



ENSAYOS

La vivienda no es un derecho (y por qué no debería serlo)

Juan Contera Miranda

16 de octubre de 2026 · 43 min de lectura · Última actualización: 16 de octubre de 2026

RESUMEN

La reciente consigna «derecho a techo» posee una indudable eficacia como fórmula de movilización y propaganda política, pero una notable debilidad como categoría jurídica. La Constitución proclama el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, pero no reconoce un derecho fundamental prestacional a obtener una vivienda de los poderes públicos.

Precisar esta diferencia no es una mera cuestión terminológica: permite entender qué exige realmente el art. 47 CE y desplazar el debate desde la proclamación de nuevos derechos hacia las condiciones —también urbanísticas— que hacen posible que exista vivienda allí donde se necesita y pueda producirse en condiciones razonables.

Este artículo examina ambas dimensiones del problema: qué significa jurídicamente hablar de un derecho a la vivienda y qué condiciones hacen posible que ese derecho, cualquiera que sea su configuración, pueda alcanzar una efectividad real.

ÍNDICE DEL ARTÍCULO

I. Introducción**II.** El alcance constitucional del llamado derecho a la vivienda**III.** De la proclamación a la prestación: contenido, escasez y localización**IV.** La oferta de vivienda y el papel de los poderes públicos**V.** Conclusiones

I. Introducción

«**Derecho a techo**». La consigna que ha acompañado las movilizaciones surgidas en Madrid tras el desahucio de Maricarmen Abascal resume con especial eficacia una reivindicación social y, al mismo tiempo, uno de los principales equívocos que rodean hoy el debate sobre la vivienda. El caso de esta mujer de 87 años, desalojada de la vivienda en la que había residido durante más de siete décadas, desencadenó protestas y una acampada en la Puerta del Sol, convirtiendo una situación individual en símbolo de una discusión mucho más amplia sobre alquiler, desahucios y el derecho a la Vivienda. ^[1] ^[2]

La actualidad vuelve así a plantear una pregunta aparentemente sencilla: **¿es la vivienda un derecho?** Las proclamas de «derecho a techo» no se limitan a reivindicar que toda persona debería disponer de un hogar digno, sino que reclaman garantías efectivas de acceso y permanencia, incluso mediante obligaciones para los poderes públicos y restricciones a las facultades de los propietarios.

Las propuestas formuladas tras el desahucio de Maricarmen —como la prórroga indefinida de los contratos, la congelación de las rentas o la moratoria de los desahucios— ilustran las consecuencias prácticas de esta concepción. ^[3] El debate no versa, por tanto, sobre la importancia de la vivienda para la dignidad humana, sino sobre **qué facultades puede exigir quien la necesita, frente a quién y con qué límites**.

Para responder, conviene detenerse en el propio significado de la palabra *derecho*, que permite distinguir entre la protección de un bien y el reconocimiento de facultades exigibles sobre él.

II. El alcance constitucional del llamado derecho a la vivienda

2.1. ¿Qué significa tener derecho a una vivienda?

A la hora de definir qué es un derecho, la Real Academia Española ofrece dos acepciones particularmente útiles para abordar esta cuestión. La décima define el derecho como la «*facultad de hacer o exigir todo aquello que la ley o la autoridad establece en nuestro favor, o que el dueño de una cosa nos permite en ella*»; la decimotercera, como el «*conjunto de principios y normas, expresivos de una idea de justicia y de orden, que regulan las relaciones humanas en toda sociedad y cuya observancia puede ser impuesta de manera coactiva*». ^[4]

Ambas definiciones permiten delimitar el problema. La primera sitúa en el centro la **facultad de exigir**: si se afirma que toda persona tiene derecho a una vivienda, resulta necesario precisar a quién puede reclamarla, qué prestación puede exigir y en qué condiciones. No basta con proclamar una necesidad ni con reconocer su importancia social; es preciso determinar si existe una obligación correlativa jurídicamente exigible. Y esta cuestión adquiere una dimensión adicional

cuando la satisfacción de esa pretensión afecta a bienes de titularidad privada, pues el reconocimiento de una necesidad no atribuye, por sí solo, una facultad para disponer de lo ajeno.

La segunda acepción recuerda que el Derecho no consiste únicamente en reconocer facultades individuales, sino también en establecer un orden de convivencia conforme a determinados principios de justicia, cuya observancia puede imponerse coactivamente. Desde esta perspectiva, la vivienda plantea una cuestión que trasciende la protección de quien necesita un hogar: obliga a determinar cómo deben articularse los intereses individuales, la propiedad privada, las necesidades colectivas y las potestades de intervención de los poderes públicos.

La distinción es esencial. Que la vivienda sea un bien indispensable para una vida digna y que el ordenamiento deba promover el acceso a ella no resuelve, por sí mismo, quién debe proporcionarla, con qué recursos ni a costa de quién. Tampoco determina qué instrumentos jurídicos resultan legítimos para alcanzar ese objetivo.

Por ello, antes de discutir cómo garantizar el acceso a la vivienda, conviene precisar qué reconoce realmente la Constitución y qué obligaciones impone a los poderes públicos. Solo entonces será posible examinar si las políticas adoptadas contribuyen a hacer efectivo ese mandato o si, por el contrario, dificultan las condiciones necesarias para que exista una oferta suficiente de vivienda.

2.2. La vivienda no es un derecho; es un principio rector

La Constitución española (CE) utiliza, ciertamente, el lenguaje del derecho. El art. 47 CE comienza proclamando que «*todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada*» y ordena inmediatamente a los poderes públicos promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacerlo efectivo, regulando además la utilización del suelo de acuerdo con el interés general. ^[5] Leído de forma aislada, el primer inciso podría sugerir que la Constitución reconoce a cada ciudadano una pretensión directamente ejercitable para obtener una vivienda. El sistema constitucional, sin embargo, exige una lectura más precisa.

En este sentido, es muy importante entender que la Constitución no protege todos los derechos de la misma manera. Su título I, dedicado a los derechos y deberes fundamentales, establece distintos niveles de protección según la naturaleza y la configuración de cada categoría.

En primer lugar, el capítulo II reconoce los derechos y libertades de los ciudadanos y distingue dos grupos. La sección primera recoge los derechos fundamentales y las libertades públicas, que disfrutan de las garantías más intensas: además de vincular a todos los poderes públicos, cuentan con procedimientos judiciales específicos para su protección y, en los términos previstos por la Constitución, pueden llegar a ser objeto de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. La sección segunda, por su parte, comprende otros derechos y deberes constitucionales que también vinculan a los poderes públicos, pero no disponen de todas esas garantías reforzadas.

En segundo lugar, el capítulo III recoge los principios rectores de la política social y económica. Aquí la Constitución no establece por sí misma derechos prestacionales inmediatamente exigibles, sino mandatos que orientan la actuación de los poderes públicos y les encomiendan promover determinadas condiciones sociales y económicas. Su eficacia depende, en buena medida, de las leyes que desarrollen esos mandatos. Por eso, el artículo 53.3 CE dispone que estos principios informarán la legislación, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, pero solo podrán alegarse ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con las leyes que los desarrollen. ^[5]

Esta distinción resulta decisiva para comprender el artículo 47 CE. **El derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada no se encuentra entre los derechos fundamentales y las libertades públicas, sino entre los principios rectores de la política social y económica. La Constitución reconoce así la importancia de la vivienda y obliga a los poderes públicos a actuar para favorecer su acceso, pero no reconoce un derecho fundamental que permita exigir judicialmente la entrega de una vivienda.** La Constitución impone un objetivo y encomienda a los poderes públicos hacerlo efectivo, pero deja a la legislación la concreción de buena parte de las medidas necesarias para alcanzarlo.

