



FACULTAD DE DERECHO

**EL DERECHO A LA VIVIENDA Y LA  
PROTECCIÓN DEL ARRENDATARIO**

María Reguero Cabada

5º E-3 C

Derecho Civil

Tutor: Prof. María Reyes Corripio Gil-Delgado

Madrid

Abril 2025

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>3</b>
<b>CAPITULO I. LA CUESTIÓN DEL ACCESO A LA VIVIENDA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN MATERIA DE ALQUILER.....</b>	<b>6</b>
1. <b>EL DERECHO A LA VIVIENDA COMO PRINCIPIO RECTOR DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y SU ENTENDIMIENTO .....</b>	<b>6</b>
2. <b>LA LEY DEL DERECHO A LA VIVIENDA: MEDIDAS RELEVANTES Y SU CRITICA .....</b>	<b>8</b>
<b>2.1. Medidas relevantes y sus efectos sobre el alquiler .....</b>	<b>9</b>
<b>CAPITULO II. LA ATENCIÓN DE LAS NECESIDADES DE VIVIENDA EN LA REGULACIÓN DE LOS ARRENDAMIENTOS URBANOS: EL DIFÍCIL EQUILIBRIO ENTRE EL ARRENDADOR Y EL ARRENDATARIO. ....</b>	<b>20</b>
1. <b>ANTECEDENES DE LA REGULACIÓN DE LOS ARRENDAMIENTOS URBANOS .....</b>	<b>20</b>
<b>1.1. La crisis habitacional española durante la postguerra y la regulación del alquiler .....</b>	<b>20</b>
<b>1.2. Soluciones básicas de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964 .....</b>	<b>21</b>
<b>1.3. La desregulación del alquiler y la necesidad de nuevas medidas en tiempos de crisis. ....</b>	<b>23</b>
2. <b>REGULACIÓN ACTUAL Y SUS REFORMAS MÁS SIGNIFICATIVAS.....</b>	<b>23</b>
<b>2.1. La Ley de Arrendamientos Urbanos de 1994: Un Marco Renovado para el Mercado de Alquiler.....</b>	<b>23</b>
<b>2.2. Arrendamientos Urbanos en 2013: Flexibilización en un Contexto de Crisis.....</b>	<b>24</b>
<b>2.3. Reales Decretos Ley 21/2018 y 7/2019: Reforzando la Protección del Arrendatario .....</b>	<b>27</b>
<b>2.4. Conclusión .....</b>	<b>29</b>

<b>3. EL DIFÍCIL EQUILIBRIO ENTRE INTERVENCIÓN ESTATAL Y LA AUTONOMÍA PRIVADA .....</b>	<b>30</b>
<b>3.1. Derechos y limitaciones del arrendador y del arrendatario .....</b>	<b>31</b>
<b>3.2. La incertidumbre del arrendatario en la “venta quita renta” .</b>	<b>32</b>
<b>3.3. Problemas actuales y desafíos del mercado de alquiler en España.....</b>	<b>32</b>
<b>3.4. Propuestas de mejora y perspectivas futuras.....</b>	<b>33</b>
<b>3.5. Conclusiones.....</b>	<b>34</b>
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>34</b>

## **INTRODUCCIÓN**

El derecho a la vivienda y la protección del arrendatario constituyen dos de los mayores retos sociales y económicos de las últimas décadas, reflejando la tensión entre la protección del arrendatario y la seguridad jurídica del arrendador. Desde hace años el mercado de la vivienda en alquiler está experimentando una evolución desfavorable para el inquilino, los problemas de acceso a la vivienda y el aumento de precios en las principales áreas urbanas han llevado a debatir sobre el papel de las políticas públicas en el mercado del alquiler de vivienda para mitigar los problemas de acceso a la vivienda. En este punto las políticas regulatorias se mueven sobre dos principios, a) ofrecer un nivel de seguridad jurídica para el propietario como elemento esencial incentivador de la oferta y b) proteger al inquilino por motivos de eficiencia y por razones distributivas.<sup>1</sup>

El primer capítulo de este trabajo tiene por objeto analizar el derecho a la vivienda como un derecho social, su desarrollo en el marco constitucional español y su implementación a través de políticas públicas. En este sentido, se examina la reciente Ley por el Derecho a la Vivienda de 2023, analizando sus medidas fundamentales, tales como la limitación de rentas en zonas tensionadas, la ampliación de prórrogas contractuales y los incentivos fiscales para pequeños propietarios. Asimismo, se abordarán las principales críticas que ha suscitado la ley en distintos sectores, incluyendo los argumentos a favor y en contra de la intervención estatal en el mercado de alquiler.

El segundo capítulo se centrará en el equilibrio entre la protección del arrendatario y la seguridad jurídica del arrendador, analizando cómo las políticas públicas han intentado regular esta relación a lo largo del tiempo. Se estudiará la evolución de la regulación de los arrendamientos urbanos en España, incluyendo medidas como las moratorias y prórrogas del contrato durante la pandemia y sus repercusiones que han conducido en el momento actual a un incremento significativo de precio de alquiler en las grandes urbes (por ejemplo, un aumento del 15,7% en Madrid en el último año). También se analizará el fenómeno de los “propietarios vulnerables”<sup>2</sup> y el impacto de las medidas de protección del arrendatario en la oferta de vivienda en alquiler.

Sobre estos presupuestos se examinarán las diferentes normativas y reformas que han tratado de equilibrar los derechos y obligaciones de ambas partes. Cabe destacar que

---

<sup>1</sup> López Rodríguez, D., & Matea Rosa, M. de los L., “La intervención pública en el mercado del alquiler de vivienda: Una revisión de la experiencia internacional”, *Documentos ocasionales - Banco de España*, n. 2, 2020, pp. 1-52 (disponible en: <https://repositorio.bde.es/bitstream/123456789/10448/1/do2002.pdf>; última consulta: 31/01/2025).

<sup>2</sup> Torres López, A., “Propietario vulnerable versus arrendatario u ocupante vulnerable”, *Otrosí (Revista del Colegio de Abogados de Madrid)*, n.8, 2021, p. 46.

España ha sido históricamente un país con una fuerte protección al inquilino. Desde 2019, con la aprobación del Real Decreto-Ley 7/2019<sup>3</sup>, es el país de la OCDE con la mayor duración mínima de los contratos de arrendamiento, además de contar con una prórroga tácita de los mismos. Este capítulo ofrecerá un análisis de la protección civil del arrendatario, destacando las principales medidas adoptadas y sus efectos en el mercado inmobiliario.

A lo largo de este trabajo, se proporcionará un análisis detallado del mercado del alquiler en España, evaluando sus desafíos actuales y proponiendo soluciones que permitan alcanzar un equilibrio justo y eficiente entre los derechos del arrendatario y la seguridad jurídica del arrendador.

---

<sup>3</sup> España. Jefatura del Estado. *Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler*. *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, núm. 55, 5 de marzo de 2019. Última actualización publicada el 29 de febrero de 2020. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2019/03/01/7/con>

## CAPITULO I. LA CUESTIÓN DEL ACCESO A LA VIVIENDA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN MATERIA DE ALQUILER

### 1. EL DERECHO A LA VIVIENDA COMO PRINCIPIO RECTOR DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y SU ENTENDIMIENTO

Con la proclamación del Estado social de Derecho, la Constitución introduce la dimensión social de la propiedad (art. 33 CE), y reconoce por primera vez la vivienda como un derecho social de interés público (art. 47 CE), en contraposición a su tradicional consideración como mero objeto del derecho de propiedad privada. Este reconocimiento, no obstante, no configura el derecho a la vivienda como un derecho subjetivo ya que no otorga a los ciudadanos una acción ejercitable para exigir directamente una “vivienda digna y adecuada”. En su lugar, se trata de un mandato dirigido a los poderes públicos, quienes están obligados a diseñar y ejecutar políticas necesarias para garantizar este derecho de manera eficiente. Como indica Cara, se trata de un artículo que se concreta en el derecho de acceso a la vivienda, pero su contenido y prestaciones concretas va a depender de su concreción en normas jurídicas<sup>4</sup>. Es necesario por tanto comenzar viendo el alcance que puede darse a este derecho a la vivienda y sus repercusiones en el mercado del alquiler y los aspectos de derecho público.

El 47 de la Constitución Española<sup>5</sup>, establece que: *“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.”* El artículo 47 CE se erige, por tanto, como un pilar fundamental para garantizar el acceso a la vivienda en alquiler. Su importancia radica en que establece una responsabilidad directa de las administraciones públicas para crear las condiciones necesarias que permitan un mercado del alquiler accesible, estable y equilibrado.

---

<sup>4</sup> Gavara de Cara, J. C., “El derecho a la vivienda: un terrible derecho. Problemática de su dimensión objetiva en la Ley por el derecho a la vivienda”, *Revista de Derecho Político*, (119), 2024, p. 64.

<sup>5</sup> España. Cortes Generales. *Constitución Española. Boletín Oficial del Estado (BOE)*, núm. 311, 29 de diciembre de 1978. Disponible en: [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con)

En primer lugar, este artículo es crucial porque desvincula el derecho a la vivienda de las dinámicas puramente mercantiles. Si bien el mercado inmobiliario opera bajo principios económicos, este precepto constitucional exige que el acceso a la vivienda no dependa exclusivamente de las leyes de oferta y demanda. Así, la intervención pública se justifica como una herramienta para corregir desequilibrios estructurales, como el encarecimiento del alquiler en zonas tensionadas o la escasez de viviendas disponibles para colectivos vulnerables.

