAS, M.^a D., (2023), La propiedad de vivienda habitual y la ejecución hipotecaria tras la ley del derecho a la vivienda de 2023: insuficiente protección y necesidad de reforma legal, *Diario La Ley*, n.º 10373, Sección Tribuna, 23 de octubre de 2023.
- SAINZ-CANTERO CAPARRÓS, M.^a B. (2024), El reto de civilizar los mercados de la vivienda en consideración a los consumidores vulnerables (1), *La Ley. Derecho de familia*, n.º 41, enero de 2024, pp. 1-25.
- SALCEDO, J.; DE LA FUENTE, Á.; RÀFOLS, J.; PICH, V. (2024), *Los economistas creen que la Ley de Vivienda perjudica a los más vulnerables: regular los alquileres es muy mala idea* [en línea]. En: Infobae España, 16 de mayo de 2023 [consulta: 14 noviembre 2024]. Disponible en: <https://www.infobae.com/espana/2023/05/16/los-economistas-creen-que-la-ley-de-vivienda-perjudica-a-los-mas-vulnerables-regular-los-alquileres-es-muy-mala-idea>
- SIMÓN MORENO, H. (2013), *El proceso de armonización de los derechos reales en España*, Valencia 2013, Ed. Tirant Lo Blanch.
- (2023) La evolución constitucional de la función social de la propiedad y el nuevo régimen del derecho de propiedad sobre una vivienda en la Ley por el derecho a la vivienda, *Derecho Privado y Constitución*, n.º 42, 2023, pp. 139-177.
- VV.AA (2025), *El “gran tenedor” en la normativa de vivienda. Concepto y consecuencias en el contrato de arrendamiento y en el proceso de desahucio*, VVAA, direct. Moll de Alba Lacuve, Ch., Barcelona, 2025, Ed. Atelier.
- VERDERA SERVER, R. (2023), *Pro proprietate. Notas sobre la configuración constitucional de la propiedad privada*, “Anuario de Derecho Civil”, tomo LXXVI, fase III (julio-septiembre 2023), pp. 859-988.

NOTAS

* Cfr. por todos, la reciente publicación de MARTÍNEZ ESCRIBANO, C. (2025): La vivienda en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Una visión integradora del derecho a la vivienda y el derecho de propiedad, *Revista de Derecho Civil*, <http://nreg.es/ojs/index.php/RDC>, ISSN 2341-2216, vol. XII, núm. 1 (enero-marzo, 2025), Estudios, pp. 1-56.

¹ BOE núm. 243, de 10 de octubre de 1979.

² BOE núm. 243, de 10 de octubre de 1979.

³ En este punto, resulta de interés la mención de la reciente STEDH de 6 de febrero de 2025 caso Caldarar y otros v. Polonia, que analiza un caso de desalojo de asentamiento de edificaciones precarias ilegales sobre suelo ajeno, y cuyas consideraciones jurídicas resultan aplicables al fenómeno de la ocupación ilegal de inmuebles en nuestro ordenamiento jurídico. En esta resolución se maneja una noción restrictiva del concepto de domicilio, determinado por la existencia de ciertos vínculos permanentes y duraderos con el objeto de posesión en el que se residencia la vida familiar, y en cuyo ámbito el conocimiento de la ilicitud del acto impediría la protección del texto internacional. La sentencia funda su razonamiento en la previsión del artículo 8.1 del CEDH en relación con la protección de ciertos componentes de la privacidad vinculados con la dignidad personal de los grupos familiares y el respeto que éstos merecen en un desarrollo de un proceso de desalojo que, no obstante, se considera inevitable. Corolario de esta particular perspectiva del derecho a la privacidad de los ocupantes, la resolución considerada se posiciona a favor de su derecho a poder intervenir en el proceso decisorio de la autoridad competente para decretar el desalojo, relacionando el principio de proporcionalidad con la posibilidad de poder ser tenidas en cuenta por el órgano decisor circunstancias tales como la forma y momento en que ha de llevarse a cabo su ejecución, y el precedente apoyo asistencial a los desalojados. Cfr. RODRÍGUEZ LAINZ, J.L. (2025): Los nuevos retos jurídicos del desalojo de ocupantes ilegales de inmuebles en la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos del caso Caldarar y otros v. Polonia, *Diario La Ley*, n.º 10685, Sección Tribuna, 17 de marzo de 2025, pp. 1-12.

⁴ Al respecto, como atinadamente sintetiza VERDERA, SERVER, R. (2023), Pro proprietate. Notas sobre la configuración constitucional de la propiedad privada, *Anuario de Derecho Civil*, tomo LXXVI, 2023, fasc. III (julio-septiembre), pp. 859-988, en su interpretación del art. 33 CE, desde la STC 37/1987, de 26 de marzo, la jurisprudencia constitucional señaló que los dos factores que inescindiblemente definen el contenido del derecho de propiedad son la utilidad individual y la función social, resultando que el análisis de los criterios del Tribunal Constitucional pone de manifiesto que, a través de la delimitación de ese derecho con base en la función social, se está produciendo un progresivo vaciamiento del contenido de ese derecho, por cuanto que se expande el margen concedido al legislador a través de la categoría de la delimitación, frente a situaciones más garantistas como la expropiación, concluyendo que el resultado al que conduce este proceso cuestiona el respeto al contenido esencial del derecho de propiedad privada y plantea serias dudas acerca de su compatibilidad con la función económica de la propiedad.

⁵ Cfr. Encuesta de Características Esenciales de la Población y Viviendas (ECEPOV). Año 2021. Datos definitivos. Publicada el 22 de diciembre de 2023 por el INE (https://www.ine.es/prensa/ecepov_2021_feb.pdf).

⁶ Vid. NASARRE AZNAR, S. (2020), *Los años de la crisis de la vivienda. De las hipotecas subprime a la vivienda colaborativa*, Valencia, 2020, Ed. Tirant lo Blanch, pp. 566 y ss.

⁷ Cfr., al respecto, VV.AA, *El “gran tenedor” en la normativa de vivienda. Concepto y consecuencias en el contrato de arrendamiento y en el proceso de desahucio*, VVAA, direct. Moll de Alba Lacuve, Ch., Barcelona, 2025, Ed. Atelier.

⁸ Como ha quedado expuesto por destacada doctrina, el juicio de razonabilidad es un criterio utilizado por los tribunales para evaluar si una medida, decisión o ley es justa, equitativa y proporcionada a los fines que busca. Implica analizar si existe una relación lógica entre los medios utilizados y los fines perseguidos, considerando las circunstancias específicas del caso. Este juicio no sólo se aplica a decisiones judiciales, sino también a actos administrativos y legislativos y se enfoca en la relación entre los fines que se persiguen con una determinada medida y los medios utilizados para alcanzarlos. Se trata de determinar si la medida normativamente adoptada es adecuada, necesaria y proporcionada para lograr el objetivo pretendido y para ello se procura la integración de los elementos que representan el triple análisis (i) del medio, (ii) del fin y (iii) de la relación medio-fin. Cfr. CARRASCO PERERA, A. (1984), El “juicio de razonabilidad” en la justicia constitucional, *Revista española de Derecho constitucional*, Año n.º 4, N.º 11, 1984, pp. 39-106.

