

B. LA TENENCIA ARRENDATICIA

B.2 Intervención del mercado del alquiler. Control de rentas y limitación de garantías

Elga Molina Roig

Doctora en Derecho civil

Directora General de Vivienda de Navarra

elgamol@msn.com

Resumen: *Se modifica la LAU introduciendo medidas similares a las existentes en otros países europeos con la finalidad de facilitar la asequibilidad y el acceso al mercado de alquiler para el arrendatario. Por un lado, introduciendo una limitación a los precios del alquiler en las zonas declaradas de mercado tensionado y una limitación en la actualización de las rentas de alquiler por la LDV. Y, por otro lado, en 2019 se limitan las garantías adicionales a dos mensualidades de renta, salvo para los contratos de larga duración.*

Palabras clave: *–asequibilidad, control de renta, vivienda, arrendamiento, garantías.*

Abstract: *The LAU is modified by introducing measures similar to those existing in other European countries with the aim of facilitating affordability and access to the rental market for the tenant. On the one hand, by introducing a limitation on rental prices in areas declared as having a*



stressed market and a limitation on the updating of rental incomes by the LDV. And, on the other hand, in 2019 the additional guarantees are limited to two monthly rents, except for long-term contracts.

Keywords: *affordability, rent control, housing, leasing, guarantees.*

Sumario: 1. Introducción. 2. Los sistemas de control de rentas. 2.1 Evolución histórica del control de rentas en Europa y España. 2.2 Los efectos del sistema de control de rentas. 2.3 La limitación de los precios del alquiler en los contratos de arrendamiento de vivienda en la LDV. 2.3.1 La declaración de zona de mercado de alquiler tensionado. 2.3.2 El concepto de gran tenedor de vivienda. 2.3.3 Las limitaciones en base a las rentas de los contratos anteriores. 2.3.4 Las limitaciones en base a los índices de referencia de precios de alquiler. 2.3.5 El sistema de actualización de las rentas de alquiler. 3. Propuestas de mejora del sistema de control de rentas previsto. 4. La limitación de garantías en el arrendamiento de vivienda. 5. Conclusiones. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

España está a la cola de Europa en cuanto al esfuerzo familiar que deben realizar las familias para pagar la vivienda. Así, en España las familias destinan, de media, el 38,1% de sus ingresos a pagar el alquiler privado, cuando la media europea está en un 25,1%.⁽¹⁾ Por este motivo, es importante buscar mecanismos que faciliten la asequibilidad de las rentas de alquiler del mercado privado para los arrendatarios, en cumplimiento de la Carta Europea de la Vivienda de 2006, el Informe sobre vivienda social de abril de 2013, la Resolución del Parlamento Europeo de 11 de junio de 2013, la Nueva agenda Urbana Habitat III de octubre 2016, el Informe de la ONU de diciembre de 2019 y la Declaración de Gijón para garantizar el acceso a una vivienda digna y asequible de 2024 firmada por los ministros de Vivienda y Desarrollo Urbano de la UE.

Los países con altas tasas de alquiler y sistemas de contención de rentas también hacen importantes inversiones en política pública de vivienda para facilitar el pago de las rentas de alquiler a los colectivos más vulnerables, a través de ayudas económicas al pago del alquiler y la concesión de viviendas sociales. Ya que, cabe tener en cuenta que, la obligación de satisfacer el

(1) EUROSTAT: Housing cost overburden rate, analysed by tenure status, 2022. Disponible en: Statistics | Eurostat (europa.eu).



derecho a la vivienda es una obligación de los Estados (Resolución del Parlamento Europeo de 11 de junio de 2013)⁽²⁾. Así, mientras en 2019 España destinó a políticas de vivienda 679 millones, Francia invirtió 35.000 millones de euros en 2019 o los 15.990 millones de euros en 2021. Y aunque en España en 2021 se incrementó el presupuesto en un 368% (2.250 millones de euros) y hasta los 3.472 millones en 2023,⁽³⁾ esta cifra está muy lejos de las inversiones de la mayoría de países europeos. Además, no se dispone de suficiente vivienda social para cubrir la demanda existente. España actualmente está a la cola de los países europeos en cuanto a vivienda social (3,4%) muy por debajo de países como Países bajos 30%, Austria 24%, Dinamarca 21% o Francia 17%⁽⁴⁾.

Contra mayor es la brecha entre los ingresos disponibles y las rentas a pagar por las familias, mayor es el número de personas en situación de riesgo de exclusión residencial y más presupuesto es necesario para luchar contra este problema. De forma, que si se consigue mejorar la asequibilidad del mercado privado de alquiler también se contribuirá a facilitar el acceso a una vivienda de los colectivos más vulnerables, realizando un reparto más eficiente de las ayudas económicas de alquiler y las viviendas sociales. Y para ello, es necesario intervenir el mercado privado de alquiler que permita destinar los recursos públicos disponibles a otro tipo de políticas públicas con costes elevados como la creación de un parque público y social de vivienda suficiente o ayudas y subvenciones destinadas a los colectivos más vulnerables y a la rehabilitación de un parque de viviendas envejecido⁽⁵⁾.

La mayoría de países europeos en algún momento han establecido en sus regulaciones algún tipo de control sobre las rentas u otro tipo de limitaciones sobre el pago del depósito inicial del arrendamiento, para facilitar la asequibilidad de las familias y su acceso a la vivienda. Ahora bien, mientras en los países con bajas tasas de alquiler del sureste de Europa (España, Portugal, Malta y Grecia) estas limitaciones se han ido eliminando debido a los efectos negativos que han producido en los mercados; en otros países europeos, que se caracterizan por disponer de altas tasas de alquiler (Alemania, Austria, Suiza, Francia), se han mantenido estas limitaciones, de

(2) Así, como las SSTEDH de 9 de octubre de 2007 (JUR 2007/298821, *Stankova vs. Eslovaquia*), de 24 de abril de 2012 (*Yordonova y otros vs. Bulgaria*, JUR 2012/142849), de 17 de octubre de 2013 (*Winterstein y otros vs. Francia*, JUR 2013/321282) y de 5 de diciembre de 2013 (TEDH 2013/89, *Skrtic vs. Croacia*). Y en España, por ejemplo, STEDH de 28 de enero de 2014 (TEDH 2014/6, *A. M. B. y otros vs. España*).

(3) Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023.

(4) Fuente: Observatorio de la Vivienda y el Suelo MIDMA (*Boletín especial Vivienda Social 2024*).

(5) Por ejemplo, en Cataluña el 60 % del parque de viviendas es anterior a 1980, tal y como se recoge en «Cómo renovar un parque de viviendas envejecido y poco eficiente» de la Vanguardia, 29 de septiembre de 2021. Disponible en: Cómo renovar un parque de viviendas envejecido y poco eficiente (lavanguardia.com).



forma mayoritariamente satisfactoria⁽⁶⁾. Además, cada vez son más países los que han decidido aprobar medidas que permitan limitar los precios de alquiler, ya que se ha visto que no existen otras medidas que, a corto plazo, puedan ser igualmente efectivas para contener los precios. Actualmente, disponen de sistemas de control de rentas países como Austria, Alemania, Suiza, Francia, Bélgica, República Checa, Dinamarca, Italia, Holanda y Suecia o Estados como Nueva York, California u Oregón.

Además, cada vez existe un mayor consenso sobre que la especulación no puede formar parte del mercado de alquiler de vivienda habitual, pues es la forma de acceso a una vivienda de último recurso que, por ende, debe satisfacer el Derecho a la vivienda (art. 47 CE, artículo 25 DUDH, artículo 11.1 PIDESC, artículo 34.3 CDFUE). De forma que, empieza a ser comúnmente aceptado que el arrendador no puede esperar recibir el máximo beneficio posible de las viviendas arrendadas en este mercado de primera necesidad, sin que por ello deba renunciar a recibir un beneficio razonable⁽⁷⁾.

Es un paso adelante hacia una nueva regulación de los precios del alquiler que habilita herramientas para mejorar la asequibilidad del sector. Sin embargo, como veremos son muchas las mejoras que pueden realizarse en la norma para acabar de configurar un sistema adecuado y equilibrado. Pues es necesario que exista un cierto consenso o comodidad entre los diferentes agentes que intervienen en este mercado, para que pueda establecerse un cierto equilibrio entre la demanda y la oferta del mercado de alquiler.

Las principales mejoras que se pueden plantear tratarían de afinar el método de cálculo de la renta y regular algunos conceptos indeterminados o lagunas que pueden generar conflicto y litigiosidad entre las partes del contrato. Además, no cabe olvidar que el contrato de arrendamiento debe asegurar no solo la asequibilidad del arrendatario, sino que hay otros aspectos del contrato que también deberían reformularse para que el alquiler sea una alternativa real al régimen de propiedad.

