

El control de rentas en el arrendamiento como medida para el acceso a la vivienda a examen: necesidad de nuevas reformas legislativas¹

Rent control in lease agreements as a measure to facilitate access to housing under review: the need for new legislative reforms

por

MARÍA GOÑI RODRÍGUEZ DE ALMEIDA

Profesora Titular de Derecho civil

Universidad Francisco de Vitoria.

RESUMEN: Ante la dificultad de acceder a una vivienda, debido a los altos precios y escasez de oferta de vivienda en alquiler, surge la medida del control de rentas. Con esta medida, introducida en España por la Ley 12/2023, de 24 de mayo por el Derecho a la Vivienda (LDV), se pretende regular los precios de los arrendamientos con el fin de que más personas puedan alquilar. Sin embargo, en este artículo, y después de un análisis de anteriores experiencias europeas, y de los resultados de los dos últimos años en España, tras la aprobación de la LDV, podemos concluir que esta medida es ineficaz, y ha conseguido justo el efecto contrario al pretendido. Además, no deja de ser cuestionable su validez y licitud por afectar al contenido esencial de derecho de propiedad. Todo ello, analizado críticamente en este trabajo, nos lleva a plantear la necesidad de buscar otras medidas alternativas, reformando el arrendamiento residencial, con el fin de aumentar la oferta de viviendas en alquiler. Se ofrecen propuestas para ello y se concluye con la necesidad de reforma de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre,

de Arrendamientos Urbanos (LAU), buscando nuevas alternativas al arrendamiento.

ABSTRACT: Faced with the difficulty of accessing housing due to high prices and a shortage of rental properties, the measure of rent control has emerged. This measure, introduced in Spain by the 2023 Right to Housing Act, aims to regulate rental prices so that more people can afford to rent. However, in this article, after analyzing previous European experiences and the results observed in Spain over the last two years following the enactment of the Right to Housing Act, we conclude that this measure is ineffective and has achieved precisely the opposite effect of what was intended. Moreover, its validity and legality are questionable, as it affects the essential content of the right to property. All of this, critically analyzed in this paper, leads us to propose the need to seek alternative measures by reforming residential leasing in order to increase the supply of rental housing. Several proposals are offered in this regard, and the article concludes with the need to reform the Urban Leases Act (LAU), exploring new alternatives for residential leasing.

PALABRAS CLAVE: Arrendamiento, control de rentas, derecho a la vivienda, propiedad privada inmobiliaria

KEYWORDS: Lease agreement, rent control, right to housing, real private property

SUMARIO: I. JUSTIFICACIÓN DEL CONTROL DE RENTAS EN EL ARRENDAMIENTO EN ESPAÑA. I.1. PRECIO DE LA COMPRAVENTA. I.2. PRECIO DEL ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA. I.3. SITUACIÓN GENERAL DEL MERCADO DE VIVIENDA RESIDENCIAL.—II. EL CONTROL DE RENTAS EN LOS ANTECEDENTES EUROPEOS.—III. EL CONTROL DE RENTAS EN ESPAÑA. III.1. CATALUÑA, LA PIONERA EN EL CONTROL DE RENTAS. III.2. EL CONTROL DE RENTAS TRAS LA LEY POR EL DERECHO A LA VIVIENDA (LDV).—IV. EFECTOS DEL CONTROL DE RENTAS EN ESPAÑA. IV.1. EFECTOS Y RESULTADOS ECONÓMICOS DEL CONTROL DE RENTAS DESDE LA APROBACIÓN DE LA LDV. IV.2. EFECTOS JURÍDICOS: EL CONTROL DE RENTAS COMO LIMITACIÓN DOMINICAL.—V. PROPUESTAS DE MEJORA ANTE LA INEFICACIA DEL CONTROL DE RENTAS. V.1. PROPUESTAS RELATIVAS AL CONTROL DE RENTAS. V.2. PROPUESTAS GENERALES QUE ESTIMULEN LA OFERTA DE VIVIENDA EN ALQUILER. V.3. PROPUESTA DE REVISIÓN DE LA TIPOLOGÍA DE LOS ARRENDAMIENTOS: HACIA NUEVOS TIPOS DE ALQUILER RESIDENCIAL.—VI. CONCLUSIONES.—VII. BIBLIOGRAFÍA.

I. JUSTIFICACIÓN DEL CONTROL DE RENTAS EN EL ARRENDAMIENTO EN ESPAÑA

La vivienda es un bien escaso. Como tal bien escaso, su precio es elevado y se sitúa lejos del alcance de la mayoría de la población española. Pero, además, es un bien necesario para el desarrollo de la persona y, en consecuencia, todos necesitamos poder acceder a una vivienda digna. Por eso, la dificultad para acceder a ella, por lo elevado de su precio, se está convirtiendo en uno de los mayores problemas sociales de España en los últimos años.

¿Por qué es tan difícil acceder a la vivienda?

Dos son las principales formas de tenencia en España: la propiedad y el arrendamiento.

La vivienda en propiedad supone un 75,4 % frente a la vivienda en alquiler que se sitúa en torno a un 16% (más el 8,8% de cesiones o alquileres sociales)². El aumento de precio tanto de la compraventa como del alquiler genera una cada vez mayor dificultad para el acceso a la vivienda. El precio de compra de la vivienda está situado en máximos nominales históricos y sigue subiendo, a pesar de los intentos por frenarlo. El precio del arrendamiento también sube de manera casi descontrolada.

I.1. PRECIO DE LA COMPRAVENTA

Según el estudio de Caixabank de 2024³, el valor de tasación de la vivienda libre avanzó un 1,6% intertrimestral en el segundo trimestre (2T) 2024 (1,3% en el 1T), aunque el valor de tasación está todavía por debajo de su máximo histórico, que fue en 2008, cuando se desarrolló la burbuja inmobiliaria en nuestro país.

En términos interanuales, el precio de la vivienda aumentó un 5,7% en el 2T 2024 (4,3% en el 1T). Pero es que, según el recién publicado Índice de Precios de la Vivienda del INE, en el primer trimestre de 2025, el precio medio de la vivienda libre ha subido un 0,9% situándose la tasa de variación anual del IPV en un 12,2% respecto del año anterior, colocándose en valores muy parecidos a 2007, con el boom y burbuja inmobiliaria. El precio de la vivienda ha subido un 3,5% respecto del último trimestre 2024⁴.

De igual forma, el estudio de Idealista de este año 2025, para el primer trimestre, recoge estos datos: En el mes de junio 2025 el precio medio de la compra de vivienda en España se ha situado en 2438 €/m² lo que supone un incremento del 14 % respecto del mes de junio del año pasado⁵.

A la vez, el número de compraventas sigue creciendo, después de la parada de 2024. En la primera mitad del año 2024, se cerraron unas 299.200 transacciones de vivienda según el INE, lo que supone una caída del 4,5% interanual frente

al mismo periodo del año pasado. No obstante, se trata de un nivel de actividad elevado, teniendo en cuenta que permanece un 30% por encima de los niveles de actividad prepandemia. Pero, en el primer trimestre de 2025, se ha producido un repunte del número de compraventas, subiendo un 13,7% interanual en el 1T 2025 (frente al 9,9% en 2024) y alcanzaron las 673.000 operaciones en los últimos doce meses hasta marzo, superando las cifras posteriores a la pandemia en 2022.⁶

Las razones de que se mantenga la demanda de vivienda, e incluso de que siga subiendo, y de que se venda todo lo que se ofrece, y el repunte mencionado, se encuentran en que existe una fuerte creación de empleo; un flujo migratorio muy importante (2 millones de personas en los últimos 2 años, tanto de no residentes como de residente); la situación financiera de los hogares es favorable debido al control de la inflación y al aumento de la renta disponible que les permite mayor disponibilidad para la compra; el desajuste con la oferta de vivienda nueva (escasa); y en el último año se está produciendo un descenso de los tipos de interés, que rebaja la financiación hipotecaria, incentivando el crédito para adquirir vivienda, que ha crecido un 35,4% en el interanual del 1T 2025.

Todo ello ha hecho que se haya producido ese aumento de la demanda, y del precio, en el año 2024, y 1T 2025. Se prevé que el precio de la vivienda continúe en su escala ascendente, debido a ese desajuste entre la oferta/demanda. A ello contribuye el descenso de los tipos de interés (empujará a más compra y mayor financiación y aumento de la demanda) y a una mayor subida en las compraventas en municipios con mayor población o turísticos (más demanda).

En concreto, el informe de CAIXABANK RESEARCH prevé “una revisión al alza de nuestras previsiones: estimamos unas 670.000 transacciones en 2025 y 683.000 en 2026. En cuanto a los precios, prevemos un crecimiento del 9,0% en 2025 y del 5,7% en 2026 (+3,1 y +2,7 p. p. respecto a la previsión anterior), según el indicador MIVAU”⁷.

Por lo tanto, existe una escasez de oferta, y un aumento de la demanda, lo que irremediablemente conduce a un incremento en el precio de las compraventas. Este modo de tenencia (la propiedad) se prevé cada vez más difícil en el corto plazo, dificultando el acceso a la vivienda de los españoles, sobre todo de aquellos que tienen más dificultades para obtener la financiación necesaria (jóvenes y vulnerables).

I.2. PRECIO DEL ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA

Como hemos dicho, solo el 16,1% de los hogares españoles están en régimen de tenencia de alquiler, a pesar de ser una forma de tenencia, en principio, de

más fácil acceso (puesto que no hay que financiar su adquisición), más flexible (pues permite el cambio de vivienda por diferentes motivos) y, en teoría, de más barato mantenimiento (pues no es necesario hacer frente a los gastos derivados de la propiedad: impuestos, tasas y comunidad de propietarios). A pesar de ello y, como ya hemos adelantado, no consigue despegar y ser una alternativa sólida a la propiedad.

Las razones para esto, probablemente, sean lo elevado del precio de la renta en comparación con los ingresos medios de una familia y, en segundo lugar, la escasez de oferta válida y de seguridad jurídica para el propietario.

Con respecto al primer motivo: El precio de alquiler de la vivienda también ha alcanzado las máximas previsiones y nunca se había tenido que dedicar tanto esfuerzo a la renta del alquiler en España. Y la tendencia es que siga al alza.

Hay que señalar que en los últimos años y desde 2015 se ha producido un incremento de la renta del alquiler en torno a un 23% según el MITMA, con datos hasta 2021⁸. Según el estudio realizado por CAIXABANK en 2024, con precios actualizados hasta 2023, el incremento de la renta de las viviendas de alquiler entre 2017 y 2023 se sitúa en el 22,7%. Este incremento de los precios de vivienda en alquiler no se ha correspondido con el aumento de los salarios en España, que han crecido, en el mismo periodo y según la misma fuente del MITMA, en torno a un 6,3%, mientras que CAIXABANK lo sitúa en el 11,9% hasta este año 2023⁹.

En el informe de IDEALISTA, para el primer trimestre del 2025, se confirma esa tendencia al alza y se alcanzan nuevos máximos históricos del precio del alquiler en España. De este modo, se ha producido un incremento del 9,7% anual con respecto a junio de 2024 y, en el último trimestre de este año, ha seguido subiendo un 4,4%, alcanzando el precio medio del metro cuadrado la nunca vista cantidad de 14,6 €/m², en junio 2025¹⁰.

Se constata que el precio del alquiler ha subido muy por encima de los salarios, que en lo que llevamos de 2025 han aumentado un 3,8% respecto al año anterior, según los resultados del primer trimestre de la Encuesta Trimestral de Coste Laboral (ETC), que ha publicado el Instituto Nacional de Estadística¹¹.

Esto unido a que las familias que viven de alquiler normalmente son las de rentas más bajas (frente a los propietarios), pone de relieve la existencia de una brecha casi insalvable para el acceso a la vivienda en alquiler.

La tasa de sobreesfuerzo para el pago de la renta del alquiler se sitúa en torno al 31% en España en el segundo trimestre del 2024, muy por encima de la correspondiente para la vivienda en propiedad.

Por otra parte, y en segundo lugar, tal y como hemos apuntado, existe una escasa oferta de viviendas en alquiler para la demanda creciente de los últimos años. Entre 2015 y 2019 creció muchísimo la demanda de alquileres de mercado (610.000) superando la creación neta de hogares en esos años (385.000),

aunque en los últimos años se ha estabilizado, situándose la vivienda de alquiler de mercado en torno a ese 15-16% ya señalado. La escasez de oferta se pone de manifiesto sobre todo en las grandes ciudades, y en los sitios turísticos, donde la alta rentabilidad del arrendamiento turístico ha ido desplazando al arrendamiento de vivienda tradicional. El propietario prefiere —cuando puede— arrendar su vivienda como turística antes que como vivienda permanente.

No hay suficiente vivienda de alquiler para la demanda existente. Esto se complica más cuando a esta poca oferta de viviendas de alquiler de mercado se une el hecho de que, en España, la oferta de viviendas de alquiler social se sitúa solo en un 1%¹².

I.3. SITUACIÓN GENERAL DEL MERCADO DE VIVIENDA RESIDENCIAL

De todo lo que se acaba de exponer, se aprecia claramente que, a nivel general de todo el mercado de la vivienda (tanto propiedad como alquiler), existe una escasa oferta y una elevada y creciente demanda que condicionan el fracaso del acceso a la vivienda.

En efecto, la oferta de vivienda es escasa, aunque se aprecia que está aumentando gradualmente, pero sigue mostrándose mucho más débil que la demanda. En el primer trimestre 2025, han aumentado los visados de obra nueva hasta un 19,4% interanual, llegando a construirse 133.000 viviendas acumuladas en 12 meses, mejorando las cifras de 2024.

El estudio de CAIXABANK¹³ prevé que esta tendencia alcista continúe. A pesar de ello, seguimos muy lejos de construir viviendas suficientes que satisfagan la necesidad real de al menos 500.000 viviendas que existe en España, y por debajo de los nuevos hogares que se prevé que se generen en 2025, lo que, sin duda, contribuirá a que los precios sigan subiendo.

Por eso, y a pesar de estos datos esperanzadores, la oferta no aumenta suficientemente, no crece al ritmo deseado. Probablemente, ello se deba a causas estructurales del sector: falta de suelo urbanizable, falta de mano de obra cualificada, lentitud en el proceso administrativo de concesión de licencias y visados, los cambios regulatorios constantes; a los que hay que añadir, por otra parte, y en los últimos años, como causas coyunturales, el incremento en los materiales de construcción y energía que repercuten en ello, elevando los costes de producción de manera exponencial.