En segundo lugar, el artículo impone a los poderes públicos la obligación de regular el mercado de alquiler, estableciendo medidas para garantizar la estabilidad en los contratos de arrendamiento, evitar prácticas abusivas y fomentar la seguridad jurídica tanto para arrendadores como para arrendatarios. Estas regulaciones no solo buscan proteger a los inquilinos más vulnerables, sino también crear un entorno favorable que incentive a los propietarios a poner sus inmuebles en el mercado de alquiler, contribuyendo así al aumento de la oferta.

Además, el artículo 47 refuerza la idea de que la vivienda no debe ser considerada únicamente un bien económico, sino un elemento esencial para la dignidad humana. En este sentido, una vivienda digna y adecuada incluye no solo un inmueble habitable, sino también un conjunto de condiciones asociadas, como servicios básicos, urbanización, seguridad y habitabilidad, que permiten una calidad de vida mínima.

Por último, este mandato constitucional subraya la función social de la propiedad, recogida también en el artículo 33 CE. Esto legitima la intervención del Estado para garantizar que las viviendas cumplan un fin social y no se limiten a ser instrumentos de especulación económica. Como señala la sinopsis del artículo 47 CE del Congreso de los Diputados, *'la necesidad de precisar minuciosamente el derecho a la vivienda deriva de la superación del concepto de la vivienda únicamente como objeto de la propiedad'*.<sup>6</sup> Esta evolución del concepto de vivienda refuerza el papel del Estado en la regulación del mercado del alquiler, promoviendo la accesibilidad y evitando situaciones de exclusión residencial.

---

<sup>6</sup>Congreso de los Diputados. "Sinopsis del artículo 47 de la Constitución Española". (Disponible en: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=47&tipo=2> ; última consulta: 29/01/2025).

En conclusión, el artículo 47 CE representa un hito en la regulación de la vivienda en España. No solo establece un marco normativo que combina el interés general con la promoción de políticas públicas orientadas a garantizar este derecho social fundamental, sino que también actúa como una herramienta para equilibrar el mercado de alquiler. Su efectividad, sin embargo, depende en gran medida de la capacidad de los poderes públicos para implementar políticas efectivas que superen los desafíos normativos y estructurales del sector, especialmente en contextos de alta demanda o vulnerabilidad económica.

No obstante, como han señalado algunos autores, el artículo 47 CE adolece de una gran debilidad normativa, ya que no establece mecanismos concretos para garantizar su cumplimiento efectivo<sup>7</sup>. Esto ha llevado a que, en la práctica, su aplicación dependa de la voluntad política y de la existencia de legislación complementaria que desarrolle sus principios, lo que ha generado desigualdades en la protección del derecho a la vivienda. Por ejemplo, la falta de un desarrollo normativo uniforme ha permitido que algunas comunidades autónomas apliquen regulaciones más restrictivas, mientras que otras han optado por enfoques más liberales, dejando desprotegidos a ciertos colectivos vulnerables.

## 2. LA LEY DEL DERECHO A LA VIVIENDA: MEDIDAS RELEVANTES Y SU CRITICA

La Ley 12/2023, por el Derecho a la Vivienda<sup>8</sup>, fue aprobada en un contexto social y económico crítico, con el objetivo de abordar los problemas históricos que afectan al mercado de la vivienda en España, como el acceso a viviendas asequibles y la especulación inmobiliaria. Esta ley se enmarca en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y constituye un paso importante para dar cumplimiento al derecho constitucional de todos los ciudadanos a acceder a una vivienda digna y adecuada, tal y como establece el artículo 47 de la Constitución Española. La aprobación de la Ley 12/2023, conocida como Ley por el Derecho a la Vivienda, marcó un hito en la evolución de la regulación del mercado de alquiler en España. Esta legislación fue el resultado de años de debate social y político sobre la necesidad de garantizar el acceso a

---

<sup>7</sup>Mena Estrella, M. C., “Crítica jurídica al artículo 47 de la Constitución Española: el derecho a una vivienda digna como referente de la calidad democrática”, *Revista de Estudios Jurídicos*, n. 17, 2017.

<sup>8</sup> España. Jefatura del Estado. *Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda*, *Boletín Oficial del Estado*, núm 124, 25 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/2023/05/24/12/con>



una vivienda digna en un contexto de creciente desigualdad y tensiones en el mercado inmobiliario.

Entre las principales disposiciones de esta ley se encuentra la definición de zonas tensionadas, donde se aplican límites específicos a los incrementos de renta para garantizar la asequibilidad del alquiler. Además, la ley refuerza la protección de los arrendatarios frente a los desahucios, estableciendo requisitos más estrictos para su ejecución en casos de vulnerabilidad social y económica. Asimismo, otorga un papel clave a los grandes tenedores de vivienda, quienes tienen la obligación de aceptar prórrogas extraordinarias de contratos en ciertas circunstancias.

Otra innovación importante es la promoción de la vivienda protegida, con la obligación de reservar un porcentaje de los nuevos desarrollos urbanísticos para este fin. También se fortaleció la protección del parque público de viviendas, con medidas que buscan evitar su enajenación y garantizar su disponibilidad para el alquiler social.

## **2.1. Medidas relevantes y sus efectos sobre el alquiler**

Entre sus medidas más relevantes, la Ley 12/2023 introduce mecanismos para regular el mercado del alquiler, aumentar la oferta de vivienda accesible y fortalecer la vivienda pública. Estas disposiciones buscan equilibrar las tensiones existentes entre la demanda creciente de vivienda y la escasez de recursos, favoreciendo la sostenibilidad y la cohesión social.

### *2.1.1. Zonas de mercado residencial tensionado*

El artículo 18 de la Ley 12/2023 por el Derecho a la Vivienda introduce una medida clave para abordar los problemas del sector inmobiliario: la declaración de zonas de mercado residencial tensionado (ZMRT)<sup>9</sup>. Esta regulación no cubre todo el marco legal aplicable, dejando espacio para que las comunidades autónomas concreten y adapten lo no previsto por la legislación estatal.

---

<sup>9</sup> Clavell Nadal, D., & Canals Compan, A., “Las zonas de mercado tensionado de la nueva Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda. Análisis y explicación de la primera experiencia (Cataluña)”, *Tribuna*, 07-08-2024. Lefebvre.

De acuerdo con el artículo 18 de esta Ley, la declaración de una ZMRT debe realizarse cuando la Administración competente constate que en un ámbito territorial concreto no existe una oferta de vivienda suficiente para satisfacer la demanda de la población residente. Este diagnóstico debe justificarse mediante una memoria técnica que incluya un análisis del mercado inmobiliario de la zona afectada y su previsible evolución, tomando en consideración factores como dinámicas familiares y demográficas.

Para que una zona pueda ser declarada como ZMRT, la Ley establece dos criterios objetivos y alternativos. En primer lugar, que el coste medio de la vivienda en la zona supere el 30 % de los ingresos medios de los hogares. En segundo lugar, que los precios de compra o alquiler hayan experimentado en los últimos cinco años un incremento acumulado de al menos tres puntos porcentuales por encima del IPC. Estos indicadores buscan objetivar las situaciones de tensión en el mercado inmobiliario, permitiendo a las Administraciones competentes tomar decisiones basadas en datos concretos.

A la luz de los datos actuales, estos criterios reflejan una realidad de gran impacto en el acceso a la vivienda en España. Respecto al primer criterio, según el Instituto Nacional de Estadística, la renta media por hogar en España en 2023 fue de 34.821 euros anuales<sup>10</sup>, lo que equivale a 2.901,75 euros mensuales. Aplicando la norma, una zona podría ser declarada tensionada si el alquiler medio supera los 870,53 euros al mes. Sin embargo, esta cifra está muy por debajo de la realidad del mercado, ya que, en diciembre de 2024, el precio medio del alquiler alcanzó los 1.870 euros mensuales<sup>11</sup>. Esto implica que la medida afectaría a una gran parte de la población, dado que los alquileres actuales superan con creces el umbral fijado.

En cuanto al segundo criterio, el contexto económico reciente ha propiciado un aumento generalizado de los precios. Factores como la pandemia del COVID-19, la guerra en Ucrania y el incremento de márgenes de beneficio de grandes empresas<sup>12</sup> han

---

<sup>10</sup> INE - Instituto Nacional de Estadística. “Renta por hogar por comunidades autónomas (9949)”, *INE*, s. f. (disponible en [https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=9949#\\_tabs-tabla](https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=9949#_tabs-tabla); última consulta 30/01/2025).

<sup>11</sup> Evolución del precio del alquiler en España. (2024, diciembre). *Enalquiler*. Recuperado 30 de enero de 2025, de [https://www.enalquiler.com/precios/precio-alquiler-vivienda-espana\\_31-0-0-0.html](https://www.enalquiler.com/precios/precio-alquiler-vivienda-espana_31-0-0-0.html)

<sup>12</sup> Sempere, P., “Los márgenes empresariales explican el 90% de la inflación, según Oxfam Intermón”, *Cinco Días*, 16 de enero de 2023 (disponible en [https://cincodias.elpais.com/cincodias/2023/01/13/economia/1673634466\\_588319.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2023/01/13/economia/1673634466_588319.html); última consulta 30/01/2025).

contribuido a un encarecimiento sostenido de la vivienda. Según datos de Idealista, en 2024 el precio del alquiler en España experimentó un crecimiento del 11,5%<sup>13</sup> con respecto a diciembre de 2023, reflejando una tendencia sostenida al alza. Dado que la normativa exige que los precios hayan aumentado al menos tres puntos porcentuales por encima del IPC en los últimos cinco años, estos datos confirman que la gran mayoría del territorio español, especialmente los núcleos urbanos, cumple con creces este umbral, reforzando así la aplicabilidad de la declaración de ZMRT en numerosos municipios.

