



COMILLAS

UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

DERECHO ADMINISTRATIVO Y OCUPACIÓN DE VIVIENDAS: HACIA EL EQUILIBRIO ENTRE DERECHOS Y OBLIGACIONES

Autor: Teresa Simón Palmeiro

5º E-3 C

Área de Derecho Administrativo

Tutor: Dña. Rosa María Collado Martínez

Madrid
Abril 2025

Resumen

La ocupación ilegal de viviendas es un fenómeno jurídico y social complejo que afecta al ordenamiento español, generando conflictos significativos entre dos derechos constitucionalmente protegidos: el derecho a la propiedad privada y el derecho a una vivienda digna. En este contexto, el Derecho Administrativo desempeña un papel clave, ya que define el marco normativo y competencial para la gestión pública de esta problemática. El estudio analiza en profundidad la evolución histórica de las políticas públicas en materia de vivienda, desde las primeras intervenciones orientadas a promover la propiedad privada hasta las recientes normativas que priorizan el alquiler social, la rehabilitación urbana y la regulación más estricta del mercado inmobiliario, incluyendo los efectos derivados de la proliferación de apartamentos turísticos en áreas residenciales. También se evalúan críticamente las reformas legislativas recientes, especialmente la Ley 5/2018 y la Ley 12/2023 destacando sus aportaciones y limitaciones en términos de efectividad práctica, coordinación interadministrativa y capacidad para proteger simultáneamente los derechos de propietarios, arrendatarios y colectivos vulnerables. Finalmente, se identifican los principales desafíos administrativos relacionados con la promoción de la vivienda social y la implementación efectiva de medidas preventivas y correctivas frente a la ocupación ilegal. A partir de ello, se proponen recomendaciones específicas dirigidas a reforzar la seguridad jurídica, optimizar la cooperación interadministrativa y lograr un equilibrio más justo entre los intereses en juego.

Palabras Clave

Derecho administrativo, ocupación ilegal, vivienda social, propiedad privada, coordinación interadministrativa, políticas públicas, apartamentos turísticos.

Abstract

Illegal occupation of residential properties represents a complex socio-legal issue in the Spanish legal system, generating substantial conflict between two constitutionally protected rights: private property and the right to decent housing. Within this context, Administrative Law plays a crucial role in defining the regulatory and jurisdictional framework for public management of this issue. The research thoroughly analyzes the historical evolution of housing public policies, from initial interventions promoting private ownership to recent regulations emphasizing social renting, urban rehabilitation, and more stringent real estate market controls, including impacts from the rise of tourist apartments in residential neighborhoods. Additionally, recent legislative reforms—particularly Law 5/2018 and Law 12/2023—are critically evaluated, highlighting their contributions and limitations regarding practical effectiveness, inter-administrative coordination, and their capacity to simultaneously protect the rights of homeowners, tenants, and vulnerable groups. Finally, key administrative challenges in promoting social housing and effectively implementing preventive and corrective measures against illegal occupation are identified. Specific recommendations are proposed to enhance legal certainty, optimize inter-institutional cooperation, and achieve a fairer balance among the competing interests involved.

Key words

Administrative law, illegal occupation, social housing, private property, inter-administrative coordination, public policies, tourist apartments.

ÍNDICE

LISTADO DE ABREVIATURAS.....	7
CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN.....	8
CAPÍTULO II. MARCO JURÍDICO Y CONCEPTUAL.....	10
1. EL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO MARCO REGULADOR EN MATERIA DE VIVIENDA.....	10
2. CONCEPTO DE OCUPACIÓN DE VIVIENDAS.....	14
3. EL DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA FRENTE AL DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA.....	16
4. REGULACIÓN Y COMPETENCIAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN MATERIA DE VIVIENDA.....	19
CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN EN ESPAÑA.....	22
1. EVOLUCIÓN DE LA OCUPACIÓN DE VIVIENDAS EN ESPAÑA.....	22
2. NORMATIVA VIGENTE APLICABLE.....	25
3. ROL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LA GESTIÓN DE LA OCUPACIÓN.....	30
CAPÍTULO IV. POLÍTICAS PÚBLICAS Y VIVIENDA SOCIAL.....	32
1. LA VIVIENDA SOCIAL EN ESPAÑA.....	32
2. DIFICULTADES ADMINISTRATIVAS EN LA PROMOCIÓN DE VIVIENDA SOCIAL.....	34
3. ESTRATEGIAS ADMINISTRATIVAS PARA LA GESTIÓN Y REGULACIÓN DE LA VIVIENDA.....	40
CAPÍTULO V. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE ARRENDADORES Y ARRENDATARIOS.....	42
1. DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL ARRENDADOR.....	42
2. DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL ARRENDATARIO.....	43
3. PROBLEMÁTICAS COMUNES Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS ENTRE LAS PARTES: MEDIACIÓN Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.....	47
4. PROPUESTA DE MEDIDAS PARA REFORZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LOS CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO.....	49
CAPÍTULO VI. EL FENÓMENO DE LOS APARTAMENTOS TURÍSTICOS.....	52

1. REGULACIÓN ACTUAL DE LOS APARTAMENTOS TURÍSTICOS EN ESPAÑA...	
52	
2. IMPACTO EN EL MERCADO DE LA VIVIENDA Y EN LAS COMUNIDADES DE VECINOS.....	55
3. PROPUESTA DE REGULACIÓN PARA EQUILIBRAR INTERESES TURÍSTICOS Y RESIDENCIALES.....	58
CAPÍTULO VII. HACIA UN EQUILIBRIO ENTRE DERECHOS Y OBLIGACIONES	
60	
1. HACIA UN MODELO EQUILIBRADO: PROPUESTAS PARA MEJORAR LA REGULACIÓN DESDE EL DERECHO ADMINISTRATIVO.....	60
2. PERSPECTIVA DE FUTURO EN LA GESTIÓN PÚBLICA DE LA VIVIENDA Y LA OCUPACIÓN.....	63
CAPÍTULO VIII. CONCLUSIONES.....	66
BIBLIOGRAFÍA.....	70
1. LEGISLACIÓN.....	70
2. JURISPRUDENCIA.....	70
3. OBRAS DOCTRINALES.....	70
4. RECURSOS DE INTERNET.....	70

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Hechos conocidos por allanamiento / usurpación de inmuebles de 2020-2024.....	24
Figura 2: Parque de vivienda, viviendas principales y vivienda en alquiler social en Europa	37
Figura 3: Viviendas según consumo eléctrico a 1 de enero de 2021.....	38
Figura 4: Cómo de comunes son las okupaciones respecto a otros delitos.....	65

LISTADO DE ABREVIATURAS

Art.: Artículo

BOE: Boletín Oficial del Estado

BOP: Boletín Oficial de la Provincia

CC: Código Civil

CE: Constitución Española

CP: Código Penal

DOGV: Diario Oficial de la Generalidad Valenciana

IBI: Impuesto sobre Bienes Inmuebles

INE: Instituto Nacional de Estadística

INV: Instituto Nacional de la Vivienda

IPC: Índice de Precios al Consumo

LAU: Ley de Arrendamientos Urbanos

LMACM: Ley de Mediación en Asuntos Civiles y Mercantiles

LEC: Ley de Enjuiciamiento Civil

LeCrim: Ley de Enjuiciamiento Criminal

LPH: Ley de Propiedad Horizontal

MIVAU: Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana

P: Página

Párr: Párrafo

PP: Páginas

RAE: Real Academia Española

RD: Real Decreto

RDL: Real Decreto-ley

Ss: Siguientes

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

STS: Sentencia del Tribunal Supremo

TC: Tribunal Constitucional

TS: Tribunal Supremo

UE: Unión Europea

VPO: Vivienda de Protección Oficial

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN

La ocupación ilegal de viviendas es una cuestión que plantea un gran desafío para el conjunto del Estado español, puesto que enfrenta dos derechos constitucionales que colisionan entre sí. Por un lado, está el derecho a la propiedad privada y, por otro, el derecho fundamental a tener una vivienda digna. Este trabajo aborda esta problemática desde la perspectiva del Derecho Administrativo, haciendo referencia a la legislación vigente, a las políticas públicas en materia de vivienda, a las competencias de las Administraciones Públicas para prevenir y solucionar la ocupación ilegal, así como a los recursos disponibles para resolver los conflictos generados por la *okupación*.

Este fenómeno ha cobrado especial relevancia en los últimos años debido a la creciente preocupación por el acceso a la vivienda. Así surge una pregunta controvertida: ¿hasta qué punto un Estado social y democrático de derecho debe defender el derecho a la propiedad privada por encima de garantizar el acceso a una vivienda digna a sectores que, desafortunadamente, no tienen acceso real a ella? El estudio aborda una perspectiva desde la posición de las Administraciones Públicas con el objetivo de delimitar claramente los derechos de los legítimos propietarios frente a las necesidades habitacionales de los colectivos más vulnerables.

La actualidad del tema deriva de la creciente polarización política y mediática, que ha dificultado aún más el establecimiento de soluciones justificadas y eficaces, creando zonas grises en cuanto a la seguridad jurídica tanto para propietarios como para ocupantes vulnerables. Por ejemplo, durante las últimas décadas, España ha evolucionado desde políticas centradas en la promoción de la propiedad privada hacia políticas más orientadas al alquiler social, la rehabilitación urbana y una gestión pública más activa en el sector. No obstante, la fragmentación normativa derivada del sistema competencial español que delega en las Comunidades Autónomas, así como las dificultades administrativas, han limitado la implementación de estas políticas.

Recientemente, se han aprobado varias reformas legislativas para facilitar los desalojos y garantizar los derechos de los propietarios, como la Ley 5/2018, de 11 de junio, de modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (en adelante, LEC), en relación a la ocupación de viviendas¹ o la más reciente Ley 12/2023 por el derecho a la

¹ Ley 5/2018, de 11 de junio, de modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en relación a la ocupación ilegal de viviendas (BOE 12 de junio de 2018).

vivienda². Sin embargo, estas reformas afrontan dificultades en su aplicación efectiva, principalmente debido a la falta de coordinación interadministrativa, la lentitud en los procesos judiciales y la insuficiencia de recursos públicos para ofrecer alternativas habitacionales viables. A esto se suman factores como la gentrificación y la proliferación de apartamentos turísticos que han elevado los costes del alquiler hasta el punto de hacer inviable para muchas personas seguir viviendo en sus barrios de toda la vida, provocando así el desplazamiento de numerosos residentes a zonas más asequibles.

La metodología empleada en esta investigación es principalmente jurídico-administrativa, abarcando desde un análisis normativo y jurisprudencial de la regulación actual hasta un estudio histórico-comparativo de las políticas públicas sobre vivienda y ocupación vigentes en España. Además, se incorpora un enfoque crítico basado en la evaluación de la realidad política frente a los limitados avances legales conseguidos hasta el momento. Para ello se ha seguido una estructura organizada en capítulos que abordan la problemática desde diferentes perspectivas. En primer lugar, se establece el marco jurídico y conceptual del Derecho Administrativo en relación con la regulación de la vivienda y la ocupación ilegal; en segundo lugar, se realiza un análisis detallado de la evolución histórica y la normativa actual aplicable en España; en tercer lugar, se estudia el papel desempeñado por la Administración en la gestión y prevención de esta problemática; en cuarto lugar, se abordan las políticas públicas en materia de vivienda social; en quinto lugar, se profundiza en los derechos y obligaciones de arrendadores y arrendatarios, en la posibilidad de resolución administrativa y en la mediación en conflictos derivados del arrendamiento; en sexto lugar, se analiza el fenómeno de los apartamentos turísticos, incluyendo su regulación vigente, impacto social y económico, y posibles soluciones normativas para equilibrar los intereses turísticos y residenciales; y, finalmente, en séptimo lugar, se presentan propuestas encaminadas a alcanzar un equilibrio efectivo entre derechos y obligaciones desde el Derecho Administrativo, ofreciendo además una perspectiva de futuro para una mejor gestión pública de la vivienda y la ocupación.

Se pretende, pues, aportar un nuevo horizonte desde una perspectiva jurídica, social y administrativa que no intente radicalizarse desde visiones ideológicas a favor o en contra de la *okupación*, sino que encuentre el mejor camino para ofrecer soluciones a largo plazo que respeten la propiedad privada pero, sobre todo, que den respuesta a la urgente necesidad de acceso a una vivienda digna para todos.

² Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (BOE núm. 124, de 25 de mayo de 2023).

CAPÍTULO II. MARCO JURÍDICO Y CONCEPTUAL

1. EL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO MARCO REGULADOR EN MATERIA DE VIVIENDA

El Derecho Administrativo regula aspectos clave de la vivienda, equilibrando los intereses privados con la necesidad de garantizar el acceso a una vivienda digna para la población. La intervención pública en el mercado inmobiliario se basa en la necesidad de garantizar el derecho a una vivienda digna y adecuada, reconocido en el artículo 47 de la Constitución Española (en adelante, CE).

Como indica Bermejo, “la intensidad que ha llegado a alcanzar, en ocasiones, la especulación urbanística y la necesidad de dar satisfacción a la acuciante demanda de vivienda de los jóvenes y de las capas menos favorecidas han llevado a las Administraciones Públicas a intervenir directamente en el mercado del suelo con objeto de regular la oferta de solares y, en última instancia, de viviendas”. Además, también entiende que la regulación municipal de la policía urbana y sanitaria del siglo XIX, cuyo objetivo era garantizar la habitabilidad y salubridad en los núcleos urbanos mediante la eliminación de edificios en estado ruinoso es el antecedente de la intervención pública en materia de vivienda³.

Las leyes sobre vivienda han cambiado con el tiempo para adaptarse al crecimiento de las ciudades y a la demanda de hogares más accesibles. En España, esta evolución ha estado marcada por la transición desde un modelo de intervención limitado a una planificación integral del territorio, en la que la vivienda se concibe no sólo como una cuestión de habitabilidad, sino también como un factor clave en la ordenación urbana y el desarrollo económico. El desenvolvimiento normativo fue estudiado y actualmente es explicado por juristas como Martín Bassols⁴, Jesús Ignacio Pascual Martín⁵, José Bermejo⁶ o Tomás Ramón Fernández⁷.

Desde el siglo XIX, la normativa urbanística estuvo orientada a las operaciones de expansión urbanística de las ciudades mediante los planes de ensanche y la nueva edificación

³ Bermejo Vera, J., *Derecho Administrativo Parte Especial*, Aranzadi, Navarra, 2009, p. 720.

⁴ Bassols Coma, M., Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución de 1978, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, no 85, 1983, pp. 13-42.

⁵ Pascual Martín, J.I., *Gestión urbanística en la legislación de ensanche y de reforma interior*, Escola Galega de Administración Pública, 2015.

⁶ Bermejo Vera, J., *op. cit.*, pp. 720-742.

⁷ Fernández Rodríguez, T.R., *Manual de Derecho Urbanístico*, Aranzadi, Navarra 2023, pp. 20-42.

extramuros. De esta manera, reflejaban una concepción del urbanismo que favorecía el crecimiento físico de los núcleos urbanos sin una atención específica a la vivienda como un derecho social y sin que las reformas en el interior de la muralla fueran excesivas. La legislación de ensanche de 29 de junio de 1864⁸, complementada por sucesivas normas hasta la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956⁹, se centraba en facilitar la edificación y urbanización, dejando en un segundo plano la calidad y accesibilidad de la vivienda para las clases menos favorecidas. El preámbulo de la Real Orden de 9 de septiembre de 1853 demuestra la preocupación por las condiciones de la vivienda de los menos favorecidos: “el desaseo más completo, la falta de ventilación que engendra la fetidez y conserva un foco permanente de infección dentro y fuera de las habitaciones; la aglomeración tan nociva de muchas personas en un local estrecho y malsano; la lobreguez y las miasmas más deletéreas forman la corrompida atmósfera de la mayor parte de las casas en que vive el bracero, el operario, el desvalido cesante o la mísera viuda rodeada de tiernos niños en triste orfandad”¹⁰. Sin embargo, su aplicación fue muy limitada y no representó un cambio estructural en la política de vivienda.

En el siglo XX empiezan a surgir organizaciones comprometidas con el cumplimiento de condiciones dignas de habitabilidad, como el Instituto de Reformas Sociales. Fue a partir de la Ley de Habitaciones Higiénicas y Baratas de 12 de junio de 1911¹¹ y la Ley de Casas Baratas de 10 de diciembre de 1921¹² cuando el Estado empezó a intervenir más activamente en la promoción de viviendas destinadas a sectores con menor capacidad económica, consolidando el papel de la Administración en esta materia. Durante el siglo XX, la regulación administrativa sobre la vivienda experimentó una transformación significativa, especialmente tras la Guerra Civil. La Ley de 19 de mayo de 1939¹³ se caracterizó por la creación del Instituto Nacional de la Vivienda (en adelante, INV) y por la consolidación de un modelo de intervención estatal dirigido a fomentar la construcción de viviendas populares por parte de entidades públicas y sindicales.

⁸ Ley de 29 de junio de 1864, de Ensanche de las Poblaciones (Gaceta de Madrid 30 de junio de 1864).

⁹ Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (BOE 14 de mayo de 1956).

¹⁰ Bermejo Vera, J., *op. cit.*, p. 725.

¹¹ Ley de 12 de junio de 1911, de Habitaciones Higiénicas y Baratas (Gaceta de Madrid 13 de junio de 1911).

¹² Ley de 10 de diciembre de 1921, de Casas Baratas (Gaceta de Madrid 11 de diciembre de 1921).

¹³ Ley de 19 de mayo de 1939 estableciendo un régimen de protección a la vivienda de renta reducida y creando un Instituto Nacional de la Vivienda, encargado de su aplicación (BOE 20 de abril de 1939).

La creación del Ministerio de la Vivienda en a través del Decreto-ley de 25 de febrero de 1957¹⁴ reforzó esta tendencia, integrando en un mismo departamento las competencias en urbanismo y vivienda. A lo largo de los años 50 y 60, se implementaron planes quinquenales que buscaban una mayor planificación en las actuaciones públicas, destacando el aprobado por el Decreto de 1 de julio de 1955¹⁵ y el Plan de Vivienda de 1961¹⁶. Como indica García Macho, inicialmente, la fuerte inversión estatal favoreció el crecimiento de la vivienda de protección oficial (en adelante, VPO), pero al reducirse el apoyo financiero, la construcción de vivienda pública disminuyó y el mercado de vivienda libre tomó protagonismo¹⁷. Además, el enfoque normativo del momento tenía un sesgo claramente orientado a la oferta, privilegiando la producción de nuevas viviendas sin un apoyo estructurado a la demanda, lo que generó desequilibrios en la accesibilidad.

Uno de los hitos normativos más relevantes fue la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1956¹⁸, la cual marcó un antes y un después en la concepción del urbanismo como función pública y no como “una simple derivación de un poder de disposición correlativo a la titularidad dominical de los terrenos”, como indica Tomás Ramón Fernández¹⁹. Además, ha sido objeto de importantes reformas a través de la Ley de 2 de mayo de 1975²⁰ dando lugar al Texto refundido de 1976²¹ y a través de la Ley de 25 de julio de 1990²² que dio lugar al Texto refundido de 25 de junio de 1992²³. Esta ley configuró un nuevo estatuto jurídico para la propiedad del suelo, reclamando la entera responsabilidad a los poderes públicos y estableciendo que su aprovechamiento debía estar condicionado a los intereses generales definidos en los planes urbanísticos y no únicamente a lo recogido en las leyes. Con ello, se introdujo la obligación de contribuir a los gastos de urbanización y edificar conforme a lo

¹⁴ Decreto-ley de 25 de febrero de 1957 sobre reorganización de la Administración Central del Estado (BOE 26 de febrero de 1957).

¹⁵ Decreto-ley de 1 de julio de 1955 por el que se dictan normas para la ejecución del Plan Nacional de “viviendas de renta limitada” y estableciendo medios económicos para su financiación (BOE 16 de julio de 1955).

¹⁶ Ley 84/1961, de 23 de diciembre, sobre Plan Nacional de la Vivienda para el período 1961-1976 (BOE 28 de diciembre de 1961).

¹⁷ García Macho, R., *Las aporías de los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda*, IEAL, Madrid, 1981.

¹⁸ Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen de suelo y ordenación urbana (BOE 14 de mayo de 1956).

¹⁹ Fernández Rodríguez, T.R., *op. cit.*, p. 24.

²⁰ Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (BOE 5 de mayo de 1975).

²¹ Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana (BOE 16 de junio de 1976).

²² Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma de Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo (BOE 27 de julio de 1990).

²³ Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (BOE 30 de junio de 1992).

determinado por el planeamiento, lo que supuso un cambio de paradigma al vincular directamente la propiedad del suelo con el interés colectivo.

Sin embargo, la falta de agilidad en la elaboración de planes urbanísticos, así como que el modelo presentado fomentó la especulación y generó un desfase entre la normativa y la realidad del mercado inmobiliario, fueron los detonantes que provocaron el fracaso de la ley. La respuesta administrativa fue iniciar una reforma en 1972 convirtiéndose en la Ley 19/1975. La reforma pretendía flexibilizar los planes urbanísticos para evitar bloqueos en su ejecución, establecer estándares mínimos de habitabilidad y mejorar los mecanismos de reparto de cargas y beneficios derivados del planeamiento. Sin embargo, la situación requería de una rectificación al estallar la crisis económica mientras se elaboraba la reforma que se encontraba desfasada.

Durante los años finales del franquismo y el inicio de la democracia, la política de vivienda pretendía instaurar medidas orientadas a la protección social. Los preceptos del Texto Refundido de 9 de abril de 1976 “estaban orientados, en efecto, a la producción de nuevo suelo urbano y, aunque las ideas de renovación urbana, de remodelación de los centros históricos y de preservación de sus valores específicos no eran ajena a él, es obvio que la ejecución de las mismas resultaba gravemente dificultada por la carencia de técnicas e instrumentos adecuados para operar en el suelo urbano, que necesita, por su propia naturaleza, un tratamiento muy distinto y una operatoria también muy diferente de la que reclama la actuación en suelo rural con miras a su urbanización y edificación”²⁴.

El derecho administrativo en materia de vivienda se fue adaptando progresivamente a los principios constitucionales, consolidando el papel del Estado en la garantía del derecho a una vivienda digna. La reforma del Texto refundido de 1976 llevada a cabo por la Ley 8/1990 introdujo nuevas medidas para la rehabilitación de viviendas y centros históricos, mientras que la Ley de Suelo de 1998²⁵ avanzó en la regulación del suelo promoviendo la liberalización del mercado del suelo. Posteriormente, la Ley 8/2007, de Suelo, y su Texto Refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio²⁶, supusieron un avance hacia una concepción más sostenible del urbanismo, incorporando principios de desarrollo territorial equilibrado. Esta línea fue consolidada por el Real Decreto Legislativo

²⁴ Fernández Rodríguez, T.R., *op. cit.*, p.28.

²⁵ Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (BOE 14 de abril de 1998).

²⁶ Ley 8/2007, de Suelo, y su Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (BOE 26 de junio de 2008).

