

LOS DOS ARTÍCULOS 47: POR QUÉ LA CONSTITUCIÓN ITALIANA GARANTIZA EL DERECHO A LA VIVIENDA MEJOR QUE LA ESPAÑOLA

VÍCTOR M. SORIANO I PIQUERAS

Abogado (*)

Los dos artículos 47: por qué la Constitución italiana garantiza el derecho a la vivienda mejor que la española

En este trabajo se comparan los dos artículos 47 del constitucionalismo mediterráneo: el de la Constitución Española, que proclama el derecho a una vivienda digna, proscribire la especulación y socializa las plusvalías, y el de la Constitución italiana, que tutela el ahorro y ordena favorecer su acceso a la propiedad de la vivienda. A partir de la génesis constituyente, de la jurisprudencia constitucional de ambos países —incluida la serie de sentencias sobre la Ley 12/2023— y de los datos de mercado a septiembre de 2026, se sostiene que el modelo del proceso protegido ha producido mejores resultados de acceso que el modelo del derecho proclamado, y se propone una relectura del inciso primero del artículo 47 CE.

The two Articles 47: why the Italian Constitution guarantees the right to housing better than the Spanish one

This paper compares the two Articles 47 of Mediterranean constitutionalism: that of the Spanish Constitution, which proclaims the right to decent housing, outlaws speculation and socialises planning gains, and that of the Italian Constitution, which protects savings and directs the Republic to favour their conversion into home ownership. Drawing on the drafting history, the constitutional case law of both countries—including the line of judgments on Law 12/2023—and market data as of September 2026, it argues that the protected-process model has delivered better housing outcomes than the proclaimed-right model, and proposes a rereading of the first paragraph of Article 47 of the Spanish Constitution.

(*) Abogado. Socio-director de Soriano i Piqueras. Asesor de las Cortes Generales. Profesor de Derecho Administrativo (en excedencia).

I. INTRODUCCIÓN: LOS DOS ARTÍCULOS 47

El artículo 47 de la Constitución Española dispone que todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, y encomienda a los poderes públicos promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo ese derecho. Añade dos mandatos dirigidos a la regulación del suelo: su utilización se ajustará al interés general «para impedir la especulación», y la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos. El artículo 47 de la Constitución italiana adopta una técnica distinta, centrada en el ahorro y el crédito: la República fomenta y tutela el ahorro en todas sus formas, disciplina, coordina y controla el ejercicio del crédito, y favorece el acceso del ahorro popular a la propiedad de la vivienda, a la propiedad directa cultivadora y a la inversión accionarial en los grandes complejos productivos del país. El precepto español define un objetivo y dos cautelas frente al mercado; el italiano organiza un recorrido que va del ahorro familiar al patrimonio.¹

¹Sobre el artículo 47 de la Constitución italiana, el comentario clásico sigue siendo el de Merusi, F., «Art. 47», en Branca, G. (dir.), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-II Foro Italiano, Bolonia-Roma, 1980, que subraya la unidad de sentido

La diferencia alcanza también a la concepción económica subyacente a ambos textos. En el debate constituyente italiano de 1946-1947, con Einaudi entre sus inspiradores, adquirió especial importancia la protección del ahorro de las familias, gravemente dañado por la inflación bélica, y su canalización hacia destinos reales: la casa, la tierra, la empresa. En el debate español de 1978 pesó más la preocupación por el suelo y por el enriquecimiento derivado de las recalificaciones, herencia del desarrollismo, y de ahí que el precepto dedique dos de sus cuatro incisos a la especulación y a las plusvalías. Cada texto refleja el problema que su tiempo consideraba central, y esa distinta preocupación inicial ayuda a entender los desarrollos legislativos posteriores.

II. GÉNESIS: EL AHORRO DE EINAUDI Y LA PROCLAMA DE 1978

El artículo 47 Cost. nació en la tercera Subcomisión de la Comisión de los 75, la dedicada a las relaciones económicas y sociales, sobre propuestas que enlazaban la protección del ahorro con la difusión de la propiedad. La inflación de guerra había reducido drásticamente el valor real de los depósitos y títulos en los que la pequeña burguesía y entre la tutela del ahorro y su destino patrimonial típico, la casa.

el mundo campesino habían confiado durante décadas, y la reconstrucción exigía restablecer la confianza de esos pequeños ahorradores. La arquitectura del precepto responde a ese contexto: tutela general del ahorro, gobierno público del crédito, en un sistema entonces dominado por la banca pública surgida de la crisis de los años treinta, y canalización del ahorro popular hacia la casa, la tierra y la empresa. La doctrina ha discutido si el precepto encierra una opción de política económica o una norma programática. Lo que no admite discusión es que el legislador republicano lo desarrolló desde el primer momento: el plan INA-Casa de 1949, el gran programa público de vivienda de la posguerra, financiado con contribuciones de trabajadores, empresarios y Estado, y su sucesora Gescal construyeron en un cuarto de siglo cientos de miles de viviendas destinadas en su mayoría a la propiedad o al rescate por sus ocupantes, contribuyendo a extender ampliamente la pequeña propiedad residencial.

El contexto español de 1978 era distinto. España llegaba a la Constitución tras dos décadas de desarrollismo inmobiliario que habían resuelto en términos cuantitativos el problema del alojamiento (el régimen anterior, que proclamó querer «un país de propietarios, no de proletarios», subvencionó masivamente la construcción y el acceso), al precio de un urbanismo desordenado, de periferias infradotadas y de una cultura de la recalificación cuyo beneficiario característico era el propietario de suelo. El derecho a la vivienda digna se tomó del constitucionalismo social de posguerra, pero los dos incisos más originales del precepto, la interdicción de la especulación y la participación en las plusvalías, procedían del debate urbanístico. El resultado fue un precepto híbrido: un derecho social de enunciado generoso, cuya ubicación entre los principios rectores del Capítulo III (art. 53.3 CE) redujo desde el inicio su eficacia directa, y un programa urbanístico que, en cambio, conoció un desarrollo legislativo considerable e impregnó toda la legislación del suelo posterior.²

Conviene retener, por último, lo que cada constituyente no escribió. El italiano no proclamó derecho alguno a la vivienda: el derecho social a la *abitazione* sería construido cuarenta años después por la Corte costituzionale como derecho fundamental implícito, apoyado precisamente en el

artículo 47.2 Cost. El español no incluyó ninguna cláusula de tutela del ahorro familiar, y esa ausencia priva de anclaje constitucional a la fiscalidad del esfuerzo de acceso. Esa doble ausencia, simétrica solo en apariencia, ayuda a explicar los desarrollos posteriores de uno y otro ordenamiento.