Según datos del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana<sup>14</sup>, de aplicarse estos criterios, más de 2.298 municipios serían declarados como zonas tensionadas, lo que afectaría a más de 13 millones de hogares, según un informe de Atlas Real Estate Analytics<sup>15</sup>.

Una vez declarada una ZMRT, la Administración competente debe acompañar esta medida con un programa de actuación específico. Este programa debe detallar las medidas que se adoptarán para revertir la situación de tensión en el mercado, así como un calendario para su implementación. Además de los programas de actuación autonómicos, el Estado puede desarrollar, en colaboración con las administraciones competentes, programas específicos para las ZMRT, integrados dentro del Plan Estatal de Vivienda. Estos programas incluyen medidas de financiación, estímulo de la oferta de vivienda asequible y ayudas públicas específicas, adaptadas a la realidad territorial de cada zona tensionada.

La declaración es competencia de las Administraciones autonómicas en materia de vivienda, ya que son estas las que tienen la facultad de identificar y delimitar las zonas de mercado residencial tensionado. Sin embargo, requiere un acto formal de publicación por parte del Ministerio correspondiente para adquirir validez. Como se desprende de la

---

<sup>13</sup> Paz Villa, L. “El precio del alquiler en España creció un 11,5% durante 2024, según Idealista”, *El País*, 2 de enero de 2025 (disponible en <https://elpais.com/economia/2025-01-02/el-precio-del-alquiler-en-espana-crece-un-115-durante-2024-segun-idealista.html>; última consulta 30/01/2025).

<sup>14</sup> Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana. “Mapa de precios de alquiler” (s. f.). Disponible en: <https://www.mivau.gob.es/mapa-alquiler> (última consulta: 30/01/2025).

<sup>15</sup> Las implicaciones de la nueva Ley de la Vivienda en la determinación de zonas tensionadas. (2023, abril). *Atlas Real State Analytics*. Recuperado 16 de marzo de 2024, de <https://app-eu1.hubspotdocuments.com/documents/25006028/view/531285403>

sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de julio de 2024<sup>16</sup>, este doble procedimiento puede generar controversia, pues aunque el Estado actúa únicamente de manera formal al publicar la lista de ZMRT declaradas, dicha actuación ha sido cuestionada por su posible impacto en el mercado inmobiliario, demostrando la complejidad de coordinar competencias entre ambos niveles de la administración.

Desde un punto de vista jurídico, esta declaración se trata de un acto administrativo, no una norma con fuerza de ley o reglamento. Se trata de una herramienta opcional que el Estado pone a disposición de las comunidades autónomas para que la usen según lo consideren necesario dentro de sus competencias en vivienda. No puede imponerse a las administraciones que no quieran utilizarla.

Entre los efectos más relevantes de esta declaración se encuentra la limitación del precio de los alquileres. En las ZMRT, los nuevos contratos de arrendamiento deben ajustarse a ciertos límites. Para los propietarios que no son considerados grandes tenedores, el precio del alquiler estará limitado al importe del contrato anterior actualizado, o, en caso de no haber contrato previo, al precio que resulte del índice de referencia estatal del precio de alquiler. En el caso de los grandes tenedores, el alquiler deberá ajustarse al valor más bajo entre el precio del contrato anterior actualizado y el índice de referencia estatal.

Además de limitar los precios, la declaración de ZMRT introduce cambios en la duración de los contratos de arrendamiento. Tradicionalmente, los contratos de alquiler tenían una duración mínima de cinco años para personas físicas y de siete años para personas jurídicas. Sin embargo, en las ZMRT, los contratos pueden prorrogarse por tres años adicionales, salvo acuerdo en contrario o si el propietario necesita la vivienda para uso propio o de un familiar. Esta medida busca reforzar la estabilidad para los inquilinos en zonas con alta presión de mercado.

Otro efecto importante es la obligación de transparencia en los contratos de arrendamiento. Los agentes inmobiliarios están obligados a informar del precio del contrato anterior en los nuevos arrendamientos de viviendas situadas en ZMRT, lo que fomenta una mayor claridad en las transacciones y evita prácticas abusivas.

---

<sup>16</sup>España. Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8ª). *Sentencia nº 697/2024, rec. 547/2024*, EDJ 2024/629071, ROJ: AAN 5123/2024, ECLI: ES:AN:2024:5123, 11 de julio de 2024.

La declaración de ZMRT también tiene implicaciones más allá de los contratos de arrendamiento<sup>17</sup>. En estas zonas, se amplía la definición de gran tenedor, pudiendo incluir a propietarios de cinco o más viviendas, lo que aumenta el número de actores obligados a cumplir con las limitaciones de precios y a proporcionar información a las Administraciones públicas. Además, la ley habilita a las comunidades autónomas a adaptar la definición de gran tenedor, incluyendo criterios adicionales específicos de la realidad local, lo que permite una mayor flexibilidad normativa para atender las particularidades de cada mercado inmobiliario. Los grandes tenedores también tienen el deber de suministrar información a las Administraciones públicas (datos de la vivienda y régimen de utilización), así como justificar el cumplimiento de los deberes inherentes a la función social.

Otro objetivo clave de la medida es fomentar la construcción y gestión de viviendas sociales. En este sentido, la Ley establece que los recursos obtenidos a través de cesiones de aprovechamientos urbanísticos deben destinarse exclusivamente a este fin. Además, las Administraciones competentes tienen un deber de colaboración reforzado para implementar programas específicos que promuevan una oferta de vivienda suficiente y adecuada en estas zonas.

Los planes estatales de vivienda deben incorporar programas específicos para garantizar una oferta suficiente y adecuada en las Zonas de Mercado Residencial Tensionado (ZMRT). Se prioriza el uso del fondo de vivienda asequible y de la Comisión de Coordinación Financiera para ampliar el parque de vivienda social en estas áreas. En ausencia de objetivos autonómicos, se establece que al menos el 20 % del parque total de estos municipios se destine a políticas sociales. Finalmente, la medida incluye incentivos fiscales para propietarios individuales en ZMRT, como deducciones previstas en la disposición final segunda de la Ley, con el objetivo de fomentar su colaboración en la solución de la crisis habitacional.

En definitiva, la declaración de ZMRT es un instrumento diseñado para frenar la especulación y garantizar la asequibilidad del alquiler en las zonas más afectadas por el aumento descontrolado de los precios. Sin embargo, su efectividad dependerá de la voluntad de las Comunidades Autónomas para implementarla y de la capacidad de las Administraciones públicas para coordinar las medidas necesarias y revertir las situaciones

---

<sup>17</sup>Vaquero Caballería, M., “El derecho a la vivienda y las competencias estatales”, *The Right to Housing and the Powers of the State*, 3(2), 2024, p. 142.

de tensión en el mercado inmobiliario. No obstante, en ocasiones, las Comunidades Autónomas consideran que la actuación estatal en esta materia vulnera sus competencias exclusivas, como ha puesto de manifiesto la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 79/2024<sup>18</sup>, que analiza el conflicto competencial generado por la Ley 12/2023.

El fallo del Tribunal Constitucional reconoce que el Estado, en virtud del artículo 149.1.1 de la Constitución, tiene capacidad para fijar las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los ciudadanos en el ejercicio del derecho a la vivienda, avalando así la constitucionalidad de buena parte de la regulación sobre las ZMRT. No obstante, declara inconstitucionales aquellos preceptos que invaden competencias autonómicas al regular con un detalle excesivo aspectos propios de las políticas de vivienda regionales. La sentencia resalta la importancia de encontrar un equilibrio entre la intervención estatal, necesaria para garantizar la cohesión territorial, y el respeto a la autonomía de las Comunidades Autónomas para adaptar las políticas a las necesidades y particularidades de sus territorios.

#### *2.1.1. Parque público de vivienda*

La Ley 12/2023, por el Derecho a la Vivienda, introduce un refuerzo significativo en el parque público de vivienda como instrumento fundamental para garantizar el acceso a una vivienda digna y adecuada a los sectores de la población con mayores dificultades. Esta medida responde a la histórica insuficiencia del parque público en España, que apenas alcanza el 2 % de los hogares, una cifra muy inferior a la media europea del 9,3 %<sup>19</sup>.

La normativa busca revertir esta situación con medidas concretas que aseguren su ampliación, conservación y gestión eficiente, destinando los recursos públicos a cumplir una función social esencial en materia de vivienda.

---

<sup>18</sup> Tribunal Constitucional, *Sentencia del Pleno de 21 de mayo de 2024, nº 79/2024, recurso 5491-2023 (Pte. Segoviano Astaburuaga, M.ª Luisa)*, ECLI: ES:TC:2024:79, *Boletín Oficial del Estado*, 152, 24 de junio de 2024.

