

# RÉGIMEN JURÍDICO DE LA REHABILITACIÓN DE VIVIENDA EN PROPIEDAD HORIZONTAL Y SU FINANCIACIÓN

## DIRECCIÓN

María Teresa Alonso Pérez  
Esther Hernández Sáinz  
Loreto Carmen Mate Satué

## AUTORES

Sergio Nasarre Aznar, Beatriz Sáenz de Jubera Higuero, M.<sup>a</sup> Eugenia Serrano Chamorro, Eloísa Gimeno Rodas, Miguel Viela Castranado, Miguel Ángel Loriente Rojo, Patricia Lacal Romero, Mario Diez Royo, Elena Bellod Fernández de Palencia, Esther Hernández Sainz, Pedro-José Bueso Guillén, Loreto Carmen Mate Satué, Araya Alicia Estancona Pérez, María Teresa Alonso Pérez, Elisa Moreu Carbonell, Andrea García Ruiz, M.<sup>a</sup> Cristina Bueno Maluenda, Miguel Díez Simón, M.<sup>a</sup> Rosa Gutiérrez Sanz



# SUMARIO

## EL FIN DE LA PROPIEDAD (HORIZONTAL): «LA GENTE» YA DECIDE SOBRE NUESTRAS VIVIENDAS

*Sergio Nasarre Aznar*

I. LA PROPIEDAD PRIVADA, EN SINGULAR, YA NO EXISTE EN ESPAÑA .....	21
II. EL FIN DE LA PRINCIPAL VIRTUD DEL RÉGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL: LA AUTONOMÍA DEL PROPIETARIO DE LAS UNIDADES .....	23
1. La plena autonomía civil del propietario de unidades en Propiedad Horizontal .....	23
2. El principio del fin: los antecedentes de la «comunitarización» de la Propiedad Horizontal .....	26
III. NO SOLO LOS ALCALDES. LOS VECINOS YA DECIDEN SOBRE NUESTROS PISOS: LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 3 DE OCTUBRE DE 2024 Y LA LO 1/2025 .....	30
1. Las dos Sentencias del Tribunal Supremo de 3 de octubre de 2024: las comunidades pueden prohibir .....	30
2. La Disposición Final 4. <sup>a</sup> LO 1/2025: de poder prohibir a tener que pedir su autorización .....	38
IV. CONCLUSIÓN .....	41
BIBLIOGRAFÍA .....	42

## ACTUACIONES EN EL MARCO DE LA REHABILITACIÓN Y MEJORAS EN EFICIENCIA ENERGÉTICA DE LOS EDIFICIOS EN RÉGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL

*Beatriz Sáenz de Jubera Higuero*

I. INTRODUCCIÓN .....	45
II. CONTEXTO NORMATIVO EUROPEO Y NACIONAL .....	47
1. Unión Europea .....	48
2. Ámbito nacional español .....	56
III. LEY DE PROPIEDAD HORIZONTAL Y ACTUACIONES DE MEJORA Y REHABILITACIÓN POR EFICIENCIA ENERGÉTICA .....	61
1. Normas de reforma de la LPH en esta materia .....	61
2. Concretas previsiones de la Ley de Propiedad Horizontal en materia de actuaciones por eficiencia energética .....	64
BIBLIOGRAFÍA .....	76

# **EL FIN DE LA PROPIEDAD (HORIZONTAL): «LA GENTE» YA DECIDE SOBRE NUESTRAS VIVIENDAS<sup>1</sup>**

**Sergio NASARRE AZNAR**

*Catedrático de Derecho civil*

*Fundador de la Cátedra UNESCO de vivienda*

*Universidad Rovira i Virgili*

*«El hombre medio no puede pintar la puesta de sol cuyos colores admira, pero sí  
puede pintar su propia casa con el color que elija».*

G.K. Chesterton, *Lo que está mal en el mundo*, 1910

**Sumario:** I. LA PROPIEDAD PRIVADA, EN SINGULAR, YA NO EXISTE EN ESPAÑA. II. EL FIN DE LA PRINCIPAL VIRTUD DEL RÉGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL: LA AUTONOMÍA DEL PROPIETARIO DE LAS UNIDADES. 1. La plena autonomía civil del propietario de unidades en Propiedad Horizontal. 2. El principio del fin: los antecedentes de la «comunitarización» de la Propiedad Horizontal. III. NO SOLO LOS ALCALDES. LOS VECINOS YA DECIDEN SOBRE NUESTROS PISOS: LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMOS DE 3 DE OCTUBRE DE 2024 Y LA LO 1/2025. 1. Las dos Sentencias del Tribunal Supremo de 3 de octubre de 2024: las comunidades pueden prohibir. 2. La DF 4.<sup>a</sup> LO 1/2025: de poder prohibir a tener que obtener su autorización. IV. CONCLUSIÓN.

## **I. LA PROPIEDAD PRIVADA, EN SINGULAR, YA NO EXISTE EN ESPAÑA**

Hasta ahora teníamos más o menos claro que las facultades dominicales sobre una unidad incluida en un esquema de propiedad horizontal corres-

---

1. El presente trabajo es posible gracias al Proyecto del Ministerio de Ciencia e Innovación «Vivir en comunidad: nuevas reglas para un nuevo paradigma» (PID2020-112876GB-C31) y al «Grupo de investigación consolidado de la Generalidad de Cataluña «Derecho privado transformativo» (2021 SGR 00170).

pondían al propietario. Así parece reconocerlo el art. 3 a) LPH en relación con el art. 396 CC. De aquí se deriva que el propietario de la unidad privativa puede hacer las obras en ella mientras no afecte al edificio o a otro propietario (art. 7.1 LPH) o realizar en ella todas las actividades que no estén prohibidas por los estatutos, que resulten dañosas para la finca o contravengan las disposiciones sobre actividades molestas, insalubres, nocivas, peligrosas o ilícitas (art. 7.2.1 LPH).

Pero desde 2023 nuestro legislador decidió establecer un cambio de paradigma, en el que ya no somos propietarios de nuestras viviendas. Ya lo venía insinuando el «anterior» TC sin existir aún la Ley 12/2023 de vivienda, en diversas sentencias de 2018 en relación con las leyes autonómicas de vivienda. Estas, a pesar de afectar a facultades dominicales (art. 348 CC), dijo el TC que no pasaba nada, que como al propietario ya le quedan otras facultades, pues que el legislador autonómico podía limitarle alguna. Así, el TC autorizó la expropiación del dominio de lo que administrativamente se considerasen «viviendas vacías», como en STC 22-2-2018 sobre la Ley foral de Navarra 24/2013 o la STC 19-9-2018 Ley vasca 3/2015, en aras al interés general y a la función social de la propiedad que, naturalmente, marca cada vez el legislador democrático de turno (Nasarre, 2020), aunque sea sin base científica alguna (Nasarre y García Teruel, 2022): la democracia, lo limpia todo, lo «transforma en correcto»; y, en este contexto, no son necesarios derechos fundamentales, incluida la propiedad privada, como afirmó Duguit (1912). En cualquier caso, no nos consta que dichas medidas comenzadas en Cataluña en 2015 (Leyes 24/2015 y 4/2016, que permiten expropiar el uso y sobre el que hubo desistimiento del Abogado del Estado por pacto entre el nuevo gobierno de España y el catalán, en SSTC 31-1-2019 y 17-1-2019) hayan contribuido a mejorar el acceso a la vivienda: desde aquel año las rentas de los alquileres se han duplicado (de 9,5 €/m<sup>2</sup> a 18,5 €/m<sup>2</sup> en 2025<sup>2</sup>) en dicha Comunidad Autónoma; evolución similar en Navarra (de 6,5 €/m<sup>2</sup> en 2013 a 10,5 €/m<sup>2</sup> en 2025) y en el País Vasco (de 9,8 €/m<sup>2</sup> en 2015 a 14,4 €/m<sup>2</sup> en 2025).