Pero es que, además y, por otra parte, sigue creciendo la demanda de nuevos hogares¹⁴.

La mayor demanda proviene de las nuevas necesidades demográficas que se describen en el estudio de CAIXABANK como las siguientes: a) principalmente

el aumento de la población activa por la inmigración que requiere vivienda¹⁵. b) La concentración de empleo en determinadas ciudades/y comunidades autónomas, que hace que el número de ocupados se haya concentrado en unas pocas comunidades y dentro de ellas en sus principales provincias y núcleos urbanos; elevándose la demanda de vivienda, pues, por el contrario, existen grandes áreas con viviendas vacías casi todas situadas en zonas rurales; c) Aumento del turismo. El aumento del turismo genera demanda de más servicios de habitación que se cubren mediante el aumento de las plazas hoteleras y alojamientos turísticos de todo tipo y que, gracias a los arrendamientos turísticos, se retraen del mercado inmuebles que podrían destinarse a vivienda; d) La compra de viviendas por los extranjeros. De las 583.042 viviendas adquiridas en España en 2023, 87.340 fueron adquiridas por extranjeros, una cifra que posiblemente infravalora su impacto puesto que algunos compradores tienen doble nacionalidad.

Todo ello, y según el estudio citado, conduce a una previsión de creación de 330.000 nuevos hogares por año, en la proyección 2024-2028. Esta previsión ha subido, pues antes estaba en 215.000 hogares. Los hogares serán cada vez más pequeños (de 2,5 habitantes por hogar a 2,3 en 2029), pero más numerosos por el aumento de la población.

En definitiva, no hay suficiente oferta de vivienda y la demanda sigue subiendo. Se está produciendo la tormenta perfecta; un gap insalvable entre la demanda y la oferta de vivienda, cualquiera que sea su forma de tenencia. Y, como consecuencia de las más elementales reglas de la economía, con esa escasez de oferta y un aumento paulatino de la demanda, el precio, hipersensible a ambos factores, se eleva irremediablemente.

De este modo, y como avanzamos al inicio de este apartado, las tenencias tradicionales, propiedad y arrendamiento, empiezan a ser inalcanzables, generando con ello un problema social importantísimo, pues el acceso a una vivienda digna (tal y como proclama nuestra CE como principio rector de las políticas públicas), se pone en entredicho.

Los gobernantes, para dar debido cumplimiento al mandato constitucional, buscan soluciones, medidas y alternativas que frenen esta tendencia alcista de los precios, y que aumente la oferta de viviendas. Baste ver el anuncio de octubre del año pasado de la Generalitat de Catalunya de construir 50.000 viviendas públicas antes de 2030¹⁶, o los anuncios electorales del PSOE de generar viviendas¹⁷, o el Pacto Regional para la vivienda 2024 de la CAM que prevé diversas deducciones, y ahorros fiscales para los propietarios y los arrendatarios de vivienda.

Además de procurar un aumento de la oferta, con más vivienda pública, liberación de suelo, —que debería repercutir en la bajada o control de precios de la vivienda—, el gobierno ha decidido intervenir en el mercado del alquiler a través de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda (LDV).

En concreto, en lo que atañe a este trabajo, una de las medidas estrella ha sido intervenir en el precio de la renta de alquiler, de todos los alquileres durante tres años, y de aquellos que estén situados en zonas tensionadas, de forma indefinida. ¿Está debidamente justificada la medida de control de rentas de alquiler a la luz de todos estos datos? Parece que en ellos encuentra justificación, pues la dificultad de acceso a la vivienda en alquiler por sus elevados precios hace que, al menos *a priori*, se vea con buenos ojos una medida de control de sus precios. El elevado precio del alquiler por la escasez de oferta y aumento de la demanda justificaría la medida de control de precios.

Pero ¿es útil esta medida? Trataremos de responder a estas cuestiones en los siguientes epígrafes.

II. EL CONTROL DE RENTAS EN LOS ANTECEDENTES EUROPEOS

El legislador español no ha sido innovador al establecer la medida de control de rentas de los alquileres. Esta medida ya se ha utilizado a lo largo de la historia en diversos países, si bien, hemos de señalar que sin mucho éxito. A pesar de ello, ha sido la opción elegida ante el incremento incesante de los precios del alquiler en nuestro país, tal y como ha recogido la Ley 12/2023, de 24 mayo, por el Derecho a la Vivienda (LDV)¹⁸.

El Banco de España¹⁹ realizó un interesante estudio de derecho comparado, en el que analizaba las distintas limitaciones y el control de precios de los alquileres que se han producido en Europa y Estados Unidos y sus efectos.

Como conclusiones claves de ese estudio se puede decir que el control de rentas y de los incrementos de rentas de alquiler, tradicionalmente, se ha producido en momentos históricos concretos, coyunturales, que así lo demandaban. Por ejemplo, cuando se producen situaciones de escasez de vivienda y/o un alto periodo inflacionista, como fue la situación tras la Primera y Segunda Guerra Mundial, o en los años 70, donde se limitaron los incrementos de renta conforme a Índices de Precio al Consumo (IPC) o similares, por la elevada inflación debida a los incrementos de precios petrolíferos.

A priori, el control de rentas de alquiler parece tener efectos positivos, ya que es una medida que va a contener el crecimiento de los precios, pues esa es su finalidad. Como afirma KHOLODILIN²⁰, “su efecto previsto es garantizar una vivienda asequible”. Entre estos efectos positivos, destacamos los siguientes:

- Puede estabilizar el mercado residencial equilibrando la oferta y demanda, evitando que los precios de alquiler se disparen y generen situaciones de vulnerabilidad económica; impidiendo que se llegue a la gentrificación y desplazamiento de poblaciones vulnerables.

- Facilita el acceso a la vivienda: Facilita el acceso a la vivienda para personas con ingresos limitados, garantizando que la renta no supere un porcentaje de sus ingresos. Las clases más desfavorecidas son las que resultan más beneficiadas con el control de rentas al arrendamiento.
- Proporciona mayor transparencia y previsibilidad en el mercado de arrendamiento. La creación de un sistema de índices de precios de referencia también actúa como un límite máximo aplicable para determinar la renta inicial del contrato, proporcionando esa transparencia y seguridad en el mercado, pues ya se conoce, desde el inicio, la posible variación o incluso el precio máximo de la renta.
- Exige la contraprestación de incentivos para propietarios: Al limitar los ingresos, como contrapartida, se deben ofrecer otros incentivos para los propietarios que alquilen sus viviendas a precios asequibles, como deducciones fiscales o ayudas directas. Esto supone una compensación para los propietarios, que pondrán sus viviendas en alquiler con mayor facilidad.

Los beneficios de regular el mercado de alquiler son importantes y deseables; si se cumplieran todos ellos, no habría duda de su utilización e implementación como medida para frenar el alza del precio del alquiler. Pero, analicemos qué es lo que ha ocurrido en países de nuestro entorno cuando han aplicado algún sistema de control de precios.

En Alemania²¹ se introdujo en 2015, a escala federal, el denominado *Mietpreisbremse*, “que autoriza a los gobiernos de los *landers* a permitir que los municipios establezcan controles de precios a los alquileres en zonas tensionadas, durante un periodo de cinco años.” Con esta medida, se fijó como precio máximo del alquiler la media de las rentas del alquiler de viviendas similares en el mismo municipio durante los últimos cuatro años más un 10 %, para todas las viviendas construidas antes de 2014. A pesar de ello, no se solucionó el tema del precio del alquiler, y en ciudades como Berlín, en 2020, se aprobó una nueva legislación, denominada *Mietendeckel*, que introdujo un precio máximo del alquiler de vivienda y la congelación de las rentas del alquiler durante un periodo de cinco años. Esta legislación “establece un precio de referencia, en términos de euros por metro cuadrado, cuyo nivel no debe sobrepasarse en los contratos de arrendamiento de viviendas construidas con anterioridad a 2014, permitiendo la actualización de las rentas del alquiler a partir de 2022, de acuerdo con la evolución del índice de precios de consumo”.

Según el mismo informe citado, en Francia²² hubo sucesivas reformas legales topando los precios del alquiler. Desde 1989 se limitan los incrementos de las rentas al IRL (*Indice de Référence des Loyers*), que desde 2006 se vincula al IPC francés. Posteriormente, en 2014 con la Ley Alur (*Accès au Logement et à*

un *Urbanisme Rénové*), se regularon los niveles máximos de rentas de alquiler. Se establecía una limitación al precio en relación con unos índices de precios de referencia por metro cuadrado por tipo de vivienda comparable y área de localización. Dicho límite se establecía en un 20 % del alquiler mediano observado entre el *stock* de viviendas comparables arrendadas en una determinada zona. En 2019 entró en vigor la Ley *Elan*, que permite de nuevo la regulación del nivel máximo de alquileres y que ha estado vigente hasta 2023 (5 años de duración). Las ciudades que quieran acogerse a la normativa limitarán las subidas del alquiler a un 20% sobre un nivel de precio medio de referencia, teniendo en cuenta criterios como metros cuadrados, localización, calidad, número de habitaciones etc., en todos los nuevos contratos de alquiler, tanto de viviendas ya arrendadas como de primeros arrendamientos.

Otro ejemplo cercano al control de rentas por parte de los gobiernos lo encontramos en Suecia²³, donde existe un mercado regulado del alquiler desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Las condiciones de alquiler para los propietarios privados (ciudadanos particulares que poseen un piso) son muy concretas, están supervisadas por la administración y limitan los contratos a no más de un año de duración. El casero debe justificar causas objetivas para derivar su vivienda al alquiler, como un trabajo fuera de su ciudad. A cambio, el estado ofrece un catálogo de viviendas públicas destinadas exclusivamente al alquiler (*hyresrätt*). Son apartamentos que se conceden a perpetuidad, o en viviendas nuevas, un mínimo de 15 años y cuya renta varía en función, no de la lógica mercantil, sino de un “valor utilitario”. Es decir, el precio que se paga a final de mes está determinado por cuestiones objetivas como la localización, el tamaño, la distribución y otras especificaciones técnicas, con el fin de que toda vivienda con características similares se oferte a un precio equitativo y que las rentas sean accesibles a la mayor parte de la población (no pueden superar el 30% de los ingresos del inquilino). Además, se establecen los incrementos máximos de las rentas solo cuando se produzca un cambio en la utilidad del piso. Los propietarios e inquilinos pueden pactar libremente el precio, pero, los inquilinos de primera mano están representados por sindicatos de inquilinos que son los que negocian de forma colectiva los precios con los propietarios (el más importante es *Hyresgästföreningen*). Estos eliminan las cláusulas abusivas que podrían imponerse a un usuario individual y siempre con la mediación y supervisión de entidades públicas. Si bien, el inquilino puede considerar que la renta de su vivienda es excesiva en relación con el precio de referencia estimado en la negociación colectiva para una vivienda con un valor de utilidad equivalente a la suya. En ese caso, el inquilino tiene capacidad de elevar la cuestión al tribunal regional del alquiler (*Rent and Tenancy Tribunal*) que usa como referencia el sistema de precios negociado de forma colectiva²⁴.

El 40% de los inquilinos en Suecia está sometido a este sistema. El estricto control ha permitido, en principio, que el alquiler suba en los 10 últimos años de forma moderada: un 19% cercano a la inflación del 12 %²⁵. Sin embargo, la dificultad de acceder a estos pisos se manifiesta en que existe un tiempo de espera de unos veinte años desde que se “apuntan” en la lista, y hay más de 500.000 personas en esa lista.

Conclusión de estas experiencias:

Los diferentes estudios²⁶ muestran que tal medida tiene un efecto inmediato positivo, pues mejora el bienestar del inquilino que ve cómo el precio se modera, pero, sin embargo, a medio y largo plazo, los efectos son contrarios al bienestar social²⁷.

De este modo, podemos decir que el control de rentas de alquiler ha producido más efectos negativos que positivos, sobre todo teniendo en cuenta las consecuencias sostenidas en el tiempo y a medio/largo plazo. Estos efectos adversos se pueden resumir en los siguientes:

1. Descenso de oferta: el número de pisos en alquiler ha descendido, los propietarios huyen de estas medidas, porque no les compensa seguir alquilando, por la baja rentabilidad, y optan en ese caso por cerrar o vender sus viviendas. Se castiga al propietario que necesita esas rentas para su propia hipoteca o para pagarse una residencia y, en consecuencia, sale del mercado²⁸.
2. Esto conlleva una desinversión inmobiliaria: el propietario se plantea deshacerse de su inversión, mediante la venta. Al reducir la rentabilidad futura de los propietarios, se desincentivan inversiones futuras, tanto en los pisos ya existentes como en los aún por construir. Desinversión que se produce también en el mantenimiento de la vivienda, pues no es rentable rehabilitarla y mejorarla cuando las expectativas de recuperar esta inversión son bajas.
3. Precios más altos: la renta media se ha encarecido a medio plazo, por falta de oferta. Siempre que se regule el precio de un bien por debajo del punto de equilibrio que dicta la ley de la oferta y la demanda se producirá escasez de oferta con respecto a la demanda de dicho bien²⁹.
4. Se ha fomentado un mercado negro del alquiler, en el que se elevan las rentas, así se escapan de los controles, pero se perjudica a las clases más desfavorecidas y personas vulnerables que no tienen acceso a ellos³⁰.
5. Desigualdad social: se crean zonas diferenciadas de alquiler, viviendas de calidad inferior en las zonas controladas y más caras lo que reduce el bienestar de los inquilinos³¹.

A la vista de todos los casos expuestos, comprobamos cómo el riesgo de obtener una escasa rentabilidad de las viviendas en alquiler, debido al control de

precios, es, no solo un riesgo claro para el propietario, sino para toda la sociedad, y la economía del país.

Lejos de ser la solución al problema del difícil acceso a la vivienda, parece empeorarlo en muchos aspectos. Sin embargo, el legislador español parece obviar estos resultados, y ha seguido la senda del control de precios de alquiler y el control de los incrementos anuales como medida estrella para frenar el alza de las rentas.

III. EL CONTROL DE RENTAS EN ESPAÑA

A pesar de lo que se acaba de exponer, y viendo el fracaso internacional de estas medidas, el legislador español sigue apostando por ellas, como medidas de protección del arrendatario y para favorecer el acceso a la vivienda.

