



{ Informe }

Las respuestas de la abogacía al problema de la vivienda en España

El problema de la vivienda no se explica solo por los precios. Detrás de la falta de oferta asequible, la presión sobre el alquiler y el retraso en la emancipación hay también normas inestables, trámites lentos y respuestas judiciales insuficientes. La abogacía aporta una mirada clave: prevenir conflictos, mejorar las leyes y diseñar soluciones que permitan construir más, proteger a las personas vulnerables y reforzar la seguridad jurídica.

Texto: Yolanda Quintana

El acceso a la vivienda se ha consolidado como uno de los principales problemas sociales, económicos y territoriales en España. No se trata únicamente de una cuestión de mercado inmobiliario ni solo de política social, sino de un fenómeno estructural en el que confluyen el aumento de hogares, la insuficiencia de oferta asequible, el encarecimiento de los precios, la presión sobre el alquiler y las dificultades de determinados colectivos para acceder a una vivienda digna.

Desde la perspectiva de la abogacía, el acceso a la vivienda aparece también como un reto jurídico. La regulación urbanística, la seguridad jurídica, la tramitación administrativa, la colaboración público-privada, la protección del derecho de propiedad, la tutela de las personas vulnerables y la eficacia de los procedimientos judiciales son elementos que inciden directamente en la capacidad del sistema para producir vivienda suficiente, asequible y jurídicamente segura.

La vivienda en España: una crisis de acceso que se concentra donde más crece la demanda ...

El problema de la vivienda en España no se distribuye de forma homogénea. Nuestro país no tiene un único mercado residencial, sino múltiples realidades territoriales. En buena parte del interior, el problema se vincula al envejecimiento, la vivienda vacía y el ajuste de la demanda. En cambio, en Madrid, Barcelona, Baleares, las costas y las capitales más dinámicas, el núcleo del pro-

blema es la escasez de vivienda asequible allí donde más crecen la población, la actividad económica y la formación de nuevos hogares.

Los datos oficiales reflejan con claridad esta presión. Según el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, el precio medio de la vivienda libre alcanzó los 2.230 euros por metro cuadrado en el cuarto trimestre de 2025. El Índice de Precios de Vivienda del INE registró, además, una subida interanual del 12,9% en el primer trimestre de 2026. En el alquiler, el Sistema Estatal de Referencia del Precio del Alquiler de Vivienda (SERPAVI) situó la renta media nacional de 2024 en 8,2 euros por metro cuadrado al mes y en 596,1 euros mensuales, si bien el agregado de España no incluye Navarra y País Vasco salvo en el número de testigos.

Las diferencias territoriales son significativas. Madrid registró una renta media de alquiler de 12,1 euros por metro cuadrado; País Vasco, 10,1; Cataluña, 9,8; e Illes Balears, 9,6. En las grandes ciudades, la tensión es aún más visible: 14,0 euros por metro cuadrado en Madrid, 13,7 en Barcelona, 8,2 en València y 9,2 en Sevilla. En términos mensuales, las rentas medias alcanzaron los 869 euros en Madrid, 900 en Barcelona, 681 en València y 668 en Sevilla.

La asequibilidad se ha deteriorado tanto en compra como en alquiler. El Banco de España sitúa el ratio entre el precio de la vivienda y la renta disponible bruta por hogar en 8 años, mientras que el esfuerzo teórico anual para comprar

una vivienda alcanza el 36,1% al inicio de 2026. En el alquiler, Eurostat señala que la tasa de sobrecarga del coste de la vivienda para los inquilinos a precio de mercado fue del 28,1% en España en 2024. La OCDE añade que España se encuentra entre los países donde más de la mitad de los inquilinos de bajos ingresos soportan una carga excesiva por la vivienda.

La evolución de los últimos quince años muestra, además, una divergencia clara entre compraventa y alquiler. Tras la crisis financiera, el precio de compraventa cayó y después recuperó terreno, hasta superar de nuevo los niveles de 2011. El alquiler, en cambio, ha seguido una trayectoria más persistentemente alcista. El valor tasado medio de la vivienda libre pasó de 1.701,8 euros por metro cuadrado en 2011 a 1.972,1 en 2024 y a 2.230 en el cuarto trimestre de 2025. En paralelo, el índice de alquiler, con base 100 en 2011, alcanzó 126,0 en 2023. Esta diferencia ayuda a explicar por qué el malestar social se concentra especialmente entre jóvenes, hogares móviles y personas que dependen del alquiler para acceder al mercado residencial.

La oferta residencial ha empezado a repuntar, pero sigue siendo insuficiente. En 2024 se concedieron 154.357 visados de dirección de obra total, de los cuales 127.721 correspondieron a obra nueva. Las viviendas iniciadas ascendieron a 136.187 y las terminadas a 100.980, máximos de los últimos años. Sin embargo, estas cifras continúan lejos de los ni-



El problema de la vivienda en España

veles necesarios para absorber el crecimiento de la demanda y muy por debajo del pico del ciclo anterior, cuando en 2006 se concedieron 865.561 visados.