En esta línea, el TC nos acaba de recordar de nuevo (STC 29-1-2025; cita SSTC 204/2004, 112/2006 y 168/2023; y SSTC 37/1987, 170/1989 y 89/1994), sin perder oportunidad para ello, que la «propiedad privada», así, en singular, ya no existe, sino que existen, como máximo, «las propiedades privadas» sobre cada tipo de bien que el gobierno/legislador de turno decida: *«Utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes»* y que *«corresponde al legislador delimitar el contenido del derecho de propiedad en relación con cada tipo de bienes»*. Pues bien, creyéndose la Exposición de Motivos de la Ley 12/2023, la cual no aporta prueba alguna de lo que dice,

---

2. Son datos de precio de oferta de alquileres de Idealista en <https://www.idealista.com/sala-de-prensa/informes-precio-vivienda/alquiler/cataluna/>. Todas las webs están consultadas el 2-3-2025.

como es habitual en todas las leyes de vivienda importantes de los últimos 15 años (Nasarre y García Teruel, 2022), el TC entiende que: «*como explica la exposición de motivos, 'debe evitarse prácticas de retención y desocupación indebidas, que podrían tener efectos muy negativos en el mercado residencial a nivel local'. Esa es la lógica en que debe entenderse también la limitación de rentas que nos ocupa referenciada a un sistema oficial de índices de precios*». Y por si no fuera poco, añade: «*Con ello, lo que se persigue es hacer frente a la carestía de vivienda en las denominadas zonas de mercado residencial tensionado, favoreciendo su accesibilidad a niveles asequibles. La finalidad concreta de esta medida resulta conciliadora con los objetivos generales perseguidos por la Ley y que se enuncian en su preámbulo; en particular con el de 'Facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada'*»; ignorando toda la doctrina internacional que evidencia lo contrario: que los controles y congelaciones de rentas de los alquileres son contraproducentes para el acceso a la vivienda (Kholodilin, 2024; Nasarre, Simón y Ariste, en prensa). Sin ir más lejos, entre marzo 2024 y enero de 2025 el precio de oferta de los alquileres en Cataluña (la primera CA que implementó el control de rentas) subió de media un 12,5 % interanual (13,5 % en la ciudad de Barcelona; 9 % en la ciudad de Tarragona), con el máximo histórico en enero de 2025<sup>3</sup>.

En fin, no acertamos a comprender cómo algo que es totalmente contrario al art. 47 CE pueda caber dentro de la «función social de la propiedad de la vivienda», por muy democráticamente que se haya aprobado y por mucho que lo diga la Exposición de Motivos de una Ley y, ahora, el TC. Es completamente acientífico, al tiempo que muy perjudicial para, al menos, el primer y segundo quintil sociales. Debemos recordar que el BOE no cambia la realidad y el TC, tampoco.

## II. EL FIN DE LA PRINCIPAL VIRTUD DEL RÉGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL: LA AUTONOMÍA DEL PROPIETARIO DE LAS UNIDADES

### 1. La plena autonomía civil del propietario de unidades en Propiedad Horizontal

Mediante el art. 1 Ley 26-10-1939 se cambió el art. 396 CC con una clara finalidad: «*abrir un cauce jurídico a la libertad contractual estimulando, de ese modo, las operaciones conducentes a la adquisición y gravamen de pisos o departamentos independientes de un edificio*», imprescindibles tras «*los graves daños inherentes a la guerra sufridos por la edificación urbana, exigen la*

---

3. Fuente: Idealista (<https://www.idealista.com/sala-de-prensa/informes-precio-vivienda/alquiler/cataluna/report/>).

*facilidad de los medios necesarios a la obra urgente de su reparación»<sup>4</sup>* (EM de la norma).

Para ello era necesario alterar el contenido original de 1889 de dicho artículo, distinguiendo de este modo la copropiedad o comunidad de bienes «*de la llamada ‘propiedad horizontal’, caso típico de propiedad privada singular, unida al condominio indivisible sobre los elementos comunes necesarios al debido aprovechamiento de cada una de sus partes*». En su primer apartado, se estipuló que «*cada uno de éstos [los propietarios de unidades] tendrá un derecho singular y exclusivo de propiedad*», lo que no constaba en la redacción original del precepto. Sin embargo, en los apartados 5.<sup>º</sup> y 6.<sup>º</sup> se mantuvo un derecho de tanteo a favor del resto de copropietarios del edificio en caso de enajenación y en el 7.<sup>º</sup> mantuvo restricciones a que cada propietario pudiese «*variar, esencialmente el destino o la estructura de su piso sin previo acuerdo de la mayoría de los otros interesados*».

Estas restricciones desaparecieron definitivamente en la Ley 49/1960 (nueva redacción del art. 396), abandonando la idea de que la PH fuera una modalidad de la comunidad de bienes: «*La ley [...], dando un paso más, pretende llevar al máximo posible la individualización de la propiedad desde el punto de vista del objeto*». La eliminación por ley del tanteo (y retracto) no hacía, según la EM, más que reconocer lo que ya se excluía habitualmente en la práctica contractual, al tiempo que se pretendía huir de la «*concentración de la propiedad de los pisos o locales, sino, por el contrario, su más amplia difusión*». Piénsese que la propia EM Ley 49/1960 justificaba la regulación de la PH en la asequibilidad de la vivienda: «*La esencial razón de ser del régimen de la propiedad horizontal descansa en la finalidad de lograr el acceso a la propiedad urbana mediante una inversión de capital que, al poder quedar circunscrita al espacio y elementos indispensables para atender a las propias necesidades, es menos cuantiosa y, por lo mismo, más asequible a todos y la única posible para grandes sectores de personas*».

Una combinación de factores que arrancaron esos años (las LAUs de 1946 y 1964, que hicieron cada vez menos atractivo alquilar; el impulso de la construcción de 6,8 millones de viviendas públicas en propiedad desde 1959 a 2011<sup>5</sup> que parte de la Ley 15-7-1954, especialmente tras la aparición y extensión a toda España de las «viviendas subvencionadas» en 1958, con más libertad para su venta que para alquilarlas; la Ley del suelo de 1956, que desligó la propiedad del suelo urbano del art. 348 CC a través, precisamente, de la

- 
4. Algunas estimaciones (Ministerio de la Vivienda, 1969 en Fernández Carbajal, 2003) hablan de 183 ciudades devastadas, 250.000 viviendas inhabitables y otras tantas gravemente dañadas.
  5. Que contrastan con las pocas construidas en el período de autarquía entre 1939 y 1959: algo más de 1 millón entre públicas y privadas, según datos disponibles. Entre 1961 y 1975 se construyeron 4 millones de viviendas, 2,6 millones de las cuales, protegidas, con una intervención cada vez menor del Estado (Fernández Carbajal, 2003).

función social, en un contexto de fuerte migración del campo a la ciudad<sup>6</sup>; sistemas de ahorro-vivienda desde DL 8/1966 que favorecían el ahorro y hacían residual el endeudamiento bancario<sup>7</sup>) se sumó a la LPH y consiguieron, efectivamente, una generalización sostenible de la propiedad privada entre las familias, cada vez menos dependiente de caseros: según los datos del censo, se pasó de un 51,9 % de familias viviendo en propiedad en 1960 al céntimo en 2001 cuando lo hacían el 82,2 %, con un crecimiento constante. Desde aquel año hasta 2011 el stock de viviendas había ido aumentando a razón de unos 3 millones cada década. Ralentizada la construcción, combinada con políticas de vivienda anti-propiedad privada como las mencionadas en el apartado anterior y con el dinero público empleado casi exclusivamente en el alquiler o en los *cohousings*, han provocado que en 2021 la tasa de propietarios bajase al 75,8 % (descendió por primera vez desde 1950 en 2011), con una tasa de familias sobreendeudadas en las ciudades del 8,4 % en 2024, cuando lo era del 5,7 en 2004, con un pico del 12,1 % en 2016 (Eurostat, 2025<sup>8</sup>).

Sin embargo, esta libertad de la que han gozado los propietarios de viviendas en PH, primero en 1939 y luego en 1960, y que ha sido clave para el éxito de la generalización de la propiedad de la misma y su mayor asequibilidad, ha tocado a su fin. Los arts. 1, 7, 10 y 11 Ley 12/2023 (no recurridos de inconstitucionalidad en cuanto a lo esencial por ninguno de los recursos planteados) ya condicionan el uso que estos (y el resto, aunque en una comu-