Vamos a analizar, a continuación, cuáles han sido las medidas propuestas y adoptadas por el legislador español sobre el control de rentas de los arrendamientos, tanto y de forma pionera en Cataluña, como en la actual Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda (LDV) para toda España.

III.1. CATALUÑA, LA PIONERA EN EL CONTROL DE RENTAS

Fueron los catalanes los primeros en sugerir el control de rentas del alquiler residencial. En primer lugar, el Decreto Ley 9/2019, de 21 mayo, de medidas urgentes de contención de rentas en los contratos de arrendamientos de vivienda, propuso un tope máximo en las rentas de alquileres situados en zonas declaradas de mercado tenso, del 10 % del precio marcado por el sistema de índice de referencia de precios de alquiler de Cataluña³², que podía elevarse al 20% si se trataba de viviendas de nueva construcción o rehabilitadas. Esta norma no salió adelante, pues no fue convalidada por el Parlamento catalán.

Posteriormente, se aprobó la Ley 11/2020 de Cataluña, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda, que planteó topes máximos y límites en las rentas de los alquileres de vivienda en zonas tensionadas³³. Esta norma se declaró inconstitucional por el Tribunal Constitucional que, en su sentencia 37/2022, de 10 marzo, entendió que invadía las competencias estatales reservadas en el artículo 149.1.8 CE, pues Cataluña no tiene competencia en las bases de las obligaciones contractuales (cercena el principio general de obligaciones de la autonomía voluntad de las partes, y no puede limitarla con las rentas), existiendo una disparidad entre la legislación foral y la estatal, y declaró nulos muchos de los preceptos de contención de rentas.

No obstante, se aplicó durante un año y medio, y las consecuencias de estos límites fueron negativas, ya que se produjo un aumento en el precio de la renta de viviendas, se redujo la oferta, y se crearon mercados negros del alquiler; como vemos los mismos efectos negativos que ya se produjeron en Europa. En concreto, y como afirman GARCIA MONTALVO³⁴ y otros, se “observan un efecto a la baja en el precio del alquiler agregado del 5%, concentrado en las viviendas caras, y en contraste un aumento significativo en las viviendas más baratas que tendieron a pegarse al “techo” marcado por el índice de referencia.” Y, además, “el estudio encuentra un descenso en la oferta de alquiler de alrededor de un 10% de menos contratos firmados, concentrado en las viviendas caras.”

Todo ello, y siguiendo lo establecido en el artículo citado dirigido por GARCÍA MONTALVO, puede llevar a las siguientes nocivas consecuencias:

- Una subida de los precios y, además, que se produzca un traslado de las viviendas de alquiler a la venta, solo accesibles para los hogares de más ingresos.
- Que se produzca una reducción en la construcción futura por falta de incentivos.
- Que se desplace la demanda a zonas o ciudades limítrofes (donde sí suben los precios).
- Bajada de la calidad media de los inmuebles para el arrendamiento porque los mejores no se ponen en alquiler, sino que se trasladan a la venta.

Además, hay que señalar como consecuencia inmediata que el nivel de incumplimiento de los topes en las rentas de alquiler fue alto, produciéndose un mercado negro paralelo del alquiler, que evitaba esta regulación.

III.2. EL CONTROL DE RENTAS TRAS LA LEY POR EL DERECHO A LA VIVIENDA (LDV)

Después y con carácter general, el legislador central copia esta medida introducida (sin éxito) por el legislador catalán y decide establecer también un sistema de control de precios de la renta de alquiler y su incremento para toda España.

El legislador ha introducido dos sistemas de control de rentas en los alquileres en España:

- 1) Un tope a los incrementos de las rentas del alquiler

Tradicionalmente, en España y en la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (LAU), el incremento de la renta del alquiler ha tenido siempre un control y se ha referenciado, tras el primer año de contrato, a un incremento máximo del IPC, o del Índice de Garantía de Competitividad (actual artículo 18 LAU)³⁵. No es una novedad en nuestros contratos de arrendamiento,

pero, en los últimos años, y con la confirmación posterior de la Ley por el Derecho a la Vivienda, se han convertido en una exigencia legal mucho más clara.

De este modo, el control del incremento de rentas de alquiler, previsto con normalidad en la LAU, se impuso de manera urgente y extraordinaria en el Real Decreto Ley 6/2022, de 29 de marzo, de medidas para afrontar las consecuencias de la guerra de Ucrania, con el fin de aliviar los efectos nocivos que la crisis y el incremento de la inflación y del IPC (o del índice de Garantía de competitividad ligado al incremento de la renta, artículo 18 LAU), en España, estaba ocasionando en los bolsillos de los arrendatarios.

Así, el artículo 46 del Real Decreto Ley 6/2022, de 29 marzo, por el que se adoptaban medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, estableció por primera vez topes fijos al incremento de renta de alquileres para los años 2023 y 2024. Este tope se estableció con carácter general para todos los arrendamientos de vivienda en el 2% para el año 2023, y tras la actualización producida por la LDV³⁶, se concretó en el 3% para el año 2024.

Igualmente, se impuso la obligación de generar un nuevo tipo de referencia para los incrementos y regularizaciones de las rentas derivadas del arrendamiento en el futuro. La nueva Disposición Adicional Undécima de la LAU, introducida por la Disposición final primera de la LDV³⁷, ordenó la elaboración y publicación de ese nuevo índice de referencia para evitar incrementos desproporcionados en las rentas de los alquileres. De este modo, en diciembre 2024, se publicó por el INE el nuevo Índice de Referencia para la Actualización de Arrendamientos de Vivienda (denominado con las siglas, IRAV)³⁸. Todos los contratos posteriores a la entrada en vigor de LDV deben actualizarse conforme al mismo.

2) Control de los precios de arrendamiento en zonas tensionadas

Pero, además y, por otra parte, para los nuevos contratos de arrendamiento, el legislador también ha establecido unos máximos para la renta exigida, según se trate de viviendas situadas en zonas tensionadas, para todo propietario, o para un gran tenedor (propietario de al menos 5 inmuebles en dichas zonas)..

La nueva redacción del artículo 17 LAU, debida a la modificación establecida en la LDV³⁹, establece esos topes en las rentas de alquiler de viviendas en zonas tensionadas, en el apartado 6 para todos los propietarios, y en el 7 para los grandes tenedores.

a) 17.6 LAU: Control de precios en zonas tensionadas, y para todos:

- Los requisitos para que la renta anual de un alquiler resulte controlada y no pueda revisarse fuera de los parámetros que dice la Ley son: a) Que se trate de una vivienda situada en zona tensionada b) Que se suscriba un contrato de arrendamiento de vivienda habitual con posterioridad al 16 de marzo de 2024, fecha en que entró en vigor esta normativa c) Que en

los últimos cinco años se hubiera suscrito un contrato de arrendamiento de vivienda habitual en la misma vivienda.

– Control que se establece:

En estos casos, y cuando se cumplan esos requisitos no podrá establecerse un precio de renta de alquiler que exceda de “la última renta de contrato de arrendamiento de vivienda habitual que hubiese estado vigente en los últimos cinco años en la misma vivienda, una vez aplicada la cláusula de actualización anual de la renta del contrato anterior, sin que se puedan fijar nuevas condiciones que establezcan la repercusión al arrendatario de cuotas o gastos que no estuviesen recogidas en el contrato anterior”⁴⁰.

– Excepción: Sin embargo, se permite una actualización máxima del 10% de la renta en los siguientes casos: a) Que en los dos años anteriores al fin del contrato se hubiese hecho alguna obra de rehabilitación, mejora energética o accesibilidad. b) O bien, que la duración del contrato fuera de 10 o más años o con prórroga voluntaria hasta ese plazo.

b) 17.7 LAU. Control de rentas en zonas tensionadas y para grandes tene-dores:

En este caso, las restricciones para el aumento de la renta de los alquileres serán mayores, pues

a) Artículo 17.7.1: “La renta pactada al inicio del nuevo contrato no podrá exceder del límite máximo del precio aplicable conforme al sistema de índices de precios de referencia atendiendo a las condiciones y características de la vivienda arrendada y del edificio en que se ubique”. Por lo tanto, existe una limitación al precio de la renta, que nunca podrá ser superior al precio que establezca el nuevo sistema estatal de precios de referencia.

b) Artículo 17.7. 2: “Esa misma limitación se aplicará a los contratos de arrendamiento de vivienda en los que el inmueble se ubique en una zona de mercado residencial tensionado sobre el que no hubiese estado vigente ningún contrato de arrendamiento de vivienda vigente en los últimos cinco años, siempre que así se recoja en la resolución del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, al haberse justificado dicha aplicación en la declaración de la zona de mercado tensionada”.

En febrero de 2024 se aprobó este nuevo sistema para calcular la renta máxima de los nuevos contratos de arrendamiento en zonas tensionadas, a través del nuevo Sistema Estatal de Referencia de Precios de Alquiler de Vivienda (SERPA-VI), realizado por el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana (MIVAU), y que está disponible y con acceso libre en <https://serpavi.mivau.gob.es/>⁴¹. Entró en vigor el pasado 13 marzo 2024, para aquellas áreas calificadas como tensionadas

por las CCAA. Hay que recordar que, hasta la fecha, solo Cataluña y País Vasco han declarado zonas tensionadas en sus comunidades.

Es decir, se da carta de naturaleza al control de rentas para los alquileres situados en zonas tensionadas, que impiden la libertad de pacto y limitan la autonomía de la voluntad de las partes en un contrato de arrendamiento que, tradicionalmente, ha sido de negociación. Esta injerencia en las facultades dominicales, como luego veremos, es, a mi modo de ver, grave y pone en riesgo la propiedad privada inmobiliaria tal y como la conocemos hasta ahora.

Analizaremos, ahora, los efectos y resultados de estas medidas en España.

IV. EFECTOS DEL CONTROL DE RENTAS EN ESPAÑA

IV.1. EFECTOS Y RESULTADOS ECONÓMICOS DEL CONTROL DE RENTAS DESDE LA APROBACIÓN DE LA LDV

Corresponde que analicemos ahora, dos años después desde la entrada en vigor de la LDV, los efectos que estas medidas han tenido en el mercado. Como hemos dicho, hay que recordar que solo Cataluña y País Vasco han declarado zonas tensionadas en sus municipios, por lo que el seguimiento y cumplimiento de esta ley, ya desde el inicio, ha sido decepcionante. Pero, además, podemos comprobar cómo, desde su aprobación, no solo no ha mejorado el acceso a la vivienda, sino que los efectos perniciosos de esta norma han recrudecido el problema, debilitando el alquiler residencial, provocando una destrucción de la oferta de alquiler nunca vista hasta ahora y batiendo todos los récords de precios en prácticamente todas las provincias del país.

Como se afirma desde el Observatorio del Alquiler de la Universidad Rey Juan Carlos, “El alquiler residencial o de larga duración es hoy, dos años después de esta norma, el gran perjudicado, y esta escasez afecta día a día a los inquilinos de toda España, y especialmente a los inquilinos que residen en las zonas declaradas de mercado tensionados, cuyo epicentro es Barcelona”⁴².

La medida del control de rentas, unida a otras medidas que inciden y disminuyen la seguridad jurídica para el propietario (como la dificultad de recuperar la posesión ante personas vulnerables y okupas, la disminución de las garantías del cobro de la renta, y la dilación de los procesos posesorios) han hecho que, en estos dos años desde la entrada en vigor de la LDV, los propietarios hayan huido del mercado del alquiler.

Buscan situaciones más seguras y rentables para ellos, como la compraventa, alquileres turísticos⁴³, arrendamientos de temporada o incluso el de habitaciones que escapan al rígido control y régimen de la LAU modificada por la LDV; hasta prefieren dejar vacías sus viviendas⁴⁴. Y es que los enormes riesgos que supone

hoy en día alquilar una vivienda, como los riesgos de impago, recuperación de la posesión o escaso beneficio⁴⁵, provocan inseguridad jurídica que aleja al propietario del mercado del alquiler. Todo ello ha provocado una escasez de oferta, como decíamos al inicio de este trabajo, que se acompaña de una firme y ascendente demanda, que trae como consecuencia inevitable el alza de los precios.

Esto se comprueba con los datos que nos ofrece el informe del Observatorio del Alquiler: se ha producido una reducción en la oferta de viviendas alquiler residencial de 120.000 viviendas en los dos últimos años, y se prevé que siga disminuyendo en 2025, al menos unas 50.000 más. Es decir, si en 2022 la oferta de vivienda del alquiler era de unas 900.000, en 2025 se prevé que quede reducida a 700.000. Casi 200.000 viviendas menos para alquilar que antes de la entrada en vigor de la LDV.

Si la oferta se reduce, y busca vías alternativas de mayor seguridad y rentabilidad, la demanda, como ya dijimos, ha seguido creciendo en estos dos años, sobre todo desde la declaración de zonas tensionadas.

Ante este panorama, los precios de la renta del alquiler han subido. El incremento del precio medio del alquiler en estos dos años y para este informe se sitúa en torno al 25,5%, superando, por primera vez, la media de 1000 euros/mes.

Podemos concluir que los efectos de las medidas introducidas por la LDV son justamente los contrarios a los pretendidos: disminución oferta, aumento de la demanda e incremento exorbitante de los precios de alquiler. El acceso a la vivienda a través de esta forma de tenencia es mucho más difícil que hace dos años.

Y si nos fijamos en las zonas tensionadas (Cataluña y País Vasco), estos datos son todavía más significativos. Pues en ellas, la oferta se ha reducido en 12,5% en las zonas tensionadas, frente al 3,3% del resto de España, sin Cataluña y el País Vasco. La presión de la demanda en las zonas tensionadas es bastante superior a la del resto de España: frente a las sesenta y cinco personas interesadas por vivienda en España, en las zonas tensionadas se eleva la cifra a 255⁴⁶. Con respecto al precio del alquiler, en Barcelona, desde el primer trimestre de 2025, los precios han subido un 5,5% en la región, desde los 1.361€ hasta los 1.434€.

Creo que, con los datos sobre la mesa, poco más hay que añadir sobre los efectos negativos de las medidas de control de rentas en España, que podemos resumir en:

- Descenso de la oferta. El propietario se retira del mercado del alquiler residencial, buscando otras fórmulas más seguras. Como consecuencia de lo anterior, el número de viviendas para el alquiler residencial está disminuyendo. Existen unas 120.000 viviendas menos que hace dos años para alquiler residencial.