La rehabilitación gana peso relativo, aunque todavía no alcanza una escala suficiente. En 2022 se concedieron 9.694 licencias municipales para rehabilitación. Esta cifra equivale al 10,9% si se compara con el conjunto de licencias de nueva planta y rehabilitación, y al 12,2% respecto a las licencias de nueva planta, según el

criterio utilizado por el OVS. El dato apunta a una transición parcial hacia la mejora del parque existente, pero no basta para resolver las tensiones de disponibilidad en las zonas más demandadas.

El problema no es solo de cantidad, sino también de localización, tipología y precio. El parque de viviendas estimado por el Ministerio de Vivienda alcanzaba en 2023 los 26,90 millones de viviendas, de las cuales 19,17 millones eran principales. Frente a ello, el INE contabili-

zaba 19,60 millones de hogares en 2024. Aunque existe stock de vivienda nueva sin vender —447.691 viviendas en 2023—, este se concentra sobre todo en zonas donde no siempre coincide con la demanda más intensa. Algo similar ocurre con la vivienda vacía: el Censo de 2021 registró 3,84 millones de viviendas vacías, el 14,4% del parque total, pero el 45% se encontraba en municipios de menos de 10.000 habitantes.

La demanda residencial seguirá presionando al sistema. La población residente en España alcanzó los 49,69 millones de habitantes a 1 de abril de 2026, y el país superó por primera vez los 10 millones de residentes nacidos en el extranjero a 1 de enero de 2026. Además, el INE proyecta casi 2,2 millones de hogares adicionales en los próximos 15 años. El aumento de hogares unipersonales, la inmigración neta y la reducción del tamaño medio de las familias incrementan la necesidad de vivienda incluso sin un boom crediticio.

El alquiler es el segmento más sensible a esta presión, porque absorbe buena parte de la movilidad laboral, la llegada de población extranjera y la emancipación juvenil. En 2023, las viviendas arrendadas de tipología colectiva alcanzaron los 2,11 millones, con un crecimiento del 5,2%. La dependencia del alquiler es especialmente elevada entre los hogares con población extranjera: en 2020, el 56% de los hogares con algún miembro extranjero vivía en alquiler, frente al 11,7% de los hogares formados solo por españoles.

“Estamos ante una cuestión de máxima actualidad. El acceso a la vivienda plantea un problema cada vez más grave para la sociedad, con un riesgo de fractura social y, sobre todo, generacional. La colaboración público-privada resulta imprescindible: una alianza a largo plazo entre el sector público y el privado, en la que se aporten inversión, gestión, riesgos y un impulso político decidido.”

Alberto Dorrego.

Presidente de la Sección de Derecho Administrativo del ICAM





Las condiciones financieras tampoco están actuando como una válvula de alivio. En abril de 2026, el tipo medio de las nuevas hipotecas sobre vivienda se situó en el 2,90%, con un importe medio de 173.331 euros y 40.010 hipotecas inscritas. El Banco de España señala, además, un endurecimiento de los criterios de concesión de préstamos a hogares para adquisición de vivienda. El LTV medio se sitúa en torno al 64% y solo el 10,5% de las nuevas operaciones supera el 80%, en un contexto de esfuerzo creciente para acceder a la compra.

Los jóvenes son uno de los colectivos más afectados. En 2025, el 67,1% de las personas de entre 18 y 34 años convivía con alguno de sus progenitores. Entre quienes tenían entre

26 y 34 años, la proporción era del 44,3%. Dentro de este grupo, el 47,3% señalaba como motivo principal que no podía permitirse comprar o alquilar vivienda. La dificultad aumenta entre las rentas más bajas: entre los jóvenes de 26 a 34 años con ingresos inferiores a 6.000 euros netos anuales, el 55,5% seguía viviendo con sus padres.

La demanda insatisfecha también se refleja en la búsqueda frustrada de vivienda. En 2025, el 7,6% de la población de 16 o más años buscó vivienda activamente sin cambiar de residencia, y el 67,2% señaló el precio excesivo como motivo principal. La dificultad fue mayor entre la población nacida fuera de la Unión Europea, donde el porcentaje alcanzó el 13,7%, frente al 9,5% entre

nacidos en otro país comunitario y el 6,3% entre nacidos en España.

El déficit de vivienda social y asequible constituye otro de los grandes desequilibrios del sistema español. El Observatorio de Vivienda y Suelo estima unas 318.000 viviendas sociales públicas, equivalentes al 1,72% de los hogares. El alquiler social en sentido amplio representa el 3,3% de los hogares, frente al 8% de media en la Unión Europea y muy lejos de países como Países Bajos, Austria o Francia. Esta debilidad del parque público reduce la capacidad de las Administraciones para intervenir de forma estable en el mercado.

