

B. SISTEMA DE CONTROL DE PRECIOS

B.3 Los sistemas de control de precios de la vivienda de alquiler en el entorno comparado *

Andrés Boix Palop

Profesor de Derecho administrativo

Universitat de València

Andres.Boix@uv.es

Resumen: *Los sistemas de control de precios de la vivienda en alquiler tienen, tanto en Europa como en otros países de nuestro entorno comparado (señaladamente Estados Unidos) una larga tradición. Al igual que ocurrió en España, en distintas formas y modalidades, fueron frecuentes a lo largo del siglo xx, para ser paulatinamente eliminados en algunos países en el último cuarto del siglo pasado en medio de críticas generalizadas a sus efectos económicos y al régimen de incentivos que generaban. Ello no obstante, su desaparición nunca fue completa y han reaparecido e incluso se han extendido, como también ha ocurrido en España, en las primeras*

* El presente trabajo se enmarca en las actividades de investigación 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), financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (España).



décadas del siglo XXI, al albur de la crisis económica y de acceso a la vivienda más o menos generalizada que sufren las economías occidentales desde hace años. En este trabajo, además de esta evolución, se estudian los nuevos modelos comparados de control de las rentas de alquiler, que presentan características levemente diferenciadas a los más tradicionales, centrándonos en la explicación del funcionamiento de los dos más señalados de nuestro entorno, y que más significación e importancia comparada tienen (también a la hora de condicionar el debate público en España sobre esta cuestión y de generar ejemplos que pueden ser imitados): los casos francés y alemán.

Palabras clave: *Control de precios, vivienda, arrendamientos, Francia, Alemania.*

Abstract: *Price control systems for rental housing have a long tradition, both in Europe and in other countries in our comparative environment (especially, in the United States). As occurred in Spain, in different forms and modalities, they were frequent throughout the 20th century, to be gradually eliminated in some countries in the last quarter of the past century amid widespread criticism of their economic effects and the incentives they generated. However, their disappearance was never complete and they have reappeared and even spread, as has also occurred in Spain, in the first decades of the 21st century, at the mercy of the economic crisis and the more or less generalised crisis of access to housing that Western economies have been suffering for years. In this chapter, in addition to this evolution, we study the new comparative models of rent control, which present slightly different characteristics to the more traditional ones, focusing on the explanation of the functioning of the two most important ones in our environment, and which have the greatest comparative significance and importance (also in terms of conditioning the public debate in Spain on this issue and generating examples that can be imitated): the French and German cases.*

Keywords: *Price control, housing, rentals, France, Germany.*

Sumario: 1. Los sistemas de control de precios de la vivienda en alquiler: evolución histórica y pervivencia. 2. Principales ventajas e inconvenientes señaladas doctrinalmente respecto de los efectos de los sistemas de control de precios del alquiler. 3. El control de precios en el alquiler de viviendas en nuestro entorno comparado. 3.1 Experiencias comparadas en EEUU y Europa. 3.2 Francia. 3.3 Alemania. 4. Enseñanzas y conclusiones derivadas de las experiencias comparadas. Bibliografía.



1. LOS SISTEMAS DE CONTROL DE PRECIOS DE LA VIVIENDA EN ALQUILER: EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y PERVIVENCIA

Los sistemas de control de precios de la vivienda en alquiler tienen, tanto en Europa como en otros países de nuestro entorno comparado (señaladamente Estados Unidos) una larga tradición. La lógica que los justificaba es fácil de entender, en la medida en que se ha tendido a considerar que los contratos de alquiler, más allá de un ejercicio de autonomía de voluntad, eran también consecuencia de la necesidad de acceso a un bien absolutamente básico (la vivienda, cuyo disfrute es a día de hoy considerado ya un derecho fundamental en Europa)⁽¹⁾ por parte de personas que en muchos casos estaban en una situación de desequilibrio frente a los arrendadores, propietarios de bienes inmuebles normalmente en mejor situación socioeconómica. Así, podemos encontrar modelos más o menos intervencionistas⁽²⁾ que ni siquiera se vinculaban inicialmente a la función social de la propiedad o las posibilidades de regulación jurídica del haz de derechos y deberes de los propietarios con vistas a concretar esos objetivos y finalidades públicas⁽³⁾, sino meramente como mecanismos de Derecho privado destinados a enmarcar estos contratos de manera que esos desequilibrios estructurales no produjeran consecuencias demasiado acusadas perjudiciales para los arrendadores y, más en general, para el conjunto de la sociedad y de la economía.

Al igual que ocurrió en España, estos controles, en distintas formas y modalidades, fueron frecuentes a lo largo del siglo xx, para ser paulatinamente eliminados en algunos países en el último cuarto del siglo pasado en medio de críticas generalizadas a sus efectos económicos y al régimen de incentivos que generaban. En concreto, los contextos de crisis económica, períodos de alta inflación, tiempos de posguerra particularmente difíciles en lo económico y social y donde además eran necesarios mecanismos de estabilización social vieron la aparición de muchos de estos mecanismos, del mismo modo que pasó en nuestro país desde el inicio de la crisis de entreguerras, prolongándose durante la larga dictadura del general Franco⁽⁴⁾. En los años posteriores a la II Guerra Mundial, de he-

(1) LÓPEZ RAMÓN, 2014, pp. 56-61; BOIX PALOP, 2020, pp. 182-184.

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

(3) BOIX PALOP, *STEM*, 2024 pp. 4-12.

(4) GIFREU I FONT, 2020, p. 790. El Real Decreto de 21 de junio de 1920 congeló las rentas a niveles anteriores a la primera guerra mundial, manteniéndose en vigor el sistema hasta 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, que permitía actualizaciones del mismo, pero estrictamente condicionadas a la evolución de precios general de la economía.

cho, estos mecanismos son casi ubicuos en Europa y Estados Unidos, con unas características comunes, que la literatura científica sobre esta cuestión ha identificado como los «mecanismos de estabilización de precios del alquiler de primera generación», y que suponen un control muy rígido a toda actualización de precios, incluyendo, en no pocos casos, directamente, la prohibición de revisión del mismo⁽⁵⁾.

Solo a medida que las economías occidentales avanzan, en un contexto de desarrollo y crecimiento económico, empiezan estos mecanismos a ser criticados y, en muchos casos (como también ocurrió en España a partir del famoso «decreto Boyer» de 1985 que pone fin, ya en democracia, al modelo franquista de estabilización de precios que, si bien algo dulcificado en 1964, había permanecido en vigor durante todos los años de la dictadura)⁽⁶⁾, eliminados. El contexto es siempre el mismo: crecimiento económico, avance de las ideas liberales en lo económico y un incremento de las rentas de las clases medias, que les facilita el acceso a la vivienda, ya sea en propiedad, ya sea en alquiler, sin necesidad de medidas tuitivas. Además, en estas décadas, una decidida acción pública en materia de promoción de vivienda pública, ya sea para la venta ya para su alquiler, condiciona también estos mercados y facilitan el acceso a este bien de primera necesidad, generando un entorno en el que en general se perciben como menos necesarios estos controles. Lo que permite que, poco a poco, surjan críticas sobre sus efectos directos sobre la libertad de los propietarios e indirectos sobre la economía (menores eficiencias por la esclerotización y rigidez del sistema de fijación de precios, incentivos perversos a los propietarios que no les lleva a mejorar las condiciones de las viviendas e incluso posibles discriminaciones indirectas que podrían perjudicar especialmente a los sectores más vulnerables socioeconómicamente, como veremos con posterioridad; y por supuesto la aparición de crecientes desigualdades entre las rentas de alquiler dependiendo del momento en que el contrato se iniciara, siendo siempre mucho más bajos los alquileres antiguos que los nuevos, generando así muchos incentivos a todo tipo de fraudes y abusos) y que vayan desapareciendo en muchos países de nuestro entorno.