La **Sentencia n.º 32/2019 del Tribunal Constitucional** lo expresó con claridad al señalar que el art. 47 CE «*no reconoce un derecho fundamental*», sino un mandato o directriz constitucional que debe orientar la actuación pública. ^[6] Esto no significa que la vivienda resulte jurídicamente irrelevante, sino que su reconocimiento constitucional no le atribuye el mismo régimen de garantías que a los derechos fundamentales y las libertades públicas, como la libertad de expresión, el derecho a la tutela judicial efectiva o el derecho a la educación en los términos de su configuración constitucional. Tampoco confiere, por sí solo, a cada ciudadano una acción para exigir de los poderes públicos la adjudicación de una vivienda. Su efectividad requiere que el legislador concrete las obligaciones, prestaciones y mecanismos de protección correspondientes, sin perjuicio de las garantías que puedan derivarse de la legislación aplicable y de otros derechos constitucionales.

Conviene tener presente, por ello, que entre el «derecho a techo» de la pancarta y el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada reconocido en el artículo 47 CE existe una distancia jurídica de relevancia tal que no puede dejarse de lado al hablar del problema de la vivienda.

2.3. De principio rector a derecho subjetivo

La conclusión anterior no permite afirmar, sin embargo, que en España no existan derechos subjetivos relacionados con la vivienda. Una cosa es la posición que ocupa el artículo 47 CE dentro del sistema constitucional y otra el contenido que el legislador puede reconocer al desarrollar sus previsiones. Que la Constitución no configure un derecho fundamental a obtener una vivienda no impide que las leyes establezcan facultades concretas en favor de quienes necesitan acceder a ella, ni que determinadas prestaciones puedan reclamarse cuando concurren los requisitos legalmente establecidos.

La **Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda**, constituye un ejemplo de esta distinción. Su artículo 8 reconoce a los ciudadanos el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada «en los términos dispuestos por esta ley», ya sea en propiedad, en arrendamiento, mediante cesión de uso o a través de cualquier otro régimen legal de tenencia. El mismo precepto contempla otras posiciones jurídicas relacionadas con la vivienda, mientras que la propia ley y las normas autonómicas desarrollan distintas medidas, programas y mecanismos de protección.

^[7] La cuestión es determinar qué alcance tiene ese reconocimiento y qué facultades concretas atribuye a sus destinatarios, pues la proclamación legal del derecho no equivale, por sí sola, a garantizar a toda persona que carezca de vivienda la adjudicación de una por parte de la Administración.

La **Sentencia n.º 17/2026 del Tribunal Constitucional** ha abordado expresamente esta cuestión al examinar la constitucionalidad del artículo 8.a) de la Ley 12/2023. La mayoría del Tribunal considera que, aunque el precepto no define por sí mismo el contenido específico del derecho, su interpretación sistemática con el resto de la ley y con la normativa autonómica permite entender que el derecho constitucional a la vivienda ha sido configurado legalmente como un derecho subjetivo, con las correspondientes obligaciones de promoción y protección a cargo de los poderes públicos. ^[8] No obstante, los votos particulares discrepan de este razonamiento y cuestionan tanto su encaje competencial como la configuración de un derecho subjetivo en sentido técnico sin delimitar suficientemente su contenido. La discrepancia no es irrelevante: plantea hasta qué punto la proclamación legal de un derecho basta para dotarlo de un contenido jurídicamente exigible cuando la propia norma no determina de manera completa la prestación que le corresponde.

Para comprender el alcance de esta discusión, conviene recordar que un derecho subjetivo atribuye a su titular una posición jurídica que puede hacer valer frente a otro sujeto en los términos establecidos por el ordenamiento. En materia de vivienda, esto exige distinguir entre facultades de naturaleza muy diferente. El derecho a obtener información sobre los programas públicos, el acceso a una ayuda económica cuando se cumplen determinados requisitos y la posibilidad de exigir la adjudicación de una vivienda no son manifestaciones equivalentes de una misma pretensión. Cada una presupone un contenido, unos beneficiarios y unas obligaciones distintas. Por ello, reconocer jurídicamente el derecho a la vivienda no permite deducir, sin atender a su regulación, que cualquier persona que carezca de ella pueda reclamar una solución habitacional concreta.

Precisamente por ello, una vez delimitados los derechos que reconoce el ordenamiento, resulta necesario examinar cómo cumplen los poderes públicos el mandato constitucional y qué instrumentos emplean para favorecer el acceso a la vivienda. La cuestión no consiste únicamente en identificar las prestaciones que pueden reclamarse, sino también en determinar qué actuaciones permiten hacer efectivo el objetivo constitucional y cuál es el margen de decisión de las Administraciones para alcanzarlo.

2.4. Del mandato constitucional a las políticas de vivienda

Si el artículo 47 CE obliga a los poderes públicos a promover las condiciones necesarias para hacer efectivo el disfrute de una vivienda digna y adecuada, pero no establece por sí mismo una prestación universal e inmediatamente exigible, resulta necesario examinar qué actuaciones pueden desarrollar para cumplir ese mandato. La Constitución no se limita a reconocer la relevancia social de la vivienda: encomienda a los poderes públicos una tarea que debe traducirse en decisiones legislativas, administrativas y presupuestarias. La cuestión reside, por tanto, en determinar mediante qué instrumentos puede llevarse a cabo esa tarea.

Las actuaciones públicas en materia de vivienda pueden adoptar formas muy diversas. Entre ellas se encuentran la construcción y conservación de vivienda pública, la promoción de vivienda protegida, las ayudas al alquiler, las subvenciones dirigidas a determinados colectivos, los incentivos fiscales, la rehabilitación de edificios, la movilización de inmuebles vacíos y la colaboración con promotores privados. A estas medidas se añaden las decisiones relativas a la ordenación urbanística, la disponibilidad de suelo, las condiciones de transformación de los terrenos y los procedimientos necesarios para autorizar y ejecutar nuevas promociones. Todas ellas pueden incidir en el acceso a la vivienda, aunque lo hagan por vías diferentes y con efectos que no son necesariamente equivalentes.

La Constitución no impone una combinación cerrada de estas medidas ni determina que la satisfacción de sus objetivos deba alcanzarse exclusivamente por una de ellas. Corresponde al legislador y a las Administraciones competentes concretar las políticas adecuadas dentro de su marco competencial. Este margen de configuración permite adaptar las actuaciones a las circunstancias económicas, territoriales y sociales, así como a las necesidades de los distintos grupos de población. No significa, sin embargo, que cualquier decisión resulte igualmente adecuada por el mero hecho de perseguir una finalidad socialmente legítima.

En efecto, la valoración de las políticas de vivienda exige atender no solo a sus objetivos declarados, sino también a sus efectos prácticos. Las ayudas económicas pueden facilitar el acceso inmediato a una vivienda a quienes no disponen de recursos suficientes, mientras que la promoción, la rehabilitación y la disponibilidad de suelo pueden contribuir a ampliar la oferta residencial a más largo plazo. Otras medidas pueden perseguir la estabilidad de los arrendatarios, la protección de personas vulnerables o la prevención de situaciones de exclusión residencial. La eficacia de cada instrumento dependerá de su diseño, de las circunstancias en las que se aplique y de su relación con el resto de las políticas públicas.