- 
6. Aunque su incumplimiento fue grande, especialmente porque las entidades locales la consideraban algo ajeno y porque debían hacer frente a un aluvión de nuevas licencias de construcción. El Ministerio de la Vivienda también priorizó la necesidad acuciante de vivienda (Plan Nacional de Vivienda 1961-1976) frente a los Planes Urbanísticos requeridos por la Ley, de manera que permitía actuar y expropiar al margen de la existencia de dichos planes. Todo ello generó un cierto crecimiento desordenado de las ciudades, falta de equipamiento y especulación inmobiliaria —expectativas de revalorización del suelo que pasó de representar el 10% del precio final de la vivienda en 1960 al 30% en 1970. Sin embargo, en el incumplimiento de la Ley del suelo de 1956 (que no se cambió hasta la Ley 2-5-1975) estuvo la clave de que el aumento del precio de las viviendas no supusiese la paralización de su construcción, como la autorización de mayores volúmenes edificables mediante el incremento de alturas permitidas o la edificación sobre otro tipo de suelos distintos de los urbanos, incluso en los extrarradios de las ciudades con dotaciones de infraestructura y equipamientos limitados (Fernández Carbajal, 2003).
  7. En 1970, la fuente de financiación por excelencia en la compra de vivienda era el pago aplazado del promotor (44,2% sobre el precio), seguido por el pago al contado (21%) y por el anticipo del comprador (14,2%). Los préstamos tomados de las cajas de ahorros representaban solamente el 13,3% del precio (eran préstamos más favorables para las viviendas protegidas que para las libres) y menos el crédito oficial (2,1%) y los fondos públicos (5,2%). La diferencia respecto a 1965 fue la reducción en la importancia de los anticipos del comprador (del 23,6% en 1965) y el aumento del pago aplazado del comprador (que en 1965 era solamente del 28,3%), así como una reducción respecto a 1965 del crédito oficial y de los fondos públicos (Fernández Carbajal, 2003).
  8. [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC\\_LVHO07D\\_\\_custom\\_15608794/default/table?lang=en&page=2024](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_LVHO07D__custom_15608794/default/table?lang=en&page=2024)

nidad de propietarios es aún más evidente y siendo España el país de la UE que más personas viven pisos) les pueden dar: únicamente habitacional. De manera que cualquier otro uso es considerado desde mayo de 2023 como ilegal e inconstitucional (33.2 CE), como puede ser el mantenerla «vacía» (independientemente de los motivos, incluso si está okupada o se ha vendido a persona jurídica como dice el art 1.1. Ley catalana 1/2022, declarado, claro, recientemente constitucional por STC 120/2024), usarla como consulta médica o como academia de inglés, o también destinarla a finalidad turística o temporal o alquilarla o venderla a unos y no a otros, incumplimiento así la manida función social de la propiedad, como ya lo advertimos cuando vimos el Proyecto de Ley (Nasarre Aznar, 2022).

Dichos preceptos de la Ley 12/2023 no son fruto de la improvisación, sino que son resultado un proceso de laceración progresiva de la propiedad privada, que seguirá acrecentándose (Verdera Server, 2024), de no cambiar el legislador, ya con carta blanca para lo que deseé, pues aunque las medidas no demuestren beneficiar el interés general (sanciones o expropiaciones de viviendas vacías) o incluso ser claramente contraproducentes (como el control de renta de los alquileres) igualmente se han considerado «constitucionales» simplemente porque lo diga la Exposición de Motivos de las leyes. En la LPH, el último hito lo representa la introducción del apartado 3.º al art. 7 de dicha norma por LO 1/2025, evolución natural de las recientes —y controvertidas— SSTS 3-10-2024.

## **2. El principio del fin: los antecedentes de la «comunitarización» de la Propiedad Horizontal**

Quizás la raíz de todo se encuentre en no querer distinguir bien entre los límites al dominio por razones de vecindad y los límites en interés general de la función social de la propiedad.

En el régimen de PH deberían prevalecer los primeros, porque la PH implica *per se* el vivir en comunidad y, por lo tanto, las «externalidades» que pueda causar el uso y la disposición de la vivienda tienen un impacto mayor en los vecinos que lo que sucede en viviendas unifamiliares. De ahí se entienden perfectamente los límites de los arts. 7.1 y 7.2.1 LPH (ruidos, olores, humos; ej. alquilar para un bar que necesariamente los produce) que son perfectamente comprensibles en aras a una convivencia, al menos, razonable, a pesar de que, a menudo, sea fuente muchos conflictos (Nasarre y Simón, 2020).

Sin embargo, esto ha quedado distorsionado cuando se ha empezado a pretender que el uso y disposición que hagamos de nuestro piso en PH deba tener una trascendencia social, que va más allá de los vecinos inmediatos, contagiándose de esa función social que debe inspirar, que es intrínseca e indisoluble, etc. de la propiedad privada de cualquier bien y que, claro, decide cada gobierno/legislador en cada momento, amparado por su aval democrático.

Y de ahí que repasemos cuatro importantes antecedentes de este cambio en materia de libertad y propiedad horizontal:

- a) Art. 12.17 LPH, introducido por art. 2 Ley 7/2019. Dicho precepto permite, por primera vez en relación con una determinada actividad (la turística) que *per se* no causa necesariamente las molestias mencionadas en el art. 7.1 y 2, que el resto de los copropietarios tomen un acuerdo por 3/5 partes que «*limite o condicione*» el alquiler turístico de las unidades en la comunidad, así como para incrementar hasta un 20 % más de su contribución en los gastos de la comunidad. Recorremos que la EM de dicha norma se justificaba diciendo que «*resulta imprescindible la adopción urgente de una norma con rango de ley que permita la modificación de diferentes disposiciones normativas para adoptar determinadas medidas que cuentan con un alto grado de consenso social y no admiten demora, al afectar al ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada de muchos hogares*». Con esta norma, además, se aumentó la duración forzosa de los alquileres, recuperando el *emptio non tollit locatum* sin necesidad de registrar, nuevo tanteo y retracto a favor de la Administración en caso de venta de bloque de viviendas, habilitación a nuevos a recargos tributarios, disminución de la eficacia de la fianza y establece las bases para el control de renta (con la creación del índice de referencia de precios de alquiler). Pues bien, desde marzo 2019, que entró en vigor, a enero de 2025, las rentas de los alquileres se han pasado de media en España del 10,1 €/m<sup>2</sup> a 13,8 €/m<sup>2</sup> y la LAU ha vuelto a ser cambiada por Ley 12/2023. Y el precio por m<sup>2</sup> en compra-ventas ha pasado de 1689 a 2237 euros. También desde entonces se ha venido incrementado exponencialmente la oferta del alquiler de temporada (+232 %), en detrimento del residencial (-33 % oferta) entre 2019 y 2024<sup>9</sup>. Como ven, la Ley 7/2019 no ha sido muy beneficiosa para los necesitados de vivienda, especialmente para los más vulnerables.
- b) Para «corregir» esto último sin querer comprender que ha sido la cada vez más intrusiva normativa de alquileres la que lo ha provocado, el legislador autonómico catalán (con vocación de extenderlo al resto del Estado, claro) ha persistido en una mayor intromisión pública en los contratos del alquiler de temporada y de habitaciones, de momento en manos del liberal (y, por lo tanto, inaceptable) Código civil. El fallido DL catalán 6/2024 (que finalmente no fue consolidado en el mes correspondiente, aunque se han recuperado algunos aspectos del mismo en el DL catalán 1/2025, como la sujeción de las ventas de viviendas de grandes tenedores a tanteo y retracto a favor del Gobierno catalán —arts. 5.1 y 6.1— y la exigencia *de facto*

---

9. <https://www.idealista.com/news/inmobiliario/vivienda/2024/10/09/820366-la-oferta-de-alquiler-permanente-cae-un-33-en-los-ultimos-5-anos-y-la-de-temporada>.

de forma en el contrato de arrendamientos urbanos —arts. 3 y 4—, contraviniendo así a la LAU; también se presentó algo parecido a dicho DL 6/2024 en el Congreso de los Diputados a finales de 2024), establecía que solo se reconocieran como tales los que tengan una finalidad de ocio, vacaciones o recreativa y se haga constar y acredice como tal. El resto (los suscritos con carácter temporal «*por razones profesionales, laborales, de estudios, de atención o asistencia médica, de situaciones provisionales a la espera de entrega de vivienda o de regreso a la residencia habitual, o por otros usos análogos que no sean distintos a los de vivienda*») quedaban sujetos, en lo esencial («*fianza y determinación de la renta, su actualización, elevación por mejoras y asunción de gastos generales y servicios individuales*»), al régimen del arrendamiento de vivienda, igual que el alquiler de habitaciones (art. 5 DL 6/2024).

c) Por si esto fuera poco, la intromisión de los alcaldes en el control de la vivienda turística. Abandonada a su suerte por el art. 5 e) LAU tras su reforma por Ley 4/2013, ampliada por la ínclita Ley 7/2019 (no fuera que alguna no se comercializase por canales de oferta turística y quedase fuera del control administrativo), el último estado comatoso de la vivienda turística —para mayor loor del sector hotelero y ensimismamiento del consumidor al ver como se desvanece el «sueño democratizador» del turismo, o sea, que también los pobres pudiesen viajar<sup>10</sup>— lo representa el sistema de licencias municipal e, incluso retroactivas, como en Cataluña. Aunque hay que distinguir entre el escaso impacto demostrado que tiene el alquiler turístico en el aumento de la renta del alquiler residencial (véase Sandulli 2023 y los trabajos académicos que cita para España; a nivel internacional, igualmente, ver Oxford Economics, 2023) y el hecho de que cada vez el porcentaje de compras de vivienda en España la hagan extranjeros, especialmente en ciudades ya de por sí tensionadas, en la costa y de alto interés turístico (Registradores de España, 2023)<sup>11</sup>, el dejar en