2. LOS SISTEMAS DE CONTROL DE RENTAS

2.1 Evolución histórica del control de rentas en Europa y España

El control de rentas ha sido uno de los instrumentos más utilizados en las políticas de vivienda del siglo xx tanto en Europa como en Estados

(6) Para más detalle, véase MOLINA ROIG, E., 2018, pp. 333 ss.

(7) En este sentido, se pronuncia el STC alemán de 18 de julio de 2019 (BVL 1\18).



Unidos, especialmente en etapas inflacionistas y en periodos de entreguerras, para evitar la especulación y facilitar la permanencia de los arrendatarios en las viviendas arrendadas.⁽⁸⁾

En la actualidad, la mayoría de los países europeos que pretenden estabilizar las rentas disponen tanto de un sistema libre como regulado de renta (Austria, Bélgica, República Checa, Dinamarca, Alemania, Italia, Portugal). Además, estos sistemas pueden referirse tanto a las rentas iniciales como a su actualización. Y aunque son diferentes sistemas los que pueden adoptarse para estabilizar la renta, el *Mietspiegel* alemán, diseñado para la ciudad de Berlín, se ha considerado el sistema más completo y preciso. Este sistema alemán ha funcionado con éxito ya que a pesar de ser voluntario hasta el año 2015, el 90% de los alquileres en Berlín se han formalizado sujetos a este sistema que viene funcionando desde la década de los setenta⁽⁹⁾.

En Alemania se utiliza la «lista experta de rentas de alquiler representativas» (*Qualifizierter Mietspiegel*, § 558d BGB) y su función es fijar los precios de alquiler de acuerdo a las características de la vivienda y su ubicación.

Los sistemas de renta referenciada en Alemania han sido voluntarios hasta 2015, cuando se aprobó el *Mietpreisbremse*, (§ 556d BGB) que aplica el índice con carácter obligatorio en las zonas declaradas de mercado tenso. Ahora bien, parece que el *Mietpreisbremse* no funcionaba adecuadamente, especialmente debido a sus importantes excepciones, de manera que no consiguió contener los precios en ciudades como Múnich y Berlín⁽¹⁰⁾. Por este motivo, para conseguir realmente contener los precios en Berlín, el gobierno aprobó una congelación de rentas de alquiler que afectaba a 1,6 millones de viviendas a partir de enero de 2020. Sin embargo, fue declarada inconstitucional por temas competenciales por el Tribunal Constitucional alemán el 25 de marzo de 2021.⁽¹¹⁾

En 2014 Francia aprobó la Ley ALUR⁽¹²⁾, aplicable actualmente por la Ley ELAN de 2018⁽¹³⁾, con el propósito de limitar las rentas iniciales pactadas en los contratos y los incrementos de renta que estos experimentan⁽¹⁴⁾, y con ello evitar la exclusión social de los hogares en ciertas zonas

(8) TRILLA BELLART, C., 2001, p. 114.

(9) SCANLON, K.; FERNANDEZ, M., y WHITEHEAD, C., «Get Living London», p. 10.

(10) NOACK, B., 2017, pp. 77 ss.

(11) Disponible en: https://elpais.com/economia/2019/06/18/actualidad/1560878482_152610.html.

(12) Ley núm. 366/2014 de 24 de marzo 2014 por el acceso a la planificación de viviendas y la renovación (NOR: ETLX1313501L).

(13) Ley 2018/1021 sobre la evolución de la vivienda, la planificación y la comunicación digital. (*Loi 2018/1021 portant evolution du logement, de l'aménagement et du numérique*).

(14) Véase MOLINA ROIG, E., y XERRI, K., CEFLEGAL, p. 59-62.



debido a unos costes de vivienda inasumibles⁽¹⁵⁾. Para ello, establece una renta máxima permitida, que no puede superar un 20% de la renta media establecida, y una renta mínima permitida, que no puede ser inferior a un 30% de la renta media establecida. Aunque en 2012, con el Decreto Dufflot⁽¹⁶⁾ ya se establecía que las rentas residenciales, en las zonas con aglomeración, solo podían incrementarse anualmente de acuerdo al IRL (que equivale al IPC del INE), excepto que el arrendador hubiera efectuado mejoras en la vivienda arrendada.

El desequilibrio natural que existe entre la posición de las partes en el contrato de arrendamiento, de acuerdo a la divergencia en sus intereses y a la posición de debilidad del arrendatario, ha reclamado un intervencionismo por parte del Estado español para paliar el régimen liberal recogido en el Código civil 1889 (en adelante CC). Es por ello, que la LAU se ha modificado sucesivamente a lo largo de la historia (1964, 1985, 1994, 2013, 2015, 2019, 2023), con un efecto pendular⁽¹⁷⁾, de forma que cuando se protege en exceso al arrendatario en detrimento del arrendador, posteriormente se reajusta ofreciendo beneficios a favor del arrendador para paliar la merma del derecho de propiedad y los efectos que ha causado en el mercado de alquiler. La duración del contrato, las causas de resolución y la fijación de la renta son los elementos que se han modificado sucesivamente y de forma pendular porque son determinantes para poder garantizar la estabilidad del arrendatario, y la satisfacción de su necesidad de vivienda. No obstante, estos elementos, dada su importancia, influyen sensiblemente en la oferta y demanda del mercado de vivienda, de forma que un excesivo intervencionismo influye negativamente en disponer de un parque de viviendas suficiente, y a su vez, el liberalismo puede colocar al arrendatario en una situación de precariedad y ver insatisfecho su derecho a una vivienda digna y adecuada del artículo 47 CE, como ha reflejado la evolución histórica de la regulación del arrendamiento urbano.

En España desde los años veinte se instauró un sistema de congelación de rentas y prórroga forzosa, que se mantuvo con la entrada en vigor de la LAU 1964, hasta la aprobación del RD 1985. Esto desincentivo la oferta de viviendas de alquiler en el mercado, ya que los propietarios preferían vender sus propiedades que arrendarlas. Esto sucedió porque a pesar de que el artículo 96 establecida un régimen de revalorización de rentas para los contratos anteriores a 30 de junio de 1964, éste resul-

(15) DUFLOT, C., 2014. Transcripción disponible en: http://www.senat.fr/seances/s201402/s20140220/s20140220_mono.html.

(16) Decreto núm. 2012/894 de 20 de julio 2012 en relación con la evolución de los arriendos, hecha conforme al artículo 18 de la Ley Núm. 89-462 de 6 de julio, de 1989 (Decreto Dufflot, Francia, JORF nº0168 de 21 de julio 2012 p. 11956 texto núm. 8).

(17) NASARRE AZNAR, S.; GARCIA, M. O., y XERRI, K., *Revista Teoría y Derecho*, pp. 194.



to ineficiente para adecuar las rentas a la realidad del mercado, ya que se aplicaba sobre rentas muy devaluadas por la inflación, ya que llevaban congeladas prácticamente cuarenta años. Además, el Gobierno nunca aplicó el artículo 100 LAU 1964, que establecía la obligación de revisar y adaptar cada dos años las rentas de los contratos posteriores a la entrada en vigor de la LAU 1964, sin que ello supusiera un incumplimiento de mandato.⁽¹⁸⁾

No es hasta el año 2019 que se vuelven a limitar las rentas iniciales de los contratos de alquiler con la aprobación del RDL 9/2019 en Catalunya, aunque éste no llegó a convalidarse por el Parlamento catalán. Fue la Ley 11/2020, la que por primera vez permite la aplicación de un sistema que limita las rentas iniciales del contrato de arrendamiento de vivienda habitual y permanente en Catalunya, basado básicamente mediante dos sistemas diferentes. Por un lado, el mantenimiento de los precios en base a las rentas de los contratos anteriores, permitiéndose su actualización. Y, por otro lado, en base a un índice de referencia de precios de alquiler similar al *Mietspiegel* alemán. Y distinguiendo también entre los arrendadores que eran grandes tenedores de vivienda y los que no. Este régimen estuvo vigente 18 meses, puesto que se declaró inconstitucional,⁽¹⁹⁾ por motivos competenciales considerando que la regulación del precio del alquiler afecta a la «planificación general de la actividad económica» que se reconoce como competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.13 CE), y que cualquier régimen autonómico debe respetar las bases de las obligaciones contractuales fijadas por el Estado (art. 149.1.8 CE).

Es por este motivo, tras el acuerdo de gobierno de 2019, se aprueba la LVD que sienta las bases legales sobre las que debe sustentarse cualquier sistema de control de precios que las comunidades autónomas quieran adoptar tras su entrada en vigor el 26 de mayo de 2023.