⁹ Entendido como tendencia analítica que aplica métodos y conceptos de la economía en la consideración del Derecho, evaluando la eficiencia y los efectos de las normas legales, buscando optimizar las estructuras legales y predecir el impacto de las leyes, abarcando desde regulaciones económicas hasta áreas como propiedad, obligaciones, y justicia penal y que maneja como conceptos claves, entre otros, la eficiencia, la elección racional, los costos y beneficios y las externalidades. Vid. ALFARO ÁGUILA-REAL, J. (2007), Los juristas —españoles— y el análisis económico del derecho, *Indret Privado, Revista para el Análisis del Derecho*, n.º 417, enero 2007, pp. 1-13.

¹⁰ Cfr. NASARRE AZNAR, S., y SIMÓN MORENO, H. (2013), *Fraccionando el dominio: las tenencias intermedias para facilitar el acceso a la vivienda*, UNESCO Housing Chair – Working Paper No. 1/2013, pp. 1-37.

¹¹ La propiedad compartida y la propiedad temporal son dos formas de tenencia de bienes inmuebles, señaladamente los destinados a vivienda habitual, y también bienes muebles identificables (vgr. un vehículo) reguladas en los arts. 556-1 a 556-12 (propiedad compartida) y 547-1 a 547-10 (propiedad temporal) del Código Civil de Cataluña (CCC).

¹² GARCÍA MONTALVO, J. (2022), Algunas consideraciones sobre el Proyecto de Ley de vivienda, *Revista del IEE*, N.º3/2022, pp. 5-6.

¹³ Esta “gestación accidentada” resulta puesta de relieve ya desde el inicio de su estudio por MAS BADIA, M.ª D. (2024), *¿Una habitación propia? Arrendamiento y propiedad en la Ley por el derecho a la vivienda*, Madrid, 2024, Ed. Marcial Pons, p. 21.

¹⁴ Cfr. MAS BADIA, M.ª D. (2024), *¿Una habitación propia? Arrendamiento y propiedad en la Ley por el derecho a la vivienda*, loc. cit.

¹⁵ El artículo 148 de la CE dispone: “1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: (...) 3.º Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”.

¹⁶ Así, y en orden cronológicamente inverso a su presentación: (1) Recurso de inconstitucionalidad n.º 1306/2024, contra los artículos 3, 11.2, 16, 18.2, 3 y 4, 19.2 y 3, 27.3. D.A Tercera, D.T Segunda.1, D.T Tercera, D.F Quinta, y D.F Séptima de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (BOE núm. 90, de 12 de abril de 2024); (2) Recurso de inconstitucionalidad n.º 1278/2024, contra los artículos 2, letras c), d), e), f), g), h), i), j), m), n), o), p), q), r), y s), 12, 15, apartados 1 d) y 4, 16, 17, 18, apartados 1, 4, 5 y 6, 23, 24, 27, apartados 1, párrafo tercero, 2 y 3, 28 y 29, D.T Primera, párrafo segundo, D.T Segunda y D.F

Séptima, apartado 1, de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (BOE núm. 90, de 12 de abril de 2024); **(3)** Recurso de inconstitucionalidad n.º 1301/2024, contra los artículos 3, 10.2, 15.1.d), 15.1.e), 16, 17 y 18, D.A Tercera, D.T Segunda.1, D.F. Primera, apartados uno, tres y seis, y D.F Cuarta de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (BOE núm. 69, de 19 de marzo de 2024); **(4)** Recurso de inconstitucionalidad n.º 5580/2023, contra los artículos 2, letras c), d), e), f), g), h), i), j), m), n), o), p), q), r) y s), 15, apartados 1 b) y 1 d), y apartados 2, 3 y 4, 16, 17, 18.1, 18.4, 27.1, párrafo tercero, 27.2 y 27.3, 28, 29, D.T Primera, párrafo segundo, D.T Segunda y D.F Séptima, apartado 1, de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (BOE núm. 236, de 3 de octubre de 2023); **(5)** Recurso de inconstitucionalidad n.º 5518/2023, contra los artículos 8 a), 15.1, 16.1 d), 17.4, 18.2, 3 y 4, 19.3, 27.1 y 3, y 28.1, D.F Quinta de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (BOE núm. 236, de 3 de octubre de 2023); **(6)** Recurso de inconstitucionalidad n.º 5516/2023, contra los artículos 8 a) y c), 11.1.e), 15.1, 16.1 d), 18.2, 3 y 4, 19.1 y 3, 27.1 y 3, 28.1, 35, D.A Tercera, D.T Primera, párrafo 2, D.F Primera, apartados uno, tres y seis, y D.F Quinta de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (BOE núm. 236, de 3 de octubre de 2023); **(7)** Recurso de inconstitucionalidad n.º 5514/2023, contra los artículos 15.1 b), c), d) y e), 16.1 d), 18.2, 18.3, 18.4, 27.1, 27.3, 28.1 b), c) y d), 29.2, 31.1, 31.2, D.A Tercera, D.F Primera tres, D.F Cuarta, D.F Quinta dos y D.F Quinta seis de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (BOE núm. 236, de 3 de octubre de 2023); y **(8)** Recurso de inconstitucionalidad n.º 5491/2023, contra los artículos 3 f), g) y k), 8 a) y c), 9 e), 11.1 e), 15.1 e), 16, 18, apartados 2, 3 y 4; 19.apartado 1, inciso segundo, y apartado 3, 27 apartado 1, párrafo tres y apartado 3, 28, 29, 32, 33, 34, 35 y 36, D.A Tercera, D.T Primera, D.F Primera, apartados uno, tres y seis, y D.F Cuarta de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (BOE núm. 236, de 3 de octubre de 2023). Al respecto, el pasado día 24 de junio, se publicó en el Boletín Oficial del Estado la STC 79/2024, de 21 de mayo, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, presentado por el Gobierno de Andalucía, y que viene a rechazar la inconstitucionalidad solicitada sobre numerosos preceptos legales, considerando únicamente contrarios a la Constitución Española el art. 16, la disposición transitoria primera, el apartado tercero del art. 27, un párrafo de uno de los apartados del artículo 27.1 y una proposición del art. 19.3. Los preceptos declarados nulos, referidos en su mayor parte al cumplimiento de la función social de la vivienda y a la obligación de ofrecer un alquiler social antes de promover determinadas acciones judiciales, o de renovar ese alquiler social a su vencimiento, vulneran las competencias exclusivas del Estado en materia de legislación procesal y sobre las bases de las obligaciones contractuales.