Ello no obstante, su desaparición nunca fue completa y han reaparecido e incluso se han extendido, como también ha ocurrido en España, en las primeras décadas del siglo XXI, al albur de la crisis económica y de acceso a la vivienda más o menos generalizada que sufren las economías occidentales desde hace años. Los mecanismos no son exactamente los mismos que los de la primera generación, y tienden a ser menos generales, por ejemplo en ocasiones centrados solo en zonas tensionadas (defi-

(5) XERRI, y MOLINA ROIG, 2015, p. 49; LÓPEZ-RODRÍGUEZ, y DE LOS LLANOS MATEA, BdE, 2020, pp. 11-12.

(6) GIMENO FERNÁNDEZ, 2025.

nidas como aquellas con poca oferta de vivienda y un correlativo incremento de los precios sensiblemente mayor a la media), y más flexibles⁽⁷⁾, huyendo de modelos que impedían directamente la actualización de rentas o que las condicionaban siempre y en todo caso a un determinado índice, sin posibilidad de excepciones. Además, establecen diferenciaciones según tipologías constructivas, la previa ocupación de la vivienda o no y una mayor flexibilidad en la respuesta para ajustar mejor las medidas a las necesidades⁽⁸⁾. Esta nueva aproximación, que en algunos países europeos podemos rastrear ya en los años 70 del siglo pasado y que se caracteriza por focalizarse en establecer límites a los crecimientos de las rentas de alquiler que superen sustancialmente la evolución del resto de precios de la economía y por tratar de no generar diferenciaciones excesivas entre los contratos en vigor en un momento dado⁽⁹⁾, es lo que se ha ido desarrollando y ha dado lugar al actual modelo de intervención, en modelos comparados como los actuales francés y alemán, de mucha influencia y que por ello estudiaremos con más profundidad. En estos modelos, los controles no son siempre únicamente de Derecho privado (aunque por ejemplo en Alemania veremos que esencialmente se instrumentan a partir de normas civiles) sino que incorporan mecanismos de control público (es el caso francés o, por ejemplo, el caso en Alemania en situaciones más extremas, como la regulación de Berlín), incorporando a la Administración en distintas funciones al sistema de control de rentas de alquiler.

En todo caso, y más allá de la evaluación en general negativa (que analizaremos a continuación) de los mecanismos de control de precios del alquiler por parte del consenso académico entre los economistas, estos mecanismos han demostrado una muy significativa resistencia, perviviendo, de un modo u otro, en casi todos los países de nuestro entorno comparado. Si cabe más que en España, quizás por la correlativa mayor importancia relativa del alquiler frente a la compra de vivienda en la mayor parte de países de nuestro entorno. Téngase en cuenta, de hecho, que hay quien suele señalar una correlación entre la existencia de estas políticas, que garantizan la posición del arrendador y le dan seguridad jurídica y económica, y el éxito de las políticas de acceso a la vivienda basadas en el fomento del alquiler frente a la compra de vivienda en propiedad⁽¹⁰⁾.

Y no solo ello, sino que en las dos últimas décadas, de nuevo (como ocurriera a mediados del siglo pasado) en un momento donde la evolución

(7) XERRI, y MOLINA ROIG, 2015, pp. 49-50; LÓPEZ-RODRÍGUEZ y DE LOS LLANOS MATEA, *BdE*, 2020, p. 9.

(8) PEPPERCORN, y TAFFIN, 2013.

(9) LÓPEZ-RODRÍGUEZ, y DE LOS LLANOS MATEA, *BdE*, 2020; ALGABA ROS, *InDret*, 2021; XERRI, y MOLINA ROIG, *Revista CEFLEGAL*, 2015.

(10) NASARRE AZNAR, 2014.

de la economía ha ido provocando un notable incremento de las dificultades de cada vez una mayor parte de la población de acceder a la vivienda a un coste asequible, que no le suponga una proporción prohibitiva de su renta⁽¹¹⁾. Parece claro que los contextos de crisis habitacional en los que la posibilidad de acceder a una vivienda digna y adecuada no es una realidad para toda la población y en el que ni siquiera la protección jurídica derivada de considerar el acceso a la vivienda como derecho legal e incluso fundamental ha resuelto el problema, la necesidad de reforzar las políticas públicas en materia de vivienda, aun conteniendo otros muchos elementos, ha acabado provocando un resurgimiento de estos mecanismos, siquiera sea como solución a corto plazo para evitar incrementos de precios desproporcionados producidos en poco tiempo y como complemento de las otras muchas medidas imprescindibles para dar a este derecho la debida efectividad material⁽¹²⁾.

Con todo, antes de analizar el funcionamiento de estos modelos comparados, conviene revisar, siquiera sea brevemente, el análisis de (y las críticas a) los efectos que este tipo de intervenciones sobre el mercado del alquiler provocan.

2. PRINCIPALES VENTAJAS E INCONVENIENTES SEÑALADAS DOCTRINALMENTE RESPECTO DE LOS EFECTOS DE LOS SISTEMAS DE CONTROL DE PRECIOS DEL ALQUILER

En el marco de los debates que se han producido en torno a los controles jurídicos en las rentas de alquiler, tanto de tipo civil como los que implican la intervención de las Administraciones públicas, y dado que en casi todos los países de nuestro entorno hemos tenido ejemplos de ellos y se han podido evaluar sus efectos, ha ido emergiendo un cierto consenso económico sobre sus efectos, ventajas e inconvenientes. Sin necesidad de hacer una revisión detallada sobre el particular, dado que no es el objeto de este trabajo y que además hay mucha bibliografía especializada de gran

(11) LÓPEZ-RODRÍGUEZ, y DE LOS LLANOS MATEA, BdE, 2020, pp. 8-9. En este sentido, es también muy expresivo el Informe Anual del Banco de España de 2023 (2024), que destaca estas crecientes dificultades y, además, sus costes sociales para la economía y los colectivos más afectados, lo que justifica sobradamente la adopción de medidas para tratar de garantizar unas mejores condiciones de acceso a la vivienda, por mucho que alerte también sobre la necesidad de que estas acciones estén bien diseñadas y dimensionadas para evitar que acaben generando efectos indeseados en el medio y largo plazo (p. 276).

(12) LÓPEZ RAMÓN, 2014, pp. 56-61; PONCE SOLÉ, 2016; BOIX PALOP, 2020, pp. 183-189.



calidad al respecto⁽¹³⁾, sí conviene hacer un resumen del estado de la cuestión y de las conclusiones más o menos pacíficas y ampliamente compartidas por la doctrina económica.

Las ventajas que suelen señalarse de estos mecanismos son, por lo demás, bastante obvias y están directamente vinculadas con los objetivos que persiguen estas políticas. Así, por un lado, y en primer lugar, son herramientas que ayudan a mejorar el acceso a la vivienda. Los precios regulados benefician a los inquilinos al estabilizar el gasto en alquiler, especialmente en ciudades con alta demanda y ello les permite quedarse en sus hogares a largo plazo, con la tranquilidad y seguridad jurídica y económica que ello conlleva⁽¹⁴⁾. Este efecto, por lo demás, ayuda a reducir la desigualdad económica, ya que evita que los precios de alquiler suban tanto que solo personas de ingresos altos puedan pagar una vivienda en ciertas áreas. Esto permite a personas de diferentes niveles de ingresos vivir en ciudades donde el mercado inmobiliario estaría de otra forma fuera de su alcance.

Más recientemente, se ha destacado también que estos mecanismos contribuyen a mejorar y garantizar la estabilidad residencial y comunitaria: el control de rentas proporciona una mayor estabilidad a los inquilinos, reduciendo el riesgo de desplazamiento en barrios en proceso de gentrificación. Esta estabilidad beneficiaría a las comunidades al mantener a los residentes a largo plazo, lo cual se considera positivo tanto para la cohesión social como para el desarrollo económico local y es un elemento particularmente valorado en un momento en que ciertos usos de la vivienda, como por ejemplo la derivación de parte del parque a alojamientos turísticos de temporada, está cambiando la identidad de muchos barrios, generando tensiones sociales y, además, incrementado notablemente los precios de resultados de la aparición de estos nuevos usos (más rentables y que atraen a personas de mayor poder adquisitivo)⁽¹⁵⁾.