III. EL MODELO ITALIANO: DEL AHORRO A LA CASA

1. El precepto y su desarrollo

El desarrollo del artículo 47 Cost. presenta, a lo largo de ocho décadas y de gobiernos de todo signo, una continuidad notable. A los planes públicos de posguerra (INA-Casa, Gescal, los planes decenales de *edilizia residenziale*) siguió la tripartición clásica de la política italiana de vivienda, consolidada legislativamente en 1978: *edilizia sovvenzionata* (vivienda pública de alquiler para los más débiles), *edilizia agevolata* (crédito subvencionado a quien compra o construye su primera casa) y *edilizia convenzionata* (suelo y precios tasados a cambio de una plusvalía moderada). El centro de gravedad del sistema fue siempre el segundo pilar: facilitar que la familia de renta media y baja convirtiera ahorro en propiedad. A ello se sumó, desde los años ochenta, una fiscalidad estructuralmente favorable a la *prima casa*: imposición reducida en la adquisición, deducción de los intereses hipotecarios, exención de la vivienda habitual no suntuaria del impuesto patrimonial inmobiliario y exclusión de la casa del cómputo de la renta imputada. La vivienda habitual se integra así en una política constitucionalmente orientada a la protección del ahorro, no en la base imponible ordinaria del sistema.

Los instrumentos contemporáneos prolongan la misma orientación. El Fondo estatal de garantía de la primera vivienda, gestionado por Consap, avala la hipoteca de jóvenes y familias que carecen de entrada suficiente, con una cobertura pública que alcanza el ochenta y hasta el noventa por ciento del préstamo para los colectivos prioritarios; en 2026, aproximadamente una de cada cinco hipotecas nuevas nace con aval del Estado. La *cedolare secca*, una imposición proporcional y opcional sobre las rentas de alquiler, reducida en los contratos de renta concordada, mantiene la rentabilidad del arrendamiento y aflora oferta y bases imponibles. El Piano Casa aprobado por decreto-ley en mayo de 2026 combina la rehabilitación del parque público con la promoción de vivienda asequible en colaboración público-privada, con un objetivo de cien mil alojamientos en diez años y fórmulas de alquiler con rescate progresivo que actualizan el viejo *riscatto* de INA-Casa. Puede discutirse la

²Sobre la génesis y naturaleza del artículo 47 CE, Bassols Coma, M., «Artículo 47. Derecho a la vivienda», en Alzaga Villaamil, Ó. (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Edersa, Madrid, 1996; y López Ramón, F. (coord.), *Construyendo el derecho a la vivienda*, Marcial Pons, Madrid, 2010.

suficiencia de cada medida, pero todas comparten una misma orientación, constante desde 1947.³

2. La jurisprudencia constitucional

La jurisprudencia constitucional completó esta evolución. En la sentencia n. 217/1988, la Corte situó el derecho a la vivienda entre los derechos sociales fundamentales, como requisito esencial de la dimensión social del Estado democrático, y lo hizo razonando expresamente sobre el artículo 47.2 Cost. y sobre el deber de la República de favorecer el acceso del ahorro popular a la propiedad de la casa. Es un matiz que la doctrina española suele omitir al citar la sentencia: el derecho italiano a la vivienda se construye en conexión directa con la tutela del ahorro. La sentencia n. 404/1988 completó el cuadro por el lado del arrendatario, extendiendo la sucesión en el contrato al conviviente y consolidando la vivienda como bien primario protegido. La jurisprudencia posterior ha operado en las dos direcciones: frente al legislador social, declarando inconstitucionales los requisitos de residencia prolongada que cerraban la vivienda pública a los más necesitados (sentencia n. 44/2020), y frente al legislador fiscal y civil, con la protección de la *prima casa* frente a la ejecución tributaria y la modulación del equilibrio entre propiedad y necesidad habitacional.⁴

El resultado social del sistema es conocido. En torno a tres cuartas partes de las familias italianas son propietarias de su vivienda, la riqueza de los hogares descansa en un patrimonio inmobiliario muy repartido y el endeudamiento hipotecario agregado es de los más bajos de las grandes economías europeas. La generación que apenas ha visto crecer sus salarios en veinte años se ha apoyado en el patrimonio residencial acumulado por las generaciones anteriores, transmitido además con una fiscalidad sucesoria benigna. Nada de esto es idílico, y el caso italiano tiene también limitaciones serias. Pero el dato estructural conviene dejarlo fijado antes de examinar el desarrollo español.

IV. EL MODELO ESPAÑOL: EL DERECHO PROCLAMADO

1. Un principio rector sin eficacia directa

La ubicación sistemática del artículo 47 condicionó desde el inicio su exigibilidad. Situado en el Capítulo III del Título I, el precepto quedó sometido al régimen del artículo 53.3 CE, conforme al cual los principios rectores informan la legislación, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, pero solo pueden alegarse ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con las leyes que los desarrollen. El Tribunal Constitucional confirmó tempranamente, en la STC 152/1988 y en una línea nunca abandonada, que el artículo 47 no reconoce un derecho subjetivo perfecto, sino un mandato dirigido a los poderes públicos cuya concreción corresponde al legislador. En consecuencia, ningún particular ha podido reclamar una vivienda invocando directamente el precepto. El artículo 47 ha servido, en cambio, de fundamento constitucional a un conjunto creciente de medidas de intervención sobre la propiedad y la iniciativa privada: deberes, cargas, reservas, prohibiciones y sanciones. La eficacia del precepto ha sido, así, muy desigual según la dirección en que se mire.⁵