<sup>19</sup> Forbes / Europa Press, “El parque público de vivienda sólo ha sumado 244 inmuebles en el último año, según el Gobierno”, *Forbes*, 15 de octubre de 2024. Disponible en: <https://forbes.es/economia/517632/el-parque-publico-de-vivienda-solo-ha-sumado-244-inmuebles-en-el-ultimo-ano-segun-el-gobierno/>

El parque público de vivienda tiene una finalidad clara: contribuir al buen funcionamiento del mercado inmobiliario y atender las necesidades de los colectivos más vulnerables, como jóvenes, familias con menores o personas en riesgo de exclusión social. Para lograrlo, la Ley establece objetivos específicos en relación con las variables territoriales, sociales y económicas de cada ámbito, con un énfasis en la planificación a través de los planes estatales de vivienda. Asimismo, el artículo 27 contempla la posibilidad de utilizar las fianzas de los contratos de arrendamiento depositadas en los registros autonómicos para financiar la creación, rehabilitación o mejora del parque público, respetando siempre la reserva obligatoria de garantía.

En cuanto a la gestión del parque público de vivienda, el artículo 28 habilita a las Administraciones competentes para llevar a cabo diversas acciones, como crear, ampliar y gestionar directa o indirectamente estas viviendas o, en su caso, ceder derechos de superficie o concesiones administrativas a terceros para su construcción o gestión, siempre que quede garantizada la titularidad pública del suelo. También se permite la colaboración con entidades sin ánimo de lucro, asignándoles recursos públicos con el objetivo de hacer más eficiente y cercana la gestión de estas viviendas, asegurando siempre que su uso esté alineado con la función social de la ley. Para evitar desviaciones especulativas, se prohíbe la venta de bienes patrimoniales pertenecientes al parque público a entidades privadas, permitiéndola únicamente a administraciones públicas, entes instrumentales o entidades dedicadas a la gestión social de viviendas, con la obligación de respetar las condiciones establecidas.

El artículo 29 establece que el destino de estas viviendas debe orientarse prioritariamente a personas y familias con mayores dificultades económicas o sociales. La ocupación podrá realizarse en régimen de alquiler, cesión de uso o cualquier otra forma legal de tenencia temporal, siempre bajo criterios de asequibilidad, cohesión social e inclusión. Para garantizar su correcta asignación, la Ley contempla sistemas de evaluación y control, asegurando que estas viviendas se utilicen de manera eficiente y se dirijan a quienes realmente las necesitan.

Por otro lado, el artículo 32 refuerza la transparencia y la planificación en la gestión del parque público, obligando al Estado a elaborar y mantener un inventario actualizado que recoja información detallada sobre las viviendas que lo integran, su

situación de uso y las características de los usuarios. Además, se prevé la publicación anual de una memoria con un mapa de vivienda social, que permita identificar la oferta existente y las actuaciones previstas para reforzar el parque público en los próximos años.

En definitiva, la Ley 12/2023 establece un marco sólido y estructurado para el desarrollo del parque público de vivienda, apostando por su ampliación, conservación y gestión eficiente como una herramienta clave para garantizar el derecho a la vivienda, especialmente para los sectores más vulnerables. Al recoger estas medidas, la normativa no solo reconoce la importancia de esta herramienta, sino que también proporciona mecanismos concretos para su financiación, transparencia y eficacia en el cumplimiento de su función social.

### *2.1.2. Movilización de viviendas vacías*

Otro de los aspectos importantes de la Ley 12/2023 es la movilización de las viviendas vacías. En este sentido, se establece una modulación del recargo en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), que podrá aumentar hasta el 150 % en el caso de viviendas desocupadas durante más de dos años. Esta medida se aplicará únicamente a propietarios con un mínimo de cuatro viviendas desocupadas, salvo que existan causas justificadas de desocupación temporal, como pueden ser obras de rehabilitación, traslados temporales u otras circunstancias tasadas por la ley. Además, el recargo será graduado en función de la duración de la desocupación y del número de viviendas vacías pertenecientes al mismo propietario en el término municipal, de modo que los grandes propietarios con mayor número de inmuebles desocupados soporten una mayor carga fiscal. Esta medida tiene como objetivo no solo ampliar la oferta disponible en el mercado del alquiler, sino también optimizar el uso del parque residencial y reforzar los instrumentos fiscales a disposición de los Ayuntamientos para combatir situaciones de acumulación de viviendas vacías, especialmente en áreas de alta demanda, reduciendo así el impacto de la especulación inmobiliaria.

### *2.1.3. Protección de los inquilinos*

La Ley 12/2023 introduce mecanismos reforzados para proteger a los inquilinos, especialmente a aquellos en situación de vulnerabilidad económica o social, mediante modificaciones significativas en el procedimiento de desahucio. Una de las principales novedades es la obligación de someterse a un procedimiento de conciliación o



intermediación previa en los casos en los que el demandante ostente la condición de *gran tenedor*, es decir, propietarios de más de diez inmuebles urbanos o, en zonas de mercado residencial tensionado, de cinco o más inmuebles. Esta condición deberá acreditarse en la demanda mediante certificación del Registro de la Propiedad, que especifique los bienes titularidad de la parte actora.

Desde el punto de vista procesal, las demandas deben incluir información sobre si el inmueble constituye la vivienda habitual del demandado y si existe una situación de vulnerabilidad económica. Para ello, la parte demandante deberá aportar documentación emitida por los servicios sociales competentes o, en su defecto, una declaración responsable acompañada de justificantes que demuestren haber solicitado esta intervención con anterioridad.

En caso de que se constate la vulnerabilidad del demandado, el procedimiento de desahucio podrá ser suspendido hasta dos meses si el demandante es persona física o cuatro meses si se trata de una persona jurídica, dando tiempo a las administraciones públicas para proponer alternativas habitacionales o medidas de atención inmediata. No obstante, la suspensión ya no opera de manera automática como ocurría antes, sino que corresponde al tribunal ponderar las circunstancias concretas del caso, especialmente si la renta y los suministros básicos superan el 30 % de los ingresos familiares o si existen personas en situación de dependencia, menores o víctimas de violencia de género en el hogar afectado.

Asimismo, se introduce la obligación de comunicar a los servicios sociales competentes la existencia del procedimiento, garantizando que el demandado reciba información sobre ayudas económicas disponibles. Además, la nueva regulación permite que en cualquier procedimiento de desahucio, y no solo en aquellos por falta de pago o expiración del plazo, el lanzamiento pueda ejecutarse directamente si así lo solicitó el actor en su demanda. La resolución judicial, en todo caso, deberá incluir el día y la hora exacta del lanzamiento.

En definitiva, estas modificaciones buscan reforzar la protección de los inquilinos más vulnerables frente a los procedimientos de desahucio, equilibrando el derecho a la vivienda con la seguridad jurídica de los propietarios. Sin embargo, la obligatoriedad del procedimiento de conciliación previa, cuando el demandante es *gran tenedor*, plantea un desafío práctico, ya que su regulación depende de las administraciones competentes, que

todavía no han implementado esta medida en muchos casos, lo que puede limitar su efectividad.

#### *2.1.4. Medidas para garantizar la transparencia y seguridad jurídica en el mercado inmobiliario*

Finalmente, la ley también establece medidas para mejorar la transparencia y la seguridad jurídica en el mercado inmobiliario. Se crea una base de datos de contratos de arrendamiento que permitirá un seguimiento más efectivo del mercado, y se exige a los arrendadores proporcionar información clara sobre las condiciones de las viviendas, lo que reducirá la opacidad que tradicionalmente ha caracterizado al sector y protege los derechos de inquilinos y compradores.

#### *2.1.5. Conclusión*

En resumen, la Ley 12/2023 supone un esfuerzo integral para abordar problemas históricos como la especulación inmobiliaria, la escasez de vivienda pública y la vulnerabilidad social. Aunque enfrenta desafíos significativos en su implementación, establece un precedente importante para garantizar el derecho a una vivienda digna, promoviendo un enfoque más inclusivo y equilibrado en el mercado inmobiliario español.

Sin embargo, la normativa no está exenta de críticas. Como destaca el análisis doctrinal de Rafael Martín,<sup>20</sup> uno de los principales retos radica en la dependencia de las comunidades autónomas para aplicar medidas clave como la declaración de zonas tensionadas, lo que podría generar disparidades en su efectividad. Además, algunos sectores han cuestionado la constitucionalidad de la ley, argumentando que invade competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y vivienda. También se ha señalado que las limitaciones a los precios del alquiler podrían interferir en la libertad contractual, generando tensiones con los propietarios.

---

<sup>20</sup>Martín, R., “La Cara y la Cruz: Pros y contras de la Ley 12/2023, por el Derecho a la Vivienda”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 1000, 2023, Sección Cara y Cruz de la misma moneda. Editorial Aranzadi.

En esta línea, la Sentencia del Tribunal Constitucional 79/2024<sup>21</sup> ha abordado este conflicto competencial, validando en términos generales la constitucionalidad de la Ley 12/2023 al considerar que establece condiciones básicas para garantizar el derecho a la vivienda. El fallo respalda el grueso de sus disposiciones basándose en títulos competenciales del artículo 149.1 CE, como la igualdad en derechos fundamentales (149.1.1), las bases de las obligaciones contractuales (149.1.8) y la política económica (149.1.13). No obstante, la sentencia también declara inconstitucionales algunos preceptos por exceder lo necesario para establecer un estándar básico, invadiendo competencias autonómicas en aspectos como las obligaciones de los grandes tenedores en zonas de mercado tensionado y el régimen de vivienda protegida.