Esta diversidad de objetivos explica que el derecho a una vivienda digna y adecuada no pueda reducirse a la entrega material de un inmueble. En el ámbito internacional, Naciones Unidas vincula la adecuación de la vivienda con elementos como la seguridad de la tenencia, la asequibilidad, la habitabilidad, la accesibilidad y la localización. También identifica obligaciones públicas relativas a la prevención de los desalojos forzados, la lucha contra la discriminación y la

asistencia a quienes se encuentran en situaciones de especial vulnerabilidad.^[9] El contenido de la protección es, por tanto, más amplio que la adjudicación de una vivienda, pero no implica que el Estado deba proporcionar automáticamente una casa a toda persona que carezca de ella.

En definitiva, el artículo 47 CE encomienda a los poderes públicos la promoción del acceso a una vivienda digna y adecuada, sin predeterminar los instrumentos mediante los cuales debe alcanzarse ese objetivo. Su efectividad depende, por tanto, de la legislación y de las políticas públicas que desarrollen el mandato constitucional, cuya adecuación debe valorarse atendiendo tanto a sus objetivos como a sus resultados.

La distinción anterior conduce a una cuestión de mayor alcance: si la vivienda constituye una necesidad esencial para desarrollar una vida digna, ¿sería preferible reconocer un derecho fundamental prestacional que permitiera una tutela judicial más intensa? Y, en tal caso, ¿qué contenido tendría ese derecho, qué obligaciones impondría a los poderes públicos y hasta qué punto su reconocimiento permitiría garantizar efectivamente el acceso a una vivienda? La respuesta exige examinar no solo las consecuencias jurídicas de esa eventual configuración, sino también las dificultades materiales que plantearía su satisfacción.

III. De la proclamación a la prestación: contenido, escasez y localización

La importancia de la vivienda como condición material para una vida digna y para el ejercicio efectivo de otros derechos constituye el punto de partida de quienes defienden su reconocimiento como derecho fundamental prestacional. Desde esta perspectiva, López Ramón ha cuestionado la suficiencia de su actual configuración como principio rector y ha defendido su construcción como un derecho subjetivo susceptible de tutela judicial.^[10] En una línea convergente, David Almagro Castro ha criticado el marco constitucional vigente y ha propuesto reforzar las garantías jurídicas en materia de vivienda, atendiendo a su conexión con la dignidad humana, el mínimo existencial y el libre desarrollo de la personalidad.^[11]

El debate no consiste, por tanto, en determinar si la vivienda es importante o si los poderes públicos deben intervenir para facilitar su acceso. La cuestión es si esa finalidad debe —y puede— articularse mediante el reconocimiento de un derecho fundamental prestacional y qué obligaciones concretas se derivarían de él.

Para responder a esta pregunta, es necesario distinguir entre el rango jurídico de un derecho y las condiciones materiales necesarias para hacerlo efectivo. El reconocimiento constitucional puede reforzar las garantías de sus titulares y vincular de forma más intensa a los poderes públicos, pero no determina por sí solo el contenido concreto de la prestación ni garantiza su satisfacción material. En materia de vivienda, esta distinción adquiere especial relevancia por las carac-

terísticas del bien cuya provisión se pretende garantizar: un recurso costoso, rival, excluible y territorialmente localizado.

Podría objetarse que el reconocimiento de un derecho fundamental prestacional no exige necesariamente garantizar a cada ciudadano la entrega inmediata e incondicionada de una vivienda. En efecto, su configuración podría limitarse a reforzar las obligaciones de los poderes públicos, establecer garantías mínimas o permitir un mayor control jurisdiccional de su actuación. Sin embargo, esta posibilidad obliga a distinguir entre la intensidad de la protección jurídica y el alcance material de la prestación garantizada. Cuanto más indeterminado sea su contenido, más difícil resultará identificar qué puede exigir concretamente su titular; y cuanto más precisa y exigente sea la prestación reconocida, mayor será la necesidad de disponer de los recursos y medios necesarios para satisfacerla.

De ahí que resulte necesario examinar, por separado, tres cuestiones: cómo delimitar el contenido de la prestación, qué dificultades plantea su provisión y asignación y hasta qué punto la localización condiciona la posibilidad de garantizar el acceso efectivo a una vivienda adecuada.

3.1. Del rango jurídico a la efectividad material

Imaginemos que mañana se reforma la Constitución y se reconoce a toda persona un derecho fundamental directamente exigible a una vivienda digna y adecuada. El reconocimiento reforzaría su posición jurídica y las garantías de protección, pero no modificaría por sí mismo la disponibilidad material de viviendas. Para convertir esta nueva proclamación constitucional en una prestación efectiva, habría que determinar qué puede reclamar cada titular, quién está obligado a proporcionársela y en qué condiciones se considera satisfecha la obligación pública.

La dificultad específica de la vivienda reside en la naturaleza de la prestación que habría que garantizar. En primer lugar, su satisfacción requeriría una ingente cantidad de recursos económicos para construir, adquirir, rehabilitar o mantener viviendas, financiar ayudas al alquiler o facilitar el acceso al mercado privado. Todas estas medidas tienen un coste que debe sufragarse con recursos necesariamente limitados. En segundo lugar, la vivienda es un bien de uso individual, rival y excluible, de modo que la ocupación de un inmueble por un hogar impide que otro lo utilice simultáneamente. En tercer lugar, no se trata de un bien homogéneo que pueda sustituirse indistintamente por cualquier otra unidad, porque su tamaño, sus condiciones y su localización determinan su adecuación a las necesidades de cada persona.

Estas características obligan a precisar qué prestación comprendería el derecho, cómo se financiaría y qué criterios permitirían asignarla. El problema no reside, por tanto, en la posibilidad abstracta de reconocer una prestación pública de vivienda, sino en la determinación de su contenido y de las condiciones necesarias para garantizarla.

3.2. La delimitación del derecho: ¿qué vivienda integra la prestación?

Si se reconociera un derecho fundamental directamente exigible a una vivienda digna y adecuada, el primer problema consistiría en determinar qué podría reclamar cada titular. **¿Debe proporcionarse una vivienda en propiedad, en alquiler o mediante cesión de uso? ¿Qué superficie resulta adecuada para una persona sola, una pareja o una familia con tres hijos? ¿Qué nivel de renta puede exigirse? ¿Durante cuánto tiempo se mantiene la prestación? ¿Puede rechazarse la vivienda ofrecida porque se encuentra lejos del empleo, de los hijos o de una red familiar de cuidados?**

Concretar todas estas cuestiones sería el primer paso para delimitar el contenido del derecho, el coste de su garantía y las obligaciones exigibles a los poderes públicos.

Esto mismo plantea Juan Carlos Gavara de Cara al abordar esta cuestión desde la dogmática constitucional, al señalar la necesidad de configurar los derechos de prestación de modo que pueda identificarse su contenido y determinarse las obligaciones jurídicas que generan.^[12] En materia de vivienda, esta exigencia adquiere especial relevancia porque la prestación no es completamente fungible. Dos inmuebles de idéntico valor económico pueden satisfacer necesidades muy distintas según su superficie, estado de conservación, régimen de tenencia y localización. La garantía del derecho no puede definirse exclusivamente por el valor del bien ni por una referencia abstracta a la dignidad; es necesario determinar qué condiciones debe reunir la vivienda para responder a las necesidades protegidas.