7/2015²⁷, que establece criterios sobre el aprovechamiento del suelo y su función social. Dicha norma permite que las Administraciones Públicas adopten medidas frente a la especulación y el uso indebido de los bienes inmuebles, reconociendo además las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio y vivienda.

El marco normativo de la vivienda actual incluye la Ley 12/2023, cuyo objeto es “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”. Como explican Bueso et al., la ley ha introducido diversos mecanismos “para facilitar la actuación del Gestor Público y otros para garantizar el derecho a la vivienda del particular reconocido en la Ley”²⁸. Las medidas introducidas por la Ley 12/2023 serán estudiadas en el siguiente capítulo.

2. CONCEPTO DE OCUPACIÓN DE VIVIENDAS

La ocupación ilegal es la “conducta delictiva consistente en la ocupación o utilización de inmuebles ajenos persiguiendo un interés propio”²⁹. Aunque el término “ocupación” no es una categoría jurídica propiamente dicha, en el ámbito penal se distingue entre allanamiento de morada y usurpación de inmuebles, dependiendo de si el inmueble ocupado constituye morada o no, lo que determina la protección de distintos bienes jurídicos. La usurpación está tipificada como delito en el artículo 245 del Código Penal (en adelante, CP):

“1. Al que con violencia o intimidación en las personas ocupare una cosa inmueble o usurpare un derecho real inmobiliario de pertenencia ajena, se le impondrá, además de las penas en que incurriere por las violencias ejercidas, la pena de prisión de uno a dos años, que se fijará teniendo en cuenta la utilidad obtenida y el daño causado.

²⁷ Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (BOE 31 de octubre de 2015).

²⁸ Bueso Guirao, E., Silvestre Navarro, A., Bueso Gómez, E., , “Aspectos de la Ley 12/2023, de derecho a la vivienda, en relación a la actuación del Sector Público”, *El Derecho Lefebvre*, 2023 (disponible en <https://elderecho.com/aspectos-ley-12-2023-de-derecho-a-vivienda-en-relacion-a-actuacion-sector-publico>; última consulta 24/03/2025).

²⁹ Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, “Ocupación de inmuebles”, RAE (disponible en <https://dpej.rae.es/lema/ocupaci%C3%B3n-ilegal-de-centro-de-trabajo>; última consulta 25/03/2025).

2. El que ocupare, sin autorización debida, un inmueble, vivienda o edificio ajenos que no constituyan morada, o se mantuviere en ellos contra la voluntad de su titular, será castigado con la pena de multa de tres a seis meses”.

En el art. 245.1 se describe la usurpación violenta y en el 245.2 la usurpación pacífica y ambos constituyen delitos contra el patrimonio, por lo que el bien jurídico protegido es la propiedad. Por otro lado, el allanamiento de morada está tipificado en el artículo 202 del CP como delito:

“1. El particular que, sin habitar en ella, entrare en morada ajena o se mantuviere en la misma contra la voluntad de su morador, será castigado con la pena de prisión de seis meses a dos años.

2. Si el hecho se ejecutare con violencia o intimidación la pena será de prisión de uno a cuatro años y multa de seis a doce meses”.

En el caso del allanamiento de morada, la vivienda ocupada debe constituir morada, concepto que ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia española, diferenciándolo del domicilio legal y destacando su papel en la protección de la intimidad y la vida privada; puesto que el bien jurídico protegido con el delito del allanamiento de morada es la inviolabilidad del domicilio. En las Sentencias del Tribunal Constitucional (en adelante, STC) 22/1984³⁰ y 69/1999³¹ la morada se describe como cualquier espacio cerrado donde una persona reside, ya sea de forma permanente o temporal, protegiéndose frente a intromisiones no autorizadas. Por su parte, las Sentencias del Tribunal Supremo (en adelante, STS) 852/2014³² y STS 587/2020³³ han ampliado este concepto para incluir segundas residencias y anexos de viviendas, siempre que cumplan una función habitacional. Además, el TS ha señalado que la protección de la morada no depende de requisitos administrativos, como la cédula de habitabilidad (STS 731/2013)³⁴.

³⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 22/1984, de 17 de febrero [versión electrónica - base de datos del TC de España. Ref. ECLI:ES:TC:1984:22]. Fecha de la última consulta: 24 de marzo de 2025.

³¹ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 69/1999, de 26 de abril [versión electrónica - base de datos del TC de España. Ref. ECLI:ES:TC:1999:69]. Fecha de la última consulta: 24 de marzo de 2025.

³² Sentencia del Tribunal Supremo núm. 852/2014, de 11 de diciembre [versión electrónica - base de datos vLex. Ref. ES:TS:2014:5484]. Fecha de la última consulta: 24 de marzo de 2025.

³³ Sentencia del Tribunal Supremo núm. 587/2020, de 6 de noviembre [versión electrónica - base de datos vLex. Ref. ES:TS:2020:362]. Fecha de la última consulta: 24 de marzo de 2025.

³⁴ Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil) núm. 731/2013, de 7 de octubre [versión electrónica – base de datos vLex. Ref. ES:TS:2013:705]. Fecha de la última consulta: 24 de marzo de 2025.

La ocupación ilegal de viviendas puede producirse de distintas maneras según la situación del inmueble y la relación con su propietario, y según la situación, se resuelve de diferentes maneras. En algunos casos el acceso a la vivienda se realiza inicialmente de manera legítima, a través de un contrato de alquiler o en situación de precario, pero el ocupante incumple sus obligaciones y permanece en la vivienda en contra de la voluntad del titular. En estos supuestos, el propietario debe acudir a la vía judicial mediante la acción de desahucio y es lo que coloquialmente se conoce como *inquiokupación*. Cuando la ocupación afecta a una vivienda habitada, se incurre en allanamiento de morada, ya que se vulnera el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio. En este caso, la policía no requiere autorización judicial para desalojar de manera inmediata a aquellos intrusos que se hayan introducido en la morada; ya que se considera flagrante delito. Finalmente, si el inmueble está deshabitado, como suele ocurrir con viviendas en manos de bancos o grandes tenedores, la ocupación puede dar lugar al delito de usurpación si se produce sin violencia o intimidación y suele ser el caso de los coloquialmente conocidos como *okupas*³⁵.

La respuesta legal y administrativa frente a estas situaciones varía en función de la naturaleza del inmueble y del derecho vulnerado, lo que ha llevado a reformas normativas destinadas a agilizar la recuperación de la posesión en el caso de ocupaciones pacíficas; puesto que el desalojo requiere de una orden judicial y no es tan rápido como en el caso del allanamiento. En el siguiente capítulo se discutirá este fenómeno con mayor detalle, explorando su evolución en la sociedad española, así como la legislación vigente aplicable para resolver los problemas que genera y el papel de las Administraciones Pùblicas en la gestión del conflicto.

3. EL DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA FRENTE AL DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA

El conflicto entre la propiedad privada y el derecho a la vivienda es una cuestión jurídica de gran relevancia en el ordenamiento constitucional español. La CE protege el derecho de propiedad en su art. 33, estableciendo su configuración como un derecho fundamental que, sin embargo, está sujeto a una función social. Esta función social opera como un límite a la

³⁵ Tirant lo Blanch, “Ocupación ilegal de inmuebles: ¿qué dice la ley?”, *Tirant Noticias*, 31 de marzo de 2023 (disponible en <https://tirant.com/noticias-tirant/noticia-ocupacion-ilegal-inmuebles-ley/>; última consulta 24/03/2025).

propiedad privada, permitiendo que su ejercicio esté condicionado por el interés general y las necesidades de la comunidad.

La interpretación de esta disposición ha sido ampliamente desarrollada por el TC, que ha afirmado en numerosas ocasiones que la propiedad privada no puede entenderse como un derecho absoluto e inmutable, sino como un derecho estatutario, moldeado por el ordenamiento jurídico y susceptible de limitaciones en favor de objetivos colectivos. En la STC 37/1987 se consolidó la idea de que el contenido esencial del derecho de propiedad no puede definirse exclusivamente desde la óptica del titular, sino que debe tener en cuenta su dimensión social y las restricciones impuestas por el legislador en función del interés público³⁶. Esta doctrina fue posteriormente reafirmada en la STC 61/1997, en la que se reconoció la potestad del Estado para establecer un régimen jurídico que disocie la propiedad del suelo del derecho a edificar, de modo que el desarrollo urbanístico y la planificación territorial respondan a un modelo racional y ordenado³⁷.

En el ámbito de la vivienda, el artículo 47 de la CE establece que "todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada", y que los poderes públicos deben promover las condiciones necesarias para hacerlo efectivo. No obstante, este precepto no se configura como un derecho subjetivo directamente exigible, sino como un principio rector de la política social y económica, cuya concreción y efectividad dependen de la legislación y de la actuación de las Administraciones Públicas. En la sentencia 152/1988, el TC subrayó que el derecho a la vivienda no implica una obligación inmediata y automática del Estado de proporcionar una vivienda a cada ciudadano, sino que requiere la implementación progresiva de políticas públicas que garanticen su accesibilidad³⁸. Esta interpretación ha sido clave para entender la diferencia entre la garantía constitucional de la propiedad privada y la responsabilidad del Estado en materia de vivienda. Sin embargo, tal como argumenta la magistrada Balaguer, el hecho de que este derecho se ubique entre los principios rectores no le resta contenido normativo ni lo convierte en una mera declaración programática. En su opinión, el artículo 47 CE debe servir también como parámetro de constitucionalidad y guía para la actuación judicial y legislativa, al estar íntimamente vinculado con derechos

³⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 37/1987, de 26 de marzo [versión electrónica – base de datos BOE. Ref. BOE-T-1987-9279]. Fecha de la última consulta: 11 de marzo de 2025.

³⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 61/1997, de 20 de marzo [versión electrónica – base de datos BOE. Ref. BOE-T-1997-8872]. Fecha de la última consulta: 11 de marzo de 2025.

³⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 152/1988, de 20 de julio [versión electrónica – base de datos BOE. Ref. BOE-T-1988-203]. Fecha de la última consulta: 11 de marzo de 2025.

fundamentales como la intimidad personal y familiar, la igualdad efectiva y la dignidad humana³⁹.

El desarrollo normativo en este ámbito ha generado un complejo entramado de regulaciones estatales y autonómicas. En la STC 164/2001 se abordó la cuestión de la intervención del Estado en el mercado de la vivienda y el urbanismo, señalando que la propiedad del suelo está sujeta a un régimen jurídico que garantiza la igualdad de los propietarios en el ejercicio de sus derechos⁴⁰. En este contexto, la legislación en materia de suelo y rehabilitación urbana ha evolucionado progresivamente hacia una mayor intervención pública, especialmente a partir de la Ley del Suelo de 2008 y su Texto Refundido de 2015, que consolidaron la visión del suelo como un recurso limitado que debe gestionarse en beneficio de la colectividad.

Una institución clave en el conflicto entre el derecho a la propiedad privada y el derecho a la vivienda es la expropiación forzosa, que permite la privación de bienes privados por razones de utilidad pública o interés social, siempre que se garantice una justa indemnización. La STC 227/1988 estableció que esta indemnización debe respetar el valor real del bien expropiado, asegurando un equilibrio proporcional entre el perjuicio sufrido por el propietario y la compensación otorgada⁴¹. Posteriormente, el TS ha reiterado esta exigencia, señalando que en algunos casos la compensación debe considerar también el impacto subjetivo de la pérdida patrimonial, con el fin de evitar situaciones de enriquecimiento injusto por parte de la Administración (STS 4865/2011)⁴².

En los últimos años, la tensión entre estos dos derechos se ha intensificado con la aprobación de la Ley 12/2023 que introduce restricciones a la propiedad privada en aras de garantizar el acceso a la vivienda. Esta ley establece mecanismos como la regulación de los alquileres en zonas tensionadas, la protección frente a los desahucios de personas vulnerables y la posibilidad de imponer sanciones a los propietarios de viviendas vacías. Estas disposiciones han sido objeto de recurso ante el TC, que en la STC 26/2025 ha avalado en términos generales la constitucionalidad de la norma, al considerar que responde a la función social de la propiedad establecida en el art. 33 CE, y al mandato del art. 47 a los poderes públicos. Sin

³⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 32/2019, de 28 de febrero, recurso de inconstitucionalidad 4703-2018, voto particular de los magistrados Juan Antonio Xiol Ríos y María Luisa Balaguer Callejón [versión electrónica – base de datos BOE. Ref. BOE-A-2019-4447]. Fecha de la última consulta: 25 de marzo de 2025.

⁴⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 164/2001, de 11 de julio [versión electrónica – base de datos BOE. Ref. BOE-T-2001-15937]. Fecha de la última consulta: 11 de marzo de 2025.

⁴¹ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 227/1988, de 29 de noviembre [versión electrónica – base de datos BOE. Ref. BOE-T-1988-29199]. Fecha de la última consulta: 11 de marzo de 2025.

⁴² Sentencia del Tribunal Supremo núm. 4865/2011, 17 de diciembre de 2012 [versión electrónica – base de datos vLex. Ref. ES:TS:2012:8349]. Fecha de la última consulta: 11 de marzo de 2025.

embargo, el Tribunal ha declarado inconstitucionales ciertos preceptos que imponían restricciones excesivas a los grandes propietarios, en particular aquellos que limitaban el derecho a interponer demandas para la recuperación de inmuebles en determinados supuestos, por considerar que vulneraban el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE) y excedían las competencias del Estado en materia de vivienda, afectando a la autonomía de las comunidades autónomas⁴³.

En conclusión, la evolución jurisprudencial ha consolidado un modelo en el que la propiedad privada ya no se concibe como un derecho absoluto, sino como un derecho flexible y condicionado por su función social. El TC ha mantenido un criterio de equilibrio, validando aquellas medidas que garantizan el acceso a la vivienda sin desproteger la seguridad jurídica de los propietarios. Como indican Ruiz-Navarro⁴⁴ y García Martínez⁴⁵, esta transformación supone un desafío constante para la política legislativa y la planificación urbana en España, obligando a las Administraciones Pùblicas a buscar soluciones que armonicen los derechos de propietarios e inquilinos dentro de un marco jurídico estable y predecible.

4. REGULACIÓN Y COMPETENCIAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN MATERIA DE VIVIENDA

La regulación de la vivienda en España está estructurada en un complejo sistema competencial en el que intervienen el Estado, las Comunidades Autónomas y los Municipios. De acuerdo con el art. 148.1.3 CE, las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias exclusivas en esta materia, “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”, lo que ha dado lugar a una descentralización normativa que ha permitido a cada territorio desarrollar su propio marco regulador. Esto ha propiciado la promulgación de numerosas leyes autonómicas en materia de vivienda, adaptadas a las necesidades y particularidades de cada comunidad. Bermejo destaca algunos procedimientos innovadores como el sistema de urbanización

⁴³ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 26/2025, de 29 de enero [versión electrónica - base de datos BOE. Ref. ECLI:ES:TC:2025:26]. Fecha de la última consulta: 24 de marzo de 2025.

⁴⁴ Ruíz Navarro, J.L., “Sinopsis del artículo 33 de la Constitución Española”, *Congreso de los Diputados* (disponible en <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=33&tipo=2>; última consulta: 25/03/2025).

⁴⁵ García Martínez, A., “Sinopsis del artículo 47 de la Constitución Española”, *Congreso de los Diputados* (disponible en <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=47&tipo=2>; última consulta: 25/03/2025).

diferida en Canarias, ya derogado, o los sectores de urbanización prioritarios en Cataluña, inspirados en la legislación francesa⁴⁶.

No obstante, el Estado mantiene un papel activo en la materia a través de normativas de fomento y planes de vivienda de promoción pública, con el objetivo de garantizar una cierta homogeneidad en el acceso a la vivienda en todo el territorio nacional. La STC 152/1988 estableció que cada Comunidad Autónoma tiene plena legitimidad para desarrollar su propia política de vivienda, lo que incluye la posibilidad de regular aspectos fundamentales del sector, pero también reconoció que el Estado puede intervenir en este ámbito cuando la cuestión tenga una conexión estrecha con la política económica o el crédito⁴⁷. En este sentido, también se ha justificado la intervención estatal a través del art. 149.1.1 CE, que le permite regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales. El Estado, a través del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana (en adelante, MIVAU), también establece el marco legal general, gestionando programas como el Plan Estatal de Vivienda 2022-2025 y la regulación de los arrendamientos urbanos⁴⁸.

Sin embargo, los límites de esta intervención han sido objeto de interpretación por parte del TC, que ha matizado el alcance del título competencial del Estado en esta materia. Así, en la STC 59/1995 se declaró que el Estado no puede asumir funciones meramente ejecutivas en materia de vivienda, ya que dichas competencias corresponden exclusivamente a las Comunidades Autónomas⁴⁹. Esta doctrina ha llevado a consolidar un modelo en el que el Estado se ocupa de establecer directrices generales y de garantizar la igualdad de los ciudadanos en el acceso a la vivienda, mientras que las Comunidades Autónomas ejercen competencias legislativas y ejecutivas en la gestión y desarrollo de las políticas de vivienda en sus respectivos territorios. Clavell Nadal hace un estudio práctico de la posición del TC sobre las políticas que pueden llevar a cabo las Comunidades Autónomas en materia de vivienda, resaltando la necesidad de adaptación a los cambios normativos y de garantizar la

⁴⁶ Bermejo Vera, J., *op. cit.*, p. 739-741.

⁴⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 152/1988, de 20 de julio [versión electrónica - base de datos TC de España. Ref. ECLI:ES:TC:1988:152]. Fecha de la última consulta: 24 de marzo de 2025.

⁴⁸ Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025 (BOE 19 de enero de 2022).

⁴⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 59/1995, de 17 de marzo [versión electrónica - base de datos BOE. Ref. BOE-T-1995-10060]. Fecha de la última consulta: 24 de marzo de 2025.

coherencia de las políticas municipales bajo liderazgo autonómico⁵⁰. De esta manera, se conseguirá responder eficaz y rápidamente las necesidades habitacionales.

“La competencia urbanística de los Ayuntamientos comprenderá todas las facultades que, siendo de índole local, no hubiesen sido atribuidas por la presente ley a otros organismos”⁵¹, indicaba el art. 202 de la Ley del Suelo de 1956. Sin embargo, se le reservaba al Estado la aprobación final de todo tipo de planes; por lo que la actuación municipal se veía extremadamente limitada. El art. 214 del Real Decreto (en adelante, RD) 1346/1976 indica que “la competencia urbanística de los Ayuntamientos comprenderá todas las facultades que siendo de índole local no hubiesen sido expresamente atribuidas por la presente Ley a otros Organismos”. A nivel municipal, los Ayuntamientos desempeñan un papel esencial en el “planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística; protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera; conservación y rehabilitación de la edificación” (art. 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local)⁵².

La coexistencia de distintos niveles de regulación ha generado conflictos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas, especialmente cuando las actuaciones estatales han invadido el ámbito de gestión autonómico. La STC 61/1997, por ejemplo, anuló numerosas disposiciones de la legislación estatal en materia de urbanismo por considerar que el legislador estatal había excedido sus competencias; ya que no “puede promulgar normas con carácter supletorio en esta materia”⁵³.

⁵⁰ Clavell Nadal, D., “Derecho a la vivienda y legislación de las Comunidades Autónomas: ¿Cuál es el margen de actuación según el Tribunal Constitucional?”, *El Derecho Lefebvre*, 6 de julio de 2023 (disponible en <https://elderecho.com/derecho-vivienda-y-legislacion-en-comunidades-autonomas-segun-constitucional>; última consulta 24/03/2025).

⁵¹ Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana (BOE 14 de mayo de 1956).

⁵² Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE 3 de abril de 1985).

⁵³ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 61/1997, de 20 de marzo [versión electrónica - base de datos BOE. Ref. BOE-T-1997-8872]. Fecha de la última consulta: 24 de marzo de 2025.

CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN EN ESPAÑA

1. EVOLUCIÓN DE LA OCUPACIÓN DE VIVIENDAS EN ESPAÑA

La ocupación de viviendas en España y, más concretamente, el denominado “movimiento *okupa*” surge con el objeto de romper directamente con las estructuras del sistema. Además, supone una lucha contra el todo y no pretende un todo para instaurar otro, sino que lucha contra la misma idea del todo⁵⁴.

Gómez Iibarguren reconoce que este movimiento nace en el Reino Unido en los años 60 conocido como movimiento *Squatter* por diferentes motivos políticos y sociales⁵⁵. El movimiento okupa surge como un movimiento de autogestión, con valores anárquicos y contra los valores tradicionales y como respuesta a la política del momento. Además, denuncia problemas sociales que afectan a los jóvenes, como la precariedad del empleo, la dificultad de independizarse a raíz de la crisis económica o la imposibilidad de acceder a una vivienda. Desde la llegada del fenómeno a España en los años 80, se pueden diferenciar las siguientes etapas, según autores como Baucell I Lladós⁵⁶⁵⁷:

- **Primera etapa (1980-1995):** el movimiento okupa irrumpió en España a comienzos de los años 80, impulsado principalmente por jóvenes influenciados por movimientos sociales y políticos que tenían su origen en Europa, especialmente en Reino Unido. Esta generación utilizó la ocupación ilegal de inmuebles abandonados como herramienta de protesta ideológica, reivindicando temas como el ecologismo, el antimilitarismo, el feminismo y la crítica al sistema capitalista. El contexto económico marcado por la crisis derivada de la reconversión industrial provocó un aumento significativo del desempleo juvenil, creando un caldo de cultivo favorable para estas actividades. Los colectivos *okupas* buscaron deliberadamente notoriedad pública, empleando la ocupación como método para captar atención mediática y movilizar simpatías hacia sus causas sociales y políticas. Esta etapa finaliza simbólicamente en

⁵⁴ González, R., Peláez, L. y Blas, A., “Okupar, resistir y generar autonomía. Los impactos políticos del movimiento por la ocupación”, *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*, pp. 188-189, 2002 (disponible en: <https://acortar.link/DgjEwa>; última consulta 26/03/2025).

⁵⁵ Gómez Ibarguren, P. *El tratamiento del fenómeno “okupa” en el Derecho español*, Bosch, Barcelona, 2009, pp. 7-8.

⁵⁶ Baucells Lladós, J., *La ocupación de inmuebles en el Código Penal de 1995*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, pp. 28 y ss.

⁵⁷ Gómez Ibarguren, P., *op. cit.*, pp. 8-9.

1995 con la introducción del art. 245.2 del CP, el cual fue explicado en el anterior capítulo.

