

B. SISTEMA DE CONTROL DE PRECIOS

B.2 Los sistemas de control de precios de la vivienda, tanto para la compra como para el alquiler, ensayados en España: contenido, límites y evaluación *

Clàudia Gimeno Fernández

Profesora ayudante doctora de Derecho administrativo

Universitat de València

claudia.gimeno@uv.es

Resumen: *La profundización en el debate sobre la necesidad de reforzar las políticas públicas en materia de vivienda fruto del contexto de crisis habitacional en el que nos encontramos ha supuesto la aparición de distintas normas que prevén políticas de limitación del precio de los contratos de arrendamiento y compraventa, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, por el atractivo que sus efectos inmediatos producen frente a los escasos costes que suponen, en principio, para la hacienda pública. El interés por el estudio de la regulación de precios en estos contratos justifica el*

* El trabajo se enmarca en las actividades realizadas como miembro del grupo de investigación REGULATION UV y en el Proyecto de Generación de Conocimiento 2024-2026 «La planificación administrativa» (PID2023-152781NB-I00) otorgado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades del Gobierno de España.



presente capítulo en el que se que analizarán, primero, las políticas de control de precios ensayadas en nuestro ordenamiento jurídico en relación con la compra y con el alquiler de viviendas. El trabajo resumirá después los límites normativos que encuadra tanto la actuación del legislador como la de las Administraciones públicas en esta materia y finalizará con una valoración de los mecanismos de control de precios estudiados.

Palabras clave: Control de precios, vivienda, arrendamientos.

Abstract: The debate on the need to reinforce public policies on housing has emerged as a result of the context of the ongoing housing crisis. This has led to the appearance of different regulations that have provided for policies that limit the price of rental and purchase contracts, both at the national and regional level, due to their attractive immediate effects and the low costs that they entail, in principle, for the public finances. The interest in the study of price regulation in these contracts justifies the present chapter, which will first analyse the price control policies implemented in our legal system in relation to the purchase and rental of dwellings. The paper will then summarise the regulatory limits that frame both the actions of the legislator and those of the public administrations in this area and will conclude with an assessment of the price control mechanisms studied.

Keywords: Price control, housing, rentals.

Sumario: 1. Los sistemas de control de precios de la vivienda: contexto. 2. El control de precios en la compra de viviendas en España. 3. El control de precios en el alquiler de viviendas en España. 3.1 Ámbito estatal. 3.1.1 El control a las rentas iniciales. 3.1.2 Límites a los crecimientos anuales de las rentas. 3.2 Ámbito autonómico (esencialmente, Cataluña). 4. Límites. 5. Valoración de los mecanismos ensayados en el contexto español. Bibliografía.

1. LOS SISTEMAS DE CONTROL DE PRECIOS DE LA VIVIENDA: CONTEXTO

En los contratos de compraventa y de arrendamiento de vivienda el precio es un elemento clave. Además de ser determinante en la decisión de concluir dichos contratos, su relación respecto de los otros precios en la economía y los salarios le hace ser también esencial para garantizar que todas las personas puedan acceder a una vivienda adecuada.



Los desequilibrios entre las partes implicadas en estos contratos y el hecho de que la vivienda es un bien esencial para el desarrollo de la persona, han supuesto que la limitación del precio en estos contratos se haya ensayado en nuestro ordenamiento jurídico, entre otras restricciones. Así, según la realidad socioeconómica y los principios y políticas dominantes en cada momento histórico, regulaciones de carácter más liberal y otras con un cariz más intervencionista que de alguna manera han llegado a instaurar dicha limitación se han sucedido⁽¹⁾. Como no puede ser de otra manera, las medidas de carácter más intervencionista o garantista respecto de los derechos de la persona arrendataria o compradora se han desarrollado y justificado especialmente por contextos específicos o excepcionales (mercados tensionados debido a guerras, crisis económicas, sociales, ambientales, etc.), normalmente con la finalidad de facilitar el acceso a este bien a personas de rentas más bajas o vulnerables económicamente en momentos especialmente difíciles.

Esta es la realidad en la que nos encontramos desde hace algunos años: un contexto de crisis habitacional causado por numerosos factores⁽²⁾ en el que la posibilidad de acceder a una vivienda digna y adecuada no es una realidad para toda la población y en el que el modelo de vivienda desarrollado en España durante las últimas décadas se ha revelado especialmente frágil e insuficiente⁽³⁾. Todos estos factores han conllevado una profundización en el debate sobre la necesidad de reforzar las políticas públicas en materia de vivienda⁽⁴⁾ y la aparición de distintas normas que, si bien hasta la fecha no han supuesto cambios sustanciales en cuanto a la solución de dicha crisis, sí que han tratado de dar más efectividad jurídica a este derecho fundamental. Entre ellas destaca la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, la primera norma adoptada en el ámbito estatal que busca dotar de más efectividad al derecho reconocido en el artículo 47 de la Constitución española.

(1) GARCÍA RUBIO, *RAAP*, 2022 p. 212.

(2) Recientemente se han experimentado fuertes aumentos de los precios de los contratos de compraventa y en la renta de los alquileres, especialmente en las áreas metropolitanas de Europa y Estados Unidos (la demanda ha crecido más que la oferta por distintos motivos: presiones demográficas, un mayor atractivo de la inversión en vivienda para dedicarla a alquiler en un contexto en el que las rentabilidades de la inversión en activos financieros se ha reducido, etc.), que no han venido aparejados de aumentos correlativos en los ingresos y que han supuesto una intensificación de las dificultades en el acceso a la vivienda residencial así como un significativo incremento del gasto en alquiler en la cesta del consumo de los hogares, como apuntan LÓPEZ-RODRÍGUEZ Y DE LOS LLANOS MATEA, *BdE*, 2020, p. 8.

(3) QUINTÍA PASTRANA, *RDPTM*, 2022, p. 118; NOGUERA FERNÁNDEZ, 2022, p. 25.

(4) En este sentido, la Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos, en la que este pide a la Comisión y a los Estados miembros que se aseguren de que el derecho a una vivienda adecuada sea reconocido y ejecutable como un derecho humano fundamental mediante disposiciones legislativas europeas y estatales aplicables y que garanticen la igualdad de acceso para todas las personas a una vivienda digna.



En este contexto, las políticas de limitación del precio de los contratos –medidas mucho más controvertidas que otro tipo de limitaciones de tipo urbanístico o relativas a la limitación del tiempo de los contratos de arrendamiento– han resurgido, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico⁽⁵⁾, por el atractivo que sus efectos inmediatos producen frente a los escasos costes que suponen, en principio, para la hacienda pública. El interés por el estudio de esta cuestión justifica el presente capítulo, que analizará, primero, las políticas de control de precios ensayadas en nuestro ordenamiento jurídico en relación con la compra y con el alquiler de viviendas. El trabajo resumirá después los límites normativos que encuadra tanto la actuación del legislador como la de las Administraciones públicas en esta materia y finalizará con una valoración de los mecanismos de control de precios estudiados.

2. EL CONTROL DE PRECIOS EN LA COMPRA DE VIVIENDAS EN ESPAÑA

Generalmente se ha entendido que el desequilibrio entre partes presente en los contratos de arrendamiento de vivienda no se manifiesta con igual intensidad en los contratos de compraventa de las mismas. Así, con carácter general no se detectan medidas de intervención pública directa en el precio en el mercado libre de compraventa de viviendas.

Con todo, sí que forma parte en cierto modo de este tipo de medidas la fijación de los precios en las viviendas que tienen algún régimen de protección. Esto es, en relación con viviendas cuya provisión es responsabilidad de la Administración pública (tanto estatal, como autonómica o local) y que se encuentran dirigidas a facilitar el disfrute de una vivienda para personas con recursos económicos limitados. Esta medida, que ha sido, a su vez, la principal técnica a que se ha recurrido en España para articular la política de vivienda⁽⁶⁾ se basa en la figura de la *vivienda de protección oficial*, también llamada de *protección pública* o *protegida*. Este sistema se articula mediante la provisión y calificación por parte de las Admi-

(5) Pese a que después se profundizará en esta cuestión (*vid. apartado 4*), debe tenerse en cuenta la distribución competencial en materia de vivienda. Así, de acuerdo con el artículo 148.1 CE, las CCAA podrán (como así han hecho) asumir las competencias en materia de vivienda. Por su parte, el Estado es competente para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, para adoptar la legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las CCAA de los derechos civiles, forales o especiales preexistentes, y para establecer las bases y la coordinación general de la actividad económica, *ex artículo 149.1 CE*.