La doctrina española ha reaccionado a esa inoperancia con una estrategia comprensible y, a juicio de este estudio, equivocada en su diagnóstico: convertir el principio en derecho. Desde comienzos de siglo, una corriente influyente, de la que forman parte los trabajos de López Ramón sobre el derecho subjetivo a la vivienda y de Ponce Solé sobre su exigibilidad progresiva, ha propugnado la subjetivización legislativa del artículo 47, y el legislador la ha seguido: primero las leyes autonómicas de vivienda de la pasada década, con sus declaraciones de derecho subjetivo y sus instrumentos coactivos sobre la vivienda vacía; después la Ley estatal 12/2023, que se autodenomina «por el derecho a la vivienda». El problema de ese diagnóstico es que sitúa la causa en la debilidad jurídica del derecho cuando los datos apuntan a la debilidad material de la oferta. Sin suelo transformable, financiación accesible y un mercado de alquiler funcional, la declaración legislativa del derecho añade poco a la situación de

³Decreto-ley de 7 de mayo de 2026 (Piano Casa Italia). Los datos del Fondo de garantía de la primera vivienda proceden de Consap y del Ministero dell'Economia e delle Finanze (2026).

⁴Sobre la construcción del derecho a la vivienda en Italia, Breccia, U., *Il diritto all'abitazione*, Giuffrè, Milán, 1980, anticipó las claves que la Corte haría suyas; las sentencias n. 217/1988 y n. 404/1988 siguen siendo las decisiones de referencia.

⁵La caracterización del art. 47 CE como principio rector no invocable directamente es doctrina constante desde la STC 152/1988, de 20 de julio. Para el debate sobre su posible subjetivización, López Ramón, F., «El derecho subjetivo a la vivienda», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 102, 2014; y Ponce Solé, J. y Sibina Tomàs, D. (coords.), *El derecho de la vivienda en el siglo XXI*, Marcial Pons, Madrid, 2008.

quien busca vivienda. El desarrollo italiano siguió el orden inverso: nunca declaró el derecho y orientó sus políticas a facilitar el acceso a la propiedad.

2. La centralidad de la interdicción de la especulación

El segundo rasgo del desarrollo español es el protagonismo del inciso antiespeculativo. «Impedir la especulación» es probablemente el mandato constitucional más invocado de la historia legislativa española: figura en las exposiciones de motivos de las leyes del suelo desde 1990, de las leyes autonómicas de vivienda, de la legislación de arrendamientos de 2019 y de la Ley 12/2023, y ha servido de justificación a técnicas sucesivas de intervención, desde las cesiones obligatorias de aprovechamiento y las reservas de vivienda protegida hasta los recargos sobre la vivienda vacía o el gravamen a compradores extracomunitarios actualmente en tramitación. El denominador común de esas técnicas es el tratamiento de la rentabilidad inmobiliaria como un fenómeno a corregir, más que como la condición ordinaria bajo la que un mercado produce un bien escaso.

La experiencia posterior no ha acompañado al propósito. La especulación que preocupaba al constituyente, la del propietario de suelo enriquecido por la recalificación, se alimenta precisamente de la escasez: en un sistema que racional administrativamente la transformación del suelo, cada decisión de plan puede generar rentas extraordinarias para quien resulta favorecido. La cláusula no evitó la especulación; la organizó. El país que constitucionalizó su interdicción protagonizó entre 1997 y 2008 una de las mayores burbujas inmobiliarias europeas, mientras Italia, sin cláusula equivalente, atravesaba el mismo ciclo con oscilaciones moderadas. En cuanto al tercer inciso, la participación de la comunidad en las plusvalías, su desarrollo se ha traducido en un sistema de cesiones y cargas que grava la producción de ciudad en origen. Desde el punto de vista económico, una parte de esas cargas se traslada al precio final de la vivienda, de modo que el instrumento concebido para redistribuir el excedente urbanístico contribuye a encarecer el bien que el propio artículo 47 quiere hacer accesible. La doctrina urbanística lo viene advirtiendo desde hace décadas.⁶

⁶Por todos, Fernández, T.-R., *Manual de Derecho urbanístico*, Civitas, Madrid (1.ª ed., 1980, con numerosas ediciones posteriores); y Parada Vázquez, R., *Derecho administrativo*, t. III, Marcial Pons, Madrid (ediciones sucesivas), con su conocida crítica del urbanismo español como técnica de encarecimiento del producto final.

V. EL SUELO: REGULACIÓN Y ESCASEZ DE OFERTA

El régimen del suelo es el primer campo donde ambos desarrollos pueden compararse. El español descansa sobre tres piezas: la concepción estatutaria de la propiedad, conforme a la cual el aprovechamiento urbanístico no pertenece al propietario sino que se adquiere cumpliendo deberes; el monopolio público de la decisión de transformar, pues nada se urbaniza si el plan no lo prevé y el plan es un acto municipal sometido a tuteladas autonómicas, sectoriales y ambientales sucesivas; y el sistema de cargas ya descrito. Sus consecuencias operativas son mensurables. Los desarrollos urbanísticos tardan habitualmente más de una década entre la decisión de planeamiento y la primera licencia. La litigiosidad contencioso-administrativa anula planes generales completos por vicios formales, con efectos en cascada sobre las licencias otorgadas a su amparo. Y la producción de vivienda nueva, en torno a las ochenta o noventa mil unidades anuales en los años recientes, cubre aproximadamente la mitad de la creación neta de hogares, que con la inmigración ha superado las doscientas mil unidades anuales. El déficit acumulado que el Banco de España sitúa ya en el entorno de las 750.000 viviendas guarda relación directa con esa insuficiencia persistente de la nueva oferta.⁷

Italia no es un modelo urbanístico ejemplar. Su legislación del suelo arrastra desde la sentencia n. 5/1980 de la Corte costituzionale, que impuso indemnizar los vínculos expropiatorios y reabrió el debate sobre el *ius aedificandi*, una complejidad considerable; sus tiempos administrativos son largos; y su patología característica no es la escasez sino la contraria, el *abusivismo* edilicio, periódicamente regularizado mediante *condoni* que constituyen un problema recurrente de su derecho administrativo, hasta el reciente decreto «salva-casa» de 2024, que volvió a ampliar las tolerancias para regularizar pequeñas irregularidades del parque existente.⁸ La asimetría de patologías resulta, con todo, instructiva: el sistema italiano, más permeable, ha mantenido el suelo y el parque relativamente elásticos, con costes ambientales y de calidad urbana evidentes, mientras que en el sistema español los efectos de la restricción se han concentrado en los precios. La vivienda se encareció en España un 12,9 por ciento interanual

⁷Banco de España, *Informe Anual 2023*, cap. 4, Madrid, 2024; el *Informe Anual 2025* (Madrid, 2026) eleva la estimación del déficit acumulado hasta el entorno de las 750.000 viviendas.