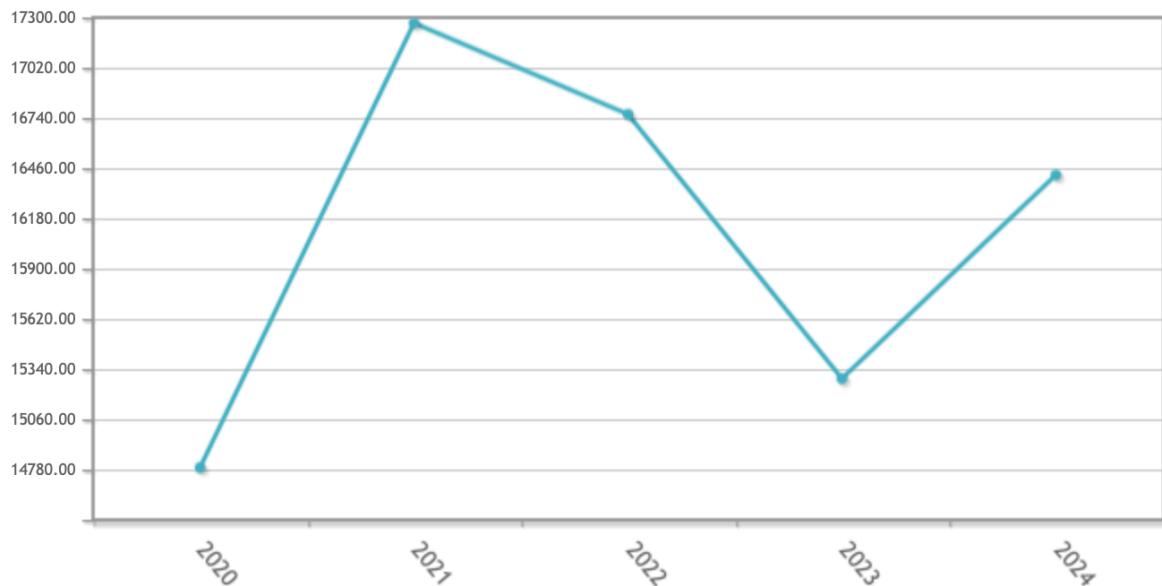
- **Segunda etapa (1996-2000):** como consecuencia directa de la tipificación de la ocupación pacífica, las fuerzas policiales comenzaron a actuar con mayor contundencia, incrementando las intervenciones de desalojo. Ante esta presión, los grupos *okupas* fortalecieron su resistencia, provocando enfrentamientos notorios con los cuerpos policiales. Un ejemplo destacado de esta confrontación fue la llamada “Batalla del Cine Princesa” ocurrida en Barcelona en 1996, que supuso una fuerte reacción policial frente a una ocupación emblemática. Estos conflictos generaron gran repercusión mediática, lo que provocó, por un lado, un aumento de la conciencia social sobre la existencia del fenómeno *okupa*, y por otro, llevó a estos grupos a una mayor organización interna y coordinación, perfilándose claramente como un movimiento antisistema.
- **Tercera etapa (2001-2006):** la tercera etapa se caracteriza por una profunda crisis interna en el movimiento *okupa*, producto del desgaste provocado por constantes desalojos y la reducción del apoyo social debido al incremento de actos de violencia y vandalismo. La represión institucional continuó, pero de forma menos intensa que en la etapa anterior. La atención mediática hacia el fenómeno disminuyó considerablemente, generando una reducción significativa en el impacto social del movimiento. Sin embargo, los colectivos *okupas* continuaron impulsando su mensaje ideológico de resistencia y crítica política, pese a que sus acciones provocadoras ya no generaban el mismo respaldo social ni mediático. En ocasiones, las propias intervenciones policiales, cuando resultaban violentas, provocaban más daños al orden público que la propia ocupación ilegal, poniendo en evidencia la complejidad social del problema.
- **Cuarta etapa (2006-2019):** se experimenta un notable resurgimiento debido principalmente al fuerte impacto de la crisis económica global de 2008. Este contexto provocó un aumento significativo del número de personas y familias que recurrían a la ocupación ilegal por motivos estrictamente económicos y de supervivencia, ante la imposibilidad de acceder al mercado inmobiliario o tras sufrir procesos de desahucio. Paralelamente, surgió otra vertiente del fenómeno, más reivindicativa y claramente ligada al activismo político, especialmente a partir del movimiento 15-M y la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH). Esta nueva generación de *okupas* realizó acciones concretas como ocupaciones simbólicas y directas en viviendas

vacías propiedad de entidades bancarias, reivindicando así soluciones habitacionales dignas. Además, surgió un cambio notable en el perfil tradicional del *okupa*, extendiéndose hacia grupos más heterogéneos, incluyendo familias enteras, personas desempleadas de larga duración, y también incrementando la ocupación en inmuebles de alto nivel adquisitivo, como chalés en urbanizaciones de lujo, lo que ha generado una creciente alarma social y mediática. Esta etapa ha estado además marcada por la influencia política de partidos emergentes que, en algunos casos, legitiman o simpatizan públicamente con ciertas formas de ocupación ilegal, intensificando el debate político y social sobre este fenómeno.

El gráfico adjunto en la siguiente página sobre los hechos esclarecidos relacionados con la ocupación ilegal de viviendas muestra una evolución irregular en los últimos años. Tras un notable incremento en 2021, seguido de un descenso en 2022 y una posterior recuperación en 2024, las cifras indican que la ocupación ilegal continúa siendo un desafío persistente en España. Este comportamiento inestable pone de manifiesto la urgencia y necesidad de seguir desarrollando mecanismos efectivos de regulación, prevención y gestión integral del problema. Resulta evidente que, a pesar de las medidas adoptadas hasta la fecha, la ocupación sigue generando preocupación social, jurídica y política, exigiendo respuestas más sólidas y coordinadas por parte de las Administraciones Públicas para proteger eficazmente los derechos de los propietarios y garantizar al mismo tiempo el acceso legítimo a la vivienda a aquellos colectivos en situación de vulnerabilidad⁵⁸.

⁵⁸ Ministerio del Interior, “Hechos conocidos de infracciones penales por allanamiento / usurpación de inmuebles”, *Portal Estadístico Criminalidad*, 2025 (disponible en <https://estadisticasdecriminalidad.ses.mir.es/publico/portalestadistico/datos.html?type=pcaxis&path=/Datos11/&file=pcaxis>; última consulta 24/03/2025).

Figura 1: Hechos conocidos por allanamiento / usurpación de inmuebles de 2020-2024



Fuente: Ministerio del Interior

2. NORMATIVA VIGENTE APLICABLE

La tipificación del delito de usurpación y del de allanamiento de morada permite al propietario presentar una denuncia o querella ante las autoridades, iniciando un procedimiento penal conforme a los arts. 757 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (en adelante, LECrim). Tras la investigación, el juez puede decidir entre sobreseer el caso, si no hay pruebas suficientes, o continuar con el proceso penal, fijando un juicio donde se determinará si procede o no el desalojo. Sin embargo, este procedimiento puede prolongarse durante meses, debido a la dificultad para identificar a los ocupantes y la lentitud de los trámites judiciales⁵⁹.

El magistrado del Tribunal Supremo Vicente Magro Servet ha propuesto una serie de reformas para agilizar los desalojos, abordando las principales deficiencias del sistema actual. Entre sus propuestas destaca la modificación del art. 795 de la LECrim para incluir los delitos de usurpación y allanamiento de morada dentro del procedimiento de juicio rápido, lo que permitiría una resolución más ágil. Asimismo, plantea la creación del art. 544 sexies LECrim, que facultaría a los jueces para ordenar el desalojo inmediato en un plazo de 72 horas, sin necesidad de esperar al juicio. Finalmente, sugiere la reforma del art. 795.1 LECrim para

⁵⁹ Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal (BOE 17 de septiembre de 1882).

definir el concepto de flagrancia, permitiendo así que la policía pueda desalojar a los *okupas* sin orden judicial dentro de las primeras cuatro horas tras la ocupación, dotando de mayor eficacia y seguridad jurídica a la actuación policial⁶⁰.

En cuanto a la vía civil, la Ley 5/2018, en relación a la ocupación ilegal de viviendas se redactó debido a la multitud de ocupaciones y a la ineficacia de las vías civiles de desalojo o de recuperación inmediata de las viviendas. Como expresa su Exposición de Motivos “conviene articular los mecanismos legales ágiles en la vía civil que permitan la defensa de los derechos de titulares legítimos que se ven privados ilegalmente y sin su consentimiento de la posesión de su vivienda”. A pesar de la tipificación del delito de usurpación, solo puede acudirse de “última ratio”, por lo que no puede considerarse “una solución general que trascienda o sustituya los mecanismos civiles para la tutela de los derechos posesorios”.

El mecanismo introducido por la nueva ley es el “desahucio express”, que permite la tutela sumaria de la posesión frente a la ocupación ilegal de viviendas. Esto supuso la modificación de los arts. 150, 250, 437, 441 y 444 de la LEC. El art. 250.1.4º, 2º párr. LEC establece que: “podrán pedir la inmediata recuperación de la plena posesión de una vivienda o parte de ella, siempre que se hayan visto privados de ella sin su consentimiento, la persona física que sea propietaria o poseedora legítima por otro título, las entidades sin ánimo de lucro con derecho a poseerla y las entidades públicas propietarias o poseedoras legítimas de vivienda social”. Cabe destacar la exclusión de las entidades privadas, cuestión criticada por el magistrado Guillermo Schumann, que entiende que “nos encontramos ante una cuestión de índole política sin ninguna justificación jurídica concreta”; ya que se está perpetrando un trato desigual al imposibilita a empresas o personas jurídicas acceder a este mecanismo⁶¹. Otra de las novedades de esta reforma es la posibilidad de interponer la demanda directamente contra desconocidos ocupantes, facilitando así considerablemente la rapidez del proceso y no limitando la legitimación pasiva en el proceso. Según dispone el art. 437.3 bis de la LEC, es obligatorio acompañar la demanda con un título que acredite el derecho a la posesión del inmueble, eliminando dudas sobre la legitimidad del demandante.

⁶⁰ Magro Servet, V., “La necesidad de una importante reforma en el Senado en la regulación legal del delito de ocupación de bien inmueble”, *Hay Derecho*, 26 de noviembre de 2024 (disponible en <https://www.hayderecho.com/2024/11/26/reforma-senado-regulacion-ocupacion/>; última consulta 24/03/2025).

⁶¹ Schumann Barragán, G., “El proceso de tutela sumaria de la posesión por ocupación ilegal de viviendas introducido por la Ley 5/2018. Su naturaleza jurídica y algunas implicaciones prácticas”, *Diario La Ley*, núm. 9264, 2018, p. 5 (disponible en <https://diariolaleylaleynext.es>; última consulta 24/03/2025).

El procedimiento se inicia con la admisión de la demanda, notificándose a los ocupantes, quienes dispondrán de un plazo de cinco días para presentar un título válido que justifique su situación posesoria (art. 441.1 bis LEC). En caso de no aportar dicha justificación, el juez ordenará, mediante auto, la recuperación del inmueble al demandante, resolución contra la cual no cabe recurso (art. 441.1 bis LEC). Asimismo, si los ocupantes se encuentran en situación de vulnerabilidad, se dará traslado a los servicios sociales competentes para que puedan actuar en un plazo máximo de siete días. En caso de que no exista oposición, la sentencia podrá ejecutarse inmediatamente sin esperar al plazo habitual de veinte días establecido en el art. 548 LEC (art. 444.1 bis LEC)⁶².

Sin embargo, subraya Schumann, que pese a estas particularidades, no estamos ante un proceso nuevo, sino ante una modalidad específica adaptada del tradicional interdicto de recobrar la posesión. Lo que se ha producido es una adecuación del interdicto clásico para responder al fenómeno creciente de la ocupación ilegal, mediante una regulación especial en cuanto a legitimación activa, régimen de notificaciones y una novedosa medida cautelar anticipatoria que permite recuperar rápidamente la vivienda ocupada⁶³.

El Real Decreto-ley (en adelante, RDL) 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler modifica sustancialmente el procedimiento de desahucio regulado en la LEC, especialmente el art. 441.5 de dicha ley, que establece la obligación del órgano judicial de comunicar inmediatamente a los servicios sociales competentes la existencia de procedimientos judiciales por desahucio cuando se trate de la vivienda habitual del ocupante. La novedad más relevante radica en que, si estos servicios sociales confirman la situación de vulnerabilidad económica o social del hogar afectado, el procedimiento judicial se suspenderá temporalmente para permitir la adopción de medidas adecuadas destinadas a proteger a los ocupantes vulnerables. Esta suspensión tendrá una duración máxima de un mes, ampliable hasta tres meses si el demandante es una persona jurídica. Finalizado dicho período, ya sea por la adopción efectiva de las medidas de protección o por el simple transcurso del plazo previsto, el procedimiento judicial continuará su tramitación habitual. Esta reforma pretende ofrecer una respuesta equilibrada que asegure la tutela judicial efectiva del propietario al tiempo que garantiza la atención social necesaria para aquellas personas en riesgo de exclusión⁶⁴.

⁶² Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (BOE 8 de enero de 2001).

⁶³ Schumann Barragán, *op. cit.* p. 17.

⁶⁴ Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler (BOE 5 de marzo de 2019).

Por otro lado, el poder legislativo ha aprobado la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda que, como indica su preámbulo, tiene como objetivo principal garantizar el derecho constitucional de acceso a una vivienda digna y adecuada, especialmente para colectivos vulnerables y personas con dificultades para acceder al mercado residencial. Para ello, establece un marco normativo homogéneo a nivel estatal y declara la consideración de la vivienda como un servicio de interés general, lo que permite la intervención pública tanto en la creación y gestión de parques públicos de vivienda como en la regulación de viviendas sometidas a protección pública. Algunas de las iniciativas que presenta la ley son las siguientes⁶⁵:

- **Impulso de la vivienda pública:** la ley fortalece la presencia pública en el mercado residencial mediante la creación, mantenimiento y protección de parques públicos de vivienda. Esto incluye la prohibición expresa de enajenaciones a fondos privados para garantizar que las viviendas protegidas conserven su finalidad social durante al menos treinta años, así como un aumento en la reserva de suelo urbanizable y urbano no consolidado destinado específicamente a vivienda protegida.
- **Límite al precio de los alquileres:** se establecen mecanismos específicos para evitar incrementos desproporcionados en los alquileres, especialmente en zonas con mercados residenciales tensionados. Estas medidas incluyen incentivos fiscales significativos para aquellos propietarios que alquilen a precios reducidos, especialmente a jóvenes o colectivos vulnerables, así como el nuevo Índice de Precios al Consumo (en adelante, IPC) para la actualización del precio del alquiler que en 2025 se sitúa en 2,9%⁶⁶.
- **Mejoras para fortalecer el equilibrio en las relaciones entre arrendador y arrendatario:** la ley refuerza los derechos de los inquilinos mediante la introducción de garantías adicionales en situaciones vulnerables, como prórrogas extraordinarias en los contratos de alquiler.
- **Protección contra desahucios:** se introducen mejoras en la coordinación entre órganos judiciales y servicios sociales, garantizando soluciones habitacionales alternativas y ampliando los plazos de suspensión en los procedimientos de desahucio.

⁶⁵ Presidencia del Gobierno, “Ley de Vivienda: ¿qué regula y cómo funciona?”, *La Moncloa*, 8 de enero de 2025 (disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/transportes/paginas/2023/040523-nueva-ley-vivienda-2023.aspx>; última consulta 8/03/2025).

⁶⁶ Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, “Calculadora del precio de alquiler”, *mivau.gob.es* (disponible en <https://www.mivau.gob.es/vivienda/calculadora-precio-alquiler>; última consulta 24/03/2025).

- **Nueva definición de gran propietario y vivienda vacía:** se redefine el concepto legal de “gran tenedor” para incluir tanto a propietarios que tengan más de diez inmuebles residenciales como a aquellos con cinco o más en zonas declaradas como tensionadas. Asimismo, se establece un marco claro sobre las viviendas consideradas vacías, permitiendo a los ayuntamientos aplicar un recargo significativo sobre el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (en adelante, IBI), con el fin de incentivar la puesta en uso de dichas viviendas y combatir la especulación inmobiliaria. En relación con esta medida, la reciente STC 26/2025, de 29 de enero⁶⁷ ha respaldado iniciativas similares contempladas en la ley catalana de vivienda, validando la posibilidad de expropiar viviendas vacías pertenecientes a grandes tenedores que incumplan su función social al mantenerlas desocupadas más de dos años en zonas tensionadas. El Tribunal considera que esta medida no vulnera la esencia del derecho a la propiedad privada, sino que representa una restricción legítima, proporcionada y orientada al objetivo constitucional de garantizar el derecho a una vivienda digna y adecuada, aunque también ha declarado inconstitucional la reducción automática del valor de la propiedad en un 50% al considerar que sólo el Estado puede fijar los criterios para determinar el justiprecio en expropiaciones⁶⁸.

Sin embargo, la reciente STC 26/2025, de 29 de enero, establece ciertos límites al desarrollo de la Ley de Vivienda. Aunque el TC ha validado medidas clave como el incremento de reservas de suelo para vivienda protegida o la transparencia obligatoria en las operaciones inmobiliarias, también ha marcado una frontera clara respecto al alcance que puede tener la legislación estatal sobre las competencias autonómicas y los derechos de los grandes propietarios. Así, declara inconstitucionales y anula varias disposiciones que exigían a los grandes propietarios acreditar la situación de vulnerabilidad económica de los inquilinos para admitir demandas de desahucio o ejecución hipotecaria. El TC considera que estas exigencias procesales imponían cargas excesivas, desproporcionadas e injustificadas sobre los grandes propietarios, afectando negativamente su derecho a la tutela judicial efectiva y excediendo las competencias legítimas del Estado, por lo que resta efectividad práctica a algunas medidas inicialmente previstas en la ley.

⁶⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 26/2025, de 29 de enero [versión electrónica - base de datos BOE. Ref. ECLI:ES:TC:2025:26]. Fecha de la última consulta: 24 de marzo de 2025.

⁶⁸ Díaz, E., “El Constitucional respalda la ley catalana que permite expropiar viviendas vacías para familias vulnerables”, *elEconomista*, 30 de enero de 2025 (disponible en <https://www.eleconomista.es/legal/noticias/13197143/01/25/el-constitucional-respalda-la-ley-catalana-que-permite-expropiar-viviendas-vacias-para-alquiler-social.html>; última consulta 24/03/2025).

3. ROL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LA GESTIÓN DE LA OCUPACIÓN

Por un lado, las Administraciones Públicas tienen un compromiso con la coordinación interadministrativa en materia de vivienda. El capítulo II de la ley 12/2023 establece los principios de colaboración y cooperación entre las Administraciones en materia de vivienda, con el objetivo de coordinar políticas y servicios de interés general. Para ello, se promueve el intercambio de información, la firma de protocolos de actuación y convenios entre Administraciones y la adopción de acuerdos en órganos de cooperación. La normativa crea distintos órganos encargados de esta coordinación, como la Conferencia Sectorial de Vivienda y Suelo, el máximo órgano de cooperación entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla; la Comisión Multilateral de Vivienda y Suelo, que evalúa el cumplimiento de acuerdos; y las Comisiones Bilaterales, que garantizan la coordinación entre el Estado y cada comunidad autónoma. Además, el MIVAU asume la responsabilidad de coordinar y proponer estrategias en materia de vivienda, rehabilitación y regeneración urbana, en colaboración con otros ministerios y con capacidad de elevar propuestas al Consejo de Ministros.

La disposición adicional de la ley 5/2018 establece la importancia de la coordinación y cooperación entre las Administraciones Públicas para garantizar una gestión eficiente en materia de vivienda, especialmente en lo relativo a la prevención de la exclusión residencial. En este sentido, dispone que los organismos competentes, dentro de sus respectivas atribuciones, deben integrar en sus protocolos y planes de actuación medidas ágiles que permitan una intervención coordinada con los servicios sociales autonómicos y locales. Esto es particularmente relevante en los procedimientos de desalojo, ya que la ley busca asegurar que, en casos de vulnerabilidad, se actúe con rapidez y eficacia, ofreciendo soluciones habitacionales adecuadas. Para ello, la norma establece la obligatoriedad de crear registros de vivienda social en cada Comunidad Autónoma, permitiendo identificar en tiempo real los recursos disponibles para atender a personas o familias en riesgo de exclusión. Con esta disposición, se pretende fortalecer la colaboración interadministrativa y garantizar que la respuesta ante situaciones de emergencia habitacional sea lo más inmediata y efectiva posible.

Por otro lado, más allá de la respuesta judicial ante la ocupación ilegal, las Administraciones tienen el deber de abordar las causas estructurales que originan esta problemática. La Ley

12/2023 establece que las políticas públicas en materia de vivienda deben garantizar el acceso a una vivienda digna y adecuada, especialmente para colectivos vulnerables y en riesgo de exclusión social, conforme al mandato del art. 47 CE. En este sentido, la ley destaca la necesidad de desarrollar parques públicos de vivienda, como se apuntó en el anterior apartado, y establecer mecanismos de colaboración entre los distintos niveles administrativos para fomentar la cohesión territorial y la lucha contra la despoblación en zonas rurales. Además, se establecen mecanismos de supervisión y transparencia, como el deber de información de los grandes tenedores en zonas tensionadas, para evitar la desocupación injustificada de inmuebles. En este contexto, la colaboración interadministrativa es clave para diseñar estrategias de prevención y actuación integral, no solo en términos de acceso a la vivienda, sino también en la rehabilitación y regeneración urbana y rural, asegurando la eficacia y sostenibilidad de las políticas de vivienda a largo plazo. La ley 5/2018 también recoge esta responsabilidad de las Administraciones, estableciendo que vienen “trabajando en planes y actuaciones que permitan generar un parque de vivienda social para atender de manera rápida, ágil y eficaz las necesidades de las personas y unidades familiares en riesgo de exclusión residencial”.

CAPÍTULO IV. POLÍTICAS PÚBLICAS Y VIVIENDA SOCIAL

1. LA VIVIENDA SOCIAL EN ESPAÑA

Para la ONU “la vivienda social es la parte del sistema de vivienda diseñada para atender a las necesidades en esta materia de aquellos hogares que no pueden acceder a ella en las condiciones del mercado”⁶⁹. Otra definición de vivienda social también aceptada en España es la de Pareja y Sánchez, quienes describen la vivienda social como aquella que se otorga en función de las necesidades sociales, en lugar de basarse en los criterios del mercado⁷⁰.

La política de vivienda protegida en España tiene sus raíces en el siglo XIX, cuando el crecimiento urbano impulsado por la Revolución Industrial dejó en evidencia la precariedad habitacional de la clase obrera. Los primeros intentos del Estado por intervenir resultaron insuficientes, pero en el siglo XX comenzaron a consolidarse medidas más efectivas. La Ley de Casas Baratas de 1911 marcó un punto de inflexión al establecer un marco para la construcción de viviendas asequibles dirigidas a trabajadores y clases medias-bajas, introduciendo “la posibilidad de la acción municipal directa y la subvención con cargo a los presupuestos generales del Estado”⁷¹.

Durante la dictadura franquista, la política de vivienda tomó un enfoque propagandístico, con la construcción de viviendas sociales bajo el INV, la Dirección General de Regiones Devastadas y la Obra Sindical del Hogar (en adelante, OSH)⁷². En 1944 se lanzó el Plan de Vivienda 1944-1954⁷³, complementado por la Ley de Viviendas Bonificables⁷⁴, que impulsó la construcción privada en régimen de alquiler y favoreció la venta de viviendas a la clase

⁶⁹ Defensor del Pueblo, “La vivienda protegida y el alquiler social en España”, *Informe Anual del Defensor del Pueblo 2018, 2019* (disponible en <https://habitatgesocial.org/wp-content/uploads/2021/03/la-vivienda-protegida-y-el-alquiler-social-en-espana.pdf>; última consulta 25/03/2025).

