

LA ESTABILIZACIÓN DE LA RENTA COMO MECANISMO PARA INCENTIVAR EL ACCESO A LA VIVIENDA A TRAVÉS DEL ARRENDAMIENTO URBANO DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA

Kurt Xerri

Elga Molina Roig

*Investigadores de la Cátedra de Vivienda.
Universidad Rovira i Virgili*

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Javier GÓMEZ GÁLLIGO, don Fernando CALBACHO LOSADA, don Carlos CALVO CALVO, doña Matilde CUENA CASAS y don Claudio RAMOS RODRÍGUEZ.

EXTRACTO

La inclusión en el ordenamiento jurídico de un sistema de control de renta ha sido una cuestión muy debatida en diversos países europeos dependiendo del momento histórico y la situación socioeconómica del país. Así, históricamente se ha tratado de buscar un equilibrio entre los intereses de los arrendadores, que se centran en obtener beneficios de la explotación de sus viviendas en régimen de alquiler, y los intereses de los arrendatarios, que precisan una renta asequible de acuerdo a sus ingresos y unas normas que proporcionen cierta estabilidad y seguridad jurídica a la figura. En concreto, en este artículo realizamos una comparativa entre dos sistemas del sur de Europa recientemente liberalizados, el de Malta y España, donde la asequibilidad se está evidenciando, en mayor o menor medida, como uno de los principales problemas del mercado de vivienda. Con ello se ha puesto de manifiesto la incapacidad del propio mercado para regular, por sí mismo, los precios de las viviendas, a través de la oferta y la demanda del mercado de alquiler. Sin embargo, históricamente las medidas de control de renta no han funcionado correctamente, influyendo negativamente en el mercado de alquiler, de forma que se han reconocido como medidas realmente impopulares.

Además, estudiaremos dos modelos de la Europa central, el modelo alemán, que tradicionalmente ha optado por este sistema, y que a través de la publicidad de las rentas máximas ha permitido dar seguridad a sus arrendatarios, y el modelo francés, de reciente implantación en la regulación sobre arrendamientos urbanos. Con esta comparativa tratamos de determinar la viabilidad de establecer un sistema de control de renta de acuerdo a la experiencia europea, concretando las utilidades que puede aportar a los arrendamientos urbanos regulados en Malta y España, tanto en beneficio de las partes del contrato de arrendamiento como para ejecutar determinadas políticas públicas con base en unos precios preestablecidos que permitan otorgar mayor seguridad jurídica a nuestro ordenamiento.

Palabras claves: control de alquileres, renta, contrato de arrendamiento, vivienda y arrendatario.

Fecha de entrada: 30-04-2015 / Fecha de aceptación: 30-06-2015

RENT STABILITY AS A MECHANISM FOR INCENTIVISING ACCESS TO HOUSING THROUGH URBAN LETTING: A COMPARATIVE PERSPECTIVE

Kurt Xerri

Elga Molina Roig

ABSTRACT

The enactment of rent control mechanisms is an issue that has historically gathered controversy across several European countries. In practice, each jurisdiction has tried to strike a balance between the interests of landlords, which are mainly centred around the profitability of their rental investment, and the interests of the tenants, who on the other hand seek affordable costs of housing and a relative degree of stability deriving from the certainty of the figures that they would be paying. In this article we will be making a comparison between two newly liberalized Southern European systems, Malta and Spain, where affordability is becoming an issue of increasing concern. This has highlighted the inability of the market to regulate itself on the mere basis supply and demand, although past rent control measures have also resulted to be hugely unpopular due to their distorting effect on the market.

This article thus takes into consideration two central European systems: the German model which offers tenants considerable reassurance through the publication of the maximum and the newly-introduced French rent regulation scheme for high-pressure areas. Though this comparison we seek to determine the viability of a rent control system based on the European experience and, whilst taking into consideration the possible perils, we also underline the benefits that it could bring to urban leases; both in respect to the contracting parties as well as to domestic housing policy in general.

Keywords: rent control, rent, leases, housing and tenant.

Sumario

1. El control de la renta en los alquileres de vivienda en un contexto de crisis
 - 1.1. Los efectos del sistema de control de renta
2. El control de renta en Europa
 - 2.1. Alemania
 - 2.2. Francia
3. El control de renta y los derechos humanos
 - 3.1. Desde la perspectiva del arrendador: El derecho de propiedad como límite al control de renta
 - 3.2. Desde la perspectiva del arrendatario: La asequibilidad de la renta y el derecho a la vivienda
4. La viabilidad del control de renta en Malta y España
 - 4.1. El control de renta en Malta
 - 4.2. El control de renta en España
5. Las utilidades del sistema de control de rentas
6. Conclusiones

Bibliografía

1. EL CONTROL DE LA RENTA EN LOS ALQUILERES DE VIVIENDA EN UN CONTEXTO DE CRISIS

Los problemas de accesibilidad financiera de algunos países europeos han impulsado, a través de ciertas presiones económicas, a los hogares hacia el mercado de alquiler. Este es particularmente el caso de España, donde la fuerte restricción del crédito impuesto por las instituciones financieras ha tenido un impacto negativo sobre el número y volumen de hipotecas concedidas¹. De hecho, desde el inicio de la crisis económica los bancos vienen aplicando criterios estrictos a la hora de aprobar préstamos para la adquisición de vivienda. La demanda del mercado de vivienda en propiedad se redujo debido a la mayor presión fiscal, el creciente nivel de desempleo y la disminución de los ingresos de las familias². Estas dificultades financieras, que han llevado a una caída de las ventas, están teniendo a su vez un efecto favorable sobre el mercado de alquiler³ tanto en términos de demanda como de oferta, ya que ante la imposibilidad de vender sus viviendas los propietarios decidieron ponerlas en alquiler. En consecuencia, esto ha introducido tensiones en el mercado y a pesar de la alta tasa de viviendas vacantes, hasta un 13,7% del *stock* total de viviendas⁴, las grandes ciudades han estado afrontando subidas significativas en los precios de sus viviendas. Como veremos más adelante, aquellas personas que disponen únicamente del salario mínimo interprofesional (SMI) destinarán más del 120% de su salario al pago de la renta en dichas ciudades, sin tener en cuenta el resto de costes de la vivienda como el agua o la luz⁵. Esta situación se agrava para las personas con menos recursos económicos si tenemos en cuenta que España es un país de propietarios, donde solo un 15,4% de viviendas se destinan a

¹ Mientras que entre 1992 y 2006, las concesiones hipotecarias aumentaron de 43.471 euros billones a 519,224 euros billones, el volumen de préstamos hipotecarios empezó a decrecer considerablemente hasta que en 2011 el mercado fue testigo de una figura negativa sin precedentes, el -0,6%.

² NÁ SARRE AZNAR, S.; GARCÍA, M. O. y XERRI, K.: «¿Puede ser el alquiler una alternativa real al dominio como forma de acceso a la vivienda? Una comparativa legal Portugal-España-Malta», *Revista Teoría y Derecho*, núm. 16, 2014, págs. 194.

³ En Catalunya, se ha incrementado el número de contratos de arrendamiento suscritos, se firmaron 52.941 en 2005, 127.813 en 2011, y 32.993 en el primer trimestre de 2012. Por consiguiente, ha habido un aumento de más del 45% en el número de contratos de arrendamiento desde el 2005. «Informe continuo sobre el sector de la vivienda en Cataluña», Barcelona, Generalitat de Catalunya, 2012.

⁴ De acuerdo a los datos provisionales publicados por el Censo de Viviendas 2011 del Instituto Nacional de Estadística (INE). Disponible en: www.ine.es (consultado el 9 de febrero de 2015).

⁵ Véase epígrafe 3.2. Desde la perspectiva del arrendatario: La asequibilidad de la renta y el derecho a la vivienda.

alquiler⁶ y un 2% a vivienda social; mientras la media europea en régimen de alquiler se sitúa en el 29,6% y de vivienda social en el 9%⁷.

En Malta, la situación parece notablemente mejor, sobre todo debido a que, a diferencia de España, el mercado inmobiliario maltés no ha sido fuertemente afectado por la crisis. El mercado de arrendamiento ha crecido considerablemente debido a un constante flujo de inmigrantes (tanto europeos como no europeos) que han sido atraídos por el crecimiento de la economía maltesa⁸. El alquiler anual medio en el año 2011 fue de 3.537 euros⁹, lo que proyecta unas cifras accesibles incluso para familias que dependen de un salario mínimo, fijado en 717,95 euros en el 2014¹⁰. Sin embargo, las cifras medias se ven afectadas por el alto número de contratos de arrendamiento protegido, alrededor de un 46% del total de viviendas alquiladas. Aquellos que alquilan en el mercado libre se estima que componen alrededor del 27% mientras el 23% se aloja en viviendas sociales. Además, el alquiler anual mínimo de 197,32 euros es aplicable a varios alquileres privados que se iniciaron con anterioridad a 1995. Sin embargo, a pesar de la ausencia de datos oficiales, ciertas categorías de arrendatarios están siendo sometidos a una creciente presión económica, sobre todo ciertos beneficiarios sociales que alquilan viviendas de arrendadores privados, y aun disponiendo de ayudas o subsidios todavía deben satisfacer alrededor de 5.000 euros anuales de alquiler¹¹. Los arrendamientos que se encuentran en zonas comerciales también están experimentando una considerable inflación en sus precios¹².