Esta resolución refleja el delicado equilibrio entre la intervención estatal para garantizar la igualdad y la preservación de las competencias autonómicas. Aunque valida el enfoque general de la ley, pone de manifiesto la necesidad de ajustar las normativas para evitar conflictos competenciales, promoviendo una mejor coordinación entre niveles de gobierno y un mayor respeto a la autonomía legislativa de las comunidades. En última instancia, este fallo abre un camino para que futuras normativas se diseñen con mayor precisión jurídica, reforzando así el compromiso estatal con la función social de la vivienda.

La doctrina ha sido muy crítica con la Ley de acceso a la vivienda. Gavara de Cara<sup>22</sup> indica que el derecho a la vivienda no ha conseguido desarrollar con la nueva LDV un contenido constitucional efectivo, sobre todo en materia de posición subjetiva de acceso, por lo que tiene una gran dependencia legislativa en su concreción y no ha contribuido a dirimir las expectativas sociales, ni a resolver la problemática habitacional. Pocos derechos de los ciudadanos reconocidos en esta LDV y muchos deberes, sobre todo para propietarios y arrendadores, que por filosofía de la norma parece que darán lugar a ilícitos y sanciones administrativas, que dependerán del desarrollo que realicen en un futuro las Comunidades Autónomas.

---

<sup>21</sup>Tribunal Constitucional, Sentencia 79/2024, de 21 de mayo de 2024. *Boletín Oficial del Estado*, JUR 2024/167648.

<sup>22</sup> Gavara de Cara, J. C., “El derecho a la vivienda: un terrible derecho. Problemática de su dimensión objetiva en la Ley por el derecho a la vivienda”, *Revista de Derecho Político*, (119), 2024, p. 64.

## **CAPITULO II. LA ATENCIÓN DE LAS NECESIDADES DE VIVIENDA EN LA REGULACIÓN DE LOS ARRENDAMIENTOS URBANOS: EL DIFÍCIL EQUILIBRIO ENTRE EL ARRENDADOR Y EL ARRENDATARIO.**

La regulación de los contratos de arrendamiento en España ha estado marcada por una constante búsqueda de equilibrio entre la protección de los derechos de los inquilinos y la incentivación del mercado de alquiler. Desde la posguerra hasta la actualidad, las distintas leyes han intentado responder a las necesidades de cada época, oscilando entre enfoques proteccionistas y medidas que favorecen la flexibilidad contractual. Desde las primeras medidas regulatorias hasta las reformas más recientes refleja las tensiones inherentes al mercado de alquiler en España.

Las sucesivas normativas han influido tanto en las relaciones entre arrendadores e inquilinos como en las dinámicas económicas del sector inmobiliario, en un contexto caracterizado por períodos de escasez de oferta, burbujas especulativas y crisis habitacionales. Este capítulo analiza la evolución histórica de la regulación del alquiler, desde la regulación de Arrendamientos Urbanos de la primera mitad del siglo XX hasta las disposiciones más recientes, representadas por la Ley 12/2023, abordando su impacto en el mercado inmobiliario y las condiciones de vida de los ciudadanos.

### **1. ANTECEDENES DE LA REGULACIÓN DE LOS ARRENDAMIENTOS URBANOS**

#### **1.1. La crisis habitacional española durante la posguerra y la regulación del alquiler**

Tras la Guerra Civil Española y durante la posguerra, el país enfrentaba una grave crisis habitacional, caracterizada por una escasez severa de viviendas, el crecimiento demográfico y la precariedad económica. En este contexto, las normativas introducidas a mediados del siglo XX buscaron garantizar la estabilidad residencial de los inquilinos y ofrecer soluciones urgentes frente al desamparo habitacional. Estas regulaciones se centraron en proteger a las familias frente a las subidas desproporcionadas de los precios de alquiler y evitar desalojos arbitrarios, estableciendo medidas que marcarían profundamente el mercado de arrendamientos en las décadas siguientes.

Entre las principales disposiciones de esta época destacaba la congelación de rentas, que limitaba drásticamente los incrementos en los precios de alquiler y los vinculaba al índice de precios al consumo. Esta medida, aunque proporcionaba seguridad económica a los inquilinos, desincentivaba a los propietarios, quienes veían reducida la rentabilidad de sus inmuebles. Asimismo, se estableció la prórroga forzosa<sup>23</sup>, que permitía a los inquilinos renovar automáticamente sus contratos bajo las mismas condiciones, garantizando una estabilidad residencial sin precedentes. Esto resultó particularmente beneficioso para las familias más vulnerables, quienes encontraron en estas disposiciones un salvavidas en tiempos de gran incertidumbre económica y social.

Sin embargo, estas medidas también trajeron consigo efectos adversos que condicionaron el mercado de alquiler a largo plazo. La rigidez normativa y las restricciones impuestas a los propietarios generaron un mercado inmobiliario poco dinámico, en el que muchos propietarios optaron por mantener sus viviendas vacías o retirarlas del mercado ante la imposibilidad de obtener rendimientos adecuados. Este fenómeno, combinado con las políticas que incentivaban la adquisición de vivienda mediante crédito hipotecario, consolidó un modelo centrado en la propiedad como la principal forma de acceso a la vivienda en España, una tendencia que prevalecería durante décadas.

En suma, aunque la regulación de mediados del siglo XX cumplió con su propósito inmediato de proteger a los inquilinos y estabilizar el mercado en un contexto de precariedad generalizada, sus efectos secundarios limitaron el desarrollo de un mercado de alquiler eficiente y competitivo. Estas tensiones estructurales serían objeto de revisión en marcos normativos posteriores, como la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964, que intentó encontrar un equilibrio entre las necesidades de arrendadores e inquilinos.

## **1.2. Soluciones básicas de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964**

---

<sup>23</sup> Zafortea Socías, J. M. *La prórroga forzosa y su denegación en los arrendamientos urbanos anteriores a 9 de mayo de 1985*. Bosch, 2005, pp. 5 ss. Versión electrónica vLex.

Catorce años después, en un intento por abordar las limitaciones de la normativa de la posguerra y adaptarse a un contexto económico más estable, se promulgó la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964<sup>24</sup>. Esta nueva ley introdujo cambios importantes destinados a flexibilizar parcialmente el mercado de alquiler, al tiempo que mantenía un grado significativo de protección para los arrendatarios.

Uno de los avances clave de esta normativa fue la introducción de disposiciones que permitían a los propietarios recuperar sus inmuebles para su uso personal o familiar, bajo ciertas condiciones. Esto redujo las rigideces impuestas por la prórroga forzosa y ofreció a los propietarios mayor control sobre sus bienes. A pesar de esta mayor flexibilidad, los contratos seguían siendo de larga duración, lo que continuaba garantizando la estabilidad residencial de los inquilinos.

La ley también buscaba fomentar la oferta de viviendas en alquiler al establecer mecanismos para incentivar la construcción y el mantenimiento de inmuebles destinados al arrendamiento. Sin embargo, estas medidas no fueron suficientes para revertir el modelo centrado en la propiedad, ya que muchos propietarios seguían considerando arriesgado alquilar sus inmuebles debido a la percepción de que los inquilinos adquirirían derechos prácticamente permanentes.

En términos de equilibrio, la LAU de 1964 intentó balancear la protección del arrendatario con la necesidad de aumentar la rentabilidad para los propietarios, en un mercado aún limitado y caracterizado por una alta demanda y una oferta restringida. Aunque representó un avance respecto a las medidas impuestas anteriormente, no resolvió completamente las tensiones estructurales del mercado de alquiler, que continuaron siendo un tema central en las políticas de vivienda en España.

---

<sup>24</sup>España. Ministerio de Justicia. *Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos [Disposición derogada]. Boletín Oficial del Estado (BOE)*, núm. 312, 24 de diciembre de 1964, pp. 17387-17405.

### **1.3. La desregulación del alquiler y la necesidad de nuevas medidas en tiempos de crisis.**

En 1985, el Real Decreto-Ley 2/1985<sup>25</sup>, conocido como Decreto Boyer, marcó un punto de inflexión en la regulación del mercado de alquiler en España. Diseñado en un contexto de modernización económica y apertura hacia las dinámicas de mercado, el decreto eliminó la prórroga forzosa y permitió que los contratos de arrendamiento fueran temporales, dando mayor flexibilidad a los propietarios para negociar las condiciones contractuales. Además, introdujo incentivos fiscales para estimular la inversión en el sector inmobiliario, con el objetivo de fomentar la construcción de nuevas viviendas y dinamizar el mercado de alquiler.

Aunque el Decreto Boyer dinamizó el mercado, incrementó la inseguridad para los inquilinos, quienes comenzaron a enfrentarse a contratos de corta duración y a subidas significativas en los precios del alquiler. Este enfoque liberalizador abrió la puerta a la especulación inmobiliaria, lo que tendría consecuencias graves en las décadas posteriores.

## **2. REGULACIÓN ACTUAL Y SUS REFORMAS MÁS SIGNIFICATIVAS.**

### **2.1. La Ley de Arrendamientos Urbanos de 1994: Un Marco Renovado para el Mercado de Alquiler**

La promulgación de la Ley 29/1994<sup>26</sup>, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (LAU), supuso un cambio significativo en la regulación del mercado de alquiler en España. Esta normativa, que surgió en un momento de transformación económica y social, buscaba modernizar el régimen de arrendamientos para adaptarse a las necesidades de una sociedad en cambio. Con ello, intentaba establecer un equilibrio entre la protección de los inquilinos y los derechos de los propietarios, abordando algunos de los problemas heredados de normativas anteriores.