¹⁷ En efecto, cuando la Ley 12/2023, en su artículo 11, dispone que, además de los deberes establecidos en la legislación de suelo en función de la situación básica de los terrenos en los que se sitúe la vivienda, el derecho de propiedad de una vivienda queda delimitado por su función social y comprende los siguientes “... a) Uso y disfrute propios y efectivos de la vivienda conforme a su calificación, estado y características objetivas, de acuerdo con la legislación en materia de vivienda y la demás que resulte de aplicación, garantizando en todo caso la función social de la propiedad”, lo que hace realmente es delimitar una de las posibles actuaciones del titular dominical cuya inobservancia podría justificar una restricción dominical por ser contraria a la función social de la vivienda y a partir de la cual se podría organizar aquella limitación siempre y cuando —habría que precisar— esta limitación del dominio no afecte a su contenido mínimo de tal manera que lo desdibuje por completo. En todo caso, la cuestión se localiza en precisar qué tipo de restricciones cabe atribuir a la falta de cumplimiento de ese *deber*

de uso propio y efectivo de la vivienda porque, lo que la realidad existente permite apreciar no son más que limitaciones de índole administrativo y, particularmente, tributario —en todo caso admitidas por el TC—, consistentes en la imposición de ciertos gravámenes tributarios sobre viviendas que se encuentren vacías. En mi opinión la controversia se genera por cuanto que la previsión normativa referida residencia la imposición de los deberes de uso propio y efectivo de la vivienda de conformidad con la legislación vigente en materia de vivienda y la restante que resulte de aplicación, de lo que fácilmente se infiere que se pretende completar el contenido del derecho de propiedad cuando de una vivienda se trata, adicionándole un contenido estatutario a todas luces reductor del propio derecho subjetivo de la propiedad. Y esta previsión nos lleva a cuestionar si, más allá de esta categoría de cargas que imponen gravámenes al propietario por el no uso, resulta de recibo limitar el derecho subjetivo hasta el extremo de impedir el no uso de su vivienda. Llegados a este punto, resulta relevante atender a la declaración de la STC 32/2018, cuando declara que “este tipo de previsiones autonómicas en que se establece el deber de destinar la vivienda de un modo efectivo a habitación, en la medida en que en el contexto normativo en el que se inserta no se configura como real deber del propietario, sino como un objetivo que persigue el poder público mediante su política de vivienda, no puede afirmarse que forme parte del contenido esencial de ese tipo de derecho de propiedad”. Pero lo cierto es que, si el propietario hace de su vivienda un uso impropio, a tenor del artículo 11.2 de la Ley 12/2023 se abre la vía de una posible “declaración de incumplimiento de los deberes asociados a la propiedad de la vivienda, habilitando a adoptar, de oficio o a instancia de parte y previa audiencia, en todo caso, del obligado, cuantas medidas prevea la legislación de ordenación territorial y urbanística y de la vivienda”. En definitiva, de lo expuesto resulta planteada una evidente confrontación entre el derecho subjetivo a la propiedad y su contenido esencial, cuando aquél recae sobre una vivienda o inmueble con finalidad habitacional. En suma, se trata de introducir un estatuto jurídico de la propiedad en cuya base se depositan determinadas restricciones a la titularidad dominical previstas para el supuesto de incumplimiento de los deberes impuestos desde una determinada política de vivienda que, en todo caso y por la expresa reserva de ley ordinaria constitucionalmente dispuesta deberá tener reflejo en disposiciones con rango de ley que necesariamente deberán ser respetuosas con aquel derecho.

¹⁸ Sobre la “función social” de la propiedad como factor que restringe el contenido de la titularidad dominical sobre la vivienda existe una amplia bibliografía. Vid., por todos, como estudios más recientes y, en todo caso, posteriores a la Ley 12/2023, ALONSO PÉREZ, M.^a T. (2025), La función social de la propiedad como elemento delimitador del contenido del derecho de propiedad de la vivienda, *Jornadas de la Asociación de Profesores de Derecho Civil*, Burgos 29-31 mayo de 2025, ponencia en 44 páginas; MÉNDEZ GONZÁLEZ, F.P. (2025), Función social de la propiedad y derecho a la vivienda, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, N.º 808, año 2025, pp. 575-631; SIMÓN MORENO, H. (2023), La evolución constitucional de la función social de la propiedad y el nuevo régimen del derecho de propiedad sobre una vivienda en la Ley por el derecho a la vivienda, *Derecho Privado y Constitución*, n.º 42, 2023, pp. 139-177.

¹⁹ Realmente, la propiedad privada inmobiliaria se encuentra en la actualidad en situación señaladamente crítica, atendido el acusado intervencionismo estatal en la controvertida cuestión de los medios de acceso a la vivienda que parece sacralizar la “función social” en detrimento del derecho individual constitucionalmente consagrado. Cfr. FERRER GUARDIOLA, J.A. (2025), La crisis del derecho a la propiedad privada. El arte de “limitar” su ejercicio en la máxima expresión: “prohibir”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.º 808, año 2025, pp. 1017-1049.

²⁰ Como es sabido, el fenómeno no se constata de manera exclusiva en nuestro país, sino que afecta a la casi totalidad de los de nuestra órbita cultural, constituyendo una clara preocupación en todos los Estados de la UE, resultando posible constatar desde el Derecho comparado cómo los países de nuestro entorno más cercano han dispuesto medidas legales (ya en el orden penal, ya en el civil) ágiles y con vocación de efectividad para recuperar en plazos breves la posesión del inmueble ocupado. Así, en Holanda únicamente se exige una denuncia policial para recuperar la finca previa exhibición del título de propiedad y acreditando que los ocupantes no disponen de ningún título que ampare su posesión; en Francia la policía está legitimada para desalojar a un ocupante ilegal durante las primeras 48 horas de ocupación desde el momento en que se tiene conocimiento del hecho; en Italia el juzgado puede ordenar inmediatamente a la policía que proceda al desalojo del inmueble ocupado previa acreditación de la titularidad del bien y de la inexistencia de título idóneo del ocupante; y en Alemania es posible recuperar la posesión de una vivienda ocupada en un plazo de 24 horas desde que se conoce su ocupación ilegal, previa denuncia del propietario. También Reino Unido dispone de un sistema policial de activación urgente para poder recuperar la posesión del inmueble que ha sido objeto del despojo, previa denuncia de su titular dominical.

²¹ Vid. CUENA CASAS, M. (2023), La ocupación ilegal de inmuebles; un necesario enfoque global, *Cuadernos de Derecho Transaccional* (octubre 2023), vol. 15, n.º 2, pp. 293-336.

²² Según datos proporcionados por el Ministerio del Interior, el año 2023 cerró con 15.289 denuncias por ocupación ilegal en España, lo que supone un descenso del 8,8% respecto al año anterior, en el que se registraron 16.765. Del análisis de estos datos se extrae que la comunidad autónoma donde más denuncias por ocupación se registraron fue, con diferencia, Cataluña, con un total de 6.258. Esta cifra, que representa más del 40% del país, resulta superior a la suma de las que ofrecen las comunidades autónomas de Andalucía, con 2.331, Comunidad Valenciana, con 1.649, y Comunidad de Madrid, con 1.516. Ciertamente, los datos manejados permiten concluir que la tendencia fue al alza desde 2018 hasta 2021, año a partir del cual se aprecia una tendencia a la baja, si bien el número de supuestos en 2023 fue mayor que en 2018 y, en todo caso, siempre superior en relación con otros países de nuestro entorno.