3.2.1. Necesidades cambiantes y estabilidad residencial

A ello se añade que las necesidades de vivienda no permanecen constantes en el tiempo, lo cual puede generar dificultades en la asignación de las viviendas. Una vivienda suficiente para una persona que vive sola puede resultar inadecuada cuando forma una familia, al igual que un inmueble adaptado a las necesidades de una familia numerosa puede resultar excesivo en superficie cuando los hijos se emancipan. También pueden cambiar los ingresos, el lugar de trabajo, la situación de salud o las necesidades de accesibilidad.

Si la vivienda constituye una prestación pública exigible, ¿debe la Administración proporcionar una nueva cada vez que cambien las circunstancias del beneficiario? ¿Cuándo procede revisar la prestación y quién asume el coste de las sucesivas adaptaciones?

El problema afecta también al régimen de titularidad. Si la Administración proporciona una vivienda en propiedad, habrá que determinar si el beneficiario puede venderla, alquilarla o transmitirla libremente, incluso cuando haya desaparecido la necesidad que justificó su adjudicación. Si se limita la facultad de disposición para preservar la finalidad social del inmueble, será necesario delimitar esas restricciones y su duración.

Si se opta por el alquiler público, habrá que establecer las condiciones de permanencia, la revisión de los requisitos de acceso y las circunstancias que justifican la extinción de la prestación. Permitir que el beneficiario conserve indefinidamente el inmueble puede reducir la disponibilidad para otros hogares; exigir su devolución cuando cambien sus circunstancias puede afectar a la estabilidad residencial que la propia garantía pretende proteger.

Ninguna de estas dificultades carece necesariamente de solución. Los sistemas de vivienda protegida y los programas de alquiler social pueden establecer requisitos de acceso, límites a la transmisión, revisiones de ingresos y mecanismos de reasignación. Pero precisamente por ello, reconocer el derecho no resuelve por sí solo el problema: obliga a diseñar un régimen jurídico que concilie la protección del beneficiario, la estabilidad residencial y la disponibilidad de recursos para quienes todavía necesitan una vivienda. Y esto constituye una limitación estructural extremadamente difícil de superar.

3.2.2. La vivienda tiene coordenadas

La delimitación de la prestación no puede desligarse de su dimensión territorial. La localización determina en buena medida si una vivienda satisface realmente las necesidades de quien la recibe. Dos inmuebles de ochenta metros cuadrados, con idéntica calidad constructiva y estado de conservación, pueden tener una utilidad radicalmente distinta si uno se encuentra cerca del empleo, el transporte y los servicios esenciales, mientras que el otro está a dos horas del lugar de trabajo y carece de conexiones adecuadas.

La vivienda no proporciona únicamente un espacio físico en el que residir. También sitúa a una persona dentro de una red de oportunidades laborales, educativas, sanitarias y familiares. Esta dimensión aparece expresamente en los estándares internacionales sobre vivienda adecuada, que incluyen la ubicación entre los factores relevantes y destacan la necesidad de que el alojamiento permita acceder al empleo, la asistencia sanitaria, los centros educativos y otros servicios.^[9] Por tanto, la utilidad residencial no depende exclusivamente de las características del inmueble, sino también de su relación con el entorno.

Los datos disponibles permiten apreciar la importancia de esta cuestión. Según el Censo de Población y Viviendas de 2021 del Instituto Nacional de Estadística, España contaba con 3.837.328 viviendas clasificadas como vacías conforme al consumo eléctrico. Su distribución territorial, sin embargo, era muy desigual: los municipios de menos de 10.000 habitantes, en los que residía el 20,3 % de la población, concentraban el 45 % de las viviendas vacías; las ciudades de más de 250.000 habitantes, con el 23,8 % de la población, reunían solo el 10,5 %.^[13]

Estas cifras no significan que todas las viviendas censadas como vacías estén disponibles para su ocupación inmediata, ni que la localización explique por sí sola todos los problemas del mercado residencial. Pero sí ilustran una cuestión esencial: el número total de viviendas de un país no permite determinar, por sí solo, si existe una oferta suficiente allí donde las personas necesi-

tan vivir. Puede haber viviendas vacías en territorios con escasa demanda y, simultáneamente, una fuerte presión sobre el alojamiento en las áreas donde se concentran el empleo, las universidades, los servicios y la formación de nuevos hogares.

Una vivienda situada en un municipio con pocas oportunidades laborales no sustituye automáticamente a otra en un área metropolitana donde se encuentra el empleo de su posible ocupante. Tampoco basta con que el inmueble exista físicamente: puede encontrarse deteriorado, no estar en condiciones de habitabilidad, requerir una inversión inasumible o no resultar accesible para quien lo necesita. La oferta relevante no es la cifra agregada de viviendas, sino la que efectivamente puede utilizarse, en condiciones adecuadas y en una localización compatible con las necesidades de los hogares.

La hipérbole ayuda a ver el límite con claridad: por más que se proclamase el derecho de todos los ciudadanos a residir en el barrio de Salamanca, esa declaración no crearía nuevas viviendas ni ampliaría el espacio disponible. Cuando muchas personas quieren residir en una misma zona y la oferta no responde a esa demanda, la localización se convierte en una dimensión decisiva del acceso a la vivienda.

Por ello, las políticas de vivienda no pueden evaluarse únicamente atendiendo al número de inmuebles construidos o al volumen de ayudas concedidas. También importa dónde se sitúa la oferta, cuánto cuesta acceder a ella y qué relación guarda con el empleo, el transporte y los servicios. La vivienda conecta así con la ordenación territorial, las infraestructuras y el desarrollo económico. La geografía no es una circunstancia accidental del problema residencial: forma parte de aquello que determina que una vivienda resulte adecuada para una persona e inadecuada para otra.

3.3. La provisión del derecho: recursos, sistemas públicos y criterios de asignación

Una vez delimitado el contenido de la prestación, surge una segunda cuestión: cómo garantizar materialmente el acceso a las viviendas necesarias y cómo distribuir las cuando los recursos disponibles resultan insuficientes. Para examinar este problema conviene analizar primero si los sistemas públicos articulados en otros ámbitos ofrecen un modelo trasladable a la vivienda y, después, qué dificultades plantea la asignación de los inmuebles disponibles.

3.3.1. ¿Puede reproducirse el modelo de la educación y la sanidad?

Podría sostenerse que, si los poderes públicos han sido capaces de articular sistemas públicos de educación y sanidad, también debería ser posible hacer lo propio en materia de vivienda. Sin embargo, la comparación debe tener en cuenta las diferencias entre las prestaciones que integran cada sistema. Tanto la educación, reconocida como derecho fundamental en el artículo 27 CE, como la protección de la salud, configurada en el artículo 43 CE como principio rector —al igual

que la vivienda en el artículo 47 CE—, cuentan con sistemas de servicios e infraestructuras compartidas que permiten atender sucesivamente a una pluralidad de usuarios.

La vivienda, sin embargo, presenta una dificultad específica: garantizar su acceso exige poner a disposición de cada hogar una unidad residencial concreta y con vocación de permanencia, cuyo uso exclusivo impide que otro hogar pueda ocuparla simultáneamente. Por ello, no basta con articular una red de servicios, sino que es necesario disponer de un parque de viviendas suficiente, obtener o construir los inmuebles, financiar su mantenimiento y determinar quién puede acceder a ellos, en qué condiciones y durante cuánto tiempo. La diferencia no radica en que la educación y la sanidad carezcan de costes o limitaciones de capacidad, sino en que la garantía residencial exige asegurar la disponibilidad y asignación de un bien individualizado, escaso y territorialmente localizado.