2.2 Los efectos del sistema de control de rentas

El control de renta se ha utilizado como medida de política económica en las legislaciones de numerosos países de economía de mercado y ha perseguido objetivos que van más allá de los fines específicos que puedan conseguirse en aras de la política de vivienda, ya que produce importantes efectos tanto en el ámbito de la asignación de recursos como en la distribución

(18) SSTS de 6 de noviembre de 1984 (RJ 1984\5758) y de 29 de mayo de 2000 (RJ 2000\6551).

(19) STC 38/2022, de 11 de marzo de 2024 (BOE de 8 de abril de 2022 número 84).



del bienestar⁽²⁰⁾. Los efectos que puedan producirse afectan directamente a la economía del país, y de forma sustancial al mercado de alquiler.

Para poder determinar el régimen jurídico que regule un sistema de control de rentas en la legislación arrendaticia de un determinado país es necesario conocer los posibles efectos que ésta puede generar en el mercado. A la vez, servirá para conocer las distintas políticas que deben adoptarse para contrarrestar los efectos adversos que pueden darse en el mercado al adoptar una política intervencionista de este tipo.

En la Tabla 1 recogemos los aspectos positivos y negativos que la doctrina ha predicado de los sistemas de control de rentas y que deberían servir para orientar las políticas de vivienda a adoptar por las comunidades autónomas en los planes de medidas, que deben acompañar a las declaraciones de zonas de mercado residencial tensionado que dicten, para contrarrestar los posibles efectos adversos de esta política intervencionista del mercado.

Tabla 1. Posibles efectos sobre el control de renta

Efectos positivos	Efectos negativos
Transparencia en el mercado: mejora la información sobre los precios del mercado de alquiler para las instituciones y las partes del contrato.	La disposición de una vivienda con renta controlada reducen la movilidad del arrendatario hacia sistemas con rentas más elevadas (para mantener la vivienda pueden rechazarse ofertas laborales que impliquen desplazamiento geográfico).
No implica un desembolso presupuestario por parte del Estado, ni un coste elevado para el propietario.	Disminución de la calidad de las viviendas.
Evitar la explotación del poder de mercado del propietario ⁽²¹⁾ .	Los límites a la renta pueden reducir la rentabilidad para el propietario y las inversiones en la vivienda, si no pueden repercutirse al arrendatario.
Mejora la distribución de la renta (transferencia de ingresos de arrendadores a arrendatarios) ⁽²²⁾ .	Desafección del alquiler hacia la propiedad.

(20) PAREJA EASTAWAY, M., y SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M. T., *Revista Galega de Economía*, p. 8.

(21) El propietario puede disfrutar de un poder monopolístico frente al arrendatario cuando no existe un control sobre la renta. Por ejemplo, si el arrendatario tiene un apego a la vivienda, aquél podrá aumentar el precio de la vivienda considerablemente y éste normalmente lo satisfará si está dentro de sus posibilidades para poder mantenerse en la vivienda arrendada, aunque el precio sea excesivo de acuerdo a los precios de mercado. Así lo recoge HAFFNER, M; ELSINGA, M., y HOEKSTRA, J., *European Journal of Housing Policy*, p. 4.

(22) Véase PAREJA EASTAWAY, M., y SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M. T., *Revista Galega de Economía*, p. 8, reconoce los elementos esenciales en los que revierte el control de renta, tanto positivos (distribución de renta, estabilidad de los precios, seguridad en la tenencia) como negativos (rentabilidad, calidad, selección inquilinos, operadores inmobiliarios).



Efectos positivos	Efectos negativos
Favorece la asequibilidad y el acceso al mercado de alquiler privado de los inquilinos.	Reducción del volumen de oferta y construcción de vivienda en alquiler.
Aumenta la estabilidad en los precios.	Puede conducir a una selección de los inquilinos y una reducción del plazo de duración de los contratos de alquiler ⁽²³⁾ .
Aumenta la seguridad en la tenencia de los inquilinos.	Disminución de los operadores especializados en vivienda.
Aumenta la demanda del mercado de alquiler privado.	Desequilibrio del mercado: exceso de demanda de inquilinos, por encima de la oferta.
Mejora de la imagen y popularidad del mercado de alquiler, que puede tener efectos positivos para el propietario ⁽²⁴⁾ .	Favorece la aparición de mercado negro si hay inquilinos que están dispuestos a pagar más de lo estipulado.
Si desaparece el control de rentas y los precios aumentan, aumenta el riesgo de impago y la prima de riesgo para recuperar la vivienda ⁽²⁵⁾ .	Puede producirse una infrautilización del espacio construido.

2.3 La limitación de los precios del alquiler en los contratos de arrendamiento de vivienda en la LDV

La Disposición final primera de la LDV modifica la LAU para regular las rentas iniciales de los contratos de alquiler de vivienda habitual y permanente en las zonas declaradas de mercado residencial tensionado por las administraciones competentes, según el artículo 18 de la LDV. Esta regulación distingue fundamentalmente entre si la vivienda se ha arrendado o no en los últimos cinco años y si el arrendador es considerado un gran tenedor de vivienda o no.

Cabe tener en cuenta que esta regulación es aplicable a los nuevos contratos de arrendamiento de vivienda habitual y permanente, sometidos al Título II de la LAU que se formalicen a partir de la entrada en vigor de la declaración de mercado residencial tensionado.

(23) *Ibid.* Normalmente el arrendador obtiene más beneficios durante los primeros años de contrato que en el resto, por lo que es probable que busque arrendatarios que, por sus características demográficas e ingresos disponibles, permanezcan menos tiempo en la vivienda.

(24) HAFFNER, M.; ELSINGA, M., y HOEKSTRA, J., *ENHR* 2007, p. 15.

(25) Tal y como recoge LÓPEZ GARCÍA, M. A., *Revista de Economía Aplicada* Número 3, p. 67, contra más alto es el precio que debe pagarse para recuperar la vivienda, mayores serán las primas al riesgo que se incorporarán a las tasas de rendimiento sobre el capital invertido en vivienda de alquiler. El encarecimiento de la recuperación de la vivienda también acaba repercutiendo en el precio final del alquiler de la misma.



Para poder explicar el régimen que regula las limitaciones de las rentas de los contratos de arrendamiento de vivienda en la LAU, primero es necesario hacer referencia a la declaración de zona de mercado residencial tensionado y al concepto de gran tenedor de vivienda.

2.3.1 *La declaración de zona de mercado de alquiler tensionado*

El artículo 18 LDV regula la posibilidad de que las Administraciones competentes en materia de vivienda puedan declarar zonas de mercado residencial tensionado para orientar y establecer políticas de vivienda y, en concreto poder aplicar las medidas que se regulan en la Disposición final primera de la norma. Por lo tanto, esta declaración de zona de mercado tensionado se prevé como una potestad de las comunidades autónomas que ostentan la competencia exclusiva en materia de vivienda según el artículo 148.1.13 CE. Para poder formular esta declaración, que tendrá una vigencia inicial de tres años prorrogables (art. 18.2.d), deberá realizarse un procedimiento preparatorio dirigido a la obtención de la información que justifique la situación de mercado residencial tensionado, un trámite de información pública, la redacción de una memoria fundamentada con datos objetivos y un plan específico que proponga las medidas para la corrección de los desequilibrios evidenciados en la declaración con un calendario de desarrollo para los tres años. Además, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda urbana podrá desarrollar un programa específico para estimular la oferta de vivienda asequible en colaboración con las comunidades autónomas, adoptar medidas de financiación para favorecer la contención o reducción de los precios y establecer ayudas u otras medidas adicionales.

La declaración de zona de mercado residencial tensionado podrá declararse en aquellos ámbitos territoriales en los que exista un especial riesgo de oferta insuficiente de vivienda para la población, que conllevan que el acceso a la vivienda sea inasequible. Para ello, deberá justificarse que la zona declarada cumple los siguientes dos requisitos: «a) Que la carga media del coste de la hipoteca o del alquiler en el presupuesto personal o de la unidad de convivencia, más los gastos y suministros básicos, supere el treinta por ciento de los ingresos medios o de la renta media de los hogares. Y b) que el precio de compra o alquiler de la vivienda haya experimentado en los cinco años anteriores a la declaración como área de mercado de vivienda tensionado, un porcentaje de crecimiento acumulado al menos cinco puntos porcentuales superior al porcentaje de crecimiento acumulado del índice de precios de consumo de la comunidad autónoma correspondiente».

En este sentido, considero adecuado que las medidas que recoge la LDV para contener las rentas del mercado privado de alquiler sean tem-



porales y excepcionales, y se circunscriban a la realidad social y económica de cada municipio, de forma que sea necesario declarar previamente las zonas de mercado residencial tensionado en función de los incrementos que experimenten los precios del alquiler. Dado que no en todos los municipios se ha experimentado el mismo crecimiento de los precios de alquiler ni existe un problema de oferta de vivienda asequible. Sin embargo, como la competencia recae sobre la Comunidad autónoma, puede suceder que, por falta de voluntad de la misma, no se formalice la declaración en los municipios donde realmente existe un problema de oferta de viviendas de alquiler a precios asequibles y el mercado se encuentra fuertemente tensionado por el crecimiento de estos precios.