⁸Decreto-legge de 29 de mayo de 2024 («salva-casa»).

en el primer trimestre de 2026 según el INE, con estimaciones superiores para el segundo, casi el doble de la media europea; en Italia, el aumento fue del 5,2 por ciento en el mismo trimestre según el Istat.⁹ La protección constitucional del ambiente, común a ambos ordenamientos tras la reforma italiana de 2022, no exige por lo demás que la evaluación ambiental opere como un factor sistemático de prolongación y riesgo de los desarrollos residenciales, que es en lo que la práctica española tiende a convertirla.¹⁰

En términos constitucionales, la diferencia puede formularse así: el legislador español entendió durante décadas que impedir la especulación exigía racionar la transformación del suelo; el italiano, que favorecer el acceso del ahorro a la casa exigía mantener abierta la producción del bien.

VI. EL ALQUILER: DEL EQUO CANONE A LAS ZONAS TENSIONADAS

La política del alquiler ofrece un precedente comparado particularmente útil, porque Italia ensayó y rectificó hace décadas la política que España ha adoptado ahora. En 1978, el mismo año de la Constitución española, Italia aprobó la ley del *equo canone*: renta administrativamente tasada para todo el alquiler de vivienda, con vocación general y permanente. Sus efectos, documentados con detalle por la doctrina económica y jurídica italiana, fueron una contracción intensa de la oferta legal, el desplazamiento hacia contratos simulados, la congelación de la movilidad, el deterioro del parque arrendado y, con el tiempo, rentas efectivas más altas para los nuevos entrantes que las que la ley pretendía garantizar. Tras dos décadas, la ley 431/1998 desmontó el sistema: liberalizó la renta del canal libre, creó el canal concordado, con renta moderada pactada colectivamente a cambio de ventajas fiscales, y confió la contención de precios a

los incentivos, en particular a la *cedolare secca*. No es un sistema sin problemas, como recuerda cada otoño la tensión de los alquileres universitarios, pero Italia no ha vuelto a ensayar el control general de rentas, y su respuesta a la situación actual, el Piano Casa de 2026, actúa sobre la oferta y el crédito, no sobre el precio.

La evolución española ha seguido una dirección distinta. Liberalizado el mercado en 1985 y estabilizado por la LAU de 1994, el ciclo intervencionista se reabrió en 2019 con la extensión de las prórrogas obligatorias y culminó en la regulación de precios: primero la ley catalana 11/2020, anulada por la STC 37/2022 por invadir la competencia estatal sobre bases contractuales, y después la Ley estatal 12/2023, con las zonas de mercado residencial tensionado, topes de renta para grandes tenedores e índices de referencia extensibles. Cataluña, que aplica el sistema completo desde marzo de 2024 en más de doscientos setenta municipios, permite ya una primera evaluación, y los resultados presentan coincidencias relevantes con la experiencia del *equo canone*. Los datos registrales del Incasòl y los estudios disponibles documentan una moderación inicial de las rentas medias en los contratos sujetos, del orden de unos puntos porcentuales y con recuperación posterior, acompañada de una contracción apreciable de la oferta de larga duración y de un desplazamiento intenso hacia el alquiler de temporada, que pasó de representar en torno a la décima parte de los anuncios a cerca de cuatro de cada diez, con un aumento del cuarenta y cinco por ciento de los contratos en el primer año, concentrado casi por completo dentro de las zonas declaradas. La respuesta normativa ha consistido en extender el tope a los formatos sustitutivos: los decretos catalanes de 2024 y 2025 y la legislación de finales de 2025 incorporaron el alquiler de temporada y el de habitaciones, en la secuencia de ampliaciones reactivas característica de los controles de precios. Las rentas medias de las capitales catalanas son hoy superiores a las de marzo de 2024.¹¹

La cuestión que aquí interesa no es la constitucionalidad del sistema, que el Tribunal Constitucional ha confirmado frente a las impugnaciones fundadas en el derecho de

⁹INE, *Índice de Precios de Vivienda. Primer trimestre de 2026*, nota de prensa, Madrid, junio de 2026; Eurostat, *House Price Index*, primer trimestre de 2026; Istat, *Prezzi delle abitazioni. I trimestre 2026*, Roma, 2026.

¹⁰Sobre la comparación de la tutela ambiental en ambas constituciones, García Ortiz, A., «La tutela del medio ambiente en las constituciones española e italiana: un análisis comparado», en Pérez Miras, A. et al. (dirs.), *Constitucionalismo: diálogos intergeneracionales entre España e Italia*, vol. II, BOE-CEPC, Madrid, 2025.

¹¹Los datos de contratos y fianzas proceden del Institut Català del Sòl (Incasòl). Para la evaluación empírica del precedente catalán de 2020, Jofre-Monseny, J., Martínez-Mazza, R. y Segú, M., «Effectiveness and supply effects of high-coverage rent control policies», *Regional Science and Urban Economics*, vol. 101, 2023; los análisis publicados por Fedea sobre las zonas tensionadas (2025-2026) apuntan en la misma dirección.

propiedad, sino sus efectos. El canal concordado y la *cedolare secca* muestran que existe una alternativa: combinar moderación pactada de rentas con incentivos fiscales que mantengan la rentabilidad del arrendamiento. La regulación española ha preferido la vía imperativa, y la evidencia disponible, italiana y catalana, permite anticipar sus límites.