⁷⁰ Pareja-Eastway, M. y María Sánchez Martínez, T., “El alquiler privado como vivienda social en España”, *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, pp. 383-397, 2016 (disponible en <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76489/46829>; última consulta 25/03/2025).

⁷¹ Castrillo Romón, M.A., “Influencias europeas sobre la ‘Ley de Casas Baratas’ de 1911: el referente de la ‘Loi des Habitations à Bon Marché’ de 1894”, *Cuadernos de Investigación Urbanística*, nº 36, p. 8 (disponible en: https://www.academia.edu/95888481/Influencias_europeas_sobre_la_Ley_de_Casas_Baratas_de_1911_El_referente_de_la_Loi_des_Habitations_%C3%A0_Bon_March%C3%A9_de_1894; última consulta: 26/03/2025).

⁷² Casado Galván, I., “Apuntes para un estudio estético de las viviendas de iniciativa estatal franquista en la minería leonesa del carbón”, *Revista Contribuciones a las ciencias sociales*, 2009 (disponible en <https://www.eumed.net/rev/cccsl/06/icg25.htm>; última consulta 25/03/2025).

⁷³ Ley de 25 de noviembre de 1944 sobre reducción de contribuciones e impuestos en la construcción de casas de renta para la denominada "clase media" (BOE 27 de noviembre de 1944).

⁷⁴ Decreto-ley de 27 de noviembre de 1953 por el que se restablece la vigencia del de 19 de noviembre de 1948, sobre viviendas bonificables (BOE 12 de diciembre de 1953).

media, beneficiando a promotores con subvenciones y préstamos a largo plazo⁷⁵. Sin embargo, la escasez de recursos y la gestión ineficaz limitaron los resultados en esta etapa⁷⁶.

En 1954, la Ley de Vivienda de Renta Limitada diferenció la VPO del mercado libre, otorgando al INV la regulación del sector⁷⁷. Tres años después, con la aprobación de la primera Ley del Suelo en 1956, se creó el Ministerio de Vivienda, consolidando una política que promovía la propiedad sobre el alquiler bajo el lema “Hagamos un país de propietarios, no de proletarios”. Esta estrategia favoreció el desarrollo urbano descontrolado y la proliferación de viviendas en altura hasta la disolución del ministerio en 1975. Posteriormente, el Plan de Vivienda 1961-1976 apostó por la construcción masiva como motor económico, consolidando un modelo en el que la vivienda se convirtió en un pilar clave de la economía española, a diferencia de otros países europeos que fortalecieron el alquiler social⁷⁸.

Con la llegada de la democracia, la política de vivienda se reorientó hacia un modelo más equitativo. El RDL 31/1978 estableció un régimen único de VPO y fomentó un mercado hipotecario secundario para facilitar el acceso a la propiedad. Durante los años 80 y 90, la normativa reforzó la financiación de la vivienda protegida mediante préstamos convenidos con entidades financieras y amplió las ayudas a la rehabilitación urbana⁷⁹. Posteriormente, se simplificaron trámites administrativos y se favoreció la equiparación entre vivienda nueva y rehabilitada, permitiendo que promotores públicos y privados accedieran a mejores condiciones de financiación⁸⁰.

Desde los años 90 hasta 2008, los planes de vivienda adoptaron enfoques más flexibles. Normativas como el RD 1932/1991 impulsaron la planificación cuatrienal y establecieron subsidios para la compra de viviendas a precio tasado⁸¹, mientras que el RD 2190/1995

⁷⁵ Arends Morales, L. N., “Una visión comparada de la vivienda social en Europa. El caso de Barcelona y Londres”. *ACE: architecture, city and environment*, vol. 26, no. 9, p.192, 2012 (disponible en <https://raco.cat/index.php/ACE/article/view/282001>, última consulta 25/03/2025).

⁷⁶ Armero Jiménez, D., “Arquitectura moderna y contemporánea: La evolución de la vivienda social en España”, *Universitat Politècnica de València*, 2020 (disponible en <http://hdl.handle.net/10251/167772>; última consulta 25/03/2025).

⁷⁷ Ley de 15 de julio de 1954 sobre protección de “viviendas de renta limitada” (BOE 16 de julio de 1954).

⁷⁸ Casado Galván, I., *op. cit.*

⁷⁹ Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial (BOE 8 de noviembre de 1978).

⁸⁰ Bermejo Vera, J., *op. cit.*, pp. 728-742.

⁸¹ Real Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda del Plan 1992-1995 (BOE 14 de enero de 1992).

priorizó la rehabilitación urbana y la creación de patrimonios públicos de suelo⁸². El RD 1186/1998 introdujo medidas para facilitar la primera vivienda a familias de ingresos medios y bajos⁸³, y el Plan Estatal 2005-2008, aprobado por el RD 801/2005, amplió el peso de la vivienda protegida, promoviendo el alquiler y facilitando el acceso a colectivos vulnerables⁸⁴. Sin embargo, la orientación hacia la propiedad predominó hasta la crisis de 2008⁸⁵.

El estallido de la burbuja inmobiliaria reveló la fragilidad del sistema de vivienda español, caracterizado por la escasez de parque público en alquiler y la desprotección frente a los desahucios. En respuesta a esto, el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 intentó reorientar la política hacia el alquiler social y la rehabilitación del parque residencial, priorizando a colectivos vulnerables⁸⁶. No obstante, las restricciones presupuestarias derivadas de la crisis llevaron a la eliminación de ayudas a la compra y ajustes en la financiación de vivienda protegida, limitando su impacto en la ampliación del parque de vivienda asequible⁸⁷.

El Plan Estatal de Vivienda 2013-2016 consolidó este cambio al suprimir las ayudas a la compra y priorizar el alquiler social y la rehabilitación⁸⁸. Sin embargo, la falta de financiación y un presupuesto insuficiente redujeron drásticamente la construcción de viviendas protegidas. En 2018, el nuevo plan estatal eliminó por completo la promoción de VPO, centrándose en subvenciones al alquiler y ayudas para jóvenes y mayores, aunque su ejecución dependía del apoyo autonómico y la colaboración con entidades de crédito⁸⁹. A pesar de un incremento presupuestario, la falta de mecanismos de financiación limitó su efectividad en la ampliación del parque de vivienda asequible⁹⁰.

⁸² Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo para el período 1996-1999 (BOE 30 de diciembre de 1995).

⁸³ Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 1998-2001 (BOE 26 de junio de 1998).

⁸⁴ Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda (BOE 13 de julio de 2005).

⁸⁵ Bermejo Vera, J., *op. cit.*, pp. 728-742.

⁸⁶ Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 (BOE 24 de diciembre de 2008).

⁸⁷ Rodríguez López, J., “Un repaso a 40 años de política estatal de vivienda (1981-2022)”, *Ojo Avizor-Eu*, 22 de septiembre de 2023 (disponible en: <https://economistasfrentealacrisis.com/un-repaso-a-40-anos-de-politica-estatal-de-vivienda-1981-2022/>; última consulta: 27/03/2025).

⁸⁸ Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016 (BOE 10 de abril de 2013).

⁸⁹ Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 (BOE 10 de marzo de 2018).

⁹⁰ Trilla Bellart, C. y Bosch Meda, J., “El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo”, *Fundación Alternativas*, 2018 (disponible en

Finalmente, el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025 y la Ley de Vivienda de 2023 representan un intento de fortalecer la política de vivienda en España, con un enfoque en la ampliación del parque público y el acceso asequible a la vivienda⁹¹. Mientras el plan prioriza ayudas directas al alquiler para colectivos vulnerables, la rehabilitación urbana y la promoción de modelos alternativos de vivienda como el *cohousing*, la ley introduce mecanismos estructurales para garantizar la permanencia de la vivienda protegida y fomentar la participación privada mediante incentivos fiscales y urbanísticos. Además, establece medidas para corregir desequilibrios en zonas tensionadas y consolidar la función social del parque de vivienda pública. Ambas normativas buscan responder a la creciente demanda de vivienda asequible, asegurando un acceso más equitativo y sostenible a largo plazo.

2. DIFICULTADES ADMINISTRATIVAS EN LA PROMOCIÓN DE VIVIENDA SOCIAL

Como estudia Bermejo, la política de vivienda social no solo depende del Estado, sino que también está profundamente influenciada por las normativas y estrategias desarrolladas por las Comunidades Autónomas, que poseen competencias plenas en la materia (art.148.1.3 CE). Cada región ha implementado medidas específicas para atender las necesidades de su población. Algunas comunidades han adoptado legislaciones innovadoras para combatir la segregación urbana, fomentar la accesibilidad a la vivienda y sancionar el uso inadecuado del parque residencial, como el caso de Cataluña con su Ley del Derecho a la Vivienda o la Comunidad Valenciana con su normativa de calidad en la edificación. Sin embargo, la fragmentación de estas políticas y la disparidad en su aplicación han generado diferencias significativas entre territorios, reflejando la necesidad de una mayor coordinación entre Administraciones y evidenciando el desafío que supone la acción estatal en la regulación de la vivienda⁹².

La fragmentación competencial en materia de vivienda entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos ha generado un mosaico de políticas públicas que, lejos de garantizar un acceso equitativo a la vivienda social, han derivado en desigualdades

<https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2022/07/df921b0eb942d0ce4c114e5463934e1a.pdf>; última consulta 25/03/2025).

⁹¹ Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025 (BOE 19 de enero de 2022).

⁹² Bermejo Vera, J., *op. cit.*, pp. 728-742.

territoriales y dificultades administrativas. La STC 152/1988 reconoció la capacidad de las Comunidades Autónomas para desarrollar su propia política de vivienda, regulando suelos y planes de fomento. Sin embargo, esta descentralización ha provocado diferencias significativas en la disponibilidad y acceso a la vivienda social en función del territorio, generando así situaciones de exclusión residencial más acentuadas en algunas regiones⁹³. Así lo indica también el Tribunal de Cuentas, señalando que la falta de coordinación entre los diferentes niveles de la Administración ha provocado desigualdades en la aplicación de las políticas de vivienda, haciendo que las medidas de protección varíen significativamente según el territorio⁹⁴.

Por lo tanto, uno de los principales desafíos radica en la necesidad de conseguir un consenso sobre el modelo de vivienda social que debe imperar en España. Como señala Jorge Rodrigo, “llegar a un pacto con Vivienda es muy difícil porque los modelos están confrontados”. En la práctica, esto se traduce en la adopción de estrategias divergentes entre Comunidades Autónomas, con enfoques que oscilan entre una mayor intervención del sector público y una apuesta por la colaboración con inversores privados. Esta disparidad de criterios genera problemas administrativos en la gestión de vivienda protegida y en la respuesta a la ocupación ilegal⁹⁵.

Otra dificultad es la falta de vivienda social en España, carencia que limita la capacidad de la Administración para ofrecer soluciones habitacionales a personas en situación de vulnerabilidad. En 2020, la insuficiencia de vivienda social en España ya representaba un desafío significativo para la gestión de la ocupación, ya que el parque de vivienda pública en alquiler apenas alcanzaba el 2,5% del total, muy por debajo de la media de la UE (9%)⁹⁶. Durante décadas, se priorizó la construcción y venta de vivienda protegida sobre el desarrollo de alquiler social, lo que dejó al país con una oferta limitada para atender a colectivos

⁹³ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 152/1988, de 20 de julio [versión electrónica – BOE. Ref. ECLI:ES:TC:1988:152]. Fecha de la última consulta: 13 de marzo de 2025.

⁹⁴ Tribunal de Cuentas, “El Pleno aprueba el informe de fiscalización del Plan Estatal de la Vivienda 2018-2021”, *Tribunal de Cuentas Comunicación*, 24 de julio de 2024 (disponible en <https://www.tcu.es/es/sala-de-prensa/noticias/El-Pleno-aprueba-el-informe-de-fiscalizacion-del-Plan-Estatal-de-la-Vivienda-2018-2021/>; última consulta 24/03/2025).

⁹⁵ López Letón, S., “Jorge Rodrigo: ‘Llegar a un pacto con Vivienda es muy difícil porque los modelos están confrontados’”, *El País*, 10 de marzo de 2025 (disponible en <https://elpais.com/economia/2025-03-10/jorge-rodrigo-llegar-a-un-pacto-con-vivienda-es-muy-dificil-porque-los-modelos-estan-confrontados.html>; última consulta: 13/03/2025).

⁹⁶ Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, “Observatorio de Vivienda y Suelo. Boletín especial Vivienda Social 2020”, *mivau.gob.es*, 2020 (disponible en <https://www.mivau.gob.es/urbanismo-y-suelo/suelo/observatorio-de-vivienda-y-suelo>; última consulta 24/03/2025).

vulnerables. Esta situación agrava el problema de la ocupación ilegal, ya que muchas familias sin recursos no encuentran alternativas habitacionales en el mercado legal, incrementando la presión sobre los sistemas de asistencia social y las políticas de vivienda⁹⁷. En 2024, como se puede observar en la siguiente figura, la situación ha mejorado ligeramente alcanzando el 3,3% del total, pero posicionándose a 5 puntos porcentuales por debajo del 8% de media de la Unión Europea⁹⁸.

Figura 2: Parque de vivienda, viviendas principales y vivienda en alquiler social en Europa

	Población	Parque total de viviendas**	Viviendas principales**	Vivienda en alquiler social		Número de personas por vivienda principal	Número de viviendas por cada vivienda principal	Número de viviendas sociales por cada 100 viviendas principales	Número de viviendas sociales por cada 100 habitantes
				Porcentaje s/ viviendas principales	Número				
Alemania	83.237.124	40.563.313	36.919.475	4,0%	1.476.779	2,25	1,10	4,0	1,8
Austria	8.964.889	4.441.408	3.644.958	24,0%	874.790	2,46	1,22	24,0	9,8
Bélgica	11.554.767	5.308.946	4.563.651	6,0%	273.819	2,53	1,16	6,0	2,4
Bulgaria*	6.519.789	3.882.810	2.665.941	2,5%	66.649	2,45	1,46	2,5	1,0
Chequia*	10.524.167	4.756.572	4.104.635	9,4%	385.836	2,56	1,16	9,4	3,7
Chipre*	920.987	431.059	297.122	0,0%	0	3,10	1,45	0,0	0,0
Croacia*	3.871.833	2.246.910	1.496.558	1,8%	26.938	2,59	1,50	1,8	0,7
Dinamarca	5.840.045	2.873.365	2.508.850	20,0%	501.770	2,33	1,15	20,0	8,6
Eslovaquia*	5.449.270	1.941.176	1.669.903	3,0%	50.097	3,26	1,16	3,0	0,9
Eslovenia	2.108.977	844.656	670.127	5,0%	33.506	3,15	1,26	5,0	1,6
España***	47.400.798	25.206.525	18.081.595	3,3%	596.693	2,62	1,39	3,3	1,3
Estonia*	1.331.824	649.746	544.967	1,7%	9.264	2,44	1,19	1,7	0,7
Finlandia	5.533.793	2.807.505	2.537.197	11,0%	279.092	2,18	1,11	11,0	5,0
Francia	67.871.925	33.543.942	27.913.047	17,0%	4.745.218	2,43	1,20	17,0	7,0
Grecia	10.482.487	6.371.901	4.122.088	0,0%	0	2,54	1,55	0,0	0,0
Hungría*	9.689.010	4.390.302	3.912.429	3,0%	117.373	2,48	1,12	3,0	1,2
Irlanda	5.105.761	1.994.968	1.649.112	9,0%	148.420	3,10	1,21	9,0	2,9
Italia	59.030.133	31.208.161	24.135.177	3,5%	844.731	2,45	1,29	3,5	1,4
Letonia	1.893.223	1.018.532	807.811	0,0%	0	2,34	1,26	0,0	0,0
Lituania	2.810.761	1.374.233	1.168.970	0,0%	0	2,40	1,18	0,0	0,0
Luxemburgo	643.941	222.946	206.868	5,1%	10.550	3,11	1,08	5,1	1,6
Malta	519.562	223.850	152.770	0,0%	0	3,40	1,47	0,0	0,0
Países Bajos	17.475.415	7.459.694	6.939.487	29,0%	2.012.451	2,52	1,07	29,0	11,5
Polonia*	37.019.327	12.965.598	12.641.916	7,6%	960.786	2,93	1,03	7,6	2,6
Portugal*	10.343.066	5.859.540	3.991.112	2,0%	79.822	2,59	1,47	2,0	0,8
Rumania*	19.053.815	8.722.398	7.294.988	1,5%	109.425	2,61	1,20	1,5	0,6
Suecia	10.452.326	4.824.227	4.002.005	16,0%	640.321	2,61	1,21	16,0	6,1
UE 27	445.649.015	216.134.283	178.642.759	8,0%	14.244.330	2,49	1,21	8,0	3,2

Fuente: Observatorio de Vivienda y Suelo 2024

⁹⁷ Rosell, J., “El parque español de vivienda pública en alquiler, a la cola en la Unión Europea”, *El Español*, 24 de septiembre de 2020 (disponible en: https://www.elspanol.com/invertia/observatorios/vivienda/20200924/parque-espanol-vivienda-publica-alquiler-union-europea/523198609_0.html; última consulta: 13 de marzo de 2025).

⁹⁸ Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, “Observatorio de Vivienda y Suelo. Boletín especial Vivienda Social 2024”, mivau.gob.es, 2025 (disponible en <https://www.mivau.gob.es/urbanismo-y-suelo/suelo/observatorio-de-vivienda-y-suelo>; última consulta 24/03/2025).

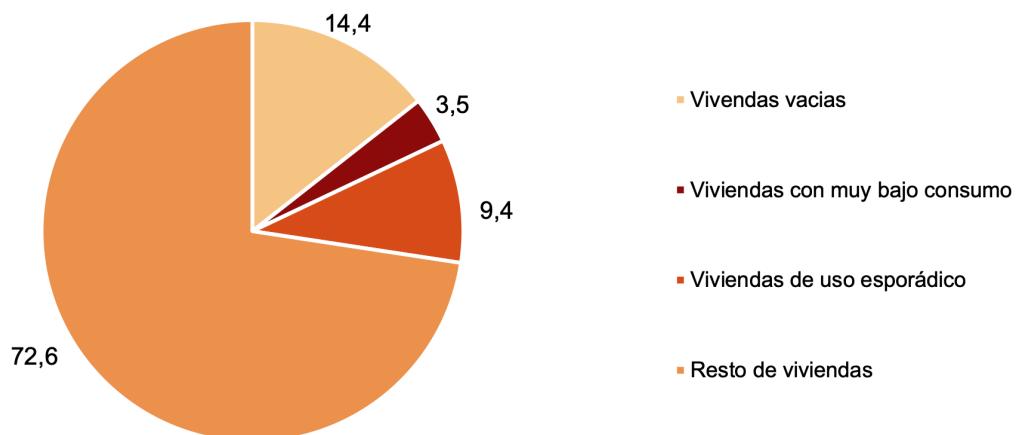
Por otro lado, la gestión ineficaz del parque de viviendas vacías es un factor clave en la ocupación ilegal en España, donde en 2021 se registraron 3,8 millones de inmuebles desocupados, un 14% del total⁹⁹. A pesar de la creciente demanda de vivienda asequible, muchas Administraciones no han implementado mecanismos efectivos para movilizar estos inmuebles hacia el alquiler social o su rehabilitación, permitiendo que permanezcan inactivos durante años. Mientras que en grandes ciudades como Madrid y Barcelona el número de viviendas vacías ha caído un 40% en dos décadas, en provincias del interior y el noroeste, como Ourense y Lugo, más del 37% de las viviendas siguen desocupadas. Esto se debe, en parte, a la despoblación y a la obsolescencia del parque inmobiliario tras el boom de la construcción, que dejó numerosos inmuebles en ubicaciones poco atractivas o con bajos estándares de calidad¹⁰⁰. Además, muchas de estas viviendas siguen bloqueadas en procesos judiciales desde la crisis de 2008, dificultando su reutilización. La falta de medidas efectivas, como la expropiación temporal del uso de viviendas vacías en manos de grandes tenedores contemplada en la Ley 12/2023, agrava el problema, limitando las soluciones habitacionales para quienes no pueden acceder al mercado regulado y aumentando la presión sobre los sistemas de asistencia social. En ciudades como Valencia, el 86% de las viviendas ocupadas ilegalmente pertenecen a bancos, fondos de inversión o grandes tenedores, reflejando la falta de políticas eficaces para gestionar estos activos¹⁰¹.

⁹⁹ Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, “Observatorio de Vivienda y Suelo. Boletín especial Vivienda Social 2024”, mivau.gob.es, 2025 (disponible en <https://www.mivau.gob.es/urbanismo-y-suelo/suelo/observatorio-de-vivienda-y-suelo>; última consulta 24/03/2025).

¹⁰⁰ Aranda, J. L., “La vivienda vacía crece en la España despoblada mientras se reduce en las grandes ciudades”, *El País*, 20 de septiembre de 2023 (disponible en <https://elpais.com/economia/2023-09-20/la-vivienda-vacia-crece-en-la-espana-despoblada-mientras-se-reduce-en-las-grandes-ciudades.html>; última consulta 24/03/2025).

¹⁰¹ Giménez, M., “Más de 102.000 viviendas valencianas vacías pertenecen a grandes propietarios; una sola persona posee 318 casas”, *El Diario*, 30 de noviembre de 2024 (disponible en https://www.eldiario.es/comunitat-valenciana/102-000-viviendas-valencianas-vacias-pertenecen-grandes-propietarios-sola-persona-posee-318-casas_1_11852402.html; última consulta 24/03/2025).

Figura 3: Viviendas según consumo eléctrico a 1 de enero de 2021¹⁰²



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (en adelante, INE)

La implementación efectiva de políticas públicas de vivienda en España se ve frecuentemente obstaculizada por la burocracia, lo que dificulta la gestión de la ocupación ilegal. La acumulación de planes de vivienda sin una evaluación clara de su impacto ha dificultado la gestión eficaz de las ayudas. Los programas estatales del plan de vivienda de 2018-2021 dirigidos a víctimas de violencia de género, desahuciados o mayores tuvieron una ‘nula o escasa acogida’ por parte de las Comunidades Autónomas, sin que el Ministerio de Vivienda dispusiera de información sobre si estas necesidades fueron cubiertas de otra manera¹⁰³. En 2024, aún siguen vigentes tres planes estatales de vivienda, lo que impide una correcta supervisión de los resultados y la efectividad de las políticas de acceso a la vivienda¹⁰⁴. Por ejemplo, en el barrio de Palma Palmilla, en Málaga, el Plan Comunitario ha exigido a las Administraciones menos declaraciones y más acciones concretas para resolver problemas históricos como la falta de seguridad, limpieza y la regularización de viviendas públicas, criticando las discusiones entre la Subdelegación del Gobierno y el Ayuntamiento de Málaga y demandando más diálogo y eficacia¹⁰⁵. Además, la Plataforma de Afectados por la

¹⁰² Instituto Nacional de Estadística (INE), “Censo de Población y Viviendas 2021”, 30 de junio de 2023 (disponible en https://www.ine.es/prensa/censo_2021_jun.pdf; última consulta 24/03/2025).