Por último, y como es evidente, el establecimiento de controles a la subida de las rentas de alquiler ayuda a la prevención de aumentos especulativos en los precios, fenómeno contra el que no solo hay un mandato constitucional a los poderes públicos para que actúen para evitarlo (especialmente en materia de vivienda, por ejemplo en España, artículo 47 CE)⁽¹⁶⁾, sino que los economistas también consideran negativo para una fijación correcta de un nivel adecuado de precios por medio de la normal articulación de oferta y demanda. En épocas de alta demanda o creci-

(13) LÓPEZ-RODRÍGUEZ, y DE LOS LLANOS MATEA, *BdE*, 2020, realizan una muy detallada exposición al respecto y recopilación de la bibliografía más destacada en la materia.

(14) XERRI, y MOLINA ROIG, 2015, p. 47.

(15) BOIX PALOP, 2017.

(16) QUINTIÁ PASTRANA, 2022.



miento económico acelerado, el control de rentas puede, así, ayudar a mantener una cierta moderación en los precios y facilitar que el mercado se regule y equilibre mejor cuando pase la presión sobre el bien⁽¹⁷⁾.

Sin embargo, estas evidentes ventajas de los instrumentos van de la mano de inconvenientes que han sido muy resaltados, y sobre los que se ha hecho mucho hincapié en las pasadas décadas (de ahí la crisis de los controles de rentas hasta hace bien poco y la importante discusión que ha acompañado su reimplantación), por la doctrina económica⁽¹⁸⁾. Haciendo una breve síntesis de los que son más habitualmente resaltados, éstos serían:

- Distorsión del mercado: La crítica principal, especialmente entre economistas liberales, es que el control de rentas distorsiona la señal de precios en el mercado de alquiler, afectando a su eficiencia. De este modo, los precios controlados podrían incluso reducir la oferta de alquileres, ya que muchos propietarios optarán por retirar sus viviendas del mercado o venderlas, lo que disminuirá la cantidad de opciones disponibles para los inquilinos. Este efecto, por lo demás, se ha constatado empíricamente en no pocos países que han aplicado estas políticas, especialmente en el medio y largo plazo, por lo que podemos considerar un hecho cierto que, al menos en cierta medida, se dará. Por ello, cualquier política de control de las rentas de alquiler ha de tenerlo en cuenta para tratar de evitarlo en lo posible, minimizarlo y, en su caso, establecer medidas correctoras. Además, ha de tener en cuenta si los costes que puedan derivarse de estos efectos perniciosos compensan o no las ventajas y objetivos perseguidos por la regulación.

- Desincentivo a la inversión y al mantenimiento de las propiedades: Suele sostenerse también, y hay evidencia empírica al respecto, que, al limitar los ingresos, el control de rentas desincentiva tanto la inversión en nuevas construcciones de viviendas como el mantenimiento de las existentes. Esto puede llevar a una disminución de la calidad del parque de viviendas a largo plazo, con problemas que pueden, además, afectar más gravemente y de forma desproporcionada, precisamente, a los grupos sociales en situación de más vulnerabilidad socioeconómica.

- Aumento de la segregación y concentración de la pobreza: En relación con el punto anterior, además, se ha señalado que, cuando los alquileres están controlados en zonas céntricas o de alta demanda, los precios en áreas no reguladas suelen aumentar más. Esto puede contribuir a que los hogares de menor poder adquisitivo queden excluidos de las zonas

(17) Los estudios empíricos en este sentido son abundantes: XERRI, y MOLINA ROIG, 2015, pp. 79-83; OLAP, 2019; RAYA, 2021; MONSENY; MARTÍNEZ MAZZA, y SEGÚ, 2022; BOSCH, y LÓPEZ, 2022; GARCÍA MONTALVO, y MONRÁS, 2022; KHOLODIN; LÓPEZ; REY BLANCO, y GONZÁLEZ ARBUÉS, 2022.

(18) Véase un resumen en LÓPEZ-RODRÍGUEZ, y DE LOS LLANOS MATEA, *BdE*, 2020, pp. 20-24.



deseables⁽¹⁹⁾, lo que incrementa la segregación y la concentración de la pobreza.

– Desplazamiento de la oferta a otros sectores del mercado: Cuando se aplican límites a los alquileres, algunos propietarios dejan de ofrecer sus viviendas en el mercado residencial de larga duración, optando por contratos de corto plazo o de tipo vacacional, cuando las legislaciones vigentes se lo permiten (o incluso también en fraude respecto de la regulación) para buscar nichos de mercado más lucrativos. Esto no solo puede hacer que las políticas que se pretenden llevar a cabo acaben por no ser eficaces, sino que además puede agravar el problema de accesibilidad a la vivienda, al hacer que desaparezcan del mercado residencial inmuebles que pasen a ser destinados a otros fines.

– Efectos perniciosos en forma de disminución de la movilidad laboral y económica: Con el tiempo, el control de rentas puede crear una trampa de «poca movilidad» para los inquilinos, que se ven menos incentivados a mudarse debido a los bajos precios en su vivienda actual. Esto puede limitar su disposición a aceptar empleos en otras áreas, lo que afecta negativamente la movilidad laboral y la dinámica económica.

– Creación de bolsas de mercado negro, que además refuerzan otras de las dinámicas señaladas en el sentido de producir cierta infrutilización, o utilización menos eficiente, del espacio construido⁽²⁰⁾.

En general, la doctrina económica ha tendido en las últimas décadas, y tiende en la actualidad, a ser crítica, o, al menos, moderadamente crítica, con los controles de Derecho público o privados a las rentas de alquiler porque suele entender que estas desventajas, empíricamente demostradas por la existencia de mucha evidencia (dada la propia pervivencia de estos mecanismos y lo comunes que son en muchos países de nuestro entorno), desaconsejan tratar de lograr los objetivos en materia de acceso a la vivienda empleando estos instrumentos. Por ello incluso los estudios más empáticos con estas medidas sugieren que el control de rentas puede ser más efectivo cuando se combina con políticas que incentiven la construcción de vivienda asequible o la rehabilitación de inmuebles, creando un equilibrio entre regulación y sostenibilidad del mercado. Ello no obstante, la pervivencia de estos mecanismos, y su reciente revigorización, nos demuestran también cierta confianza en su utilidad, siquiera sea a corto plazo y antes de que el resto de medidas comentadas puedan empezar a desplegar y manifestar sus efectos. Así, en casos de subidas repentinas de precios e incluso cuando pueda haber en estas un componente

(19) NASARRE AZNAR, 2020.

(20) XERRI y MOLINA ROIG, 2015, p. 48.



especulativo, es evidente que el mercado de la vivienda, por su rigidez, tiene una capacidad limitada para hacer que aflore más oferta (la teoría económica clásica de precios nos dice que los incrementos del precio suponen un efecto señalizador que provocará que se allegue más oferta, para beneficiarse de esa situación, contribuyendo así a la estabilización de los precios en un punto de equilibrio adecuado... pero en zonas tensionadas con mucha demanda de vivienda la aparición de nuevos inmuebles destinados a usos residenciales, ya sea por su nueva construcción, ya porque se reconviertan a estos usos desde otros, lleva –en el mejor de los casos– un tiempo no menor, al afectar a cuestiones complejas de planificación urbanística, construcción, inversión, etc.). Por esta razón, es perfectamente razonable emplear esta medida como estabilizador a corto plazo o como complemento de medidas de tipo estructural para zonas tensionadas y con particularidades peculiares que vayan a impedir que un incremento de la oferta compense la creciente demanda (sea especulativa o no). Por esta razón, como veremos, los ejemplos comparados más interesantes, tanto el alemán como el francés que desarrollaremos a continuación, están diseñados en gran parte para ayudar a cumplir estos efectos estabilizadores, y de ahí su utilidad, pero solo pueden ser verdaderamente eficaces en un marco más general de políticas de vivienda que logre que estructuralmente aparezca en el mercado mucha más oferta de vivienda, tanto en el mercado privado como de oferta pública.