VII. EL DERECHO A LA VIVIENDA ANTE LOS TRIBUNALES CONSTITUCIONALES

1. La serie de sentencias sobre la Ley 12/2023

La Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda, ha generado en tres años el contencioso constitucional más denso de la historia del artículo 47: ocho recursos, interpuestos por los Gobiernos de Andalucía, Baleares, Madrid, País Vasco, Cataluña y Galicia, por el Parlamento de Cataluña y por los diputados del Grupo Popular, resueltos en una serie que arranca con la STC 79/2024, de 21 de mayo, continúa con las SSTC 26/2025, de 29 de enero, y 190/2025, de 16 de diciembre, y se cierra con las desestimaciones de 2026 de los recursos de la Comunidad de Madrid y del Parlamento catalán. El Tribunal ha confirmado el armazón de la ley, reconociendo al Estado, sobre el artículo 149.1.1.^a CE, la facultad de fijar condiciones básicas del «derecho constitucional a la vivienda», una fórmula nueva de alcance más retórico que dogmático, puesto que el amparo sigue cerrado y el artículo 53.3 CE intacto, y ha validado la contención de rentas en zonas tensionadas frente a las impugnaciones basadas en el artículo 33 CE. Ha anulado, en cambio, dos grupos de preceptos: en la STC 79/2024, la regulación estatal de la vivienda protegida y de los parques públicos (arts. 16, 19.3 y 27, parcialmente), por invadir la competencia autonómica; y en la STC 26/2025, por vulneración del artículo 24 CE, los requisitos de procedibilidad que la ley imponía a los grandes tenedores para demandar el desahucio o ejecutar la hipoteca (arts. 439.6 y 7 y 655 bis LEC).¹²

El resultado material de la serie merece subrayarse: lo anulado comprende la ordenación del parque protegido y las garantías procesales adicionales del inquilino vulnerable, y lo confirmado, la restricción de la renta del arrendador. La serie prolonga además una década de jurisprudencia en la que el Tribunal ha operado casi exclusivamente como árbitro de competencias y de límites al legislador: la anulación

por razones formales de la expropiación de uso ensayada por decreto-ley andaluz (STC 93/2015), la validación del procedimiento sumario frente a la ocupación (STC 32/2019), el enjuiciamiento de los sucesivos escudos sociales. De todo ello no ha resultado doctrina alguna sobre el contenido prestacional del artículo 47. La jurisprudencia constitucional española de la vivienda se ha centrado en lo competencial y lo procesal, sin entrar en el fondo del precepto que le da nombre.

2. El contraste con la jurisprudencia italiana

El contraste con la jurisprudencia italiana es significativo. La Corte costituzionale, que no dispone de un derecho a la vivienda escrito, ha producido una jurisprudencia sustantiva: el derecho social fundamental a la *abitazione* de las sentencias n. 217/1988 y 404/1988, anclado en el artículo 47.2 Cost.; la apertura de la vivienda pública a los efectivamente necesitados frente a los requisitos de arraigo territorial (sentencia n. 44/2020); la depuración del equilibrio arrendaticio y ejecutivo; y el control de la fiscalidad de la casa desde la capacidad contributiva, una vertiente que en España apenas existe. La explicación no es psicológica sino estructural. La Corte trabaja sobre un precepto que designa conductas públicas verificables: si una norma favorece o dificulta el acceso del ahorro a la casa, si una exclusión sirve a la función social del parque público. El Tribunal Constitucional trabaja sobre un enunciado cuya única sustancia operativa desarrollada ha sido la restrictiva. Nada habría impedido al legislador español construir sobre el inciso primero del artículo 47 una política del ahorro y el acceso comparable a la italiana; lo cierto es que desarrolló con mucha mayor intensidad los incisos relativos al suelo.

VIII. LA FISCALIDAD: EL TRATAMIENTO DEL ESFUERZO DE ACCESO

La fiscalidad permite observar con especial claridad las diferencias entre ambos sistemas. El adquirente italiano de primera vivienda usada tributa un dos por ciento en el impuesto de registro sobre valores catastrales moderados; el español, un impuesto de transmisiones que oscila según la Comunidad entre el seis y el diez por ciento sobre valores de referencia administrativos crecientes, una de las barreras fiscales de entrada más altas de Europa occidental. El propietario italiano de vivienda habitual no suitaria está exento del impuesto patrimonial inmobiliario y ha podido deducir los intereses de su hipoteca; el español paga un IBI creciente, perdió en 2013 la deducción por adquisición y soportó hasta la STC 182/2021 un

¹²SSTC 79/2024, de 21 de mayo; 26/2025, de 29 de enero; y 190/2025, de 16 de diciembre, además de las desestimaciones de 2026 de los recursos de la Comunidad de Madrid y del Parlamento de Cataluña.

impuesto municipal de plusvalía que gravaba incrementos inexistentes. El arrendador italiano puede optar por la *cedolare secca* proporcional, reducida al diez por ciento en renta concordada; el español tributa al tipo marginal con reducciones condicionadas a la localización en zonas tensionadas. Y mientras el Estado italiano avala las hipotecas de los jóvenes con garantía pública, el debate fiscal español de 2025-2026 ha girado en torno a un gravamen de hasta el cien por cien sobre las compras de no residentes extracomunitarios, todavía en tramitación un año y medio después de su anuncio.

Esta divergencia guarda relación con los textos constitucionales. La fiscalidad italiana de la casa es, confesadamente, desarrollo del artículo 47 Cost.: la *prima casa* se protege porque es ahorro popular patrimonializado, y cada intento de gravarla, como el restablecimiento del impuesto sobre la vivienda habitual en 2012, revertido en cuanto la emergencia lo permitió, se ha discutido en Italia en términos de tutela constitucional del ahorro. La fiscalidad española carece de un anclaje equivalente porque la Constitución de 1978 no contiene cláusula alguna de protección del ahorro familiar: el esfuerzo de quien convierte renta en entrada y entrada en hipoteca no tiene más estatuto que el de una manifestación de capacidad económica, gravada en la adquisición, en la tenencia y en la transmisión. El resultado agregado es que el tratamiento fiscal español favorece poco el ahorro destinado a la compra de vivienda, hasta el punto de que una parte creciente del acceso de los jóvenes descansa en la ayuda familiar y en la herencia. Es un resultado difícil de conciliar con el mandato de promoción del inciso primero del artículo 47.