---

<sup>25</sup> España. Jefatura del Estado. *Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, sobre medidas de política económica*. *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, núm. 111, 30 de abril de 1985, pp. 13176-13177. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rdl/1985/04/30/2>.

<sup>26</sup> España. Jefatura del Estado. *Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos*. *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, núm. 282, 24 de noviembre de 1994. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/1994/11/24/29/con>.

Una de las principales innovaciones de la ley fue la introducción de una duración mínima de cinco años para los contratos de alquiler, acompañada de una prórroga automática de tres años adicionales en caso de que ninguna de las partes manifestara su intención de rescindir el contrato. Esta disposición tenía como objetivo proporcionar estabilidad a los inquilinos, fomentando el alquiler como una opción de acceso a la vivienda frente a la tradicional preferencia por la propiedad. A su vez, la normativa reguló que las actualizaciones de renta debían realizarse conforme al Índice de Precios al Consumo (IPC), evitando así subidas desproporcionadas de las rentas.

Otro aspecto destacado de la ley fue la regulación del derecho de subrogación, que permitía a los familiares directos del inquilino continuar con el contrato de arrendamiento en caso de fallecimiento del titular. Asimismo, se introdujo el derecho de tanteo y retracto, otorgando a los arrendatarios la posibilidad de adquirir la vivienda en caso de venta, con preferencia frente a terceros.

Sin embargo, la ley no estuvo exenta de críticas. Aunque ofrecía garantías importantes para los inquilinos, algunos propietarios consideraron que la duración mínima de los contratos y las restricciones en las actualizaciones de renta limitaban su capacidad para obtener una rentabilidad adecuada en un contexto de inflación. Esto llevó a una percepción de que el marco normativo era menos favorable para los arrendadores, especialmente en mercados urbanos donde la demanda de alquiler era elevada.

A pesar de estas tensiones, la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1994 consiguió incrementar temporalmente la oferta de viviendas en alquiler y estableció un marco más estable para las relaciones arrendaticias. No obstante, el mercado de alquiler siguió siendo reducido en comparación con el modelo de propiedad, que continuaba siendo predominante en España. En un contexto de transición hacia un mercado más dinámico, la ley representó un esfuerzo por equilibrar las necesidades de ambas partes, aunque las limitaciones estructurales del mercado inmobiliario español persistieron.

## **2.2. Arrendamientos Urbanos en 2013: Flexibilización en un Contexto de Crisis**



La reforma introducida por la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de viviendas de alquiler<sup>27</sup>, marcó un cambio profundo en la regulación del mercado de alquiler en España, en un contexto marcado por las secuelas de la crisis económica global. Esta normativa, orientada hacia la flexibilización y el fomento del mercado de viviendas de alquiler, modificó aspectos esenciales de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1994, con el objetivo de dinamizar el sector y atraer a más propietarios al mercado de alquiler.

Una de las principales modificaciones de la reforma fue la reducción de la duración mínima de los contratos de alquiler de cinco a tres años, con una prórroga obligatoria de solo un año. Según el preámbulo de la ley, esta medida tenía como objetivo dotar al mercado de mayor flexibilidad, permitiendo que arrendadores e inquilinos adaptaran sus acuerdos a cambios en sus circunstancias personales. Sin embargo, esta reducción fue percibida por parte de la doctrina como insuficiente para resolver los problemas estructurales del mercado. GONZÁLEZ CARRASCO señaló que la duración de los contratos no constituía el principal obstáculo del sector, ya que lo más relevante era la capacidad económica de los arrendatarios para afrontar las rentas establecidas. A su juicio, garantizar arrendatarios de calidad durante periodos más prolongados resultaba, de hecho, beneficioso para los propietarios.

En este contexto, la jurisprudencia también jugó un papel destacado en la interpretación de la reforma. La Audiencia Provincial de Madrid, en su sentencia de 16 de mayo de 2018<sup>28</sup>, estableció que la reducción de la duración mínima de los contratos otorgaba al arrendador una facultad, y no una obligación, para determinar la duración efectiva del contrato. De acuerdo con esta resolución, los contratos de arrendamiento podían ser pactados por cualquier periodo superior al mínimo legal, aunque el arrendador no estaba obligado a ofrecer una duración mayor que la establecida por la ley. Esta interpretación consolidó la prioridad de los derechos de los arrendadores sobre la estabilidad residencial de los inquilinos.

---

<sup>27</sup> España. Jefatura del Estado. *Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas*. *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, núm. 134, 4 de junio de 2013, pp. 42244-42256. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/06/04/4>.

<sup>28</sup> España. Audiencia Provincial de Madrid. *Sentencia 200/2018, de 16 de mayo, recurso 738/2017*. Fundamento Jurídico 2 (FJ 2).

Otro cambio significativo fue la desvinculación de la actualización de rentas del Índice de Precios al Consumo (IPC), permitiendo que las partes pactaran libremente los mecanismos de ajuste. Esta medida favoreció la flexibilidad en las negociaciones, pero generó una creciente vulnerabilidad para los inquilinos, especialmente en zonas de alta demanda. En ciudades como Madrid y Barcelona, los arrendatarios comenzaron a enfrentarse a incrementos significativos en las rentas al término de sus contratos, exacerbando la desigualdad y dificultando el acceso a viviendas asequibles<sup>29</sup>.

El cambio más controvertido de la reforma fue la modificación del artículo 14 de la Ley de Arrendamientos Urbanos, que condicionó la subrogación de los contratos al hecho de que el arrendamiento estuviera inscrito en el Registro de la Propiedad. DURÁN RIVACOPA calificó este cambio como un "vuelco radical" en la regulación de los arrendamientos urbanos, al otorgar al Registro un papel preeminente en la protección del arrendatario frente a la enajenación de la vivienda<sup>30</sup>. Esta disposición consolidó un "modelo de venta quita renta", en el que el adquirente de una vivienda no estaba obligado a respetar el contrato de alquiler si este no había sido registrado. Esta medida fue criticada por expertos como CARRASCO PERRERA, quien la calificó como una restitución del "arrendamiento de vivienda al reino de la libertad contractual"<sup>31</sup>. En su opinión, lejos de flexibilizar el mercado, esta disposición reactivaba normas obsoletas del Código Civil, como el artículo 1571<sup>32</sup>, que permite al comprador de una finca arrendada extinguir el contrato vigente.

En palabras de LOSCERTALES FUERTES, "el enfoque del legislador en esta reforma (Ley 4/2013) es claro, prevalece siempre el Registro de la Propiedad, rectificando la original LAU 29/1994, por lo que, una vez más, aunque no esté justificado en los derechos sobre los arrendamientos urbanos, no hay otra recomendación que acudir

---

<sup>29</sup> Blanco Carrasco, M. (2014). *La reforma de los arrendamientos urbanos efectuada por la Ley 4/2013: Análisis sistemático de las principales novedades introducidas por la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas*. Editorial Reus. <https://doi.org/10.30462/9788429018134>

<sup>30</sup> Durán Rivacoba, R., "Publicidad jurídica y protección del arrendamiento urbano", *Revista doctrinal Aranzadi Civil-Mercantil*, n. 6, 2014, p. 17.

<sup>31</sup> Carrasco Perrera, A. F., "Comentarios al proyecto de ley de reforma de los arrendamientos de viviendas", *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, n. 4, 2013, p. 121.

<sup>32</sup> Artículo 1571.1 CC: "El comprador de una finca arrendada tiene derecho a que termine el arriendo vigente al verificarse la venta, salvo pacto en contrario y lo dispuesto en la Ley Hipotecaria".

siempre al Registro, comprobar su contenido y, si es posible, inscribir el contrato, evitando con ello la resolución del mismo”.<sup>33</sup>

A pesar de sus objetivos declarados, la reforma de 2013 tuvo efectos mixtos. Si bien consiguió incrementar la participación de algunos propietarios en el mercado, especialmente aquellos reacios a alquilar sus inmuebles bajo la normativa anterior, también amplió la inseguridad para los inquilinos. La reducción de la duración mínima de los contratos y la desvinculación de las rentas del IPC aumentaron la rotación de inquilinos y dificultaron la estabilidad en áreas urbanas altamente demandadas. Estas consecuencias, unidas al aumento de las tensiones sociales y la percepción de desigualdad, contribuyeron al surgimiento de movimientos que exigían un mayor grado de regulación en el mercado de alquiler.

En conclusión, la reforma de 2013 supuso un intento ambicioso por flexibilizar el mercado de alquiler en España, pero su implementación generó importantes controversias. Aunque incentivó a algunos propietarios a poner sus viviendas en alquiler, dejó a los inquilinos en una posición de mayor vulnerabilidad, especialmente en un contexto de crisis económica. Estas tensiones sentaron las bases para reformas posteriores que buscarían reforzar la protección de los arrendatarios, equilibrando de nuevo las relaciones contractuales en el mercado inmobiliario español.

### **2.3. Reales Decretos Ley 21/2018 y 7/2019: Reforzando la Protección del Arrendatario**

En respuesta a las críticas surgidas tras la reforma de 2013 y al creciente malestar social derivado del encarecimiento de los alquileres, el gobierno aprobó dos importantes normativas: el Real Decreto Ley 21/2018 y el Real Decreto Ley 7/2019. Estas disposiciones representaron un cambio de enfoque hacia la protección de los arrendatarios, buscando mitigar las tensiones del mercado y equilibrar las relaciones contractuales en el ámbito del alquiler.

---

<sup>33</sup> Loscertales Fuertes, D., *Arrendamientos urbanos. Legislación y comentarios*, Dykinson, Madrid, 2020, p. 156.