El marco reciente de política pública viene marcado por la Ley 12/2023, por el derecho



El problema de la vivienda en España

a la vivienda, que habilita la declaración de zonas de mercado residencial tensionado, modifica las reglas de actualización de rentas e introduce el uso de sistemas de referencia en determinados supuestos. A ello se suman el Plan Estatal de Vivienda 2022-2025, el Bono Alquiler Joven y la preparación del Plan Estatal 2026-2030, orientado a mantener ayudas al alquiler, reforzar apoyos a jóvenes y ampliar instrumentos de acceso a vivienda protegida.

A corto plazo, el escenario más probable es de tensión persistente. Si la población y los hogares continúan creciendo al ritmo previsto y la producción final de vivienda nueva se mantiene en el entorno de las 100.000 a 130.000 unidades anuales, la presión sobre precios y alquileres difícilmente desaparecerá en las áreas más dinámicas. La compraventa podría estabilizarse antes que el alquiler, pero este último seguirá sometido a una demanda intensa y a una oferta limitada.

A medio plazo, pueden distinguirse tres escenarios. El más favorable exigiría más suelo finalista, mayor velocidad administrativa, industrialización constructiva y una expansión real del parque público y protegido. Un escenario intermedio mantendría la actual recuperación de la oferta, pero sin cerrar la brecha entre demanda y producción residencial. En ese caso, la compraventa podría estabilizarse antes que el alquiler. El escenario adverso combinaría un nuevo enduramiento crediticio, costes de construcción persistentes y una demanda demográfica fuerte, con el riesgo de frenar

las transacciones y el acceso a la compra sin aliviar de forma significativa las rentas.

La lectura de los datos exige, no obstante, algunas cautelas metodológicas. El precio medio de venta y el Índice de Precios de Vivienda no miden exactamente lo mismo: el primero recoge niveles en euros por metro cuadrado y el segundo variaciones de precios de transacción ajustadas por composición. En alquiler, SERPAVI mejora la información disponible, pero presenta cambios de cobertura territorial que aconsejan prudencia en las comparaciones. La vivienda vacía, por su parte, se mide con precisión censal, pero no con frecuencia anual, por lo que no permite estimar cuánta vivienda podría movilizarse de forma inmediata en zonas tensionadas. Y las cifras de vivienda social constituyen la mejor estimación oficial disponible, aunque no equivalen a un registro exhaustivo consolidado.

En conclusión, el problema de la vivienda en España exige una respuesta estructural y territorialmente diferenciada. No basta con medidas generales. La solución, según los expertos, pasaría por aumentar la oferta allí donde realmente se necesita, ampliar el parque público y protegido, mejorar la focalización social de las ayudas, agilizar la gestión urbanística y reforzar la seguridad jurídica.

Desde la perspectiva de la abogacía, la vivienda es también un reto jurídico: la regulación, la tramitación administrativa, la colaboración público-privada, la protección

del derecho de propiedad, la tutela de las personas vulnerables y la eficacia judicial inciden directamente en la capacidad del sistema para ofrecer vivienda suficiente, asequible y jurídicamente segura.

La visión de la abogacía: la vivienda como problema jurídico, económico e institucional

En este contexto, la aportación de la abogacía no consiste en sustituir el diagnóstico estadístico, sino en complementarlo con un análisis jurídico-institucional. Allí donde los datos oficiales acreditan la existencia de tensiones de acceso, el análisis jurídico se pregunta qué reformas normativas, qué modelos de gestión pública y qué garantías institucionales pueden contribuir a mejorar la respuesta.

Seguridad jurídica y agilidad administrativa como condiciones para aumentar la oferta

Una de las principales líneas defendidas desde el ICAM, en particular desde sus secciones especializadas, es que el aumento de la oferta residencial requiere un marco jurídico estable, previsible y eficaz. En los debates organizados por la institución en el último semestre se ha insistido en que la falta de vivienda disponible no depende solo de factores económicos o demográficos, sino también de la capacidad del ordenamiento jurídico para facilitar la promoción, reha-

bilitación y puesta en uso de viviendas.

En este punto, el discurso de la abogacía coincide con el diagnóstico antes descrito: si la creación de hogares y la demanda residencial avanzan más rápido que la producción de vivienda, especialmente en las áreas con mayor dinamismo económico y demográfico, la presión sobre precios y alquileres tiende a intensificarse.

Las secciones del ICAM han identificado, en este ámbito, varias prioridades: simplificar trámites sin reducir garantías, mejorar la coordinación entre administraciones, dotar de estabilidad a las reglas urbanísticas, reducir la litigiosidad innecesaria y generar confianza suficiente para movilizar inversión pública y privada.

La idea central es que el Derecho no produce viviendas por sí mismo, pero sí puede crear o destruir las condiciones de certidumbre necesarias para que se produzcan.

El punto de vista del Derecho Administrativo: colaboración público-privada para vivienda asequible¹

Una respuesta destacada desde la abogacía es el impulso de fórmulas de colaboración público-privada para desarrollar vivienda asequible. Esta orientación subraya la necesidad de ampliar el parque de vivienda protegida, social y asequible, así como de movilizar suelo y recursos financieros en un

contexto de restricciones presupuestarias y fuertes necesidades residenciales.