(6) LAFFAIRE, Y TUCAT, 2021.

nistraciones Públicas de determinados inmuebles con unas características específicas (generalmente, con un límite máximo de 90 m² de superficie) a un precio limitado y regulado y atribuidas mediante sistemas que tienen en cuenta, generalmente, el nivel de ingresos y patrimonio familiar, el número de personas que componen la familia y la necesidad de vivienda. En la LDV, en relación con este tipo de viviendas, se distingue entre la vivienda social de titularidad pública y vivienda protegida de precio limitado, de iniciativa pública o privada⁽⁷⁾.

3. EL CONTROL DE PRECIOS EN EL ALQUILER DE VIVIENDAS EN ESPAÑA

El control de la renta de los alquileres en España se ha dado históricamente en dos casos: mediante las políticas o programas conocidos como de alquiler social y en el mercado libre⁽⁸⁾. Cuando hay una provisión pública de alquiler residencial (o para la construcción/rehabilitación de la vivienda se ha contado con algún beneficio de carácter público, bien sea subvención o ventaja fiscal o urbanística) y la aportación de los inquilinos se realiza a través de precios regulados (normalmente por debajo del precio de mercado), de acuerdo con lo analizado anteriormente respecto del control de precios en la compra de viviendas protegidas, no hay ningún tipo de discusión académica respecto de la aceptabilidad de este tipo de límites al precio de la renta.

En este sentido se enmarca, por ejemplo, la figura de la vivienda asequible incentivada que incorpora la LDV (art. 17). Se trata de un concepto nuevo que se suma a la vivienda protegida como mecanismo para incrementar la oferta de vivienda a precios asequibles. Se define en la LDV como aquella vivienda de titularidad privada, incluidas las entidades del tercer sector y de la economía social, a cuyo titular la Administración competente otorga beneficios de carácter urbanístico⁽⁹⁾, fiscal, o de cual-

(7) PONCE SOLÉ, 2023. De acuerdo con la LDV, la vivienda social de titularidad pública se ubica en suelo de titularidad pública y puede estar destinada al alquiler o cesión o cualquier otra fórmula de tenencia temporal sujeta a limitaciones de renta o de venta y destinada a personas u hogares con dificultades para acceder a una vivienda en el mercado. También se entiende comprendida en esta clase de vivienda aquella cuyo suelo sea de titularidad pública y sobre el que constituya un derecho de superficie, una concesión administrativa o equivalente. Por su parte, la vivienda de precio limitado es aquella que se encuentra sujeta a limitaciones administrativas en los precios de venta y/o alquiler y que se destina a satisfacer la necesidad de vivienda permanente de personas u hogares que tengan dificultades de acceder a la vivienda en el mercado (art. 3 LDV).

(8) LÓPEZ-RODRÍGUEZ Y DE LOS LLANOS MATEA, *BdE*, 2020.

(9) Respecto de estos el artículo 17.4 apunta que los instrumentos de ordenación urbanística «podrán promover la puesta en el mercado de viviendas en régimen de alquiler durante períodos de



quier otro tipo, a cambio de destinarlas a residencia habitual en régimen de alquiler a precios reducidos (esto es, a unos límites máximos de precios de alquiler –que en este caso la norma apunta que «serán proporcionales y ajustados a los beneficios públicos que obtenga, sean urbanísticos, fiscales, o de cualquier otro carácter»–), o de cualquier otra fórmula de tenencia temporal, de personas cuyo nivel de ingresos no les permite acceder a una vivienda a precio de mercado.

Por su parte, cuando nos encontramos ante el mercado libre de arrendamientos de vivienda, la posición de desequilibrio que se da de manera natural entre las partes en los contratos ha exigido una intervención reforzada por parte del Estado⁽¹⁰⁾. Esta se ha dado históricamente en relación con numerosos aspectos de estos contratos, pese a sus efectos económicos tanto para las partes en el contrato como para la economía en general, como la fijación de la duración del contrato, las subrogaciones obligatorias, las causas de resolución o, la que importa a efectos de este trabajo, la fijación de la renta. Así, existen antecedentes que se remontan al siglo XVI en los que en el ordenamiento jurídico español se ha previsto una limitación de las rentas⁽¹¹⁾.

Centrando el análisis en las medidas adoptadas en el último siglo, se distingue por la doctrina entre controles de renta de primera generación, que se desarrollaron en los años 20 del siglo pasado y son aquellos con los que se establece un tope máximo a la renta inicial, y de segunda generación, que aparecieron en los años 70 y que se caracterizan por el establecimiento de límites a los crecimientos de las rentas del alquiler –se asocian, frecuentemente, a un índice que mide la evolución del coste de la vida, como por ejemplo el índice de precios de consumo–⁽¹²⁾. Ambos conforman las dos principales formas de control de renta ensayadas en el contexto comparado⁽¹³⁾ y se pueden utilizar tanto por separado como de forma conjunta.

tiempo determinados y a precios asequibles permitiendo incrementos de edificabilidad o densidad o la asignación de nuevos usos a una vivienda o a un edificio de viviendas, incluidos en ámbitos delimitados al efecto».

(10) XERRI y MOLINA ROIG, *CEFLEGAL*, 2015, p. 75. GARCÍA RUBIO, *RAAP*, 2022, p. 199 apunta en este sentido que el contrato de arrendamiento de vivienda es un tipo de contrato claramente intervenido en defensa de los derechos de la parte más débil en la contratación, el arrendatario, como se ha constatado históricamente.

(11) GIFREU i FONT, 2020, p. 790. En este sentido, el Real Decreto de 21 de junio de 1920, que congeló las rentas a niveles anteriores a la primera guerra mundial, o el Real Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre por el que se aprobó el ya derogado Texto refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964.

(12) Para un resumen de esta cuestión, véanse LÓPEZ-RODRÍGUEZ y DE LOS LLANOS MATEA, *BdE*, 2020, p. 12 ss. y ALGABA Ros, *InDret*, 2021.

(13) BOIX PALOP, 2025.



3.1 Ámbito estatal

3.1.1 *El control a las rentas iniciales*

Hasta la aprobación de la LDV, la LAU no establecía ningún límite a las rentas iniciales de los arrendamientos (control de primera generación). Esta norma simplemente preveía que la renta es la libremente pactada por las partes (art. 17)⁽¹⁴⁾, de acuerdo también con el artículo 1255 CC.

Tras la incorporación de los cambios previstos por la LDV, la libertad de pactos en la fijación de la renta inicial de los contratos continúa siendo, en cualquier caso, la regla general en nuestro ordenamiento jurídico. Solo en determinados casos podrán las Administraciones competentes establecer limitaciones al precio inicial de los contratos de arrendamiento, de acuerdo con los nuevos apartados que la LDV incorpora al artículo 17 de la LAU con la finalidad de conceder a las Administraciones competentes los instrumentos necesarios para intervenir en el mercado y favorecer el equilibrio entre la oferta de vivienda y la necesidad de residencia habitual en las zonas definidas como de mercado residencial tensionado. Estas medidas (así como muchas otras que contiene la norma), como el mismo preámbulo de la LDV reconoce, ya se habían ensayado, de una u otra forma, en alguna ley autonómica⁽¹⁵⁾. Sin embargo, la declaración del TC relativa a la falta de incompetencia de las CCAA para introducir limitaciones de este tipo por contravenir las competencias previstas por el artículo 149.1.8 CE, relativas a la regulación básica en materia de obligaciones contractuales⁽¹⁶⁾, exigía una norma estatal con rango de ley que *habilitase* a las CCAA a utilizar mecanismos de este tipo.