- 
10. Las referencias dentro del primer año de la Ley local 18 de la ciudad de Nueva York de 9-1-2022 (en vigor desde septiembre de 2023; <https://www.nyc.gov/site/specialencforcement/registration-law/registration.page>) es que ha disminuido entre un 80% y un 92 % la oferta de pisos turísticos de Airbnb lo que ha contribuido (junto a algún otro factor, como que el 11% de las 136.000 habitaciones de hotel están reservadas para inmigrantes) a que en septiembre de 2024 se batiere el record de precio medio de una habitación de hotel en aquella ciudad (417\$) desde que existen datos (recogidos por CoStar desde 1987). Ver, para más datos, el New York Times ([https://www.nytimes.com/2024/11/24/nyregion/new-york-city-hotels.html?unlocked\\_article\\_code=1.cU4.LdnLvhFGN0kLhFn9&smid=url-share#](https://www.nytimes.com/2024/11/24/nyregion/new-york-city-hotels.html?unlocked_article_code=1.cU4.LdnLvhFGN0kLhFn9&smid=url-share#)) y Business Insider (<https://www.businessinsider.com/airbnb-numbers-shrink-hotel-prices-soar-ban-nyc-2024-6>).
  11. España es el destino turístico preferido por los ciudadanos de la UE (Eurostat, 2022). Y, no por casualidad, las ciudades más pobladas del litoral español son las preferidas por los turistas y por los extranjeros para tener allí una segunda residencia. Así, los extranjeros

manos de los alcaldes permitirte o no alquilar tu piso a turistas no deja de ser otra intromisión en el derecho de propiedad privada. Amparado por la STJUE 22-9-2020 (*Cali apartments*), el legislador español multinivel se ha apresurado a considerar el alquiler turístico como una «prestación de servicios turísticos» (más que como una facultad dominical; Directiva 2006/123/CE de servicios) que puede regularse, constreñirse y (des)autorizarse como se considere, siempre que con ello se luche contra la escasez de viviendas como razón imperiosa de interés general para intervenir el mercado del alquiler turístico, como, a pesar de la evidencia científica, rápidamente aceptó la STS 19-11-2020 para una decisión urbanística del ayuntamiento de Bilbao y el legislador catalán por DL 3/2023, que deja a los alcaldes retirar licencias retroactivamente.

d) Finalmente, cualquier alcalde le puede expropiar un piso en Cataluña. La ley catalana 1/2023<sup>12</sup>, cuya pretensión original fue legitimar a las comunidades de propietarios para poder accionar en los casos de okupación en omisión de hacerlo el propietario, ha acabado dándole a cualquier municipio la posibilidad expropiar el uso de la vivienda durante 7 años al propietario que no haya conseguido echar al okupa molesto. Como pueden comprender no se trata, como se dice en la reforma, de una cuestión de incumplimiento de función social de la propiedad, sino de mera convivencia vecinal, tal y como lo declaró la STC 301/1993, de manera que no debería caber ni intervención municipal ni expropiación alguna<sup>13</sup>. Visto el escaso éxito de esta medida (no conocemos ningún caso en el que se haya adoptado, habiéndolo contrastado incluso con agentes del sector), el 6 de febrero de 2025 se presentó una proposición de Ley para volver a cambiar el ya vapuleado art. 553-40 CCC (el equivalente del art. 7 LPH) para, ahora, sí, que la comunidad de propietarios pueda tener acción para hacer cesar a propietarios «y ocupantes» «actividades o actos contrarios a la convivencia normal en la comunidad o que deterioren o hagan peligrar el inmueble», entre otras. Tiene la posibilidad de pedir medidas cautelares de cesación u «otras que fueran necesarias para la efectividad del proceso declarativo, incluida la del desalojo del inmueble». Y, finalmente, si hay un okupa y si el poseedor legítimo no ejerciese ninguna acción para su cese en el plazo de 10 días desde que fuese requerido,

---

acapararon en 2023 el 14,85% (en Baleares, el 31,50%) del total de 583.042 compraventas, un récord desde 2009, cuando sólo supusieron el 4,24% (Registradores de España, 2023). Es más fácil para ellos comprar que para los hogares españoles (Nasarre Aznar, 2020), como se ha dicho: si se dificulta comprar a las familias con menos recursos y jóvenes la propiedad privada no desaparece, como algunos piensan, sino que se concentran en manos de los que pueden comprar sin financiar.

12. BOE núm. 55, de 6 de marzo de 2023.
13. Lo explicamos con más detalle en Nasarre (2024)

«*la Comunidad de Propietarios (sic.) podrá ejercitar la acción para la tutela sumaria de la tenencia o de la posesión de la cosa en sustitución del poseedor legítimo, haciéndose cargo este de los gastos que se occasionen*». Sin embargo, no sabemos a qué «tenencia» se refiere (¿la comunidad pretende obtener un título legal sobre el piso? o ¿conseguir judicialmente un precario?) ni si la comunidad de propietarios está legitimada a «expropiar» el derecho a poseer (*ius possidendi*) del propietario legitimo (¿cuál es el fundamento legal de esto? ¿qué legitimación tiene la comunidad de propietarios para expropiar un derecho a nadie?).

Sin embargo, insistimos, que todo ello no es más que una consecuencia de lo que se viene cociendo estos últimos años: el fin efectivo de la propiedad privada, culpada como el origen de todas desigualdades, ignorando por completo el reciente trabajo de Waldenström (2024) que demuestra, a lo largo de un estudio de cien años en diversos países, incluido España, exactamente lo contrario: que la cada vez más generalizada propiedad de la vivienda ha reducido enormemente la desigualdad y la concentración de la riqueza en pocas manos. Hasta los alcaldes ya deciden sobre nuestros pisos. Así pues, cuidado a quién vota el lector como alcalde; son bien conocidas ya las carencias democráticas y corruptelas a nivel local que ha comportado durante un siglo el abundante número de viviendas sociales en alquiler en Viena (Novy et al., 2001).

### **III. NO SOLO LOS ALCALDES. LOS VECINOS YA DECIDEN SOBRE NUESTROS PISOS: LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 3 DE OCTUBRE DE 2024 Y LA LO 1/2025.**

Visto lo visto, pues, no nos deben extrañar las dos SSTS de 3-10-2024 y su epílogo, la DF 4.<sup>a</sup> de la LO 1/2025.

#### **1. Las dos Sentencias del Tribunal Supremo de 3 de octubre de 2024: las comunidades pueden prohibir**

Las dos SSTS 3-10-2024 (Res. 1232/2024 y Res. 1233/2024) permitieron que los copropietarios en PH pudiesen prohibir por doble mayoría de 3/5 de miembros y cuotas que otro propietario de un piso pudiese alquilarla a turistas, como venía haciendo. Lo hacen con base al art. 17.12 añadido por la DL 7/2019 analizando si los términos «limitar» o «condicionar» el arrendamiento turístico alcanzaba también a prohibirlo. Más adelante, la STS 11-2-2025 ha exigido que tal prohibición estatutaria debe referirse expresamente a los pisos turísticos, no bastando para ello referencias a prohibiciones de consul-

torios y clínicas de enfermedades infecto-contagiosas y para fines ilegales; instalación motores o máquinas que no sean usuales para los servicios del hogar, actividades inmorales, incómodas o insalubres. En cualquier caso, en la versión actual del art. 17.12 LPH, introducida por LO 1/2025, ya aparece la facultad de «prohibir» entra las facultades de la comunidad de propietarios, así como la de «autorizar».

Hasta 2019, el TS había permitido muy restrictivamente (ej. SSTS 24-10-2011 y 15-6-2018) que los estatutos, sin base legal alguna, pudiesen prever (por unanimidad, art. 17.6 LPH, con inscripción en el Registro de la Propiedad para poder afectar a terceros) algunas restricciones sobre el uso de la vivienda. Pero también había sido más permisivo con el cambio uso de las unidades privativas. Así, por ejemplo, se flexibilizó la posibilidad de cambio de uso de una unidad por su propietario (ej. de comercial a residencial), siempre que no estuviera expresamente prohibido en los estatutos (SSTS 30-12-2010, 15-6-2018).