El Real Decreto Ley 21/2018, de 14 de diciembre, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler<sup>34</sup> surgió como reacción directa al modelo liberalizador introducido por la Ley 4/2013, que no había logrado garantizar una protección adecuada para los arrendatarios ni los resultados esperados en términos de incremento de la oferta de vivienda. Sin embargo, este decreto no fue convalidado por el Congreso de los Diputados y quedó sin efecto el 22 de enero de 2019<sup>35</sup>, lo que obligó al gobierno a replantear su estrategia legislativa.

El Real Decreto Ley 7/2019<sup>36</sup>, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, aprobado el 1 de marzo del mismo año, retomó las medidas propuestas en el decreto anterior, pero con ajustes que garantizaron su convalidación parlamentaria. Aunque esta norma también enfrentó un recurso de inconstitucionalidad<sup>37</sup>, sigue vigente y constituye un pilar fundamental en la regulación actual del mercado de alquiler en España.

Entre las medidas más destacadas de estas normativas se encuentra la ampliación de la duración mínima de los contratos de alquiler. Esta volvió a ser de cinco años si el arrendador es persona física y de siete años si se trata de una persona jurídica. Además, se incluyó una prórroga obligatoria adicional de tres años para los casos en que ninguna de las partes manifestara su intención de rescindir el contrato al finalizar el periodo inicial. Estas modificaciones devolvieron una mayor estabilidad a los arrendatarios, recuperando un marco más similar al establecido antes de la reforma de 2013.

Otra modificación relevante fue la protección del arrendatario en caso de venta de la vivienda. Los Reales Decretos Ley 21/2018 y 7/2019 introdujeron un cambio significativo en comparación con la normativa anterior, al establecer que los contratos de alquiler debían ser respetados por el nuevo propietario, incluso si no estaban inscritos en

---

<sup>34</sup> España. Jefatura del Estado. *Real Decreto-ley 21/2018, de 14 de diciembre, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler*. *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, núm. 304, 18 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2018/BOE-A-2018-17293-consolidado.pdf>

<sup>35</sup> España. Congreso de los Diputados. *Resolución de 22 de enero de 2019, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de derogación del Real Decreto-ley 21/2018, de 14 de diciembre, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler*. *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, núm. 21, 24 de enero de 2019. Disponible en: [https://www.boe.es/eli/es/res/2019/01/22/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/res/2019/01/22/(1)).

<sup>36</sup> España. Jefatura del Estado. *Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler*. *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, núm. 55, 5 de marzo de 2019. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2019/03/01/7>.

<sup>37</sup> España. Tribunal Constitucional. *Recurso de inconstitucionalidad nº 2208-2019, contra el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler*. *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, núm. 115, 14 de mayo de 2019. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2019-7144>.

el Registro de la Propiedad. De tal forma, estas disposiciones imponen al adquirente la obligación de subrogarse en la figura de arrendador durante los primeros cinco años desde la firma del contrato si el arrendador es persona física, y durante los primeros siete años si este es persona jurídica, proporcionando así una protección legal frente a terceros sin necesidad de que el contrato esté inscrito en el Registro. Según Loscertales Fuertes, “se trata de una norma positiva que evita que el arrendatario sufra las consecuencias de los actos del arrendador, en este caso, la venta de la vivienda y todo ello sin perjuicio de los derechos del primero para el tanteo y retracto”<sup>38</sup>. Este cambio fortaleció los derechos de los arrendatarios al desvincular la estabilidad de sus contratos de una formalidad registral, brindándoles una mayor seguridad frente a la enajenación del inmueble.

Aunque estas medidas fueron bien recibidas por colectivos de inquilinos y organizaciones que abogaban por la estabilidad residencial, también suscitaron críticas desde algunos sectores del mercado inmobiliario. Estos argumentaron que el refuerzo de las garantías para los arrendatarios podía limitar la flexibilidad del mercado y desincentivar la inversión en vivienda para alquiler. Sin embargo, el espíritu de los Reales Decretos Ley 21/2018 y 7/2019 dejó claro un cambio de paradigma hacia la priorización de la protección social frente a la especulación inmobiliaria.

En conclusión, estas normativas representaron un giro significativo en la política de alquiler en España, al reintroducir elementos de estabilidad y protección que habían sido debilitados con la reforma de 2013. Aunque no estuvieron exentas de controversias, marcaron un punto de inflexión en el camino hacia un modelo que busca equilibrar los derechos de arrendatarios y arrendadores en un mercado complejo y con múltiples desafíos.

## **2.4. Conclusión**

La evolución normativa del mercado de alquiler en España refleja un recorrido lleno de tensiones y desafíos, en el que las sucesivas legislaciones han intentado equilibrar los intereses de arrendadores e inquilinos. Desde las medidas proteccionistas de la LAU de 1950 hasta las disposiciones de la Ley 12/2023, el marco normativo ha respondido a

---

<sup>38</sup> Loscertales Fuertes, D. *Arrendamientos urbanos. Legislación y comentarios*. Dykinson, Madrid, 2020, p. 159.

las necesidades de cada época, adaptándose a las transformaciones sociales y económicas del país.

Las normativas más recientes, como los Reales Decretos Ley de 2018 y 2019 y la Ley 12/2023, muestran una tendencia hacia la protección del arrendatario y la regulación del mercado en un contexto de alta demanda y precios crecientes. Sin embargo, persisten desafíos estructurales, como la escasez de oferta, las dinámicas especulativas y las desigualdades de acceso a la vivienda.

El análisis de estas legislaciones no solo ofrece una visión histórica de la regulación del alquiler en España, sino que también plantea preguntas fundamentales sobre el futuro del mercado inmobiliario. A medida que se implementan nuevas reformas, será crucial encontrar un equilibrio sostenible que garantice el derecho a una vivienda digna para todos, mientras se mantienen los incentivos necesarios para la inversión y el dinamismo del mercado.

### 3. EL DIFÍCIL EQUILIBRIO ENTRE INTERVENCIÓN ESTATAL Y LA AUTONOMÍA PRIVADA

Como hemos visto, la regulación de los arrendamientos en España ha pasado por distintas fases que han oscilado entre la protección al arrendatario y la flexibilización en favor de los derechos del arrendador. Desde la aprobación de la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU) en 1994, y especialmente tras la reforma de 2013, se ha intentado alcanzar un equilibrio que fomente el acceso a la vivienda y, al mismo tiempo, incentive a los propietarios a ofrecer sus inmuebles en alquiler. Sin embargo, las políticas de alquiler han tenido que lidiar con la disparidad de intereses entre arrendadores y arrendatarios, así como con las limitaciones estructurales del mercado inmobiliario español.

#### **3.1. La autonomía de la voluntad y su impacto en la configuración de contratos de arrendamiento**

Uno de los pilares de la LAU<sup>39</sup> es la autonomía de la voluntad, que permite a arrendador y arrendatario acordar ciertas condiciones contractuales, aunque este principio

---

<sup>39</sup> España. Jefatura del Estado. *Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos*. *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, núm. 282, 24 de noviembre de 1994. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/1994/11/24/29/con>.

se encuentra limitado por disposiciones protectoras hacia el inquilino. El carácter semi-imperativo de la ley establece que solo pueden introducirse modificaciones contractuales que no perjudiquen al arrendatario, asegurando así que los términos del contrato no vulneren sus derechos básicos, tales como el acceso a una vivienda digna, la duración mínima de los contratos o el régimen de actualización de renta.<sup>40</sup>

Aun así, la ley permite ciertos acuerdos, como la renuncia del arrendatario a derechos de adquisición preferente. Esto significa que, en caso de que el propietario decida vender la vivienda alquilada, el inquilino no tiene garantizado su derecho a adquirirla en las mismas condiciones que el comprador externo, una situación que ha sido criticada por su posible repercusión en la estabilidad residencial de los inquilinos. Además, los contratos pueden incluir cláusulas de actualización de renta según índices específicos o pactados, lo que en ocasiones introduce fluctuaciones desfavorables para el arrendatario en un contexto de escasez de oferta.

### **3.1. Derechos y limitaciones del arrendador y del arrendatario**

El marco jurídico actual<sup>41</sup> busca equilibrar las prerrogativas de ambas partes. En el caso del arrendador, tiene la posibilidad de rescindir el contrato una vez finalizado el primer año si demuestra necesitar la vivienda para su uso personal o el de un familiar directo, siempre que no se trate de una persona jurídica. No obstante, la interpretación flexible de esta "necesidad" por parte de la jurisprudencia ha dado lugar a controversias y desalojo de inquilinos bajo el pretexto de una necesidad personal que luego no se ejecuta.

El arrendatario, por su parte, tiene derecho a desistir del contrato tras seis meses de vigencia, siempre que avise con al menos un mes de antelación, aunque el propietario puede exigir una compensación económica proporcional, si así ha sido pactado en el contrato. En la práctica, esta disposición intenta dotar de flexibilidad al inquilino, permitiéndole modificar su situación residencial si se presentan cambios en su vida personal o laboral. Sin embargo, en el contexto de las grandes ciudades, donde la demanda

---

<sup>40</sup>Mingot Felip, M. T. (Coord.). *Guía práctica de arrendamientos urbanos*. Thomson Reuters / Aranzadi, 2014, pp. 42-45.