En relación con las previsiones de la LDV y la limitación de las rentas, es esencial el concepto de zona de mercado residencial tensionado. Y es que, entre las distintas previsiones de esta norma destaca la posibilidad de que las Administraciones competentes en materia de vivienda declaren, de acuerdo con los criterios y procedimientos establecidos en su normativa reguladora y en el ámbito de sus respectivas competencias, zonas

(14) Aunque no sea una actualización, sino un aumento de la renta a abonar, también debe ser mencionado el artículo 19 LAU, que permite una subida de la renta por mejoras siempre que hayan transcurrido cinco o siete años de duración del contrato (según sea el arrendador persona física o jurídica). En este caso, como apunta ALGABA Ros, *InDret*, 2021, la LAU no es tímida al acoger un límite concreto para la subida del veinte por ciento.

(15) En este caso, particularmente, en la legislación catalana, que se analiza en el apartado 3.1. Es precisamente la ausencia de regulación en otras CCAA, apunta el legislador «la que enfatiza la necesidad de establecer, precisamente por el Estado, unos mimbres legales comunes de aspectos tan esenciales y básicos para las políticas de protección del derecho de acceso a una vivienda digna y adecuada».

(16) SSTC 37/2022, de 10 de marzo, y 57/2022, de 7 de abril, que se analizan brevemente en los apartados siguientes.



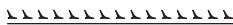
de mercado residencial tensionado, con la finalidad de orientar las actuaciones públicas en materia de vivienda en aquellos ámbitos territoriales en los que exista un especial riesgo de oferta insuficiente, inadecuada o inasequible de vivienda para la población, de acuerdo con las diferentes necesidades territoriales (art. 18.1 LDV).

La declaración de zonas de mercado residencial tensionado se debe de realizar por la Administración competente en materia de vivienda de conformidad con un conjunto de reglas (art. 18.2 a 4), entre las que destacan la necesidad de que (a) se tramite un procedimiento preparatorio dirigido a la obtención de información relacionada con la situación del mercado residencial en la zona, (b) se realice un trámite de información pública, (c) se motive la resolución del procedimiento de delimitación en una memoria en la que se justifiquen, con datos objetivos, las deficiencias o insuficiencias del mercado de vivienda en la zona para atender adecuadamente la demanda de vivienda habitual y a precio razonable según la situación socioeconómica de la población residente y las dinámicas demográficas, así como las particularidades y características de cada ámbito territorial⁽¹⁷⁾ y (d) que esta declaración lo sea por tres años, pudiendo prorrogarse anualmente –sin aparentemente ningún tope temporal máximo–.

El principal efecto de la declaración es la necesaria redacción por la Administración de un plan específico en el que se propongan las medidas necesarias para la corrección de los desequilibrios evidenciados en su declaración, así como su calendario de desarrollo⁽¹⁸⁾. Entre estas medidas se encuentra, evidentemente, la limitación del precio de nuevos contratos. Respecto de esta, la LDV establece que siempre que la vivienda se halle en

(17) Específicamente, la memoria a elaborar deberá encontrarse justificada en alguna de las circunstancias siguientes: 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, o, 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 tres puntos porcentuales superior al porcentaje de crecimiento acumulado del IPC de la CA correspondiente. Estas circunstancias, como establece la Disposición adicional tercera, deberán ser objeto de revisión a los tres años desde la entrada en vigor de la ley, para adecuarlos a la realidad y evolución del mercado residencial, con lo que nos encontramos aquí, como apunta PONCE SOLÉ, 2024, p. 350, ante una *sunset clause*, un tipo de precepto poco utilizado en España pero habitual en otros sistemas jurídicos que somete la norma a una evaluación *ex post* que demuestre que su continuación es necesaria a la vista del resultado del análisis sobre su eficacia en el mundo real.

(18) Se prevé la posible colaboración del Gobierno estatal con la administración territorial competente a través de la elaboración de un programa específico para dichas zonas de mercado residencial tensionado, que habilitará al Estado para (1) promover fórmulas de colaboración con las administraciones competentes y con el sector privado para estimular la oferta de vivienda asequible en dicho ámbito y en su entorno, (2) diseñar y adoptar medidas de financiación específicas, (3) establecer medidas o ayudas públicas específicas adicionales dentro del plan estatal de vivienda vigente, y (4) favorecer el incremento de la oferta de vivienda social y asequible incentivada conforme a lo establecido en la disposición adicional segunda de la LDV (art. 18.5 y 6).



una zona que haya sido previamente declarada como de mercado residencial tensionado y se encuentre dentro del periodo de vigencia de la declaración se podrá limitar el precio de los nuevos contratos si (disposición final primera):

- a) La vivienda sobre la que recae el nuevo contrato ha estado arrendada anteriormente. En este caso el precio máximo al que limita la LDV la renta pactada en el nuevo alquiler es la renta que ha estado vigente en los últimos cinco años del contrato anterior, aplicada la cláusula de actualización anual, sin que se puedan fijar nuevas condiciones que establezcan la repercusión al arrendatario de cuotas o gastos que no estuviesen recogidos en el contrato anterior. Solo se permite que esta se incremente, más allá de lo que proceda de la aplicación de la cláusula de actualización anual de la renta del contrato anterior, en un máximo del 10 por ciento sobre la última renta de contrato de arrendamiento de vivienda habitual que hubiese estado vigente en los últimos cinco años en la misma vivienda, cuando se acredite, esencialmente, que la vivienda ha sido objeto de una actuación de rehabilitación, mejora energética o accesibilidad en los dos años anteriores a la fecha de la celebración del nuevo contrato o que el nuevo contrato de arrendamiento se firme por un periodo de diez o más años.
- b) La arrendadora es una gran tenedora de vivienda. En este supuesto la renta pactada al inicio del nuevo contrato tampoco podrá exceder del límite máximo del precio aplicable conforme al sistema de índices de precios de referencia⁽¹⁹⁾. Este se fijará según las condiciones y características de la vivienda arrendada y del edificio en que se ubique, pudiendo desarrollarse reglamentariamente las bases metodológicas de dicho sistema y los protocolos de colaboración e intercambio de datos con los sistemas de información estatales y autonómicos de aplicación.
- c) La vivienda sobre la que recae el nuevo contrato no ha estado arrendada durante los cinco años previos. En este caso, se establece *a priori* la misma limitación de precios que en el caso anterior⁽²⁰⁾.

(19) Este sistema ha sido desarrollado mediante la Resolución de 14 de marzo de 2024, de la Secretaría de Estado de Vivienda y Agenda Urbana, por la que se determina el sistema de índices de precios de referencia a los efectos de lo establecido en el artículo 17.7 de la LAU y se encuentra accesible a través de la web <https://serpavi.mivau.gob.es/>.

(20) Se indica en la disposición final primera de la LDV que esta restricción podrá operar “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 residencial tensionado”. Entiendo que la resolución a la que se refiere esta disposición final es a la resolución trimestral que debe de aprobar trimestralmente el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana para la aplicación de las medidas contenidas en esta ley, que como indica el artículo 18 LDV deberá recoger la relación de zonas de mercado residencial tensionado que hayan sido declaradas en virtud del procedimiento establecido en dicho artículo.



Este régimen implica la obligación de que, cuando la vivienda que vaya a ser objeto de arrendamiento como vivienda habitual se encuentre ubicada en una zona de mercado residencial tensionado, la propietaria y, en su caso, la persona que intervenga en la intermediación en la operación, deberá indicar tal circunstancia e informar, con anterioridad a la formalización del arrendamiento, y en todo caso en el documento del contrato, de la cuantía de la última renta del contrato de arrendamiento de vivienda habitual que hubiese estado vigente en los últimos cinco años en la misma vivienda, así como del valor que le pueda corresponder atendiendo al índice de referencia de precios de alquiler de viviendas que resulte de aplicación (art. 31.3 LDV).