¹⁰³ Tribunal de Cuentas, “El Pleno aprueba el informe de fiscalización del Plan Estatal de la Vivienda 2018-2021”, *Tribunal de Cuentas Comunicación*, 24 de julio de 2024 (disponible en <https://www.tcu.es/es/sala-de-prensa/noticias/El-Pleno-aprueba-el-informe-de-fiscalizacion-del-Plan-Estatal-de-la-Vivienda-2018-2021/>; última consulta 24/03/2025).

¹⁰⁴ *Id.*

¹⁰⁵ Egea, N., “Palma Palmilla pide ‘menos declaraciones y más actuaciones’ a todas las administraciones públicas”, *Cadena SER*, 11 de marzo de 2025 (disponible en <https://cadenaser.com/andalucia/2025/03/11/palma-palmilla-pide-menos-declaraciones-y-mas-actuaciones-a-todas-las-administraciones-publicas-ser-malaga/>; última consulta 24/03/2025).

Hipoteca (PAH) ha denunciado la existencia de más de 100.000 viviendas deshabitadas en la Región de Murcia y un escaso porcentaje de parque inmobiliario público disponible, exigiendo una reforma en la Ley Regional de Vivienda¹⁰⁶. Estas situaciones evidencian como la lentitud en la aplicación de políticas públicas y la falta de coordinación interadministrativa agravan la problemática de la ocupación, al no ofrecer soluciones habitacionales adecuadas y oportunas para las personas afectadas.

Por último, la falta de recursos y la ausencia de ejecución del presupuesto destinado a vivienda social es otro problema recurrente. Según un informe del Tribunal de Cuentas, solo se ejecutó el 62% de los fondos previstos en el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, debido a retrasos administrativos, falta de proyectos viables y escasa coordinación entre Administraciones. Este retraso ha limitado la efectividad de las ayudas y el crecimiento del parque público de vivienda¹⁰⁷. Además, esta insuficiencia de inversión afecta especialmente a municipios con alta presión habitacional, donde la demanda de vivienda asequible supera ampliamente la oferta disponible. Como consecuencia, muchas familias que podrían haber accedido a una vivienda protegida han sido excluidas del sistema, viéndose obligadas a recurrir a soluciones habitacionales precarias o incluso a la ocupación ilegal como último recurso.

3. ESTRATEGIAS ADMINISTRATIVAS PARA LA GESTIÓN Y REGULACIÓN DE LA VIVIENDA

Las Administraciones Pùblicas juegan un papel fundamental en la gestión de la vivienda social, estableciendo planes y estrategias para garantizar el acceso a una vivienda digna y prevenir desequilibrios en el mercado. El fortalecimiento de la regulación en materia de vivienda es esencial para corregir las deficiencias identificadas en la gestión del parque habitacional y garantizar un acceso equitativo a la vivienda y así evitar consecuencias como la ocupación ilegal. No obstante, el éxito de los planes de vivienda y de la legislación depende de una planificación y ejecución eficiente que evite la fragmentación de

¹⁰⁶ García Navarro, T., “Más de 100.000 viviendas deshabitadas en la Región y un paupérrimo porcentaje de parque inmobiliario: las denuncias de la Plataforma de afectados por la Hipoteca, que pide que se cambie la Ley Regional de la vivienda”, *Cadena SER*, 11 de marzo de 2025 (disponible en <https://cadenaser.com/murcia/2025/03/11/mas-de-100000-viviendas-deshabitadas-en-la-region-y-un-pauperrimo-porcentaje-de-parque-inmobiliario-las-denuncias-de-la-plataforma-de-afectados-por-la-hipoteca-que-pide-que-se-cambie-la-ley-regional-de-la-vivienda-radio-cartagena/>; última consulta 24/03/2025).

¹⁰⁷ Tribunal de Cuentas, *op.cit.*

competencias y la dispersión de recursos, que ya se han puesto en evidencia en el anterior capítulo.

El Tribunal de Cuentas ha señalado la falta de coherencia entre los planes estatales de vivienda y otras estrategias nacionales y supranacionales, como la Agenda 2030 y el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). Para solventar esta desconexión, se recomienda una mayor coordinación entre el MIVAU y las Comunidades Autónomas, garantizando que los programas de ayudas no solo se financien adecuadamente, sino que respondan a objetivos estratégicos claros y medibles. Para solucionar estas deficiencias, el Tribunal recomienda la creación de un Grupo de Trabajo permanente dentro de la Conferencia Sectorial de Vivienda, donde participen representantes de las distintas Administraciones y expertos en la materia. Este órgano permitiría coordinar estrategias, establecer criterios homogéneos para la distribución de fondos y evitar duplicidades en las actuaciones de cada nivel de gobierno. Además, se sugiere que la Conferencia Sectorial fije criterios objetivos, actualizados y de conocimiento público para la asignación del crédito presupuestario entre las Comunidades Autónomas, garantizando que los recursos se destinen de manera equitativa en función de las necesidades reales de cada territorio¹⁰⁸.

Un problema recurrente en la gestión de la vivienda ha sido la falta de agilidad en la ejecución de los programas de ayudas. La aprobación tardía de los RD reguladores y la demora en la firma de convenios con las Comunidades Autónomas han reducido significativamente el tiempo efectivo de aplicación de los planes, lo que ha llevado a la extensión de sus plazos más allá de su vigencia original. Esta superposición dificulta la evaluación del impacto de las políticas de vivienda y obstaculiza la continuidad de la financiación. Para evitar esta problemática, el Tribunal de Cuentas recomienda agilizar los plazos de aprobación de la normativa y la firma de convenios con las Comunidades Autónomas, asegurando que la ejecución de los planes se ajuste a un horizonte temporal realista. Esto permitiría evaluar su impacto al finalizar cada plan, optimizando el uso de los fondos y evitando la situación actual en la que coexisten simultáneamente tres planes de vivienda, lo que genera ineficiencias y dificulta su supervisión.

Por último, la transparencia y control en la ejecución de los planes de vivienda deben fortalecerse. Aún no se han publicado datos periódicos sobre el cumplimiento de los objetivos del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, lo que impide una evaluación rigurosa de su

¹⁰⁸ *Id.*

efectividad. Para remediar esta deficiencia, el Tribunal de Cuentas recomienda establecer un sistema de seguimiento más estricto, asegurando que las Comunidades Autónomas justifiquen adecuadamente el uso de los fondos recibidos y que la información sobre la ejecución de los planes sea accesible y verificable, como indica el informe: “para ello sería necesario que el Ministerio fijara unos objetivos o metas cuantificados para estos planes, los dotara con una tabla de indicadores adecuada, que incluyera indicadores de impacto y no solo de proceso, y realizara informes periódicos donde se analizara la evolución de estos indicadores y se propusieran, en su caso, las medidas necesarias para la corrección de desviaciones”¹⁰⁹.

En definitiva, la mejora en la regulación de la vivienda no solo requiere un marco normativo robusto, sino también una ejecución más eficiente, una coordinación interadministrativa efectiva y una supervisión rigurosa de los recursos destinados. La implementación de estas estrategias permitiría optimizar el acceso a la vivienda y reducir la necesidad de soluciones informales, promoviendo así un sistema más equitativo y sostenible.

¹⁰⁹ *Id.*

CAPÍTULO V. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE ARRENDADORES Y ARRENDATARIOS

La Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (en adelante, LAU) regula de manera exhaustiva los derechos y obligaciones que vinculan tanto a los arrendadores como a los arrendatarios en los contratos de arrendamiento de viviendas¹¹⁰. A pesar de las modificaciones que ha sufrido la ley, no hay novedades significativas en materia de derechos y deberes, salvo el establecimiento de una previsión especial para arrendatarios con discapacidad o con personas con discapacidad a su cargo. Estas disposiciones tienen como objetivo principal equilibrar la relación contractual, protegiendo los intereses de ambas partes y garantizando el acceso digno a la vivienda, todo ello dentro de un marco legal que respalde la seguridad jurídica. Sin embargo, Xavier O'Callaghan Muñoz nos invita a integrar las omisiones y lagunas con la normativa del Derecho Común sobre el arrendamiento de cosa¹¹¹.

1. DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL ARRENDADOR

Entre las principales obligaciones del arrendatario está la de pagar la renta libremente pactada (art. 17.1 LAU) y utilizar la vivienda con la diligencia de un buen padre de familia, conforme a lo pactado en el contrato o al uso natural del inmueble. También debe comunicar al arrendador las reparaciones necesarias para conservar la vivienda habitable y permitir su verificación (art. 21.3 LAU).

Respecto a las obras, el arrendador puede realizarlas si son inaplazables, con previo aviso. Si afectan significativamente la habitabilidad, el arrendatario puede desistir del contrato o exigir una reducción de la renta. No puede realizar obras que alteren la configuración del inmueble sin autorización escrita (art. 23 LAU), y solo podrá hacer adaptaciones por discapacidad si no afectan a la seguridad del edificio, debiendo restituir el estado original si lo solicita el arrendador (art. 24 LAU).

Entre sus derechos, la LAU recoge el desistimiento del contrato y los efectos en caso de matrimonio, separación o fallecimiento (arts. 12, 15 y 16 LAU). La subrogación se permite sólo a determinados familiares convivientes, con requisitos de convivencia y dependencia.

¹¹⁰ Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (BOE 25 de noviembre de 1994).

¹¹¹ O'Callaghan Muñoz, X., *Compendio de Derecho Civil Tomo II*, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2020, p. 453.

Destacan también los derechos de adquisición preferente (art. 25 LAU), que otorgan al arrendatario prioridad para comprar la vivienda arrendada si el propietario decide venderla, mediante los mecanismos de tanteo y retracto. El arrendador debe notificar su intención de venta con precio y condiciones, y el arrendatario dispone de 30 días para igualarlas (tanteo). Si no se notifica correctamente, puede ejercer el retracto en los 30 días posteriores a la compraventa. Estos derechos garantizan su estabilidad habitacional y protegen frente a ventas sorpresivas.

Existen excepciones: no se aplican en ventas de edificios completos o conjuntos de viviendas a un único comprador, ni si el arrendatario renuncia expresamente por escrito (arts. 25.7 y 25.8 LAU). Para inscribir la venta en el Registro de la Propiedad, es necesario acreditar la notificación al arrendatario o declarar que la vivienda no estaba arrendada.

2. DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL ARRENDATARIO

Entre las principales obligaciones del arrendatario se encuentra el pago de la renta pactada (art. 17.1 LAU) y el uso diligente de la vivienda, conforme a lo estipulado en el contrato o al destino natural del inmueble. También debe comunicar al arrendador las reparaciones necesarias para mantener la habitabilidad del inmueble y permitir su verificación (art. 21.3 LAU). En caso de urgencia, puede realizar reparaciones para evitar daños graves, previa notificación, con derecho al reembolso de los gastos asumidos.

Frente a las obras de mejora impulsadas por el arrendador durante la vigencia del contrato, el arrendatario tiene derecho a ser notificado con antelación. Si estas afectan de forma significativa al uso de la vivienda, podrá optar por desistir del contrato o, en caso de continuar, exigir una reducción proporcional de la renta y una indemnización por los gastos ocasionados.

Asimismo, no puede realizar obras que alteren la configuración, estabilidad o seguridad del inmueble sin autorización escrita del arrendador (art. 23 LAU). De hacerlo, el propietario podrá exigir la reposición del inmueble a su estado original. No obstante, el arrendatario con discapacidad, mayor de 70 años o que conviva con personas en esa situación puede llevar a cabo adaptaciones interiores necesarias para garantizar la accesibilidad, siempre que no

afecten a la seguridad, debiendo notificarlo y dejar el inmueble en su estado inicial si así lo solicita el arrendador (art. 24 LAU).

La LAU también reconoce determinados derechos, como el desistimiento del contrato y sus efectos en situaciones de matrimonio, convivencia o divorcio (arts. 12 y 15 LAU), así como la subrogación limitada en caso de fallecimiento del arrendatario, permitida solo a determinados familiares convivientes, en los términos del art. 16 LAU.

Destaca también el derecho de adquisición preferente, que protege al arrendatario frente a terceros en caso de venta de la vivienda (art. 25 LAU). Comprende el derecho de tanteo, que le permite adquirir la vivienda en las mismas condiciones ofrecidas a un tercero si es notificado con al menos treinta días de antelación. Si no se le informa adecuadamente o la venta se realiza en condiciones distintas, puede ejercitarse el derecho de retracto en igual plazo desde la notificación del nuevo propietario. Estos derechos garantizan la estabilidad del arrendatario y solo pueden excluirse mediante renuncia expresa conforme a los requisitos legales. Autores como Xavier O'Callaghan Muñoz subrayan su larga tradición legislativa y su importancia para garantizar la estabilidad habitacional¹¹².

3. PROBLEMÁTICAS COMUNES Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS ENTRE LAS PARTES: MEDIACIÓN Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

El mercado del alquiler en España plantea diversos conflictos entre arrendadores e inquilinos, derivados principalmente del impago de rentas, disputas sobre la fianza, responsabilidad en reparaciones y actualización de rentas. Estas situaciones pueden desembocar en litigios prolongados o resolverse mediante mecanismos alternativos como la mediación y los procedimientos administrativos. La legislación vigente, incluyendo la LAU, la Ley 5/2012 de Mediación en Asuntos Civiles y Mercantiles¹¹³ (en adelante, LMACM) y la LEC, proporciona un marco normativo para gestionar estos conflictos sin necesidad de recurrir a los tribunales.

El impago de la renta es una de las principales causas de desahucio. Según Lacruz Berdejo, “el arrendador podrá resolver de pleno derecho el contrato si el inquilino no abona la renta o cualquier otra cantidad asumida por contrato” (art. 27.2 LAU)¹¹⁴. Otro aspecto conflictivo es

¹¹² *Ibid.* pp. 453-462.

¹¹³ Ley 5/2012, de 6 de julio, de Mediación en Asuntos Civiles y Mercantiles (BOE 7 de julio de 2012).

¹¹⁴ Lacruz Berdejo, J.L., *Elementos de Derecho Civil II Derecho de Obligaciones*, Dykinson, Madrid, 2013, pp.133-148.

la actualización de la renta como indica el art. 27.2 LAU. En este sentido, el art. 18 LAU regula la actualización anual de la renta conforme a lo pactado, aunque recientes reformas han introducido limitaciones en zonas tensionadas para garantizar el acceso a la vivienda. Si bien estas restricciones buscan equilibrar los intereses de ambas partes, generan incertidumbre en los propietarios, lo que ha impulsado el uso de la mediación como herramienta para negociar incrementos progresivos. Las disputas sobre la fianza también son frecuentes, tanto su pago como su actualización. Conforme al art. 36 LAU, el arrendador puede exigir una fianza equivalente a un mes de renta, la cual debe ser devuelta al finalizar el contrato salvo que existan daños atribuibles al inquilino.

En cuanto a las reparaciones, el art. 21 LAU establece que el arrendador debe garantizar la habitabilidad de la vivienda, mientras que el inquilino es responsable de los desperfectos derivados del uso cotidiano. Sin embargo, la falta de precisión en estos términos genera numerosos conflictos. Castán señala que “el arrendatario podrá resolver el contrato cuando el arrendador no realice las reparaciones necesarias para conservar la vivienda en condiciones de habitabilidad o perturbe de hecho o de derecho la utilización de la vivienda (art. 27.3 LAU)¹¹⁵. Para evitar disputas, los ayuntamientos y oficinas de vivienda pueden actuar como mediadores, determinando qué responsabilidades corresponden a cada parte.

Otro problema recurrente es la inclusión de cláusulas abusivas en los contratos de arrendamiento. Según el art. 8 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios¹¹⁶, son nulas aquellas disposiciones que impongan obligaciones desproporcionadas a los inquilinos, como la exoneración del arrendador de realizar reparaciones esenciales o la imposición de penalizaciones excesivas por resolución anticipada del contrato. Para garantizar la equidad contractual, las Administraciones pueden fomentar modelos de contrato tipo supervisados por organismos oficiales y reforzar su supervisión a través de las oficinas municipales de vivienda.

El desahucio es uno de los conflictos más graves en el ámbito del arrendamiento y se exige mediante acción judicial cuando no se devuelve la cosa al extinguirse el contrato¹¹⁷. La RAE lo define como “acto de desalojar el propietario o titular de una heredad a un inquilino o

¹¹⁵ Castán Tobeñas, J., *Derecho Civil Español, Común y Foral*, Reus, Madrid, 1988, pp. 347-390.

¹¹⁶ Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias (BOE 30 de noviembre de 2007).

¹¹⁷ O’Callaghan Muñoz, X., *op.cit.*, pp. 453-462.

arrendatario, por las causas expresadas en la ley o convenidas en el contrato.”¹¹⁸. El art. 1569 Código Civil (en adelante, CC) establece que el arrendador podrá iniciar un proceso de desalojo por haber expirado el término del contrato, la falta de pago de la renta y la infracción de las condiciones estipuladas en el contrato. No obstante, la normativa contempla medidas paliativas como la prórroga tácita, regulada en el art. 1566 CC, que establece que “si al terminar el contrato, permanece el arrendatario disfrutando quince días de la cosa arrendada con aquiescencia del arrendador, se entiende que hay tácita reconducción por el tiempo que establecen los arts. 1577 y 1581 CC, a menos que haya precedido requerimiento”

El procedimiento por la vía civil para la recuperación de la posesión de una vivienda ocupada ilegalmente se rige por el art. 250.1.4º LEC, que establece un juicio verbal sumario para estos casos, como se ha desarrollado en el Capítulo III. Aún así, la mediación se ha mostrado especialmente útil en la prevención del desahucio y para evitar litigios innecesarios. Un mediador puede facilitar acuerdos basados en pruebas documentales, mientras que en algunas comunidades autónomas las juntas de arbitraje de consumo ofrecen soluciones rápidas y gratuitas. Para evitar la judicialización innecesaria, la mediación se ha consolidado como una alternativa efectiva. La LMACM permite alcanzar acuerdos entre las partes, como planes de pago fraccionado o reestructuración de la deuda. En algunas comunidades autónomas, los servicios municipales de mediación habitacional han demostrado ser eficaces en la reducción de desahucios.

4. PROPUESTA DE MEDIDAS PARA REFORZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LOS CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO

El Derecho Administrativo debe desempeñar un papel más activo en la regulación del arrendamiento urbano, garantizando el cumplimiento de la normativa, facilitando la resolución de conflictos y reforzando la seguridad jurídica de los contratos. La actual fragmentación normativa, la falta de mecanismos efectivos de control y la ausencia de herramientas administrativas ágiles han propiciado situaciones de incertidumbre tanto para arrendadores como para inquilinos. Por ello, es necesario fortalecer la intervención de la Administración a distintos niveles, dotándola de instrumentos que permitan una gestión más eficiente y equitativa del mercado del alquiler.

¹¹⁸Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, “Desahucio”, RAE, (disponible en <https://dpej.rae.es/lema/desahucio>; última consulta 25/03/2025).

En primer lugar, la creación de un sistema de supervisión administrativa de los contratos de arrendamiento permitiría garantizar que las cláusulas contractuales se ajusten a la legalidad y que las condiciones de arrendamiento cumplan con los estándares mínimos de habitabilidad y equidad. Para ello, los registros administrativos de contratos de arrendamiento deberían unificarse y coordinarse con los organismos autonómicos de vivienda, evitando la dispersión normativa y facilitando la recopilación de información fiable sobre la evolución del mercado del alquiler. Además, la obligatoriedad de inscripción de los contratos como requisito para acceder a beneficios fiscales y otras ventajas administrativas contribuiría a la transparencia y al control del sector.

Por otro lado, resulta imprescindible fortalecer los mecanismos administrativos de inspección y sanción dirigidos a garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los arrendadores en materia de conservación y habitabilidad de los inmuebles. Las Administraciones Locales, en el ejercicio de sus competencias, podrían desarrollar programas de inspección sistemática de viviendas en alquiler, priorizando aquellas situadas en zonas tensionadas o con mayor incidencia de conflictos arrendatarios. En caso de detectar incumplimientos, se podrían establecer sanciones progresivas, que incluyan desde la imposición de multas hasta la obligación de rehabilitación del inmueble en plazos determinados.

Asimismo, la mediación administrativa en conflictos arrendatarios debe consolidarse como una vía efectiva para evitar litigios innecesarios y descongestionar los tribunales. Aunque la LMACM contempla este mecanismo, su aplicación en el ámbito del arrendamiento sigue siendo limitada. Para mejorar su efectividad, las Administraciones Autonómicas y locales podrían implantar oficinas de mediación especializadas, actuando como instancias previas y obligatorias antes de acudir a la vía judicial en determinados supuestos, como disputas sobre fianzas, impagos de renta o responsabilidad en reparaciones.

Además, la seguridad jurídica en los contratos de arrendamiento requiere un marco normativo estable y predecible, que evite la proliferación de modificaciones legislativas que generan incertidumbre tanto para propietarios como para inquilinos. La Administración debe velar por la coherencia en la regulación del arrendamiento, garantizando que cualquier reforma normativa se lleve a cabo con estudios de impacto previos y con una adecuada coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

Por último, el refuerzo de los controles administrativos sobre la oferta de alquiler y el cumplimiento de las obligaciones fiscales es una medida clave para mejorar la transparencia del sector y evitar la economía sumergida. La imposición de mecanismos de control más estrictos sobre las plataformas de alquiler turístico y la implementación de sistemas de verificación de la tributación de los ingresos por arrendamiento garantizarían una competencia más equitativa entre las distintas modalidades de alquiler y evitarían distorsiones en el mercado inmobiliario.

CAPÍTULO VI. EL FENÓMENO DE LOS APARTAMENTOS TURÍSTICOS

1. REGULACIÓN ACTUAL DE LOS APARTAMENTOS TURÍSTICOS EN ESPAÑA

La regulación de las viviendas de uso turístico (en adelante, VUT) en España ha experimentado una evolución notable en los últimos años, impulsada por el crecimiento

exponencial de esta modalidad de alojamiento y su impacto en el mercado inmobiliario y en la convivencia urbana. Este fenómeno, consolidado como una realidad económica y social de gran relevancia, ha generado la necesidad de establecer normativas que garanticen un equilibrio entre la actividad turística y el derecho a la vivienda. Sin embargo, la legislación aplicable presenta un alto grado de fragmentación, ya que la competencia para regular este tipo de apartamentos es autonómica a raíz de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de Medidas de Flexibilización y Fomento del Mercado del Alquiler de Viviendas¹¹⁹. En el caso de que alguna comunidad autónoma no cuente con normativa en esta materia, se aplica el régimen de arrendamiento de temporada previsto en la LAU. Esta disparidad normativa ha dado lugar a un mosaico regulador en el que coexisten normativas estatales, autonómicas y municipales, con criterios diferenciados y enfoques diversos para abordar los desafíos que plantea la proliferación de apartamentos turísticos.