Para **Alberto Dorrego de Carlos**, presidente de la Sección de Derecho Administrativo del ICAM, “el debate se encuentra en el centro de la actualidad jurídica, económica y social. La vivienda asequible constituye hoy uno de los grandes retos del país y que su solución exige abordar una realidad compleja, con múltiples Administraciones implicadas, agentes privados, necesidades de financiación y procedimientos largos”.

A su juicio, esta situación comporta un riesgo de fractura social y, especialmente, generacional. Por ello defiende “la necesidad de una “alianza a largo plazo” entre el sector público y el privado, capaz de combinar impulso político, suelo, financiación, gestión y asunción de riesgos”.

La colaboración público-privada puede adoptar distintas formas jurídicas. Los principales modelos utilizados en España por las distintas Administraciones públicas son los basados en técnicas patrimoniales (esto es, concesiones demaniales y derechos de superficie sobre suelo público) y los sistemas institucionales (constitución de sociedades de economía mixta u otro tipo de entidades colaborativas). Junto a estos modelos existen otras alternativas, como son las fórmulas contractuales, que están también llamadas a jugar un papel relevante en futuro en

promoción y gestión de vivienda asequible.

Todas las fórmulas jurídicas pueden ser válidas si se estructuran correctamente. Lo esencial es alcanzar el objetivo de desarrollar un amplio parque de vivienda asequible en alquiler que permita a nuestros jóvenes desarrollar su proyecto de vida. Y -además- hacerlo con la agilidad administrativa que reclama la grave situación actual del mercado. Para ello es fundamental que los proyectos de Colaboración Público-Privada estén bien diseñados, tengan una adecuada distribución de riesgos y una rentabilidad razonable. Es absolutamente esencial, como sucede en toda alianza de largo plazo entre la Administración y los operadores privados, que exista seguridad jurídica, que las obligaciones y derechos de las partes, así como los mecanismos de control y solución de controversias, estén correctamente definidos. También es fundamental el adecuado tratamiento regulatorio financiero y la fiscalidad de estas operaciones. “Todas estas vías presentan oportunidades, pero también importantes desafíos técnicos y jurídicos”, apunta Dorrego.

Desde la perspectiva jurídica, la vivienda asequible debe concebirse como una forma de infraestructura social. Ello implica que su promoción no debe depender únicamente de la lógica de mercado, pero tampoco puede prescindir de la capacidad técnica, financie-

¹ Conclusiones de la jornada organizada por la Sección de Derecho Administrativo del ICAM “La colaboración público-privada para el desarrollo de vivienda asequible: modelos jurídicos”, celebrada el 26 de mayo de 2026.

ius^{UP}

automatiza tu despacho

ERP para despachos con IA
+ integración nativa con
Microsoft 365



Imputa 30' al exp. de ACME



iusup.es/otrosi26



pide una demo

awerty

Microsoft365 es una marca registrada por Microsoft corp.

“La vivienda es el primer gran problema que tiene la sociedad española. España crea en torno a 220.000 hogares al año, pero apenas construye unas 100.000 viviendas, lo que genera un déficit anual cercano a las 100.000 unidades residenciales y puede llevar a un déficit acumulado de un millón de viviendas en 2030 si no se acelera el ritmo de construcción”.

Francisco García-Ortells.

Presidente de la Sección de Derecho de la Construcción e Ingeniería del ICAM



ra y gestora del sector privado. La cuestión clave es diseñar modelos que permitan atraer inversión y acelerar la ejecución de proyectos sin perder el control público sobre la finalidad social de las viviendas, los precios máximos, los requisitos de acceso y la duración de la protección.

El Plan Vive de la Comunidad de Madrid como referencia de colaboración público-privada

Paloma Martín Martín, senadora y exconsejera de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura de la Comunidad de Ma-

drid, considera que el Plan Vive puede presentarse como uno de los modelos más avanzados de colaboración público-privada en España.

“El Plan Vive comenzó a diseñarse en 2019 y su primera licitación se produjo en 2021. Desde entonces, se ha convertido en un modelo pionero, replicable y reconocido tanto por otras Administraciones como por el sector. Se trata de un instrumento escalable, jurídicamente sólido y estable, características que explican su capacidad para atraer inver-

sión privada y generar vivienda asequible sin cargar el esfuerzo sobre los presupuestos autonómicos”, apunta.

“El Plan Vive suma ya 14.000 viviendas licitadas, de las cuales 5.175 han sido entregadas y están habitadas. El programa alcanza 28 municipios y ha movilizado una inversión aproximada de 2.000 millones de euros. Y esta inversión se ha conseguido sin coste para los presupuestos autonómicos, salvo en una de las fases que contó con fondos europeos vinculados a vivienda social y eficiencia energética”, explica la Senadora.

El modelo jurídico se basa en concesiones demaniales sobre suelo público. El operador privado construye las viviendas, asume la gestión del arrendamiento durante un periodo prolongado y, al término de la concesión, los inmuebles revierten a la Administración. Los plazos han ido ampliándose desde los 50 años iniciales hasta los 65, 70 y 75 años, lo que permite dotar de estabilidad económica al proyecto y hacerlo atractivo para inversores con visión de largo plazo.