Más cuestionable resultó la STS 29-11-2023, antecedente de las dos que ahora nos ocupan, que aceptó la prohibición de alquiler a turistas mediante la siguiente cláusula en la «norma de la comunidad»: «*Queda terminantemente prohibido la realización de actividad económica alguna en las viviendas (oficina, despacho, consulta, clínica, etc., ...) salvo que la propia subcomunidad de portal lo autorice por unanimidad previa consulta obligatoria de algún interesado*» porque, en ella el TS aceptó que el alquiler turístico es una «actividad económica» y no una facultad del dominio («disfrutar» de la vivienda; art. 348 CC) sin mayor discusión, trayendo al Derecho civil una categoría meramente administrativa, que debería circunscribir sus efectos a dicho ámbito (licencias, impuestos, sanciones, etc.). Su naturaleza meramente administrativa la corroboran:

- primero, la remisión del art. 5 e) LAU, que excluye a la vivienda turística de la LAU, a la «normativa sectorial turística» para regular aspectos no-civiles de este arrendamiento de cosa, porque así lo han hecho incluso CCAA que no tienen competencia en materia civil conforme al art. 149.1.8 CE (ej. art. 61 Ley extremeña 2/2011). De manera que su normativa civil, al quedar excluida de la LAU, debe ser necesariamente el CC (arts. 1543 y 1546 ss CC), aderezado con cuestiones meramente administrativas que no pueden afectar a la configuración civil del arrendamiento (ej. no pueden prohibir contratar a nadie);
- y, segundo: la Directiva 2006/123 relativa a «servicios de mercado interior», a la que ya hemos aludido, nada tiene que ver con Derecho civil, de propiedad o de arrendamientos urbanos, sino con la libertad comunitaria de libertad de establecimiento de prestadores de servicios (art. 1 Directiva). Esta Directiva definió «servicio» como «*cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración*» (art. 4); y, a efectos de tener que obtener o no licencia de vivienda de uso turístico, la mencionada STJUE 22-9-2020, en relación a Francia, integró a esos efectos, al alquiler

turístico en el concepto de «servicio», pudiendo exigir licencia si cumplía requisitos arts. 9 y 10 Directiva, entre los que se cuentan no ser discriminatorio, estar justificado por una razón imperiosa de interés general y ser proporcionado (lo que, como hemos evidenciado, es dudoso en nuestro país en relación a la política de vivienda). Sin embargo, darle efectos civiles (ej. hacer el contrato de arrendamiento turístico nulo –«ilegal» le llaman algunos— si no se tiene licencia) conlleva que cualquier actividad onerosa derivada del ejercicio de las facultades dominicales (ej. dedicar el piso a consultas del Tarot) puede ser susceptible de ser considerada «servicio», sujeta a licencia concedida a criterio del responsable político de turno y, además, vista la postura del TS desde 2023, puede ser prohibida por terceros (en relación a la cosa en cuestión; art. 3 LPH) si se ven afectados (ej. presencia de demasiada gente extraña en el edificio, como reitera varias veces la Res. 1233/2024), lo que pone en seria duda la eficacia real del art. 33.1 CE: no podemos hacer nada como propietarios que el legislador o los que otorgan licencias no quieran que hagamos. Véase, como ejemplo de todo ello, el mencionado Decreto-ley catalán 3/2023 de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico.

A nuestro juicio, centraron mejor la problemática entorno a la vivienda turística las SSTJC 19-5-2016 y 20-2-2012 cuando consideraron que la actividad turística *per se* y en abstracto no supone un daño o peligro para el edificio:

«la calificación de una concreta actividad como molesta y contraria a la normal convivencia de la comunidad puede dar lugar por su carácter de concepto jurídico indeterminado a un amplio abanico de posibilidades lo que deviene en una cuestión casuística que deberá ser resuelta conforme a las circunstancias de cada caso concreto debiendo entenderse como «normal convivencia» aquella que se produce en circunstancias estándares o que se ajusta a las normas o reglas de conducta predeterminadas o fijadas de antemano».

A nuestro juicio, ambas sentencias tratan adecuadamente la problemática que pueden, eventualmente, suponer los pisos turísticos en relación a la comunidad de propietarios que consiste, esencialmente, en problemas de convivencia, que nada tienen que ver con que sean o no (que no lo son necesariamente, porque de lo contrario queda vacío el derecho de propiedad privada, como hemos visto) «actividad económica» (aunque hay algunas actividades económicas que son nocivas para la convivencia *iuris et de iure*, como bares o restaurantes, por los olores, ruidos, humos, etc. de la propia actividad; pero nada que ver con la actividad turística *per se*), señalando que hay que ir caso a caso. Es decir, que determinar si un concreto arrendamiento turístico (o una consulta médica, o un despacho de abogados, o una bruja) es nocivo o no para la convivencia debería hacerse cuando algo suceda, como

prevé desde siempre el art. 7.2 LPH, que puede comportar duras sanciones, también para el arrendador reincidente en colocar arrendatarios incivilizados como la «*cesación definitiva de la actividad prohibida y la indemnización de daños y perjuicios que proceda, la privación del derecho al uso de la vivienda o local por tiempo no superior a tres años*». Nótese como en la Res. 1233/2024 al TS este precepto le parece insuficiente, pero no dice el porqué,

Pues bien, este tema dio un nuevo giro cuando en el RDL 7/2019 se introdujo el art. 17.12 LPH, por el cual, poniéndose de acuerdo 3/5 partes de copropietarios y de cuotas, pueden «limitar o condicionar», con o sin modificación de título constitutivo o estatutos, el destino como turístico de un departamento de la PH. No nos parece conforme al espíritu de la LPH que hemos descrito ni al art. 33 CE (nada de él) que algo situado tan en el *core* («núcleo duro» le llama el TC) de la propiedad privada de una unidad privativa organizada en PH (tu piso), como es qué puedes hacer y qué no con él, pueda ser determinado por un número de copropietarios en tu PH, con tu oposición. Es más, quizás es esto lo que precisamente quiso el legislador al no incorporar en el precepto la palabra «prohibir», sino que solo lo ha incorporado por DF 4.2 LO 1/2025 avalador por las dos SSTS que ahora comentamos.

Dicho esto, si bien lo que hace el TS en estas dos SSTS 3-10-2024 es simplemente afirmar que donde la versión original del precepto dice «limitar o condicionar» alcanza también a «prohibir», el principal problema lo vemos en en algunos puntos de la argumentación que utiliza para llegar al fallo. Así:

a) Se cita la STC 301/1993 (precisamente sobre los arts. 19.1 y 7.3 LPH) para afirmar que son constitucionales «prohibiciones de actividad en los elementos privativos». Sin embargo, dice ahí el TC que las sanciones del art. 7.2 LPH son para cuando «*el propietario o el ocupante del piso vulneren la prohibición de ‘desarrollar en él o en el resto del inmueble actividades no permitidas en los estatutos, dañosas para la finca, inmorales, peligrosas, incómodas o insalubres’*», lo que nada tiene que ver con la «función social de la propiedad», a la que aluden indebidamente las SSTS 3-10-2024 al citar seguidamente la STC 37/1987, sino con las relaciones de vecindad.

Dice la STC 301/1993:

«Dados los términos en los que se plantea la presente cuestión de inconstitucionalidad, para su resolución no resulta necesario abordar de forma genérica el estudio de los límites del derecho a la propiedad privada. Basta con señalar que el artículo cuestionado (19.1 LPH) se refiere a un tipo de propiedad, el de la propiedad horizontal, en el que la necesidad de compaginar los derechos e intereses concurrentes de una pluralidad de propietarios y ocupantes de los pisos, justifica, sin duda, la fijación, legal o estatutaria, de específicas restricciones o límites a los derechos de uso y disfrute de los inmuebles por parte de sus respectivos titulares».

Es decir, la discusión sobre si los copropietarios pueden limitar, condicionar o prohibir el destinar un piso a vivienda turística nada tiene que ver con

la función social de la propiedad (interés social) sino con las relaciones de vecindad (interés general de la comunidad). Pero el TS en la Res. 1232/2024 que nos ocupa los acaba mezclando en el FJ 7.<sup>º</sup> (*«dentro de esta función social, es una aspiración legítima de una comunidad de propietarios la evitación de potenciales molestias»*), ignorando que las sanciones del art. 7.2 LPH son una «sanción civil» y no una expropiación, según expresamente señala la STC 301/1993. Serviría la cita como justificación de la STC 301/1993 si quedase demostrado en el caso que los demandantes en sendas sentencias (compañías mercantiles) realizaba alguna actividad de las que se relatan en el art. 7.2 LPH, pero parece que la comunidad de propietarios, en Res. 1232/2024 está prohibiendo por prohibir en su acuerdo de 20-1-2020, pues no se cita causa alguna en el texto que disponemos de la Sentencia (simplemente, fíjense, presume que lo es *per se*, o sea, *iuris et de iure*, porque así cree que lo entiende el legislador: *«el desarrollo de una actividad de tal clase puede generar molestias y perjuicios –de ahí la posibilidad de condicionarla o restringirla que nadie cuestiona, puesto que si se tratase de una actividad meramente inocua la modificación carecería de sentido»*); y en Res. 1233/2024 describe una serie de comportamientos perfectamente encuadrables en el 7.2 y no requeridos por el 17.12, que, efectivamente, no pide causa alguna. De ahí, precisamente, su ilegítima intromisión en la propiedad privada: cabe perfectamente que los vecinos quieran prohibirla por envidia por sacar su titular un rendimiento a su piso o por manía —al ser empresas con mala prensa (a pesar de la evidencia estadística citada *supra*)— a ciertos propietarios que lo hagan.