Actualmente la limitación de precios está vigente en Cataluña, a partir del 16 de marzo de 2024 en 141 municipios declarados zona de mercado residencial tensionado y otros 131 municipios a partir del 10 de octubre de 2024. Y en el País Vasco, el municipio de Errerenteria des del 31 de enero de 2025 y Irun, Barakaldo, Zumaia y Lasarte-Oria des del 1 de mayo de 2025⁽²⁶⁾. Actualmente, Navarra ha iniciado el proceso de declaración de 21 municipios que abarcan más del 68% de la población, y se prevé que se dicte la orden foral de declaración durante el mes de mayo de 2025.

2.3.2 *El concepto de gran tenedor de vivienda*

El gran tenedor, de acuerdo con la definición recogida en el artículo 3 LVD, es la persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos de uso residencial o una superficie construida de más de 1.500 m² de uso residencial, excluyendo en todo caso garajes y trasteros. Sorprende, que en este caso no se excepciona a los propietarios de viviendas sociales, como sí se reconoce en Cataluña, medida que me parece más acertada y proporcional. Así, el artículo 5.9.b de la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética excepciona de considerarse gran tenedor a los promotores sociales, a las personas jurídicas que tengan más de un 15 % de la superficie habitable de la propiedad calificada como viviendas de protección oficial destinadas a alquiler y a las entidades privadas sin ánimo de lucro que proveen de vivienda a personas y familias en situación de vulnerabilidad residencial.⁽²⁷⁾

(26) Las zonas de mercado residencial tensionado declaradas pueden consultarse actualizadas en <https://www.mivau.gob.es/vivienda/alquila-bien-es-tu-derecho/serpavi/consultar-zonas-de-mercado-residencial-tensionado>.

(27) MOLINA ROIG, E., AC., p. 8.



Ahora bien, el artículo 19 permite incorporar criterios adicionales a la definición de grandes tenedores en la declaración de zona de mercado tensionado, acorde a la realidad y características de la zona. Así, esta norma permite reducir el número de propiedades que deber tener un gran tenedor de vivienda a cinco titularidades, aunque se circumscribe al ámbito de la declaración. Aunque la norma no establece el ámbito territorial concreto que debe comprender la declaración, cuando se reguló en Cataluña se estableció por municipios, pero el ámbito de la declaración se ha extendido a todo el territorio declarado en Cataluña. En este caso, aunque esta norma parece que endurece el concepto de gran tenedor, esto solo será así para aquellos que concentren este patrimonio inmobiliario en el ámbito al que se circunscriba tal declaración. Por ejemplo, en Cataluña, al igual que Navarra, la declaración de zona de mercado residencial tensionado establece que será gran tenedor de vivienda el titular de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial ubicados en la zona declarada de mercado residencial tensionado, en este caso la memoria justificativa ya específica, que esta declaración comprende los 140 municipios declarados como tensionados. Además, en Cataluña se excepciona la aplicación de esta norma a los promotores sociales regulados en el artículo 51.2 a y b Ley 18/2007. Esta regulación comprende al Instituto Catalán del Suelo, los ayuntamientos, las sociedades y patronatos municipales de viviendas, las cooperativas de viviendas y las entidades urbanísticas especiales. Y a los promotores privados de viviendas y las entidades sin ánimo de lucro dedicadas a la promoción de viviendas que tengan por objeto social y como objeto de su actividad efectiva la promoción de viviendas de protección oficial destinadas a alquiler, la gestión y explotación de dicho tipo de viviendas en casos de constitución de derecho de superficie o de concesión administrativa o la promoción de viviendas de protección oficial destinadas, en régimen de venta, a los beneficiarios con ingresos más bajos.

En definitiva, cabe tener en cuenta que cada comunidad autónoma podrá decidir si amplia la definición de gran tenedor en cuanto a la regulación de las limitaciones de precios de alquiler, y en todo caso, será complementaria de la regulación estatal. De forma que, en el caso de Cataluña se considera gran tenedor de vivienda al que cumple cualquiera de los requisitos anteriormente explicados.

Uno de los principales problemas que presentan estas definiciones son las numerosas lagunas legales que han quedado sin resolver como, por ejemplo, si computa la titularidad de una cuota indivisa o si afecta a una comunidad de bienes o si computan los derechos reales.⁽²⁸⁾ En este sentido, se han pronunciado los jueces de primera instancia de Barcelona

(28) FUENTES LOJO RIUS, A., Diario LA LEY.

estableciendo unos criterios orientadores⁽²⁹⁾ que, aunque no son vinculantes para el resto de juzgados, pretender dar una respuesta a alguna de las lagunas existentes. A modo de resumen, podemos decir que en su opinión computan los derechos reales con facultad de uso y disfrute, que permiten realizar actos de disposición, como es el caso del usufructo. Además, computaran las fincas identificadas en el Registro de la Propiedad, según criterios registrales y no catastrales o físicos. Y si no existe división horizontal, computa como una finca. En caso de titularidades compartidas, se incluyen en el cómputo las propiedades, de una parte alícuota superior al 50 %. Ahora bien, para el cómputo de los 1.500 metros cuadrados, se incluye cualquier cuota de participación sobre una finca. Además, consideran que para acreditar esta condición es suficiente con una nota del Servicio de Índices del Registro de la Propiedad.

En este sentido, para dar seguridad jurídica al mercado, Navarra ha incluido estas particularidades en la memoria justificativa de la declaración.

2.3.3 *Las limitaciones en base a las rentas de los contratos anteriores*

Los límites de precio que se aplican a los nuevos contratos de arrendamiento de viviendas arrendadas en los últimos cinco años están regulados en el artículo 17.6 LAU. Así, se establece que el precio de estos contratos no podrá superar «la última renta del 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». Además, se permite incrementar un 10 % sobre la última renta en determinados supuestos, en los que se hayan realizado obras de rehabilitación, accesibilidad, mejora en la eficiencia energética durante los dos últimos años o los contrato duren diez o más años, incluidas las prórrogas. Y, en todo caso, se permite que la renta pactada pueda seguir actualizándose anualmente en los términos fijados en el artículo 18 LAU, si así se pactó en el contrato.

Respecto a las obras de rehabilitación que el arrendador debe llevar a cabo para poder incrementar la renta hasta un 10 %, la norma se remite al artículo 41.1 del Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, por el que se

(29) Disponibles en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunales-Superiores-de-Justicia/TSJ-Cataluna/Oficina-de-Comunicacion/Archivo-de-notas-de-prensa/Los-juzgados-de-Primera-Instancia-de-Barcelona-establecen-criterios-en-la-aplicacion-de-las-recientes-normas-procesales-en-materia-de-vivienda>.



aprueba el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y se modifica el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero.⁽³⁰⁾ De forma que es necesario que estas obras se correspondan con las actuaciones subvencionadas que se regulan en el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016⁽³¹⁾ o «que tengan por objeto principal la reconstrucción de la vivienda mediante la consolidación y el tratamiento de las estructuras, fachadas o cubiertas y otras análogas siempre que el coste global de las operaciones de rehabilitación exceda del 25 por ciento del precio de adquisición si se hubiese efectuado ésta durante los dos años inmediatamente anteriores al inicio de las obras de rehabilitación o, en otro caso, del valor de mercado que tuviera la vivienda en el momento de dicho inicio. A estos efectos, se descontará del precio de adquisición o del valor de mercado de la vivienda la parte proporcional correspondiente al suelo».

En mi opinión, la redacción del artículo 17.6 LAU no es acertada, pues esta regulación plantea serias dudas sobre su aplicación, que dificulta que las partes del contrato puedan conocer fácilmente cual es la renta a aplicar.

Por un lado, existen discrepancias jurídicas⁽³²⁾ sobre si hay que tomar como referencia la renta pactada en el contrato anterior o bien la última renta exigible en el momento de extinción de dicho contrato y si la actualización a aplicar es la que se haya pactado en el contrato o hay que estar a las limitaciones en la actualización de la renta previstas en el artículo 46 del Real Decreto-ley 6/2022. En este sentido, considero que el artículo 17.6 LAU se está refiriendo a la última renta exigible, de acuerdo a una interpretación literal, pues la palabra «última» se refiere al contrato, sistemática y acorde con la voluntad del legislador y la finalidad de la norma, dado que permite que la renta no quede desactualizada, incluso si en el contrato anterior no se ha previsto la actualización de la renta. Lo mismo sucede respecto a cómo debe actualizarse la renta inicial del contrato. Actualización a la que, en mi opinión, deben aplicarse los términos establecidos en el contrato, y no los límites contemplados en el artículo 46 del RDL 6/2022 y artículo 18 LAU, en este último caso, siempre que dicha cláusula contractual no pueda declararse nula por ser contraria a dicho precepto.