- Aumento de la demanda y de la presión de la demanda. Ante esa escasez de oferta, el número de interesados en un inmueble disponible es cada vez mayor.
- Todo ello hace que el precio del arrendamiento, lejos de controlarse, se haya disparado en un 25,5% en estos dos últimos años.

Todo ello, nos lleva a concluir que esta forma de tenencia, en principio, más barata, de más fácil acceso, a la que pueden aspirar las clases más desfavorecidas y los jóvenes que carecen todavía de capacidad para endeudarse, está fracasando hoy más que nunca. Podemos hablar de un declive del alquiler residencial como forma de tenencia.

Si bien es cierto que a estos resultados también contribuyen los otros riesgos señalados y la incertidumbre que rige el mercado del alquiler: no cabe duda de que la inseguridad jurídica que soporta el arrendador contribuye de manera clara a los efectos que estamos describiendo acerca de las medidas de control de rentas.

No podemos dejar de mencionar el nuevo informe de la Generalitat de Cataluña, del primer trimestre 2025, sobre los efectos que el control de rentas de alquileres ha tenido en el primer año desde la publicación de la LDV, (publicado el 18 junio de 2025), en esta comunidad, que ha declarado zonas tensionadas en las que los controles establecidos en el artículo 17.6 y 7 de LAU, introducidos por la LDV, son de plena aplicación.

Los resultados de este informe son sorprendentes y contradictorios con los que se acaban de exponer, ya que, en los 140 municipios donde se declararon zonas tensionadas, se comprueba que han caído los precios, pero también el número de contratos de arrendamiento nuevos, así como se han disparado los arrendamientos de temporada. En concreto, en Barcelona, el precio de los nuevos contratos cayó un 8,9% y el número de nuevos contratos un 22,5%. En el conjunto de todos los municipios tensionados, el precio ha caído un 4,9% y el número de contratos ha descendido un 21%⁴⁷.

Estos datos contrastan claramente con el informe del Observatorio del Alquiler, y ponen de manifiesto que el control de precios sí surte el efecto de neutralizar la subida. Esta primera contención de precios es lo normal en un primer momento, tras la implantación de la medida, como ya dijimos que ocurrió en otros países, aunque, probablemente, luego se incrementen. Pero, además, y como comenta NASARRE AZNAR⁴⁸, se debe a que los pisos que se ponen en alquiler son más pequeños ahora que antes y, por lo tanto, el precio del metro cuadrado descende. Habrá que esperar a ver la evolución real de estos precios.

En cualquier caso, la oferta de vivienda en alquiler se reduce y se constata el cambio de tipo de alquiler: una huida hacia los alquileres de temporada o incluso de habitaciones en detrimento del alquiler residencial. Todo ello evidencia,

de nuevo, el fracaso de este tipo de medidas e incluso del alquiler de vivienda residencial tal y como está configurado hasta ahora. Y, además, nos hace pensar en la necesidad de implantar nuevos cambios de la LAU que inviten, de nuevo, al propietario a poner los inmuebles en el mercado del alquiler residencial, otorgándoles mayor seguridad y rentabilidad.

Urge tomar nuevas medidas, hacer nuevas propuestas que fomenten el alquiler residencial, que mejoren la oferta, que es la que está cayendo en picado. Ello pasa, desde luego, por dar seguridad al propietario.

IV.2. EFECTOS JURÍDICOS: EL CONTROL DE RENTAS COMO LIMITACIÓN DOMINICAL

Además de los negativos efectos en el pretendido resultado de contener el precio del alquiler en España, considero que esta medida tiene otro importantísimo efecto negativo⁴⁹. El control de precios del alquiler supone, a mi juicio, una injerencia en la facultad de libre aprovechamiento del propietario, ya que no puede obtener todo el beneficio que le correspondería al verse limitado por ley. Considero que la medida de control de rentas es una nueva limitación dominical; afecta al contenido esencial del derecho de propiedad al impedir que el propietario ejercite libremente su facultad de libre aprovechamiento y disfrute.

Cuál es el contenido esencial del derecho de propiedad no es una cuestión fácil de determinar⁵⁰, pero, desde luego ha de partirse, como acertadamente señala ALONSO PÉREZ,⁵¹ de lo establecido en el artículo 348 del Código Civil, de las facultades propias que allí se mencionan: *ius utuendi*, *ius fruendi*, *ius disponendi* y *ius vindicandi*. El contenido del derecho de propiedad está constituido por facultades, no por cargas ni obligaciones, y atiende principalmente a un interés privado, individual, aunque se vea conformado o adaptado al interés general por medio de la función social. Atentar contra el contenido esencial del derecho de propiedad es atentar contra esas facultades, sea eliminándolas (el grado máximo de injerencia), o sea limitándolas o reduciéndolas, como creemos que es el caso, sin que esa limitación venga amparada por la función social.

La facultad de libre aprovechamiento y disfrute es una más de las facultades que se están limitando como consecuencia de la función social de la propiedad y su pugna con el derecho a la vivienda⁵². Un propietario tiene la facultad de destinar y utilizar el bien de su propiedad, y puede, en consecuencia, darle la función que considere conforme a su naturaleza, o su voluntad. De ahí, se deriva la facultad de disfrute del bien (*ius fruendi*), que permite usarlo conforme a un fin u otro y obtener —o no— por su uso, un provecho. No cabe duda de que el *ius fruendi*, o la facultad de obtener los frutos de la cosa de su propiedad, es una de las facultades propias e indiscutidas del dominio.

Limitar ese aprovechamiento puede considerarse una limitación de las facultades esenciales del dominio, y ser, en consecuencia, inconstitucional (artículo 33 y 53.1 Constitución Española), pues afecta al contenido esencial del derecho de propiedad, reduciéndolo⁵³. Por eso, entiendo que, si se limita de forma obligatoria la cuantía máxima de la contraprestación que debe pedirse al arrendatario por el uso de la vivienda (la renta), aún en contra de la voluntad del arrendador que tiene otras expectativas, se está invadiendo el contenido esencial del derecho de propiedad; en concreto, de una de sus facultades propias como es la disfrute⁵⁴. De este modo, se incide en la continua y constante reducción del derecho de propiedad en aras de la primacía del derecho a la vivienda, sobre la base de una mal entendida función social de la propiedad. Y es que, como afirma QUESADA PAEZ, “el derecho de propiedad no puede entenderse como un mero soporte funcional del interés público, sino como un derecho subjetivo con contenido económico patrimonial definido, cuyo vaciamiento exige una justificación intensa y proporcionada”; tal y como en ocasiones anteriores ha subrayado el Tribunal Constitucional, al afirmar que la intervención en los derechos fundamentales ha de hacerse de forma proporcionada y razonable, pero respetando siempre su contenido esencial, es decir, sus facultades propias. (SSTC 111/1983, 37/1987 y 152/1988).

Sin embargo, la reciente STC de 29 enero 2025, Rec. 5514/2023, sobre la inconstitucionalidad de la Ley por el Derecho a la Vivienda, no lo ha entendido así, y considera que se puede limitar la renta máxima, sin que ello afecte al contenido del derecho de propiedad, siendo una medida, por tanto, constitucional.

La tesis del Tribunal Constitucional se basa principalmente en: a) entender que la medida pretende mejorar o facilitar el acceso a la vivienda (por lo tanto, lo pone en relación, de nuevo, con este derecho), b) que lo que queda afectado con este control de rentas es una expectativa de beneficio económico para el propietario, que no forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad, pues este es reconocible sin el mayor beneficio que pudiera obtener; c) que se trata de una medida temporal y excepcional y d) que esta medida no produce perjuicio patrimonial a los propietarios porque no están obligados a alquilar sus viviendas si no quieren, ni a establecer precios antieconómicos.

Es cierto que el propietario no tiene por qué alquilar su vivienda, no es obligatorio ponerla en alquiler ni obtener rentas. Pero sí es una facultad propia del propietario, contenido típico del derecho de propiedad nunca discutido (la facultad de disfrute); otra cosa es que el propietario no quiera ejercitar esa facultad, pero no se le puede privar o limitar por una Ley, pues afecta a su contenido esencial (artículo 53.1 CE).

Además, ante el argumento de que el derecho de propiedad es reconocible aun sin ese “mayor beneficio económico que pudiera obtener”, hay que decir

que es cierto que la limitación de precios no hace irreconocible el derecho de propiedad, pero es que también sería reconocible el derecho de propiedad, aunque se suprimiera la facultad de disfrute entera. Esto es así por la abstracción del dominio, que supone que el derecho de propiedad existe independientemente de las facultades que lo componen y aunque se disponga o esté privado de alguna de ellas. No hay que mirar solo a la reconocibilidad del derecho según el momento histórico, sino atender también a sus caracteres esenciales que le hacen reconocible aún sin sus facultades esenciales. Lo relevante aquí no es tanto que el derecho sea reconocible, sino que se le priva o limita al propietario de una facultad, contra su voluntad, en aras de la función social para favorecer el acceso a la vivienda.

Y, por último, y clave en este asunto, frente al argumento de que es una forma de facilitar el derecho a la vivienda, una vez más, afirmamos que no puede reconducirse este tema a una pugna entre el derecho a la vivienda y el derecho a la propiedad inmobiliaria. Ambos derechos no son incompatibles; es más, procurando medidas de seguridad y ofreciendo garantías al propietario se facilitaría el acceso a la vivienda, pues este estaría dispuesto a poner en el mercado de alquiler residencial sus inmuebles. Un criterio de razonabilidad bien aplicado buscaría otras medidas que faciliten el acceso a la vivienda, evitando que este recaiga siempre como una carga y limitación en el propietario particular. El derecho a la vivienda podría también verse satisfecho por otros medios que no fuera el atacar el derecho de propiedad privada inmobiliaria.

Por eso, entendemos que, si se favorece al propietario, se le cuida, se le dan garantías, se proponen otras medidas, sin que se le perjudique constantemente, a lo mejor, el propietario pondría sus viviendas en alquiler, ampliando la oferta, y facilitando el derecho a la vivienda. Y eso sin olvidarnos de que la Constitución Española impone esa obligación a los poderes públicos, y no al propietario particular (artículo 47 Constitución Española); no podemos hacer descansar el acceso a la vivienda solo en los propietarios particulares.

V. PROPUESTAS DE MEJORA ANTE LA INEFICACIA DEL CONTROL DE RENTAS

Como acabamos de exponer, los resultados de estas medidas de tope de alquileres han sido negativos. El propietario ve limitadas las posibilidades de rentabilizar su inversión inmobiliaria y ello puede conducir a un retraimiento de la oferta y a que el propietario decida no poner más inmuebles en alquiler, prefiriendo la venta o incluso mantenerlos vacíos, por el resto de los riesgos de impago e “inquiokupación” que supone el alquiler de los mismos⁵⁵.

V.1. PROPUESTAS RELATIVAS AL CONTROL DE RENTAS

Por ello, ante la ineficacia de esta medida, proponemos las siguientes modificaciones sobre la medida del control de renta:

1. Abogamos por la eliminación de los topes establecidos en los alquileres de manera generalizada que se han establecido en España en los tres últimos años, reclamando que esta medida sea puntual, coyuntural, preferiblemente personalizada y con respaldo público. Considero que la necesaria ayuda al inquilino que no puede hacer frente a su arrendamiento debe solucionarse a través de un estudio particular de sus circunstancias, una negociación voluntaria con el propietario que decida rebajar o limitar sus ingresos y siempre teniendo como “red” a la administración pública que puede actuar como tercero, subvencionando, dando ayudas al alquiler o interviniendo como garante de los contratos de arrendamiento entre particulares que sean vulnerables.
2. En cualquier caso, y si no se eliminaran del todo esos topes, habría que aumentar las causas de revisión de los precios de esos alquileres, teniendo en cuenta tanto el cambio circunstancias del inmueble como del arrendatario.
3. Además, la solución no puede recaer solo sobre el propietario particular. El acceso a la vivienda es un tema de política social que, en consecuencia, debe solucionar la administración. Se trataría de aportar soluciones de colaboración público-privada, como por ejemplo en Suecia, donde el contrato de alquiler entre dos particulares viene precedido de una negociación colectiva con el ayuntamiento correspondiente. En esa negociación participan representantes del ayuntamiento y de cada una de las partes contractuales y en ella se establece un precio de alquiler anual de referencia según la zona, tamaño, calidad de la vivienda (las denominadas variables de utilidad) y el incremento máximo que se le puede asignar. De esta forma, los precios y sus modificaciones son libremente pactados por el arrendador y arrendatario, adecuados al mercado y a las necesidades, y supervisados por la administración para que sean justos⁵⁶. Nos parece una idea adecuada que podría tratar de promoverse en nuestro país, que respeta la relación contractual *inter privatos* y la libertad de contratación y mercado.

Pues de otro modo, estableciendo regulaciones rígidas y obligatorias, se vulnera el principio de autonomía de la voluntad de las partes, la libertad contractual, la equivalencia de las prestaciones; el contrato de arrendamiento se vuelve asimétrico y se aumenta la incertidumbre del cobro de la renta pactada, aproximándose a un contrato de riesgo⁵⁷.

4. Todo precio por debajo del punto de equilibrio, desestabiliza el mercado. Por lo tanto, y como consecuencia de las más simples reglas de la economía, deben ajustarse los precios al mercado, a la oferta y demanda real. Si la limitación del precio del alquiler no está dando resultados es, precisamente, porque un precio por debajo del precio de equilibrio desestabiliza el mercado. Como consecuencia de esos precios inferiores, decrece la oferta, y si aumenta o se mantiene la demanda, el precio final real experimenta un incremento importante. Por eso, hay que dejar que el mercado regule los precios y respetar el punto de equilibrio.

V.2. PROPUESTAS GENERALES QUE ESTIMULEN LA OFERTA DE VIVIENDA EN ALQUILER

Si limitar la facultad de disfrute no es la solución, ya que el control de rentas parece que no da los resultados previstos, nos planteamos qué medidas deberían tomarse para conseguir frenar el crecimiento sin límite de las rentas arrendaticias y mejorar el acceso a la vivienda.

Sin desvelar ningún misterio, creo que la solución pasa, no por controlar el precio, por la intervención —una vez más— de la administración en las relaciones privadas, sino por el aumento de la oferta.