3. EL CONTROL DE PRECIOS EN EL ALQUILER DE VIVIENDAS EN NUESTRO ENTORNO COMPARADO

3.1 **Experiencias comparadas en EEUU y Europa**

Como se ha indicado ya previamente, tras la paulatina desaparición en los Estados Unidos de la mayor parte de los controles a la subida de precios de los alquileres (con la notable y conocida excepción de la ciudad de Nueva York, donde siempre se han mantenido para ciertos edificios, incluso en las épocas más liberalizadoras, los controles para las subidas de alquileres de los inmuebles alquilados en los años en que estas reglas estaban vigentes, generando un mercado dual con consecuencias disfuncionales considerables y un mercado negro de subarriendos para conservar los privilegios de las rentas controladas muy notable), las políticas de control de rentas han reaparecido con fuerza en el siglo XXI. Significativamente, avalando lo ya expuesto sobre el hecho de que este tipo de restricciones suelen aparecer en mercados tensionados y ciudades donde hay proble-



mas para que la oferta (o la oferta en ciertas zonas residenciales) pueda incrementarse para casar con la creciente demanda y ello lleva a una escalada alcista que hace que la población esté más dispuesta, o incluso presione para ello, a la aprobación de medidas limitativas de esta índole, son los Estados y las ciudades más poblados y, en parte, económicamente dinámicos (que atraen por ello más población) los que han vuelto a ensayar estas medidas. Como contraste, en un entorno política y jurídicamente altamente descentralizado como son los EEUU, más de la mitad de los estados tienen legislación estatal que, por el contrario, establece prohibiciones a que a nivel local se establezcan medidas de control de esta índole, en desarrollo del credo liberalizador dominante hasta hace poco en la literatura económica y la opinión pública de ese país.

Por ejemplo, suelen ser señalados a nivel estatal los casos más agresivos, que son los de California y Oregón⁽²¹⁾. Ambos Estados eran conocidos por haber puesto en marcha y mantenido controles de los llamados de «segunda generación» (más centrados en el control de rentas y sus subidas que en fijar una obligación de congelación, y con posibilidades de flexibilización por territorio y según los casos). Estas normas estatales permitían únicamente un incremento máximo del 5% anual, más la inflación local, pero sin que se pueda superar un 10% de incremento anual en ningún caso. Así, en California, la ley Costa-Hawkins es un muy buen ejemplo de cómo la legislación estatal trata de ceñir y diferenciar según las situaciones concretas. Por ejemplo, restringe el control de las rentas de alquiler solo a edificios antiguos, creando un mercado dual del que las construcciones más recientes (todas aquellas posteriores a 1995) o las renovaciones en profundidad equivalentes a las mismas quedan exentas y sobre ellas las comunidades locales no podrán en ningún caso establecer controles a las subidas de rentas. Igualmente, diferencia por tipo de inmuebles residenciales, no permitiendo, por ejemplo, que las viviendas unifamiliares o tipologías constructivas de condominio se vean afectadas por reglas locales de control de precios, restringiendo notablemente el ámbito de aplicación de los controles. Como puede comprobarse, estamos ante un claro ejemplo de legislación de finales del siglo xx, que busca paulatinamente ir eliminando las posibilidades de control de precios, en consonancia con las pautas culturales y políticas dominantes en esos momentos. Ello no obstante, las crisis habitacionales recientes han vuelto a provocar en ese Estado la aparición la aparición de propuestas para una reintroducción de una habilitación estatal más generosa para la posible limitación de rentas por parte de las autoridades locales, que hasta el momento no han acabado de dar sus frutos: la proposición 33, que buscaba derogar

(21) LÓPEZ-RODRÍGUEZ, y DE LOS LLANOS MATEA, BdE, 2020, p. 17.

las limitaciones referidas introducidas en 1995, fue ampliamente derrotada en referéndum en las elecciones de 2024.

Otros ejemplos que suelen destacarse habitualmente afectan a Estados de la costa Este. Así, Nueva York o Nueva Jersey aplican políticas de «estabilización de rentas» en algunos de sus municipios, principalmente en áreas de alta densidad urbana, limitando aumentos anuales en edificios residenciales específicos y en Washington DC los alquileres en propiedades bajo control de rentas pueden ajustarse solo dentro de los límites anuales establecidos, que suelen depender del aumento en el índice de precios al consumidor (CPI), de una manera semejante a lo que ocurre en la ciudad de Nueva York.

Una manifestación más de cómo los sistemas de control de precios de la vivienda de alquiler reaparecen en los momentos de crisis es que, en paralelo a esta más lenta evolución de las normas estatales, son muchas las normas municipales que han ido paulatinamente incorporando, recuperando o extendiendo los controles de rentas. Por ejemplo, y significativamente, mientras la legislación a nivel estatal en California trata de limitar estos controles e impedir a los entes locales que los extiendan, las ciudades con más presión habitacional han ido paulatinamente incrementándolos hasta los límites permitidos por el marco legal: Los Ángeles u Oakland son ejemplos de ciudades que imponen en la actualidad estos límites, y San Francisco ha extendido el control de rentas a propiedades construidas hasta 1994, en lugar de solo a las construidas antes de 1979.

Esta evolución es también constatable en Europa, donde los controles de rentas del alquiler son habituales en una amplia variedad de países, desde Italia a los Países Bajos, pasando por Dinamarca, Suecia, Austria o Suiza. De hecho, la OCDE ha calculado que en la pasada década 14 de los 36 países que la componen tenían en vigor algún tipo de control de precios del alquiler (incluyendo a los Estados Unidos teniendo en cuenta los Estados que la admiten)⁽²²⁾.

Todos ellos combinan medidas a nivel estatal y posibilidades de flexibilización a escala local o normas que dependen de la evolución de precios en proximidad, a efectos de convertirlas en más flexibles y menos automáticas, tratando de minimizar algunos de los efectos que suelen considerarse más nocivos de este tipo de restricciones a la libertad de los propietarios de fijar y negociar con los inquilinos los precios del alquiler según la evolución del mercado. Y en general en todos estos países puede constatarse la misma evolución: una recuperación, mantenimiento reforzado e incluso incremento de los controles en los últimos años, especialmente orientado a permitir a las entidades locales de las zonas con más problemas de acce-

(22) OECD – Social Policy Division: *PH6.1 RENTAL REGULATION*.



so a la vivienda adoptar medidas particularizadas para esas zonas. Los dos modelos que recientemente han sufrido más cambios y han tenido más impacto en el debate a nivel europeo y español en esta materia son el francés y el alemán, que además permiten constatar las diferentes aproximaciones tanto en cuanto al instrumento de intervención jurídico (más de Derecho público en un caso, el francés; mientras que en Alemania la mayor parte de las restricciones siguen siendo vehiculadas por medio de la legislación civil) como respecto de la orientación más centralizada (Francia) o descentralizada (Alemania) con la que han sido adoptadas. Vale la pena, por ello, que nos detengamos singularmente en ellas.

3.2 Francia

La respuesta legislativa en Francia a la crisis habitacional que se estaba comenzando a gestar desde años antes y se manifiesta con toda su crudeza tras la crisis económica de finales de la primera década del siglo XXI, es relativamente temprana y, como es propio de un país altamente centralizado (y con tendencia a la administrativización de las relaciones sociales), se vehicula por medio de legislación estatal que permite el establecimiento de límites y controles administrativos pero que lo hace atendiendo a las diferentes peculiaridades de determinadas zonas del país. La primera respuesta, las conocidas como *Loi Duflot* y *Loi ALUR* (o *Loi Duflot II*), respectivamente de 2013 y 2014, se producen durante el mandato de François Hollande como presidente de la República, a la cabeza de una coalición progresista que combina partidos de distintas sensibilidades, y que en parte debe su éxito electoral a la derrota de la derecha por la crisis económica. Se trata de legislaciones que tratan de solventar uno de los crecientes problemas que parte de su electorado (jóvenes, personas migrantes, colectivos en situación de vulnerabilidad socioeconómica) sufre de manera singular, instadas por iniciativas capitaneadas por Cécile Duflot, diputada ecologista de París, que es lógicamente la zona del país donde estos problemas son más graves. Ambas normas introdujeron diversos sistemas de regulación del mercado inmobiliario con el objetivo de limitar las rentas y mejorar la protección de los inquilinos, si bien con orientaciones diferentes (la *Loi ALUR* es mucho más ambiciosa e incorpora muchos más mecanismos de control y además tiene la pretensión de introducir muchas medidas contra la discriminación o la precarización en el mercado de la vivienda)⁽²³⁾.