Uno de los elementos centrales del modelo es que las viviendas se alquilan por debajo del precio de mercado de la zona, con rentas entre un 20% y un 40% inferiores. Este punto refleja la finalidad social del programa, pero también la necesidad de diseñar esquemas que mantengan el equilibrio económico de la concesión.

La senadora hace especial hincapié en la seguridad jurídica: aunque el modelo ha sido



El problema de la vivienda en España

recurrido, los tribunales han avalado la posición de la Comunidad de Madrid. También destaca que “la exigencia de solvencia técnica y económica a los adjudicatarios resulta imprescindible, no solo por la fase de construcción, sino por la gestión de los arrendamientos durante décadas”.

En cuanto a las lecciones aprendidas, **Martín Martín** destaca las siguientes: “La primera, que los lotes excesivamente grandes dificultan la concurrencia, por lo que las siguientes fases optaron por paquetes más pequeños. La segunda, que es necesario equilibrar promociones en municipios con distinto atractivo económico para que las cifras resulten viables. La tercera, que las viviendas de uno y dos dormitorios tienen una demanda más intensa que las de tres. Y la cuarta, que determinados servicios comunes, como piscinas, pistas deportivas o varias plazas de garaje, encarecen las rentas y deben ajustarse al objetivo de asequibilidad”.

También defiende “la construcción industrializada como una herramienta útil para acortar plazos, reducir residuos, mejorar la eficiencia de obra y facilitar nuevas formas de organización del trabajo. A su juicio, el Plan Vive ha permitido introducir innovación constructiva en un sector que necesita ganar velocidad y capacidad de respuesta”.

En su conclusión, Martín fue clara: la vivienda asequible es imprescindible, pero no basta por sí sola para resolver el problema.

Modelos concesionales y suelo privado

Por su parte **Carlos Lora González**, socio responsable del área de Derecho Público y Regulatorio de Iter Law & Partners, pone el acento en las posibilidades de los modelos contractuales y concesionales.

Lora coincide en que los modelos patrimoniales, como el Plan Vive, han demostrado su utilidad, pero advierte de su principal límite: dependen de la existencia de suelo público disponible. Por ello plantea la necesidad de incorporar suelo privado a través de fórmulas concesionales, entendiendo la vivienda asequible como una infraestructura social.

“España cuenta con experiencia en colaboración público-privada para desarrollar infraestructuras sanitarias, de transporte y equipamientos públicos. Ese conocimiento podría trasladarse al ámbito de la vivienda. Sin embargo, existen obstáculos regulatorios relevantes, especialmente en materia de rentabilidad permitida y duración de las concesiones, que actualmente pueden resultar insuficientes para atraer inversión privada a largo plazo”, subraya.

Presenta el modelo del AMB, basado en la cooperación con ayuntamientos y Generalitat: “El Área Metropolitana no cuenta con competencias directas en vivienda, pero actúa mediante convenios, delegaciones y consorcios”, explica.

Saurina describe tres líneas de actuación: promoción pública directa, rehabilitación de edificios y creación de vivienda

asequible en alquiler mediante una sociedad mixta. “Esta última fórmula combina capital público y privado al 50%, con aportaciones de 60 millones de euros por cada parte, y tiene como objetivo promover al menos 4.500 viviendas. La primera licitación para buscar socio privado quedó desierta, lo que obligó a reformular el modelo. La clave fue introducir mayor flexibilidad financiera, mecanismos de desinversión, dividendos preferentes para el socio privado y una gobernanza equilibrada. Actualmente, la sociedad cuenta con unas 2.500 viviendas en marcha”

Financiación a largo plazo y fallos de mercado

Por su parte, **Paula Novo Cubas**, abogada del Estado y secretaria general del Instituto de Crédito Oficial, pone el acento en el papel de la financiación pública en el impulso de la vivienda social y asequible: “el ICO trabaja con líneas de financiación a largo plazo, más competitivas que las ofrecidas habitualmente por la banca comercial para este tipo de proyectos”.

También subraya la relevancia de los avales públicos como instrumento para reducir riesgos y mejorar las condiciones financieras.

La representante del ICO reconoce, no obstante, que el modelo no ha terminado de despegar con la intensidad esperada: “existen fallos de mercado tanto en la fase de promoción como en la de explotación y defendió la necesidad de diseñar instrumentos que combinen financiación reembolsable, apoyo públi-

co y, cuando sea necesario, componentes subvencionales compatibles con la normativa europea”.

Para **Alberto Dorrego** “todos los enfoques analizados confirman la complejidad del reto. Hay que tener en cuenta cuestiones como la actualización de rentas, la duración de las concesiones, la participación del suelo privado, la financiación de la promoción, la gobernanza de las sociedades mixtas y la necesidad de generar más suelo disponible. Sin embargo, por encima de todo, hay que tener en cuenta que la vivienda asequible debe abordarse como una cuestión estructural, no coyuntural, y que la colaboración público-privada está llamada a desempeñar un papel central en los próximos años”, subraya.