Por otro lado, también se plantea la duda de que sucede con los contratos si la limitación en el pacto de la renta, prevista en el artículo 17.6 de la LAU, opera cuando el contrato de arrendamiento de vivienda habitual que

(30) *BOE* núm. 78, de 31/03/2007.

(31) *BOE* núm. 86, de 10 de abril de 2013.

(32) SALA ROCA, C.; CARRASCO PEREA, A.; CORDOBÉS MILLÁN, E., y MOLINA ROIG, E., AC, pp. 4 ss.



hubiese estado vigente durante los últimos cinco años es un contrato de renta antigua, sujeto al Decreto Ley Boyer de 1985 o la LAU 1964, un contrato de alquiler social de la Ley 24/2015 catalana, o un contrato que hubiera estado sujeto a un régimen de protección oficial pero hubiera perdido vigencia dicha protección, pues la letra de la norma no establece excepciones. Y aunque en Cataluña la memoria justificativa de la Resolución TER/2940/2023, declaró que este límite no era de aplicación en estos casos, siendo aplicable en su lugar el límite del artículo 17.7 de la LAU, esta previsión se eliminó en la nueva memoria de la Resolución TER/800/2024, que modificó y dejó sin efecto la Resolución anterior. En este sentido, parece que existe un mayor consenso doctrinal al considerar que los regímenes anteriores regulados en las Disposiciones transitorias de la LAU no deben someterse a esta regulación. Sin embargo, en mi opinión no sucede lo mismo con el resto de contratos mencionados, siempre y cuando el contrato anterior hubiera estado sometido al Título II de la LAU.⁽³³⁾

Respecto a los gastos a repercutir al arrendatario parte de la doctrina⁽³⁴⁾ considera que cuando la Ley hace referencia a las «cuotas y gastos» no se incluyen los tributos, y por lo tanto, podrían repercutirse con independencia de que no esté pactado así en el contrato anterior. En mi opinión, esto no es posible pues no parece que fuera la voluntad del legislador, quien, al establecer esta precisión de forma tan genérica, refiriéndose a gastos, lo que pretendía era incluir cualquier coste no individualizable (comunidad, IBI, seguros). Y así, dar cumplimiento a la finalidad de la norma, que es favorecer la asequibilidad del alquiler y evitar la subida abusiva que el coste de la vivienda representa para el arrendatario.

Además, cuando se afecta exclusivamente a los nuevos contratos de arrendamiento, se plantea que sucede con los contratos sometidos a tácita reconducción o que se prorrogan mediante acuerdos voluntarios que comportan incrementos de renta.

En este caso, considero que los contratos de arrendamiento de vivienda que se renuevan por tácita reconducción (art. 1566 y 1581 CC), a partir de la entrada en vigor de la LDV deberían quedar sometidos a sus normas pues, de acuerdo, a la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo⁽³⁵⁾ nace un nuevo contrato. Lo mismo sucede cuando se prorroga el contrato existente por un pacto entre las partes que comporta un incremento de renta acusado, es decir, desproporcionado respecto al aumento de los costes de la vida desde que se firmó el contrato de arrendamiento y, que esta variación del precio se pueda justificar objetivamente. En este

(33) Para más detalle véase, SALA ROCA, C.; CARRASCO PEREA, A.; CORDOBÉS MILLÁN, E., y MOLINA ROIG, E., AC., pp. 4 ss.

(34) *Ibid.*

(35) SSTS de 14 de junio de 1984, de 21 de febrero de 1985 y de 26 de septiembre de 2018.



caso, existe *animus novandi*, pues estamos ante un cambio sustancial del objeto del contrato, totalmente incompatible con la obligación inicial, lo que dará lugar a la extinción del contrato anterior y al nacimiento de un nuevo contrato, al que debe aplicarse la nueva normativa sobre arrendamientos urbanos vigente en el momento en que se produce el incremento de renta. Sin embargo, sería conveniente que se incluyera esta precisión en la norma, para evitar conflictos entre las partes en su aplicación, como realizaba la Disposición transitoria de la Ley 11/2020 en Cataluña al establecer que «en caso de novación del contrato con posterioridad a la declaración del área como área con mercado de vivienda tenso, siempre que suponga una ampliación de la duración del contrato o una modificación de la renta, se aplicará lo establecido en la presente ley». Además, sería conveniente que la norma hiciera mención expresa también a la tácita reconducción y así incluir la citada jurisprudencia del Tribunal Supremo.

2.3.4 *Las limitaciones en base a los índices de referencia de precios de alquiler*

El artículo 17.7 LAU establece que la renta pactada al inicio del nuevo contrato de arrendamiento de vivienda habitual y permanente 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. Sin embargo, teniendo en cuenta que este artículo establece que este régimen se aplicara sin perjuicio del artículo 17.6 LAU. En el caso que el arrendador sea un gran tenedor y la vivienda se haya arrendado en los últimos cinco años, la renta inicial del contrato estará sujeta a dos límites. Por un lado, la renta del último contrato suscrito en la vivienda a arrendar en los términos explicados en el apartado anterior y, por otro lado, el índice de precios de referencia establecido para la vivienda arrendada de acuerdo a sus características y ubicación. En consecuencia, la renta inicial máxima que podrá pactarse en el nuevo contrato de arrendamiento será el precio más bajo que resulte de entre estos dos límites establecidos.

En cambio, cuando la vivienda se arriende por primera vez en el mercado de arrendamiento habrá que distinguir nuevamente si estamos ante un arrendador gran tenedor o no. En el caso que sea un gran tenedor de vivienda, este contrato de arrendamiento estará limitado únicamente por el índice de referencia de precios de alquiler establecido para dicha vivienda. En el caso, que el arrendador no sea gran tenedor la LVD no establece ninguna limitación a la renta inicial del contrato. Sin embargo, permite a la comunidad autónoma limitar la renta en base a este índice de precios de referencia de



alquiler en la declaración de zona de mercado residencial tensionado. Así, lo han hecho Cataluña y Navarra en la memoria justificativa de su declaración. Por lo tanto, también operará este límite para los contratos suscritos por arrendadores que no son considerados grandes tenedores de vivienda.

El índice estatal de precios de referencia de alquiler, puesto en marcha desde el 27 de febrero de 2024, es una herramienta que opera a nivel estatal y permite conocer y, en su caso, controlar los precios del mercado de alquiler. En todo caso, esta nueva aplicación tiene el objeto de ofrecer más transparencia y conocimiento del mercado del alquiler de vivienda y servir de base para favorecer el incremento de la oferta de vivienda a precios asequibles, aportando asimismo seguridad jurídica para facilitar la aplicación de las políticas públicas que faciliten el acceso a la vivienda en alquiler a precios asequibles.

Este índice es homogéneo para el conjunto del país, ya que operará para todo el Estado y, por lo tanto, servirá para cualquier CCAA. La nueva aplicación del sistema estatal está basada en una detallada metodología que permite establecer un rango de valores de referencia del precio del alquiler de viviendas, fijando una horquilla conformada por un valor inferior y uno superior, en la que se entiende que debe situarse de manera orientativa. Así, permite conocer el rango de valores de alquiler de vivienda, como referencia a título orientativo, para la fijación de la renta en los nuevos contratos de arrendamiento de vivienda. La nueva aplicación del Sistema Estatal de Referencia de Precios de Alquiler de Vivienda es accesible a través del portal del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana en el enlace <https://serpavi.mivau.gob.es/>.

Cabe tener en cuenta que a las viviendas que no se encuentran en zonas de mercado residencial tensionado no se les aplican las medidas de contención de precios introducidas por la LDV y, en consecuencia, el rango de valores de referencia obtenido mediante esta nueva aplicación del sistema estatal tendrá únicamente carácter informativo, por lo que la renta en los nuevos contratos será la que libremente estipulada las partes. Para que los límites de precio de alquiler entren en funcionamiento es necesario que la CCAA primero, declare las zonas de mercado residencial tensionado y, en segundo lugar, se publique la Resolución ministerial con la relación de declaraciones de zonas de mercado residencial tensionado en el *BOE*.

En el caso de Cataluña, en la primera Resolución TER/2940/2023 que realizaba la declaración de zona de mercado residencial tensionado pretendía evitar la aplicación del límite regulado en el artículo 17.6 LAU en base a la renta del contrato anterior, en aquellos casos en los que estas rentas anteriores eran bastante inferiores a las de mercado. Así, sometía



los nuevos contratos exclusivamente a la aplicación del índice de precios de referencia de alquiler en los siguientes supuestos:

– Cuando y el nuevo contrato de alquiler de la vivienda ubicada en una de estas zonas tensionadas, no hayan sido arrendado en los últimos cinco años, aunque el arrendador no sea un gran tenedor de vivienda.