Respecto del concepto de gran tenedora de vivienda, este se define como 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 (art. 3.k) de la LDV)⁽²¹⁾. Esta definición podrá ser particularizada en la declaración de entornos de mercado residencial tensionado hasta aquellas titulares de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial ubicadas en dicho ámbito, cuando así sea motivado por la comunidad autónoma en la correspondiente memoria justificativa que acompañe a la propuesta de declaración de zona de mercado tensionado –como así se ha realizado, por ejemplo, en la Resolución de 14 de marzo de 2024, de la Secretaría de Estado de Vivienda y Agenda Urbana, por la que se publica la relación de zonas de mercado residencial tensionado que han sido declaradas en virtud del procedimiento establecido en el artículo 18 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, en el primer trimestre de 2024, relativa a determinados municipios de Cataluña–.

En definitiva, con el sistema que introduce la LDV se prevén una serie de medidas que pueden suponer una limitación de la renta inicial de los contratos, pero cuya aplicación depende de la voluntad de cada comunidad autónoma, que decidirá sobre la declaración de una zona como tensionada (así como la unidad geográfica en la que se aplica, entre muchos otros elementos) con base en los criterios apuntados por la LDV. Asimismo, la norma establece ciertas diferencias entre las medidas limitativas de la renta, según la arrendataria sea una gran tenedora o no lo sea, esencialmente. Como era de esperar, estas diferencias, conjuntamente con las dificultades inherentes al sistema de control de precios que prevé la Ley y otros elementos de la norma como la imprecisión,

(21) Sobre la legitimidad de esta diferenciación, PAREJO ALFONSO, *PU*, 2023.

inadecuada técnica legislativa⁽²²⁾, arbitrariedad e injusticia⁽²³⁾, la incompetencia del legislador estatal para su introducción⁽²⁴⁾ o la escasa sensibilidad por las competencias, recursos y políticas públicas de los entes locales⁽²⁵⁾, además de las críticas que con carácter general se han hecho al potencial impacto económico de las medidas limitativas de precios, han supuesto evaluaciones y opiniones ciertamente negativas a la norma, pese a que desde posiciones más favorables a la intervención en este mercado la norma supone un paso en la protección de la arrendataria en estos contratos.

3.1.2 *Límites a los crecimientos anuales de las rentas*

Por su parte, las actualizaciones de esta renta (controles de segunda generación) sí que han sido objeto de una regulación más incisiva en el artículo 18 de la LAU de manera previa a la aprobación de la LDV⁽²⁶⁾. Además, su redacción ha sido modificada en numerosas ocasiones. Así, si bien la redacción original de la LAU establecía que en los primeros cinco años del contrato la actualización operaría conforme al Índice General Nacional del Sistema de Índices de Precios de Consumo (IPC) y, a partir de sexto año la actualización se regiría por lo pactado y en su defecto conforme al IPC, posteriormente esta previsión ha sido modificada por las siguientes normas:

- Ley 4/2013, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas, que establecía que la renta pactada se podía actualizar según pacto expreso entre las partes y, en defecto del mismo, conforme al IPC.
- Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, que establecía que la renta se actualizaba conforme a lo previsto en pacto expreso y, en defecto del mismo, no se aplicaba ninguna revisión de renta a los contratos. Si se pactaba actualización, pero no se especificaba el índice, se aplicaba el índice de garantía de competitividad.
- RDLey 21/2018, de 14 de diciembre, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler: misma regulación establecida por la Ley 2/2015,

(22) SERRA I CAMÚS, 2024, p. 165; CORDOBÉS MILLÁN, 2024, y BOSCH Y LÓPEZ, 2022.

(23) COLLADO, MARTÍNEZ y GALINDO, 2021.

(24) ARGELICH COMELLES, *THEMIS*, 2023.

(25) PONCE SOLÉ, 2023, p. 15.

(26) Con la excepción de las actualizaciones en los arrendamientos de viviendas cuya superficie sea superior a 300 m² o en los que la renta inicial en cómputo anual exceda de 5,5 veces el salario mínimo interprofesional en cómputo anual y el arrendamiento corresponda a la totalidad de la vivienda, que se regirán, de acuerdo con el artículo 4.2 LAU por la voluntad de las partes, en su defecto por lo dispuesto en el Título II de LAU y de forma supletoria por las disposiciones del CC.



aunque añadió un párrafo de especial trascendencia pues limitaba las actualizaciones en caso de «renta reducida». Esto es, en determinados contratos cuyas rentas se encontrasen por debajo de las establecidas por la normativa correspondiente, limitaba los posibles incrementos producido como consecuencia de la actualización anual de la renta⁽²⁷⁾.

– RDley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler: se mantiene la regulación de la Ley 2/2015 (no hay actualización anual salvo pacto expreso y, si se pacta actualización, pero no se detalla el índice o metodología de referencia, se hará conforme la variación anual del índice de garantía de competitividad) y se prevé como límite máximo al incremento producido como consecuencia de la actualización anual de la renta la variación del IPC.

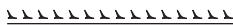
Finalmente, la LDV ha introducido novedades también en cuanto a la actualización de la renta. Así, con carácter general ha incorporado una disposición adicional undécima en la LAU que prevé que el Instituto Nacional de Estadística definirá, «antes del 31 de diciembre de 2024, un índice de referencia 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». Es discutible la técnica normativa de la reforma introducida, ya que (1) no modifica directamente el artículo 18 de la LAU, sino que introduce una disposición adicional a la misma, y (2) no establece si este índice de referencia sustituirá a las funciones que cumple el índice de garantía de competitividad o las que cumple el IPC en la actual versión del artículo 18 de la LAU.

Todas estas reformas legislativas que han afectado a la LAU contienen una disposición transitoria en virtud de la cual los contratos celebrados con anterioridad a la entrada en vigor de las mismas continuarán rigiéndose por lo establecido en el régimen jurídico que les era de aplicación⁽²⁸⁾. Esto supone que en la actualidad convivan distintos regímenes jurídicos que son aplicables en los contratos actualmente vigentes dependiendo de la fecha de formalización de los contratos.

Además, este complejo escenario debe completarse con las medidas introducidas para paliar la situación derivada de la pandemia de la

(27) Norma de escasa vigencia al no ser convalidada por las Cortes, de acuerdo con la Resolución de 22 de enero de 2019, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de derogación del RDley 21/2018, de 14 de diciembre, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, que determinó la vuelta a la regulación fijada en la Ley 2/2015.

(28) Este es el motivo por el cual todavía continúan siendo de aplicación las normas previas a la LAU, que suponen la pervivencia de contratos conocidos como de «renta antigua», solo susceptibles de ser actualizados conforme al IPC.



COVID-19, primero, y de las consecuencias económicas de la guerra de Ucrania, después⁽²⁹⁾. Pese a que, teóricamente, su incorporación era temporal y excepcional, la realidad es que ambas se han extendido en el tiempo de manera considerable.

Me refiero, en primer lugar, al RDLey 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19⁽³⁰⁾. Esta norma estableció una serie de preceptos que buscaban paliar los efectos de la pandemia y, entre ellos, preveía para las arrendatarias en situación de vulnerabilidad económica la posibilidad de reducir o prorrogar la obligación de pagar el precio mensual acordado durante un plazo de cuatro meses como máximo en caso de que la arrendadora fuese una gran tenedora –cuya definición aquí es muy similar a la que luego introdujo la LDV– o una empresa o entidad pública de vivienda (art. 4). Esta medida fue posteriormente objeto de revisión y actualización por diversas normas jurídicas posteriores⁽³¹⁾, que extendieron la posibilidad de solicitar esta reducción o prórroga hasta el 28 de febrero de 2022.

Posteriormente el RDLey 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, introdujo una «limitación extraordinaria de la actualización anual de la renta de los contratos de arrendamiento de vivienda» (art. 46). La incorporación de esta medida respondía, esencialmente, a un crecimiento elevado del IPC, cuya evolución, indica el ejecutivo en el preámbulo de la norma, «obedece a elementos del contexto nacional e internacional que son ajenos al ámbito de la vivienda» y que podía exacerbar la situación de desigualdad entre las partes del contrato.