En este contexto, debemos preguntarnos si la política del Estado en el sector privado de alquiler es actualmente suficiente para garantizar unas condiciones de mercado óptimas y si permite salvaguardar los derechos de los arrendatarios a tener acceso a una vivienda asequible. El mercado de alquiler privado adquiere gran importancia a la luz de la insuficiente oferta de vivienda social¹³. Se hace, por lo tanto, necesario comparar los mercados de alquiler español y maltés con otros sistemas más desarrollados, y evaluar si las soluciones adaptadas en jurisdicciones extranjeras

⁶ De acuerdo a los datos definitivos de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE para el año 2013. Hay que tener en cuenta que el 12,9% corresponde a alquileres a precio de mercado y el 2,5% a alquileres con precio inferior a este.

⁷ EUROSTAT: *Housing statistics in the European Union. Income and living conditions*, 2010.

⁸ El número de extranjeros pasó de 12.112 en 2005 a 20.289 en 2011; el incremento fue mayormente debido al segmento en edad laboral (20 a 60 años) que creció en un 180% (NSO, Census on Population and Housing 2005, 89; NSO, Census on Population and Housing 2011, 117).

⁹ El alquiler mínimo exigible en el momento de la encuesta de 2011 era de 185 euros. Desde el 2013, para arrendamientos anteriores a 1995 se ha incrementado a 197,32 euros.

¹⁰ Department of Employment and Industrial Relations: <https://dier.gov.mt/en/Employment-Conditions/Wages/Pages/National-Minimum-Wage.aspx>.

¹¹ SANSONE, K.: «Tenants on benefits most likely to be poor – report», *The Times* (Malta), 15 de octubre de 2013. Disponible en internet en: <http://www.timesofmalta.com/articles/view/20141015/local/Tenants-on-benefits-most-likely-to-be-poor-report.539761>.

¹² «Rents up 15% in Sliema, St. Julians», *The Times* (Malta), 23 de octubre de 2014. Disponible en internet en: <http://www.timesofmalta.com/articles/view/20141023/local/rents-up-15-in-sliema-st-julians.540927>.

¹³ Ambos países muestran cifras de viviendas sociales relativamente bajas, con un 2% y un 6% respectivamente.

como los sistemas de control de renta pueden ser una medida para convertir el arrendamiento en una forma de tendencia más segura para el arrendatario y más rentable para los inversores. Dicho análisis no podría tener lugar sin tomar en consideración la experiencia de estos países desde que pusieron en marcha las medidas de control de renta, incluso en el contexto europeo más amplio, ya que muchas veces ha supuesto el deterioro del mercado de alquiler. Por este motivo, incluso el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha reforzado los derechos de propiedad de los arrendadores hasta el punto de reconocerles el derecho a recibir una compensación por la pérdida de beneficios que pueden suponer los sistemas de control de renta.

Igualmente, las tendencias recientes parecen poner en duda el consejo dado por la Comisión Europea contra el uso de controles de renta¹⁴.

En definitiva, es relevante el estudio de los casos de España y Malta, ya que ponen de manifiesto la debilidad del modelo del sur de Europa en cuanto a políticas de alquiler. A pesar de haber sido afectados de forma totalmente diferente por la crisis económica mundial los arrendatarios de ambos países parecen estar afrontando dificultades significativas.

1.1. LOS EFECTOS DEL SISTEMA DE CONTROL DE RENTA

El control de renta se ha utilizado como medida de política económica en las legislaciones de numerosos países de economía de mercado y ha perseguido objetivos que van más allá de los fines específicos que puedan conseguirse en aras de la política de vivienda, ya que produce importantes efectos tanto en el ámbito de la asignación de recursos como en la distribución del bienestar¹⁵. Los efectos que puedan producirse afectan directamente a la economía del país, y de forma sustancial al mercado de alquiler.

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

En la tabla 1 recogemos los aspectos positivos y negativos que la doctrina ha predicado de los sistemas de control de rentas para pasar posteriormente a analizar la situación actual y comportamiento histórico en cuatro jurisdicciones europeas (dos con control de renta y dos actualmente sin) para volver a comentar dichas ventajas y desventajas a la luz de lo discutido.

¹⁴ EUROPEAN COMMISSION (Directorate-General for Economic and Financial Affairs), Rental Market Regulation in the European Union, Economic Papers 515, abril 2014, pág. 17.

¹⁵ PAREJA EASTAWAY, M. y SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M. T.: «La política de vivienda en España: Lecciones aprendidas y retos de futuro», *Revista Galega de Economía*, vol. 21, núm. 2, diciembre 2012, pág. 8.

Tabla 1. Posibles efectos sobre el control de renta

Efectos positivos	Efectos negativos
Transparencia en el mercado: mejora la información sobre los precios del mercado de alquiler para las instituciones y las partes del contrato.	La disposición de una vivienda con renta controlada reducen la movilidad del arrendatario hacia sistemas con rentas más elevadas (para mantener la vivienda pueden rechazarse ofertas laborales que impliquen desplazamiento geográfico).
No implica un desembolso presupuestario por parte del Estado, ni un coste elevado para el propietario.	Disminución de la calidad de las viviendas.
Evitar la explotación del poder de mercado del propietario ¹⁶ .	Los límites a la renta pueden reducir la rentabilidad para el propietario y las inversiones en la vivienda, si no pueden repercutirse al arrendatario.
Mejora la distribución de la renta (transferencia de ingresos de arrendadores a arrendatarios) ¹⁷ .	Desafección del alquiler hacia la propiedad.
Favorece la asequibilidad y el acceso al mercado de alquiler privado de los inquilinos.	Reducción del volumen de oferta y construcción de vivienda en alquiler.
Aumenta la estabilidad en los precios.	Puede conducir a una selección de los inquilinos y una reducción del plazo de duración de los contratos de alquiler ¹⁹ .
Aumenta la seguridad en la tenencia de los inquilinos.	Disminución de los operadores especializados en vivienda.
	.../...

¹⁶ El propietario puede disfrutar de un poder monopolístico frente al arrendatario cuando no existe un control sobre la renta. Por ejemplo, si el arrendatario tiene un apego a la vivienda, aquel podrá aumentar el precio de la vivienda considerablemente y este normalmente lo satisfará si está dentro de sus posibilidades para poder mantenerse en la vivienda arrendada, aunque el precio sea excesivo de acuerdo a los precios de mercado. Así lo recoge HAFFNER, M.; ELSINGA, M. y HOEKSTRA, J.: «Rent regulation: The balance between private landlords and tenants in six European countries», *European Journal of Housing Policy*, 2008, pág. 4

¹⁷ Véase PAREJA EASTAWAY, M. y SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M. T.: «La política de vivienda en España: Lecciones aprendidas y retos de futuro...», op. cit., pág. 8 reconoce los elementos esenciales en los que revierte el control de renta, tanto positivos (distribución de renta, estabilidad de los precios, seguridad en la tenencia) como negativos (rentabilidad, calidad, selección inquilinos, operadores inmobiliarios).

¹⁸ *Ibid.* Normalmente el arrendador obtiene más beneficios durante los primeros años de contrato que en el resto, por lo que es probable que busque arrendatarios, que por sus características demográficas e ingresos disponibles, permanezcan menos tiempo en la vivienda.

Efectos positivos	Efectos negativos
.../...	
Aumenta la demanda del mercado de alquiler privado.	Desequilibrio del mercado: exceso de demanda de inquilinos, por encima de la oferta.
Mejora de la imagen y popularidad del mercado de alquiler, que puede tener efectos positivos para el propietario ¹⁹ .	Favorece la aparición de mercado negro si hay inquilinos que están dispuestos a pagar más de lo estipulado.
Si desaparece el control de rentas y los precios aumentan, aumenta el riesgo de impago y la prima de riesgo para recuperar la vivienda ²⁰ .	Puede producirse una infrautilización del espacio construido.

2. EL CONTROL DE RENTA EN EUROPA

El mercado de la vivienda es uno de los sectores que más ha precisado la intervención pública para poder garantizar políticas eficientes que faciliten el acceso a la vivienda, especialmente de los colectivos con menos recursos económicos para poder hacer frente a su coste²¹.

Los instrumentos utilizados para corregir las deficiencias del mercado de vivienda han sido, por un lado, el gasto público directo a través de la concesión de ayudas o subvenciones, o bien mediante el reconocimiento de beneficios fiscales. Y, por otro lado, mediante la regulación económica de determinados aspectos, como es el control de las rentas del mercado de alquiler²². Respecto a las políticas que establecen un control sobre las rentas de alquiler, ARNOTT²³ distingue entre los

¹⁹ HAFNER, M.; ELSINGA, M. y HOEKSTRA, J.: «Rent regulation: Balance between landlord and tenant...», op. cit., pág. 15.