Por lo tanto, el presente caso debería haberse fundamentado en exigir una discusión en si en ese caso en cuestión la actividad era conforme al art. 7.2 LPH o no y no con referencias a la función social o a si el alquiler turístico es «actividad económica» (como vemos también dice en los FFJJ), que tiene un carácter meramente administrativo y de libertades comunitarias, pero que se está utilizando como base para restringir el uso y disfrute de viviendas en propiedad mediante licencias por parte de alcaldes alegando, en muchas ocasiones sin fundamento, que el alquiler turístico afecta al alquiler residencial enarbolando la función social (de hecho, motivo alegado por la Exposición de motivos del RDL 7/2019, que introduce el 17.12 LPH, ahora interpretado, para justificar su «urgente necesidad»).

b) A pesar de todo ello, el TS acaba afirmando en Res. 1232/2024 que:

- *«impedir el uso para alquiler turístico constituye una prohibición, que es legítima [querrá decir «legal» y solo desde 2019, porque antes no, a pesar de su propia Sentencia de 2023] y que, por lo tanto, no cabe negar, dado que no altera el contenido esencial del derecho de propiedad»*. Pues bien, ¿cómo sabe que no lo altera? ¿cómo ha llegado a esta conclusión si no ha pronunciado el STC sobre ello como hemos dicho, especialmente cuando el 17.12 LPH es una clara intromisión en el *core* de la propiedad privada de un piso pues 3/5 partes de los

co-propietarios puedan impedir que el propietario arriende su piso, de momento solo y a discreción de cada legislador de turno, para fines turísticos?

- y que «*las facultades de los propietarios, para definir el destino de sus pisos o locales, no son omnímodas, sino susceptibles de ser sometidas a límites tanto legales como convencionales*», olvidándose de decir, siempre que esté debidamente justificado y que, precisamente, no altere el contenido esencial del derecho de propiedad; ¿o es que quiere decir que los copropietarios o, incluso, la sociedad, lo podrán hacer para cualquier tipo de uso o destino sin necesidad de justificar nada, facilitando así la aplicación de los mencionados arts. 10 y 11 Ley 12/2023 que solo permiten usar las viviendas con finalidad residencial?
- c) Sigue la Res. 1232/2024, ya en cuanto a la interpretación del art. 17.12 (sobre si alcanza a poderse prohibir, conforme al art. 3.1 CC), que considera que ya no hace falta que su interpretación sea restrictiva (FJ 2.<sup>º</sup>) porque ya no es una prohibición con base estatutaria, sino con base legal. Por todo lo que hemos expuesto y por lo que implica de vulneración de la propiedad privada, entendemos que esta interpretación debería ser restrictiva, porque lo que permite el precepto legal es lo que antes se le había permitido, precisamente por la desafortunada STS 29-11-2023, a la comunidad colocarlo en los estatutos, aceptando que el alquiler turístico es una «actividad económica», aunque no quedase probado que molestase o fuese insalubre o peligrosa, que son, entendemos, las únicas *ratio* legítimas para prohibir una actividad (sea económica o no: puede ser un casal o una ONG haciendo actividades) por parte de una comunidad de propietarios. Lo contrario debería reputarse, al menos, abuso de derecho (7.2 CC) —lo que descarta en Res. 1233/2024—, si no, incluso, vulneración del art. 33.1 CE porque tal intromisión en la propiedad privada carecería de causa alguna.

- d) Y, como era de esperar a tenor de todo lo comentado hasta ahora, la interpretación teleológica (no haremos ningún comentario a lo que la forzada interpretación gramatical se refiere, pues *res ipsa loquitur*; el lector puede verla por sí mismo en el FJ 4.<sup>º</sup> Res. 1232/2024 y en el 3.2 Res. 1233/2024) del art. 17.12 LPH la justifica (FJ 5.<sup>º</sup>) en la Exposición de Motivos del RDL 7/2019 que, como hemos dicho, vincula su urgente necesidad, a las dificultades del acceso a la vivienda de los ciudadanos en arrendamiento, de manera que el TS no solo hace suyo un argumento más que cuestionable científicamente hablando (dado que, como hemos dicho, y hasta donde sabemos, muy pocos artículos académicos hayan demostrado esto y se ha hecho en zonas y barrios muy concretos, en ciudades concretas en unos años concretos, algunos ya alejados en el tiempo; recordemos lo que concluye Sandulli (2023): «*En síntesis, la relación entre el crecimiento de las VUT y el proceso de gentrificación que expulsa a los residentes de los centros urbanos españoles carece de respaldo en datos y literatura científica*»), sino que amplía el alcance de dicho pre-

cepto a también «prohibir» por parte de la comunidad de propietarios, dando a entender que esta está interesada en contribuir en esta supuesta política de vivienda para que cada vez haya menos pisos turísticos, cuando, naturalmente, ningún interés especial tienen en ello, sino que, como se ha dicho, tiene que ver (en principio, y descartando cuestiones de envidia o de mala prensa) con la convivencia intracomunitaria. En Res. 1233/2024 afirma que: *«La voluntad del legislador es proclive a favor del arrendamiento residencial frente al alquiler turístico, que se pretende restringir con la finalidad de incrementar el parque de viviendas para arrendamiento, con la natural repercusión sobre los precios y correlativa reducción del esfuerzo de las economías familiares. Condicionar o restringir el ejercicio de aquella actividad no soluciona, al menos, en la misma medida, la problemática de las dificultades de acceso a la vivienda, que se pretenden corregir por medio de tal disposición normativa»*, lo que no tiene nada que ver con las molestias que afirman sufrir los vecinos.

Para salirse de esta, el TS en dicha Res 1233/2024 se alegra (*«los intereses de la colectividad expuestos en el RDL 7/2019, y los generales de los propietarios de los pisos y locales, convergen en cuanto a la problemática derivada del alquiler turístico»*) de que copropietarios y sociedad coincidan en lo malo que es alquilar turísticamente: unos por el ruido y, los otros, porque, dice, habrá más pisos en el mercado (lo que, insistimos, no está contrastado académicamente: el hecho de que los propietarios opten por el alquiler de temporada, por habitaciones o turístico está muy vinculado a los sucesivos fracasos de la reforma de la LAU, incluidas protecciones legales para los okupas y duraciones forzosas en Cataluña hasta 11 años y controles de renta; además, que se dejen de alquilar a turistas no quiere decir que pasen directamente a ser alquiler residencial, al ser mercados distintos); el único que no se alegra con todo esto es el único que ha hecho un esfuerzo económico e impositivo por adquirir ese piso y que decide explotarlo conforme al art. 348 CC, el propietario, quién ya no lo podrá hacer.

e) Y cuando el Alto Tribunal entra precisamente en temas de convivencia (FJ 6.<sup>º</sup> de Res. 1232/2024), lo hace afirmando que la comunidad está interesada en prohibir el alquiler turístico (y no solo condicionarlo o restringirlo) porque no es «una actividad meramente inocua», presumiéndolo, pues, *iuris et de iure* (actuando como un sociólogo, matiza *«especialmente en zonas de mayor incidencia turística, en las que el ocio difícilmente se concilia con el descanso de los ocupantes de las viviendas con fines residenciales»*; en FJ 7.<sup>º</sup> se refiere en la misma línea a *«actividades económicas que la experiencia demuestra introducen un elemento perturbador en la convivencia comunitaria»*), cuando el 7.2 LPH y las SSTSJC que hemos mencionado claramente, con base al sentido común y en la protección de las facultades dominicales exclusivas sobre la unidad, se decantan por ir caso a caso y ver si un determinado piso alquilado a turistas (o destinado a cualquier otra actividad) está causando realmente estas molestias para aplicar las sanciones correspondientes (STC 301/1993); y a pesar de que la propia Sentencia, en FJ 7.<sup>º</sup> se refiere solo a *«potenciales molestias»*, incurriendo en contradicción.

f) Continúa diciendo (FJ 7.º) que el 17.12 va más allá del 7.2 porque puede ser utilizado (y así lo legitimaba incluso antes del RDL 7/2019 en la STS 29-11-2023) para «*vedar de antemano determinadas actividades que permitan delimitar a los copropietarios la finalidad fundamentalmente residencial de sus inmuebles*», abriendo la puerta a mayores intromisiones de los copropietarios en el uso de las unidades privativas, cercenando aún más la propiedad privada, en la línea de los arts. 10 y 11 Ley 12/2023, al vaivén de la conveniencia política de nuestros gobernantes de turno.