“España necesita más vivienda, más seguridad jurídica y modelos de colaboración capaces de combinar interés general y viabilidad económica”, concluye.

La vivienda ante una doble tensión: déficit estructural, ocupación y seguridad jurídica

Si la primera aproximación al problema de la vivienda desde la abogacía se centraba en la necesidad de aumentar la oferta residencial mediante colaboración público-privada, agilidad administrativa y modelos jurídicos estables, una segunda línea de análisis permite completar el diagnóstico: la vivienda no solo plantea un problema de producción y acceso, sino también de segu-

ridad jurídica, tutela de derechos y eficacia institucional.

Desde esta perspectiva, el debate jurídico no puede limitarse a la construcción de nuevas viviendas o a la movilización de suelo. También debe atender a los efectos que la inseguridad normativa, la lentitud administrativa y judicial, la ocupación ilegal, la presión sobre las comunidades de propietarios y la falta de respuestas sociales suficientes producen sobre el conjunto del mercado residencial.

La conclusión que se desprende de las últimas jornadas organizadas por el ICAM es clara: sin seguridad jurídica no hay confianza; sin confianza no hay inversión suficiente; y sin inversión, gestión pública eficaz y protección equilibrada de derechos, la oferta residencial seguirá siendo insuficiente para responder a una demanda creciente.

El punto de vista del Derecho de la Construcción: el déficit de vivienda como problema estructural

El IV Congreso Nacional de Derecho de la Construcción del ICAM situó el déficit residencial en el centro del debate jurídico y económico sobre el sector. La cuestión de fondo no es únicamente cuántas viviendas se construyen, sino por qué el sistema no está siendo capaz de producirlas al ritmo que exige la creación de nuevos hogares.

Durante la inauguración del Congreso, el decano del ICAM, Eugenio Ribón, advirtió de que “el Derecho no construye viviendas materialmente, pero

sí puede generar —o destruir— las condiciones de certidumbre necesarias para que esas viviendas se promuevan, financien, autoricen y ejecuten”.

Esta idea enlaza con una de las tesis centrales defendidas por la abogacía especializada: la seguridad jurídica no es una cuestión accesorio, sino un presupuesto básico para aumentar la oferta. La promoción residencial exige plazos largos, inversiones relevantes, coordinación entre Administraciones y reglas estables. Cuando el marco normativo cambia de forma constante, cuando los procedimientos se dilatan o cuando los riesgos regulatorios resultan difíciles de prever, la capacidad de respuesta del sector se reduce.

En la misma línea, **Francisco García-Ortells**, presidente de la Sección de Derecho de la Construcción e Ingeniería del ICAM, sitúa la vivienda como “el primer gran problema que tiene la sociedad española”. Su diagnóstico parte de una realidad cuantitativa: España crea en torno a 220.000 hogares al año, mientras que apenas construye unas 100.000 viviendas, lo que genera una brecha anual próxima a las 100.000 unidades residenciales.

El problema, por tanto, no es coyuntural. Si no se acelera el ritmo de construcción, el déficit acumulado podría situarse en torno a las 800.000 viviendas en 2027 y alcanzar el millón en 2030. Para **García-Ortells**, esta situación conecta además con una crisis europea más amplia, caracterizada por el desajuste entre oferta y demanda, el incremento de los



El problema de la vivienda en España

precios, el encarecimiento del alquiler, el retraso en la emancipación juvenil y la presión de usos alternativos como el alquiler turístico en las grandes ciudades.

La mirada del Derecho de la Construcción aporta así un enfoque especialmente relevante: el problema de la vivienda no se resolverá solo con medidas de demanda, ayudas públicas o límites de precios si no se actúa sobre los obstáculos que dificultan producir más vivienda allí donde realmente se necesita. Ello exige revisar los tiempos de tramitación urbanística, la disponibilidad de suelo, la financiación, los costes de producción, la industrialización del sector y la coordinación entre Administraciones.

En este contexto, la construcción industrializada, la simplificación administrativa, la estabilidad regulatoria y la colaboración público-privada aparecen como instrumentos complementarios. Ninguno de ellos constituye por sí solo una solución definitiva, pero todos forman parte de una misma estrategia: aumentar la capacidad del sistema para generar vivienda suficiente, asequible y jurídicamente viable.

Desde esta óptica, el debate sobre vivienda no puede formularse como una contraposición simple entre mercado y protección social. La vivienda cumple una función social evidente, pero esa función requiere instrumentos jurídicos técnicamente sólidos. La tutela de personas vulnerables, el aumento del parque asequible, la protección del derecho de propiedad, la seguridad de

los arrendamientos y la eficacia de los procedimientos judiciales deben formar parte de una misma arquitectura institucional.

Ocupación de viviendas: una problemática jurídica, social y comunitaria

La tercera gran dimensión abordada por el ICAM es la ocupación de viviendas, una cuestión que combina seguridad jurídica, vulnerabilidad social, presión judicial y efectos sobre el mercado residencial.