IX. LA VIVIENDA SOCIAL Y EL PARQUE PÚBLICO

Si el desarrollo español del artículo 47 fuera coherente con su desconfianza hacia el mercado, cabría esperar un parque público amplio. Los datos muestran lo contrario: el parque español de vivienda social en alquiler ronda el dos o tres por ciento del total, frente a medias europeas cercanas al nueve por ciento y a parques como el holandés, el austriaco o el danés, superiores al veinte, y es de los más reducidos de la Unión. La explicación es histórica. España construyó vivienda protegida en grandes cantidades durante décadas, hasta suponer más de la mitad de la producción anual, pero la construyó en propiedad y con calificaciones temporales, de modo que el esfuerzo público se privatizó por desclasificación, generación tras generación, sin sedimentar parque. Cuando la producción protegida

cayó tras 2008 a mínimos históricos, no quedaba parque acumulado, y a ese resultado se sumaron los episodios de venta de vivienda pública municipal a inversores institucionales durante los años de la consolidación fiscal. La Ley 12/2023 y el Plan Estatal 2026-2030 establecen ahora la calificación indefinida y el objetivo de un parque permanente. Llegan con varias décadas de retraso respecto del diagnóstico y con una escala, decenas de miles de viviendas frente a un déficit de unas 750.000, claramente insuficiente.

Italia no ofrece en este terreno un contramodelo brillante. Su *edilizia residenziale pubblica*, en torno al cuatro por ciento del parque, es también insuficiente, está envejecida y se gestiona por entes regionales de eficacia desigual, con listas de espera largas en las grandes ciudades. Ofrece, sin embargo, dos elementos de diseño que España no incorporó. Por una parte, el sistema italiano distinguió siempre entre la vivienda pública para los más débiles (*sovvenzionata*) y el apoyo al acceso de las clases medias (*agevolata y convenzionata*), de modo que el grueso del esfuerzo público alimentó la demanda solvente del mercado en lugar de sustituirlo; la VPO española en propiedad fundió ambas funciones y terminó subvencionando a adjudicatarios concretos sin crear parque estable. Por otra, el Piano Casa de 2026 concibe la vivienda asequible como una etapa, no como un destino: sus fórmulas de alquiler con rescate progresivo permiten al inquilino aplicar parte del canon a la adquisición futura. El plan español coetáneo, centrado en el alquiler público indefinido y en la contención de rentas, no contempla mecanismos de tránsito del alquiler asistido a la propiedad.

X. DESAHUCIOS, OCUPACIÓN Y RECUPERACIÓN POSESORIA

La seguridad en la recuperación posesoria incide también en el funcionamiento del mercado. La decisión de arrendar depende, entre otros factores, de la previsibilidad con que el propietario puede recuperar el inmueble en caso de impago u ocupación; cuando esa previsibilidad disminuye, la oferta se retira o incorpora el riesgo al precio, y el coste lo soporta en último término el aspirante a inquilino sin historial ni garantías. Las medidas españolas de los últimos años han incrementado esa incertidumbre. La suspensión de lanzamientos de hogares vulnerables sin alternativa habitacional, nacida como escudo social en 2020, ha sido prorrogada de forma ininterrumpida, trasladando a arrendadores privados una función asistencial que el artículo 47 encomienda a los poderes públicos. La Ley 12/2023 añadió los requisitos de procedibilidad

contra grandes tenedores que la STC 26/2025 anuló por restringir el acceso a la jurisdicción. Y la respuesta a la ocupación ilegal, pese al procedimiento sumario de la Ley 5/2018, avalado por la STC 32/2019, y a las reformas procesales de 2025 para acelerar los juicios por usurpación y allanamiento, sigue percibiéndose como insuficiente, no tanto por el volumen estadístico del fenómeno cuanto por la incertidumbre que proyecta sobre la decisión de arrendar.

Italia conoce problemas análogos, con desahucios históricamente lentos, graduación del empleo de la fuerza pública y bolsas de ocupación organizada en las grandes ciudades, pero su dirección normativa reciente es distinta. El decreto de 2014 sobre emergencia habitacional negó a los ocupantes sin título el empadronamiento y la conexión a los suministros. La reforma penal de 2025 endureció el tratamiento de la ocupación arbitraria de vivienda ajena e introdujo un procedimiento de restitución acelerada. El paquete del Piano Casa de 2026 incluye un proyecto de ley para abreviar la liberación de los inmuebles ocupados, con un argumento coherente con el artículo 47 Cost.: cada vivienda irrecuperable es ahorro familiar inmovilizado y oferta sustraída al mercado. Las direcciones normativas de ambos ordenamientos son, en este punto, claramente distintas, y sus efectos sobre la oferta de alquiler, previsibles.