²³ En todo caso, resulta de interés señalar que la ocupación ilegal inmobiliaria provoca un incontable repertorio de consecuencias negativas que con mucho exceden de las que afectan en exclusiva al titular dominical del inmueble ocupado, pues la situación también proyecta efectos dañinos en los vecinos del inmueble objeto del despojo, señaladamente en las comunidades sometidas al régimen de propiedad horizontal, que padecen las consecuencias directas del ejercicio ilegal del uso de la vivienda tanto en las suyas propias como en los elementos comunes del inmueble, usualmente objeto todos ellos incluso de actos vandálicos que impiden la buena convivencia, el uso pacífico de su propiedad y, en incontables ocasiones, provocan daños de carácter personal de difícil reposición, básicamente los de carácter psicológico derivados en el mayor número de supuestos de las constantes inmisiones acústicas que no entran dentro del ámbito de lo tolerable (ruidos por riñas, discusiones y reyertas, o música a elevado volumen en horas destinadas naturalmente al descanso) o de la zozobra e inquietud que provoca el saber que no se va a poder disfrutar del esencial derecho al descanso en la propia casa.

²⁴ Cfr. RUIZ-RICO ARIAS, M.^a D. (2023), La propiedad de vivienda habitual y la ejecución hipotecaria tras la ley del derecho a la vivienda de 2023: insuficiente protección y necesidad de reforma legal, *Diario La Ley*, n.º 10373, Sección Tribuna, 23 de octubre de 2023.

²⁵ Como ya previamente se hiciera por el Real Decreto-ley 1/2025, de 28 de enero, por el que se aprueban medidas urgentes en materia económica, de transporte, de Seguridad Social, y para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad. Cfr. DEL SAZ DOMÍNGUEZ, L. (2025),

Nuevas medidas de apoyo a los más vulnerables: análisis del Real Decreto-Ley 1/2025 en materia de vivienda, *CESCO, Centro de Estudios de Consumo*, 12 de marzo de 2025, pp. 1-5, que analiza el Título IV del Real Decreto-ley 1/2025, que aborda medidas de apoyo a colectivos vulnerables y, de manera particular, el Capítulo I de dicho Título, dedicado a las medidas implantadas en materia de vivienda.

²⁶ La cuestión merece una consideración diversa en el ámbito de la gestión de las viviendas dotacionales públicas (que, junto con el resto de la vivienda social, integra el parque público de vivienda, específicamente regulado en el Título III de la Ley 12/2023), que, como señala BERROCAL LANZAROT, A.I (2025), La vivienda familiar en situaciones de crisis familiar y de vulnerabilidad económica y social (II), *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, N.º 809, año 2025, podrán gestionarse por las administraciones públicas, sus entidades dependientes o entidades sin ánimo de lucro con fines sociales vinculados a la vivienda, para garantizar el acceso a las mismas a personas en situaciones de vulnerabilidad o en exclusión social, en régimen de alquiler, derecho de superficie u otras modalidades de tenencia temporal admitidas por la legislación aplicable. Y ello, toda vez que, como ya señala SAINZ-CANTERO CAPARRÓS, M.ª B. (2024), El reto de civilizar los mercados de la vivienda en consideración a los consumidores vulnerables (1), *La Ley, Derecho de familia*, N.º 41, Enero de 2024, pp. 1-25, el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos dispuestos por la Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda no significa esencialmente y, en primer término, que los poderes públicos a través de sus administraciones deban proveer, a quien lo necesite, de una vivienda digna y adecuada donde vivir, sino más bien que los poderes públicos articularán medidas y actuarán para que el mercado, con sus leyes de funcionamiento, y los titulares de derechos sobre las viviendas en el ejercicio de sus facultades, no impidan o excluyan del acceso a la vivienda digna y adecuada a quienes no puedan procurársela por sus propios medios.

²⁷ Cfr., por todos, ALBA FERRÉ, E. (2024), La accesibilidad y la vulnerabilidad económica en la Ley por el derecho a la vivienda (1), *Ley, Derecho de familia*, N.º 41, enero de 2024, pp. 3-6.

²⁸ Cfr., por todos, RODRÍGUEZ TIRADO, A. M.ª (2024), La Ley por el derecho a la vivienda y la vulnerabilidad económico-social en los procesos arrendaticios de desahucio de vivienda habitual por falta de pago. ODS y Reglas de Brasilia (1), *La Ley, Derecho de familia*, N.º 41, enero de 2024, pp. 1-29.

²⁹ En este ámbito, el legislador persiste en la tendencia ya inaugurada a propósito de la pandemia generada por la crisis sanitaria del COVID19 en cuyo contexto, mediante el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, y sus ulteriores actualizaciones ampliatorias, posibilitó la medida de suspensión de los juicios de desahucio y de las ejecuciones de vivienda habitual en caso de vulnerabilidad económico-social vinculada a la pandemia, vigente hasta el 31 de diciembre de 2024. Por su parte, el Real Decreto-ley 1/2024, de 14 de mayo, proroga cuatro años adicionales la medida de suspensión de los lanzamientos sobre la vivienda habitual para la protección de los colectivos vulnerables, que se introdujo mediante el Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, a fin de paliar el impacto sobre la carga financiera de las familias más vulnerables que se encontraran en dificultades para hacer frente a sus obligaciones derivadas de la contratación de un préstamo hipotecario para la adquisición de su vivienda habitual, y se ha ido extendiendo mediante sucesivas ampliaciones normativas. Por su parte, el Real Decreto 9/2024, de 23 de diciembre por la que se adoptan medidas urgentes en materia económica, tributaria, de transporte y de Seguridad Social y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social, extiende determinadas medidas de protección en situaciones de vulnerabilidad en materia

de vivienda que fueron introducidas en el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19. Específicamente se amplía hasta el 31 de diciembre de 2025 la suspensión de los procedimientos de desahucio y lanzamientos en los supuestos y de acuerdo con los trámites ya establecidos, así como también la posibilidad hasta el 31 de enero de 2026 de solicitar por parte del arrendador o propietario la compensación referida en el Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes. De manera concordante se dispone que la referencia al 31 de diciembre de 2024 que se realiza en la disposición transitoria tercera de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, se entenderá hecha al 31 de diciembre de 2025. La norma precedentemente referenciada entró en vigor al día siguiente de su publicación en el BOE si bien quedó derogada por falta de los apoyos parlamentarios necesarios, aprobándose con posterioridad el Real Decreto-Ley 1/2025, de 28 de enero, por el que se disponen determinadas medidas urgentes en materia económica, de transporte, de Seguridad Social y para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad, que, en su Título IV intitulado “Medidas de apoyo a colectivos vulnerables”, capítulo I “Medidas en materia de vivienda”, artículo 72 modifica el referido Real Decreto-Ley 11/2020 disponiendo nuevamente la suspensión hasta el 31 de diciembre de 2025 de los procedimientos de desahucio y lanzamientos en los supuestos y de acuerdo con los trámites ya establecidos, así como la posibilidad de solicitar hasta el 31 de enero de 2026 compensación por parte del arrendador o propietario recogida en el Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes. En concordancia con ello, se dispone que la referencia al 31 de diciembre de 2024 que se realiza en la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 12/2023 se entenderá hecha al 31 de diciembre de 2025. Su entrada en vigor tuvo lugar al día siguiente de su publicación en el BOE —esto es, el 30 de enero de 2025, de manera que desde el 25 de diciembre de 2024 hasta el 31 de diciembre de 2025 no estuvieron suspendidos los lanzamientos.