Especificamente, la norma limitaba el incremento de la renta durante el año 2022 a la aplicación de la variación anual del Índice de Garantía de Competitividad (que ofrece una evolución sujeta a una mayor estabilidad que el IPC) a fecha de dicha actualización en el caso de que la arrendadora fuera una gran tenedora (y, en caso de que no lo fuera, lo establecía para el caso de que no hubiera un nuevo pacto entre las partes relativo a dicha actualización). Esta medida también fue objeto de revisión y exten-

(29) Para un análisis de las situaciones extraordinarias del COVID-19 y la guerra de Ucrania, así como de sus consecuencias jurídicas, GARCÍA RUBIO, RAAP, 2022, p. 181 ss.

(30) Cuyo plazo para solicitar la moratoria o condonación parcial de la deuda fue ampliado hasta el 31 de marzo de 2021, cuando el arrendador sea un gran tenedor o una entidad pública, por el RDL 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo.

(31) RDLey 16/2020, de 28 de abril; 26/2020, de 7 de julio; 30/2020, de 29 de septiembre; 2/2021, de 26 de enero; 8/2021, de 4 de mayo; 16/2021, de 3 de agosto, y Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia.



sión primero a la anualidad de 2023⁽³²⁾ y después, a la de 2024 mediante la LDV (como así se prevé su disposición final sexta, que cambia el límite máximo en la actualización anual de la renta al 3 por ciento de incremento anual para esa anualidad).

3.2 Ámbito autonómico (esencialmente, Cataluña)

Con carácter general, pese a que la misma CE prevé entre las competencias a asumir por parte de las CCAA la de vivienda (como así lo han hecho todos los Estatutos de autonomía adoptados), el legislador autonómico no ha introducido hasta fechas recientes normativas especialmente innovadoras en relación con el control del precio de los arrendamientos. Además de por la general falta de interés en introducir propuestas originales en este ámbito, la reserva de competencias para el Estado en el establecimiento de la legislación civil que prevé el artículo 149.1.8 CE⁽³³⁾ ha supuesto, seguramente, un freno para cualquier desarrollo normativo. Precisamente, esta ha sido la razón por la cual las dos únicas normas que han intentado limitar los precios de los contratos de arrendamiento en el contexto autonómico han sido declaradas parcialmente inconstitucionales por el TC.

Me refiero al DLey 9/2019, de 21 de mayo, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación del libro quinto del Código civil de Cataluña en el ámbito de la prenda, y la Ley 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015, y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda⁽³⁴⁾. Con estas normas el legislador catalán fue un paso más allá de lo que preveía la legislación estatal (y autonómica) del momento e incorporó una serie de medidas dirigidas a limitar las rentas de los arrendamientos de vivienda en determinadas zonas declaradas como de mercado tenso en la línea de los sistemas jurídicos de nuestro entorno comparado (arts. 6 a 13 de la Ley 11/2020⁽³⁵⁾). Estos textos son de gran importancia en la medida en que inician en el contexto español el debate sobre la necesidad de limitar los precios y también abren paso al desa-

(32) RDLey 11/2022, de 25 de junio, y 20/2022, de 27 de diciembre.

(33) Para un análisis de los conflictos competenciales en la materia *vid. el apartado 4 de este trabajo.*

(34) La Ley recoge, con algunas modificaciones menores, las medidas previstas por el RD-Ley 9/2019, ampliando sus efectos para así poder atender y dar una respuesta más inmediata (simplificando determinados procedimientos, ya que declara *ex lege* y de forma transitoria determinados municipios como áreas con mercado de vivienda tenso) a la situación de emergencia habitacional que se da como consecuencia de los efectos económicos derivados de la pandemia del COVID-19.

(35) Boix PALOP, 2025.



rrollo normativo estatal previsto en la LDV, que se basará en su redacción en la norma catalana en relación con numerosos aspectos (especialmente, los relativos a la limitación de las rentas en los contratos de arrendamientos).

La regulación prevista en estas normas permitía a la Administración calificar ciertas zonas del territorio como áreas con mercado tenso de vivienda y sujetar los contratos de arrendamiento que se concluían en dicha zona a un régimen de contención de las rentas, por medio de la aplicación de un índice de referencia de precios de alquiler de viviendas⁽³⁶⁾. Es decir, a los contratos de arrendamiento a los que eran aplicables las leyes indicadas, la renta inicial no podía sobrepasar el precio de referencia para el alquiler de una vivienda de características análogas, incrementado o minorado, como máximo, en un cinco por ciento⁽³⁷⁾, ni la renta consignada en el último contrato de arrendamiento, actualizada de acuerdo con el índice de garantía de competitividad, si la vivienda afectada se había arrendado en los cinco años anteriores a la entrada en vigor de dicha Ley (arts. 6 y 7).

Su aplicación no era generalizada en todo el territorio catalán, sino que sino que dependía de la calificación de ciertas zonas del territorio como áreas de mercado tensas⁽³⁸⁾; en el tiempo, ya que el periodo de establecimiento máximo de estas limitaciones era de cinco años, ni tampoco a todos los contratos de arrendamiento, ya que había determinadas exclusiones en el ámbito de aplicación de la norma (p. ej., contratos concluidos antes de su entrada en vigor). Además, el régimen de contención de rentas se flexibilizaba en los contratos de alquiler de viviendas de obra nueva y en los contratos que resultasen de un proceso de gran rehabilitación.

Las normas recibieron valoraciones encontradas. Así, hay quienes entendieron que estas normas eran muy positivas y un paso adelante en la protección de la arrendataria en nuestro contexto normativo⁽³⁹⁾ y quienes criticaron rápidamente sus efectos antieconómicos⁽⁴⁰⁾. Con todo, como se ha indicado al principio de este epígrafe, tan solo se aplicaron durante un breve lapso de tiempo como consecuencia de su declaración parcial de inconstitucionalidad –que afecta especialmente los preceptos aquí analiza-

(36) El índice informa de la media de precio por metro cuadrado del arrendamiento de viviendas en una ubicación y con una superficie concretas y de los márgenes de precio superior e inferior resultantes de la ponderación de varias características de la vivienda (año de construcción, estado de conservación, eficiencia energética, ascensor, mobiliario, anexos). Este índice es criticado por ALGABA Ros, *InDret*, 2021, p. 76, por estar basado en el precio de mercado y servir tanto como de parámetro para que la zona sea declarada de mercado tenso, como de parámetro para la contención de dicha tensión.

(37) El Índice de Precios de Referencia catalán se introdujo mediante el DLey 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda.

(38) Sea por la propia Ley, que incorpora un listado de municipios, sea en el futuro, mediante el procedimiento previsto por parte de distintas Administraciones que están legalmente habilitadas a ello.

(39) ALGABA Ros, *InDret*, 2021, y APARICIO WILHELM, 2022.

(40) NASARRE AZNAR, *Hay Derecho*, 2020, y GARCÍA MONTALVO, IEE, 2022.



dos– por las SSTC 37/2022, de 10 de marzo, y 57/2022, de 7 de abril, por considerar que las normas invadían las competencias estatales del artículo 149.1.8 CE en relación con la regulación básica estatal en materia de obligaciones contractuales.

4. LÍMITES

En el marco de los debates que se han producido en torno a las distintas normas aquí analizadas sobresalen una serie de cuestiones relacionadas con los límites que existen en nuestro ordenamiento jurídico y que enmarcan la actuación de las Administraciones y del legislador a la hora de intervenir en el mercado de la vivienda.

En cuanto a la actuación del legislador en el contexto español encontramos dos principales límites: el competencial y el material. Respecto del primero, la regulación de la vivienda, como ya se ha dicho, es de competencia autonómica, al ser esta una competencia exclusiva de las CCAA. Las CCAA tendrán por tanto competencia para definir las políticas de vivienda y delimitar así la función social de la propiedad⁽⁴¹⁾. Sin embargo, en relación con la limitación de los precios de la vivienda esta competencia debe conciliarse con el hecho de que el Estado tiene reservada la competencia exclusiva sobre la legislación civil (y la de la regulación del estatuto de la propiedad inmobiliaria), como así ha confirmado el TC en relación con la regulación catalana de limitación del precio del alquiler apuntada en el apartado anterior⁽⁴²⁾, al entender que esta regulación interfiere en las competencias estatales para determinar las bases de las obligaciones contractuales, interpretadas en relación con los principios de unidad de mercado y de planificación general de la actividad económica (STC 37/2022, FJ 4.c)⁽⁴³⁾. Entender prevalente esta competencia,

(41) Como analiza BOIX PALOP, 2024, tras una serie de sentencias que debilitaban esta competencia, la capacidad de las CCAA de definir la función social de la vivienda en sus normas y regular de manera incisiva la cuestión, siempre y cuando respeten materialmente los límites constitucionales, vuelve a ser hoy una realidad en nuestro ordenamiento jurídico, de acuerdo con la jurisprudencia reciente del TC que el mismo analiza.