XI. LOS RESULTADOS A 2026

Los datos de 2026 permiten cerrar la comparación. En España, el índice de precios de vivienda del INE creció un 12,9 por ciento interanual en el primer trimestre de 2026 (un 13,5 en la vivienda usada), casi el doble de la media europea según Eurostat, y las primeras estimaciones sitúan el segundo trimestre en el entorno del 15 por ciento, el ritmo más alto desde 2006. Los alquileres registran máximos en las principales capitales. El Banco de España cifra el déficit acumulado de vivienda en torno a las 750.000 unidades y los servicios de estudios privados lo proyectan al alza para 2027. El Fondo Monetario Internacional, la OCDE y la Comisión Europea han señalado en sus exámenes de 2026 la escasez de oferta española como un riesgo económico y social de primer orden. En Italia, el índice de precios del Istat creció un 5,2 por ciento interanual en el mismo trimestre, sobre quince años previos de precios nominales estables y reales decrecientes fuera de Milán; las compraventas aumentan con moderación y una de

cada cinco hipotecas nuevas cuenta con garantía pública.¹³

El contraste generacional es tan relevante como el de precios, porque mide el grado de cumplimiento de cada precepto. En Italia, alrededor de tres cuartas partes de las familias siguen siendo propietarias, la transmisión intergeneracional del patrimonio mantiene abierto el acceso a la propiedad y el problema agudo se concentra en el alquiler de las ciudades universitarias y de Milán: una crisis de precios localizada dentro de una estructura patrimonial sólida. En España, la tasa agregada de propiedad, herencia de las políticas de los años sesenta y setenta, enmascara la ruptura del flujo. Según la Encuesta Financiera de las Familias, la tasa de propiedad de los menores de treinta y cinco años se ha reducido a menos de la mitad de la registrada a comienzos de siglo; la edad de emancipación se sitúa en torno a los treinta años, entre las más tardías de la Unión; y la proporción de inquilinos a precio de mercado en situación de sobre-esfuerzo es de las más altas de Europa según Eurostat. La generación española nacida en los años noventa afronta condiciones de acceso a la propiedad mucho más difíciles que las de las generaciones anteriores. Este resultado cuestiona la eficacia de las políticas desarrolladas durante casi medio siglo al amparo del artículo 47.¹⁴

El cuadro italiano tiene también sus limitaciones, y conviene dejarlas anotadas. Parte de la holgura de su mercado se explica por el declive demográfico: un país que pierde población tensiona menos su parque, y la elasticidad estadística que aporta el Mezzogiorno despoblado convive con la tensión real de Milán. El parque está envejecido, es sísmicamente vulnerable y energéticamente pobre, y el intento de renovarlo mediante subsidio universal, el *superbonus* del 110 por ciento, terminó en un coste fiscal enorme con resultados muy inferiores a lo esperado. Y la vivienda pública italiana es escasa, de modo que las nuevas necesidades urbanas, estudiantes, trabajadores móviles, inmigrantes, no encuentran respuesta suficiente ni en el mercado ni en el Estado. Italia no

¹³Las referencias estadísticas de este apartado proceden de INE, *Índice de Precios de Vivienda. Primer trimestre de 2026* (nota de prensa, junio de 2026); Eurostat, *House Price Index*, primer trimestre de 2026; Istat, *Prezzi delle abitazioni. I trimestre 2026*; Banco de España, *Informe Anual 2025*, Madrid, 2026; y de los datos del Fondo Consap publicados por el Ministero dell'Economia e delle Finanze (2026).

¹⁴Banco de España, *Encuesta Financiera de las Familias* (series 2002-2022); Eurostat, *Housing cost overburden rate*, últimos datos disponibles.

constituye, por tanto, un modelo directamente trasladable a España. Lo que la comparación muestra es otra cosa: que un país con menor crecimiento, peor demografía y una administración no más ágil mantiene indicadores de acceso a la vivienda claramente más favorables. Ese dato obliga, cuando menos, a revisar las premisas del desarrollo español del artículo 47.

XII. OBJECIONES Y RÉPLICAS

1. Causalidad constitucional

Cabe objetar, en primer lugar, que el artículo 47 CE no es responsable de su incumplimiento: un principio rector vale lo que el legislador quiera darle, y el resultado español sería imputable a las políticas, no al precepto. La objeción obliga a distinguir. Ningún texto construye viviendas, pero los textos configuran marcos de legitimación duraderos, y el artículo 47 ha suministrado durante décadas el vocabulario con el que el legislador español ha pensado la vivienda: como conflicto entre un derecho de los débiles y una especulación de los fuertes, antes que como problema de producción y financiación de un bien. Las políticas examinadas en este estudio se han promulgado invocando el artículo 47, y ninguna política de signo contrario ha buscado apoyo en su inciso primero. La comparación con Italia refuerza esta lectura: un texto que designa otro proceso, ahorro, crédito, propiedad, sostuvo otra cultura legislativa, mantenida por gobiernos de todos los signos. Los textos constitucionales no determinan por sí solos las políticas, pero orientan de forma persistente su dirección.

2. Especulación y oferta

Una segunda objeción sostiene que la especulación existe y que el mandato de impedirla es hoy más necesario que nunca, con inversores institucionales adquiriendo parque residencial y vivienda turística desplazando usos residenciales en los centros urbanos. Los fenómenos son reales; lo discutible es el diagnóstico causal y la eficacia del remedio. La inversión institucional representa una fracción reducida del parque español y se concentra precisamente donde la regulación ha hecho inviable al arrendador minorista. La vivienda turística plantea un problema real de externalidades locales que se aborda con ordenación de usos, como hacen Italia y buena parte de Europa, no mediante la penalización general de la rentabilidad. Y la especulación clásica de suelo opera sobre la escasez: donde la oferta puede responder, las rentas extraordinarias se disipan. Un aumento sostenido de

la producción reduce las bases de la especulación con más eficacia que los controles de precios, como indica la evidencia comparada. Esta es, por lo demás, una lectura posible y coherente del propio inciso segundo del artículo 47.

3. Los límites del modelo propietario

La tercera objeción es la más seria: el modelo italiano sería conservador, sacrificaría la movilidad, concentraría el ahorro familiar en un único activo y desatendería a quien no puede ahorrar. Sobre la movilidad, conviene notar que el mercado español del alquiler, contraído, caro e incierto, tampoco la favorece, y que la propiedad difusa es compatible con un alquiler funcional cuando la fiscalidad lo hace rentable, como muestra el canal concordado. Sobre la concentración de riesgo, el patrimonio residencial ha protegido el ahorro de las familias italianas durante dos décadas de estancamiento mejor que las alternativas realmente disponibles para esos niveles de renta, aunque el coste en diversificación es innegable. Sobre los que no pueden ahorrar, la objeción acierta: el artículo 47 Cost. no los menciona, y la debilidad de la vivienda pública italiana es el principal límite del modelo. Debe advertirse, no obstante, que el sistema español tampoco los atiende, con un parque social del dos o tres por ciento, y que ha debilitado además las condiciones de acceso de las rentas medias. A juicio de este trabajo, esas limitaciones no eliminan las diferencias observadas entre ambos sistemas.