En primer lugar, es conveniente especificar la regulación de las “viviendas de uso temporal” y las “VUT” para no confundir los conceptos. Como establece el MIVAU las viviendas de uso temporal “no tienen carácter residencial permanente y están destinadas a soluciones habitacionales específicas como estudiantes, trabajos temporales, o estancias durante tratamientos médicos. En estos casos, no se requerirá información adicional por parte de las comunidades autónomas ni de los ayuntamientos para la obtención de los números de registro obligatorios, ya que se trata de alquileres regulados por la LAU”. Por otro lado, las VUT “estarán sujetas a regulación específica de las Comunidades Autónomas o Ayuntamientos. Los arrendadores deberán solicitar los trámites necesarios de comercialización ante las comunidades autónomas o ayuntamientos, que son los órganos competentes para regular y supervisar este mercado”¹²⁰.

A nivel estatal, el marco jurídico que rige el alquiler en España se encuentra recogido en la LAU. Sin embargo, en su art. 5.e), esta norma excluye expresamente a las VUT de su ámbito de aplicación, lo que deja su regulación en manos de las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos. En un intento de dotar de mayor seguridad jurídica a este sector, el RDL 7/2019, de 1 de marzo, de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda y Alquiler, introdujo modificaciones en la Ley de Propiedad Horizontal (en adelante LPH)¹²¹. A través de esta

¹¹⁹ Ley 4/2013, de 4 de junio, de Medidas de Flexibilización y Fomento del Mercado del Alquiler de Viviendas (BOE 5 de junio de 2013).

¹²⁰ Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, “Ventanilla Única Digital”, *mivau.gob.es*, 2025 (disponible en <https://www.mivau.gob.es/vivienda/ventanilla-unica/alojamiento-de-uso-temporal>; última consulta 24/03/2025).

¹²¹ Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal (BOE 23 de julio de 1960).

reforma, se facultó a las comunidades de propietarios para limitar o condicionar el uso de VUT en los edificios residenciales mediante un acuerdo adoptado por una mayoría cualificada de tres quintas partes de los propietarios (art. 17.12 LPH). Esta medida ha sido especialmente relevante en la gestión de los problemas de convivencia derivados del turismo en zonas residenciales, aunque su aplicación efectiva ha sido objeto de debate, ya que muchas comunidades de vecinos carecen de mecanismos ágiles para hacer cumplir las restricciones impuestas. Esta modificación fue avalada por la STS 1233/2024 de 3 de octubre, determinando que la “limitación” no excede las facultades de las comunidades de propietarios¹²².

En el ámbito autonómico, la regulación de las VUT varía significativamente en función de la comunidad autónoma. Cataluña ha sido una de las regiones pioneras en la implementación de normativas estrictas, con la aprobación del Decreto 75/2020, de 4 de agosto, estableciendo requisitos claros para su funcionamiento y clasificación. La normativa exige su inscripción en el Registro de Turismo de Cataluña, simplificando trámites pero manteniendo un control administrativo estricto a través de la Generalidad y los entes locales. Además, fija criterios mínimos de superficie y servicios, como una limpieza semanal obligatoria y la disposición de una recepción de al menos 10 m². En cuanto a la publicidad, los apartamentos deben exhibir su número de registro para garantizar transparencia y evitar fraudes. También impone obligaciones a las plataformas de alquiler, exigiendo que los anuncios solo incluyan alojamientos legalmente habilitados. Esta regulación busca equilibrar la oferta turística con la convivencia vecinal, fomentar la calidad del alojamiento y prevenir la competencia desleal en el sector¹²³.

El Decreto 79/2014 de la Comunidad de Madrid regula las VUT estableciendo requisitos mínimos para su funcionamiento. Se exige la inscripción en el Registro de Empresas Turísticas, la presentación de una declaración responsable y la obtención del Certificado de Idoneidad (CIVUT) que acredite condiciones de seguridad y habitabilidad. Además, prohíbe el uso como residencia permanente y limita la explotación de VUT en edificios completos por un solo propietario. Se establece un mínimo de 5 días de estancia para evitar competencia desleal con el sector hotelero y se obliga a contar con seguro de responsabilidad civil. También se exige una placa identificativa, así como cumplir normativas de seguridad,

¹²² Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1233/2024, de 3 de octubre [versión electrónica – base de datos *Inmonews*]. Fecha de la última consulta: 26 de marzo de 2025.

¹²³ Decreto 75/2020, de 4 de agosto, de turismo de Cataluña (DOGC 6 de agosto de 2020).

accesibilidad y urbanismo. La norma incluye un régimen sancionador y un plazo de un año para la adaptación de alojamientos preexistentes. Con esta regulación, Madrid busca equilibrar la oferta turística con la protección del consumidor y la competencia justa¹²⁴.

La fragmentación normativa y las diferencias en los requisitos entre territorios evidencian la necesidad de una mayor armonización legal que garantice seguridad jurídica para propietarios, plataformas y consumidores, fomentando un desarrollo sostenible del turismo urbano.

2. IMPACTO EN EL MERCADO DE LA VIVIENDA Y EN LAS COMUNIDADES DE VECINOS

La proliferación de apartamentos turísticos en edificios de uso mixto, donde conviven residentes permanentes con alojamientos de corta estancia, ha generado una serie de problemas de convivencia que afectan tanto a la calidad de vida de los vecinos como a la estabilidad del entorno residencial. La rotación constante de inquilinos temporales, característica de este modelo de alojamiento, introduce dinámicas que contrastan con la estabilidad que requieren las comunidades de vecinos, dando lugar a tensiones y conflictos que pueden derivar en la necesidad de intervención normativa y administrativa.

Uno de los principales puntos de conflicto es la alteración del entorno comunitario. Los turistas, al no estar sujetos a las normas de convivencia habituales de un edificio residencial, pueden generar ruidos excesivos, organizar fiestas o adoptar horarios que resultan molestos para quienes viven allí de forma permanente. A esto se suma el deterioro de las instalaciones comunitarias, ya que el mayor tránsito de personas en ascensores, pasillos y zonas compartidas aumenta el desgaste del inmueble y genera gastos adicionales en mantenimiento. Esto ha derivado en un incremento de quejas vecinales y en una sensación de deterioro del tejido social, puesto que los residentes ven como su calidad de vida se ve afectada sin contar con herramientas efectivas para hacer valer sus derechos¹²⁵. Para tratar de paliar estos inconvenientes, la LPH fue modificada en 2019 para permitir que las comunidades de

¹²⁴ Decreto 79/2014, de 10 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico de la Comunidad de Madrid (BOCM de 31 de julio de 2014).

¹²⁵ Pacheco Jiménez, N., “El alojamiento colaborativo: problemas regulatorios y conflictos vecinales”, *Derecho Privado y Constitución*, 34, pp. 124-130, 2019 (disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/dpc.34.03>; última consulta 26/03/2025).

propietarios puedan prohibir el alquiler turístico si así lo acuerdan las tres quintas partes de los propietarios, cuando anteriormente era por unanimidad. Sin embargo, en la práctica, la aplicación de estas restricciones no siempre resulta efectiva, ya que la capacidad de las comunidades para hacer cumplir estas normativas depende de la voluntad de los propietarios y de la intervención de las autoridades locales, lo que genera vacíos legales y dificultades en la gestión de este tipo de inmuebles.

A estos problemas de convivencia se suman las dificultades en materia de seguridad. La constante rotación de huéspedes hace que sea prácticamente imposible para los vecinos identificar quién tiene acceso al edificio, lo que puede aumentar la sensación de vulnerabilidad. En algunos casos, la falta de control en la entrega de llaves o códigos de acceso ha facilitado la comisión de delitos, generando incertidumbre sobre quién asume la responsabilidad en caso de incidentes¹²⁶. Esta situación se agrava con la proliferación de alojamientos que operan sin cumplir con requisitos de seguridad o higiene, al no exigirse estas garantías a nivel administrativo¹²⁷, poniendo en riesgo tanto a los turistas como a los residentes.

Otro problema a destacar es la guerra entre la industria hotelera y los propietarios de estos apartamentos turísticos, ya que los hoteleros los consideran una competencia desigual y difícil de combatir. Mientras los hoteles están sujetos a estrictas normativas en seguridad, higiene y servicios, estas viviendas han operado con menos regulaciones, lo que les permite ofrecer precios más bajos y mayor flexibilidad sin reunir requisitos mínimos. Además, cuentan con ventajas como cocinas, admisión de mascotas y ubicaciones fuera de las zonas turísticas tradicionales, atrayendo a familias y grupos de jóvenes que buscan precios más asequibles. El sector hotelero denuncia que estas diferencias generan una competencia desleal, ya que ambos compiten por los mismos turistas sin estar sometidos a las mismas reglas¹²⁸.

¹²⁶ EXCELTUR, “Impactos sociales y económicos sobre los destinos españoles derivados del exponencial aumento del alquiler de viviendas turísticas de corta duración, impulsado por los nuevos modelos y canales de comercialización P2P”, pp. 26-28, 2015 (disponible en: https://www.exceltur.org/wp-content/uploads/2015/06/Alojamiento-tur%C3%ADstico-en-viviendas-de-alquiler-Impactos-y-retos-asociados.-Informe-completo.-Exceltur.pdf?utm_source=chatgpt.com; última consulta 26/03/2025).

¹²⁷ De la Encarnación, A.M., “El alojamiento colaborativo: viviendas de uso turístico y plataformas virtuales”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 5, pp. 30-55 (disponible en: <https://doi.org/10.24965/real.a.v0i5.10350>; última consulta: 26/03/2025).

¹²⁸ Díez Estella, F., “Viviendas Turísticas y Derecho de la Competencia”, *XX Congreso Internacional AECIT*, 2018 (disponible en: https://aecit.org/files/congress/20/papers/306.pdf?utm_source=chatgpt.com; última consulta 26/03/2025).

Los problemas más importantes generados por este fenómeno son la turistificación y la gentrificación¹²⁹. Los apartamentos turísticos suelen concentrarse en zonas de gran afluencia turística como centros históricos o lugares cerca de la playa; ya que los visitantes eligen estas localizaciones estratégicas para estar cerca de los intereses culturales de la ciudad. Como consecuencia, se genera la turistificación, un fenómeno que transforma progresivamente las áreas residenciales en zonas orientadas casi exclusivamente al turismo. Ciudades como Madrid, Barcelona o Valencia, han visto cómo la oferta de viviendas de alquiler residencial en los barrios más atractivos se reduce drásticamente en favor de alojamientos de corta estancia. Esto ha generado un aumento en la demanda de estos espacios, disparando los precios del alquiler y dificultando el acceso a la vivienda para los residentes habituales. Además, la alta rotación de huéspedes y la concentración de turistas en estos barrios provocan cambios en el comercio local, donde las tiendas tradicionales, como una frutería, son reemplazadas por negocios destinados a satisfacer las necesidades de los visitantes, como puede ser una tienda de *souvenirs*, modificando así el tejido social y económico de la zona¹³⁰.

Relacionado con la turistificación, otro problema crucial es la gentrificación, un proceso en el que los habitantes originales de un barrio se ven desplazados debido al encarecimiento de la vida en la zona. A medida que los propietarios descubren la rentabilidad del alquiler vacacional, muchas viviendas dejan de estar disponibles para el alquiler de larga duración, lo que obliga a los residentes a trasladarse a la periferia en busca de precios más accesibles. Este fenómeno no solo afecta a las familias que buscan estabilidad, sino también a trabajadores esenciales como sanitarios, profesores o empleados del sector público, quienes tienen dificultades para encontrar vivienda cerca de sus lugares de trabajo. Además, la llegada de turistas y nuevos residentes con mayor poder adquisitivo fomenta la revalorización del suelo y el aumento de los precios en comercios y servicios, generando una barrera económica para los vecinos de menor renta¹³¹.

Para hacer frente a la proliferación de pisos turísticos y sus efectos en el mercado de la vivienda y la convivencia urbana, diversas ciudades han implementado medidas restrictivas

¹²⁹ Pérez Martínez, A., “Evolución, problemática y regulación del alquiler turístico de los centros históricos”, *Universitat Politècnica de Valencia*, 2021 (disponible en: <https://riunet.upv.es/handle/10251/179075>; última consulta 26/03/2025).

¹³⁰ Crespi-Vallbona, M. y Domínguez-Pérez, M., “Las consecuencias de la turistificación en el centro de las grandes ciudades. El caso de Madrid y Barcelona”, *Estudios Territoriales*, pp. 61-82, 2020 (disponible en: <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.M21.04>; última consulta 26/03/2025).

¹³¹ Crespi-Vallbona, M. y Mascarilla-Miró, O., “La transformación y gentrificación turística del espacio urbano. El caso de la Barceloneta”, *Eure*, pp. 51-70, 2018 (disponible en <https://dx.doi.org/10.4067/s0250-71612018000300051>; última consulta 26/03/2025).

con enfoques diferenciados. Barcelona ha optado por una eliminación de 10.000 VUT para 2028, eliminando gradualmente las licencias de alquiler vacacional y evitando nuevas concesiones¹³². En contraste, Madrid ha descartado la prohibición, pero prevé una nueva ordenanza que regulará los alojamientos turísticos, favoreciendo aquellos situados en edificios enteramente dedicados a esta actividad¹³³. Sevilla limitará al 10% la presencia de estos alquileres en su casco antiguo¹³⁴, mientras que Valencia ha facultado a los Ayuntamientos para limitar la concesión de nuevas licencias en las zonas más saturadas¹³⁵. A nivel internacional, Nueva York ha impuesto la obligación de que el anfitrión se registre para poder acceder a las plataformas de reserva y así mitigar la oferta ilegal de VUT¹³⁶. París por su parte, ha optado por limitar el tiempo de alquiler de estas viviendas, estableciendo un máximo de 90 días al año¹³⁷. Estas iniciativas buscan equilibrar el turismo con el derecho a la vivienda, aunque generan debates sobre su impacto en la oferta hotelera y el acceso al alojamiento turístico.

3. PROPUESTA DE REGULACIÓN PARA EQUILIBRAR INTERESES TURÍSTICOS Y RESIDENCIALES

El fenómeno de los apartamentos turísticos en España ha generado un debate complejo entre la necesidad de fomentar el turismo y la urgencia de proteger el derecho a la vivienda y la convivencia en las comunidades residenciales. Para lograr un equilibrio entre estos intereses, es imprescindible desarrollar un marco regulador coherente a nivel estatal que armonice los criterios aplicados por las comunidades autónomas y los ayuntamientos, evitando la fragmentación normativa que actualmente caracteriza el sector. La falta de uniformidad en la

¹³² Blanchard, C., “Barcelona eliminará los 10.000 pisos turísticos de la ciudad en cinco años”, *El País*, 21 de junio de 2024 (disponible en <https://elpais.com/espana/catalunya/2024-06-21/barcelona-eliminara-los-pisos-turisticos-de-la-ciudad-en-cinco-anos.html>; última consulta 26/03/2025).

¹³³ Ayuntamiento de Madrid, “Almeida presenta el Plan RESIDE para proteger el uso de la vivienda habitual y ubicar los pisos turísticos fuera de los edificios residenciales”, 14 de noviembre de 2024 (disponible en <https://acortar.link/srJZ5S>; última consulta 26/03/2025).

¹³⁴ Pleno del Ayuntamiento de Sevilla 17 de octubre de 2024 (BOP 28 de octubre de 2024).

¹³⁵ Decreto-ley 9/2024, de 2 de agosto, del Consell, de modificación de la normativa reguladora de las viviendas de uso turístico (DOGV 7 de agosto de 2024).

¹³⁶ République Française, “Locations touristiques: de nouvelles règles en 2025”, *Service-Public.fr*, 16 de noviembre de 2024 (disponible en <https://www.service-public.fr/particuliers/actualites/A17883>; última consulta 26/03/2025).

¹³⁷ NYC Office of Special Enforcement, “Short-term Rental Registration and Verification by Booking services”, [nyc.gov](https://nyc.gov/site/specialenforcement/registration-law/registration.page), 2022 (disponible en: <https://www.nyc.gov/site/specialenforcement/registration-law/registration.page>; última consulta 26/03/2025).

legislación ha provocado inseguridad jurídica tanto para los propietarios como para los inquilinos y las Administraciones Locales, lo que dificulta la implementación de medidas efectivas para controlar el impacto de esta actividad.

Una de las principales iniciativas normativas llevadas a cabo de manera estatal por el actual MIVAU ha sido la creación de la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos, establecida mediante el RD 1312/2024, de 23 de diciembre, en cumplimiento del Reglamento (UE) 2024/1028 del Parlamento Europeo. Este sistema impone la obligatoriedad de registrar todos los alquileres de corta duración en un Registro Único de Arrendamientos, gestionado por el MIVAU en coordinación con el Registro de la Propiedad y el de Bienes Muebles. El sistema otorga un número de identificación único a cada inmueble destinado al alquiler turístico o de temporada, lo que permite una supervisión más efectiva del sector y combate el fraude fiscal y la economía sumergida. Además, las plataformas digitales como Airbnb o Booking deberán asegurarse de que cada vivienda anunciada cuente con su respectivo número de registro, evitando así la proliferación de alojamientos ilegales. Asimismo, se introduce un mecanismo de renovación anual del registro, que exige a los propietarios presentar un listado de contratos suscritos, justificando la causalidad de los arrendamientos temporales. Con esta medida, se pretende evitar el uso fraudulento de contratos de temporada para encubrir alquileres turísticos permanentes, una práctica que ha dificultado la accesibilidad a la vivienda en muchas ciudades españolas¹³⁸.

Sin embargo, el Consejo de Estado ha señalado importantes objeciones a esta iniciativa, cuestionando especialmente la competencia del Estado para establecer un registro único en materia de arrendamientos y criticando la falta de cobertura legal suficiente para imponer obligaciones directas a los arrendadores y plataformas digitales mediante una norma reglamentaria. Además, ha expresado preocupación por la integración de este registro en el Registro de la Propiedad y en el Registro de Bienes Muebles, considerando que dicha inclusión altera la naturaleza jurídica de estos registros. En este sentido, el Consejo sugiere como alternativa crear un Registro Administrativo Central que respete las competencias autonómicas y locales ya existentes, asegurando así la coordinación e interoperabilidad entre administraciones. Este cambio implicaría una reformulación profunda del proyecto normativo original, recomendando además que, en caso de adoptarse, se repitan los trámites necesarios

¹³⁸ Real Decreto 1312/2024, de 23 de diciembre, en cumplimiento del Reglamento (UE) 2024/1028 del Parlamento Europeo (BOE 24 de diciembre de 2024).

para garantizar la participación ciudadana y la adecuada coordinación ministerial e interadministrativa¹³⁹.

En el foro “Vivienda, quinto pilar del Estado de bienestar”, el Gobierno ha anunciado a principios de enero de 2025 una serie de reformas fiscales para los apartamentos turísticos. Se busca que estos tributen bajo el mismo régimen que otros negocios de alojamiento, como hoteles o apartahoteles, eliminando ventajas fiscales que han permitido su expansión desproporcionada en zonas tensionadas. “En concreto, se incrementará la carga fiscal que tendrán que pagar en caso de compra hasta el 100% del valor del inmueble, en línea con países como Dinamarca o Canadá”¹⁴⁰. Además, el Ejecutivo ha impulsado un fondo para la inspección de alquileres turísticos, destinado a que comunidades autónomas y ayuntamientos refuerzen el control de este mercado. Gracias a este fondo, las Administraciones Locales podrán intensificar las inspecciones, sancionando aquellos pisos turísticos que operen sin licencia o incumplan las normativas urbanísticas y de convivencia.

La aplicación del Reglamento (UE) 2024/1028¹⁴¹, junto con la creación de la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos y las medidas propuestas en el foro “Vivienda, quinto pilar del Estado de bienestar”¹⁴², refuerzan el papel de las Administraciones Públicas en la planificación del mercado inmobiliario.

CAPÍTULO VII. HACIA UN EQUILIBRIO ENTRE DERECHOS Y OBLIGACIONES

1. HACIA UN MODELO EQUILIBRADO: PROPUESTAS PARA MEJORAR LA REGULACIÓN DESDE EL DERECHO ADMINISTRATIVO

Después de lo expuesto a lo largo de este trabajo, se han puesto de manifiesto todas las carencias que existen jurídicamente y que desde el Derecho Administrativo deberían reforzarse para garantizar la protección del derecho a la propiedad privada y a la vivienda digna y ofrecer soluciones que armonicen los intereses de los propietarios, de los inquilinos,

¹³⁹ Dictamen 1926/2024 del Consejo de Estado, de 18 de diciembre de 2024, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se crea la Ventanilla Digital Única de arrendamientos y se regula la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler y alojamientos de corta duración (BOE 18 de diciembre de 2024).

¹⁴⁰ Foro Vivienda, quinto pilar del Estado del bienestar, “El Presidente anuncia 12 nuevas medidas para fortalecer el derecho a la vivienda asequible”, *La Moncloa*, 2025 (disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/paginas/2025/130125-sanchez-foro-vivienda.aspx>; última consulta 24/03/2025).

¹⁴¹ Reglamento (UE) 2024/1028 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024 (DOUE 29 de abril de 2024).

¹⁴²Foro Vivienda, quinto pilar del Estado del bienestar, *op. cit.*

de las Administraciones y de aquellos ciudadanos en situaciones de vulnerabilidad que recurren a la ocupación ilegal para vivir bajo un techo.

La propuesta legislativa de los Colegios de Abogados de Barcelona, Madrid y Málaga parte de la premisa de que las normativas vigentes resultan insuficientes, ya que el proceso de restitución de las viviendas a sus legítimos propietarios se prolonga de forma excesiva¹⁴³. Jesús M. Sánchez, decano del Colegio de Abogados de Barcelona denuncia que “son muchos los países de nuestro entorno más próximo, como Holanda, Francia o Italia, los que cuentan con vías legales para recuperar el inmueble en un breve plazo de tiempo”¹⁴⁴. Por ello, recuerdan que la responsabilidad de garantizar el acceso a la vivienda en España a los ciudadanos en situaciones de vulnerabilidad es de la Administración, no de los legítimos propietarios. Además, Rafael Soto Rueda recuerda que se cuenta “con la primera Ley estatal reguladora del derecho a la vivienda, que introduce a través de la disposición final quinta requisitos procesales que deben ir encaminados a facilitar a las Administraciones Públicas competentes dar la adecuada atención a las personas y hogares afectados, ofreciendo respuesta a través de instrumentos de protección social, los cuales son compatibles con las reformas expuestas”¹⁴⁵. Por lo tanto, las propuestas que considero para la mejora de la situación desde el Derecho Administrativo son las siguientes:

- **Agilización de los procesos administrativos en materia de desahucios y ocupaciones ilegales:** la propuesta de los Abogados incluye la modificación del art. 795 LECRIM, que introduce el juicio rápido para delitos de usurpación y allanamiento; y la incorporación del juicio inmediato para usurpación (art. 962 LECRIM), facilitando la rápida devolución de inmuebles a sus propietarios¹⁴⁶. De esta manera, se le obliga a la Administración a actuar con celeridad ante notificaciones judiciales y, para conseguirlo, sería conveniente la creación de Unidades de Emergencia Habitacional que permitan una intervención rápida y así se eviten las dilaciones judiciales innecesarias.