Así, inicialmente, la *Loi Duflot* (2013) buscaba principalmente promover el desarrollo de viviendas asequibles mediante incentivos fiscales para

(23) XERRI, y MOLINA ROIG, 2015, p. 59; LÓPEZ-RODRÍGUEZ, y DE LOS LLANOS MATEA, BdE, 2020, p. 18.

los propietarios que alquilaran a un precio reducido y en zonas con alta demanda de vivienda. Se trata de un enfoque más clásico y menos intervencionista, de estímulos por medio de ayudas públicas, cuyo objetivo principal era crear una oferta de vivienda a bajo coste, incluyendo el motivar la construcción de nuevas viviendas para equilibrar el mercado.

Sin embargo, la insuficiencia de las medidas es pronto constatada por sus propios impulsores, lo que da lugar a la aprobación de la *Loi ALUR (Loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové, 2014)*⁽²⁴⁾, que es la que trajo consigo una regulación directa sobre las rentas en las llamadas «zonas de tensión de alquiler», definidas por el legislador estatal y que esencialmente se referían a las grandes aglomeraciones urbanas, y, especialmente, la ciudad de París. La norma fijaba un límite a los alquileres nuevos, donde el precio del arrendamiento debía estar dentro de un rango basado en valores promedio y no podía superar ciertos límites establecidos, salvo en casos excepcionales. Este sistema de rentas de referencia también incluyó un control sobre las renovaciones, protecciones adicionales contra el desalojo y la transparencia en los contratos, así como la inclusión de detalles específicos sobre el historial de rentas y el estado de cada inmueble. Como puede verse, se trata de un modelo de control de rentas de alquiler que pretende, como ya hemos explicado que es común en los más recientes, evitar automatismos y rigideces, al aspirar a medir muy bien y detalladamente los valores promedios, por una parte; vincularlos a las zonas urbanas en tensión en cuestión, por otra; y, por último, al prever situaciones en que se podía exceptuar la aplicación del rango obligatorio para los precios del alquiler.

Además de limitar los precios, la *Loi ALUR* también implementó otras medidas como la creación de «Organismos de Fomento Solidario» (OFS), que separaban el valor del suelo del de la construcción para reducir los costos para los compradores y arrendatarios en condiciones sociales específicas y contenía medidas integrales que iban más allá del control de precios a corto plazo, incluyendo medidas de simplificación contractual o de imputación de los costes de agencia a los propietarios, así como garantías de todo tipo para los arrendatarios y protecciones frente a abusos o condiciones de infravivienda. Todo ello se compensaba con una garantía de los alquileres frente a impagos a cargo del Estado, que en todo caso no llegó nunca a aplicarse. Se trata, de este modo, de una norma que cumple con los requisitos que el análisis teórico previo que habíamos resumido exige para estas regulaciones: que la legislación específica en materia de control de precios vaya acompañada de muchas otras medidas de carácter estructural para movilizar y crear parque de vivienda. Por ejemplo, aunque no sea la cuestión central de la que nos debemos ocupar en este trabajo, la *Loi*

(24) Loi n.º 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

ALUR también modifica los sistemas de atribución de vivienda pública social, normas de construcción y urbanísticas para facilitar la promoción de vivienda, así como introduce medidas de intercomunalidad en los planes urbanísticos, para una mejor gestión metropolitana de los mismos.

Respecto de las medidas de contención de las rentas del alquiler, es interesante que la *Loi ALUR* fue la respuesta a la constatación de la insuficiencia de una política que aspiraba a garantizar el acceso a la vivienda como derecho por la única vía de la creación de parque público, ya de vivienda protegida, ya de alquiler, así como garantizando vivienda social a las personas más vulnerables. La evolución de los precios, especialmente en las grandes aglomeraciones urbanas (o zonas específicas de ellas) llevó a un punto en que se hizo necesario un control de precios del alquiler que fuera más allá de una política de vivienda social para personas vulnerables, porque cada vez más capas de la población se veían afectadas.

A estos efectos la ley designó las zonas afectadas, o tensionadas (un total de 28 aglomeraciones urbanas, todas ellas de más de 50.000 habitantes) y estableció la necesidad de que en esas áreas se crearan observatorios locales para el control y monitorización de precios de alquiler a efectos de contar con datos fiables sobre la situación del mercado. Una vez con esos datos, por decisión del prefecto (delegado del gobierno, muestra del modelo centralizado), se determinará para cada zona el alquiler medio de referencia, el alquiler medio de referencia incrementado (en un 20% respecto del medio, que en ningún caso podrá ser superado) y un alquiler medio de referencia minorado (el que sea inferior en un 30% o más al medio de referencia, en cuyo caso el propietario podrá solicitar una subida del precio del alquiler). Adicionalmente, la ley permite incrementos excepcionales para inmuebles particularmente bien situados o de más calidad, con una comisión departamental de conciliación que resuelve los casos de conflicto sobre cuándo se dan estas circunstancias. Como puede verse, se trata de una norma que administrativiza de manera notable la gestión de los alquileres y sus límites y umbrales máximos⁽²⁵⁾.

La norma, como era de prever, fue enormemente polémica, con grandes críticas por parte de economistas liberales, propietarios y sectores profesionales dedicados a la gestión inmobiliaria, hasta el punto de que la propia mayoría progresista acabó matizando la regulación y limitando su aplicación (el gobierno liderado por el primer ministro Valls dejó sin efectos, como ya hemos anticipado, la garantía universal de los alquileres y limitó la aplicación de los límites a las rentas del alquiler solo a París y Lille, en este último caso, además, por presión de su alcaldesa, y en ambos supuestos con explícita vocación experimental), de manera que todas crí-

(25) XERRI. y MOLINA ROIG, 2015, pp. 59-63.



ticas tampoco han podido ser avaladas por un estudio empírico serio de los efectos de su aplicación. Tras la muy relativa concreción práctica de su aplicación debido a estas decisiones y tras la anulación final de sus medidas concretas de aplicación, en 2017, por decisión judicial al entender que la no aplicación general de la norma a toda la aglomeración urbana no era acorde a Derecho⁽²⁶⁾, se constató, eso sí, un fuerte aumento de los precios de alquiler de viviendas, especialmente en París, que llevaron a que en 2018 una nueva mayoría gubernamental, en este caso durante la presidencia de Emmanuel Macron, de centro-derecha liberal, se viera también forzado a aprobar su propia norma en materia de control de alquileres, la llamada *Loi ELAN (Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique)*⁽²⁷⁾, 2018). La norma reintrodujo el control de alquileres⁽²⁸⁾ con los mismos perfiles que en la *Loi ALUR*, pero de nuevo como un experimento limitado a zonas donde la demanda de vivienda era especialmente alta y con un ámbito territorial menos ambicioso (únicamente se ha aplicado en las aglomeraciones de París, Lyon, Lille y Aix-en-Provence) y solo durante 5 años (aunque tras su terminación en 2023 ha sido renovado en dos ocasiones, hasta 2024 primero y posteriormente hasta julio de 2025⁽²⁹⁾, situación en la que estamos en la actualidad, lo que da cierta idea de que los resultados no son del todo insatisfactorios). Esta nueva versión buscó evitar así los problemas políticos y de encuadramiento legal previo (por las anulaciones de los precios de referencia referida), con la idea de facilitar a las autoridades locales la selección de áreas específicas para aplicar los límites de renta basados en las referidas rentas de referencia, determinadas anualmente y según el tipo de vivienda y ubicación a partir de los datos de los observatorios. Como se trata de un control administrativo, además, también se previó la imposición de sanciones a los propietarios infractores, que pueden ser considerables (hasta 15.000 euros, en algunos casos, cuando son empresas las que incumplen con los topes máximos).