Si conseguimos que haya más pisos en el mercado del alquiler residencial, para una misma oferta, el precio bajará por la ley de la oferta y demanda: si la cantidad de inmuebles en el mercado aumenta, la demanda bajará y en consecuencia el precio de equilibrio será más adecuado y también descenderá. ¿Cómo conseguimos que se aumente la oferta de viviendas en alquiler?

Las vías, teóricamente, son muy claras: 1) Aumento de la oferta de vivienda pública y 2) Aumento de la oferta de vivienda privada.

1) Aumento de la oferta de vivienda pública

No nos corresponde a nosotros hacer propuestas de mejora en este ámbito que escapa a las propuestas que puede ofrecer el Derecho civil, entre particulares. Pero, todo apunta a una necesidad del aumento de la vivienda de alquiler social o público; la liberación de suelo para construcción; figuras de cooperación público-privada (promotores, constructores), medidas para un urbanismo sostenible, y medidas directas de apoyo a personas vulnerables y desfavorecidas.⁵⁸

2) Aumento de la oferta de vivienda privada

Para ello, hay que partir de la siguiente aseveración: necesitamos al propietario particular para que ponga sus viviendas en el mercado de alquiler.

El 80% de las viviendas en alquiler pertenecen a un particular, mientras que solo el 20% a empresas, personas jurídicas, SOCIMIS o fondos de inversión.

Por lo tanto, el legislador (y ejecutivo) debería, desde mi punto de vista, centrar su atención en el fomento de las garantías, seguridad y tranquilidad que ofrece al propietario particular para así “convencerle” de que vuelva a poner en el mercado de alquiler sus inmuebles.

Es necesario convencerle. Y todo ello pasa por darle seguridad jurídica. Justo lo contrario que ha hecho la LDV.

Recordemos la inseguridad y riesgo que esta ley ha introducido para el particular, amén de los efectos negativos ya comentados de los topes en las rentas: a) riesgo de impago, pues el propietario no tiene la seguridad de que va a cobrar, ni los medios para averiguar la solvencia de su arrendatario, a lo que se añade la reducción de las garantías de cobro de la renta que se han introducido en la LAU. b) Riesgo de no recuperar la posesión. Este riesgo tiene dos causas: las prórrogas obligatorias cuando el arrendatario sea vulnerable y la continuidad en la posesión indebida del inmueble ante el impago: la “inquiokupación, pues se están alargando los procedimientos de desahucio, se paralizan cuando el inquilino o inquiokupa es vulnerable. c) Además, la falta de estímulos fiscales del propietario para poner en alquiler sus viviendas supone otro freno al aumento de oferta de viviendas en alquiler.

Bien, pues desde mi punto de vista, o se hace frente a esos riesgos, eliminándolos o matizándolos, dando seguridad jurídica, o no conseguiremos que se amplíe la oferta privada de viviendas, punto clave en la solución del problema. Para ello, proponemos una serie de medidas en tres aspectos:

a) Frente al riesgo de impago:

Sería positivo aumentar las garantías adicionales al posible incumplimiento del arrendatario. Ahora están limitadas, de forma imperativa, a una fianza de dos meses (artículo 36 LAU). Podría estudiarse, de nuevo, el aumento voluntario de estas garantías adicionales (depósito, aval bancario...), y como dice SAEZ DE JUBERA⁵⁹, debería permitirse ampliar dichas garantías al menos a seis meses, haciéndolo más compatible con la duración de un posible desahucio. Establecer, por fin, un registro de morosos⁶⁰ eficaz y a la vez que se impulse el registro de buenos cumplidores y pagadores, es decir un registro de solvencia. También nos parece adecuado la contratación de un seguro de arrendamiento que garantiza al propietario no solo el cobro de la renta impagada sino también el costo de la reclamación y el procedimiento judicial para desahuciar a sus inquilinos en caso de impago.

b) Frente al riesgo de no recuperar la posesión del inmueble:

Cuando sea debido a las nuevas prórrogas forzosas, que pueden hacer que un arrendamiento concertado por un año llegue a durar once años si el arrendatario es vulnerable, se propone que solo se puedan establecer en contratos especiales de larga duración para las personas vulnerables, a los que nos referimos después.

Además, sería conveniente revisar las condiciones de renta conforme al índice de referencia de renta del alquiler para que el propietario no pierda poder adquisitivo, y por último que se aumenten las causas que pongan fin a la prórroga forzosa por parte del arrendatario, teniendo en cuenta las necesidades del arrendador en un momento concreto.

Por otra parte, ante el retraso en la recuperación de la posesión en un procedimiento de desahucio cuando la persona es vulnerable, entendemos que debería separarse la declaración de vulnerabilidad y el proceso de conciliación del juicio verbal recuperatorio, rápido y sumario, pues lo desnaturaliza. Asimismo, considero que la conciliación e intermediación de la administración para buscar una salida habitacional al arrendatario es loable, necesaria y oportuna (un alquiler social, viviendas públicas...). Pero se trata de un deber constitucional de carácter público que solo a ella —la administración— compete.

Y, finalmente, cuando nos encontramos con la okupación del inmueble, es imprescindible que se agilicen los procedimientos de desahucio, que los okupas no puedan alegar situación de vulnerabilidad, ni tampoco que se trata de su domicilio constitucionalmente protegido (artículo 18 Constitución Española). Además, se debería eliminar la posibilidad de que el okupa demandado exhiba “cualquier título” que justifique su posesión, exigiendo para ello una prueba clara y contundente, ya que con esto lo que se consigue es dilatar más el procedimiento.

c) Frente a la falta de estímulos fiscales del propietario

No me atrevo a hacer propuestas en materia fiscal, tan técnica y específica para las que no me siento preparada como civilista, pero recojo a continuación una serie de propuestas básicas y sin desarrollar que pueden contribuir a mejorar la oferta de viviendas en alquiler.

- Todo parece indicar que sería necesario retomar y ampliar la reducción general en el cálculo del rendimiento neto positivo del capital inmobiliario, para el propietario. La LDV las sitúa en un 50%, habiéndose reducido con respecto a la etapa anterior que era de un 60%. Habrá que valorar si es conveniente volver a ampliarla.
- CUENA CASAS⁶¹ propuso una novedosa alternativa que consiste en plantear un sistema de deducción fiscal por tramos de renta arrendaticia de forma que haya una deducción fija, como la actual del 50% de los rendimientos de capital inmobiliario, y se incorpore una deducción variable si el precio fijado del alquiler está dentro de los límites de alquiler de mercado fijados legalmente. Por ejemplo, que llegue la deducción a un 80% para quienes de forma voluntaria establezcan un alquiler dentro de la horquilla que marca el Sistema estatal de Referencia de Precios del alquiler. BORGIA SORROSAL⁶² considera incluso que podría llegarse a una deducción total del 100% en estos casos.

- Por otra parte, en la nueva de Ley por el Derecho a la Vivienda se contempla una reducción del 60% del rendimiento neto del capital inmobiliario, cuando se haya rehabilitado el inmueble, con hasta dos años de antelación antes de sacarlo al mercado del alquiler. A mi esta medida me parece del todo insuficiente. Los propietarios que deciden rehabilitar una vivienda para luego sacarla al mercado del alquiler de larga duración deberían poder deducirse (en cuota íntegra) un porcentaje importante de las cuantías invertidas en dicha rehabilitación, con el compromiso de mantener el inmueble ofertado en arrendamiento un determinado número de años. Dicho porcentaje podría incrementarse de forma proporcional al número de años que vaya a ser ofertado.
- Fiscalmente, también sería interesante analizar y proponer deducciones en cuota o base para el propietario que decida poner sus inmuebles a disposición de personas vulnerables.
- O que promoviera nuevas formas de uso de sus inmuebles para estos colectivos. A este respecto, por ejemplo, ya se ha puesto en práctica lo siguiente⁶³: el propietario que done el usufruto de su inmueble⁶⁴ a una fundación que tiene por objeto procurar vivienda a desfavorecidos, se puede aplicar una desgravación en base del 80% por donación (primeros 150 euros), y de un 35% en lo restante siguientes. Esta medida podría ampliarse a donaciones de usufruto a particulares vulnerables, u organizaciones no gubernamentales, o bien incluso, aplicarse la deducción por donación del derecho de uso, o superficie. Es cierto, que esto solo supone una ventaja para el propietario cuando tiene esos inmuebles infrautilizados, vacíos, y no busca un complemento de renta, un beneficio, sino solo que no sean una carga económica. Pues con esa deducción y negociando los gastos derivados de la propiedad a favor del donatario (IBI; gastos de comunidad), le compensaría poner sus viviendas en el mercado.
- Por último, considero esencial establecer incentivos para los promotores de vivienda, pues como ya pusimos de relieve, es necesario ampliar la construcción de nuevas viviendas.

V.3. PROPUESTA DE REVISIÓN DE LA TIPOLOGÍA DE LOS ARRENDAMIENTOS: HACIA NUEVOS TIPOS DE ALQUILER RESIDENCIAL

Muchas de las propuestas citadas para mejorar la oferta de arrendamiento de vivienda se resumen o sitúan en una reforma en profundidad de la LAU que las contemple y admita. Pero, lo que queremos destacar en este apartado es la necesidad de reformar el arrendamiento de vivienda previsto en la LAU, desple-

gándolo en dos nuevos modelos de arrendamiento residencial⁶⁵. Sugerimos la co-existencia de dos tipos de contrato de arrendamiento de vivienda diferentes, pero complementarios, que se adapten a las distintas necesidades de los arrendadores y de los arrendatarios, a saber:

a) Arrendamiento de bajo riesgo, estable y de larga duración

Poniendo el foco en la necesidad real de viviendas asequibles en nuestro país, y la existencia de una gran masa de arrendatarios vulnerables, o no, pero que realizan un gran sobre esfuerzo económico para pagar su alquiler, se propone un arrendamiento de renta controlada y de larga duración.

Este arrendamiento favorece sin duda al arrendatario, pero, a la vez, sería más seguro para el propietario, con menor riesgo de impago para él, aunque también de menor rentabilidad ya que existiría un control del incremento de renta. Este tipo de arrendamiento de bajo riesgo para el propietario tendría una renta negociada de forma individual (o colectiva pero no impuesta) entre los inquilinos, propietarios y ayuntamientos correspondientes, que intervienen en este tipo de contrato, garantizando en su caso el pago de la renta por cuestiones sociales. Esa garantía podría concretarse en un aval público que garantice al menos seis meses de renta controlada (por el riesgo de impago). Además, tendrían una duración más larga que el arrendamiento actual, para dar estabilidad a la vivienda del arrendatario, pudiendo pactarse su duración hasta los diez años, pero prevista *ab initio* para que el propietario pueda hacer la correspondiente previsión de su inversión inmobiliaria. A la vez, nos parece coherente que se estimulara fiscalmente con deducciones mayores en las rentas inmobiliarias y por rehabilitación, como hemos comentado antes.

En definitiva, serán los arrendamientos regulados, largos, de baja rentabilidad, pero con cierta seguridad del cobro. Eso sí, la agilización procesal de recuperación de la posesión debe hacerse en cualquier caso, para no seguir demorándola.

b) Arrendamiento de alto riesgo, mayor rentabilidad y corta duración.

Este otro tipo contractual sería justo lo opuesto al anterior. Cuando así lo prefieran el propietario y el arrendatario, se podría establecer un arrendamiento flexible, con precios más altos, sin control de renta pública, con prórrogas voluntarias anuales y revisión de renta ligada o no a un índice oficial, con exigencia de nuevas garantías privadas y, al igual que los otros, con fácil recuperación de la posesión y una duración libremente pactada entre uno y tres años. Podrían ligarse al seguro obligatorio de impago de rentas alquiler. En este caso, los estímulos fiscales serían menores, no habría respaldo público, pero el propietario decide libremente si prefiere obtener una mayor rentabilidad actual frente a un mayor riesgo de impago futuro.

Sería un arrendamiento más parecido al arrendamiento de temporada, ahora en descrédito, precisamente por su flexibilidad y el haberse convertido en

una vía de escape a la rigidez del contrato de arrendamiento de vivienda de la LAU⁶⁶. El crecimiento de este tipo de arrendamiento ha sido exponencial en los últimos tiempos, ¿por qué? Porque escapa del férreo control y rigorismo que la LAU establece para el arrendamiento de vivienda, que, ahora y tal y como se ha ido regulando, no es un verdadero contrato de negociación. La solución no pasa, como ha pretendido algún partido político⁶⁷, por reformar el contrato de temporada para que sea más gravoso para el propietario, obligándole a que formalice contratos de vivienda, para que sea este el que predomine. No hay que igualar por abajo, no hay que equiparar deficiencias, sino buscar las bondades que tiene este contrato de arrendamiento para el propietario y aplicarlas al arrendamiento de vivienda. Corregir para mejorar. Por eso, este nuevo tipo de arrendamiento que se propone daría una vía legal de escape al arrendamiento de vivienda tradicional de la LAU y se complementaría con el anterior, ofreciendo un buen “tándem”.

La libertad de contratación y la autonomía de la voluntad de las partes serían, de nuevo, los pilares de este tipo contractual. Supondría una vuelta al contrato de negociación y al equilibrio de prestaciones propio del contrato de arrendamiento, sin imposiciones y huyendo de la super regulación a la que el contrato de arrendamiento de vivienda se ha visto sometido en los últimos tiempos.

Con estos dos tipos contractuales se pueden cubrir y compaginar tanto la necesidad de vivienda del arrendatario, como la lícita pretensión del propietario de obtener mayores beneficios económicos, que forma parte del *ius fruendi* de su derecho, como la autonomía de la voluntad de las partes en la contratación. El propietario podría elegir en qué modalidad decide arrendar su vivienda, sin injerencias, sin limitaciones y contribuyendo también a facilitar el acceso a la vivienda de aquellos que lo necesiten.

¿No será hora de que volvamos a reformar la LAU para volver a la esencia del arrendamiento de vivienda como contrato de negociación y conmutativo, en vez de regulado y de riesgo? Creo que por ahí deben ir las posibles soluciones al eterno problema del arrendamiento en España.

El intervencionismo y el control de rentas, lejos de solucionar el problema de acceso a la vivienda de alquiler, lo han complicado.

V. CONCLUSIONES

I. El control de rentas del arrendamiento es una medida que *a priori* parece adecuada y oportuna para conseguir su finalidad que no es otra que impedir un incremento exagerado de los precios del alquiler, favoreciendo el acceso a la vivienda de las personas más desfavorecidas.