³⁰ En este sentido, la STEDH de 13 de diciembre de 2018, asunto *Casa di Cura Valle Fiorita S.R.L. c. Italia*, declara que la demora prolongada del desalojo de los ocupantes ilegales de un inmueble vulnera el derecho del titular legítimo a un proceso equitativo, ex art 6.1 CEDH, y también su derecho de propiedad.

³¹ Al respecto, cfr. VERDERA SERVER, R. (2023), *Pro proprietate. Notas sobre la configuración constitucional de la propiedad privada*, cit., pp. 859-988.

³² Comprensiva, desde un punto de vista amplio, de cualquier situación de ocupación no amparada por título legítimo para ello, incluso en el caso del que el ocupante accediera a la posesión de manera legítima (a través de un contrato de arrendamiento, comodato o usufructo, entre otros supuestos), si bien desde una perspectiva más estricta, comprende aquella circunstancia en la que el ocupante ilegal ha accedido a la vivienda sin mediar el consentimiento del poseedor actual, provocando técnicamente una situación de despojo, por constituir una conducta no amparada legalmente (cfr. GARCÍA VALDECASAS, G. (2006), *La posesión*, Granada, 2006, Ed. Comares, p. 65.), que deja al sujeto que ha padecido el despojo en una situación de carencia del poder fáctico sobre la cosa en que la posesión genuinamente consiste, provocando en consecuencia una privación ilegal (obviamente, transcurrido el año a que se refiere el artículo 460.4.º del CC en su vinculación con el 444 del mismo cuerpo legal; cfr. HERNÁNDEZ GIL, A. (1980), *La posesión*, Madrid, 1980, Ed. Civitas., p. 705).

³³ Vid., por todos, MAGRO SERVET, V. (2024), *Cómo afrontar jurídicamente la ocupación ilegal de un inmueble*, Madrid, 2024, Ed. La Ley, pp. 19-110.

³⁴ La ocupación, el allanamiento de morada y la usurpación constituyen jurídicamente realidades diferentes que comparten semánticamente el denominador común de aludir a un uso ilegal de una vivienda ajena. La ocupación no integra ningún tipo penal y responde a la situación en la que una persona ejerce el uso sobre un inmueble que no le pertenece, integrando penalmente una conducta típica que deberá calificarse bien de allanamiento de morada o bien de usurpación; el primer tipo penal apuntado, el allanamiento de morada, consiste en el ingreso o permanencia de una persona en una vivienda o edificio sin autorización de su morador (art. 202 CP) en tanto que la usurpación consiste en la ocupación ilegal de una vivienda o inmueble deshabitada que no constituye morada, pero también sin el consentimiento de su titular (art. 245 CP). Queda claro que, en orden a la diferenciación de los tipos penales indicados, resulta esencial determinar si el inmueble ocupado constituye, o no, morada que, en definitiva, sucede cuando dicho bien inmueble se utilice como residencia o domicilio y, en todo caso, en el mismo se ubique el desarrollo de actividades privadas. En los supuestos de usurpación el titular dominical del inmueble puede instar con carácter previo el procedimiento previsto en la Ley 5/2018, de 11 de junio, conocido como “desahucio express”, a través del que es posible el dictado de una resolución en el plazo de quince días. En todo caso, con la Ley 12/2023 se modifica el artículo 795 de la LECrim a los efectos de incluir el allanamiento de morada y la usurpación de un bien inmueble en el elenco de delitos de rápido enjuiciamiento, comprendidos en el Título III, Capítulo I. Por su parte, La LO 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de la Justicia, en vigor desde el 3 de abril de 2025, modifica la regulación penal de la ocupación ilegal de inmuebles, disponiendo un procedimiento rápido que posibilita a los propietarios recuperar sus viviendas en plazos más breves que los anteriores, al modificar el artículo 795 apartado primero circunstancia 2.ª, de la LECrim adicionando las letras i) Delitos de allanamiento de morada del artículo 202 del Código Penal y, j) Delitos de usurpación del artículo 245 del Código Penal; cfr., al respecto, por todos, GARCÍA LÓPEZ, J. (2025), Un nuevo plato de inseguridad jurídica (1), La tramitación de los delitos de allanamiento de morada y usurpación de bienes inmuebles tras la reforma operada por la Ley Orgánica 1/2025, *Diario Ley*, n.º 10720, Sección Tribuna, 12 de Mayo de 2025, pp. 1-8, RAMÓN, C. (2025), La protección posesoria por la vía penal en España. Del allanamiento de morada a la usurpación de inmuebles tras la reforma de 2025, *Diario La Ley*, n.º 10766, Sección Tribuna, 17 de julio de 2025, pp. 1-6, y RIVES SEVA, J.M.ª (2025), El derecho a la vivienda y su ocupación (1), *Actualidad Civil*, n.º 6, junio de 2025, Editorial La Ley, pp. 2-12.

³⁵ Es de destacar que la reforma de la LECiv provocada por la Ley 12/2023 en su Disposición Final Quinta afecta, en esencia, por una parte, a los cuatro procedimientos judiciales, cuyo propósito común es recuperar la posesión de los inmuebles retenidos por quienes los poseen sin título previo que ampare la posesión (ocupación), o en aquellas situaciones en que habiendo existido título éste ha decaído o ha devenido ineficaz (art. 250.1.1.º, 2.º, 4.º y 7.º de la LEC) (iniquiocupación); y, por otra, incluye determinadas modificaciones en el proceso ejecutivo.

³⁶ Conviene tener en cuenta, además, que desde la entrada en vigor de la LO 1/2025 cualquier demanda de desahucio debe precisar si el inmueble en cuestión es la vivienda habitual del ocupante (artículo 439.6 de la LECiv) y si el demandante tiene la condición de gran tenedor, resultando también necesaria la acreditación de haberse intentado una mediación y la aportación de información sobre la vulnerabilidad económica. A tal efecto resulta de interés considerar que los MASC relacionados legalmente (mediación, oferta vinculante, experto independiente, derecho o abogacía colaborativos, acto de conciliación ante el LAJ) no constituyen *numerus clausus*, sino *apertus*, y que se trata de un requisito de procedibilidad obligatorio por expresa disposición legal. Es por lo que el artículo 10 de la Ley 12/2023 establece que a los efectos de

justificar que se ha intentado una actividad negociadora previa su acreditación debe constar documentalmente.