La *Loi ELAN* también introdujo varias innovaciones con la vocación de tratar de hacer el mercado de alquiler más flexible. Entre estas medidas, destacó la creación del contrato de alquiler «mobility lease» un arrendamiento temporal de entre uno y diez meses, sin posibilidad de renovación, diseñado para estudiantes y trabajadores temporales que trataba de evitar que este tipo de usos de los inmuebles fueran parasitados por el alojamiento turístico intermediado por plataformas, que detrae inmuebles del mercado residencial. En esta misma línea, y luchando contra este efecto, la ley forta-

(26) GIREU I FONT, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 2023, p. 65.

(27) Loi n.º 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

(28) LÓPEZ-RODRÍGUEZ, y DE LOS LLANOS MATEA, *BdE*, 2020, p. 19.

(29) Véase el anuncio en <https://www.service-public.fr/particuliers/actualites/A17566>.

leció el control de los alquileres temporales turísticos, como los de Airbnb, imponiendo límites y multas a los propietarios que excedan las 120 noches anuales en las ciudades con regulación de este tipo. Como puede verse, de nuevo, la limitación de los precios del alquiler va de la mano de otro tipo de medidas que pretenden y aspiran a aumentar el parque de vivienda destinada a usos residenciales, por un lado, y por otro que intentan evitar que se detraigan inmuebles de este mercado para otros usos⁽³⁰⁾.

Más allá del sistema concreto de control de rentas, que como se ha podido comprobar es solo una parte de un conjunto de medidas mucho más ambiciosas, y a pesar de su limitada aplicación territorial, solo en cuatro aglomeraciones urbanas, lo cierto es que las sucesivas prórrogas, y que no parezca que el actual gobierno de centro-derecha tenga intención de eliminar la aplicación del mecanismo, parecen avalar el éxito del «experimento». Aunque hay estudios que señalan a la existencia de bolsas de fraude, como por otro lado es inevitable respecto de cualquier norma jurídica, e insuficiencias en los controles, lo cierto es que en las áreas territoriales afectadas, que son las más tensionadas y con más problemas de acceso a la vivienda, la norma está integrada en los mercados inmobiliarios, asumida por la población y actores del sector y ha logrado cierto efecto en materia de estabilización de precios.

3.3 Alemania

En Alemania, como ya se ha comentado, la regulación de las rentas de los alquileres y de los posibles límites a sus incrementos ha sido tradicionalmente realizada por medio de la normativa civil, y en concreto por el Código civil alemán (*BGB*)⁽³¹⁾. En ese país nunca desapareció una regulación muy tuitiva de los arrendadores, pero el control de precios fue reduciéndose también y la medida proteccionista de los arrendadores pasaba más por el hecho de que los alquileres se consideran por defecto como por tiempo indefinido. Así, tras la II Guerra Mundial la regulación previa a la guerra, ya muy restrictiva y que impedía aumentos de renta respecto de edificios antiguos, se mantuvo en vigor, hasta el punto de que la inversión inmobiliaria para alquiler solía considerarse nulamente rentable. Sucesivas reformas legislativas permitieron en la entonces República Federal de Alemania, a partir de 1955, que los apartamentos construidos hasta 1948 pudieran incrementar las rentas hasta en un 5% (10% para viviendas con equipamientos especiales como calefacción central) y las liberalizaciones se suceden hasta

(30) BOIX PALOP, *STEM*, 2024 pp. 4-12; GIMENO FERNÁNDEZ, 2023.

(31) XERRI, y MOLINA ROIG, 2015, pp. 53-55.

que a partir de 1964 desaparecen los límites máximos para los alquileres de viviendas antiguas (en Berlín Occidental, en cambio, demostrándose de nuevo la mayor pervivencia de este tipo de regulaciones en mercados más tensionados, el alquiler fijo en viviendas antiguas pervive hasta 1988).

Ello no obstante, también en Alemania, como en el resto de países de nuestro entorno, el control de los precios de alquiler ha sido un tema recurrente en los últimos años debido al incremento de la presión sobre el mercado de la vivienda y al aumento significativo de los precios en las principales ciudades, especialmente Berlín, que ha dificultado a cada vez más capas de la población el acceso a este bien. Ello ha dado lugar a diferentes iniciativas legislativas en materia de control de rentas del alquiler, tanto a nivel de la Federación (*Bund*) como de desarrollos en legislación estatal y normativa local. Así, a partir de 2013 comienza el debate sobre la aprobación de determinadas normas civiles de modificación de la regulación civil del arrendamiento y la habilitación a los Estados federados para que estos puedan imponer limitaciones en las subidas de precios en los nuevos contratos de alquiler, en medio de un gran consenso político en la materia (las reformas son instadas por un gobierno de gran coalición entre socialdemócratas y derecha conservadora cristiana), al que además se unen las peticiones de diversos Länder, normalmente los Estados federados donde hay una mayor presión sobre la vivienda residencial.

La primera reacción legislativa relevante fue la aprobación del llamado *Mietpreisbremse* (freno a los precios del alquiler) por el legislador federal (MietNovG)⁽³²⁾. Introducido en 2015, este mecanismo establece un límite a los incrementos de los alquileres en zonas de alta demanda, incluyendo no solo las renovaciones sino también los nuevos contratos de alquiler. La ley estipula que los nuevos contratos de arrendamiento no pueden superar el 10% por encima del precio medio de alquiler local, determinado administrativamente por un índice de precios (*Mietspiegel*) que el artículo 556d párrafo 2 BGB permite a los Estados federados establecer, designando áreas como tensionadas por un período máximo de 5 años. Para poder considerar tensionada una zona han de cumplirse algunos de los requisitos que establece el propio Código civil alemán en la enumeración de supuestos del artículo 556d referido⁽³³⁾, pero cabe la posibilidad de que los Estados federados incrementen los supuestos que permiten la declaración de una zona como tensionada, en lo que supone una cierta hibridación de instrumentos de regulación civil jurídico-privados con una intervención administrativa que encuadra y limita la autonomía de la voluntad en la materia.

(32) Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung (Mietrechtsnovellierungsgesetz – MietNovG).

(33) LÓPEZ-RODRÍGUEZ, y DE LOS LLANOS MATEA, BdE, 2020, pp. 15-16.

Sin embargo, esta medida tiene algunas excepciones. Por ejemplo, no se aplica a las viviendas nuevas (construidas después de 2014) ni a las que han sido sometidas a una renovación suficientemente ambiciosa como para entenderse equivalentes a una vivienda nueva.

Una prueba de la buena acogida de la reforma legal es la rapidez con la que es aplicada y concretada por diversas normas estatales. Berlín, por ejemplo, declara todo el municipio como mercado de vivienda tensionado desde el verano de 2015 y los gobiernos estatales de Baden-Württemberg, Baviera, Brandeburgo, Bremen, Hamburgo, Hesse, Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Baja Sajonia, Renania del Norte-Westfalia, Renania-Palatinado, Schleswig-Holstein, Sajonia-Anhalt y Turingia han emitido también decretos de desarrollo determinando a cuántos y qué municipios se aplicará la limitación de precios (en Baden-Württemberg, la ordenanza de limitación de precios de alquiler se aplica en 68 municipios, en Baviera en 203 municipios, en Brandeburgo en 19 municipios, en Bremen para el área de la ciudad de Bremen con la excepción de Bremerhaven, en Hamburgo para toda la zona de la ciudad, en Hesse para 16 municipios, en Mecklemburgo-Pomerania Occidental para Greifswald y Rostock, en Baja Sajonia para 12 municipios, en Renania del Norte-Westfalia para 22 municipios, en Renania-Palatinado para los municipios de Landau, Ludwigshafen, Mainz, Speyer y Trier y en Turingia para los municipios de Erfurt y Jena; y en Sajonia-Anhalt para Dresde y Leipzig más recientemente, ya en 2022). Como puede comprobarse, se trata de una aplicación bastante uniforme que afecta a prácticamente todas las aglomeraciones urbanas de cierta relevancia. Solo en el Sarre no hay, hasta la fecha, ningún municipio declarado como tensionado a efectos de su mercado de vivienda.