²⁰ Tal y como recoge LÓPEZ GARCÍA, M. A.: «Imposición, subsidios a la vivienda y control de alquileres: Análisis de algunas políticas de vivienda en España», *Revista de Economía Aplicada*, núm. 3 (vol. I), 1993, pág. 67, contra más alto es el precio que debe pagarse para recuperar la vivienda, mayores serán las primas al riesgo que se incorporarán a las tasas de rendimiento sobre el capital invertido en vivienda de alquiler. El encarecimiento de la recuperación de la vivienda también acaba repercutiendo en el precio final del alquiler de la misma.

²¹ PAREJA EASTAWAY, M. y SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M. T.: «La política de vivienda en España: Lecciones aprendidas y retos de futuro...», op. cit., pág. 4 y BURON CUADRADO, F. J.: «Introducción a las políticas públicas europeas de vivienda; buenas prácticas, reflexiones sobre el mercado y servicio público de vivienda en España» *Observatori DESC*, 21 de febrero de 2011. Disponible en: <http://es.slideshare.net/javierburon/introduccion-a-las-politicas-publicas-europeas-de-vivienda-buenas-practicas-reflexiones-sobre-el-mercado-y-servicio-publico-de-vivienda-en-espa> (consultado el 10 de marzo de 2015).

²² PAREJA EASTAWAY, M. y SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M. T.: «La política de vivienda en España: Lecciones aprendidas y retos de futuro...», op. cit., pág. 4.

²³ Así lo recoge ARNOTT, R.: «Time for revisionism on rent control?», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, núm. 9, 1995, págs. 101-102.

controles de renta de «primera generación», que se dan cuando la ley impone congelaciones de renta permanentes (estableciendo un tope máximo de renta inicial), o de «segunda generación», que regulan incrementos de renta automáticos en función de índices sobre el coste de la vida o bien que permitan incrementar la renta de acuerdo a los costes de conservación o mantenimiento de la vivienda u otros costes derivados de las relaciones entre arrendador y arrendatario.

El control de rentas ha sido uno de los instrumentos más utilizados en las políticas de vivienda del siglo XX tanto en Europa como en Estados Unidos, especialmente en etapas inflacionistas y en periodos de entreguerras, para evitar la especulación y facilitar la permanencia de los arrendatarios en las viviendas arrendadas²⁴.

Después de la Primera Guerra Mundial en casi todos los países europeos se fueron estableciendo diversos sistemas de congelación de rentas antiguas y de indexación o fijación normativa de las rentas de los nuevos contratos, con mayor o menor rigidez dependiendo de cada caso. Durante la primera mitad del siglo XX la mayoría de la población residía en viviendas en régimen de alquiler, y además debía recuperarse de la devastación y destrucción de la guerra, reconstruyendo el parque de viviendas y estableciendo políticas sociales que pudieran otorgar estabilidad a la población y protección a las familias con menos recursos económicos. Será desde el final de la Segunda Guerra Mundial que las políticas de control de alquileres han ido desapareciendo gradualmente, aunque de forma intermitente, debido a los problemas sociales y patrimoniales con los que se relacionan dichas políticas. En este sentido, se considera que el sistema de control de renta contribuyó a reducir el dinamismo del sector del alquiler privado, constituyendo uno de los factores más importantes que han ayudado a aumentar las tasas de vivienda en propiedad, y a reducir sustancialmente las viviendas alquiladas²⁵. Así, aunque esta medida consiguió favorecer el acceso a la vivienda de personas con ingresos bajos, durante los años sesenta, debido a la construcción masiva de viviendas, que incrementó el parque disponible, y el aumento del nivel de vida de la población, las viviendas de alquiler congelado ya no resultaban atractivas para los inversores privados, de forma que el *stock* se fue reduciendo y deteriorando. Debido al fracaso del socialismo y la fe renovada en el mercado, durante los años setenta y ochenta se van modificando los regímenes de renta congelada hacia otros de segunda generación, que otorgaban mayor flexibilidad a los nuevos contratos de alquiler, aunque muchos países tendieron a suprimir totalmente los sistemas de control de renta²⁶. Así, el crecimiento del régimen de propiedad y la liberalización de los precios se utilizaron como mecanismos para reducir la responsabilidad y el papel del Estado en el mercado de vivienda²⁷.

La desaparición de las políticas de control de renta produjo un aumento de las viviendas de alquiler privado disponibles y una subida paulatina de sus precios, que lo hicieron más rápido que la

²⁴ TRILLA BELLART, C.: *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*, Fundación la Caixa, Barcelona, 2001, pág. 114.

²⁵ RÀFOLS, J.: «El control social de alquileres como medida de la política de vivienda», *Información Comercial Española*, núm. 548, Madrid, 1979, págs. 129-148.

²⁶ Véase ARNOTT, R.: «Time for revisionism on rent control?», *op. cit.*, págs. 101-103.

²⁷ PEDRO BUENO, A.: *Espacio urbano y política de vivienda*, Generalitat valenciana, 2001, pág. 143.

tasa de inflación y los sueldos. El interés revitalizado de los inversores privados que contribuyeron a la remodelación del parque de viviendas, sobre todo en las zonas más antiguas de la ciudad, provocó también un aumento de los precios y una expulsión gradual de los residentes de estas zonas remodeladas (gentrificación). Para paliar esta situación se aprobaron ayudas directas a los usuarios de las viviendas, que no eran capaces de soportar sus gastos, para intentar compensar esta subida de precios, sin embargo, estas ayudas fueron insuficientes. Estas ayudas directas también conviven con la construcción de un parque social de viviendas, especialmente en Alemania²⁸, Finlandia y Bélgica, donde se destinan a las familias con recursos económicos escasos desde los años cincuenta²⁹.

Ahora bien, los Estados necesitan combinar diferentes políticas de vivienda para poder paliar las fluctuaciones del mercado, y deben intentar encontrar un equilibrio entre los derechos y obligaciones de arrendadores y arrendatarios. Establecer políticas económicas como el control de renta o los subsidios permite facilitar el acceso a la vivienda a colectivos con dificultades como pueden ser las familias pobres, los jóvenes, las personas con discapacidad, las familias monoparentales o los mayores de 65 años, con un coste económico menor para los Gobiernos que la construcción de viviendas sociales.

El control de renta se ha justificado históricamente como una forma de redistribución de renta y riqueza entre arrendatarios y arrendadores, considerando que estos últimos son más ricos y obtienen beneficios excesivos. De forma que a corto plazo se transfiere renta de los propietarios a los inquilinos. Sin embargo, a largo plazo elimina los incentivos para la construcción o rehabilitación de viviendas de alquiler, ya que los beneficios se mantienen por debajo de los niveles de mercado. En este sentido, los analistas económicos están de acuerdo en rechazar los controles de alquileres ya que consideran que es un mecanismo redistributivo ineficiente e inequitativo ya que distorsiona sensiblemente los patrones de consumo, y además distribuye las ganancias de renta de forma bastante aleatoria entre personas pertenecientes a distintos grupos de renta³⁰. En este sentido, los subsidios que se otorgan para satisfacer los gastos de vivienda en función de los ingresos familiares permiten una redistribución mejor de la renta pues atiende a criterios objetivos de ingresos. Sin embargo estas políticas de ayudas directas no permiten influir de forma generalizada en el mercado, haciéndolo más asequible para la población, en términos generales, como puede suceder con una política de control de renta.

Así, la función básicamente social de este mecanismo hace que en la actualidad algunos Gobiernos busquen mecanismos parciales de reorientación de los mercados, para hacer frente a demandas sectoriales o a zonas determinadas de vivienda a precio asequible y protegida de la tendencia inflacionista de los mercados libres. A pesar de las dificultades que presenta el arrendamiento urbano para ser utilizado de forma flexible y eficiente³¹, es necesario conocer las condiciones económicas y sociales del modelo de vivienda del país, la estructura y competitividad del

²⁸ No existe un parque público de viviendas, pero sí un parque de viviendas social, es decir, receptor de ayudas y subvenciones que permite dar acceso a los colectivos con menos recursos.

²⁹ RODRÍGUEZ ALONSO, R.: «La política de vivienda en España en el contexto europeo. Deudas y retos», *Boletín CF+S*, 47/48, septiembre 2009, págs. 127-128.

³⁰ Como recoge LÓPEZ GARCÍA, M. A.: «Imposición, subsidios a la vivienda...», *op. cit.*, pág. 59.

³¹ TRILLA BELLART, C.: *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada...* *op. cit.*, pág. 115.

mercado, la naturaleza y los objetivos de los propietarios así como los aspectos de seguridad de la tenencia, en que se introducen los controles³², para determinar si es posible su funcionamiento para buscar el equilibrio de un mercado que en esencia es imperfecto y necesita ser reorientado³³. Además, cabe precisar en qué medida debe aplicarse y si es necesario establecer medidas conexas que palien los efectos adversos de su aplicación. Como sucede, por ejemplo, en Alemania, que mantiene los controles de renta para las familias y dispone de subsidios atractivos y reducciones fiscales para los grandes propietarios³⁴, incentivando así, por un lado, las inversiones en vivienda y, por otro lado, la profesionalización del sector a través de empresas especializadas.