¹⁴³ García Bueno, J., “Los abogados de Barcelona, Madrid y Málaga plantean desalojos en 48 horas contra la ocupación ilegal”, *El País*, 28 de enero de 2025 (disponible en <https://elpais.com/economia/2025-01-28/los-abogados-de-barcelona-madrid-y-malaga-plantean-desalojos-en-48-horas-contra-la-ocupacion-ilegal.html>; última consulta 24/03/2025).

¹⁴⁴ Abogacía Española Consejo General, “La Abogacía de Barcelona, Madrid y Málaga pide una medida cautelar de desalojo inmediato en un plazo de 48 horas para combatir la ocupación ilegal”, *Abogacía Española*, 29 de enero de 2025 (disponible en <https://acortar.link/4HxZZo> ; última consulta 24/03/2025).

¹⁴⁵ *Id.*

¹⁴⁶ ICAB, “Propuesta de reforma legislativa para afrontar la ocupación ilegal de inmuebles que formula el Ilustre Colegio de Abogados de Cataluña”, *icab.es*, 28 de enero de 2025 (disponible en: https://www.abogacia.es/wp-content/uploads/2025/01/Proposta-de-reforma-legislativaOkupacioIlegal_CAST.pdf; última consulta 26/03/2025).

- Junto con un rápido desalojo, se debe velar por una rápida reubicación de aquellos *okupas* en situación de vulnerabilidad. Por ello, se deben **implementar criterios uniformes en toda España para la acreditación de vulnerabilidad en ocupantes**. De esta manera, se evitan bloqueos administrativos y se permite una mejor y más eficaz intervención de los servicios sociales. Actualmente, los desalojos de personas en situación de vulnerabilidad sin una alternativa habitacional están suspendidos hasta finales de 2025 debido a la prórroga del RDL 11/2020¹⁴⁷. La propuesta de ley *antiokupas* presentada por Junts en marzo de 2025 busca restringir la suspensión de los desalojos únicamente a situaciones en las que los inmuebles pertenezcan a empresas o a particulares con más de diez propiedades, y cuando los ocupantes, además de estar en una situación de vulnerabilidad económica, sean personas dependientes o víctimas de violencia de género¹⁴⁸.
- **Actuación inmediata en caso de ocupación ilegal:** la propuesta de los Abogados incluye la integración de la medida cautelar de desalojo en 48 horas (art. 544 sexies LECRIM) y se le obliga al juez a alertar a la Administración de la fecha de desalojo para que ésta tome medidas de realojo en casos de vulnerabilidad. Por lo tanto, la Administración debe actuar de forma inmediata en estos casos, alertando a los servicios sociales para evitar que la expulsión genere situaciones de emergencia habitacional.
- **Coordinación interadministrativa para la gestión de vivienda y ocupación ilegal:** la creación de un Órgano Estatal de Coordinación de Vivienda permitiría la gestión centralizada de datos sobre viviendas ocupadas y oferta de vivienda social facilitando una respuesta más rápida, coordinada y eficiente. Además, la unificación de criterios en todo el país, mediante un procedimiento administrativo único que regule la asignación de vivienda social y los procesos de realojo, conseguiría evitar las desigualdades territoriales como consecuencia de la fragmentación competencial en materia de vivienda. En paralelo, es imprescindible coordinar una actuación conjunta entre la Policía Local y los Servicios Sociales en los casos de desalojo, asegurando que, mientras se recupera la vivienda para su propietario legítimo, se ofrezcan

¹⁴⁷ 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 (BOE 1 de abril de 2020).

¹⁴⁸ Castro, R., “El fin de los okupas en España: así es la ley antiokupas que permitirá desalojos en 48 horas”, *La Razón*, 19 de marzo de 2025 (disponible en https://www.larazon.es/sociedad/fin-okupas-asi-ley-antiokupas-sera-tramitada-congreso-permitira-desalojos-48 horas-p7m_2025031967da79e19d5e650001724a89.html; última consulta 24/03/2025).

soluciones alternativas de alojamiento a aquellas personas en situación de vulnerabilidad, evitando situaciones de exclusión social.

- **Control administrativo y regulación de la función social de la vivienda:** la Administración debe garantizar un acceso equitativo a la vivienda y propongo poner en marcha una serie de iniciativas para poder controlar la situación de la *okupación* y solucionarla con inmediatez y de manera coordinada:
 - Implementación de una base de datos unificada de viviendas ocupadas ilegalmente, accesible para Policía, jueces y Administraciones Públicas, que facilite una respuesta coordinada.
 - Identificación temprana de viviendas ocupadas ilegalmente, siguiendo el modelo de detección de usos anómalos de la Ley 18/2007 de Cataluña.
 - Creación de un Registro nacional de viviendas vacías y de viviendas ocupadas sin título habilitante, copiando el modelo establecido en Cataluña¹⁴⁹.
 - Establecer un protocolo administrativo para diferenciar entre ocupaciones por necesidad y ocupaciones delictivas para aplicar medidas proporcionales y evitar la criminalización de personas en situaciones vulnerables.
- **Fomento de la vivienda social y alquiler asequible:** las ocupaciones ilegales no pueden ser una alternativa habitacional permitida y, por lo tanto, debe crearse un Plan Estatal de Vivienda Asequible en el que la Administración se comprometa a construir vivienda pública con el objetivo de acercarse a la media europea, así como a rehabilitar viviendas desocupadas con fines sociales ofreciendo incentivos fiscales a los dueños a cambio de ceder estas propiedades, siempre y cuando el legislador no imponga un único destino posible ni un deber general de destino al uso habitacional¹⁵⁰. Además, como indica Cuena Casas, “o se favorece que los propietarios privados saquen sus viviendas al mercado del alquiler y que este sea rentable o será imposible que los precios bajen”. Por ello, propone establecer beneficios fiscales para propietarios que ofrezcan alquileres a precios razonables en lugar de imponer límites obligatorios. Consistiría en mantener una deducción general ya existente, complementándola con un incentivo fiscal adicional variable para quienes, voluntariamente, fijen rentas dentro de unos rangos recomendados según valores de referencia oficiales. Además, se aboga por garantizar una mayor seguridad

¹⁴⁹ Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda de Cataluña (DOGC 9 de enero de 2008; BOE 29 de febrero de 2008).

¹⁵⁰ Clavell Nadal, D., *op. cit.*

jurídica para los propietarios eliminando restricciones actuales en los procedimientos de desahucio y reforzando el control frente a la ocupación ilegal¹⁵¹. Finalmente, como se ha desarrollado en el capítulo VI, debe regularse el mercado de los pisos turísticos para evitar que esta forma de alojamiento expulse a los ciudadanos de sus barrios debido a que no pueden hacer frente a los precios de los alquileres. Según Santiago Carbó: “la combinación de una gestión eficaz del suelo urbanizable, la construcción y rehabilitación de viviendas asequibles, la regulación adecuada del mercado de alquiler y el desarrollo de políticas de financiación sostenibles contribuiría a un mercado inmobiliario más equilibrado y justo”¹⁵².

Las propuestas aquí planteadas buscan un equilibrio entre la eficiencia administrativa y la justicia social, asegurando que los procedimientos de desalojo sean rápidos y efectivos, pero sin desamparar a quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad. La Administración debe asumir un papel activo en la prevención, gestión y solución de los conflictos habitacionales, reforzando su capacidad de intervención temprana y su compromiso con la vivienda asequible. La adopción de estas medidas permitiría avanzar hacia un modelo más equilibrado y eficiente, en el que los derechos de todos los actores implicados sean protegidos de manera justa y proporcional.

2. PERSPECTIVA DE FUTURO EN LA GESTIÓN PÚBLICA DE LA VIVIENDA Y LA OCUPACIÓN

La gestión pública de la vivienda y la ocupación ilegal en España se enfrenta a un desafío significativo en los próximos años. Si bien se trata de una cuestión que requiere soluciones jurídicas y administrativas efectivas, el debate en torno a la ocupación se ha politizado en extremo, dificultando el establecimiento de medidas equilibradas. “Se ha hecho populismo con la política de vivienda”, afirma Cuena Casas¹⁵³. Este fenómeno ha convertido la ocupación en un arma política, donde los distintos partidos utilizan el problema para reforzar su narrativa ideológica en lugar de buscar soluciones pragmáticas y técnicas.

¹⁵¹ Cuena Casas, M., “Una propuesta para incentivar la oferta de alquiler de vivienda asequible”, *Hay Derecho*, 7 de octubre de 2024 (disponible en <https://www.hayderecho.com/2024/10/07/alquiler-incentivar-propuesta/>; última consulta 24/03/2025).

¹⁵² Funcas, “El problema de la vivienda en España requiere medidas que incentiven la oferta”, *Funcas*, 9 de septiembre de 2024 (disponible en <https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2024/09/NOTAPRENSA-1.pdf>; última consulta 24/03/2025).

¹⁵³ Cuena Casas, M., *op. cit.*

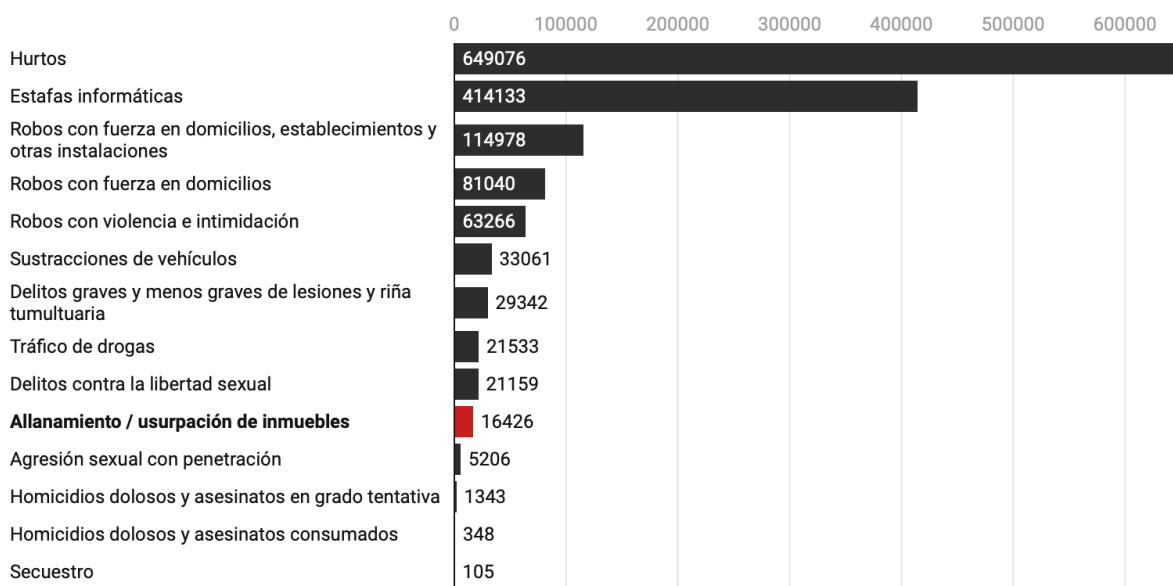
El fenómeno de la ocupación ilegal se ha instalado en el centro del debate público con una carga política muy elevada y siendo estratégicamente utilizado para obtener rédito político. Mientras que algunos sectores insisten en endurecer las sanciones, agilizar los desalojos y criminalizar completamente la *okupación*; otros priorizan la necesidad de proteger a las personas en situación de vulnerabilidad, argumentando que muchas ocupaciones son el resultado de una crisis habitacional estructural. Esta polarización ha generado una falta de consenso en la regulación del problema, lo que a su vez ha impedido la adopción de soluciones efectivas a nivel estatal debido al bloqueo normativo. En vez de solucionar el problema desde un punto de vista técnico y administrativo, los ideales políticos entran en juego imposibilitando terminar con esta inseguridad jurídica. Por lo tanto, si la vivienda continúa sin ser una prioridad para el Gobierno y se sigue utilizando como arma política, difícilmente se le pondrá fin a este problema a corto plazo.

Igualmente, resulta fundamental para conseguir una buena regulación del fenómeno de la ocupación la cooperación interadministrativa entre Estado, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos. Solo mediante un esfuerzo conjunto y coherente de todas las administraciones implicadas se podrá ofrecer una respuesta eficaz, equilibrada y ajustada a las realidades territoriales específicas de cada región.

Sin embargo, a pesar de la centralidad del debate sobre la ocupación en la agenda política y mediática, los datos indican que este fenómeno no es, en términos cuantitativos, uno de los delitos más frecuentes en España. Según las cifras oficiales de 2024, se registraron 16.426 casos de allanamientos y usurpaciones de inmuebles en todo el país. Si bien es una cifra significativa, resulta relativamente baja en comparación con otros delitos. En el mismo período, hubo más de 649.000 hurtos, 414.000 estafas, 29.342 delitos de lesiones y riña tumultuaria y más de 21.000 delitos tanto por delitos contra la libertad sexual como por tráfico de drogas¹⁵⁴. La atención desproporcionada que recibe el fenómeno puede responder más a su carga ideológica y al impacto social que genera que a su verdadera incidencia en el conjunto delictivo del país. Por ello, es fundamental abordar este problema con una perspectiva objetiva y basada en datos, evitando la manipulación política y mediática.

¹⁵⁴ Epdata, “La okupación ilegal en España, en gráficos”, *epdata.es*, 2025 (disponible en <https://www.epdata.es/datos/denuncias-okupacion-graficos/560>; última consulta 24/03/2025).

Figura 4: Cómo de comunes son las *okupaciones* respecto a otros delitos



Fuente: Epdata

El futuro de la gestión pública de la vivienda y la ocupación en España depende de la capacidad de las Administraciones para superar la polarización política y adoptar un enfoque técnico y equilibrado. La experiencia internacional demuestra que es posible garantizar la seguridad jurídica de los propietarios sin renunciar a políticas de vivienda social efectivas. Sin embargo, para lograrlo, es imprescindible que el debate deje de estar marcado por el enfrentamiento ideológico y se centre en soluciones pragmáticas que permitan abordar el problema desde una perspectiva jurídica, administrativa y social de manera efectiva y sostenible.

CAPÍTULO VIII. CONCLUSIONES

Este trabajo ha permitido obtener importantes hallazgos sobre la ocupación ilegal de viviendas desde la perspectiva del Derecho Administrativo y las políticas públicas aplicadas en España, abarcando los diferentes ámbitos analizados en los capítulos anteriores.

Desde la perspectiva histórica y conceptual del Derecho Administrativo, se concluye que la intervención pública en el mercado de la vivienda ha experimentado una profunda evolución. Inicialmente centrada exclusivamente en la expansión física y urbanística de las ciudades, la normativa actual refleja una visión integral y avanzada que reconoce la vivienda como un derecho social esencial y una función pública de interés general. Esta transformación normativa ha supuesto una mayor intervención del Estado para controlar la especulación,

fomentar la accesibilidad a la vivienda y garantizar la función social del suelo, reconociendo así la importancia de equilibrar intereses privados y colectivos. Sin embargo, la persistente fragmentación normativa y administrativa, directamente relacionada con el reparto competencial constitucional, sigue limitando la existencia de una política de vivienda realmente unificada, efectiva y coordinada a nivel estatal.

La diferenciación de los conceptos de ocupación ilegal, allanamiento de morada y usurpación influye significativamente en la respuesta administrativa y judicial ante situaciones concretas, poniendo de manifiesto la necesidad de procedimientos ágiles y efectivos para proteger adecuadamente los derechos de propietarios y residentes legítimos. A nivel normativo, la tipificación de la usurpación y el allanamiento y los procedimientos específicos introducidos en la LEC para agilizar los desalojos siguen siendo herramientas de eficacia limitada. La lentitud de los procesos judiciales y ciertas restricciones en la aplicación práctica afectan negativamente su efectividad y seguridad jurídica. Continuas modificaciones legales intentan abordar estas limitaciones mediante una combinación de medidas preventivas, la ampliación del parque público de vivienda y una regulación más estricta frente a la especulación inmobiliaria y la vivienda vacía, pero siguen sin tener éxito.

Se ha analizado la distribución competencial en materia de vivienda entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos. Este reparto de competencias ha generado conflictos que han debido ser resueltos por el TC, cuyo papel ha sido esencial para delimitar claramente las funciones y responsabilidades de cada nivel administrativo. La jurisprudencia ha contribuido a consolidar un sistema en el que, aunque el Estado establece directrices generales y mecanismos de igualdad, son principalmente las Comunidades Autónomas quienes gestionan de manera efectiva las políticas públicas en materia de vivienda, complementadas por las acciones municipales en la gestión urbanística local. Esta fragmentación competencial es la mayor dificultad en el contexto de la vivienda que ha derivado en desigualdades territoriales en el acceso a la vivienda protegida y en una gestión administrativa poco coordinada y eficaz. Esta falta de coordinación interadministrativa tiene como resultado la aplicación desigual e insuficientemente efectiva de medidas preventivas y de gestión de la ocupación ilegal, comprometiendo la capacidad de las Administraciones Públicas para ofrecer respuestas oportunas y homogéneas a nivel nacional.

La escasez crónica de viviendas sociales disponibles, la insuficiente ejecución presupuestaria y la burocracia asociada a los programas de vivienda han agravado estas deficiencias,

reduciendo la capacidad de respuesta ante situaciones habitacionales críticas y contribuyendo indirectamente al fenómeno de la ocupación ilegal. Se ha evidenciado la necesidad urgente de adoptar estrategias administrativas más integradas y transparentes que permitan una planificación coherente y un uso eficiente de los recursos públicos.

Las recomendaciones propuestas apuntan hacia una mayor coordinación interadministrativa mediante mecanismos como grupos de trabajo permanentes y criterios objetivos para la distribución de fondos; así como crear sistemas efectivos de supervisión y evaluación de las políticas públicas, para asegurar que los programas de vivienda respondan adecuadamente a las necesidades sociales y económicas. Para afrontar los retos actuales en España, es imprescindible no solo fortalecer el marco normativo existente, sino también optimizar la ejecución administrativa, promover una colaboración efectiva entre todos los niveles de gobierno y garantizar una gestión transparente y basada en resultados medibles. Solo así se logrará avanzar hacia un modelo de vivienda social más justo, accesible y sostenible, capaz de prevenir problemas sociales como la ocupación ilegal y mejorar significativamente las condiciones habitacionales de la población más vulnerable.

En relación con el mercado de alquiler, el estudio concluye que los derechos y obligaciones establecidos por la LAU requieren una mayor precisión normativa para mejorar la seguridad jurídica, así como que la Administración esté capacitada para supervisar su cumplimiento y actuar de manera ágil ante los conflictos. Los conflictos más frecuentes identificados, relacionados con impagos, reparaciones y actualizaciones de renta, podrían ser gestionados de manera más eficaz mediante la promoción de mediaciones extrajudiciales y procedimientos administrativos específicos, lo que evitaría una sobrecarga del sistema judicial y facilitaría una mejor convivencia vecinal. Propuestas como la instauración de registros administrativos, la mejora de los mecanismos de inspección, la coordinación en materia de desahucios y el refuerzo del control sobre la oferta de alquiler permitirían fortalecer la seguridad jurídica del mercado arrendaticio, asegurando su equilibrio y estabilidad a largo plazo. En este caso, se pide la coordinación entre la Administración, propietarios e inquilinos, con el objetivo de garantizar el acceso a una vivienda digna sin desproteger los derechos de los arrendadores.

Igualmente, la investigación ha señalado que la proliferación de apartamentos turísticos, impulsada por plataformas digitales, ha generado beneficios económicos notables, pero también ha producido problemas considerables, como la turistificación, la gentrificación y

conflictos en la convivencia vecinal. La actual regulación fragmentada y heterogénea entre Comunidades Autónomas y municipios ha mostrado ser insuficiente, destacando la necesidad urgente de desarrollar un marco normativo homogéneo a nivel estatal que armonice los criterios aplicados en diferentes territorios. Para mitigar los efectos negativos, se requiere una regulación más estricta que equilibre adecuadamente los intereses turísticos y residenciales, estableciendo criterios claros sobre las condiciones de alquiler turístico, mejorando la supervisión administrativa y aumentando la presión fiscal sobre aquellos inmuebles dedicados exclusivamente al turismo. La colaboración entre las diferentes Administraciones es esencial para garantizar la coherencia en la aplicación de estas medidas y para asegurar un desarrollo turístico sostenible, respetuoso con los derechos de los residentes y con la calidad de vida en las comunidades afectadas.

Otra limitación significativa identificada en este estudio reside en la constante evolución normativa y jurisprudencial en materia de vivienda, lo que dificulta generar conclusiones estables y duraderas. La reciente aprobación en 2023 de la primera Ley estatal de vivienda pone de manifiesto la ausencia histórica de consenso político sólido en esta área, una situación agravada por la polarización ideológica y frecuentes cambios de gobierno, generando enfoques regulatorios contradictorios.

Finalmente, se sugiere que futuras investigaciones podrían profundizar en el análisis comparativo internacional, especialmente respecto a modelos europeos exitosos en vivienda social y prevención de la ocupación ilegal. Contemplar la normativa europea en esta materia puede servir de inspiración para la creación de una política de vivienda que regule el mercado del alquiler, mitigue el conflicto de la *okupación* y garantice la vivienda digna a los ciudadanos más vulnerables sin desproteger la propiedad privada. También se recomienda fomentar estudios empíricos que evalúen objetivamente los impactos de las reformas legislativas recientes en España, aportando datos concretos sobre si estas iniciativas han reducido efectivamente la ocupación ilegal y han mejorado el acceso a una vivienda digna.

En definitiva, para superar bloqueos ideológicos y avanzar hacia soluciones pragmáticas, es crucial despolitizar el debate sobre la vivienda y adoptar un enfoque técnico, analítico y objetivo, que equilibre adecuadamente los derechos de propiedad privada y las necesidades habitacionales de colectivos en situación de vulnerabilidad.

BIBLIOGRAFÍA

1. LEGISLACIÓN

Ley de 29 de junio de 1864, de Ensanche de las Poblaciones (Gaceta de Madrid 30 de junio de 1864).

Real Decreto de 14 de septiembre de 1882, por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal (BOE 17 de septiembre de 1882).

Ley de 12 de junio de 1911, de Habitaciones Higiénicas y Baratas (Gaceta de Madrid 13 de junio de 1911).

Ley de 10 de diciembre de 1921, de Casas Baratas (Gaceta de Madrid 11 de diciembre de 1921).

Ley de 19 de mayo de 1939, estableciendo un régimen de protección a la vivienda de renta reducida y creando un Instituto Nacional de la Vivienda, encargado de su aplicación (BOE 20 de abril de 1939).

Decreto-ley de 27 de noviembre de 1953 por el que se restablece la vigencia del de 19 de noviembre de 1948, sobre viviendas bonificables (BOE 12 de diciembre de 1953).