En fin, creo que en las SSTS 3-10-2024, el TS no ha estado acertado. El motivo de base es que, para interpretar el relativamente nuevo art. 12.17 LPH, mezcla en varios momentos función social de la propiedad con relaciones de vecindad (cuando no tienen nada que ver), de lo que extrae la legitimidad de que una mayoría de copropietarios en PH puedan decidir cómo debes usar tu piso (ahora tema turístico, pero lo abre a cualquier otra actividad que no les guste) sin motivo alguno, como si no fuera suficiente que lo haya hecho el legislador desde la Ley 12/2023. El hecho es que la LO 1/2025, aprovechando el espaldarazo de dichas sentencias del TS, ya ha incorporado la palabra «prohibir», cuando probablemente en 2019, por prudencia no se hizo, de manera que ya está claro que los copropietarios en PH podrán prohibir *ex ante* actividades que les parezcan molestas, siempre que le hayan resultado molestas también al legislador previamente, aunque dicha molestia carezca de valor objetivo (a diferencia de bares, restaurantes, discotecas, etc.) ni tampoco tenga nada que ver si afecta o no a la sociedad en general. Solo dependerá de lo que subjetivamente le parezca bien o mal al gobierno de turno. Esto no es, a nuestro juicio, lo que pretendía el art. 33.1 CE al «reconocer» el derecho de propiedad privada (ni lo «otorga», ni lo «adjudica»), es decir, que lo considera un derecho preexistente en decenas de miles de años a cualquier estado; ni tampoco la LPH en 1960 cuando lo que pretendía (y consiguió) era generalizar una auténtica propiedad privada en vertical haciendo completamente autónomas a las unidades siempre que se respeten las unas a las otras. No contemos las consecuencias extrajurídicas que pueden conllevar estas decisiones, entre la que está la disminución de valor automática de las docenas de miles de pisos en PH que han perdido una de sus potenciales utilidades; a muchos les han empobrecido sin compensación alguna, a lo 33.2 CE.

Es especialmente interesante destacar que el TS podría haber interpretado el precepto sin recurrir a esa discusión. Pero lo ha hecho y de ahí concluye que: el alquiler turístico es *iuris et de iure* negativo para la convivencia y para el acceso a la vivienda; que la STC 301/1993 justifica intromisiones en el uso de unidades privativas en PH, cuando realmente no entra a valorar la naturaleza del derecho de propiedad sino que se limita a las clásicas limitaciones relativas a las relaciones de vecindad; que se permite limitar otros usos que considere el legislador de turno y que no sean del agrado de tus vecinos, aunque objetivamente no sean perjudiciales para la convivencia; y reitera que el alquiler turístico es una «actividad económica», validando *indirecte*,

que se pueda controlar vía administrativa a través de licencias, incluso, con efectos civiles, prohibirse su alquiler. Como ven, está mucho más en juego que resolver pragmáticamente si es más conveniente para la paz en una comunidad si los vecinos pueden o no prohibir o solo condicionar o limitar.

Personalmente, cuestiono la propia constitucionalidad del art. 17.12 LPH por intromisión en el *core* de la propiedad privada (cómo uso mi vivienda) sin existir violación de la función social (nada que ver) ni molestia alguna para los vecinos *ex ante* demostrada vía art. 7.2 LPH, sino que se pretende imponer a un propietario por mayoría prohibiciones de manera preventiva antes de que pase nada, lo que a todas luces nos parece excesivo.

## **2. La Disposición Final 4.<sup>a</sup> LO 1/2025: de poder prohibir a tener que pedir su autorización**

Sin explicarlo en modo alguno en su Exposición de Motivos (de todas formas, ya hemos visto la exigua utilidad de estas en leyes de vivienda) y envallentonado por el margen que le dan las comentadas SSTS 3-10-2024 que han permitido a las comunidades prohibir la actividad turística de un piso cuando la ley no lo decía, el legislador español, mediante la LO 1/2025, una norma destinada a aumentar la «eficiencia del Servicio Público de Justicia» (veremos pronto si lo consigue o no), aprovecha para cambiar la LPH (también el Código civil y otras normas civiles) aumentando el poder de la comunidad de propietarios: ahora no solo podrá prohibir, sino que se le deberá pedir permiso.

En concreto, los cambios son cuatro, y de calado:

1. El propietario de una unidad, a partir de la entrada en vigor de dicho precepto, deberá solicitar permiso a la comunidad de propietarios para poder alquilar su piso a turistas, quién podrá autorizarle si se obtiene la mayoría de 3/5 (DF 4.1 que introduce un nuevo apartado 3.<sup>º</sup> al art. 7 LPH).
2. Si al propietario se le ocurre ejercer la actividad sin dicho permiso (no lo ha solicitado o no lo ha obtenido), se le podrán imponer las sanciones del art. 7.2: «*además de la cesación definitiva de la actividad prohibida y la indemnización de daños y perjuicios que proceda, la privación del derecho al uso de la vivienda o local por tiempo no superior a tres años*».
3. En su DF 4.2 altera el redactado del art. 17.12 LPH al que hemos hecho referencia hasta ahora, incorporando la necesidad de obtener la mayoría de 3/5 de propietarios al «*acuerdo expreso por el que se apruebe, limite, condicione o prohíba el ejercicio de la actividad a que se refiere la letra e) del artículo 5 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos*, yendo más allá del original «*limitar*» o «*condicionar*».

4. Y en la DF 4.3 se incorpora una DA 2.<sup>a</sup> a la LPH que reza así: «*Aquel propietario de una vivienda que esté ejerciendo la actividad a que se refiere la letra e) del artículo 5 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley Orgánica de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, que se haya acogido previamente a la normativa sectorial turística, podrá seguir ejerciendo la actividad con las condiciones y plazos establecidos en la misma*».

Es decir:

- a) Ya no se trata solo de que la comunidad de propietarios pueda prohibir tal actividad alcanzando la mayoría de 3/5, sino que ahora deberá ser cada propietario de un piso que esté interesado en alquilar a turistas quién, además de conseguir la licencia que eventualmente sea necesaria en su municipio, deberá recabar dicha mayoría para que le autoricen. Esto abre una serie de nuevas consideraciones:
  - a) El legislador da un paso más en la intromisión de los copropietarios en cuanto las facultades dominicales exclusivas sobre cada piso: la regla general civil de que lo que no está prohibido, está permitido, deja de tener vigor aquí y se invierte: alquilar a turistas está prohibido (si no lo llevabas haciendo ya) y solo podrá excepcionarse si se consigue la mayoría de 3/5 de los copropietarios en PH.
  - b) Abre la puerta a una completa arbitrariedad dentro de cada comunidad: a diferencia de lo que sucedía desde el RDL 7/2019 donde la delimitación, condicionamiento y, desde las SSTS 3-10-2024, también prohibición, de acordarse, era necesariamente general (para cualquier propietario que desde aquel momento quisiese dedicar el piso a alquiler turístico), ahora la comunidad podrá decidir autorizar a un propietario sí y a otro no, sin que la norma requiera, como hemos dicho, ningún criterio objetivo para ello (ej. posibilidad de más o menos molestias según esté situada, tenga acceso independiente a la calle, sea o no zona tensionada si les preocupa el acceso a la vivienda, etc.), de manera que se producirán con toda seguridad situaciones arbitrarias e injustas.
  - c) Si al propietario se le ocurriese iniciar el alquiler turístico sin tener dicho permiso, se le tratará como si en su unidad se desarrollasen alguna de las actividades del art. 7.2 LPH cuando realmente no lo está haciendo: «*actividades prohibidas en los estatutos, que resulten dañosas para la finca o que contravengan las disposiciones generales sobre actividades molestas, insalubres, nocivas, peligrosas o ilícitas*»: ni la actividad turística estaría prohibida en los estatutos ni representa *per se* una actividad molesta, insalubre, nociva, peligrosa o ilícita. Y ya hemos visto que la sanción puede provocarle hasta la expropiación del uso por tres años.