– Para los nuevos contratos de alquiler de viviendas habituales, las cuales han sido arrendadas en los últimos cinco años, la memoria elaborada por la Generalitat de Catalunya, establece que se aplicara el índice de referencia de precios de alquiler, en los siguientes supuestos:

- En los contratos formalizados antes del 1 de enero de 1995.
- Cuando el contrato anterior se hubiera suscrito con finalidades sociales. Por ejemplo, programas públicos o viviendas del Fondo de alquiler social o análogos.
- Cuando el contrato anterior al finalizar tenga una renta mensual un 25 % inferior a la establecida en base al índice.
- Las viviendas de protección oficial, que pierden su calificación antes de la firma del nuevo contrato.

Sin embargo, para que pudiera entrar en vigor la normativa mediante la Resolución trimestral emitida por el MIDMA, la Generalitat de Cataluña tuvo que eliminar estas limitaciones en la Resolución TER/800/2024. De forma, que actualmente solo las viviendas unifamiliares y las de obra nueva o totalmente rehabilitadas son las que disponen de renta libremente pactada por las partes, durante los cinco primeros años desde la obtención de la licencia de primera ocupación, ya que así lo establece su metodología. Ahora bien, en el caso que se formalice un segundo contrato de arrendamiento durante este período, la renta pactada en este nuevo contrato sí se encontrara limitada en base al precio pactado en el contrato anterior en los términos explicados en el apartado anterior, porque en este caso, la vivienda se considera arrendada en los últimos cinco años. En mi opinión, la eliminación de estas exclusiones que había regulado la Generalitat de Cataluña eran acertadas, dado que estas viviendas se tendrán que arrendar a precios muy inferiores a los de mercado, excepto los contratos de arrendamiento de vivienda habitual anteriores a 1995 y, por lo tanto, seguramente sus titulares decidirán no arrendarlos en el mercado de alquiler tradicional, pues no les resultara rentable. Lo que comporta efectos negativos para el mercado de alquiler reduciendo su oferta. Y como ya hemos mencionado, es necesario buscar incentivos para contrarrestar este tipo de efectos negativos, sucediendo con esta medida total-



mente lo contrario a lo que hubiera sido deseable para un mejor funcionamiento del sistema de control de precios.⁽³⁶⁾

2.3.5 *El sistema de actualización de las rentas de alquiler*

Con la aprobación de la Disposición adicional sexta de la LDV se extiende la aplicación durante todo el 2024 de la limitación extraordinaria en la actualización anual de la renta de los contratos de arrendamiento de vivienda regulados en el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de 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. Esta medida se amplió hasta el 31 de diciembre de 2023 por el Real Decreto Ley 20/2022, de 27 de diciembre: medidas sobre el alquiler de viviendas y suspensión de desahucios.

Así se estableció que, hasta el 31 de diciembre de 2023, a falta de acuerdo entre las partes, o con carácter obligatorio para los grandes tenedores, la actualización de la renta de los contratos de arrendamiento de vivienda no podía superar la variación anual del Índice de Garantía de Competitividad (IGC), que como máximo será del 2%.

La Ley mantuvo este mismo sistema para las actualizaciones que se produjeron entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2024 estableciéndose como máximo un incremento anual del 3% sobre la renta vigente.

A partir de 2025, la renta se actualizará según el Índice de Referencia de Arrendamientos de Vivienda (IRAV), tal y como recoge la Disposición adicional undécima de la LDV. Este nuevo índice de referencia se crea con la vocación de evitar incrementos desproporcionados en las actualizaciones anuales de las rentas de los contratos de arrendamiento de vivienda habitual y permanente, que se hayan firmado a partir del 26 de mayo de 2023, fecha en que entra en vigor la LVD. Este nuevo índice se define como el valor mínimo entre la tasa de variación anual del IPC, la tasa de variación anual de la inflación subyacente y la tasa de variación anual media ajustada.

3. PROPUESTAS DE MEJORA DEL SISTEMA DE CONTROL DE RENTAS PREVISTO

La problemática que se plantea respecto a la eficacia del sistema de control de precios para favorecer el mercado de alquiler no reside en limi-

(36) Para más detalle, véase MOLINA ROIG, E., *Diario La Ley*.

tar las rentas iniciales, sino más bien en la inseguridad jurídica que genera su aplicación ante las lagunas legales existentes y en la falta de consenso que existe en el sector respecto a la fijación del sistema de índices de referencia de precios de alquiler estatal adoptado. Por este motivo, a partir de aquí es necesario utilizar este periodo de tres años, de vigencia de la normativa, para analizar la viabilidad del sistema e introducir las mejoras que permitan consolidar un sistema efectivo para favorecer la asequibilidad, estabilidad y seguridad del mercado de alquiler. En mi opinión, debería garantizarse como mínimo las siguientes medidas:

El sistema de contención previsto en la norma debería modificarse para regular los siguientes aspectos indeterminados, los cuales generan dudas respecto a su aplicación y pueden dar lugar a litigiosidad respecto a la medida:

a) Deberían proporcionarse criterios claros sobre el concepto de gran tenedor, pues en su definición hay aspectos que no se prevén. Como, por ejemplo, si computa la vivienda habitual, cómo computa la titularidad de una cuota indivisa, una comunidad de bienes, los derechos reales o si debemos seguir un criterio registral, físico o catastral para la identificación de los inmuebles, etc.

b) Debería preverse un régimen de exclusión específico como realizaba la Ley 11/2020, sobre contención de rentas en Cataluña, que permitiera someter exclusivamente al índice y no a la renta anterior, aquellas viviendas que por determinadas circunstancias tenían rentas inferiores a los precios de mercado (viviendas que provienen de programas sociales, HPO, sometidas a contratos de renta antigua, etc.).

c) Determinar si es aplicable a los contratos en tácita reconducción, es decir, aquellos contratos en los cuales se ha acabado la duración pactada o mínima legal y se van renovando automáticamente según la duración pactada de la renta, mensual o anual, mientras las partes no se pronuncien.

d) Respecto al cálculo de la renta debería aclararse si la renta que aplica es la última fijada en el contrato de alquiler o bien, la última que estuviera pagando el arrendatario. Respecto a la repercusión de los gastos como IBI, comunidad debería establecerse si también limitan cuando se aplica el índice, por ser más bajo que la última renta, en los contratos formalizados por los grandes tenedores de vivienda.



Respecto al sistema de índice de referencia de los precios del alquiler, aprobado por el Ministerio de vivienda y Agenda urbana, también hay varios aspectos que deberían mejorarse⁽³⁷⁾:

- a) Usar los metros cuadrados útiles y no los construidos.
- b) Definir los conceptos indeterminados como vivienda amueblada o vistas especiales.
- c) Valorar las características de la vivienda realizando unas tablas de precios que ponderen sobre el índice inicial, acordadas entre las asociaciones de propietarios, inquilinos y la administración pública, para dar legitimidad democrática, transparencia y objetividad al sistema, como se hace en Alemania⁽³⁸⁾.

Para la eficacia del sistema que establece un límite a los precios del alquiler previsto en la Ley 12/2023 se propone la adopción de las siguientes medidas complementarias:

- a) Un sistema de inspección y sanción para penalizar el incumplimiento de estas medidas en la LVD. Cataluña ha aprobado su propio régimen de inspección y sanción en el Decreto ley 1/2025, de 28 de enero, de medidas urgentes en materia de contención de rentas. Navarra también ha previsto como infracción la falta de esta información en la publicidad, las ofertas y los contratos de arrendamiento, que actualmente está en tramitación parlamentaria y que se prevé pueda aprobarse en junio de 2025.
- b) Un proceso judicial ágil para reclamar su cumplimiento por vía de juicio verbal, independientemente de la cuantía reclamada.
- c) Un proceso extrajudicial previo, gratuito y ágil para evitar la vía judicial, a través de la mediación o conciliación.

Además, no cabe olvidar que para mejorar el mercado de alquiler es necesario la adopción de otro tipo de políticas de vivienda como:

- a) Aumentar la inversión pública para incentivar la promoción y la rehabilitación de vivienda social y asequible, y la disposición de este tipo de viviendas para los colectivos más vulnerables. Para ello, es necesario fomentar la colaboración público-privada con las entidades sin ánimo de lucro y de lucro limitado, estableciendo un marco regulatorio favorable y facilitar la financiación de las operaciones.

(37) Véase MOLINA ROIG, E., *Diario La Ley*.