En el debate del acceso a la vivienda, es importante situar

correctamente esta cuestión. La ocupación ilegal no debe presentarse como una causa de una situación en la que influyen factores estructurales de mayor alcance: insuficiencia de oferta asequible, encarecimiento del alquiler, concentración territorial de la demanda, debilidad del parque público y dificultad de emancipación, entre otros.

Sin embargo, la ocupación sí constituye un problema jurídico conexo, en la medida en que afecta a la seguridad jurídica, a la confianza de propietarios e inversores, a la convivencia en

“No podemos trasladar a los tribunales un problema que es social. La ocupación debe abordarse desde un análisis estrictamente jurídico, sin apriorismos ideológicos, atendiendo a sus dimensiones civil, penal y social, y con especial sensibilidad hacia las situaciones de vulnerabilidad vinculadas al acceso a la vivienda”.

Alberto Torres

Presidente de la Sección de Arrendamientos Urbanos, Propiedad Horizontal e Inmobiliario del ICAM



comunidades de vecinos, a la carga de trabajo de los tribunales y a la respuesta pública ante situaciones de vulnerabilidad residencial.

Desde la abogacía se defiende que este fenómeno exige una respuesta equilibrada, capaz de proteger el derecho de propiedad y la tutela judicial efectiva, sin trasladar en exclusiva a los tribunales problemas sociales que requieren políticas públicas de vivienda, servicios sociales y coordinación administrativa.

El enfoque jurídico propuesto por el ICAM evita reducir el debate a una oposición simple entre propiedad y vulnerabilidad. La ocupación puede incluir realidades muy distintas: supuestos con relevancia penal, conflictos posesorios civiles, casos de “inquietudación”, situaciones de exclusión residencial o problemas de convivencia comunitaria. Por ello, la respuesta debe combinar instrumentos procesales eficaces, intervención social cuando proceda y claridad normativa.

El Congreso del ICAM sobre la “Problemática jurídica de la ocupación de viviendas” partió precisamente de esa complejidad: no todos los supuestos son iguales ni admiten una respuesta uniforme. Las políticas públicas de vivienda pueden y deben ser socialmente ambiciosas, pero no pueden construirse debilitando la tutela judicial efectiva ni erosionando la seguridad jurídica.

Esta reflexión conecta con uno de los efectos menos visibles de la ocupación: su impac-

to sobre la oferta de alquiler. Cuando los propietarios perciben que la recuperación de un inmueble puede demorarse durante meses o años, o que la respuesta judicial resulta incierta, aumenta la desconfianza y se reduce la disposición a poner viviendas en el mercado. El resultado es paradójico: una respuesta ineficaz frente a la ocupación puede acabar agravando el problema de acceso a la vivienda al retraer parte de la oferta disponible.

El punto de vista de la Propiedad Horizontal: comunidades de propietarios y soluciones normativas

Una de las aportaciones más relevantes procede del ámbito de la propiedad horizontal. La ocupación no afecta únicamente al titular de una vivienda, sino también al conjunto de la comunidad de propietarios. Puede generar problemas de convivencia, deterioro de elementos comunes, conflictos vecinales, inseguridad, impago de gastos comunitarios y sobrecarga de responsabilidades para presidentes de comunidad, administradores de fincas y vecinos.

Alberto Torres, presidente de la Sección de Arrendamientos Urbanos, Propiedad Horizontal e Inmobiliario del ICAM, defiende la necesidad de abordar el fenómeno desde un análisis “estrictamente jurídico”, alejado de apriorismos ideológicos y orientado a soluciones útiles. Su planteamiento parte de una premisa esencial: la ocupación debe analizarse en todas sus dimensiones —civil, penal y social—, prestando especial atención a las situaciones de

vulnerabilidad vinculadas al acceso a la vivienda.

Torres advierte, además, de que “no podemos trasladar a los tribunales un problema que es social”. Esta afirmación resume una de las principales tensiones del sistema: los jueces y tribunales acaban recibiendo conflictos que, en muchos casos, deberían haber sido prevenidos o atendidos antes desde las políticas sociales, la vivienda pública, los servicios asistenciales o la mediación institucional.

Desde la perspectiva de la propiedad horizontal, la cuestión adquiere una dimensión especialmente práctica. Las comunidades de propietarios no siempre disponen de herramientas ágiles para reaccionar ante ocupaciones que afectan a la convivencia o al uso normal del edificio. Por ello, el Congreso planteó la necesidad de formular propuestas de mejora normativa tanto en la Ley de Enjuiciamiento Civil como en la Ley de Propiedad Horizontal, con especial atención al impacto que la ocupación produce sobre las comunidades.

El debate no se limita, por tanto, a la recuperación posesoria del inmueble. También incluye la legitimación de las comunidades para actuar en determinados supuestos, la coordinación con propietarios ausentes o grandes tenedores, la respuesta frente a actividades molestas, insalubres o ilícitas, la protección de vecinos vulnerables y la necesidad de procedimientos más ágiles que no sacrifiquen garantías.