³⁷ No obstante, la realidad actual demanda la ampliación del ámbito de aplicación de la Ley 5/2018 a fin de poder extender el uso de la medida cautelar también a personas jurídicas y a inmuebles distintos de vivienda.

³⁸ Reforma cuya constitucionalidad resultó cuestionada y respecto de la cual la STC 32/2019, de 28 de febrero, declaró la constitucionalidad del procedimiento, señalando que los derechos a la tutela judicial efectiva del art. 24 CE, el derecho a una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE), y el derecho de defensa y a un proceso con todas las garantías del ocupante de la vivienda (art. 24 CE) no resultan comprometidos por la regulación que la Ley 5/2018 introduce. Una perspectiva crítica completa de la norma la realiza GÓMEZ LINACERO, A. (2024), *Tutela sumaria del ius possidendi: la facultad de entrega inmediata de la posesión en perspectiva crítica* (1) (2), *Actualidad Civil*, n.º 9, septiembre de 2024, Editorial La Ley, pp. 1-46.

³⁹ Al respecto, la E.M de la Ley 5/2018 expresa que: “El cauce conocido como «desahucio por precario» plantea un problema de inexactitud conceptual, con la consiguiente inseguridad en la consecución de la tutela pretendida, dado que en los supuestos de ocupación ilegal no existe tal precario, puesto que no hay ni un uso tolerado por el propietario o titular del legítimo derecho de poseer, ni ningún tipo de relación previa con el ocupante”.

⁴⁰ Sobre la aplicabilidad de los MASC en los juicios de desahucio, cfr. FUENTES-LOJO RIUS, A. (2025), Q&A sobre aplicabilidad de los MASC en juicios de desahucio, *Diario La Ley*, N.º 10759, Sección Tribuna, 8 de julio de 2025, pp. 1-5.

⁴¹ El artículo 1.2 de la Ley 12/2023, con el declarado propósito de “asegurar al ejercicio del derecho a la vivienda” dispone que “será asimismo objeto de esta ley la regulación del contenido básico del derecho de propiedad de la vivienda en relación con su función social, que incluye el deber de destinar la misma al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico, en el marco de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, así como de mantener, conservar y rehabilitar la vivienda, atribuyendo a los poderes públicos la función de asegurar su adecuado cumplimiento, en el ámbito de sus respectivas competencias, a través de la aplicación de las medidas que legalmente procedan”, prescindiendo de cualquier mención a las facultades que también conforman el derecho a la propiedad de la vivienda y, en consecuencia, realizando expresamente una tendenciosa aplicación de la consideración constitucional que al derecho a la propiedad privada confiere el artículo 33 CE.

⁴² En este precepto del artículo 11 de la Ley 12/2023 se hace referencia a la función social que implica a la propiedad de la vivienda en orden a configurar (limitativamente) los deberes que incumben al titular dominical, citando a tal efecto como tales (deberes) el “uso y disfrute propios y efectivos de la vivienda conforme a su calificación, estado y características objetivas, de acuerdo con la legislación en materia de vivienda y la demás que resulte de aplicación”, actuaciones (las del uso y disfrute) calificadas previamente en el artículo 10 como facultades, al igual que la obligación de conservación que en el precepto ahora considerado recibe el mismo tratamiento de deber, si bien en el artículo 10 se considera como facultad del derecho de propiedad de la vivienda la “realización de las obras de conservación, rehabilitación, accesibilidad universal, ampliación o mejora, de conformidad con las condiciones establecidas por la Administración competente y, en su caso, el título habilitante de tales actuaciones, cuando éste sea legalmente exigible”.

⁴³ Como destaca GOÑI RODRÍGUEZ DE ALMEIDA, M. (2024), La lenta pero imparable transmutación del arrendamiento de vivienda urbana, *Revista de Derecho Civil*, vol. XI, núm. 2 (abril-junio 2024), pp. 165-2023: “Alquilar pisos en España se está convirtiendo en

un negocio de riesgo, aleatorio, donde el plazo y la contraprestación pecuniaria por la cesión del uso del inmueble son cada vez más inciertos, y a la vez se observa un menor margen de la autonomía de la voluntad de las partes en estos contratos. Esto se debe al elevado riesgo de impago y la dificultad de expulsar al inquilino moroso del inmueble ocupado, sobre todo, si es su vivienda habitual, y es económicamente vulnerable. El legislador, además, está imponiendo topes en los incrementos de las rentas, aumentos del plazo inicialmente pactado mediante prórrogas forzosas, ralentizaciones en los procesos de desahucio. La legislación española es permisiva con el arrendatario y penaliza al arrendador, que prefiere no poner sus viviendas en alquiler por los riesgos a los que se enfrenta, aun con el peligro que supone tenerlos vacíos”.

⁴⁴ NASARRE AZNAR, S. (2020), *Los años de la crisis de la vivienda: De las hipotecas subprime a la vivienda colaborativa*. Valencia, 2020, Ed. Tirant Lo Blanch. pp. 486 y ss.

⁴⁵ NASARRE AZNAR, S. (2024), *El debate: ¿Hay que intervenir los precios del alquiler?* [en línea]. En: *El País*, 20 de marzo de 2024 [consulta: 14 noviembre 2024]. Disponible en: <https://elpais.com/opinion/2024-03-20/el-debate-hay-que-intervenir-los-precios-del-alquiler.html>; SALCEDO, J.; DE LA FUENTE, Á.; RÀFOLS, J.; PICH, V. (2024), Los economistas consideran que la Ley de Vivienda perjudica a los más vulnerables: regular los alquileres es muy mala idea [en línea]. En: *Infobae España*, 16 de mayo de 2023 [consulta: 14 noviembre 2024]. Disponible en: <https://www.infobae.com/espana/2023/05/16/los-economistas-creen-que-la-ley-de-vivienda-perjudica-a-los-mas-vulnerables-regular-los-alquileres-es-muy-mala-idea>

⁴⁶ Cfr. KHOLODILIN, K.A. (2024), *Efectos del control de alquileres desde la perspectiva de la investigación empírica: una revisión casi completa de la literatura*, “Journal of Housing Economics”, Volumen 63, 2024, 101983, ISSN 1051-1377, <https://doi.org/10.1016/j.jhe.2024.101983>, (<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1051137724000020>)

⁴⁷ NASARRE AZNAR, S. (2022), *El Proyecto de Ley de Vivienda 2022*. En: Fedea: Informes y papeles del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19. Apuntes 2022/11 [en línea]. Abril de 2022 [consulta: 2 enero 2025]. Disponible en: <https://housing.urv.cat/wp-content/uploads/2022/04/SNasarre-ProyeLeyViviFEDEA-2022.pdf>

⁴⁸ BONET CORREA, J. (1981), La nueva normativa sobre el aumento y la liberalización de las rentas actualizadas en los contratos de arrendamiento, *Anuario de Derecho Civil*, tomo XXXIV, 1981, p. 378.