Ley de 25 de noviembre de 1944 sobre reducción de contribuciones e impuestos en la construcción de casas de renta para la denominada "clase media" (BOE 27 de noviembre de 1944).

Decreto-ley de 1 de julio de 1953, por el que se dictan normas para la ejecución del Plan Nacional de "viviendas de renta limitada" y estableciendo medios económicos para su financiación (BOE 16 de julio de 1953).

Ley de 15 de julio de 1954 sobre protección de "viviendas de renta limitada" (BOE 16 de julio de 1954).

Ley de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (BOE 14 de mayo de 1956).

Decreto-ley de 25 de febrero de 1957, sobre reorganización de la Administración Central del Estado (BOE 26 de febrero de 1957).

Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal (BOE 23 de julio de 1960).

Ley 84/1961, de 23 de diciembre, sobre Plan Nacional de la Vivienda para el período 1961-1976 (BOE 28 de diciembre de 1961).

Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (BOE 5 de mayo de 1975).

Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (BOE 16 de junio de 1976).

Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial (BOE 8 de noviembre de 1978).

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE 3 de abril de 1985).

Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma de Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo (BOE 27 de julio de 1990).

Real Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda del Plan 1992-1995(BOE 14 de enero de 1992).

Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (BOE 25 de noviembre de 1994).

Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo para el período 1996-1999 (BOE 30 de diciembre de 1995).

Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (BOE 14 de abril de 1998).

Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 1998-2001 (BOE 26 de junio de 1998).

Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (BOE 8 de enero de 2000).

Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda (BOE 13 de julio de 2005).

Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias (BOE 30 de noviembre de 2007).

Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda de Cataluña (DOGC 9 de enero de 2008; BOE 29 de febrero de 2008).

Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo (BOE 26 de junio de 2008).

Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 (BOE 24 de diciembre de 2008).

Ley 5/2012, de 6 de julio, de Mediación en Asuntos Civiles y Mercantiles (BOE 7 de julio de 2012).

Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016 (BOE 10 de abril de 2013).

Ley 4/2013, de 4 de junio, de Medidas de Flexibilización y Fomento del Mercado del Alquiler de Viviendas (BOE 5 de junio de 2013).

Decreto 79/2014, de 10 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico de la Comunidad de Madrid (BOCM 31 de julio de 2014).

Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (BOE 31 de octubre de 2015).

Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 (BOE 10 de marzo de 2018).

Ley 5/2018, de 11 de junio, de modificación de la Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil, en relación a la ocupación ilegal de viviendas (BOE 12 de junio de 2018).

Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler (BOE 5 de marzo de 2019).

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 (BOE 1 de abril de 2020).

Decreto 75/2020, de 4 de agosto, de turismo de Cataluña (DOGC 6 de agosto de 2020).

Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025 (BOE 19 de enero de 2022).

Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (BOE 25 de mayo de 2023).

Reglamento (UE) 2024/1028 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024 (DOUE 29 de abril de 2024).

Decreto-ley 9/2024, de 2 de agosto, del Consell, de modificación de la normativa reguladora de las viviendas de uso turístico (DOGV 7 de agosto de 2024).

Pleno del Ayuntamiento de Sevilla 17 de octubre de 2024 (BOP 28 de octubre de 2024).

Real Decreto 1312/2024, de 23 de diciembre, en cumplimiento del Reglamento (UE) 2024/1028 del Parlamento Europeo (BOE 24 de diciembre de 2024).

2. JURISPRUDENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 22/1984, de 17 de febrero [versión electrónica - base de datos del TC de España. Ref. ECLI:ES:TC:1984:22]. Fecha de la última consulta: 24 de marzo de 2025.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 37/1987, de 26 de marzo [versión electrónica – base de datos BOE. Ref. BOE-T-1987-9279]. Fecha de la última consulta: 11 de marzo de 2025.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 152/1988, de 20 de julio [versión electrónica - base de datos Tribunal Constitucional de España. Ref. ECLI:ES:TC:1988:152]. Fecha de la última consulta: 24 de marzo de 2025.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 227/1988, de 29 de noviembre [versión electrónica – base de datos BOE. Ref. BOE-T-1988-29199]. Fecha de la última consulta: 11 de marzo de 2025.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 59/1995, de 17 de marzo de 1995 [versión electrónica - base de datos BOE. Ref. BOE-T-1995-10060]. Fecha de la última consulta: 24 de marzo de 2025.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 61/1997, de 20 de marzo [versión electrónica - base de datos BOE. Ref. BOE-T-1997-8872]. Fecha de la última consulta: 24 de marzo de 2025.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 69/1999, de 26 de abril [versión electrónica - base de datos del TC de España. Ref. ECLI:ES:TC:1999:69]. Fecha de la última consulta: 24 de marzo de 2025.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 164/2001, de 11 de julio [versión electrónica – base de datos BOE. Ref. BOE-T-2001-15937]. Fecha de la última consulta: 11 de marzo de 2025.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 32/2019, de 28 de febrero, recurso de inconstitucionalidad 4703-2018, voto particular de los magistrados Juan Antonio Xiol Ríos y María Luisa Balaguer Callejón [versión electrónica – base de datos BOE. Ref. BOE-A-2019-4447]. Fecha de la última consulta: 25 de marzo de 2025.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 26/2025, de 29 de enero [versión electrónica - base de datos BOE. Ref. ECLI:ES:TC:2025:26]. Fecha de la última consulta: 24 de marzo de 2025.

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) núm. 4865/2011, de 17 de diciembre de 2012 [versión electrónica – base de datos vLex. Ref. ES:TS:2012:8349]. Fecha de la última consulta: 11 de marzo de 2025.

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil) núm. 731/2013, de 7 de octubre [versión electrónica – base de datos vLex. Ref. ES:TS:2013:705]. Fecha de la última consulta: 24 de marzo de 2025.

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil) núm. 1233/2024, de 3 de octubre [versión electrónica – base de datos Inmonews. Ref. ES:TS:2024:3892]. Fecha de la última consulta: 26 de marzo de 2025.

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Penal) núm. 852/2014, de 11 de diciembre [versión electrónica - base de datos vLex. Ref. ES:TS:2014:5484]. Fecha de la última consulta: 24 de marzo de 2025.

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Penal) núm. 587/2020, de 6 de noviembre [versión electrónica - base de datos vLex. Ref. ES:TS:2020:362]. Fecha de la última consulta: 24 de marzo de 2025.

Dictamen 1926/2024 del Consejo de Estado, de 18 de diciembre (BOE 18 de diciembre de 2024).

3. OBRAS DOCTRINALES

Arends Morales, L. N., “Una visión comparada de la vivienda social en Europa. El caso de Barcelona y Londres”. *ACE: architecture, city and environment*, vol. 26, no. 9, 2012 (disponible en <https://raco.cat/index.php/ACE/article/view/282001>, última consulta 25/03/2025).

Armero Jiménez, D., “Arquitectura moderna y contemporánea: La evolución de la vivienda social en España”, *Universitat Politècnica de València*, 2020 (disponible en <http://hdl.handle.net/10251/167772>; última consulta 25/03/2025).

Bassols Coma, M., Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución de 1978, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, no 85, 1983, pp. 13-42.

Baucells Lladós, J., *La ocupación de inmuebles en el Código Penal de 1995*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, pp. 28 y ss.

Bermejo Vera, J., *Derecho Administrativo Parte Especial*, Aranzadi, Navarra, 2009.

Casado Galván, I., “Apuntes para un estudio estético de las viviendas de iniciativa estatal franquista en la minería leonesa del carbón”, *Revista Contribuciones a*

las ciencias sociales, 2009 (disponible en <https://www.eumed.net/rev/ccccs/06/icg25.htm>; última consulta 25/03/2025).

Castán Tobeñas, J., *Derecho Civil Español, Común y Foral*, Reus, Madrid, 1988, pp. 347-390.

Castrillo Romón, M.A., “Influencias europeas sobre la ‘Ley de Casas Baratas’ de 1911: el referente de la ‘Loi des Habitations à Bon Marché’ de 1894”, *Cuadernos de Investigación Urbanística*, nº 36, p. 8 (disponible en: https://www.academia.edu/95888481/Influencias_europeas_sobre_la_Ley_de_Casas_Baratas_de_1911_El_referente_de_la_Loi_des_Habitations_%C3%A0_Bon_March%C3%A9_de_1894; última consulta: 26/03/2025).

Crespi-Vallbona, M. y Domínguez-Pérez, M., “Las consecuencias de la turistificación en el centro de las grandes ciudades. El caso de Madrid y Barcelona”, *Estudios Territoriales*, pp. 61-82, 2020 (disponible en: <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.M21.04>; última consulta 26/03/2025).

Crespi-Vallbona, M. y Mascarilla-Miró, O., “La transformación y gentrificación turística del espacio urbano. El caso de la Barceloneta”, *Eure*, pp. 51-70, 2018 (disponible en <https://dx.doi.org/10.4067/s0250-71612018000300051>; última consulta 26/03/2025).

Defensor del Pueblo, “La vivienda protegida y el alquiler social en España”, *Informe Anual del Defensor del Pueblo 2018*, 2019 (disponible en <https://habitatgesocial.org/wp-content/uploads/2021/03/la-vivienda-protegida-y-el-alquiler-social-en-espana.pdf> última consulta 25/03/2025).

De la Encarnación, A.M., “El alojamiento colaborativo: viviendas de uso turístico y plataformas virtuales”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 5, pp. 30-55 (disponible en: <https://doi.org/10.24965/realav0i5.10350>; última consulta: 26/03/2025).

EXCELTUR, “Impactos sociales y económicos sobre los destinos españoles derivados del exponencial aumento del alquiler de viviendas turísticas de corta duración, impulsado por los nuevos modelos y canales de comercialización P2P”, pp. 26-28, 2015 (disponible en: https://www.excltur.org/wp-content/uploads/2015/06/Alojamiento-tur%C3%ADstico-en-viviendas-de-alquiler-Impactos-y-retos-asociados.-Informe-completo.-Excltur.pdf?utm_source=chatgpt.com; última consulta 26/03/2025).

García Macho, R., *Las aporías de los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda*, IEAL, Madrid, 1981.

García Martínez, A., “Sinopsis del artículo 47 de la Constitución Española”, *Congreso de los Diputados* (disponible en <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=47&tipo=2>; última consulta: 25/03/2025).

Gómez Ibarguren, P. *El tratamiento del fenómeno “okupa” en el Derecho español*, Bosch, Barcelona, 2009.

González, R., Peláez, L. y Blas, A., “Okupar, resistir y generar autonomía. Los impactos políticos del movimiento por la ocupación”, *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*, pp. 188-189, 2002 (disponible en: <https://acortar.link/DgjEwa>; última consulta 26/03/2025).

Fernández Rodríguez, T.R., *Manual de Derecho Urbanístico*, Aranzadi, Navarra 2023, pp. 20-42.

Lacruz Berdejo, J.L., *Elementos de Derecho Civil II Derecho de Obligaciones*, Dykinson, Madrid, 2013, pp.133-148.

O’Callaghan Muñoz, X., *Compendio de Derecho Civil Tomo II*, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2020, pp. 453-462.

Pacheco Jiménez, N., “El alojamiento colaborativo: problemas regulatorios y conflictos vecinales”, *Derecho Privado y Constitución*, 34, pp. 124-130, 2019 (disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/dpc.34.03>; última consulta 26/03/2025).

Pareja-Eastway, M. y María Sánchez Martínez, T., “El alquiler privado como vivienda social en España”, *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, pp. 383-397, 2016 (disponible en <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76489/46829>; última consulta 25/03/2025).

Pascual Martín, J.I., *Gestión urbanística en la legislación de ensanche y de reforma interior*, Escola Galega de Administración Pública, 2015.

Pérez Martínez, A., “Evolución, problemática y regulación del alquiler turísticos de los centros históricos”, *Universitat Politècnica de Valencia*, 2021 (disponible en: <https://riunet.upv.es/handle/10251/179075>, última consulta 26/03/2025).

Ruiz Navarro, J.L., “Sinopsis del artículo 33 de la Constitución Española”, *Congreso de los Diputados* (disponible en <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=33&tipo=2>; última consulta: 25/03/2025).

Schumann Barragán, G., “El proceso de tutela sumaria de la posesión por ocupación ilegal de viviendas introducido por la Ley 5/2018. Su naturaleza jurídica y algunas implicaciones prácticas”, *Diario La Ley*, núm. 9264, 2018 (disponible en <https://diariolaleylaleynext.es>; última consulta 24/03/2025).

Trilla Bellart, C. y Bosch Meda, J., “El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo”, *Fundación Alternativas*, 2018 (disponible en <https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2022/07/df921b0eb942d0ce4c114e5463934e1a.pdf> última consulta 25/03/2025).

4. RECURSOS DE INTERNET

Abogacía Española Consejo General, “La Abogacía de Barcelona, Madrid y Málaga pide una medida cautelar de desalojo inmediato en un plazo de 48 horas para combatir la ocupación ilegal”, *Abogacía Española*, 29 de enero de 2025 (disponible en <https://acortar.link/4HxZZo> ; última consulta 24/03/2025).

Aranda, J. L., “La vivienda vacía crece en la España despoblada mientras se reduce en las grandes ciudades”, *El País*, 20 de septiembre de 2023 (disponible en <https://elpais.com/economia/2023-09-20/la-vivienda-vacia-crece-en-la-espana-despoblada-mientras-se-reduce-en-las-grandes-ciudades.html>; última consulta 24/03/2025).

Ayuntamiento de Madrid, “Almeida presenta el Plan RESIDE para proteger el uso de la vivienda habitual y ubicar los pisos turísticos fuera de los edificios residenciales”, 14 de noviembre de 2024 (disponible en <https://acortar.link/srJZ5S>; última consulta 26/03/2025).

Blanchar, C., “Barcelona eliminará los 10.000 pisos turísticos de la ciudad en cinco años”, *El País*, 21 de junio de 2024 (disponible en <https://elpais.com/espana/catalunya/2024-06-21/barcelona-eliminara-los-pisos-turisticos-de-la-ciudad-en-cinco-anos.html>; última consulta 26/03/2025).

Bueso Guirao, E., Silvestre Navarro, A., Bueso Gómez, E., , “Aspectos de la Ley 12/2023, de derecho a la vivienda, en relación a la actuación del Sector Público”, *El Derecho Lefebvre*, 2023 (disponible en <https://elderecho.com/aspectos-ley-12-2023-de-derecho-a-vivienda-en-relacion-a-actuacion-sector-publico>; última consulta 24/03/2025).

Castro, R., “El fin de los okupas en España: así es la ley antiokupas que permitirá desalojos en 48 horas”, *La Razón*, 19 de marzo de 2025 (disponible en https://www.larazon.es/sociedad/fin-okupas-asi-ley-antiokupas-sera-tramitada-congreso-permitira-desalojos-48-horas-p7m_2025031967da79e19d5e650001724a89.html; última consulta 24/03/2025).

Clavell Nadal, D., “Derecho a la vivienda y legislación de las Comunidades Autónomas: ¿Cuál es el margen de actuación según el Tribunal Constitucional?”, *El Derecho Lefebvre*, 6 de julio de 2023 (disponible en <https://elderecho.com/derecho-vivienda-y-legislacion-en-comunidades-autonomas-segun-constitucional>; última consulta 24/03/2025).

Cuena Casas, M., “Una propuesta para incentivar la oferta de alquiler de vivienda asequible”, *Hay Derecho*, 7 de octubre de 2024 (disponible en <https://www.hayderecho.com/2024/10/07/alquiler-incentivar-propuesta/>; última consulta 24/03/2025).

Díaz, E., “El Constitucional respalda la ley catalana que permite expropiar viviendas vacías para familias vulnerables”, *elEconomista*, 30 de enero de 2025 (disponible en <https://www.eleconomista.es/legal/noticias/13197143/01/25/el-constitucional-respalda-la-ley-catalana-que-permite-expropiar-viviendas-vacias-para-alquiler-social.html>; última consulta 24/03/2025).

Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, “Desahucio”, *RAE*, (disponible en <https://dpej.rae.es/lema/desahucio>; última consulta 25/03/2025).

Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, “Ocupación de inmuebles”, *RAE* (disponible en <https://dpej.rae.es/lema/ocupaci%C3%B3n-illegal-de-centro-de-trabajo>; última consulta 25/03/2025).

Díez Estella, F., “Viviendas Turísticas y Derecho de la Competencia”, *XX Congreso Internacional AECIT*, 2018 (disponible en:

https://aecit.org/files/congress/20/papers/306.pdf?utm_source=chatgpt.com; última consulta 26/03/2025).

Egea, N., “Palma Palmilla pide 'menos declaraciones y más actuaciones' a todas las administraciones públicas”, *Cadena SER*, 11 de marzo de 2025 (disponible en <https://cadenaser.com/andalucia/2025/03/11/palma-palmilla-pide-menos-declaraciones-y-mas-actuaciones-a-todas-las-administraciones-publicas-ser-malaga/>; última consulta 24/03/2025).

Epdata, “La okupación ilegal en España, en gráficos”, *epdata.es*, 2025 (disponible en <https://www.epdata.es/datos/denuncias-okupacion-graficos/560>; última consulta 24/03/2025).

Foro Vivienda, quinto pilar del Estado del bienestar, “El Presidente anuncia 12 nuevas medidas para fortalecer el derecho a la vivienda asequible”, *La Moncloa*, 2025 (disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/paginas/2025/130125-sánchez-foro-vivienda.aspx>; última consulta 24/03/2025).

Funcas, “El problema de la vivienda en España requiere medidas que incentiven la oferta”, *Funcas*, 9 de septiembre de 2024 (disponible en <https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2024/09/NOTAPRENSA-1.pdf>; última consulta 24/03/2025).

García Bueno, J., “Los abogados de Barcelona, Madrid y Málaga plantean desalojos en 48 horas contra la ocupación ilegal”, *El País*, 28 de enero de 2025 (disponible en <https://elpais.com/economia/2025-01-28/los-abogados-de-barcelona-madrid-y-málaga-plantean-desalojos-en-48-horas-contra-la-ocupación-ilegal.html>; última consulta 24/03/2025).

Giménez, M., “Más de 102.000 viviendas valencianas vacías pertenecen a grandes propietarios; una sola persona posee 318 casas”, *El Diario*, 30 de noviembre de 2024 (disponible en https://www.eldiario.es/comunitat-valenciana/102-000-viviendas-valencianas-vacias-pertenecen-grandes-propietarios-sola-persona-posee-318-casas_1_11852402.html; última consulta 24/03/2025).

ICAB, “Propuesta de reforma legislativa para afrontar la ocupación ilegal de inmuebles que formula el Ilustre Colegio de Abogados de Cataluña”, *icab.es*, 28 de enero de 2025 (disponible en:

https://www.abogacia.es/wp-content/uploads/2025/01/Proposta-de-reforma-legal-islativaOkupacioIlegal_CAST.pdf; última consulta 26/03/2025).

Instituto Nacional de Estadística (INE), “Censo de Población y Viviendas 2021”, 30 de junio de 2023 (disponible en https://www.ine.es/prensa/censo_2021_jun.pdf; última consulta 24/03/2025).

López Letón, S., “Jorge Rodrigo: ‘Llegar a un pacto con Vivienda es muy difícil porque los modelos están confrontados’”, *El País*, 10 de marzo de 2025 (disponible en <https://elpais.com/economia/2025-03-10/jorge-rodrigo-llegar-a-un-pacto-con-vivienda-es-muy-dificil-porque-los-modelos-estan-confrontados.html>; última consulta: 13 de marzo de 2025).

Magro Servet, V., “La necesidad de una importante reforma en el Senado en la regulación legal del delito de ocupación de bien inmueble”, *Hay Derecho*, 26 de noviembre de 2024 (disponible en <https://www.hayderecho.com/2024/11/26/reforma-senado-regulacion-ocupacion/>; última consulta 24/03/2025).

Ministerio del Interior, “Hechos conocidos de infracciones penales por allanamiento / usurpación de inmuebles”, *Portal Estadístico Criminalidad*, 2025 (disponible en <https://estadisticasdecriminalidad.ses.mir.es/publico/portalestadistico/datos.html?type=pcaxis&path=/Datos11/&file=pcaxis>; última consulta 24/03/2025).

Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, “Calculadora del precio de alquiler”, *mivau.gob.es*, 2025 (disponible en <https://www.mivau.gob.es/vivienda/calculadora-precio-alquiler>; última consulta 24/03/2025).

Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, “Observatorio de Vivienda y Suelo. Boletín especial Vivienda Social 2024”, *mivau.gob.es*, 2025 (disponible en <https://www.mivau.gob.es/>; última consulta 24/03/2025).

Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, “Ventanilla Única Digital”, *mivau.gob.es*, 2025 (disponible en <https://www.mivau.gob.es/vivienda/ventanilla-única/alojamiento-de-uso-temporal>; última consulta 24/03/2025).

NYC Office of Special Enforcement, “Short-term Rental Registration and Verification by Booking services”, *nyc.gov*, 2022 (disponible en:

<https://www.nyc.gov/site/specialenforcement/registration-law/registration.page>; última consulta 26/03/2025).

Presidencia del Gobierno, “Ley de Vivienda: ¿qué regula y cómo funciona?”, *La Moncloa*, 8 de enero de 2025 (disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/transportes/paginas/2023/040523-nueva-ley-vivienda-2023.aspx>; última consulta 8/03/2025).

République Française, “Locations touristiques: de nouvelles règles en 2025”, *Service-Public.fr*, 16 de noviembre de 2024 (disponible en <https://www.service-public.fr/particuliers/actualites/A17883>; última consulta 26/03/2025).

Rodríguez López, J., “Un repaso a 40 años de política estatal de vivienda (1981-2022)”, *Ojo Avizor-Eu*, 22 de septiembre de 2023 (disponible en: <https://economistasfrentealacrisis.com/un-repaso-a-40-anos-de-politica-estatal-de-vivienda-1981-2022/>; última consulta: 27/03/2025).

Rosell, J., “El parque español de vivienda pública en alquiler, a la cola en la Unión Europea”, *El Español*, 24 de septiembre de 2020 (disponible en: https://www.elespanol.com/invertia/observatorios/vivienda/20200924/parque-espanol-vivienda-publica-alquiler-union-europea/523198609_0.html; última consulta: 13 de marzo de 2025).

Tirant lo Blanch, “Ocupación ilegal de inmuebles: ¿qué dice la ley?”, *Tirant Noticias*, 31 de marzo de 2023 (disponible en <https://tirant.com/noticias-tirant/noticia-ocupacion-ilegal-inmuebles-ley/>; última consulta 24/03/2025).

Tribunal de Cuentas, “El Pleno aprueba el informe de fiscalización del Plan Estatal de la Vivienda 2018-2021”, *Tribunal de Cuentas Comunicación*, 24 ded julio de 2024 (disponible en <https://www.tcu.es/es/sala-de-prensa/noticias/El-Pleno-aprueba-el-informe-de-fiscalizacion-del-Plan-Estatal-de-la-Vivienda-2018-2021/>; última consulta 24/03/2025).