Esta diferencia permite distinguir la categoría constitucional del derecho de la naturaleza de la prestación necesaria para hacerlo efectivo. La importancia social de una necesidad no determina por sí sola su encuadramiento constitucional, del mismo modo que la proclamación de un derecho no resuelve las dificultades presupuestarias y materiales de su garantía. En materia de vivienda, universalizar el acceso plantea exigencias específicas de producción, financiación y asignación, en un contexto de recursos limitados, necesidades cambiantes, escasez de oferta en determinadas zonas e intereses económicos contrapuestos. Esto no significa que la vivienda no pueda ser objeto de provisión pública, sino que **cuanto más se aproxime su garantía a una obligación universal de proporcionar una vivienda individual, mayor será la necesidad de determinar con precisión qué prestación comprende, cómo se financia y qué mecanismos permiten asignarla, mantenerla y adaptarla a las necesidades cambiantes de sus destinatarios.**

3.3.2. Veinte familias y diez viviendas

Las dificultades antes expuestas se aprecian con mayor claridad mediante un supuesto sencillo. Imaginemos veinte familias que cumplen los requisitos generales para acceder a una vivienda pública. Todas se encuentran dentro del ámbito de protección establecido por la ley, pero la Administración solo dispone de diez viviendas. Las veinte familias pueden tener derecho a que sus solicitudes sean examinadas conforme a las mismas reglas, pero no todas pueden recibir simultáneamente uno de los diez inmuebles disponibles.

Es necesario, por tanto, establecer criterios de asignación. Puede darse prioridad a las rentas más bajas, a la discapacidad, a la presencia de menores, a las situaciones de emergencia, a las víctimas de violencia o a quienes se enfrentan a la pérdida inminente de su alojamiento. También pueden utilizarse listas de espera, baremos que combinen varios factores o sorteos entre solicitantes con necesidades equivalentes. Cada sistema expresa una determinada concepción de la justicia distributiva y produce consecuencias distintas.

La escasez no elimina los derechos ni justifica cualquier criterio de reparto. Los solicitantes pueden tener derecho a criterios objetivos, a decisiones motivadas y a no sufrir discriminaciones, aunque no todos obtengan una vivienda en ese momento. La dificultad aparece cuando se pretende que la titularidad de un derecho fundamental garantice una prestación material individual a todas las personas que la necesitan. Si las solicitudes superan los inmuebles disponibles de forma estructural, será preciso establecer prioridades, incrementar la oferta o combinar ambas medidas. Aun cuando el reconocimiento de un derecho fundamental pudiera reforzar las garantías aplicables a estas decisiones, no eliminaría la necesidad de adoptarlas ni resolvería, por sí mismo, la insuficiencia de viviendas disponibles.

La literatura sobre asignación de vivienda pública muestra que tampoco existe una solución distributiva neutral. Arnosti y Shi analizan los sistemas de loterías y listas de espera y señalan las dificultades que presentan para conciliar la atención a quienes tienen peores alternativas con las preferencias de los hogares y la adecuación de cada vivienda.^[14] Por su parte, Waldinger estudia cómo los criterios de prioridad y el margen de elección de los solicitantes afectan tanto a la eficiencia de la asignación como a sus resultados distributivos.^[15] Adjudicar una vivienda no consiste simplemente en entregar una unidad disponible a la siguiente persona de una lista: implica decidir qué necesidades deben priorizarse y qué grado de elección puede reconocerse a cada hogar.

La cuestión presupuestaria reaparece aquí en toda su dimensión. Aumentar el número de viviendas públicas exige financiar su construcción o adquisición, asumir los costes de conservación y gestión y, en su caso, sufragar las ayudas necesarias para que los beneficiarios accedan a viviendas privadas. Esos recursos compiten con otras necesidades colectivas y no producen resultados inmediatos: la construcción y la rehabilitación requieren tiempo, suelo, inversión y capacidad administrativa. Por eso, el reconocimiento de una prestación no puede analizarse al margen de las condiciones necesarias para hacerla efectiva.

Las dificultades expuestas ponen de manifiesto que la garantía de acceso a la vivienda exige no solo delimitar el contenido de la prestación y establecer criterios para asignar los recursos disponibles, sino también disponer de inmuebles suficientes para satisfacer las necesidades existentes. Esta última cuestión desplaza el análisis hacia las condiciones que permiten ampliar la oferta residencial y, particularmente, hacia el papel que desempeña el urbanismo en su producción.

IV. La oferta de vivienda y el papel de los poderes públicos

En España, la producción residencial no depende exclusivamente de la disponibilidad de terrenos, de la existencia de demanda o de la iniciativa de propietarios y promotores. Está condicionada por un sistema de ordenación y gestión urbanística que determina dónde puede cons-

truirse, qué usos están permitidos, con qué intensidad puede aprovecharse el suelo y qué procedimientos deben completarse antes de edificar.

Esta circunstancia resulta especialmente relevante porque son los propios poderes públicos, a quienes el artículo 47 CE encomienda promover las condiciones necesarias para hacer efectivo el acceso a la vivienda, quienes intervienen decisivamente en la configuración jurídica de su oferta. Por ello, **el análisis de la responsabilidad pública en materia de vivienda no debería limitarse a las medidas destinadas a facilitar su acceso, sino extenderse también a las restricciones que condicionan su producción.**

4.1. El urbanismo como condición de la oferta residencial

El artículo 47 CE vincula expresamente el acceso a una vivienda digna y adecuada con la regulación de la utilización del suelo de acuerdo con el interés general. La Ley 12/2023 recoge igualmente esta conexión en su artículo 15, examinado por la STC 41/2026.^[7]^[16] Esta relación no es casual, pues la disponibilidad efectiva de vivienda depende, en buena medida, de las posibilidades jurídicas y económicas de transformar el suelo y destinarlo a usos residenciales.

Sin embargo, **la existencia física de suelo no equivale a su disponibilidad para construir viviendas.** Un terreno puede reunir condiciones adecuadas para albergar un desarrollo residencial y, pese a ello, encontrarse excluido de ese uso por el planeamiento. Del mismo modo, puede estar destinado a vivienda sin que resulte posible edificar hasta que se completen los correspondientes procesos de ordenación, gestión y urbanización.^[17]

El planeamiento urbanístico desempeña así una función determinante. Conforme a la legislación aplicable, las Administraciones competentes, y particularmente los ayuntamientos, establecen los usos permitidos, las densidades, los aprovechamientos y las condiciones de transformación de los terrenos. Sus decisiones no se limitan a ordenar el crecimiento de las ciudades, sino que **determinan también las posibilidades de incorporar suelo al mercado residencial y condicionan la cantidad de viviendas que pueden producirse.**

El problema adquiere especial importancia por la rigidez de un sistema en el que estas determinaciones pueden mantenerse durante largos periodos y cuya modificación requiere procedimientos complejos. La evolución de la población, las necesidades de los hogares y la demanda residencial no siempre encuentran una respuesta equivalente en los instrumentos de ordenación. En consecuencia, pueden coexistir una necesidad creciente de vivienda y terrenos cuyo aprovechamiento residencial permanece limitado o bloqueado.