XIII. CONCLUSIONES

Los artículos 47 de las Constituciones italiana y española encarnan dos orientaciones distintas del tratamiento constitucional del acceso a la vivienda, la protección de un proceso y la proclamación de un resultado, y la comparación de sus desarrollos favorece, en los aspectos examinados, a la primera. El precepto español ha operado de forma desigual: con escasa eficacia como fuente de prestaciones desde que la STC 152/1988 lo situó entre los principios rectores, ha fundamentado en cambio un urbanismo restrictivo de la transformación del suelo, el control de rentas, una fiscalidad onerosa para el acceso y la posposición procesal del arrendador. Su inciso más desarrollado, la interdicción de la especulación, produjo un efecto contrario al pretendido: la restricción sistemática de la oferta generó las rentas de escasez sobre las que operó una de las mayores burbujas inmobiliarias europeas y, tras ella, un déficit de oferta que el Banco de España cifra ya en unas 750.000 viviendas.

La experiencia reciente confirma el diagnóstico. La aplicación catalana del control de rentas desde 2024 presenta coincidencias sustanciales con la trayectoria del *equo canone* italiano: moderación estadística inicial, contracción de la oferta, desplazamiento hacia los formatos no regulados y extensión sucesiva de la regulación a esos formatos. Italia tardó veinte años en rectificar una política entonces inédita; España la ha adoptado con el precedente documentado. La serie de sentencias sobre la Ley 12/2023 ilustra, por su parte, los límites del enfoque: de tres años de litigios ha resultado la anulación de las garantías procesales adicionales del inquilino y de la ordenación estatal del parque protegido, y la confirmación de la restricción de renta del arrendador; ni una sola vivienda ha salido de ese contencioso. El análisis fiscal apunta en la misma dirección, con un sistema que protege el itinerario del ahorro a la propiedad frente a otro que lo grava en cada fase. Y la reducida dimensión del parque social español, del dos o tres por ciento frente a una media europea cercana al nueve, muestra que la desconfianza hacia el mercado no se compensó con provisión pública: el esfuerzo se disipó en vivienda protegida desclasificable que se privatizó con el tiempo.

Los resultados de 2026 completan el balance: precios españoles creciendo al doble que los italianos y que la media europea, sobreesfuerzo elevado de los inquilinos y una generación joven con dificultades de acceso a la propiedad sin precedentes recientes, frente a una Italia de patrimonio difuso, precios moderados y crisis localizadas, que protege además la recuperación posesoria mientras España traslada al arrendador funciones asistenciales del Estado. En los indicadores considerados, los resultados españoles son claramente menos favorables, pese a partir de mejores condiciones económicas y demográficas. La conclusión propositiva no exige, sin embargo, reformar el artículo 47 CE, sino leerlo entero. Su inciso primero, que ordena promover las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho, permite fundar sin forzarlo el programa completo del artículo 47 italiano, porque condiciones necesarias son suelo transformable, crédito accesible, una fiscalidad que no penalice el ahorro de acceso, un arrendamiento rentable y seguro, y un parque social honesto para quienes nunca podrán comprar. La interdicción de la especulación se cumple produciendo abundancia, no administrando escasez. La lección italiana está escrita, casualmente, en el mismo número de artículo: solo hay que traducirla.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco de España, *Informe Anual 2023*, Madrid, 2024 (en particular, cap. 4, sobre el mercado de la vivienda).
- Banco de España, *Informe Anual 2025*, Madrid, 2026.
- Bassols Coma, M., «Artículo 47. Derecho a la vivienda», en Alzaga Villaamil, Ó. (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Edersa, Madrid, 1996.
- Beltrán de Felipe, M., *La intervención administrativa en la vivienda*, Lex Nova, Valladolid, 2000.
- Breccia, U., *Il diritto all'abitazione*, Giuffrè, Milán, 1980.
- Fernández, T.-R., *Manual de Derecho urbanístico*, Civitas, Madrid (1.ª ed., 1980; ediciones sucesivas).
- García de Enterría, E. y Parejo Alfonso, L., *Lecciones de Derecho urbanístico*, Civitas, Madrid, 1981.
- García Ortiz, A., «La tutela del medio ambiente en las constituciones española e italiana: un análisis comparado», en Pérez Miras, A. et al. (dirs.), *Constitucionalismo: diálogos intergeneracionales entre España e Italia*, vol. II, BOE-CEPC, Madrid, 2025.
- INE, *Índice de Precios de Vivienda. Primer trimestre de 2026*, nota de prensa, Madrid, junio de 2026.
- Istat, *Prezzi delle abitazioni. I trimestre 2026*, Roma, 2026.
- Jofre-Monseny, J., Martínez-Mazza, R. y Segú, M., «Effectiveness and supply effects of high-coverage rent control policies», *Regional Science and Urban Economics*, vol. 101, 2023.
- López Ramón, F. (coord.), *Construyendo el derecho a la vivienda*, Marcial Pons, Madrid, 2010.
- López Ramón, F., «El derecho subjetivo a la vivienda», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 102, 2014.
- Merusi, F., «Art. 47», en Branca, G. (dir.), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bolonia-Roma, 1980.
- Parada Vázquez, R., *Derecho administrativo*, t. III (bienes públicos y urbanismo), Marcial Pons, Madrid (ediciones sucesivas).
- Pérez Miras, A. et al. (dirs.), *Constitucionalismo: diálogos intergeneracionales entre España e Italia*, 2 vols., BOE-CEPC, Madrid, 2025.
- Pérez Miras, A. et al. (dirs.), *Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española*, 5 vols., BOE-CEPC, Madrid, 2020.
- Ponce Solé, J. y Sibina Tomàs, D. (coords.), *El derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*, Marcial Pons, Madrid, 2008.

Tejedor Bielsa, J., *Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria*, La Ley, Madrid, 2012.