Recientemente NASARRE AZNAR³⁵ ha evidenciado que los tres países con mayor tasa de alquiler en Europa (Alemania, Suiza y Austria) tienen un sistema de control de renta, mientras que los cinco con menos tasa de alquiler (España, Portugal, Grecia, Italia y Malta, dejando de lado los países de la Europa del Este, con otra idiosincrasia) o bien no la tienen o bien la han eliminado o reducido sustancialmente en su normativa más reciente.

Así, regulaciones como las de Alemania o Suiza muestran que es posible proporcionar seguridad en la tenencia a los arrendatarios a través de un sistema de control de rentas, a la vez que se ofrece un marco jurídico seguro, rentable y de confianza para el arrendador. Para ello es preciso que los controles de renta se establezcan en relación con los valores de mercado de áreas concretas y sean modificables de acuerdo con el comportamiento de la inflación³⁶, de forma que el arrendador no se vea perjudicado por el aumento de los costes que le genera la vivienda o el contrato de arrendamiento y los precios se adecuen a la realidad de mercado de una forma eficiente y continua.

En este sentido, el control de alquileres puede abarcar la mayoría de viviendas de alquiler, pero también excluir a subgrupos, como, por ejemplo, las viviendas de nueva construcción, las desocupadas, las más caras, las que se arrienden en un determinado momento³⁷ o a unidades de convivencia con ingresos superiores a unos límites. En concreto, PEPPERCON y TAFFIN³⁸ establecen una triple diferenciación: en primer lugar, proponen que las viviendas de nueva construcción

³² LÓPEZ GARCÍA, M. A.: «Algunos aspectos de la economía y la política de la vivienda», *Investigaciones Económicas (Segunda época)*, vol. XVI, núm. 1 (1992), pág. 31.

³³ HAFNER, M.; ELSINGA, M. y HOEKSTRA, J.: «Balance between landlord and tenant? A comparison of the rent regulation in the private rental sector in five countries», *ENHR 2007 International Conference on «Sustainable Urban Areas»*, pág. 5.

³⁴ De acuerdo a IRANZO J.: «Impulso al alquiler de viviendas», *Revista Escritura Pública* (julio-agosto 2013), pág. 25.

³⁵ NASARRE AZNAR, S.: «Leases as an alternative to homeownership in europe. Some key legal aspects», *European Review of Private Law 6-2014*, Kluwer Law International BV, 2014, págs. 815-846.

³⁶ BLANCO, A.; FRETES, V. y MUÑOZ, A.: *Se busca vivienda en alquiler. Opciones de política en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2014, pág. 41.

³⁷ LÓPEZ GARCÍA, M. A.: «Imposición, subsidios a la vivienda...», *op. cit.*, pág. 61.

³⁸ PEPPERCORN, I. y TAFFIN, C.: *Rental housing: Lessons from international experience and policies form emerging markets. directions in development*, Washington, DC: Banco Mundial, 2013.

o rehabilitadas dispongan de una renta libre dentro de unos parámetros establecidos. En segundo lugar, que las viviendas desocupadas se puedan poner en alquiler con una renta referida a límites razonables y vigentes para un área concreta. Y en tercer lugar, que los contratos que se renueven por los arrendatarios dispongan de una renta indexada en relación con la inflación. En general, establecen que los cambios deben ser graduales para evitar abusos, flexibles para responder a fenómenos de escasez temporal o localizada, y acompañarse de otras medidas de apoyo a la demanda para paliar los efectos que puedan producir para los arrendatarios³⁹.

La información recogida sobre los cuatro países que se analizan en este estudio revela que hay dos principales tipos de control de renta, que se pueden usar tanto por separado como de forma conjunta: el control sobre la renta inicial o el control sobre los incrementos aplicados a estas rentas de alquiler⁴⁰. El cuadro resumido muestra que mientras España mantiene un cierto control sobre las actualizaciones de las rentas iniciales de alquiler (aunque las partes son libres para acordar mecanismos alternativos de aumento) tanto Francia como Alemania se han movido hacia el control de los precios iniciales en aquellas zonas que están especialmente expuestas a las presiones del mercado. No obstante, es interesante señalar que solo Alemania aplica un control sobre los incrementos de renta de acuerdo con los precios de los alquileres del mercado de viviendas que son comparables. Francia ha utilizado la renta de mercado «promedio» simplemente para establecer el rango permitido dentro del cual tendrían que ajustarse tanto viejos como nuevos arrendamientos, y las revisiones, en cada caso, permanecerán vinculadas a un índice del coste de la vida (excluyendo tabaco y los propios alquileres). Es notable la falta de referencias proporcionadas por Malta⁴¹ que, unido a la ausencia de una duración mínima de arrendamiento, hacen que el sistema sea especialmente incierto para los arrendatarios.

Tabla 2. Resumen de la situación actual en los cuatro países objeto de estudio

	Control de precios iniciales	Control de aumentos de acuerdo con referencias del mercado de alquiler	Control de aumentos de acuerdo con índice de precios de consumo
España			√ ^a
Malta/...

³⁹ En este sentido, BLANCO, A.; FRETES, V. y MUÑOZ, A.: *Se busca vivienda en alquiler...*, op. cit., pág. 41.

⁴⁰ SCANLON, K. y WHITEHEAD, C.: *Rent stabilisation: Principles and international experience - A report for the London Borough of Camden*, London School of Economics, septiembre 2014, 17, pág. 11.

⁴¹ Si no fuera por los arrendamientos regulados por el régimen anterior que tuvieron que alcanzar poco a poco a los alquileres de mercado prevalecientes siguiendo un incremento trienal.

	Control de precios iniciales	Control de aumentos de acuerdo con referencias del mercado de alquiler	Control de aumentos de acuerdo con índice de precios de consumo
.../...			
Alemania	✓ ^b	✓ ^c	✓
Francia	✓ ^d		✓

(a) Las partes también son libres para acordar cualquier otro mecanismo alternativo.

(b) Solo en zonas de alta presión determinadas por el *Land*, no excediendo un 10 % por encima del alquiler de referencia fijado según el *Mietspiegel*.

(c) Puede ser unilateralmente exigido por el arrendador, salvo que ambas partes hayan consentido mutuamente el uso de otro mecanismo de aumento.

(d) Solo en «zonas sobrecargadas», no siendo más de un 20 % superior al alquiler de referencia ni más de un 30 % inferior.

Veamos, a continuación, estos dos casos particulares, el de Alemania y Francia, correspondientes a dos modelos distintos de control de rentas, el primero ya con una larga trayectoria y el segundo recientemente introducido en 2014.

2.1. ALEMANIA

El sector privado de viviendas de alquiler en Alemania se destaca respecto a los demás países debido a su alta tasa de tenencia (52,6 %)⁴². En realidad, el alquiler no está visto como «una opción de vivienda inferior, sino como una alternativa a la ocupación en propiedad plenamente aceptada» y esto además ha contribuido a la rápida evolución de la legislación de arrendamiento alemana en comparación con la de otros países⁴³. El *Vergleichsmietenregelung* (o sistema de rentas de alquiler comparables) permite a los arrendadores tener la posibilidad de ajustar los precios de los alquileres a los niveles reales de mercado⁴⁴. En realidad, a los arrendadores se les permite obtener un beneficio competitivo, al mismo tiempo que se regulan las rentas, la seguridad de tenencia y el mantenimiento de la vivienda⁴⁵. Una diferencia fundamental entre Alemania y

⁴² EUROSTAT: *Distribution of population by tenure status, type of household and income group* (source: SILC), de acuerdo a los datos publicados para el 2013 (consultado el 9 de febrero de 2015).

⁴³ WESTERHEIDE, P.: «The private rented sector in Germany» en Scanlon, K. y Kochan, B., (eds.), *Towards a sustainable private rented sector: The lessons from other countries*, London: London School of Economics, 2011.

⁴⁴ VOIGTLANDER, M.: «Rental housing market and home ownership: Two sides of the same coin», *Schriftenreihe des Verbandes Deutscher Pfandbriefbanken*, 2006:26.

⁴⁵ KIRCHNER, J.: «Wohnungsversorgung für unterstützungsbedürftige Haushalte». *Deutsche Wohnungspolitik im europäischen Vergleich* [La provisión de vivienda para las familias que necesitan apoyo: Política de vivienda alemana, una comparativa europea], Wiesbaden, Deutscher Universitätsverlag, 2006.

otros países europeos es que la mayoría de los arrendamientos son por un periodo indefinido y por consiguiente no tienen límite de tiempo⁴⁶.