Como ha señalado Vaquer Caballería, las políticas de vivienda y la planificación urbanística no siempre han evolucionado de manera suficientemente coordinada.^[18] Por su parte, Aguirre i Font ha puesto de relieve la coexistencia de dificultades de acceso a la vivienda con importantes bolsas de suelo urbano o urbanizable que permanecen vacantes o sin transformar.^[19] Esta situación

evidencia que el problema no consiste únicamente en disponer de terrenos destinados a vivienda, sino en conseguir que puedan incorporarse efectivamente a la oferta residencial.

A ello se añade la complejidad de los procesos de transformación urbanística. La aprobación del planeamiento no supone necesariamente que los terrenos puedan edificarse. Las actuaciones pueden requerir sucesivos instrumentos de ordenación, gestión y urbanización, con la intervención de diferentes Administraciones y operadores privados. Este entramado introduce costes, condiciona la iniciativa de los propietarios y promotores y puede dificultar la ejecución de desarrollos que, de otro modo, resultarían viables.

El estudio sobre la transformación urbanística del suelo para vivienda publicado por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) en 2026 identifica precisamente problemas de rigidez del planeamiento, complejidad normativa, fragmentación administrativa y dificultades para adaptar los usos del suelo a las necesidades existentes. Entre sus recomendaciones figuran la flexibilización del planeamiento y la simplificación de los instrumentos de gestión urbanística. ^[20]

La cuestión no es menor. La clasificación y calificación del suelo, las limitaciones de edificabilidad, las condiciones impuestas a su transformación y las dificultades para modificar la ordenación pueden restringir la oferta residencial incluso en zonas donde existe demanda suficiente para justificar nuevas promociones.

Por ello, parece necesario revisar un modelo que atribuye a la intervención administrativa un protagonismo tan intenso en la determinación de los usos y posibilidades de aprovechamiento del suelo. **Una mayor flexibilidad urbanística, la ampliación de los usos residenciales admisibles y la simplificación de los mecanismos de transformación permitirían aprovechar mejor el suelo disponible y facilitar la adaptación de las ciudades a las necesidades reales de vivienda.**

Ello comprende tanto la transformación de nuevos terrenos como un aprovechamiento más eficiente de la ciudad existente, mediante la adaptación de usos, la sustitución de edificaciones y el incremento de densidades allí donde resulte viable. La preferencia por la regeneración urbana no debería convertirse, por sí misma, en una limitación injustificada de nuevos desarrollos residenciales.

En definitiva, el urbanismo no puede analizarse únicamente como un instrumento de ordenación del territorio, sino también como uno de los principales condicionantes jurídicos de la oferta de vivienda. Y precisamente por ello, sus restricciones y procedimientos deberían examinarse atendiendo también a sus consecuencias sobre la disponibilidad residencial.

4.2. El tiempo también es oferta

La intervención urbanística no solo determina dónde puede construirse, sino también cuánto tiempo debe transcurrir hasta que una vivienda pueda llegar a existir.

Los procedimientos de planeamiento, gestión y urbanización pueden prolongarse durante años, a los que deben añadirse los plazos necesarios para obtener las autorizaciones correspondientes y ejecutar las obras. La CNMC recoge estimaciones sectoriales de procesos que pueden extenderse entre diez y quince años, e incluso superar ese periodo en determinados desarrollos. ^[20]

Esta duración tiene consecuencias que trascienden el funcionamiento interno de las Administraciones Públicas. **Cuando la demanda residencial existe, pero la oferta tarda años en responder, las necesidades deben seguir satisfaciéndose con las viviendas disponibles**, prolongando las tensiones sobre los precios y dificultando el acceso de nuevos hogares.

A ello se añade el coste económico de la demora. La transformación urbanística requiere inversiones que habitualmente preceden durante años a la obtención de ingresos. Cuanto más se prolonga el procedimiento, mayor es la inmovilización de recursos y la exposición a cambios en las condiciones de financiación, los costes de construcción y el mercado.

La incertidumbre sobre la duración y el resultado de los procedimientos agrava estas dificultades. Los propietarios y promotores necesitan anticipar, con un grado razonable de seguridad, las condiciones y plazos en los que podrán materializar sus actuaciones. Cuando estas variables dependen de procesos excesivamente complejos o poco previsibles, aumenta el riesgo económico y disminuye el incentivo para promover nuevas viviendas. Así, las barreras administrativas no solo retrasan las promociones, sino que **pueden comprometer su viabilidad e impedir que lleguen a ejecutarse**.

El Banco de España ha identificado la gestión urbanística y las políticas de suelo como factores centrales de la rigidez de la oferta residencial española. En su *Informe Anual 2025* destaca la necesidad de mejorar la coordinación administrativa, reducir duplicidades y simplificar los procedimientos que dificultan la transformación del suelo y la construcción de viviendas. ^[21] La OCDE también ha señalado las restricciones regulatorias entre los factores que condicionan la capacidad de respuesta de la oferta residencial. ^[22]

En este contexto, **el tiempo también es oferta porque una vivienda que tarda años en construirse no puede satisfacer las necesidades existentes durante ese periodo**. Y cuando la demora desincentiva la inversión o impide que un proyecto resulte viable, sus consecuencias se traducen directamente en viviendas que dejan de producirse.

4.3. De la regulación del parque existente a la producción de nuevas viviendas

Las dificultades anteriores permiten distinguir dos enfoques de la política de vivienda que con frecuencia aparecen confundidos en el debate público: **intervenir sobre las viviendas existentes y crear las condiciones necesarias para producir otras nuevas**.

Una parte importante de las medidas habitualmente propuestas se concentra en regular las relaciones arrendaticias, limitar precios, conceder ayudas económicas o imponer obligaciones a los

propietarios. Estas actuaciones pueden modificar las condiciones de acceso, utilización o distribución del parque residencial, pero no incrementan por sí mismas el número de viviendas existentes.

Esta distinción resulta especialmente importante cuando la dificultad principal reside en la insuficiencia de oferta. La intervención sobre un parque limitado puede alterar las condiciones en que se distribuyen sus viviendas, pero no elimina la escasez que condiciona su disponibilidad.

La producción de nuevas viviendas requiere, en cambio, suelo, financiación, capacidad técnica e inversión. Y para que estos recursos se movilicen es necesario que existan condiciones jurídicas y económicas que permitan desarrollar las actuaciones en términos razonablemente viables.

En este proceso, la iniciativa privada desempeña un papel fundamental. Los propietarios y promotores asumen costes de adquisición, gestión, urbanización y edificación, además de los riesgos asociados a la ejecución de los proyectos. La expectativa de rentabilidad constituye el incentivo que permite movilizar el capital necesario para afrontar estas actuaciones.

La rentabilidad no representa, por sí misma, una anomalía del mercado residencial. Es uno de los factores que determinan las decisiones de inversión y, con ellas, la cantidad de viviendas que pueden llegar a construirse. Cuando el marco regulatorio introduce cargas excesivas, limita injustificadamente los aprovechamientos o somete las promociones a procedimientos prolongados e inciertos, puede reducir su viabilidad y desincentivar nuevas actuaciones.

Por tanto, **las restricciones urbanísticas no solo pueden repercutir sobre el precio de las viviendas finalmente construidas, sino también sobre el número de viviendas que llegan a producirse.** ^{[23] [24]}

La ampliación de la oferta puede, además, producir efectos más allá de quienes adquieren o arriendan directamente las nuevas viviendas. Como destacan Been, Ellen y O'Regan, la incorporación de nuevas unidades residenciales puede favorecer sucesivas cadenas de mudanzas, liberando inmuebles previamente ocupados y ampliando las oportunidades de acceso de otros hogares. ^[25] La construcción de vivienda nueva no debe valorarse, por ello, exclusivamente en función de sus destinatarios inmediatos.