(38) Para más detalle, MOLINA ROIG, E., AC., pp. 5 ss.



b) Establecer controles adecuados para perseguir y luchar contra el mercado negro de alquiler, que ascendía al 40,8% en 2021⁽³⁹⁾.

c) Establecer medidas de fomento del alquiler para incentivar la oferta, como la construcción y rehabilitación de viviendas. Así como la movilización de vivienda vacía, con incentivos positivos como subvenciones y beneficios fiscales. Es fundamental que se incentiven estas medidas incluyéndose en el Plan de medidas que debe acompañar a la memoria justificativa de la declaración de zona de mercado residencial tensionado, para paliar la falta de oferta suficiente de vivienda a precios asequibles para atender la demanda existente en las zonas declaradas tensionadas.

d) Regular otros aspectos del contrato de alquiler que incentiven además de la asequibilidad, la estabilidad y flexibilidad para el arrendatario. Y, por otro lado, la seguridad, un beneficio razonable y una recuperación ágil de la vivienda para el arrendador⁽⁴⁰⁾.

e) Regular los contratos de arrendamiento de uso distinto por temporada (Título III LAU), los contratos de habitaciones regulados en el código civil y establecer limitaciones a los contratos de arrendamiento de las viviendas de uso turístico para evitar que se pueda realizar un uso fraudulento y/o excesivo en perjuicio del mercado de alquiler de residencia habitual y permanente⁽⁴¹⁾.

4. LA LIMITACIÓN DE GARANTÍAS EN EL ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA

Una de las principales preocupaciones del arrendador es el mal uso que pueda realizar el arrendatario de la vivienda arrendada, y el incumplimiento de sus obligaciones durante la vigencia del contrato de arrendamiento. Por este motivo, la LAU establece como obligatorio el pago de una mensualidad de fianza para los contratos de arrendamiento de vivienda habitual y permanente (art. 36 LAU), y hasta el 2019, permitía al arrendador exigir las garantías adicionales que considerará necesarias.

La fianza sirve para garantizar el cumplimiento de las dos obligaciones principales del arrendatario: pagar la renta y conservar la cosa. Concretamente, el arrendador podrá utilizar la fianza para la satisfacción de las si-

(39) GESTHA, 2022.

(40) Para mayor abundamiento, MOLINA ROIG, E., 2018, pp. 355 ss.

(41) Según lo que ya apunto en MOLINA ROIG, E., AC, pp. 9 ss.



guientes obligaciones, cuando finalizado el contrato de arrendamiento éstas no se hubieran cumplido por el arrendatario:

- La obligación de pago de la renta y de aquellas cantidades cuyo pago asumió o le corresponden al arrendatario (arts. 1555.1 CC y 17 y 20 LAU 1994), como puede ser el agua, la luz o el gas, si fueron contratados por el propio arrendador, o de la cuota comunitaria o del IBI si así se pactó.
- La obligación de indemnizar al arrendador por los daños o menoscabos producidos en la finca arrendada, ya sea por uso inadecuado o indilige- nte de la finca (art. 1555.2 CC), o por no haber actuado con la diligencia debida en la apreciación de hechos o daños que exigían una reparación urgente o una comunicación inmediata al arrendador (arts. 20 LAU 1994 y 1559 y 1563 CC), ya sean imputables a la propia conducta del arrendatario o de otras personas de las que deba responder (arts. 21 LAU 1994 y 1564 CC).
- La indemnización que proceda por el incumplimiento de la obligación de restituir la posesión de la finca al terminar el contrato (art. 1561 CC).

Sin embargo, la exigencia de garantías ilimitadas podía generar un problema de asequibilidad para el arrendatario, quien podía verse impedido a acceder a una vivienda de alquiler por no disponer de capital suficiente o los avales exigidos. Por este motivo, con la reforma de la LAU, para los contratos de arrendamiento de vivienda habitual y permanente firmados a partir del 6 de marzo de 2019 se limita esta posibilidad, excepto para los de larga duración. Así, de acuerdo al artículo 36.5 LAU «en el caso del arrendamiento de vivienda, en contratos de hasta cinco años de duración, o de hasta siete años si el arrendador fuese persona jurídica, el valor de esta garantía adicional no podrá exceder de dos mensualidades de renta».

En consecuencia, cualquier pacto que pretenda establecer un depósito superior a tres mensualidades (uno de fianza y dos de garantías adicionales) será nulo, y aunque el artículo 36 LAU se regula en el Título IV y, por lo tanto, no se le aplica la limitación del artículo 6 LAU, el artículo 4.1 LAU establece que las normas del Título IV son de carácter imperativo. Además, tampoco es posible solicitar un aval bancario por un importe que exceda de las dos mensualidades, excepto en los contratos de larga duración (superiores a cinco o siete años de duración, según si el arrendador es persona física o jurídica) pues, aunque el artículo 36 no lo señala, así lo recoge expresamente la exposición de motivos del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo. Existen discrepancias doctrinales sobre si esta limitación



sería extensible a otro tipo de garantías de protección del derecho de crédito, como la fianza personal a favor de personas físicas, o de otras personas jurídicas distintas a las entidades bancarias. Además, cabe tener en cuenta que el contrato de fianza de nuestro Código Civil es un contrato autónomo e independiente del contrato de arrendamiento, y que la obligación legal del artículo 36.5 de la LAU afecta a la relación jurídica entre arrendador y arrendatario, y no al fiador, que no es parte en el contrato de arrendamiento. Además, cabe recordar que el contrato de fianza puede pactarse con carácter solidario respecto del deudor o carácter subsidiario, operando el beneficio de excusión del artículo 1830 del Código Civil⁽⁴²⁾.

Por lo tanto, atendiendo a una interpretación teleológica y acorde con la finalidad de la norma tampoco será posible pactar otro tipo de garantías adicionales, como por ejemplo el pago por el arrendatario de pólizas de seguros como, por ejemplo, los que pretendan cubrir impagos de rentas o cantidades asimiladas, desperfectos o actos de vandalismo en la vivienda o de responsabilidad civil, etc., siempre que su importe sea superior a dos mensualidades de renta. En este caso, hay que tener en cuenta que, si un seguro de este tipo implica, por ejemplo, el coste de una mensualidad de renta no podrá exigirse su contratación por un periodo superior a dos años.

Esta modificación que limita las garantías del arrendamiento pretende asimilar nuestra legislación a la de otros países de Europa en los que el límite del depósito inicial a satisfacer por el arrendatario no puede superar tampoco las tres mensualidades de renta. Como, por ejemplo, en Italia (art. 11 Ley 392/1978), Alemania (§ 551 (I) BGB) y Suiza (art. 257e COS). Además, estos países también buscan fórmulas alternativas para facilitar el acceso a la vivienda del arrendatario con menos recursos económicos permitiendo fraccionar el pago del depósito. Por ejemplo, en Alemania, se reconoce el derecho legal a prorratear la fianza en tres cuotas –§ 551 (II) BGB– o en Suiza se facilita la posibilidad de contratar un seguro de depósito, que se puede ir pagando mensualmente. De esta forma, se facilita la asequibilidad del alquiler y su acceso a las personas con menos recursos, sin desatender la finalidad de la norma (servir de garantía en caso de incumplimiento) ni los intereses del arrendador, ya que este a los tres meses en caso de fraccionamiento, o desde el inicio, en caso de contratación de un seguro, dispondrá de la cantidad total de la garantía. Y cabe tener en cuenta que el depósito o garantía no tiene la finalidad de ser usado inmediatamente, sino que es posible que no se use nunca o con toda probabilidad hasta

(42) Para más detalle, véase CUENA CASAS, M.; MOLINA ROJO, E.; GARCIA CENICEROS, R., y NAVARRO SELFA, A., AC., p. 5.



la resolución del contrato de alquiler, por lo tanto, el fraccionamiento de este pago no tiene porque perjudicar los intereses del arrendador. ⁽⁴³⁾