Los aumentos de renta de alquiler se pueden llevar a cabo a través de un acuerdo negociado por las partes (*Staffelmiete* o «renta de alquiler escalonada») o por aplicación de las disposiciones legales (*Indexmiete* o «renta de alquiler indexada») ⁴⁷. En ambos casos los incrementos no pueden aplicarse más de una vez al año, y si las partes convienen en un aumento de alquiler indexado se aplicará el índice de precios del coste de la vida. Estas dos formas de incremento tienen que ser acordados de manera consensuada, no obstante, la ley alemana también prevé incrementos unilaterales, siempre que cualquier tipo de incremento esté excluido por acuerdo. Los aumentos de renta unilaterales sirven para compensar al arrendador por la prohibición de rescindir el contrato de arrendamiento⁴⁸. Por consiguiente, el arrendador puede requerir que el arrendatario acepte un aumento del alquiler hasta el nivel de «renta habitual de referencia» para esa localidad específica (*ortsübliche Vergleichsmiete*) cuando en el momento en el que se pretende efectuar el aumento, de acuerdo al contrato, la renta se hubiera mantenido sin cambios durante 15 meses⁴⁹. En ese caso, el arrendamiento no se podrá incrementar más de un 20 % dentro de los próximos 3 años, o incluso más de un 15 % en regiones específicas determinadas por el gobierno del *Land*⁵⁰. Otros mecanismos en vigor permiten tanto un incremento del 11 % de la renta en el caso que la vivienda incurra en costes de modernización⁵¹ como el prorrateo de cualquier aumento de los gastos de funcionamiento del edificio.

En consecuencia, lo más interesante de la ley alemana es que permite que los incrementos de renta de alquiler se hagan de acuerdo con una referencia fijada para cada localidad (salvo que las partes no hubieran acordado un mecanismo alternativo)⁵². Los tres métodos que se citan en el BGB consisten en una «lista de rentas de alquiler representativas»⁵³, una «lista experta de rentas de alquiler representativas»⁵⁴ o una «base de datos de rentas de alquiler»⁵⁵. Además, la ley también permite que se justifiquen incrementos de renta a través de la declaración jurada de

⁴⁶ Los arrendamientos de duración determinada solo se permiten en casos especiales según el artículo 575 (I) BGB.

⁴⁷ Bürgerliches Gesetzbuch, Sección 557.

⁴⁸ Bürgerliches Gesetzbuch, Sección 573 (I 2).

⁴⁹ Bürgerliches Gesetzbuch, Sección 558 (I).

⁵⁰ Bürgerliches Gesetzbuch, Sección 558 (III). Un *Land* o *Bundesland* es un estado integrante de la República Federal de Alemania.

⁵¹ Bürgerliches Gesetzbuch, Sección 559 (I).

⁵² En la práctica el *Mietspiegel* es el índice más utilizado y los alquileres suben de acuerdo con la media local [Scanlon].

⁵³ Bürgerliches Gesetzbuch, Sección 558c.

⁵⁴ La Sección 558d explica que esta lista se realiza «según principios científicos reconocidos» y tendría que recibir un debido reconocimiento del municipio o de los representantes de los arrendadores y arrendatarios.

⁵⁵ Sección 558e, *Bürgerliches Gesetzbuch*.

un experto oficialmente nombrado, o utilizando ejemplos de rentas equivalentes para inmuebles comparables. En este caso bastaría con la mención de tres inmuebles⁵⁶.

La «lista de rentas de alquiler representativas» es conocida como la *Mietspiegel* mientras que la «lista experta de rentas de alquiler representativas» es denominada más específicamente como el *Qualifizierter Mietspiegel*. La compilación de este índice «científico» se hizo posible tras las enmiendas a las normas de arrendamiento (*Mietrechtsreformgesetz*) realizadas en el 2001. Las cifras definitivas comprenden las rentas de mercado no subvencionadas que habrían sido acordadas en los nuevos contratos durante los cuatro años anteriores, así como cualquier ajuste que las partes hubieran realizado. Estos precios de referencia se basan en las características comparables de las viviendas respecto a la calidad de los edificios y su ubicación⁵⁷. A pesar de que este sistema no es obligatorio el 87% de los principales pueblos y ciudades con más de 100.000 habitantes tenían una base de datos de rentas de alquiler de referencia operativa a 1 de octubre de 2003. Además, fue introducido un índice de renta de alquiler local en la mitad de los municipios con más de 20.000 habitantes⁵⁸.

La ventaja del sistema alemán, que prevé la creación de estos índices de referencia basada en principios científicos, es que tanto arrendadores como arrendatarios pueden tener la certeza de que su alquiler negociado será justo. Además propone un modelo muy equilibrado donde el arrendatario es protegido de alquileres excesivos mientras que la medida de control de renta garantiza al arrendador una renta justa y evita que tome la forma de subsidio para el arrendatario. El equilibrio fundamental sobre el que se basa el mercado de alquiler alemán es el sostenimiento de rendimientos rentables para los inversores, que repercute en una adecuada oferta de viviendas en régimen de arrendamiento.

2.1.1. El ejemplo de Berlín

Se estima que la tasa de viviendas alquiladas en Berlín es del 90% del total de viviendas ocupadas⁵⁹. De ahí que el *Mietspiegel*⁶⁰ de Berlín sea conocido como el índice de renta más pre-

⁵⁶ Sección 558a, *Bürgerliches Gesetzbuch*.

⁵⁷ HAFNER, M.: «Secure occupancy in rental housing: A comparative analysis, Country case study: Germany», OTB Research Institute for the Built Environment, Delft University of Technology, Netherlands, 2011.

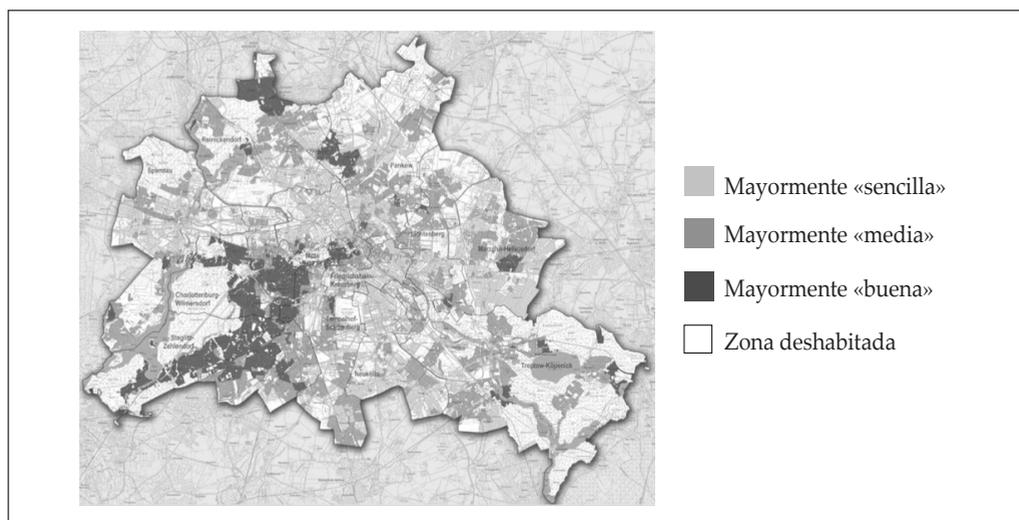
⁵⁸ DEUTSCHER BUNDESTAG: «Unterrichtung durch die Bundesregierung, Wohngeld- und Mietenbericht 2002» [Información del Gobierno Federal, subsidios de vivienda y informe de alquileres 2002], *Drucksache* 15/2200, 2003, 15.

⁵⁹ SCANLON, K.; FERNÁNDEZ, M. y WHITEHEAD, C.: «A lifestyle choice for families: Private renting in London, New York, Berlin and the Randstad», London: Get Living London, 2014, pág. 10. Obtenido en internet en: http://eprints.lse.ac.uk/58946/1/Scanlon_lifestyle_choice_families.pdf. El típico alquiler mensual para un contrato de arrendamiento nuevo en un piso de 90 m² es de 519-771 euros.

⁶⁰ La información sobre el índice de alquiler de Berlín (*Mietspiegel*) se obtuvo a través de la pagina oficial del Departamento de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Senado (*Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt*) de Berlín.

ciso y completo de Alemania⁶¹. Es actualizado por el Estado de Berlín (representado por el Senado de Desarrollo Urbano) y reconocido por los grupos de interés regionales. En este caso el índice es una «lista experta de rentas de alquiler representativas» (*Qualifizierter Mietspiegel*) tal como se establece en la sección 558d BGB, donde se comparan las rentas de alquiler. El índice compara estas rentas teniendo en cuenta las principales características de la vivienda: tamaño, comodidades (p. ej., calefacción centralizada y habitaciones con baño privado), condiciones (es decir, la edad de edificio) y ubicación (zona residencial)⁶².

Figura 1. Mapa de lugares residenciales en Berlín (por zona residencial)⁶³



Son estas cuatro características (edad, tamaño, ubicación y comodidades) las que determinan los precios de alquiler. Para cada tipo de vivienda y de acuerdo con los diferentes campos de cada tabla, el índice de rentas de alquiler produce el rango de coste y el valor medio. El alquiler de una casa normal con características estándares estará por lo general muy cerca del promedio señalado para un piso menos equipado. A continuación se muestra el índice que se preparó para el 2013.