II. Es una medida de larga tradición en Europa y USA, utilizada en momentos coyunturales de alta inflación, pero que, aplicada con normalidad, de forma estructural ha arrojado siempre resultados negativos. Los precios, lejos de contenerse, se han incrementado siempre, y lo que todavía preocupa mas es que consiguen reducir la oferta de viviendas en alquiler porque el propietario no quiere ponerlas en el mercado. Por lo tanto, en vez de facilitar el acceso a la vivienda, lo dificultan.

III. En España, a pesar de estos antecedentes, se ha apostado por estas medidas de control del incremento anual (estableciendo topes máximos) y del propio precio de la renta mensual, tal y como ha recogido la reciente Ley por el Derecho a la Vivienda.

IV. Tras dos años de su entrada en vigor, se comprueba cómo los efectos económicos pretendidos no se han conseguido: el precio medio del alquiler ha subido cerca de un 26% en España, y la oferta se ha contraído. En consecuencia, el arrendamiento de vivienda, residencial, ha salido totalmente debilitado como consecuencia de estas medidas.

V. De igual forma, la obligatoriedad por ley de limitar los precios del alquiler en viviendas que se encuentren en zonas tensionadas ha tenido un efecto jurídico pernicioso, pues ataca el contenido del derecho de propiedad, al limitar al propietario su *ius fruendi*, pues no puede obtener todas las rentas que su bien le proporcionaría.

VI. Esta injerencia en el contenido del derecho de propiedad inmobiliaria particular tiene su justificación, como dice el Tribunal Constitucional, en el derecho a la vivienda, pues la finalidad de los controles no es sino facilitarla. Además, el derecho de propiedad es reconocible con esta limitación, y se trata de una medida temporal y excepcional que no afecta al contenido esencial del derecho de propiedad, sino que es consecuencia de la función social que lo delimita de forma estructural. Entendemos que el razonamiento del Tribunal Constitucional no es correcto y el hecho de limitar las posibilidades de obtener un rendimiento y de imponerlo afectan claramente al derecho de propiedad y contribuyen a su progresiva debilitación, reducción y transformación en un derecho regulado y casi estatutario.

VII. Urge tomar nuevas medidas que solucionen estos problemas y resultados negativos, haciendo las correspondientes modificaciones legislativas para ello. En este sentido, se propone eliminar los topes arrendaticios, ampliar las causas que permiten la revisión de esos topes, ajustar los precios al mercado buscando el precio de equilibrio y fomentar iniciativas de cooperación público-privada, o solo pública, del alquiler.

VIII. Por otra parte, ante la escasa oferta de viviendas en alquiler, se proponen medidas que busquen dar más seguridad jurídica al propietario, para que sea él

quien voluntariamente ponga sus viviendas en alquiler y aumente la oferta. Hay que buscar, de nuevo, que el contrato de arrendamiento busque regular tanto los intereses del propietario como los del arrendatario, como contrato bilateral; huyendo de la consideración actual en la que es el arrendatario el sujeto protegido y favorecido en el contrato.

IX. De igual forma, se propone establecer dos nuevos tipos de arrendamiento de vivienda: uno de alto riesgo, alta rentabilidad y corta duración, donde el propietario voluntariamente obtiene mayor rendimiento de su inmueble; y otro estable, más seguro, con mayores garantías para el propietario, de larga duración y beneficios fiscales, cuya finalidad sea casi con exclusividad contribuir a facilitar el acceso a una vivienda digna.

X. El respeto al propietario y al derecho de propiedad privada inmobiliaria son claves en las soluciones que se proponen. Sin ellos, no se mejorará la oferta y, en consecuencia, seguirá siendo muy difícil poder acceder a la vivienda en alquiler.

XI. Es hora de que volvamos a reformar la LAU para volver a la esencia del arrendamiento de vivienda como contrato de negociación y conmutativo, en vez de regulado y de riesgo, otorgando garantías y posibilidades reales al propietario arrendador.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO PÉREZ, M.T. (2025). La función social como elemento delimitador del contenido del derecho de la propiedad de la vivienda. *Jornadas de la Asociación de Profesores de Derecho Civil, Burgos*, 29-31 mayo.
- BANCO DE ESPAÑA: (2020). La intervención pública en el mercado del alquiler de vivienda: una revisión de la experiencia internacional. *Documentos ocasionales* n.º 2002, realizado por David López-Rodríguez y M.ª de los Llanos Matea, 2020, disponible en: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/Publicaciones-Seriadas/DocumentosOcasiones/20/Fich/do2002.pdf>.
- BORGIA SORROSAL, S. (2024). Novedades fiscales del arrendamiento, en el congreso *Problemática jurídica de la vivienda en el actual entorno socio-económico*, Oviedo, 14 octubre.
- BROGREN, C y FRIDELL, H. (2007). Lyckas hyresregleringen motverka segregation i Stockholm? *Ekonomisk Debatt*, vol 35, no. 6.
- BULOW, J. y KLEMPERER, P. (2012). Regulated Prices, Rent-Seeking, and Consumer Surplus. *Journal of Political Economy*, 120(1), pp. 160-186.
- CAIXABANK (2025). *Nuevas previsiones para el sector inmobiliario español: el ciclo alcista se afianza en 2025*, disponible en <https://www.caixabank.com/es/actualidad/noticias/nuevas-previsiones-para-el-sector-inmobiliario-espanol-el-ciclo-alcista-se-afianza-en-2025>

- CAIXABANK RESEARCH (2023). Alquilar una vivienda en España: sobre el incremento del precio del alquiler y la necesidad de aumentar la oferta de alquiler asequible, en *Inmobiliario: Informe sectorial*, 2/2023, Caixabank Research, pp. 29-20.
- CALLEJO RODRÍGUEZ, M.C. (2025). Consideraciones actuales en torno a la duración del contrato de arrendamiento de vivienda y de temporada. *RCDI*, n.º 809, pp. 1247-1286.
- COLEGIO DE REGISTRADORES (2025). Estadística Registral Inmobiliaria (ERI), disponible en https://www.registradores.org/documents/33383/37373450/ERI_1T_2025.pdf/7967fef9-dbe4-62fa-664f-5c9742c6a6cb?t=1746598368561.
- CUENA CASAS, M. (2024). Una propuesta para incentivar la oferta de alquiler de vivienda asequible. En blog *Hay Derecho*, disponible en <https://www.hayderecho.com/2024/10/07/alquiler-incentivar-propuesta/>.
- DIEZ SOTO, C. M. (2025). Propuestas de reforma de la legislación vigente en materia de arrendamiento de viviendas. En *Jornadas de la Asociación de Profesores de Derecho Civil*, Burgos, mayo.
- GARCIA MONTALVO, J., MONRAS, J. Y RAYA J.M. (2023). *Los efectos de la limitación de precios de los alquileres en Cataluña*, ESADE, disponible en <https://www.esade.edu/ecpol/en/publications/los-efectos-de-la-limitacion-de-precios-de-los-alquileres-en-cataluna/>
- GLAESER, E. y GYOURKO, J. (2008). *Rethinking Federal Housing Policy*. American Enterprise Institute (AEI) Press, Washington, DC.
- GLAESER, E. y LUTTMER, E., (2023). The misallocation of housing under rent control. *American Economic Review*, n.º 93, pp. 1027-1046.
- GOÑI RODRIGUEZ DE ALMEIDA, M. (2024). La lenta pero imparable transmutación del contrato de arrendamiento: hacia un contrato aleatorio y regulado. *RDC*, vol. XI, núm. 2, (abril-junio) Estudios, pp. 165-203.
- IDEALISTA (2020). *Suecia, el país que demuestra que regular los alquileres en España podría ser un fracaso*, disponible en <https://www.idealista.com/news/inmobiliario/vivienda/2020/12/11/788252-suecia-el-pais-que-demuestra-que-regular-los-alquileres-en-espana-podria-ser-un>
- KHOLODILIN, K.A. (2025). El control de alquileres: contexto internacional, en *Economía de la Vivienda* (GARCÍA MONTALVO, J. Y RAYA VILCHEZ, J.M., coords.), Fundación Ramon Areces, Madrid, pp. 361-382.
- MAGAÑA, J.M. (2023). Aspectos positivos y negativos de la Ley de Vivienda. *Actualidad Jurídica Aranzadi*, n.º 999, pp. 1-5.
- MAGRO SERVET, V. (2023). Análisis práctico y sistemático de los aspectos relevantes de la nueva Ley de vivienda 12/2023 de 24 de mayo. *Diario La Ley*, n.º 10299, pp. 1-33.
- MARTENS JIMÉNEZ, I. L. (2023) *Los arrendamientos de vivienda. Tipos, problemas y propuestas de modernización*, Atelier, Barcelona.
- MAS BADÍA, D. (2024). *¿Una habitación propia? Arrendamiento y propiedad en la Ley por el Derecho a la Vivienda*, Marcial Pons; Madrid.
- MEILLEURS AGENTS, (2020). *Encadrement des loyers, 1 an après*, disponible en <https://edito.meilleursagents.com/encadrement-des-loyers-1-an-apres>.

- MOHORTE, A.P. (2020). *Cómo funciona el alquiler regulado en Suecia, donde hay que esperar veinte años para un piso*, disponible en <https://www.xataka.com/magnet/como-funciona-alquiler-regulado-suecia-donde-hay-que-esperar-veinte-anos-para-piso-1>.
- MONTORIOL, J. (2024). *Perspectivas económicas y del sector inmobiliario*, CaixaBank, septiembre 2024, disponible en: <https://www.caixabankresearch.com/sites/default/files/content/file/2023/02/22/34455/2023%2002%20Perspectivas%20Inmobiliario%20CaixaBank%20Research.pdf>
- MONTORIOL, J. (2025). *El reloj inmobiliario de CaixaBank Research: el mercado inmobiliario español gana velocidad*, disponible en <https://www.caixabankresearch.com/es/analisis-sectorial/inmobiliario/reloj-inmobiliario-caixabank-research-mercado-inmobiliario-espanol>.
- MURCIO QUINTANA, E. (2022). El alquiler social. En *El nuevo derecho de propiedad inmobiliaria en Iberoamérica* (GOÑI RODRÍGUEZ DE ALMEIDA, M. Dir.), Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 171-188.
- NASARRE AZNAR, S. (2025). En el *5th International Workshop on Rent Control*, Cadeira UNESCO de la vivienda, Tarragona 19 y 20 junio 2025.
- NASARRE AZNAR, S., SIMON MORENO, H y ARISTE CASTAÑO, S. (2025). The calculation of rent control of the Spanish Act 12/2023 breaches the constitutional rights to private property and equality. Ponencia presentada en el *5th International Workshop on Rent Control*, Cátedra UNESCO de la Vivienda, Tarragona 19 y 20 junio 2025.
- OBSERVATORIO DEL ALQUILER (2025). *Dos años de la Ley de Vivienda: la oferta se reduce en más de 120.000 inmuebles*, disponible en <https://observatoriodelalquiler.org/dos-anos-de-la-ley-de-vivienda-la-oferta-se-reduce-en-mas-de-120-000-inmuebles/>.
- OBSERVATORIO DEL ALQUILER (2025). *Un año de zonas tensionadas: sus efectos en el mercado del alquiler*, disponible en <https://observatoriodelalquiler.org/un-ano-de-zonas-tensionadas-sus-efectos-en-el-mercado-del-alquiler/>
- POLO, C. (2022). *Vivienda: Shocks de demanda y soluciones desatinadas*, disponible en: <https://clementepolo.wordpress.com/2024/10/22/vivienda-shocks-de-demanda-y-soluciones-desatinadas/>
- QUESADA PAEZ, A. (2025). La falacia de la regulación del alquiler en España: cómo la ley de vivienda de 2023 agrava la crisis del mercado inmobiliario. *RCDI*, n.º 810, pp. 1905-1945.
- SAENZ de JUBERA HIGUERO, B. (2022). Medidas de incentivo al alquiler para el propietario arrendador. En *El nuevo derecho de propiedad inmobiliaria en Iberoamérica* (GOÑI RODRÍGUEZ DE ALMEIDA, M., Dir.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 197-200.
- TORRES, A. (2023). Los arrendamientos de vivienda tras la Ley por el Derecho a la Vivienda. *Cuaderno de Arrendamientos Urbanos*, n.º 358, pp. 15-21.

NOTAS

¹ Este trabajo es resultado de los proyectos de investigación: “La protección jurídica de la vivienda habitual: un enfoque global y multidisciplinar” (REF.: PID2021-124953NB-I00), dirigido por Matilde Cuenca Casas, financiado en el programa “Proyectos de Generación de Conocimiento”, en el marco del Programa Estatal para Impulsar la Investigación Científico-Técnica y su Transferencia, del Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2021-2023; y “Retos Jurídicos para un uso eficiente y sostenible de las viviendas vacías”, financiado por la Universidad Francisco de Vitoria, en la convocatoria competitiva 2023, con una duración de dos años desde enero 2023 hasta diciembre 2024, dirigido por María Goñi Rodríguez de Almeida.

² Los datos que se citan a continuación proceden del informe MONTORIOL, J. (2024). *Perspectivas económicas y del sector inmobiliario*, CaixaBank, septiembre 2024, disponible en: <https://www.caixabankresearch.com/sites/default/files/content/file/2023/02/22/34455/2023%202%20Perspectivas%20Inmobiliario%20CaixaBank%20Research.pdf>

³ Informe CAIXABANK: MONTORIOL, J. (2024). El precio de la vivienda avanzó un 5,7% interanual en el 2T 2024, disponible en <https://www.caixabankresearch.com/es/publicaciones/notas-breves-actualidad-economica-y-financiera/espana/precio-vivienda-avanzo-57>.

⁴ <https://www.ine.es/dyngs/Prensa/IPV1T25.htm#:~:text=La%20variaci%C3%B3n%20anual%20del%20C3%8Dndice,hasta%20el%2012%2C2%25>.

⁵ <https://www.idealista.com/sala-de-prensa/informes-precio-vivienda/>

⁶ COLEGIO DE REGISTRADORES (2025). Estadística Registral Inmobiliaria (ERI), disponible en https://www.registradores.org/documents/33383/37373450/ERI_1T_2025.pdf/7967fc9-dbe4-62fa-664f-5c9742c6a6cb?t=1746598368561. E informe CaixaBank: MONTORIOL, J. (2025). *El reloj inmobiliario de CaixaBank Research: el mercado inmobiliario español gana velocidad*, disponible en <https://www.caixabankresearch.com/es/analisis-sectorial/inmobiliario/reloj-inmobiliario-caixabank-research-mercado-inmobiliario-espanol>.