5. CONCLUSIONES

La intervención en el mercado de alquiler privado de alquiler, estableciendo limitaciones en cuanto a los desembolsos económicos que el arrendatario debe hacer para disponer de una vivienda que satisfaga su necesidad de residencia habitual y permanente es necesaria para regularizar un mercado de alquiler que se ha mostrado incapaz, de regularse por sí mismo. Ello se ha llevado a cabo, a través de dos modificaciones de la LAU, que pretenden adoptar sistemas ya utilizados o muy similares a los que, desde hace años, ya funcionan en otros países europeos. Por un lado, la que introduce la LDV, que regula un límite de precio a los contratos de arrendamiento de vivienda habitual en las zonas declaradas de mercado residencial tensionado que, de momento, solo se aplica en Cataluña y el País Vasco. Aunque hay otras comunidades autónomas que ya han iniciado el proceso para realizar dicha declaración, como Navarra, y así intentar frenar la escalada de precios de alquiler de los últimos cinco años. Y, por otro lado, la que se realizó en 2019 para limitar las garantías adicionales que se pueden pactar en los contratos de arrendamiento de vivienda habitual y permanente, a tres mensualidades, incluida la fianza. La finalidad de la norma es la misma, facilitar la asequibilidad y así el acceso a la vivienda de alquiler de los arrendatarios, ya que ésta es la forma de acceso de último recurso para las personas que no pueden o quieren acceder al mercado a través del régimen de propiedad. El esfuerzo económico que deben hacer las familias en España es muy superior a la media europea, colocándose a la cola de los países europeos. Ello ha comportado que el mercado del alquiler sea inasequible para el ciudadano medio y, sobre todo para las familias más vulnerables económicamente, afectando gravemente a su derecho a la vivienda. Con una baja inversión en políticas de vivienda y un parque de vivienda social muy escaso, son necesarias medidas que incidan en el mercado privado de alquiler que, a corto plazo, puedan ayudar a frenar la subida abusiva de las rentas y acortar la brecha existente entre los ingresos disponibles y las rentas a pagar por las familias. Sin olvidar, que es necesario asegurar un beneficio razonable para el arrendador y otorgarle seguridad en el cumplimiento de las obligaciones del arrendatario, para

(43) Véase MOLINA ROIG, E., 2018, pp. 335 ss.



garantizar su derecho a la propiedad y que esta medida no afecte gravemente a la oferta de viviendas en alquiler.

En el caso de los sistemas de control de renta, la norma española no pretende que se produzca una congelación de las rentas como sucedió a partir de los años veinte en España. Esta norma limita los precios de los nuevos contratos de arrendamiento de acuerdo al índice de referencia de precios de alquiler, que es un índice que se construye a partir de las rentas declaradas por los arrendadores en el modelo 100 de IRPF. Y aunque, además, se pretende estabilizar los precios de los contratos de alquiler preexistentes de acuerdo a las rentas pactadas, se permite actualizarlas. Además, la norma es de aplicación temporal y excepcional con una duración de tres años. Y, solo afecta a las zonas declaradas de mercado residencial tensionado, es decir, aquellas donde existe un problema de oferta y asequibilidad real del mercado. Además, la regulación prevé que tanto la declaración de estas zonas como el contenido de la memoria se revise, anule, reduzca o amplíe periódicamente y que puedan adaptarse a las necesidades y circunstancias del mercado.

A modo de resumen, adjuntamos un esquema de la normativa que hemos explicado anteriormente:

Tabla 2. La regulación de limitación de rentas en la LDV

Tipo de propietario	Vivienda arrendada o no anteriormente	Cálculo de la renta
Pequeños tenedores de vivienda	Vivienda arrendada últimos cinco años.	Renta del último contrato vigente + actualización del último contrato. No pueden repercutirse cuotas o gastos si no se reflejaba en el contrato anterior.
	Nuevo contrato de alquiler.	Excepcionalmente, puede incrementarse la renta hasta un 10 % cuando se den los supuestos de: Rehabilitación. Mejora energética 30 % (últimos dos años). Mejora accesibilidad (últimos dos años). Contratos o prórrogas de diez o más años. Libertad de pacto, excepto que la CCAA establezca que se regula a través del índice de referencia de precios de alquiler de vivienda.



Tipo de propietario	Vivienda arrendada o no anteriormente	Cálculo de la renta
Grandes tenedores de vivienda.	Vivienda arrendada últimos cinco años (se aplican ambos límites).	Renta del último contrato vigente + actualización del último contrato. Y posibles incrementos hasta el 10 %. Imposibilidad de repercutir gastos. Índice de referencia de precios de alquiler de vivienda.
	Nuevo contrato de alquiler.	Índice de referencia de precios de alquiler de vivienda.

Durante estos tres primeros años de aplicación deberá analizarse las medidas previstas, principalmente para decidir sobre su renovación y también para, acordarse mejoras que permitan resolver las lagunas legales existentes, facilitar la inspección y sanción de la norma, una reclamación ágil que garantice su cumplimiento y evitar la fuga de contratos hacia el mercado de vivienda temporal, turística o de habitaciones.

Además, es necesario adoptar políticas de vivienda que permitan aumentar el presupuesto público, contrarrestar los posibles efectos adversos de esta medida y, además suplir, las carencias existentes del mercado de vivienda, con medidas a largo plazo, que permitan aumentar la oferta de vivienda existente y su calidad y mantenimiento. A través, fundamentalmente de disponer de más vivienda social y asequible, políticas de rehabilitación y movilización del parque existente, control y afloramiento del mercado negro y una regulación adecuada del mercado de alquiler. Para ello, uno de los elementos más importantes de la declaración de mercado residencial tensionado es que debe acompañarse de un plan de medidas que tenga como objetivo revertir esta situación de desequilibrio entre oferta y demanda.

BIBLIOGRAFÍA

CUENA CASAS, M.; MOLINA ROIG, E.; GARCIA CENICEROS, R., y NAVARRO SELFA, A., «La limitación de las garantías complementarias en los contratos de arrendamiento de vivienda» coordinado por A. Fuentes-Lojo Ríos en *Revista Actualidad Civil*, núm. 6, Wolters Kluwer, junio 2019.

DUFLOT, C., (Minister for Housing), Senate Debate of 20 February 2014.



- EUROSTAT, «Housing cost overburden rate, analysed by tenure status», 2022.
- FUENTES LOJO RIUS, A., «Guía interpretativa sobre el concepto de gran tenedor de viviendas (1)», en *Diario La Ley*, núm. 10486, Sección Tribuna, 16 de abril de 2024.
- GESTHA, *Estudio sobre Evolución sobre los Alquileres Sumergidos en España, del colectivo de los Técnicos de Hacienda*, según los datos IRPF 2021, 2022.
- HAFFNER, M.; ELSINGA, M., y HOEKSTRA, J., «Balance between landlord and tenant? A comparison of the rent regulation in the private rental sector in five countries», ENHR 2007 *International Conference on 'Sustainable Urban Areas*.
- LÓPEZ GARCÍA, M. A., «Imposición, subsidios a la vivienda y control de alquileres: análisis de algunas políticas de vivienda en España» en *Revista de Economía Aplicada*, núm. 3 (vol. I), 1993.
- MOLINA ROIG, E., *Una nueva regulación para los arrendamientos urbanos de vivienda en un contexto europeo*, ed. Tirant lo Blanch, 2018.
- «Análisis de la Ley 11/2020 sobre contención de rentas en Cataluña» en *Actualidad Civil*, núm. 12, diciembre 2020, núm. 12, Editorial Wolters Kluwer, 1 de diciembre de 2020.
- «Los límites a las viviendas de uso turístico para incentivar el alquiler de vivienda habitual», *Revista Actualidad Civil*, núm. 4, Wolters Kluwer, abril de 2024.
- «Principales novedades sobre arrendamientos urbanos en la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda», en *Actualidad civil*, núm. 5, Wolters Kluwer, 2023.
- «El nuevo sistema estatal de referencia de precios del alquiler de vivienda ¿y ahora qué?», en *Diario La Ley*, núm. 10469, 2024.
- NASARRE AZNAR, S.; GARCIA, M. O., y XERRI, K., «¿Puede ser el alquiler una alternativa real al dominio como forma de acceso a la vivienda? Una comparativa legal Portugal-España-Malta», en *Revista Teoría y Derecho*, núm. 16, 2014, pp. 194.
- PAREJA EASTAWAY, M., y SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M. T., «La política de vivienda en España: lecciones aprendidas y retos de futuro», en *Revista Galega de Economía*, vol. 21, núm. 2, diciembre 2012.
- SALA ROCA, C.; CARRASCO PEREA, A; CORDOBÉS MILLÁN, E., y MOLINA ROIG, E., «Problemática sobre la aplicación de los límites de renta en los arrendamientos de vivienda en zonas de mercado residencial tensionado», en *Revista Actualidad Civil*, núm. 4, Wolters Kluwer, 2024.
- «Problemática sobre la aplicación de los límites de renta en los arrendamientos de vivienda en zonas de mercado residencial tensionado», en *Revista Actualidad Civil*, núm. 5, Wolters Kluwer, 2024.
- SCANLON, K.: FERNANDEZ, M., y WHITEHEAD, C., «A lifestyle choice for families: Private renting in London, New York, Berlin and the Randstad», Londres, Get Living London, 2014.
- TRILLA BELLART, C., *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*, Fundación la Caixa, Barcelona, 2001.



B.2 INTERVENCIÓN DEL MERCADO DEL ALQUILER. CONTROL DE RENTAS...

XERRI, K., y MOLINA ROIG, E., «La estabilización de la renta como mecanismo para incentivar el acceso a la vivienda a través del arrendamiento urbano desde una perspectiva comparada», en *Revista CEFLEGAL*. CEF., núm. 179, 2015.