⁶¹ Correspondencia personal con Barbara Steenberg, jefa de la oficina de enlace con la Union Europea (Brusselas), Unión Internacional de Arrendatarios, 12 de febrero de 2013.

⁶² El índice no es aplicable a casa adosadas, pisos de precio controlado o financiados con fondos públicos, y apartamentos que no incluyen un cuarto de baño; el cálculo tiene en cuenta el año de construcción de la vivienda. Las cifras representan «el alquiler neto» y las cantidades son equivalentes al alquiler mensual por metro cuadrado, excluyendo todos los costes de funcionamiento tales como el gasto en calefacción central y el suministro de agua caliente, además de los llamados costes operativos, como los muebles.

⁶³ La zona residencial refleja el nivel de calidad del entorno. A las zonas residenciales se les asigna uno de los tres niveles de calidad: zona sencilla, media o buena.

Tabla 3. 2013 aumentos de alquiler mensual comparables para la ciudad de Berlín en €/m² por mes (Berlín *Mietspiegel*)⁶⁴

Bezugsfertig		Altbau		Neubau					
		bis 1918	1919 - 1949	1950 - 1964	1965 - 1972	1973 - 1990 West *	1973 - 1990 Ost *	1991 - 2002 <small>ohne Wendewohnungen</small>	
Wohnfläche	Ausstattung	<small>mit Sammelheizung (SH), Bad und WC in der Wohnung (IWC)</small>		<small>mit SH, Bad und IWC</small>		<small>mit SH, Bad und IWC</small>		<small>mit SH, Bad und IWC</small>	
	Wohnlage	<small>Spalte Zeile</small>		1	2	3	4	5	6
bis unter 40 m ²	einfach	A	6,66 5,06 - 8,15	6,35* 6,01 - 6,72	5,52 4,74 - 6,70	5,86 4,85 - 7,30		6,13 5,08 - 7,25	
	mittel	B	6,81* 4,86 - 8,16	6,55 6,00 - 7,00	5,72 5,01 - 6,50	6,09 5,40 - 7,02		6,39 5,80 - 7,00	
	gut	C	6,87* 5,07 - 8,42	6,19* 5,43 - 7,60	6,45 5,00 - 7,80	7,70 5,56 - 8,95		7,87** 5,84 - 8,46	
40 m ² bis unter 60 m ²	einfach	D	5,57 4,39 - 7,06	5,31 4,82 - 5,86	5,19 4,65 - 5,85	4,92 4,30 - 5,94	6,33** 5,25 - 7,32	5,27 4,68 - 5,87	6,97* 5,08 - 8,96
	mittel	E	5,82 4,30 - 7,45	5,51 4,87 - 6,20	5,28 4,73 - 5,85	5,28 4,70 - 6,00	6,46* 5,53 - 7,00	5,35 5,00 - 5,78	7,10 6,30 - 7,86
	gut	F	6,17 5,46 - 7,64	6,07 5,29 - 7,45	5,53 4,69 - 7,10	6,03 4,98 - 7,41	7,41* 6,52 - 8,18	6,64** 5,38 - 7,03	7,93* 6,83 - 9,00
60 m ² bis unter 90 m ²	einfach	G	5,19 4,11 - 6,75	5,22 4,70 - 5,86	4,73 4,22 - 5,33	4,50 4,19 - 5,06	5,88** 5,10 - 6,00	4,62 4,16 - 5,22	6,58 5,43 - 7,72
	mittel	H	5,67 4,56 - 7,00	5,28 4,57 - 6,10	5,23 4,75 - 5,88	5,01 4,30 - 5,50	6,10 5,54 - 6,60	4,75 4,28 - 5,14	6,87 6,04 - 7,59
	gut	I	6,03 4,97 - 7,51	6,08 5,25 - 7,10	5,58 4,75 - 6,71	6,07 4,64 - 7,50	7,74 6,91 - 8,44	5,34 4,76 - 6,66	7,77 6,40 - 9,01
90 m ² und mehr	einfach	J	5,17 4,00 - 6,62	5,48 4,29 - 6,93		4,28 3,70 - 5,04	5,63** 5,30 - 6,20	4,56 3,92 - 5,09	6,70** 6,01 - 7,42
	mittel	K	5,30 4,25 - 7,00	5,33 4,79 - 6,30	5,45* 4,64 - 5,96	4,88 4,25 - 5,26	6,64 5,64 - 7,50	4,64 3,95 - 5,09	6,93 5,75 - 8,28
	gut	L	5,77 4,36 - 7,67	5,56 4,73 - 6,75	6,55 4,68 - 7,94	7,18 5,30 - 8,50	7,92 6,88 - 9,45	5,38* 4,78 - 6,14	8,57 6,97 - 10,55

Esta tabla no es definitiva dado que en la gran mayoría de los casos las viviendas relativas pueden proporcionar ventajas y desventajas particulares que también tienen que ser tomadas en cuenta a la hora de hacer la valoración. Tales características adicionales también incluyen la calidad del baño, el pavimento o la ausencia de ascensor. En algunos casos está permitido que la renta sobrepase o esté por debajo del rango establecido por el índice. También es interesante observar que el *Mietspiegel* incluye un sistema de valoración adicional relacionado con la energía. El sistema de calificación favorece un menor consumo de energía incrementando el valor de la renta, mientras que penaliza los métodos de consumo energético elevado haciendo que reduzcan el precio mensual que debe pagar el arrendatario.

El sistema alemán está muy bien concebido y facilita una valoración muy exacta de los inmuebles. No obstante, la aplicación de estos criterios puede que no siempre resulte ser tan sencillo y la

⁶⁴ Obtenido en internet en: <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/mietspiegel/de/download/Mietspiegel2013.pdf>.

misma *Deutscher Mieterbund* (Asociación alemana de arrendatarios) indica que a pesar de estos índices, más de 100.000 aumentos de renta al año son incorrectos, ilegales o no están bien fundamentados⁶⁵. Según esta asociación, los principales problemas que presentan las rentas de referencia son que no se justifican debidamente y no se toman en consideración los parámetros necesarios para su cálculo.

Pero incluso sistemas cuidadosamente planificados como el alemán, recientemente se han visto sometidos a una considerable presión, visto que las rentas de las viviendas en las grandes ciudades como Berlín, Hamburgo, Múnich y Fráncfort han subido de forma muy notable. En Berlín, por ejemplo, la disminución de las altas tasas de viviendas vacías llevo a paulatinas subidas de renta, sobre todo en las zonas de la ciudad donde se ubica la clase media⁶⁶. Hasta que se efectuaron las recientes reformas, se podría decir que el control de la renta en Alemania estaba orientado hacia la protección de los arrendatarios actuales en lugar de defender a los nuevos⁶⁷. En cambio, las reformas más recientes dan derecho a los Gobiernos de los *Land* a limitar las rentas iniciales, en aquellas regiones donde hay más demanda que oferta de viviendas en régimen de alquiler (zona de presión), hasta el 10% de las rentas de referencia habituales en esa localidad (según lo establecido por el *Mietspiegel*)⁶⁸. Una importante excepción a la aplicabilidad de estos controles de renta lo componen las viviendas de nueva construcción que salen al mercado por primera vez. En estas mismas regiones adicionalmente no se permiten subidas de más del 15% dentro de un periodo de 4 años, en lugar del 30% a lo largo de 3 años que se aplica en el resto de supuestos. Se estima que el número de viviendas en arrendamiento ubicadas dentro de estas zonas es aproximadamente de 4 millones⁶⁹.

En general, el régimen de control de renta alemán se percibe como un sistema que beneficia a los arrendatarios sin perjudicar a los arrendadores ni interferir excesivamente en el mercado de vivienda. Este sistema también beneficia a los arrendadores particulares que realizan su inversión a largo plazo, como una forma de suplementar su pensión en lugar de una manera de obtener potenciales plusvalías. El marco normativo, por un lado, otorga a los arrendatarios una tenencia indefinida, y, por otro, asegura para el arrendador unos ingresos que están ligados al precio de mercado, de forma que se benefician los intereses de ambas partes del contrato⁷⁰. Esto es así en la mayoría de casos, sin embargo, la regulación de las actualizaciones de renta y los altos niveles de seguridad en la tenencia reconocidos en la normativa alemana a propiciado que algunos

⁶⁵ <http://www.mieterbund.de/mieterhoehung.html>.

⁶⁶ SCANLON, K. y WHITEHEAD, C.: *Rent stabilisation: Principles and international...*, op. cit., pág. 11.

⁶⁷ HAFNER, M.: «De Duitse Mietspiegel. Marktconforme regulering van huren». Legislación alemana del alquiler. Normativa basada en el mercado, Rotterdam, SEV, 2006.

⁶⁸ CORNELIUS, J. y RZEZNIK J.: *National Report for Germany*, TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe, 2014, págs. 85, 130.

⁶⁹ Véase ROSSMANN, R.: *Die Mietpreisbremse kommt*, in: *Süddeutsche Zeitung* of 20-03-2014, disponible en: <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/gesetzentwurf-ist-fertig-die-mietpreisbremse-kommt-1.1917435> (30 de marzo de 2015).