(42) SSTC 37/2022, de 10 de marzo (ECLI: ES: TC:2022:37), y 57/2022, de 7 de abril (ECLI: ES: TC:2022:57).

(43) Si entiende constitucionales los preceptos que configuran la declaración de zonas de mercado tenso y del índice catalán de referencia, con lo que el TC reconoce un ámbito autonómico para adaptar la regulación estatal, conforme apunta QUINTÍA PASTRANA, *RDPTM*, 2022. Previamente, como indica GARCÍA RUBIO, *RAAP*, 2022, p. 177, la STC 132/2019, de 13 de noviembre (ECLI: ES: TC:2019:132), permitió extender la competencia de las CCAA que pueden legislar en materia civil a instituciones civiles no preexistentes en el ordenamiento respectivo siempre que tuvieran alguna conexión con el mismo, pero advirtió también de la necesidad de respetar la competencia estatal para



frente a los intentos autonómicos de desarrollar la función social de la vivienda, condiciona en la práctica la intervención en materia habitacional⁽⁴⁴⁾, y no es una cuestión aceptada pacíficamente por la doctrina⁽⁴⁵⁾.

En cualquier caso, la interpretación que prevalece tras las sentencias constitucionales exige conciliar ambas competencias en relación con los sistemas de control de precios de la vivienda, pero requiere una ley estatal que habilite a las CCAA a fijarlos. Por eso, la ley estatal solo deberá de establecer unos mimbres no demasiado exhaustivos ni taxativos para que, de acuerdo con la competencia exclusiva en vivienda que las CCAA ostentan, estas pudieran desarrollar dicha legislación y adaptarla al contexto autonómico, además de ejecutarla y aplicarla. Es así como, además, se pronuncia el TC en Sentencia 79/2024, de 21 de mayo, sobre la LDV, que declara inconstitucionales determinados preceptos de la misma (básicamente los que regulaban el régimen de viviendas protegidas, las obligaciones de colaboración de grandes tenedores en zonas de mercado residencial tensionado, finalidad y financiación de los parques públicos de vivienda y el régimen transitorio de las viviendas de protección pública previamente calificadas) por exceso competencial, al ser estos preceptos demasiado taxativos y exhaustivos e invadir la competencia autonómica en vivienda.

En cuanto al límite material que encontrarían dichas normas, su desarrollo enfrenta el derecho de propiedad (art. 33 CE) al de la vivienda (art. 47 CE), cuya concepción como derecho fundamental (pese a su ubicación sistemática en la Constitución) se encuentra amparada por las normas internacionales y europeas y la jurisprudencia que las ha interpretado⁽⁴⁶⁾. Así, en España es plenamente legítima la delimitación del derecho de propiedad y el establecimiento de limitaciones, cargas y ablaciones

dictar las bases de las obligaciones contractuales, que han de ser entendidas como «una garantía estructural del mercado único».

(44) QUINTÍA PASTRANA, *RDPTM*, 2022, p. 129. En este sentido también, BOIX PALOP, 2024, critica la jurisprudencia del TC en relación con las distintas normas adoptadas por las CCAA, en tanto que limitaba la efectiva capacidad de estas para hacer política sobre vivienda y condicionaba y reducía las posibilidades autonómicas de delimitar la función social de la vivienda.

(45) Así, respecto de la normativa catalana, PONCE SOLÉ, *Hay Derecho*, 2020, ha afirmado que «podría sostenerse que la ley catalana no violaría ninguna supuesta condición básica estatal de libertad de pactos absoluta, sino que desarrollaría, en ejercicio legítimo de su competencia respecto de las obligaciones contractuales (art. 129 del Estatuto de Autonomía vigente), ese otro elemento básico inescindiblemente unido: la limitación de la libertad de pactos, en garantía de otros derechos y principios constitucionales y del interés general».

(46) BOIX PALOP, 2024, p. 4. En este sentido, además de su reconocimiento en la DUDH (art. 25.1) el TJUE ha calificado la vivienda de derecho fundamental en Sentencia de 10 de septiembre de 2014, asunto C-34/13, *Monika Kušionová contra SMART Capital, SA*, ap. 65 (ECLI: EU: C:2014:2189). Con todo, el TC se resiste a considerarlo en ocasiones como tal, relegándolo a la posición de mero principio rector de la política social y económica, como así lo ha hecho en la STC 32/2019, de 28 de febrero. Sobre la doctrina y de la revitalización del derecho a la vivienda, especialmente en el contexto del derecho internacional de los derechos humanos, QUINTÍA PASTRANA, *RDPTM*, 2022, pp. 122 ss.



al estatuto jurídico de la propiedad con la finalidad de asegurar intereses colectivos y generales constitucionalmente relevantes (siempre que se cumplan una serie de mínimos)⁽⁴⁷⁾ como lo es la protección y el acceso a una vivienda adecuada.

En este sentido, el TC ha fijado como parámetro para determinar la constitucionalidad en caso de intervención legislativa en la propiedad que ésta no suponga por sí misma la pérdida de la utilidad económica de los arrendamientos ni *per se* el origen de una pérdida esencial, o vaciamiento, de la utilidad económica del bien arrendado⁽⁴⁸⁾. Por esto se entiende que, en relación con la regulación de los arrendamientos, serían factibles medidas que implicasen una limitación para favorecer el derecho a la vivienda, siempre que no supusieran vaciar de utilidad económica el bien arrendado⁽⁴⁹⁾ y fueran proporcionadas en el sentido de «no sobrepassar el equilibrio justo o relación razonable entre los medios empleados y la finalidad pretendida»⁽⁵⁰⁾. De igual forma, el TEDH ha identificado el contenido esencial de este derecho con una renta que exceda los costes de mantenimiento de la vivienda (es decir, con la que la propietaria pueda obtener una rentabilidad económica del arrendamiento)⁽⁵¹⁾ y ha aceptado diferencias de trato entre arrendatarios en las regulaciones que fijan tipos de rentas máximas cuando estas diferencias se justifican en facilitar a personas con menos recursos económicos el acceso a una vivienda a un precio razonable⁽⁵²⁾. Así, ha permitido delimitaciones del derecho de propiedad que guarden un equilibrio justo entre los fines de interés general perseguidos y los derechos individuales siempre que vengan previstas por una norma con

(47) BOIX PALOP, 2024, p. 5.

(48) Específicamente, la STC 89/1994, de 17 de marzo (ECLI: ES: TC:1994:89), establece que la prórroga forzosa de los arrendamientos no supone la pérdida o vaciamiento de la utilidad económica del bien arrendado ni la delimitación del contenido esencial del derecho de propiedad, sino que la limitación de dicho derecho descansa en la función social de la propiedad regulada en el propio artículo 33.3 de la CE y en la necesidad de satisfacer el derecho a una vivienda digna y adecuada regulada en el artículo 47 de la CE. En este sentido también, la STC 37/1987, de 26 de marzo (ECLI: ES: TC:1987:37).

(49) ALGABA ROS, *InDret*, 2021.

(50) Ha aplicado por tanto el TC un principio de proporcionalidad debilitado, «teniendo en cuenta que en las decisiones de índole social y económica se reconoce al legislador un amplio margen de apreciación sobre la necesidad, los fines y las consecuencias de sus disposiciones» (SSTC 16/2018, de 22 de febrero, ECLI:ES:TC:2018:16, y 32/2018, de 12 de abril, ECLI:ES:TC:2018:32). Critica este canon debilitado RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *Almacén de Derecho*, 2018, y apunta GARCÍA RUBIO, *RAAP*, 2022, p. 214 que el hecho de que las medidas que limitan el precio de mercado del uso de un bien afecten al núcleo duro de la utilidad individual parecería exigir un control estricto de su proporcionalidad.