“La vivienda exige respuestas jurídicas sólidas, estables y realistas. La seguridad jurídica es imprescindible. La abogacía tiene un papel esencial en este reto: anticipar riesgos, mejorar normas, facilitar acuerdos y contribuir a que las políticas públicas sean técnicamente viables. Medidas como la simplificación administrativa, la coordinación entre Administraciones o la construcción industrializada pueden ayudar a ganar agilidad y capacidad de respuesta, siempre que se integren en un marco normativo claro y garantista.”

Ester Mocholi

Diputada del ICAM responsable de Secciones y abogada experta en Urbanismo



La lentitud judicial como factor de inseguridad

Otro de los elementos destacados es la duración de los procedimientos. La respuesta judicial frente a determinados supuestos de ocupación puede demorarse hasta cerca de dos años desde la interposición de la demanda o denuncia hasta la ejecución efectiva de la

resolución. Esta lentitud genera frustración en los titulares afectados, pero también dificulta una respuesta adecuada cuando existen personas en situación de vulnerabilidad.

La demora procesal agrava el conflicto para todas las partes. Para los propietarios, supone una pérdida prolongada de dis-

ponibilidad del inmueble. Para las comunidades de vecinos, implica convivir durante meses con una situación de incertidumbre. Para las personas vulnerables, puede significar permanecer en una situación habitacional precaria sin una respuesta social efectiva. Y para los tribunales, supone asumir una carga que desborda la naturaleza estrictamente jurídica del problema.

Por ello, la mejora de los procedimientos no debe entenderse únicamente como una demanda de rapidez, sino como una exigencia de eficacia institucional. Una justicia tardía puede dejar de ser útil tanto para quien reclama la recuperación de su vivienda como para quien necesita una alternativa habitacional digna.

La necesidad de una respuesta coordinada

La conclusión común es que la vivienda exige respuestas coordinadas. El déficit de oferta, la dificultad de acceso, la ocupación, la vulnerabilidad social, la financiación, la litigiosidad, la propiedad horizontal y la seguridad jurídica no son compartimentos estancos. Forman parte de un mismo ecosistema.

Por ello, cualquier política de vivienda que aspire a ser eficaz debe combinar varias líneas de actuación: aumentar la oferta residencial, ampliar el parque de vivienda asequible, mejorar la gestión del suelo, simplificar trámites, reforzar la colaboración público-privada, proteger a propietarios e inquilinos, atender la vulnerabilidad social antes de que derive en conflic-

to judicial y dotar a las comunidades de propietarios de instrumentos proporcionados para defender la convivencia.

La abogacía puede desempeñar aquí un papel especialmente útil. Su función no consiste únicamente en litigar cuando el conflicto ya se ha producido, sino también en anticipar riesgos, mejorar normas, diseñar instrumentos jurídicos viables y contribuir a que las políticas públicas se construyan sobre bases técnicas sólidas.

En definitiva, la vivienda debe abordarse como una cuestión estructural, no coyuntural. España necesita más vivienda, pero también mejores procedimientos, más coordinación administrativa, mayor seguridad jurídica y respuestas sociales eficaces. La construcción de nuevas viviendas, la protección de la propiedad, la atención a la vulnerabilidad y la convivencia en las comunidades no son objetivos incompatibles. Al contrario, solo una estrategia que los integre podrá ofrecer una respuesta realista a uno de los principales retos jurídicos, económicos y sociales del país.

FUENTES

INE IPV 1T2026 - <https://www.ine.es/dyngs/Prensa/IPV1T26.htm>

INE Hipotecas abril 2026 - <https://www.ine.es/dyngs/Prensa/H0426.htm>

INE ECV 2025. Módulo dificultades de acceso a la vivienda - <https://www.ine.es/dyngs/Prensa/m3ECV2025.htm>

INE Proyección de hogares 2026-2041 - https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176954&idp=1254735572981&menu=ultiDatos

INE Censo 2021. Viviendas vacías - https://www.ine.es/dyngs/INEbase/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177108&idp=1254735572981&menu=ultiDatos

OVS Boletín Anual 2024 - <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notas-prensa/vivienda-agenda-urbana/Documentos/2025/040725-Observatoriodevivienday-sueloBoletnanual24.pdf>

SERPAVI 2026. Tablas, gráficos y mapas resumen - <https://publicaciones.transportes.gob.es/downloadcustom/sample/4078>

OVS Boletín Especial Vivienda Social 2024 - <https://publicaciones.transportes.gob.es/downloadcustom/sample/3749>

Banco de España. Indicadores del mercado inmobiliario - https://www.bde.es/webbe/es/estadisticas/compartido/datos/pdf/si_1.5.pdf

Banco de España. Encuesta de Préstamos Bancarios. Abril 2026 - <https://www.bde.es/f/webbe/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/26/presbe2026-37.pdf>

Eurostat. Living conditions in Europe - housing - https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living_conditions_in_Europe_-_housing

OECD Affordable Housing Database - <https://www.oecd.org/en/data/datasets/oecd-affordable-housing-database.html>

BOE. Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda - <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-12203>