⁷⁰ SCANLON, K. y WHITEHEAD, C.: *Rent stabilisation: Principles and international...*, op. cit., pág. 18.

arrendatarios que viven en zonas de demanda especialmente alta y que están ocupando la misma propiedad desde hace mucho tiempo paguen rentas que están significativamente por debajo del nivel de mercado⁷¹. Además, incluso un sistema tan flexible y dinámico como el alemán ha tenido que ser restringido, en diferentes ocasiones, para compensar las distorsiones producidas en el mercado de alquiler por las normas sobre control de renta.

2.2. FRANCIA

Debido a las fuertes presiones que ha experimentado el mercado de vivienda, sobre todo en las grandes ciudades, Francia ha modificado su normativa para limitar tanto las rentas iniciales pactadas en los contratos de alquiler como los aumentos de renta que estos experimentan⁷². El esfuerzo medio de los hogares para satisfacer las rentas de alquiler aumentó de forma notable entre los arrendatarios, a la vez que su renta disponible registró un crecimiento mucho menor que la de los propietarios (los ingresos medios de los arrendatarios subieron un 7% menos que los de un propietario medio). Esta difícil situación es debida a que las rentas de alquiler aumentaban a un ritmo mucho más elevado que la inflación⁷³. El propósito de la Ley ALUR, introducida en el 2014, era contener los aumentos de las rentas de alquiler y con ello evitar la exclusión social de los hogares en ciertas zonas debido a unos costes de vivienda inasumibles⁷⁴.

La duración mínima de los contratos de arrendamiento en Francia es de tres años para los arrendadores individuales y seis años para los arrendadores profesionales. Y además, si el arrendador no ofrece un nuevo contrato con una renta diferente antes de que transcurran los seis últimos meses de contrato, el contrato existente será automáticamente renovado por otros tres años con las mismas condiciones, es decir, se mantiene la misma renta. Hasta hace poco las rentas se fijaban libremente por todo el territorio francés y podrían ser revisadas durante el transcurso del contrato. El máximo incremento anual permitido estaba ligado al índice de revisión de alquiler (*indice de révision des loyers* o IRL) que se corresponde con el índice de precios al consumo (IPC)⁷⁵ que se

⁷¹ *Ibid.*, pág. 17.

⁷² European Historic Houses Association, the European Landowners, Organisation, the European Group of Valuers Associations y the Union Internationale de la Propriété: *The negative impact of French rent control regulation ALUR on the growth and development French society*, Brussels, 2014, pág. 1.

⁷³ LEGIFRANCE: *Projet de Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové - Étude d'Impact*, 25 de junio de 2013, pág. 16. Estos cambios se observaban tanto entre las clases medias, como entre las personas pobres, aunque como era de esperar, el esfuerzo fue mucho más acentuado entre el segundo grupo.

⁷⁴ DUFLLOT, C.: (Minister for Housing), Senate Debate of 20 February 2014. Transcripción disponible en: http://www.senat.fr/seances/s201402/s20140220/s20140220_mono.html

⁷⁵ El índice excluye el tabaco y los alquileres pagados en los últimos 12 meses. Los dos casos excepcionales, en los que el dueño podría proceder a aumentar el alquiler por encima de la tasa indicada por el índice, serían si hubiera una clara infravaloración de la renta o si se hubiesen realizado reformas cuyo valor fuera equivalente a por lo menos un año de alquiler. Sin embargo, no existían controles en relación con la firma de nuevos contratos con otros arrendatarios.

utiliza en España, aunque para que el arrendador se pudiera beneficiar de este aumento, tenía que estar expresamente previsto en el contrato de arrendamiento. No obstante, estas condiciones se hicieron más estrictas con el «Decreto *Duflot*»⁷⁶ de 2012, que ligó los cambios en las rentas residenciales de 38 ciudades con aglomeración urbana a las variaciones de la IRL. Es decir, a no ser que el arrendador haya efectuado mejoras en la propiedad, la última renta satisfecha por el arrendatario solo se puede incrementar de acuerdo a la evolución del IRL (sin embargo para el resto de ciudades la situación seguía igual)⁷⁷. Esto es igualmente aplicable a propiedades que se vuelven a arrendar y a las renovaciones de arrendamientos existentes, negando de ese modo la posibilidad de desahucios económicos⁷⁸. En un principio, las rentas iniciales fueron excluidas del Decreto *Duflot*, pero finalmente estas quedaron cubiertas bajo la normativa de la Ley ALUR⁷⁹ de 2014, que se refiere exclusivamente a inmuebles situados dentro estas zonas de presión, que componen en su totalidad cerca del 70% del *stock* de propiedades privadas en alquiler⁸⁰.

La Ley ALUR también contempla la puesta en marcha de observatorios sobre las rentas de alquiler en las áreas de presión, que tendrán la tarea específica de recopilar y controlar datos sobre las rentas de alquiler privado de la manera más fiable y precisa posible. Los indicadores que los observatorios estarían encargados de publicar son los relacionados con la renta media⁸¹ de referencia calculada con base en *stock* de todas las rentas existentes. Esta cifra promedio a su vez se utilizará para fijar la renta máxima permitida, siendo esta un 20% superior a la renta media, y también para establecer el mínimo que está estipulado en un 30% inferior a la media⁸². Por consiguiente, la legislación ha creado un rango por encima o por debajo del cual tanto el arrendatario como el arrendador, dependiendo del caso, tendrán derecho a solicitar una reevaluación de la renta del contrato de arrendamiento.

⁷⁶ Loi n.º 2012-894 de 20 de julio de 2012.

⁷⁷ CORNETTE, F.: *National Report for France*, TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe, pág. 119. Disponible en: http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/FranceReport_09052014.pdf

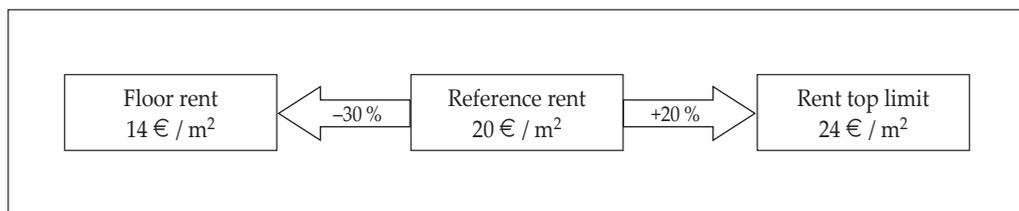
⁷⁸ «Desahucio económico» significa que los arrendatarios existentes serían forzados a abandonar la propiedad alquilada porque no podrían hacer frente al nuevo alquiler propuesto en el momento de la renovación.

⁷⁹ Loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Renové – Ley para el Acceso a la Vivienda y el Urbanismo Renovado (aprobada el 24 de marzo de 2014).

⁸⁰ Loi n.º 89-462 de 6 de julio de 1989, artículo 2. Estas zonas están definidas por ley como ciudades de más de 50.000 habitantes, donde «hay un pronunciado desequilibrio entre la oferta de vivienda y la demanda que genera serias dificultades para poder acceder a una vivienda con el actual stock residencial». Para poder estar bajo la protección de esta ley los arrendatarios tienen que haber estado residiendo en el inmueble durante un periodo mínimo de ocho meses.

⁸¹ Para calcular la renta media se tiene en cuenta el valor del alquiler por m² del 50% de los contratos superiores a la renta de referencia y el 50% de las rentas inferiores al mencionado índice. Por lo tanto, esto debe diferenciarse del alquiler promedio. Ni el precio de compra real, los préstamos existentes, el valor del inmueble arrendado, ni la necesidad de percibir un retorno de la inversión pueden ser tomados en cuenta para fijar la renta de alquiler.

⁸² Loi n.º 89-462 de 6 julio de 1989, artículo 17.

Figura 2. Ejemplo del rango permisible para la fijación de la renta inicial⁸³

Los nuevos contratos de arrendamientos estarán afectados de la misma manera dado que la renta inicial no podrá exceder el máximo estipulado por ley, aunque es posible aplicar una renta adicional suplementaria en viviendas que tienen equipamientos adicionales como por ejemplo terrazas grandes. Igualmente, en el momento de la renovación los arrendatarios actuales podrían reclamar una reducción del alquiler fijado en el periodo anterior, de la misma manera que los arrendadores podrían demandar una subida en caso de que la cantidad establecida fuera inferior a la renta mínima fijada por ley⁸⁴.

El segundo aspecto importante de esta ley es que una vez fijadas las rentas iniciales, también se restringen los futuros incrementos. Las partes pueden acordar las revisiones de renta aunque los incrementos no pueden superar las variaciones registradas por el índice de precios de consumo (IRL) publicado por Instituto Nacional de Estadísticas y Estudios Económicos durante los 12 meses anteriores⁸⁵. El arrendador puede proponer un contrato nuevo hasta un máximo de 6 meses antes de la finalización del anterior, y si no se pacta ningún incremento de renta, esta se mantendrá igual durante toda la duración del contrato⁸⁶.