⁴⁹ Cfr. GIFREU i FONT, J. (2023), Intervención pública en el mercado libre de vivienda en alquiler en municipios con áreas tensionadas. Un análisis desde la fallida experiencia catalana, *Revista española de Derecho Administrativo*, n.º 230/2023, p. 71.

⁵⁰ Como precisa la norma: “Esta definición podrá ser particularizada en la declaración de entornos de mercado residencial tensionado hasta aquellos titulares de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial ubicados en dicho ámbito, cuando así sea motivado por la comunidad autónoma en la correspondiente memoria justificativa” (cfr. art. 3 k) de la Ley 12/2023, en su último inciso).

⁵¹ Respecto de los que tampoco se aclara si se trata únicamente de los titulares dominicales o también de quienes lo sean de otros posibles derechos sobre el inmueble destinado a vivienda. Cfr., al respecto, DE LA DUEÑA SÁNCHEZ, A., El concepto de gran tenedor y su problemática. Consecuencias sustantivas y procesales, “*El “gran tenedor” en la normativa de vivienda. Concepto y consecuencias en el contrato de arrendamiento y en el proceso de desahucio*”, VVAA, direct. Moll de Alba Lacuve, Ch., cit. pp. 43-59.

⁵² Cfr. ARGELICH COMELLES, C. (2023), Derecho sin utopías sobre la propiedad privada y legal transplants adecuados: las medidas y carencias de la Ley 12/2023, de 24 de mayo,

por el derecho a la vivienda, *Aranzadi digital*, núm. 1/2023, p. 3, quien señala que el 95,6% de las viviendas arrendadas en España son propiedad de los particulares.

⁵³ Ciertamente, resulta cada vez más frecuente que los poseedores de inmuebles que son propiedad de grandes tenedores interesen la tutela judicial a través de la jurisdicción civil con la pretensión de que el titular dominical resulte obligado a perfeccionar un contrato de alquiler social con fundamento en la previsión contenida en la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética. En este contexto, la Sección 19.ª de la AP de Barcelona, mediante Sentencia núm. 601/2022, de 18 de noviembre, resolvió que la jurisdicción civil tiene vedada la posibilidad de imponer la referida obligación de hacer al titular dominical del inmueble que reúna la condición de “gran tenedor”, toda vez que el antedicho ofrecimiento se encuentra regulado como sanción administrativa. No obstante, la posición defendida en esta cuestión por los tribunales de instancia ofrece soluciones diversas vinculadas a sus correspondientes pronunciamientos declarados por los tribunales que tienen encomendada la resolución de la apelación. Sobre el análisis crítico de los mismos cfr. RINCÓN ANDREU, G. Y RUIZ OLIACH, V., (2025), El incumplimiento de la obligación de ofrecimiento de alquiler social en Cataluña y su tutela en la jurisdicción civil. Análisis de la disparidad de criterios de los tribunales, *Diario La Ley*, N.º 10651, Sección Tribuna, 24 de enero de 2025, pp. 1-5.

⁵⁴ Disposición adicional tercera. Revisión de los criterios para la identificación de zonas de mercado residencial tensionado: “*Las circunstancias establecidas en el artículo 18.3 para la identificación de zonas de mercado residencial tensionado serán objeto de revisión a los tres años desde la entrada en vigor de la ley, para adecuarlos a la realidad y evolución del mercado residencial, sobre la base de la cooperación con las Administraciones competentes en materia de vivienda*”.

⁵⁵ BOE de 15 de marzo de 2024. En este contexto, la Generalitat de Cataluña también ha iniciado los trámites para ampliar de 140 a 271 el número de municipios catalanes incluidos como zonas de mercado tensionado. Al respecto, es de destacar que, como resultado del control de los precios en las referidas zonas, en la Comunidad Autónoma catalana la oferta de viviendas en alquiler ha experimentado una caída del 13%, resultando incrementado el precio en un 4.3%, según estudio elaborado por el idealista y publicado en <https://www.idealista.com/news/inmobiliario/vivienda/2024/04/15/816612-el-stock-de-alquileres-permanentes-en-cataluna-cae-un-13-tras-la-entrada-en-vigor> (consultado el 8 de mayo de 2024).

⁵⁶ Ciertamente, es de apreciar que las modificaciones operadas por la Ley 12/2023 integran un conjunto de medidas que vienen a retocar algunas cuestiones ya reguladas por la LAU, si bien no determinan una reforma de calado en el sistema vigente que, en su esencia, se mantiene. Al respecto y sobre las más profundas y convenientes propuestas de modernización del sistema cfr. MARTENS JIMÉNEZ, I.L (2023), *Los arrendamientos de vivienda. Tipos, problemas y propuestas de modernización*, 2023, Ed. Atelier. Por su parte y sobre este particular, NASARRE AZNAR, S. (2022), *El Proyecto de Ley de Vivienda 2022. “Fedea: Informes y papeles del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19”. Apuntes 2022/11*, cit., p. 23, señala con fundada crítica que “las medidas excepcionales propuestas para viviendas situadas en zonas tensionadas no sólo tendrán previsiblemente un alcance limitado, si no que, además, si superan su constitucionalidad, muchas de ellas se han demostrado ineficientes e, incluso, contraproducentes tanto históricamente en toda España, como recientemente en Cataluña y a nivel comparado (Alemania y Estados Unidos, entre ellas)”.

⁵⁷ El artículo 17 de la LAU, bajo la rúbrica “determinación de la renta” presenta, como novedad introducida por la disposición final 1.2 y 3 de la Ley 12/2023, la inclusión de los apartados 6 y 7.

⁵⁸ Cfr. GESTHA, Informe sobre el alquiler sumergido según los datos IRPF, 2021.

⁵⁹ En todo caso, se trata de gastos no precisados, de manera que, vgr, no se concreta si se refiere a la formalización del contrato en documento privado o también incluye el caso de que se realice en escritura pública (cfr., al respecto, art. 1553 del CC), si bien, al tratarse de una norma especial y no especificar la LAU nada al respecto, cabe concluir que todos los gastos serán a cargo del arrendador, incluso en las situaciones de renovaciones de contratos ya vigentes.

⁶⁰ En el texto inicial de la norma aprobado por el Consejo de Ministros únicamente el arrendador que, a su vez, era persona jurídica aparecía obligado a ello, resultando adicionada ésta última previsión en la fase de tramitación parlamentaria.