(51) SSTEDH de 19 de junio de 2006, asunto *Hutten-Czapska contra Polonia*, y de 28 de febrero de 2014, asunto *Bittó y otros contra Eslovaquia*.

(52) Con todo, el TEDH ha restringido la aceptabilidad de estas medidas cuando privan a los propietarios de su «derecho a obtener beneficios de su propiedad» (STEDH de 19 de junio de 2006, asunto *Hutten-Czapska contra Polonia*).



rango de ley, persigan intereses generales y de política social y sean proporcionadas⁽⁵³⁾.

Finalmente, respecto de los límites que deberá respetar la Administración pública, además de los que ya se han indicado en relación con el legislador, encontramos básicamente el de legalidad. Así, cualquier intervención administrativa en los precios exigirá de una norma con rango legal que habilite a la Administración a actuar, en la medida en que incide en aspectos de la economía de mercado y del derecho de propiedad previstos por los artículos 38 y 33 CE⁽⁵⁴⁾.

En definitiva, la limitación de rentas será aceptable siempre que se establezca por una norma con rango de ley, se encuentre motivada y respaldada por una razón interés general, sea proporcionada, en el sentido de guardar las medidas relación con la situación sobre la que se busca actuar –por ejemplo, que sean medidas que no se apliquen con carácter general, sino tan solo en ámbitos especialmente sensibles, que sean modulables según la situación, y que se adapten fácilmente a los cambios del mercado de la vivienda–, y que respete en cualquier caso el contenido esencial de la utilidad económica del derecho de propiedad (cubra los gastos de mantenimiento).

5. VALORACIÓN DE LOS MECANISMOS ENSAYADOS EN EL CONTEXTO ESPAÑOL

Tras el cambio político en el gobierno estatal de 2018 ha habido también una transformación en las políticas de intervención en el mercado de la vivienda, en la línea de la senda marcada previamente por la legislación catalana. A estos cambios cabe sumar la mayor sensibilidad hacia el derecho de la vivienda que se observa en el TC, más en la línea de los tribunales internacionales, que ha afianzado estas políticas (al menos, en relación con el ejercicio de competencias estatales). Así, las crisis del COVID-19, primero, y la económica derivada de la guerra de Ucrania, después, conjuntamente con una situación previa de crisis habitacional, han justificado en el contexto español una mayor intervención en defensa del derecho a la vivienda, como así se plasma en el texto de la LDV.

En relación con la materia objeto de este estudio, la norma prevé para el territorio español (aunque con la necesaria activación del mecanismo por parte de los gobiernos autonómicos) la posibilidad de que en determi-

(53) STEDH de 10 de enero de 2017, asunto *Meciar y Otros contra Eslovaquia*.

(54) Para un estudio acerca de la potestad de ordenación de precios, véase GARCÍA RUBIO, RAAP, 2022, p. 167 ss.

nadas áreas saturadas se intervenga en la regulación de precios del alquiler. Con todo, puede decirse que esta es todavía una propuesta tímida, tomando en consideración la situación de desequilibrio existente, los sistemas ensayados en nuestro entorno comparado y las posibilidades que nuestro sistema constitucional permite (por ejemplo, dotar de más autonomía a los entes locales para activar mecanismos como los de las áreas tensionadas –que bajo la LDV dependen para su activación de la voluntad del gobierno autonómico–, aplicar regímenes transitorios más incisivos con los contratos vigentes, establecer marcos normativos más complejos y que se adapten mejor a cada caso, prever medidas conexas que palien los efectos adversos de la aplicación de estas normas, etc.)⁽⁵⁵⁾. Y es que, pese a las posibilidades que brinda la LDV, la realidad es que tras un año de vigencia de la misma (en el que la situación de emergencia habitacional no ha mejorado) solo Cataluña ha declarado ámbitos territoriales como zona de mercado residencial tensionado⁽⁵⁶⁾.

Esto puede explicarse por el hecho de que, con carácter general, las políticas de este tipo son difíciles de aplicar y se enfrentan a retos de diseño e implementación relevantes⁽⁵⁷⁾. Así, LÓPEZ-RODRÍGUEZ Y DE LOS LLANOS MATEA destacan⁽⁵⁸⁾: (1) las dificultades para definir de manera objetiva qué se considera una vivienda equiparable a partir de la que construir precios de referencia en una zona regulada, (2) la consideración de qué se considera un mercado de alquiler de vivienda tensionado, (3) la arbitrariedad tanto en el establecimiento de umbrales en los precios del alquiler como en las metodologías utilizadas para fijar los límites a los niveles y a las tasas de crecimiento de los precios del alquiler, y (4) la dificultad administrativa de controlar la aplicación de la normativa y el coste que supone el cumplimiento efectivo de las regulaciones y la introducción de sanciones.

Asimismo, en el diseño de las políticas públicas de intervención en los precios de la vivienda debe de tenerse en cuenta que estos mecanismos se han criticado en términos económicos. Y es que, en general, los análisis económicos tanto teóricos como empíricos han evidenciado efectos negativos para el bienestar social en términos absolutos como consecuencia de las ineficiencias económicas que generan este tipo de normas (desincenti-

(55) XERRI Y MOLINA ROIG, *CEFLEGAL*, 2015, apuntan que esto sucede, por ejemplo, en Alemania, que mantiene los controles de renta para las familias mientras dispone de subsidios atractivos y reducciones fiscales para las grandes propietarias.

(56) Véase, al respecto, la Resolución de 14 de marzo de 2024, de la Secretaría de Estado de Vivienda y Agenda Urbana, por la que se publica la relación de zonas de mercado residencial tensionado que han sido declaradas en virtud del procedimiento establecido en el artículo 18 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, en el primer trimestre de 2024.

(57) LÓPEZ-RODRÍGUEZ Y DE LOS LLANOS MATEA, *BdE*, 2020, p. 24.

(58) LÓPEZ-RODRÍGUEZ Y DE LOS LLANOS MATEA, *BdE*, 2020, p. 24. También señalan similares elementos XERRI Y MOLINA ROIG, *CEFLEGAL*, 2015, p. 82.

vos para la construcción, compra o volumen de oferta de propiedades destinadas al alquiler, deterioro de las viviendas en alquiler, incrementos en los requisitos solicitados a los arrendatarios, que la oferta disponible se asigne mediante criterios distintos del precio, potencialmente discriminatorios fomento de la economía sumergida, entre otros)⁽⁵⁹⁾. Sin embargo, además de gozar de una relativa vitalidad en nuestro entorno comparado, también se asocian a una mayor redistribución de la riqueza, a una mayor seguridad en la tenencia y un mayor equilibrio de poder entre las partes, a una disminución del coste para el Estado en las políticas de vivienda, a disminuciones del precio de los alquileres⁽⁶⁰⁾ y a un efecto desincentivador de la inversión especulativa en vivienda⁽⁶¹⁾. Además, en casos de mercados de alquiler poco competitivos y en los que las políticas están específicamente orientadas a favorecer a arrendatarias con un menor nivel de renta, las ganancias de bienestar social pueden ser mayores⁽⁶²⁾. La multitud de factores concurrentes, que supone siempre lecturas encontradas de estas normas, parece ser también la conclusión que se obtiene de los primeros análisis realizados en el contexto catalán, en los que los estudios apuntan a una reducción del precio de la renta en las áreas controladas⁽⁶³⁾, aunque también apuntan a una reducción de la oferta de viviendas⁽⁶⁴⁾.