Obviamente, esta generalizada aceptación y aplicación no significa que la medida no haya suscitado algunos problemas. Hay decretos de determinación de zonas tensionadas que han sido anulados por no justificar debidamente el cumplimiento de los criterios legales, críticas a la ausencia de controles que han llevado a que muchos inquilinos no se hayan podido beneficiar de la medida ante subidas de sus caseros que iban más allá de lo previsto en la norma, e incluso la norma fue cuestionada ante el Tribunal Constitucional Federal alemán (BVerfG), que en julio de 2019, sin embargo, decidió que el *Mietpreisbremse* no viola la Ley Fundamental.

Como puede verse, se trata de nuevo de un ejemplo de las ventajas de que este tipo de regulaciones permitan un desarrollo en clave regional para su aplicación descentralizada como garantía de su éxito. También son una muestra de cómo la nueva generación de normas en materia de control de precios de alquiler suele ser más precisa y evitar algunos problemas derivados de cierta «brocha gorda» legislativa, discriminando entre unos casos y otros, según tenga más o menos sentido limitar los incre-



mentos de precios. En este sentido, se busca por un lado no desincentivar la nueva construcción de viviendas ni la renovación en profundidad de las mismas, liberando a estos inmuebles de las restricciones, pero a la vez garantizando una estabilidad en los precios del resto de inmuebles en las zonas tensionadas que sirvan a su vez para proteger a los inquilinos de cada vivienda en particular como a los ciudadanos en general, evitando un sobrecalentamiento del mercado en las zonas tensionadas⁽³⁴⁾.

Aunque la norma ha funcionado satisfactoriamente por medio de este equilibrio, hay zonas donde la presión es mucho mayor que han requerido de ulteriores intervenciones. Es el caso, notoriamente, de Berlín, con un mercado inmobiliario peculiar derivado de la historia de la ciudad y del tránsito del comunismo al capitalismo de la parte este de la urbe a partir de 1990, permitiendo una acaparación de vivienda por parte de personas jurídicas y fondos especializados, que en estos momentos controlan un número muy importante de inmuebles en la ciudad, en un contexto además donde el alquiler puede llegar a suponer casi un 90% de las casas ocupadas en la ciudad⁽³⁵⁾. Siendo una ciudad tradicionalmente no excesivamente cara, esta concentración, el renovado dinamismo de la región y la atracción de población migrante y joven que ha generado en su conjunto ha provocado que los precios en la ciudad no se hayan moderado por medio de la *Mietpreisbremse*, obligando a medidas adicionales.

El Senado (parlamento estatal) de Berlín aprobó así, directamente, un mecanismo adicional y más agresivo en 2020, el *Mietendeckel* (tope al alquiler), con la idea de topar los precios y detener por medio de una norma administrativa la escalada de precios. El *Mietendeckel* estableció un precio máximo de alquiler para los contratos existentes, dependiendo del año de construcción y la calidad de la vivienda, en lo que es un paso más en la separación de la tradicional legislación alemana de gestión por medio del Derecho civil, al introducir una medida administrativa que, además, requiere de un control de los precios, su monitorización y el establecimiento de estos topes por parte de la Administración. En aplicación del *Mietendeckel*, establecido el tope, los propietarios no podían en principio cobrar un alquiler que superara este umbral administrativo, calculado en función de diferentes criterios (como el año de construcción del inmueble y si contaba con características modernas como una cocina equipada o un ascensor).

Sin embargo, en 2021, el Tribunal Constitucional Federal de Alemania (*BVerfG*) declaró esta ley estatal inconstitucional, argumentando que solo el gobierno federal tiene la autoridad para regular los precios del al-

(34) MENSE; MICHELSEN, y KHOLODILIN, 2017.

(35) XERRI, y MOLINA ROIG, 2015, p. 55.

quiler a nivel nacional, y no los estados federados⁽³⁶⁾. La decisión del *BVerfG*, lógicamente, ha generado un gran debate sobre el control de precios y la capacidad de las autoridades locales para intervenir en los mercados inmobiliarios, e incluso sobre la propia legitimidad constitucional de la introducción de este tipo de limitaciones, por mucho que el órgano de control de constitucionalidad se cuidó muy mucho de pronunciarse expresamente sobre la constitucionalidad sustantiva de estos límites máximos a los precios del alquiler. De hecho, el tribunal explica que es perfectamente legítimo, en principio, que el legislador persiga objetivos sociales compatibles con la idea de que «la propiedad obliga» del artículo 14 de su Ley Fundamental, y que eso puede por supuesto ser realizado por la vía de la legislación civil y estableciendo marcos para la redacción de los contratos y mejor garantía de los derechos de las partes, en lo que es un evidente espaldarazo a las tesis que sostienen la constitucionalidad material de este tipo de medidas siempre y cuando superen un mínimo análisis de proporcionalidad a partir de la constatación de la concurrencia de circunstancias de tensión en el acceso a la vivienda y que el diseño del marco legal resultante sea adecuado y apto para ayudar a la consecución de los objetivos sociales que la medida dice perseguir (doctrina que, por otro lado, recordemos, había permitido avalar la constitucionalidad de la *Mietpreisbremse*). En todo caso, como era inevitable, la anulación de la norma por parte del *BVerfG* ha generado una intensa polémica no solo sobre la constitucionalidad material de la medida sino que, además, ha alentado la iteración de la discusión sobre su conveniencia en términos materiales, políticos y económicos.

Tras la anulación del *Mietendeckel*, el gobierno alemán ha tomado algunas medidas para mejorar la oferta de vivienda, como la tramitación parlamentaria de la Ley de Movilización de Terrenos para la Construcción (*Baulandmobilisierungsgesetz*). Esta legislación pretende aumentar la disponibilidad de terrenos para la construcción de nuevas viviendas, eliminando algunas barreras burocráticas que dificultan el desarrollo de nuevos proyectos. Si bien estas iniciativas podrían aliviar la presión sobre el mercado inmobiliario, los críticos señalan que no resuelven de forma inmediata la cuestión de los alquileres excesivamente altos, especialmente en las áreas más demandadas, como Berlín. Podrían ser un muy interesante complemento, de tipo estructural, a medidas coyunturales como las de limitación de precios del alquiler, que son sin ninguna duda de ayuda y tradicionalmente han funcionado bien en Alemania, y que lo siguen haciendo en su versión civil (BGB) y en los casos en que se aplica a las zonas

(36) GÍFREU I FONT, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 2023, p. 65.

tensionadas la *Mietpreisbremse*⁽³⁷⁾; pero es probable que sea necesaria una habilitación federal para que Berlín pueda volver a poner en marcha su sistema de *Mietendeckel* si la presión sobre la vivienda en esa ciudad no decrece en un futuro próximo.

4. ENSEÑANZAS Y CONCLUSIONES DERIVADAS DE LAS EXPERIENCIAS COMPARADAS

A partir de las experiencias comparadas que hemos referido es claro que los diversos controles a los precios de la vivienda en alquiler, tanto respecto de las renovaciones de los contratos con un mismo inquilino como incluso cuando se refiere a la formalización de un nuevo contrato (o de un contrato sobre un mismo inmueble pero con otra persona) son una constante histórica que, al menos, tienen carta de naturaleza jurídica desde hace más de un siglo tanto en los ordenamientos de nuestro entorno como de otros países occidentales como los Estados Unidos. Y ello con independencia de la importante crítica política y económica a que estas cláusulas son sometidas, hasta el punto de que podría incluso señalarse que, con carácter general, el consenso actual entre economistas es que sus perjuicios sobre la actividad económica y el régimen de incentivos que generan conllevan más problemas que ventajas comportan a la hora de facilitar materialmente el acceso a la vivienda.

Sin embargo, este tipo de cláusulas, aunque con unos perfiles muy diferentes a los que eran más habituales en las regulaciones de principios del siglo xx, donde menudeaban prohibiciones directas de incrementos de la renta, además, podían prolongarse indefinidamente en el tiempo, siguen a la orden del día. Y no solo eso, en la última década, y especialmente en los últimos años, hemos asistido a una renovada popularidad política de las mismas, en un contexto de nuevo de crecientes dificultades de acceso a la vivienda. Se trata, de hecho, de otra constante histórica: cuando los problemas de satisfacción material del derecho a una vivienda digna se amplían a capas de la población que van más allá de los grupos más desfavorecidos, la presión política en este sentido suele derivar en la reaparición de controles sobre las rentas de alquiler.