Frente a ello, las intervenciones sobre el parque existente deben examinarse también por sus posibles consecuencias sobre los incentivos para alquilar, conservar, rehabilitar o construir. La regulación de los alquileres constituye un ejemplo ilustrativo. Mientras que Diamond, McQuade y Qian identificaron en San Francisco una reducción de parte de la oferta de alquiler como consecuencia de la ampliación del control de rentas, los estudios sobre Cataluña presentan resultados diferentes en función de la metodología y las variables analizadas. ^{[26] [27] [28]}

Estas diferencias aconsejan prudencia al generalizar los resultados, pero no eliminan la cuestión de fondo: **las medidas que restringen las facultades de explotación de los inmuebles pueden**

alterar las decisiones económicas de sus propietarios y, con ello, las condiciones de disponibilidad de vivienda.

También la función social de la propiedad, reconocida en el artículo 33.2 CE, debe desenvolverse dentro de los límites constitucionales correspondientes. Su reconocimiento permite al legislador delimitar las facultades dominicales, pero no convierte cualquier obligación impuesta a los propietarios en una medida automáticamente justificada. La doctrina ha examinado las tensiones que plantea la creciente atribución de responsabilidades habitacionales a los titulares privados y los límites jurídicos de estas intervenciones. ^{[29] [30]}

La cuestión, en definitiva, no consiste únicamente en determinar qué obligaciones pueden imponerse sobre las viviendas existentes, sino en valorar si el conjunto de medidas adoptadas favorece o dificulta que aumente su disponibilidad.

Desde esta perspectiva, una política de vivienda eficaz debería prestar mayor atención a las condiciones que permiten ampliar la oferta residencial: disponibilidad de suelo, flexibilidad de usos, aprovechamientos adecuados, procedimientos urbanísticos ágiles, seguridad jurídica y viabilidad económica de las promociones.

El objetivo no debe ser sustituir la iniciativa privada mediante una intervención administrativa cada vez más intensa, sino **facilitar que propietarios, promotores e inversores puedan desarrollar actuaciones capaces de responder a la demanda residencial**, eliminando los obstáculos regulatorios que carezcan de justificación suficiente.

Y es aquí donde debe recuperarse el sentido del artículo 47 CE. El mandato de promover las condiciones necesarias para el acceso a una vivienda digna y adecuada no puede examinarse exclusivamente desde la perspectiva de las prestaciones públicas o de las restricciones impuestas sobre el parque existente. También debe proyectarse sobre las condiciones jurídicas y administrativas que hacen posible la producción de nuevas viviendas.

No parece coherente reclamar una mayor efectividad del derecho a la vivienda sin cuestionar, al mismo tiempo, si el propio sistema de ordenación y gestión urbanística está dificultando injustificadamente su producción.

La responsabilidad de los poderes públicos no se agota en regular el acceso a las viviendas existentes. También comprende la creación de un marco jurídico y económico que permita incrementar su disponibilidad allí donde resultan necesarias. Antes de discutir cómo garantizar el acceso a una vivienda, resulta imprescindible que el ordenamiento permita que esa vivienda exista.

V. Conclusiones

Del análisis realizado a lo largo de este artículo pueden extraerse varias conclusiones acerca de la configuración jurídica del derecho a la vivienda, las dificultades que plantea su efectividad

material y el papel que desempeñan los poderes públicos en la determinación de las condiciones necesarias para garantizar su acceso.

En primer lugar, debe distinguirse entre el reconocimiento constitucional del derecho a la vivienda y la existencia de un derecho fundamental prestacional directamente exigible. El artículo 47 CE configura el acceso a una vivienda digna y adecuada como un principio rector de la política social y económica, cuyo desarrollo corresponde a los poderes públicos en el ejercicio de sus respectivas competencias. Ello no impide que el legislador reconozca derechos subjetivos y prestaciones concretas, pero tampoco supone que cualquier ciudadano pueda exigir, por el mero reconocimiento constitucional del derecho, que el Estado le proporcione una vivienda.

En segundo lugar, el reconocimiento de un derecho fundamental prestacional a la vivienda no garantizaría, por sí mismo, su efectividad. La configuración de una prestación universal de estas características exigiría determinar su contenido, sus beneficiarios, las obligaciones de los poderes públicos y los criterios para su satisfacción. Estas dificultades adquieren especial relevancia ante la escasez de recursos y la naturaleza de la vivienda como bien individualizado, limitado y territorialmente localizado. Una mayor protección constitucional podría reforzar las garantías de sus titulares y las obligaciones de los poderes públicos, pero no eliminaría las restricciones materiales que condicionan su cumplimiento. Por ello, la conveniencia de reconocer un derecho fundamental prestacional no puede valorarse exclusivamente en función de la intensidad de su protección jurídica, sino también atendiendo a la determinación de su contenido y a las condiciones necesarias para hacerlo efectivo.

En tercer lugar, la efectividad de las políticas de vivienda depende necesariamente de la existencia de una oferta residencial suficiente y adecuada a las necesidades de la población. La disponibilidad de inmuebles no puede valorarse exclusivamente en términos agregados, pues su localización, características y condiciones de acceso determinan su utilidad para los distintos hogares. En consecuencia, el problema residencial no se agota en establecer criterios para distribuir las viviendas existentes, sino que exige prestar atención a las condiciones que permiten ampliar su disponibilidad allí donde se concentra la demanda.

En cuarto lugar, el sistema de ordenación y gestión urbanística desempeña un papel determinante en la producción de vivienda. Los poderes públicos, a quienes la Constitución encomienda promover las condiciones necesarias para favorecer su acceso, disponen al mismo tiempo de potestades que condicionan los usos del suelo, los aprovechamientos edificatorios y los procedimientos necesarios para materializar nuevas promociones. La rigidez del planeamiento, la complejidad de la gestión urbanística y la duración e incertidumbre de los procedimientos pueden restringir la capacidad de respuesta de la oferta, incrementar los costes de las actuaciones y comprometer su viabilidad. De ahí la necesidad de examinar críticamente aquellas limitaciones administrativas que dificulten injustificadamente la incorporación de nuevas viviendas al mercado.

Finalmente, resulta necesario distinguir entre las políticas destinadas a intervenir sobre el parque residencial existente y aquellas orientadas a incrementar la oferta. La regulación de las condiciones de acceso y utilización de los inmuebles, la concesión de ayudas o la imposición de obligaciones a los propietarios pueden incidir sobre la distribución y disponibilidad de las viviendas existentes, pero no generan necesariamente nuevas unidades residenciales. Su producción requiere suelo, financiación, inversión y un marco jurídico que permita desarrollar las actuaciones en condiciones razonablemente previsibles y económicamente viables.

Estas consideraciones conducen a una reflexión final. **La efectividad del mandato constitucional de promover el acceso a una vivienda digna y adecuada no debería medirse únicamente por la intensidad de su reconocimiento jurídico o por el alcance de las obligaciones impuestas a los particulares, sino también por la capacidad de los poderes públicos para establecer las condiciones que permitan incrementar la oferta residencial.** Desde esta perspectiva, la revisión de las restricciones urbanísticas, la simplificación de los procedimientos y la seguridad jurídica de las actuaciones constituyen cuestiones centrales de cualquier política que pretenda afrontar las dificultades de acceso a la vivienda.