BIBLIOGRAFÍA

- ALGABA Ros, S., «El control de la renta en el arrendamiento de vivienda», *Indret*, 2021, pp. 46-86.
- APARICIO WILHELM, M., «La vivienda como derecho y la limitación de la propiedad privada y del mercado: comentarios a propósito de la ley catalana 11/2020 de contención de precios del alquiler», en Noguera Fernández, A. (Coord.), *Regular los alquileres. La lucha por el derecho a una vivienda digna en España*, València, Tirant lo Blanch, 2022, pp. 15-55.
- ARGELICH COMELLES, C., «La nueva Ley por el derecho a la vivienda de España en el contexto europeo: Debilidades y fortalezas», *THEMIS Revista De Derecho*, 83, 2023, pp. 107-119.

(59) Para una revisión de la bibliografía al respecto, véanse GÓMEZ LÓPEZ, 2023, LÓPEZ-RODRÍGUEZ y DE LOS LLANOS MATEA, *BdE*, 2020, p. 20-22.

(60) XERRI Y MOLINA ROIG, *CEFLEGAL*, 2015, y CABRILLA RODRÍGUEZ, 2019.

(61) APARICIO WILHELM, 2022, p. 86.

(62) En este sentido, GÓMEZ LÓPEZ, 2023, p. 4, LÓPEZ-RODRÍGUEZ y DE LOS LLANOS MATEA, *BdE*, 2020, p. 20-22, quienes además apuntan a las externalidades positivas asociadas a la acumulación de capital social en una comunidad por parte de los hogares que pueden suponer este tipo de normas.

(63) BOSCH, y LÓPEZ, 2022.

(64) MONTALVO, MONRAS, y RAYA, 2023.



- BOIX PALOP, A., *La propiedad obliga, pero no ahoga (Limitación y delimitación del derecho de propiedad para la consecución de finalidades sociales y sus límites constitucionales)*, Ponencia presentada en el XXII Seminario de Teoría y Método del Derecho Público [Universidad de Huelva], 31 de mayo de 2024), 2024.
- «Los sistemas de control de precios de la vivienda de alquiler en el entorno comparado», en esta misma obra, 2025, pp. 2161-2185.
- BOSCH, J., y LÓPEZ J., «Impacto de la Ley 11/2020 en el mercado del alquiler en la demarcación de Barcelona», *Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona*, julio de 2022, accesible en https://www.ohb.cat/wp-content/uploads/2022/07/O22015_LAB_Control-lloguer_avenc_v_ampliada_Informe-v_CAST_.pdf.
- CABRILLA RODRÍGUEZ, F., «Arrendamientos urbanos: la vieja historia se repite», *El notario del s. xxi*, 86, 2019, pp. 1-4.
- COLLADO, N.; MARTÍNEZ A., y GALINDO J., «La nueva ley para regular el alquilar en España: Una primera valoración», *Nada es Gratis*, 25 de octubre de 2021, disponible en <https://nadaesgratis.es/admin/la-nueva-ley-para-regular-el-alquiler-en-espana-una-primeravaloracion>.
- CORDOBÉS MILLÁN, E., «Llei 12/2023, de 24 de maig, pel Dret a l'Habitatge: afectació als contractes d'arrendament d'habitatge i novetats de 2024 sobre declaració de ZMRT i índex de preus de lloguer», en Arnaiz Ramos, R. (Dir.), Vázquez Albert, D., y Ponce Solé, J. (Coords.), *La ley por el Derecho a la vivienda. Balance de un año de aplicación*, Barcelona, Tirant lo Blanch, 2024, pp. 191-226.
- GARCÍA RUBIO, F., «La limitación de precios privados por actividad administrativa. El caso de los precios de los alquileres de vivienda mediante decreto-ley», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 59, 2022, pp. 164-234.
- GARCÍA-MONTALVO, J., «Algunas consideraciones sobre el Proyecto de Ley de vivienda», *Revista del IEE*, 3, 2022, pp. 155-162.
- GARCÍA-MONTALVO, J.; MONRAS, J., y RAYA, J. M., «Los efectos de la limitación de precios de los alquileres en Cataluña», *EsadeEcPol*, 9 de febrero de 2023, disponible en <https://www.esade.edu/ecpol/es/publicaciones/los-efectos-de-la-limitacion-de-precios-de-los-alquileres-en-cataluna/>.
- GIFREU I FONT, J., «Derecho a la ciudad, ¿un sumatorio de derechos ciudadanos o un derecho independiente?», en Barrero Rodríguez, C., Socías Camacho J. M. (Coords.), *La ciudad del siglo xxi. Transformaciones y retos: actas del XV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA)*, INAP, 2020.
- «Intervención pública en el mercado libre de vivienda en alquiler en municipios con áreas tensionadas. Un análisis desde la fallida experiencia catalana», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 230, 2023, pp. 61-98.
- GÓMEZ LÓPEZ, E., «Desmontando las políticas públicas en el sector de la vivienda en la España del siglo xxi: una perspectiva de las externalidades negativas que pueden llegar a tener las ayudas», *REVISTA PROCESOS DE MERCADO*, 20(1), 28, 2023.



- LAFFAIRE, M., y TUCAT, P., *Políticas de oferta para mejorar el acceso a la vivienda de alquiler en España*, ESADE: Serie Ciudades, 2021.
- LÓPEZ-RODRÍGUEZ, D., y LLANOS MATEA, M. de los, «La intervención pública en el mercado del alquiler de vivienda: una revisión de la experiencia internacional», *Banco de España. Documentos Opcionales* núm. 2002, 2020, pp. 1-52.
- NASARRE AZNAR, S., «El control de la renta de los arrendamientos urbanos de vivienda en Cataluña: el riesgo de excluir a los ya excluidos», *Hay Derecho*, 28 de octubre de 2020, disponible en <https://www.hayderecho.com/2020/10/28/control-renta-arrendamientos-urbanos-vivienda-cataluna-riesgo-excluir/>.
- NOGUERA FERNÁNDEZ, A., «Regular los alquileres en un escenario hostil: la función social de la propiedad y la lucha por el derecho a la vivienda en España», en Noguera Fernández, A. (Coord.), *Regular los alquileres. La lucha por el derecho a una vivienda digna en España*, pp. 15-55, València, Tirant lo Blanch.
- PAREJO ALFONSO, L., 2023, «Vivienda y urbanismo, mercado tensionado y acción de las Administraciones Públicas», *Práctica Urbanística: La nueva Ley de vivienda a debate*, 1, 2023.
- PONCE SOLÉ, J., «*¿Es constitucional la ley catalana que limita el precio de los alquileres? (I)*», *Hay Derecho*, 3 de octubre de 2020, disponible en <https://www.hayderecho.com/2020/10/03/es-constitucional-la-ley-catalana-que-lmita-el-precio-de-los-alquileres-i/>.
- «*Estudio de las novedades jurídicas de la Ley Estatal 12/2023 de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda*», *Hay Derecho*, mayo de 2023, disponible en <https://www.hayderecho.com/wp-content/uploads/2023/05/Las-novedades-de-la-ley-estatal-jponce.pdf>.
 - «*Zones de mercat residencial tensat en la nova llei estatal 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge*», en Arnaiz Ramos, R. (Dir.), Vázquez Albert, D., y Ponce Solé, J. (Coords.), *La ley por el Derecho a la vivienda. Balance de un año de aplicación*, Barcelona, Tirant lo Blanch, 2024, pp. 339-360.
- QUINTIÁ PASTRANA, A., «Más allá del artículo 47 CE: Derechos fundamentales y legislación autonómica para la protección del derecho a la vivienda de grupos sociales vulnerables», *Revista de Derecho Público: Teoría y método*, 6, 2022, pp. 115-153.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M., «Una revolución silenciosa (i): la propiedad privada», *Almacén de Derecho*, 15 de junio de 2018, disponible en <https://almacendederecho.org/una-revolucion-silenciosa-i-la-propiedad-privada>.
- SERRA I CAMÚS, M., «*Grans tenidors i copropietat*», en Arnaiz Ramos, R. (Dir.), Vázquez Albert, D., y Ponce Solé, J. (Coords.), *La ley por el Derecho a la vivienda. Balance de un año de aplicación*, Barcelona, Tirant lo Blanch, 2024, pp. 163-178.
- 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», *CEFLEGAL*, 178, 2015, pp. 41-86.