⁷ MONTORIOL, J. (2025). *El reloj inmobiliario de CaixaBank Research: el mercado inmobiliario español gana velocidad*, ob. cit.

⁸ Este incremento es mucho mayor, llegando a alcanzar un porcentaje del 60% si acudimos a otras fuentes que operan en el mercado como Idealista o Fotocasa.

⁹ CAIXABANK RESEARCH (2023). «Alquilar una vivienda en España: sobre el incremento del precio del alquiler y la necesidad de aumentar la oferta de alquiler asequible», en *Inmobiliario: Informe sectorial*, 2/2023, CaixaBank Research, pp. 29-20.

¹⁰ <https://www.idealista.com/sala-de-prensa/informes-precio-vivienda/alquiler/>.

¹¹ https://www.ine.es/prensa/etcl_prensa.htm

¹² Esta cifra se eleva al 7% en los países OCDE, lo que parece indicar que debería hacerse una política de impulso del alquiler social para equipararnos a los países de nuestro entorno. Datos del informe «Alquilar una vivienda en España: sobre el incremento del precio del alquiler y la necesidad de aumentar la oferta de alquiler asequible», ob. cit. p. 23.

¹³ Conforme establece el breve informe que modifica el del año 2024, de CAIXABANK (2025). *Nuevas previsiones para el sector inmobiliario español: el ciclo alcista se afianza en 2025*, disponible en <https://www.caixabank.com/es/actualidad/noticias/nuevas-previsiones-para-el-sector-inmobiliario-espanol-el-ciclo-alcista-se-afianza-en-2025>

¹⁴ Seguimos aquí el estudio de CaixaBank 2024: MONTORIOL, J. (2024). *Perspectivas económicas y del sector inmobiliario*, CaixaBank, septiembre 2024, disponible en: ht-

[tps://www.caixabankresearch.com/sites/default/files/content/file/2023/02/22/34455/2023%2002%20Perspectivas%20Inmobiliario%20CaixaBank%20Research.pdf](https://www.caixabankresearch.com/sites/default/files/content/file/2023/02/22/34455/2023%2002%20Perspectivas%20Inmobiliario%20CaixaBank%20Research.pdf)

¹⁵ Aumento de la población por emigración. Existe una diferencia importante entre el crecimiento vegetativo de la población (diferencia entre nacimientos y defunciones) que integra de forma natural a los recién nacidos en hogares ya preexistentes que disponen de una vivienda y el aumento de la población de personas en edad de trabajar que llegan como caídas del cielo, forman hogares nuevos y demandan servicios de vivienda. Medir este último impacto tiene sus complicaciones, pero basta para hacernos una idea de su importancia con advertir que la población residente en España aumentó en 1.397.077 personas entre el 1 de julio de 2021 y el 1 de enero de 2024, pero el número de nacidos en España disminuyó en 384.542 mientras que la población no nacida en España aumentó en 1.781.542 personas. POLO, C. (2022). *Vivienda: Shocks de demanda y soluciones desatinadas*, disponible en: <https://clementepolo.wordpress.com/2024/10/22/vivienda-shocks-de-demanda-y-soluciones-desatinadas/>

¹⁶ Se prevé la creación de la Reserva Pública de Suelo de Cataluña, en el que se incorporarán suelos públicos catalanes, la cooperación público-privada mediante la compra o alquiler por la Generalitat de promociones privadas para destinarlas a vivienda pública, reducción de los plazos de construcción, y ayudas directas a los ciudadanos a través del Fondo público de Emancipación, con 500 millones de euros para los menores de 35 años, entre otras cosas.

¹⁷ De nuevo, el gobierno anunció el año pasado la construcción de 184.000 nuevas viviendas para alquileres sociales en España, dentro del Plan estatal para el acceso a la Vivienda 2022-2025, sin decir cuántas de ellas ya están construidas, tal y como anunció en 2021 (anuncio la disposición de 20.000 viviendas para alquiler social). Hay que recordar que la vivienda protegida en España está en cifras lejanas a las que se registraban años atrás. En 1981, el 47% de la nueva construcción era vivienda protegida, en 2018, el 8,5%.

¹⁸ Sobre la historia y evolución de la medida de control de los alquileres, véase KHOLODILIN, K.A. (2025). El control de alquileres: contexto internacional. En: *Economía de la Vivienda* (GARCÍA MONTALVO, J. Y RAYA VILCHEZ, J.M., coords.), Fundación Ramon Areces, Madrid, pp. 361-382.

¹⁹ BANCO DE ESPAÑA: (2020). La intervención pública en el mercado del alquiler de vivienda: una revisión de la experiencia internacional, *Documentos ocasionales* n.º 2002, realizado por David López-Rodríguez y M.ª de los Llanos Matea, 2020, disponible en: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/DocumentosOcas/20/Fich/do2002.pdf>.

²⁰ KHOLODILIN, K.A. (2025). El control de alquileres: contexto internacional, ob. cit., p. 375

²¹ Seguimos en este punto el informe citado del BANCO DE ESPAÑA, La intervención pública en el mercado del alquiler de vivienda: una revisión de la experiencia internacional, ob. cit. p. 16.

²² Según el mismo informe citado, BANCO DE ESPAÑA, La intervención pública en el mercado del alquiler de vivienda: una revisión de la experiencia internacional, ob. cit. p. 16.

²³ Véase, MOHORTE, A.P. (2020). *Cómo funciona el alquiler regulado en Suecia, donde hay que esperar veinte años para un piso*, disponible en <https://www.xataka.com/magnet/como-funciona-alquiler-regulado-suecia-donde-hay-que-esperar-veinte-anos-para-piso-1>; y el informe de IDEALISTA (2020). *Suecia, el país que demuestra que regular los alquileres en España podría ser un fracaso*, disponible en <https://www.idealista.com/news/inmobiliario/vivienda/2020/12/11/788252-suecia-el-pais-que-demuestra-que-regular-los-alquileres-en-espana-podria-ser-un>

²⁴ De esta manera, este sistema se usa como referencia para fijar el precio del alquiler en el 90% de las viviendas arrendadas en el país (las rentas de las restantes se sitúan por debajo del nivel de referencia negociado)

²⁵ Por otra parte, el acceso a la vivienda a través de compraventa es complicado y caro. En Suecia, se accede a través de cooperativas de propietarios, *bostadsrätt*, cooperativas de tres o cuatro viviendas, en un edificio o bloque, que se compran entre todos y se reparten. Los adquirentes o cooperativistas no son verdaderos propietarios, sino que tienen una participación en la cooperativa, pagan sus cuotas, admiten sus condiciones, y a cambio obtienen una vivienda para el resto de su vida, que no pueden vender, pero sí, ceder o transmitir. Últimamente ante el fracaso y grandes listas de esperas de los *hyresrätt* (más de 20 años de espera en las grandes ciudades como Estocolmo) muchos de los pisos en alquiler regulado se están pasando al *bostadsrätt*, porque las agencias públicas de vivienda se deshacen de ellos para construir nuevas viviendas, a un ritmo insuficiente, reduciendo de nuevo el mercado de pisos de alquiler regulado. La compra de vivienda en propiedad es muy cara, la construcción de nueva vivienda también (un 72% más que en Europa), ello conduce a una escasez de vivienda enorme. Y en esta situación, surgen los alquileres de segunda mano, y el mercado negro. Inquilinos regulados que subarriendan sus pisos por más precio, saltándose las estrictas normas del subalquiler, o pequeños propietarios o cooperativistas que alquilan mucho más caros (en torno 1000 euros /habitación, frente a u renta de uno 600euros), o de cooperativas que escapan al control gubernamental.

²⁶ Consideran que las políticas de control de precios del alquiler pueden crear ciertas ineficiencias en el mercado de la vivienda, con efectos potencialmente negativos sobre el bienestar social

GLAESER, E. y LUTTMER, E., (2023). The misallocation of housing under rent control, *American Economic Review*, n.º 93, pp. 1027-1046; GLAESER, E. y GYOURKO, J. (2008). *Rethinking Federal Housing Policy*, American Enterprise Institute (AEI) Press, Washington, DC y BULOW, J. y KLEMPERER, P. (2012). Regulated Prices, Rent-Seeking, and Consumer Surplus, *Journal of Political Economy*, 120(1), pp. 160-186.

²⁷ Esto se produce, según el informe del Banco de España citado, p. 21, por tres motivos principales: A) Se produce una reducción de la oferta de viviendas en alquiler, ya que el propietario tiene un mayor incentivo para vender sus inmuebles que para destinarlos al arrendamiento y, a la vez, hay una menor inversión en la construcción o rehabilitación de viviendas en alquiler por el mismo motivo. B) Por otra parte, el rendimiento neto de la inversión en alquiler supondría una caída en los gastos de mantenimiento y rehabilitación de las viviendas en alquiler, generando a medio y largo plazo una caída en la calidad de estos inmuebles, y en consecuencia del bienestar social. C) Y, por último, se podría generar un mercado residencial dual en determinadas zonas, con viviendas reguladas y libres, que conducirían a una concentración artificial de la población, impidiendo la movilidad a otra zona por mantener su alquiler de renta regulada.

²⁸ En Alemania (en Berlín, en concreto, donde la tenencia de alquiler representa un 85%), tras la Ley 2015, y en un estudio de 2019, se comprobó que la oferta de pisos de alquiler había caído un 25% en un año.

En Suecia, según el informe IDEALISTA (2020). *Suecia, el país que demuestra que regular los alquileres en España podría ser un fracaso*, disponible en <https://www.idealista.com/news/inmobiliario/vivienda/2020/12/11/788252-suecia-el-pais-que-demuestra-que-regular-los-alquileres-en-espana-podria-ser-un>

Este informe afirma que se ha producido un descenso de la oferta de pisos. Según el *Swedish National Board of Housing, Building and Planning*, “en el 93% de los municipios suecos existe déficit de vivienda de alquiler (270 municipios, habiendo aumentado significativamente

la cifra desde 1994 cuando en tan solo 3 municipios existía dicho déficit), mientras que se acumulan las solicitudes de acceso al alquiler de una vivienda pública o *hyresrätt* (inmuebles propiedad del Estado que los arrenda de manera vitalicia), existiendo largas listas de espera en todo el país”.

²⁹ En Alemania, en un año, el precio medio ha subido un 36% desde 2015.

En Francia, tras la Ley Alur se estabilizaron los precios, pero con su derogación, los precios de las rentas se dispararon un 25% Véase evolución precios en Francia en <https://paris.notaires.fr/fr/carte-des-prix>.

³⁰ En este sentido, en Alemania la venta de viviendas se disparó un 38,8% y se desincentivó el interés del inversor. Además, se produjo un mercado paralelo, en el que los propietarios reclaman la diferencia de precio entre el deseado (mercado) y el regulado por ley. En Francia, tras la aprobación de la Ley Elan, se ha comprobado que muchos de los propietarios “escapan” a la regulación (cerca de un 53% de los alquileres), no se acogen a esos límites, pues los alquileres fuera del mercado regulado son de media 130 euros/mes, más caros que los regulados, lo que viene a ser un 13% que el alquiler tope. Esta situación empeora en los apartamentos pequeños, céntricos, donde puede llegar a pagarse por un apartamento de 18m², 1000 euros, cuando la ley fija el tope en 550. Eso hace que se genere un mercado opaco de rentas fuera de la regulación; los propietarios “salen del sistema”, aplicando resquicios que les deja la ley, ya que se les permite subir si el piso tiene algún extra: balcón, terraza, vistas, etc. Véase el informe de MEILLEURS AGENTS, (2020). *Encadrement des loyers, 1 an après*, disponible en <https://edito.meilleursagents.com/encadrement-des-loyers-1-an-apres>.

En Suecia también se está generando un mercado negro del alquiler. Los propietarios, aun a riesgo de la multa correspondiente, prefieren realquilar sus pisos fuera de los canales oficiales, suben las rentas porque hay inquilinos dispuestos a pagar más (hasta un 65% más), para saltarse la lista de espera de más de 20 años para hacerse con un piso de renta regulada. Suecia, el país que demuestra que regular los alquileres en España podría ser un fracaso”, disponible en <https://www.idealista.com/news/inmobiliario/vivienda/2020/12/11/788252-suecia-el-pais-que-demuestra-que-regular-los-alquileres-en-espana-podria-ser-un>

³¹ De nuevo, esta realidad es común en los países citados. En Francia, y entre los arrendamientos controlados, lejos de favorecer la incorporación de las rentas más bajas, se produce una mayor selección y “discriminación” de los inquilinos en función de su renta y garantías. Todo ello conduce a una disminución de oferta real para los más desfavorecidos. De igual forma, en Suecia, se ha producido una exclusión social para las clases con menor poder adquisitivo, pues los pisos del centro de las ciudades están ya habitados por personas de alto poder adquisitivo, que rehabilitan las viviendas y suben las rentas, obteniendo viviendas de calidad, pero fuera del alcance de las clases más desfavorecidas. Los pisos céntricos son para las clases altas, y las clases más bajas deben ir a zonas más lejanas y con vivienda de peor calidad. De igual forma, se impide a los jóvenes adquirir estas viviendas de alquiler regulado, que son vitalicios, pues se apuntan a las listas de espera al cumplir 18 años, y deben pasar muchos más hasta que consigan adquirir una de ellas, y son pocas las que quedan disponibles. Véase, el informe citado de IDEALISTA (2020). *Suecia, el país que demuestra que regular los alquileres en España podría ser un fracaso*, disponible en <https://www.idealista.com/news/inmobiliario/vivienda/2020/12/11/788252-suecia-el-pais-que-demuestra-que-regular-los-alquileres-en-espana-podria-ser-un>. Este informe recoge las ideas de BROGREN, C y FRIDELL, H. (2007). *Lyckas hyresregleringen motverka segregation i Stockholm? Ekonomisk Debatt*, vol 35, no. 6, afirmando que “En el mercado regulado los propietarios de vivienda en buenas ubicaciones tienden a mejorar la calidad de las viviendas, encareciendo su alquiler en el proceso y pro-

vocando que no sean asequibles para las personas con rentas más bajas que se ven obligadas a buscar vivienda en el extrarradio de las ciudades; mientras que, en un mercado libre, estas personas podrían tener acceso a vivienda de alquiler asequible a cambio de aceptar una peor calidad de la vivienda.”