En definitiva, la respuesta al problema residencial no puede descansar exclusivamente en la proclamación de derechos cuya satisfacción material depende de recursos necesariamente limitados. **El reconocimiento jurídico de un derecho no sustituye las condiciones necesarias para hacerlo efectivo.** Por ello, tan importante como determinar qué facultades pueden exigirse en materia de vivienda es examinar hasta qué punto el propio ordenamiento está facilitando o dificultando su producción. Esta última cuestión, directamente vinculada al mandato del artículo 47 CE, debería ocupar un lugar mucho más relevante en el debate jurídico y político sobre la vivienda.

REFERENCIAS

- [1] AGENCIA EFE, «Miles de personas protestan por el desahucio de Maricarmen en el centro de Madrid», 26 de septiembre de 2026. <https://efe.com/espana/2026-09-26/multitudinaria-protesta-desahucio-maricarmen-madrid/>
- [2] ASSOCIATED PRESS, WILSON, Joseph y LEÓN, Alicia, «Maricarmen, the 87-year-old woman whose eviction shook Spain, has died in hospital», 7 de octubre de 2026. <https://apnews.com/article/spain-madrid-maricarmen-eviction-protests-sanchez-58901917de1314e56ef2ca7eff71cfe6>
- [3] EUROPA PRESS, «'Decreto Maricarmen': qué es y qué piden en la acampada de la Puerta del Sol», 29 de septiembre de 2026. <https://www.europapress.es/economia/noticia-decreto-maricarmen-piden-acampada-puerta-sol-20260929075955.html>
- [4] REAL ACADEMIA ESPAÑOLA y ASOCIACIÓN DE ACADEMIAS DE LA LENGUA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, voz «derecho», acepciones 10.^a y 13.^a. <https://dle.rae.es/derecho>
- [5] CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA de 1978, especialmente arts. 27, 33, 43, 47 y 53. BOE-A-1978-31229. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

- [6] STC 32/2019, de 28 de febrero, FJ 6, ECLI:ES:TC:2019:32. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-4447
- [7] LEY 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, especialmente arts. 7, 8, 10, 11, 15 y 17 (texto vigente). BOE-A-2023-12203. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-12203>
- [8] STC 17/2026, de 24 de febrero, FJ 4, y votos particulares, ECLI:ES:TC:2026:17. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2026-7119
- [9] OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS y ONU-HÁBITAT, *The Right to Adequate Housing*, Fact Sheet No. 21 (Rev. 1). https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FS21_rev1_Housing_en.pdf
- [10] LÓPEZ RAMÓN, Fernando, «El derecho subjetivo a la vivienda», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 102, 2014, pp. 49-91.
- [11] ALMAGRO CASTRO, David, «El derecho a la vivienda: la reforma improrrogable», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 56, 2025, pp. 485-504.
- [12] GAVARA DE CARA, Juan Carlos, «El derecho a la vivienda: un terrible derecho. Problemática de su dimensión objetiva en la Ley por el derecho a la vivienda», *Revista de Derecho Político*, núm. 119, 2024, pp. 41-70.
- [13] INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Censos de Población y Viviendas 2021. Resultados sobre Hogares y Viviendas*, nota de prensa de 30 de junio de 2023. <https://www.ine.es/>
- [14] ARNOSTI, Nick y SHI, Peng, «Design of Lotteries and Wait-Lists for Affordable Housing Allocation», *Management Science*, vol. 66, núm. 6, 2020, pp. 2291-2307. <https://doi.org/10.1287/mnsc.2019.3311>
- [15] WALDINGER, Daniel, «Targeting In-Kind Transfers through Market Design: A Revealed Preference Analysis of Public Housing Allocation», *American Economic Review*, vol. 111, núm. 8, 2021, pp. 2660-2696. <https://doi.org/10.1257/aer.20190516>
- [16] STC 41/2026, de 26 de mayo, sobre diversos preceptos de la Ley 12/2023, especialmente art. 15, ECLI:ES:TC:2026:41. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2026-13753
- [17] 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, especialmente arts. 7 y 18. BOE-A-2015-11723. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11723>
- [18] VAQUER CABALLERÍA, Marcos, «Planes urbanísticos y planes de vivienda: la extraña pareja», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, nueva época, núm. 7, 2017, pp. 68-85. <https://doi.org/10.24965/reala.v0i7.10421>
- [19] AGUIRRE I FONT, Josep M., «La movilización del suelo vacante en España: mecanismos para garantizar la disponibilidad de suelo asequible», *Revista de Administración Pública*, núm. 230, 2026, pp. 255-283. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.230.09>
- [20] COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA, *Estudio sobre la transformación urbanística del suelo para vivienda*, E/CNMC/001/25, 9 de junio de 2026. <https://www.cnmc.es/expedientes/ecnmc00125>
- [21] BANCO DE ESPAÑA, *Informe Anual 2025*, capítulo 2, «Retos del mercado de la vivienda: problemas de acceso y restricciones de oferta», 2026. <https://www.bde.es/>
- [22] OCDE, *OECD Economic Surveys: Spain 2025*, OECD Publishing, París, 2025. <https://doi.org/10.1787/abc5c435-en>
- [23] SAIZ, Albert, «The Geographic Determinants of Housing Supply», *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 125, núm. 3, 2010, pp. 1253-1296.

[24] GYOURKO, Joseph y MOLLOY, Raven, *Regulation and Housing Supply*, NBER Working Paper núm. 20536, 2014. <https://doi.org/10.3386/w20536>

[25] BEEN, Vicki; ELLEN, Ingrid Gould y O'REGAN, Katherine, «Supply Skepticism Revisited», *Housing Policy Debate*, vol. 35, núm. 1, 2025, pp. 96-113. <https://doi.org/10.1080/10511482.2024.2418044>

[26] DIAMOND, Rebecca; MCQUADE, Tim y QIAN, Franklin, «The Effects of Rent Control Expansion on Tenants, Landlords, and Inequality: Evidence from San Francisco», *American Economic Review*, vol. 109, núm. 9, 2019, pp. 3365-3394. <https://doi.org/10.1257/aer.20181289>

[27] GARCÍA MONTALVO, José; MONRAS, Joan y RAYA, Josep Maria, *Los efectos de la limitación de precios de los alquileres en Cataluña*, EsadeEcPol Insight, núm. 44, febrero de 2023.

[28] JOFRE-MONSENY, Jordi; MARTÍNEZ-MAZZA, Rodrigo y SEGÚ, Mariona, «Nueva evidencia sobre los efectos del control de alquileres en Cataluña», *InfoLEB*, núm. 44, marzo de 2023.

[29] SIMON MORENO, Héctor, «La evolución constitucional de la función social de la propiedad y el nuevo régimen del derecho de propiedad sobre una vivienda en la Ley por el derecho a la vivienda», *Derecho Privado y Constitución*, núm. 42, 2023, pp. 139-177. <https://doi.org/10.18042/cepc/dpc.42.04>

[30] MOLINA MARTÍNEZ, Lucía, «Propiedad privada y derecho a la vivienda: la función social de la propiedad como respuesta a la crisis habitacional en España», *Derecho Privado y Constitución*, núm. 47, 2025, pp. 15-62. <https://doi.org/10.18042/cepc/dpc.47.01>

Este artículo tiene carácter informativo y divulgativo y no constituye asesoramiento jurídico. La valoración de un asunto concreto requiere analizar sus circunstancias particulares. Si deseas plantear una consulta relacionada con su contenido o con las materias que aborda, puedes hacerlo a través de la página de contacto.