⁶¹ D.A Sexta de la Ley 12/2023. Los administradores de fincas: “1. A los efectos de la presente ley y de las actividades que regula, son administradores de fincas las personas físicas que se dedican de forma habitual y retribuida a prestar servicios de administración y asesoramiento a los titulares de bienes inmuebles y a las comunidades de propietarios de viviendas. 2. Los administradores de fincas, para ejercer su actividad, deben tener la capacitación profesional requerida y deben cumplir las condiciones legales y reglamentarias que les sean exigibles. 3. Los administradores de fincas, en el desarrollo de su actividad profesional, deben actuar con eficacia, diligencia, responsabilidad e independencia profesionales, con sujeción a la legalidad vigente y a los códigos éticos establecidos en el sector, con especial consideración hacia la protección de los derechos de los consumidores establecidos por las comunidades autónomas y en esta ley. 4. Para garantizar los derechos de los consumidores, los administradores de fincas deben suscribir un seguro de responsabilidad civil, pudiendo hacerlo directa o colectivamente”.

⁶² Cfr. LACRUZ MANTECÓN, M. (2018), *Mi casa no es mía: Usufructo, uso y habitación como vías de acceso a la vivienda Nuevas vías jurídicas de acceso a la vivienda*, coord. por María Teresa Alonso Pérez, Pamplona, 2018, Ed. Aranzadi, p. 310.

⁶³ El “cohousing”, o covivienda, constituye una categoría de comunidad intencional compuesta de casas privadas complementadas y agrupadas con extensos espacios comunitarios. Una comunidad de covivienda se encuentra planeada y gestionada por su residentes propietarios o usuarios, conformados por grupos de personas que pretenden una mayor interacción con sus vecinos. Desde la anterior consideración los espacios comunitarios varían, pero usualmente incluyen una cocina y comedor donde los residentes se organizan por turnos. Otros espacios pueden incluir una lavandería, zona para niños, oficinas, accesos a la red, sala de juegos, sala de televisión, taller o cuarto de herramientas y gimnasio, salón de reuniones y sala de exposiciones, entre otros. En definitiva, mediante el adecuado diseño espacial y de las actividades sociales y administrativas compartidas, la covivienda pretende facilitar la interacción entre vecinos traducida en beneficios sociales y otros de índole económica y ambiental al compartir recursos, espacios y objetos. Cfr., por todos, RAMÓN FERNÁNDEZ, F. (2024), *La vivienda colaborativa o cohousing: su oportunidad como nueva forma de habitar*, Valencia, 2024, Ed. Tirant Lo Blanch.

⁶⁴ Vid. NASARRE AZNAR, S., y SIMÓN MORENO, H. (2013), Fraccionando el dominio: las tenencias intermedias para facilitar el acceso a la vivienda, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.º 739, 2013, pp. 3063-3122.

⁶⁵ Pueden consultarse, entre otros, los siguientes estudios: IZQUIERDO GRAU, G. (2019), Las facultades dominicales de los propietarios material y formal en la propiedad compartida, *Indret, Revista para el análisis del Derecho*, 1/2019, Barcelona, enero 2019, pp. 1-23; y GOÑI RODRÍGUEZ DE ALMEIDA, M. (2022), Vivienda, nuevas formas de tenencia y Registro de la Propiedad, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.º 792, 2022, pp. 2312-2329.

⁶⁶ En Derecho comparado es posible localizar algún precedente, tales como las figuras inglesas del “leasehold” —del que deriva la propiedad temporal— que posibilita el acceso a la propiedad de un inmueble por unos años determinados (entre 99 y 999 años), y la “shared ownership” tomada como punto de referencia de la propiedad compartida.

⁶⁷ Cfr. STC de Pleno, n.º 95/2017, de 6 de julio de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 2465-2016. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2015, de 29 de julio, de incorporación de la propiedad temporal y de la propiedad compartida al libro quinto del Código civil de Cataluña. Competencias sobre derecho civil: constitucionalidad de la regulación autonómica de la propiedad temporal. BOE núm. 191, de 11 de agosto de 2017.

⁶⁸ Resulta de interés destacar que las dos figuras consideradas —propiedad compartida y propiedad temporal—, localizan el germen doctrinal de su configuración en la tesis doctoral de quien, sin duda, actualmente es el referente más relevante en materia de Derecho de la vivienda en nuestro país, Prof. Sergio Nasarre Aznar (tesis publicada posteriormente como monografía con el título *La garantía de los valores hipotecarios*, Madrid, 2003, Ed. Marcial Pons) y, posteriormente, de su discípulo, también reputado Prof. Héctor Simón Moreno (publicada posteriormente como monografía con el título *El proceso de armonización de los derechos reales en España*, Valencia 2013, Ed. Tirant Lo Blanch).

⁶⁹ En el contexto de las viviendas de propiedad compartida, el concepto de “staircasing” se refiere al proceso de compra de más acciones, o porciones, de la propiedad a lo largo del tiempo, aumentando gradualmente la parte que se posee y reduciendo la renta que se paga. En esencia, es la compra progresiva de más partes de tu hogar compartido hasta alcanzar la propiedad total (del 100%).

⁷⁰ Cfr., por todos, CERRATO GURI, E. (2015), Aspectos procesales de la propiedad temporal y de la propiedad compartida de la vivienda habitual, *Indret, Revista para el análisis del Derecho*, 2/2015, Barcelona, abril, 2015, pp. 1-23; e IZQUIERDO GRAU, G. (2019), Aspectos registrales e hipotecarios de la propiedad temporal y de la propiedad compartida del Código civil de Cataluña, *Indret, Revista para el análisis del Derecho*, 3/2019, Barcelona, julio, 2019, pp. 1-23.

⁷¹ Cfr. CABALLÉ FABRA, G. (2018), Las tenencias intermedias. La propiedad compartida (PC) y la propiedad temporal (PT), *Nuevas vías jurídicas de acceso a la vivienda*, coord. por María Teresa Alonso Pérez, Pamplona, 2018, Ed. Aranzadi, pp. 453-486., que recoge el parecer vertido en NASARRE AZNAR, S. (dir.) (2017), *La propiedad compartida y la propiedad temporal (Ley 19/2015)*, Valencia, 2017, Ed. Tirant Lo Blanch.

⁷² Cfr. LÓPEZ RODRÍGUEZ, D. Y MATEA, M.ª de los LL. (2002), La intervención pública en el mercado del alquiler de vivienda: una revisión de la experiencia internacional, *Banco de España Eurosistema*, documentos ocasionales n.º 2002, Madrid, 2020.

⁷³ Al respecto, vid. MOREU MARTORELL, E. (2018), Viviendas vacías, *Nuevas vías jurídicas de acceso a la vivienda*, coord. por María Teresa Alonso Pérez, Pamplona, 2018, Ed. Aranzadi, pp. 27-72.

⁷⁴ Disposición adicional quinta. Grupo de trabajo para la regulación de los contratos de arrendamiento de uso distinto del de vivienda: “En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la ley se constituirá un grupo de trabajo para avanzar en una propuesta normativa de regulación de los contratos de arrendamiento de uso distinto del de vivienda a que se refiere el artículo 3 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, y, en particular, de los contratos de arrendamiento celebrados por temporada sobre fincas urbanas de uso vivienda”.