- b) Es en este contexto en el que entendemos debe interpretarse la nueva DA 2.<sup>a</sup> LPH, que permite al propietario del piso que está alquilando a turistas con la normativa anterior y que esté acogido a la normativa sectorial turística (ej. tenga licencia) «*podrá seguir ejerciendo la actividad con las condiciones y plazos establecidos en la misma*». Es decir:
- a) El que esté en ese caso, no será necesario que pida la autorización a la comunidad de propietarios, a no ser que ya no la ejerza o le venzan los requisitos administrativos que le permitían ejercerla (ej. caducidad o retirada de la licencia) y lo quiera volver a hacer.
- b) Pero se genera la duda de cuándo operará entonces la prohibición del alquiler turístico que ahora prevé expresamente el art. 17.12 LPH. Las SSTS 3-10-2024 habían sido dictadas precisamente por el interés casacional que implicaba la novedad de la interpretación de dicho precepto en su versión del RDL 7/2019, es decir, en ambos casos se trataba de viviendas ya alquiladas a turistas que los vecinos querían prohibir, lo que se les concedió, a pesar de que dicha norma fuese posterior al ejercicio de la actividad que llevaban a cabo conforme a la versión de la LPH anterior a dicho RDL 7/2019 (es decir libremente y, a menos que produjese molestias, etc. no se podía prohibir vía art. 7.2). Por lo tanto, a pesar del inciso final del 17.12 que ya estaba en 2019 sobre la irretroactividad de los acuerdos de la comunidad (*«estos acuerdos no tendrán efectos retroactivos»*) y del art. 2.3 CC, sí que se aplicó la prohibición a una actividad completamente legal cuando se inició, haciéndose entender *indirecte* que dicho inciso se refiere solo a la segunda parte del art. 17.12 LPH referido a la posibilidad de establecer cuotas especiales o incrementar la participación en los gastos comunitarios (*«Asimismo, esta misma mayoría se requerirá para el acuerdo por el que se establezcan cuotas especiales de gastos o un incremento en la participación de los gastos comunes de la vivienda donde se realice dicha actividad, siempre que estas modificaciones no supongan un incremento superior al 20 %»*). Pues bien, del tenor literal de esta nueva DF 2.<sup>a</sup> LPH se podría dudar de que la prohibición pudiese alcanzar al propietario del piso que ya lo venía alquilando a turistas. Si así fuese, la acción de prohibir, avalada tanto por el TS como ahora legalmente, quedaría reducida a los casos en que la comunidad hubiese autorizado a un propietario ya con la nueva LO 1/2025 y luego le quisiese retirar la autorización. Sin embargo, vistas las SSTS 3-10-2024 y la legislación intrusiva en la propiedad privada que estamos viendo los últimos años, no parece que el legislador quiera ahora enmendarle la plana al Alto Tribunal.

## IV. CONCLUSIÓN

Llegados a este punto debemos preguntarnos si, al fin y al cabo, da igual, que ya está bien que le Estado (y el Tribunal) Social nos libre de los turistas por ley (o por sentencia), pues, en el espíritu de los arts. 1, 7, 10 y 11 Ley 12/2023, representa un progreso que poco a poco nuestros pisos sean cada vez más «de la gente» y más si son nuestros queridos vecinos de comunidad.

En Nasarre y Rodríguez (2024) intentamos explicar las ventajas de la PH frente a otros modos de organizar la vida en común, especialmente los *colivings* y los *cohousings*, que suelen estar estructurados como cooperativas «en cesión de uso», en los que sí existen tintes comunitaristas. Las resumimos en los siguientes: seguridad en la tenencia (a través de la propiedad privada), la libertad (en el uso, disfrute, disposición y gravamen), la democracia (en la toma de decisiones en la comunidad y su conciliación con la autonomía individual de las unidades y en relación con el suelo urbano, muy compartido por muchos) y la mixticiudad versus la homogeneidad (social, económica, etc.) que suponen las cooperativas de vivienda de ese estilo.

Pues bien, todo eso está en riesgo precisamente por la etérea «función social de la propiedad» en la que nos ha metido e impulsa el TC y que nunca ha retrocedido, porque ahora los demás podrán ir decidiendo cada vez más y más cosas sobre qué podemos hacer y no hacer con nuestros pisos y cada vez con más cosas. Como afirmaba Chesterton (1910): «*La propiedad no es más que el arte de la democracia. Significa que cada hombre debería tener algo que pueda formar a su imagen, tal como él está formado a imagen del cielo*», de manera que, a medida, que nuestro Estado va interviniendo más en nuestro ámbito de decisión sobre nuestros bienes, vamos perdiendo más iniciativa individual, más libertad y más democracia.

Con los precedentes legislativos comentados, las SSTS 3-10-2024 y la DF 4.<sup>a</sup> LO 1/2025 el Estado deja incluso a nuestros vecinos meterse con lo que hacemos en y con nuestros pisos en PH sin ni siquiera esperar a que se causen las molestias: sí, que estamos de acuerdo en que los turistas suelen ser molestos, pero para eso ya está y ya estaba antes de 2019 el 7.2 LPH. Ahora, incluso, deberemos pedirles permiso, de momento, solo para alquilar a turistas. El problema es que pronto también será necesario para poder dedicar el piso a cualquier otra actividad que no sea del gusto del legislador y/o de los vecinos (aunque lo decida democráticamente sin base académica alguna) o cuando queramos explotarlo a un precio que no les satisfaga (véase el control de renta catalán, que por DL 2/2025 prevé multas de hasta 900.000 euros si se supera) o cuando queramos venderlo a alguien que el Estado o los vecinos no aprueben (como considerarlo vacío —ergo, sancionable y expropiable— si se vende a persona jurídica, por Ley catalana 1/2022, considerada en este punto, claro, constitucional por STC 120/2024) o incluso queramos alquilarlo a alguien que la pueda pagar y no a cierto grupo marcado por normativa.

Y así es como se marchita, poco a poco, el derecho real más pleno, el que nos protege de los abusos de los poderosos y el que nos permite decidir por nosotros mismos: la propiedad privada.

## BIBLIOGRAFÍA

**CHESTERTON, G.K.** (1910) *Lo que está mal en el mundo*.

**DUGUIT, L.** (1912) *Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon*, Paris, Librairie Félix Alcan.

**FERNÁNDEZ CARBAJAL, A.** (2003) La política de vivienda en España durante el franquismo, Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales, XXXV (138).

**GARCÍA TERUEL, RM. y NASARRE AZNAR, S.** (2022) «Quince años sin solución para la vivienda. La innovación legal y la ciencia de datos en política de vivienda», Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, núm. 789, enero-febrero 2022.

**KHOLODILIN, K.** (2024) *Rent control effects through the lens of empirical research: An almost complete review of the literature*, Journal of Housing Economics 63.

**NASARRE AZNAR, S.** (2020) *Los años de la crisis de la vivienda. De las hipotecas subprime a la vivienda colaborativa*, Tirant lo Blanch, 2020.

(2022) «El proyecto de ley de vivienda 2022», Apuntes FEDEA 2022/11, abril 2022. AUTOR. Disponible en: <https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2022/ap2022-11.pdf>

(2024) «Un posible futuro para el Código Civil de Cataluña. Atención especial a los aspectos patrimoniales», en *Veinte años del Código civil de Cataluña*, Departamento de Justicia, Generalitat de Cataluña.

**NASARRE AZNAR, S. y RODRÍGUEZ LIÉVANO, M.P.** (2024) «Propiedad horizontal vs cooperativas en cesión de uso: el éxito de un clásico moderno como inspiración de nuevas formas de organizar la vida en común», Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, núm. 806, noviembre-diciembre, 2024.

**NASARRE AZNAR, S. y SIMÓN MORENO, H.** (2020) «Los efectos de diez años de crisis en las comunidades de propietarios», Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, núm. 778, marzo-abril 2020.

**NASARRE AZNAR, S., SIMÓN MORENO, H. y ARISTE CASTAÑO, S.** (en prensa) «El cálculo del control de renta de la Ley 12/2023 atenta contra los derechos constitucionales de propiedad privada e igualdad», RCDI.

- Novy, A.** et al. (2001), *The end of Red Vienna. Recent ruptures and continuities in urban governance*, European Urban and Regional Studies 8(2): 131–144.
- REGISTRADORES DE ESPAÑA (2023) Estadística Registral Inmobiliaria.
- Sandulli, F.** (2023) El impacto de las viviendas de uso turístico en España.
- Verdera Server, R.** (2023). *Pro proprietate. Notas sobre la configuración constitucional de la propiedad privada*. Anuario de Derecho Civil, vol. LXXVI, núm. III.
- Waldenström, D.** (2024) Richer and More Equal: A New History of Wealth in the West (English Edition). Polity Press.