³² La Regla General: la renta convenida al inicio del contrato de arrendamiento no podrá superar en un 10% el precio que establezca el Índice (precio de referencia calculado para una vivienda de características análogas a la situada en la misma área). Solo para contratos nuevos. Previamente se habrá establecido el índice de referencia de precios de alquiler de viviendas que elabora, actualiza y publica el departamento competente en materia de vivienda. Dicho índice tiene en cuenta información que contiene el Registro de fianzas de los contratos de alquiler de fincas urbanas, y se establecen unos márgenes, dentro de los cuales, las partes contratantes establecerán el índice de referencia concreto.

³³ La renta máxima a cobrar por el arrendador al arrendatario será el precio de referencia establecido de acuerdo con el índice de referencia de precios de alquiler (artículo 5), con una máxima desviación de hasta un cinco por ciento, dadas las características específicas de la vivienda objeto de arrendamiento. El índice de referencia se creará a partir de los Registros de fianzas de alquileres (haciendo una media por zonas). El precio de alquiler de un contrato nuevo no puede superar este índice (el precio normal de la zona), y si el del contrato anterior fuera más bajo que el de referencia, no podrá superarse ese último precio. La actualización de estos contratos no puede superar el IPC, y solo se actualiza si está previsto en contrato.

³⁴ GARCIA MONTALVO, J., MONRAS, J. Y RAYA J.M. (2023). *Los efectos de la limitación de precios de los alquileres en Cataluña*, ESADE, disponible en <https://www.esade.edu/ecpol/en/publications/los-efectos-de-la-limitacion-de-precios-de-los-alquileres-en-cataluna/>

³⁵ Introducido por la reforma de la LAU por el Real Decreto Ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler.

³⁶ Véase la Disposición Final Sexta de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda, que modifica a su vez y conforme a lo señalado supra el artículo 46 del Real Decreto Ley 6/2022, de 29 marzo por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, que ya estableció los topes anteriores.

³⁷ Disposición adicional undécima LAU: Índice de referencia para la actualización anual de los contratos de arrendamiento de vivienda.

“El Instituto Nacional de Estadística definirá, antes del 31 de diciembre de 2024, un índice de referencia para la actualización anual de los contratos de arrendamiento de vivienda que se fijará como límite de referencia a los efectos del artículo 18 de esta ley, con el objeto de evitar incrementos desproporcionados en la renta de los contratos de arrendamiento.”

Este índice ya establecido y en vigor puede verse, consultarse y utilizarse en <https://www.mivau.gob.es/vivienda/calculadora-precio-alquiler>

³⁸ “El IRAY se define como el valor mínimo entre la tasa de variación anual del Índice de Precios de Consumo, la tasa de variación anual del Índice de Precios de Consumo subyacente y las tasas de variación anual media ajustada del IPC y del IPC subyacente, medidas como la diferencia entre las tasas de crecimiento anual tanto del Índice de Precios de Consumo como del Índice de Precios de Consumo subyacente de cada mes y un parámetro de referencia que representa la inflación esperada a medio plazo, ajustadas con un coeficiente moderador”, en https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177110&menu=ultiDatos&idp=1254735976607

³⁹ En la Disposición Final Primera de la LDV.

⁴⁰ Artículo 17.6 LAU tras la LDV.

⁴¹ Este índice, la metodología utilizada y los datos tratados son criticados por NASARRE AZNAR, S., SIMON MORENO, H y ARISTE CASTAÑO, S. (2025). The calculation of rent control of the Spanish Act 12/2023 breaches the constitutional rights to private property and equality, ponencia presentada en el *5th International Workshop on Rent Control*, Cátedra UNESCO de la Vivienda, Tarragona 19 y 20 junio 2025.

⁴² OBSERVATORIO DEL ALQUILER (2025). *Dos años de la Ley de Vivienda: la oferta se reduce en más de 120.000 inmuebles*, p. 1, disponible en <https://observatoriodelalquiler.org/dos-anos-de-la-ley-de-vivienda-la-oferta-se-reduce-en-mas-de-120-000-inmuebles/>.

⁴³ Si bien, el arrendamiento turístico es bastante testimonial, alcanzando solo un 1, 1 % de la oferta arrendaticia de Madrid, y un 1,4% en Barcelona.

⁴⁴ Por ejemplo, en Barcelona, zona tensionada y donde se aplican las medidas de control de la LDV, se ha pasado de un censo de viviendas vacías de 1,2% del parque total en 2019, a un 9,3% en la actualidad según los datos del Instituto Nacional de Estadística. OBSERVATORIO DEL ALQUILER (2025). *Dos años de la Ley de Vivienda*, ob. cit., p. 2.

⁴⁵ Sobre los riesgos que soporta el propietario arrendador véase lo que ya dijimos en (2024). La lenta pero imparable transmutación del arrendamiento de vivienda urbana: hacia un contrato aleatorio y regulado, *RDC*, vol. XI, núm. 2, (abril-junio) Estudios, pp. 165-203.

⁴⁶ Datos extraídos del informe OBSERVATORIO DEL ALQUILER (2025). *Un año de zonas tensionadas: sus efectos en el mercado del alquiler*, disponible en <https://observatoriodelalquiler.org/un-ano-de-zonas-tensionadas-sus-efectos-en-el-mercado-del-alquiler/>

⁴⁷ Los datos publicados salen del registro de fianzas del Instituto Catalán del Suelo, el Incasòl, disponible en <https://incasol.gencat.cat/es/actualitat/>.

⁴⁸ NASARRE AZNAR, S. (2025), en el *5th International Workshop on Rent Control*, Cátedra UNESCO de la vivienda, Tarragona 19 y 20 junio 2025.

⁴⁹ Sobre los efectos negativos de la LDV en el derecho de propiedad, véase MAS BADÍA, D. (2024). *¿Una habitación propia? Arrendamiento y propiedad en la Ley por el Derecho a la Vivienda*, Marcial Pons; Madrid; TORRES, A. (2023). Los arrendamientos de vivienda tras la Ley por el Derecho a la Vivienda. *Cuaderno de Arrendamientos Urbanos*, n.º 358, pp. 15-21; MAGAÑA, J.M. (2023). Aspectos positivos y negativos de la Ley de Vivienda. *Actualidad Jurídica Aranzadi*, n.º 999, pp. 1-5; QUESADA PAEZ, A. (2025). La falacia de la regulación del alquiler en España: cómo la ley de vivienda de 2023 agrava la crisis del mercado inmobiliario, *RCDI*, n.º 810, pp. 1905-1945.

⁵⁰ En este sentido, MAS BADÍA, D. (2024). *¿Una habitación propia? Arrendamiento y propiedad en la Ley por el Derecho a la Vivienda*, ob. cit. p. 75.

⁵¹ ALONSO PÉREZ, M.T. (2025). La función social como elemento delimitador del contenido del derecho de la propiedad de la vivienda, *Jornadas de la Asociación de Profesores de Derecho Civil*, Burgos, 29-31 mayo.

⁵² Como ya hemos explicado en otras ocasiones, también se están limitando las facultades de uso y disfrute, destino, disposición y exclusión, como consecuencia de las reformas legales que están impidiendo la recuperación de la posesión del inmueble okupado por personas vulnerables, las moratorias en las ejecuciones hipotecarias, las nuevas prórrogas obligatorias en la LAU, las prohibiciones de destinar un piso a vivienda turística.

⁵³ En este sentido, en el recurso de inconstitucionalidad de la LDV, se defendía que la medida de control de rentas era inconstitucional porque: “la determinación del contenido esencial de un derecho viene determinada por el elenco de facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como perteneciente al tipo descrito, quedando

rebasado cuando queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable, o lo despojan de la necesaria protección.”

En ese sentido, consideran —y también nosotros— que el establecimiento de un tope en la renta de los contratos de arrendamiento limita la facultad esencial “insita y consustancial” del derecho de propiedad de disfrute. En concreto “la posibilidad de fijar de acuerdo con el arrendatario la utilidad económica del bien arrendado, mediante la fijación de la renta, estando ante una norma de fijación directa y automática de la “merced arrendaticia”, que desnaturaliza el derecho real de dominio al suponer una limitación esencial y determinante de una de sus facultades, sin precedentes en nuestro ordenamiento jurídico postconstitucional.

⁵⁴ En este sentido, y así lo consideran y manifiestan otros autores como: QUESADA PAEZ, A. (2025). La falacia de la regulación del alquiler en España: cómo la ley de vivienda de 2023 agrava la crisis del mercado inmobiliario, *RCDI*, n.º 810, p. 1925. (pp. 1905-1945)

⁵⁵ En este sentido, afirma MAGRO SERVET, V. (2023). Análisis práctico y sistemático de los aspectos relevantes de la nueva Ley de vivienda 12/2023 de 24 de mayo. *Diario La Ley*, n.º 10299, p. 33: “Al final, lo que conlleva todo ello es que, posiblemente, se reduzca el precio de los inmuebles que se encuentren en «zonas tensionadas», ya que serán en estas donde se establezcan los límites en la renta a fijar en los arrendamientos, por lo que los inversores de viviendas para alquiler optarán por adquirir inmuebles en zonas no tensionadas, y no hacerlo en zonas tensionadas, y el particular tampoco lo hará en estas zonas, porque le afectan los límites de renta, y aunque lo pretendan adquirir como residencia habitual si en el futuro lo desean alquilar estarán sometidos a estos límites, por los que se dificulta la venta de estos inmuebles, y, con ello, el precio será distinto”.

⁵⁶ Además, en Suecia, si un inquilino entiende que no se ha respetado esos precios pactados, puede denunciar al arrendador ante el tribunal regional del alquiler que lo corregirá.

⁵⁷ Tal y como ya defendimos en GOÑI RODRIGUEZ DE ALMEIDA, M. (2024). La lenta pero imparable transmutación del contrato de arrendamiento: hacia un contrato aleatorio y regulado. *RDC*, vol. XI, núm. 2, (abril-junio) Estudios, pp. 165-203.

⁵⁸ Sobre la necesidad de nuevas formas de alquileres sociales, véase MURCIO QUINTANA, E. (2022). El alquiler social. En: *El nuevo derecho de propiedad inmobiliaria en Iberoamérica* (GOÑI RODRÍGUEZ DE ALMEIDA, M. Dir.), Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 171-188.

⁵⁹ En este punto, seguimos a SAENZ de JUBERA HIGUERO, B. (2022). Medidas de incentivo al alquiler para el propietario arrendador. En: *El nuevo derecho de propiedad inmobiliaria en Iberoamérica* (GOÑI RODRÍGUEZ DE ALMEIDA, M., Dir.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 197-200.

⁶⁰ La Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler previó en su artículo tercero la creación de un Registro público de sentencias firmes de impagos de rentas de alquiler, que permitiría a todo propietario antes de arrendar el inmueble consultar, bajo ciertas condiciones, si su futuro arrendatario tiene antecedentes firmes de morosidad. Debía desarrollarse por Reglamento y todavía no se ha hecho.

⁶¹ CUENA CASAS, M. (2024). Una propuesta para incentivar la oferta de alquiler de vivienda asequible, en blog *Hay Derecho*, disponible en <https://www.hayderecho.com/2024/10/07/alquiler-incentivar-propuesta/>.

⁶² BORGIA SORROSAL, S. (2024). Novedades fiscales del arrendamiento, en el congreso *Problemática jurídica de la vivienda en el actual entorno socio-económico*, Oviedo, 14 octubre.

⁶³ Así lo ha empezado a promover la Fundación Arteale, mediante alquileres conscientes para personas refugiadas, aplicando esta fórmula. Véase <https://arteale.org/>.

⁶⁴ Se calcula el valor de la donación por Usufructo sobre bienes inmuebles. El 2 por 100 del valor catastral del inmueble cada año de duración del usufructo, determinándose proporcionalmente al número de días que corresponda en cada período impositivo

⁶⁵ Sobre este tema, véase el acertado tratamiento que hace de la cuestión de revisar la tipología contractual de los arrendamientos DIEZ SOTO, C. M. (2025). Propuestas de reforma de la legislación vigente en materia de arrendamiento de viviendas, en *Jornadas de la Asociación de Profesores de Derecho Civil*, Burgos, mayo. Este autor considera, en primer lugar, necesario distinguir entre arrendamientos de vivienda y destinados a usos no residenciales (local de negocio) Pero, dentro de los primeros, a su vez, distingue entre los de vivienda habitual y los de vivienda sin más. En estos últimos entrarían todos aquellos cuya finalidad es residir, sea de forma estable, puntual, incluyendo por tanto los arrendamientos de temporada y los de habitación. Véase también sobre la nueva tipología arrendaticia a MARTENS JIMÉNEZ, I. L. (2023) *Los arrendamientos de vivienda. Tipos, problemas y propuestas de modernización*, Atelier, Barcelona.

⁶⁶ Sobre las propuestas de reforma del arrendamiento de temporada y su comparación con el arrendamiento de vivienda, véase CALLEJO RODRÍGUEZ, M.C. (2025). Consideraciones actuales en torno a la duración del contrato de arrendamiento de vivienda y de temporada. *RCDI*, n.º 809, pp. 1247-1286.

⁶⁷ En este sentido se acaba de rechazar (por Junts, PP y Vox) la proposición de ley de reforma del arrendamiento de temporada que han hecho Sumar, EH Bildu, el Grupo Republicano y el Grupo Mixto. Esta proposición de ley pretendía limitar los arrendamientos de temporada a una duración máxima de 6 meses máximo, y si se encadena con otro, se entenderá que el primero era de vivienda habitual; establece la necesidad de señalar una causa que los justifique; se establece una presunción de arrendamiento de vivienda habitual si no se dice lo contrario; un desistimiento por parte del arrendatario al mes de su formalización y con diez días de preaviso sin indemnización para el propietario (hasta ahora seis meses y un mes preaviso); fianza solo de un mes, y reparaciones a cargo del propietario. En conclusión, parece que se pretende totalmente desincentivar al propietario. Al terminar estas líneas ERC ha vuelto a presentar la proposición de Ley en el Congreso, con ligeras modificaciones solo del tema competencial favorables a Cataluña para que JUNTS la apruebe.