<sup>41</sup> España. Jefatura del Estado. *Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos*. *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, núm. 282, 24 de noviembre de 1994. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/1994/11/24/29/con>.

es alta, este derecho resulta poco efectivo frente a la inestabilidad de los contratos de corta duración y las dificultades de acceso a vivienda alternativa.

Además, la LAU establece que los arrendadores no pueden repercutir ciertos gastos de mantenimiento en los arrendatarios, como los relacionados con las instalaciones básicas (agua, luz, calefacción, etc.). Sin embargo, en la práctica, muchos contratos contienen cláusulas que transfieren estos costos al arrendatario, lo que se ha convertido en una práctica problemática debido a la escasa fiscalización de los contratos privados y la limitada capacidad de negociación del inquilino.

### **3.2. La incertidumbre del arrendatario en la “venta quita renta”**

La disposición de la "venta quita renta" permite que el arrendatario pierda su derecho de permanecer en la vivienda en caso de venta de la misma, siempre y cuando el contrato no esté inscrito en el Registro de la Propiedad. Esto significa que, en muchos casos, la estabilidad del inquilino depende de la voluntad del propietario de registrar el contrato, una formalidad que no siempre se realiza por desconocimiento o por los costos administrativos implicados. La consecuencia de esta disposición es la precarización del alquiler, que se ha visto agravada en los últimos años por el auge del mercado inmobiliario.

### **3.3. Problemas actuales y desafíos del mercado de alquiler en España**

En el mercado actual, la escasez de oferta de vivienda en alquiler y el incremento de la demanda han provocado un encarecimiento de las rentas, dificultando el acceso a la vivienda para muchas familias. Este fenómeno ha sido particularmente significativo en las ciudades grandes, donde los propietarios optan por destinar sus inmuebles a alquileres de corta duración o turísticos, dada su mayor rentabilidad.<sup>42</sup>

La regulación de la actualización de las rentas ha sido otro de los aspectos controvertidos en la LAU. Hasta la reforma de 2013, la ley preveía el Índice de Precios al Consumo (IPC) como referencia obligatoria de ajuste de renta, pero actualmente este índice es solo opcional, lo que permite a los arrendadores pactar incrementos más altos con sus inquilinos en zonas de alta demanda. Este cambio ha suscitado críticas, ya que la

---

<sup>42</sup> García-López, M.-À., Jofre-Monseny, J., Martínez Mazza, R., & Segú, M., “Short-term rentals and housing prices: Evidence from Barcelona”, *Journal of Urban Economics*, vol. 119, 2020, p. 103278. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.jue.2020.103278>.



mayoría de los arrendatarios no cuentan con el poder de negociación necesario para pactar condiciones favorables, y se enfrentan a ajustes significativos en la renta, especialmente en contextos de inflación.

Los gastos de mejora en la vivienda también representan un conflicto de intereses entre ambas partes. La ley permite que el arrendador incremente la renta si realiza obras que aumenten el valor del inmueble, aunque estas obras suelen generar molestias al arrendatario. La posibilidad de compensación a través de una reducción de renta durante el periodo de obras es una opción teórica que, en la práctica, suele encontrarse con dificultades en la negociación.

### **3.4. Propuestas de mejora y perspectivas futuras**

La situación actual ha dado lugar a propuestas de diferentes sectores y administraciones públicas que buscan mejorar el acceso a la vivienda en alquiler. Por ejemplo, algunas comunidades autónomas, como Cataluña, han implementado índices de referencia para moderar el incremento de los alquileres, aunque su efectividad y legalidad han sido objeto de debate<sup>43</sup>. También se ha propuesto la creación de un parque público de viviendas en alquiler a precios asequibles, una medida que permitiría aliviar la presión sobre el mercado, especialmente en áreas con alta demanda<sup>44</sup>. Además, ciertas reformas abogan por la ampliación de la duración de los contratos, especialmente cuando los propietarios son empresas o entidades jurídicas<sup>45</sup>.

Finalmente, existe un consenso creciente sobre la necesidad de fomentar el alquiler social o la vivienda de protección oficial en régimen de alquiler, con el fin de garantizar el acceso a la vivienda para aquellos que, debido a las condiciones del mercado, no pueden acceder a la oferta privada. Sin embargo, esta estrategia requiere una inversión pública significativa y un marco regulador que incentive a los propietarios a colaborar en el sistema de alquiler social sin penalizar su rentabilidad.

---

<sup>43</sup> Comunidad Autónoma de Cataluña. *Ley 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda*. Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 258, 29 de septiembre de 2020, pp. 81960-81974. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es-ct/l/2020/09/18/11>.

<sup>44</sup> Observatorio de Vivienda y Suelo. (2023). *Informe sobre el mercado de alquiler en España*. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

<sup>45</sup> España. Jefatura del Estado. *Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler*. Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 55, 5 de marzo de 2019. Última actualización publicada el 29 de febrero de 2020. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2019/03/01/7/con>.

### **3.5. Conclusiones**

El panorama de arrendamientos en España continúa en un estado de inestabilidad y desequilibrio entre arrendatarios y arrendadores. Las reformas legislativas recientes, en su intento por estimular el mercado y flexibilizar las condiciones, han facilitado una mayor movilidad de los contratos, pero también han incrementado la incertidumbre para los arrendatarios, especialmente en grandes ciudades. El desafío de encontrar una solución justa y equilibrada requiere abordar la realidad de los distintos actores en el mercado de alquiler y ajustar la normativa de manera que permita tanto una rentabilidad razonable para los propietarios como una estabilidad y accesibilidad adecuadas para los inquilinos.

## **CONCLUSIONES**

El derecho a la vivienda, consagrado en el artículo 47 de la Constitución Española, ha sido un pilar fundamental en la configuración de las políticas públicas en materia de alquiler. Su formulación representa un hito en la regulación de la vivienda en España, ya que establece un marco normativo que equilibra el interés general con la intervención del Estado en la promoción de este derecho social. Sin embargo, su efectividad depende en gran medida de la capacidad de los poderes públicos para implementar medidas eficaces

que superen los desafíos normativos y estructurales del sector, especialmente en contextos de alta demanda y vulnerabilidad económica.

La evolución normativa del mercado de alquiler en España refleja un recorrido lleno de tensiones y desafíos, en el que las sucesivas legislaciones han intentado equilibrar los intereses de arrendadores e inquilinos. Desde las medidas proteccionistas de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1950 hasta las disposiciones de la Ley 12/2023, el marco normativo ha respondido a las necesidades de cada época, adaptándose a las transformaciones sociales y económicas del país. Las normativas más recientes, como los Reales Decretos-Ley de 2018 y 2019 y la Ley 12/2023, muestran una tendencia hacia la protección del arrendatario y la regulación del mercado en un contexto de alta demanda y precios crecientes.

No obstante, a pesar de estas reformas, persisten desafíos estructurales que afectan al mercado del alquiler en España. La escasez de oferta, las dinámicas especulativas y las desigualdades de acceso siguen siendo problemas latentes que dificultan la consolidación de un modelo de vivienda sostenible y accesible. En este contexto, la Ley 12/2023 supone un esfuerzo integral por abordar problemas históricos como la especulación inmobiliaria, la escasez de vivienda pública y la vulnerabilidad social. Entre sus medidas fundamentales destacan la regulación de precios en zonas tensionadas, la prórroga obligatoria de los contratos y los incentivos fiscales para pequeños propietarios. Aunque enfrenta desafíos significativos en su implementación, establece un precedente importante para garantizar el derecho a una vivienda digna, promoviendo un enfoque más inclusivo y equilibrado en el mercado inmobiliario español.

La evolución del mercado del alquiler en España ha estado marcada por un recorrido normativo complejo, caracterizado por la constante tensión entre la protección del arrendatario y la estabilidad jurídica del arrendador. Desde las medidas proteccionistas de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1950 hasta las reformas recientes, las distintas normativas han intentado dar respuesta a los desafíos propios de cada época. En particular, los Reales Decretos-Ley de 2018 y 2019 y la Ley 12/2023, por el Derecho a la Vivienda, evidencian una clara tendencia hacia la intervención estatal en el mercado del alquiler con el objetivo de garantizar un acceso más equitativo a la vivienda.

Sin embargo, el análisis de estas legislaciones no solo ofrece una visión histórica de la regulación del alquiler en España, sino que también plantea preguntas fundamentales sobre el futuro del mercado inmobiliario. A medida que se implementan nuevas reformas, será crucial encontrar un equilibrio sostenible que garantice el derecho a una vivienda digna para todos, mientras se mantienen los incentivos necesarios para la inversión y el dinamismo del mercado.

En este contexto, resulta fundamental establecer estrategias que combinen protección y seguridad jurídica, asegurando que la intervención estatal no desincentive la inversión ni reduzca la oferta de alquiler disponible. La consolidación de un mercado del alquiler estable y accesible requiere políticas públicas que vayan más allá de la regulación de precios e incluyan medidas estructurales como el aumento de la vivienda pública en alquiler, el fomento de la rehabilitación de viviendas desocupadas y la agilización de los procedimientos administrativos en casos de impago o desahucios.

A modo de reflexión final, el reto principal para el futuro del mercado del alquiler en España será encontrar un equilibrio sostenible entre la protección del arrendatario y la seguridad jurídica del arrendador, asegurando que el derecho a la vivienda no entre en conflicto con la estabilidad del mercado inmobiliario. Las reformas deberán continuar ajustándose a la realidad social y económica del país, evitando respuestas coyunturales y avanzando hacia una regulación integral que garantice un acceso equitativo a la vivienda sin distorsionar los mecanismos del mercado.