Estos controles, en sus actuales formulaciones, suelen ser tenidos por perfectamente constitucionales, al igual que ha sido el caso en España, y no han planteado severos problemas de compatibilidad con el Derecho

(37) THOMSCKE, 2019; KHOLODIN; LÓPEZ; REY BLANCO, y GONZÁLEZ ARBÚES, 2022.



europeo tampoco⁽³⁸⁾, siempre y cuando estén bien definidos y perfilados, de un modo menos grosero y rígido que las intervenciones de principios del siglo xx. Así, hemos comprobado cómo en la actualidad los controles suelen permitir la paulatina renovación y aumento de los precios, aunque limitada a tablas o índices de contraste para que las alzas no superen el incremento general de los precios, o directamente ligada al establecimiento de precios de referencia según los fija la propia Administración, generalmente a partir de estudios que parten del precio de mercado de inmuebles equivalentes. Estas medidas, aunque por sí solas no son ni mucho menos suficientes para garantizar el acceso a una vivienda que vehicule un verdadero derecho de los ciudadanos a este bien de primera necesidad, para lo que son necesarias políticas de planificación urbanística, construcción de vivienda pública para venta y alquiler, programas de vivienda social y una planificación general que tenga en cuenta muchos más elementos, sí son un elemento, en cambio, que puede resultar útil para contener los precios en zonas tensionadas en momentos de incrementos notables, e incluso especulativos, de los precios, como los estudios empíricos muestran que ocurre a corto plazo cuando son puestas en marcha⁽³⁹⁾. Permiten, así, paliar un problema específico de los mercados de la vivienda residencial, donde la inelasticidad de la oferta hace muy complicado que un incremento repentino de la demanda pueda verse compensado con una subida de la oferta equiparable lo suficientemente rápida.

Por esta razón, cuando son diseñados de esta manera, con una regulación general que establezca claramente estos objetivos, controles matizados que atiendan a la singularidad de la situación, especialmente si centrados en las zonas efectivamente tensionadas, y una correcta atención a la diversidad de las situaciones concurrentes, no solo son perfectamente constitucionales sino, además, un instrumento útil adicional para las políticas de vivienda. Para ello, también, es preciso que estas políticas consigan, como ha señalado reiteradamente la doctrina, definir adecuadamente qué viviendas son las equiparables para poder construir los precios de referencia, identificar de manera justificada cuándo un mercado de la vivienda a escala local o supramunicipal está efectivamente tensionado, evitar arbitrariedades en los umbrales de precios y tasas de crecimiento máximas admitidas por la norma y definir correctamente la actividad administrativa

(38) XERRI, y MOLINA ROIG, 2015, pp. 63-68, respecto de la evolución de la jurisprudencia del TEDH en la materia y la admisibilidad de estas cláusulas siempre y cuando no supongan un sacrificio excesivo y desproporcionado en relación a los precios de mercado para los propietarios. Del mismo modo, recuérdese que es una conclusión jurídica perfectamente consolidada que la política social en materia de vivienda permite matizar ciertas libertades comunitarias: TEJEDOR BIELSA, 2013.

(39) BOSCH, y LÓPEZ, 2022, para el caso catalán; OLAP, 2019, para el caso francés; por mencionar solo dos ejemplos de evaluación a corto plazo muy reciente.



de control, debidamente dimensionada y eficaz⁽⁴⁰⁾. En estas experiencias y sus enseñanzas, de hecho, se ha inspirado claramente el legislador español a la hora de establecer la regulación básica en materia de control de precios de la vivienda de alquiler por medio de la Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda, que permite a las Comunidades Autónomas declarar zonas tensionadas y, en ellas, establecer limitaciones a partir de valores de referencia⁽⁴¹⁾ que, por lo demás, ha sido también plenamente validada por el Tribunal Constitucional español en STC 79/2024; legislación y jurisprudencia que se sitúan a la perfección y de forma completamente coherente en la estela de los ejemplos comparados que hemos relatado.

BIBLIOGRAFÍA

- ALGABA ROS, S., «El control de la renta en el arrendamiento de vivienda», *In-Dret*, 2021, pp. 46-86.
- 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.
- BANCO DE ESPAÑA, *Informe Anual 2023*, 2024.
- 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.
- «Estrategias regulatorias para la resolución de los conflictos de intereses generado por la intermediación digital», en Boix Palop y De la Encarnación Valcárcel, *La regulación del alojamiento colaborativo: viviendas de uso turístico y alquiler de corta estancia en el Derecho español*, Thomson-Reuters Aranzadi, 2018, pp. 261-294.
- «El conflicto entre la Comunitat Valenciana y el Gobierno del Estado a cuenta de los títulos competencias en materia de vivienda: La ley valenciana por la función social de la vivienda 2/2017 y la Sentencia 80/2018 del Tribunal Constitucional», en *Revista de urbanismo y edificación*, 54, 2020, pp. 179-198.
- 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*, 2022.
- 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.

(40) LÓPEZ-RODRÍGUEZ, y DE LOS LLANOS MATEA, BdE, 2020, p. 24.

(41) GIMENO FERNÁNDEZ, 2025; ARGELICH COMELLES, 2023.



- GARCÍA-MONTALVO, J., y MONRÁS, J., «The effect of second generation rent controls: new evidence from Catalonia», BSE Working Paper 1345, 2022.
- 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.
- 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.
- GIMENO FERNÁNDEZ, C. (2023), *Usos del sòl per fer ciutat. Instruments urbanístics per a regular l'establiment d'activitats econòmiques i assolir objectius socials i ambientals*, Tirant lo Blanch.
- GIMENO FERNÁNDEZ, C., «Los sistemas de control de precios de la vivienda, tanto para la compra como para el alquiler, ensayados en España: contenido, límites y evaluación», *en esta misma obra*, 2025, pp. Por determinar.
- KHOLODILIN, K. A.; LÓPEZ, F.; REY BLANCO, D., y GONZÁLEZ ARBÚES, P., *Rent control effects through the lens of empirical research*, DIW Berlín Discussion Papers, núm. 2008, 2022.
- LÓPEZ RAMÓN, F., «El derecho subjetivo a la vivienda», *Revista española de Derecho constitucional*, 102, 2014, pp. 49-91.
- 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 Ocasionales núm. 2002*, 2020, pp. 1-52.
- MENSE, A.; MICHELSEN, C., y KHOLODILIN, K. A., *Empirics on the casual effects of rent control in Germany*, FAU Discussion Paper in Economics, 24/2017.
- MONSENY, J.; MARTÍNEZ MAZZA, R., y SEGÚ, M., *Effectiveness and supply effects of high coverage rent control policies*, Cities – IEB Working Paper 2022/22, Universitat de Barcelona, 2022.
- NASARRE AZNAR, S., «Leases as an alternative to homeownership in Europe. Some key legal aspects», *European Review of Private Law*, 2014, pp. 815-846.
- «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.
- OLAP, «Le non encadrement des loyers à Paris en 2018: des dépassements plus fréquents et plus marqués pour les nouvelles locations», 2029.
- PAREJO ALFONSO, L., «Vivienda y urbanismo, mercado tensionado y acción de las Administraciones Públicas», *Práctica Urbanística. La nueva Ley de vivienda a debate*, 1, 2023.
- PEPPERCORN, I., y TAFFIN, C., *Rental housing: Lessons from international experience and policies from emerging markets*, Banco Mundial, 2013.
- 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.
- RAYA, J. M., *La política de limitación de precios de los alquileres: evidencia científica y empírica*, Cátedra APCE-UPF, Habitatge i futur, 2021.
- TEJEDOR BIELSA, J., «Política de vivienda social y libertades comunitarias», *Revista española de Derecho administrativo*, núm. 160, 2013, pp. 233-247.
- THOMSCKE, L., «Über die Evaluierung der Mietpreisbremse», *Zeitschrift für Immobilienökonomie*. Band 5, Nr. 1, 1. November 2019.
- 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.