La agrupación de arrendadores interpreta la Ley ALUR como un «régimen estricto de control de renta» que afecta a los contratos nuevos de arrendamiento que se formalicen, y, por lo tanto, incrementa el riesgo de disponer de una oferta escasa de viviendas en régimen de alquiler y además puede acentuar la deterioración de este mercado⁸⁷. La crítica más evidente dirigida contra esta ley es que puede dañar la confianza de los inversores y asustar igualmente a arrendadores individuales y profesionales debido al miedo a una caída en sus ganancias, que se calcula

⁸³ European Historic Houses Association *et al.*, *The negative impact of French rent control regulation ...*, *op. cit.*, pág. 7.

⁸⁴ La revisión del alquiler debe comunicarse al menos seis meses ante de la fecha de renovación, mientras que en el caso del arrendatario es suficiente con dar un mes de aviso si el inmueble está dentro de una zona de presión.

⁸⁵ Loi n.º 89-462 de 6 julio de 1989, artículo 17-1.

⁸⁶ CORNETTE, F.: *National Report for France*, TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe, pág. 123.

⁸⁷ European Historic Houses Association *et al.*, *The negative impact of French rent control regulation ...*, *op. cit.*, pág. 2.

que podría ser hasta de un 20% de sus ingresos respecto al 25% de los contratos de alquiler que sobrepasan el límite máximo de renta⁸⁸.

Otra crítica concierne al hecho de que esta reforma finalmente podría acabar beneficiando más a los arrendatarios ricos que a los más necesitados. De hecho, es llamativo el dato de que un considerable número de arrendatarios pudientes se podrían beneficiar de reducciones de hasta un 25-30% a la vez que muchos hogares económicamente vulnerables que pagaban menos del 70% de la renta media establecida por ley sufrirían un aumento de sus costes de alquiler⁸⁹. En este sentido, el resultado puede ser diametralmente opuesto al que pretendían conseguir los legisladores en vista de que otorga privilegios a arrendatarios que se pueden permitir propiedades más caras en lugar de los que tienen ingresos reducidos⁹⁰. No obstante, esto no quita que en las zonas de presión los beneficios de los arrendadores eran excesivos, causando muchos perjuicios a los arrendatarios más vulnerables. Como señaló el mismo ministro, el funcionamiento defectuoso ha sido el resultado de la operación del mercado libre, dado que la desregulación de los precios no condujo automáticamente a un aumento de la oferta, sobre todo en aquellas zonas de presión donde había terreno disponible⁹¹.

Uno de los puntos más interesantes de la nueva ley sigue siendo el establecimiento de observatorios especializados, ya que son esenciales para la creación de cualquier política de control de renta adecuada. De hecho, el informe de evaluación de impacto, previo a la preparación de la ley, resaltó la necesidad de tener un mayor entendimiento de los niveles de renta prevalecientes, ya que el Gobierno no podía garantizar la completa efectividad de sus medidas en una zona residencial sin tener conocimiento de los datos oportunos. Los largos intervalos de tiempo que pasaban entre un sondeo oficial sobre la vivienda y otro eran considerados excesivos para el propósito de asegurar un seguimiento apropiado del sector, y, por lo tanto, el informe destacó la necesidad de poner en marcha observatorios especializados que permitieran aumentar la información disponible para los actores relevantes, efectuando estudios de precio más frecuentes y más específicos⁹².

⁸⁸ EUROPEAN HISTORIC HOUSES ASSOCIATION *et al.*, *The negative impact of French rent control regulation ...*, *op. cit.*, pág. 11. El informe alega que la construcción ha caído más de un 20% durante los 18 meses precedentes. El mismo informe además destaca que el beneficio neto anual sobre una propiedad de 200.000 euros sería alrededor del 1,39% para un individuo que paga la tasa media de impuestos del 30%, aunque algunos arrendadores sujetos al Impuesto Solidario sobre la Riqueza (*Impôt de Solidarité sur la Fortune*) podrían llegar a afrontar un retorno del 0,39% o incluso del 0%.

⁸⁹ PIRON, M.: *Asamblea Nacional (Decimocuarto Parlamento)*, Sesión n.º 1329, 26 de julio de 2013 (Informe emprendido en nombre de la Comisión de Asuntos Económicos sobre el proyecto de ley relacionado con el acceso a la vivienda y la renovación de la planificación urbana [no. 1179] realizado por Daniel Goldberg y Audrey Linkenheld). Esta teoría también está apoyada por el informe preparado por el European Historic Houses Association el cual estimó que mientras en París el 25% de los contratos habían experimentado una bajada de renta con la introducción de la Ley ALUR, hasta un 10% de los arrendatarios locales habrían visto aumentar sus rentas.

⁹⁰ EUROPEAN HISTORIC HOUSES ASSOCIATION *et al.*, *The negative impact of French rent control regulation ...*, *op. cit.*, pág. 9.

⁹¹ DUFLLOT, C.: (Ministro de vivienda), *Asamblea Nacional (Decimocuarto Parlamento)*, Sesión n.º 1329, 26 de julio de 2013.

⁹² LEGIFRANCE: *Projet de Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové ...*, *op. cit.*, pág. 13.

3. EL CONTROL DE RENTA Y LOS DERECHOS HUMANOS

3.1. DESDE LA PERSPECTIVA DEL ARRENDADOR: EL DERECHO DE PROPIEDAD COMO LÍMITE AL CONTROL DE RENTA

Las rigurosas medidas impuestas por las normativas que regulan las rentas en los contratos de arrendamiento han sido objeto de numerosos recursos por parte de solicitantes malteses, tanto ante los tribunales constitucionales malteses como ante Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH).

A diferencia de lo que sucede en Malta, el Tribunal Constitucional español no se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de la congelación de rentas establecida en el Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos (en adelante, LAU 1964). Aunque se ha demandado en repetidas ocasiones la inconstitucionalidad de las normas que mantienen la prórroga forzosa de determinados contratos de renta antigua con renta congelada por vulnerar el derecho de propiedad del arrendador (art. 33 CE), el Tribunal Constitucional⁹³ ha resuelto únicamente sobre la constitucionalidad de la prórroga forzosa y no sobre la congelación de rentas, por no encontrarla procedente para el caso resuelto⁹⁴. Sin embargo, en la STC de 17 de marzo de 1994⁹⁵ se emite voto particular por tres magistrados que consideran que la unión de ambas instituciones en un mismo contrato supone disponer de un contrato de arrendamiento casi indefinido y sin posibilidad de actualizar la renta⁹⁶. La STS de 29 de mayo de 2000⁹⁷ recoge que la propia Ley 29/1994, de 24 de noviembre de 1994 (en adelante, LAU 1994), en la exposición de motivos reconoce como antieconómicas las rentas congeladas, pero dicha medida se fundamenta en las circunstancias coyunturales del momento, en la función social de la propiedad (art. 33.3 CE) y en la finalidad de promover el mercado de alquiler para la

⁹³ SSTC de 17 de marzo de 1994 (RTC 1994\89) y de 9 de mayo de 1994 (RTC 1994\130).

⁹⁴ La STC de 17 de marzo de 1994 (RTC 1994\89) establece que esta regulación 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, ya que la introducción y mantenimiento de la prórroga forzosa tiene como finalidad la consecución de los intereses que se consideraban necesarios de especial protección para dar cumplimiento al mandato constitucional, y que se justifica concretamente en la protección del arrendatario ante la situación del mercado inmobiliario.

⁹⁵ (RTC 1994\89).

⁹⁶ Así recogen que «... el hecho de que un arrendatario pueda disponer de una vivienda arrendada a unos precios de mercado ridículos en función de lo que habitualmente se podría pagar por ella, determina la existencia de una situación injusta, donde el arrendador no recibe la tutela y el amparo jurídico que legalmente se justifica». Para más detalle, véase BELLO JANEIRO, D.: «La función social de la propiedad y la Ley de Arrendamientos Urbanos. A propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de marzo de 1994», *Revista Dereito*, vol. III, núm. 1 (1994), págs. 229-255.

⁹⁷ FJ 8.º (RJ 2000\6551).

satisfacción del artículo 47 de la CE. En este sentido, el tribunal rechaza que la pasividad del gobierno ante la revalorización de las rentas durante 25 años y en cumplimiento del artículo 100.1 de la LAU 1964 vaya en contra del derecho de propiedad (art. 33 CE). En el mismo sentido, resuelve la STEDH de 10 de abril de 1995⁹⁸ al justificar la diferenciación de trato recibida por los propietarios dependiendo de la legislación aplicable (LAU 1964, RDL 1985, LAU 1994) en la protección social de los antiguos arrendatarios y los efectos devastadores que tendría para ellos la aplicación de una renta a precio de mercado⁹⁹.

El TEDH concede un amplio margen de apreciación a los Estados en la elección de las medidas para garantizar las necesidades de vivienda de los ciudadanos europeos. Sin embargo, el tribunal ha declarado en diversas ocasiones que existen mecanismos de control de renta particularmente rigurosos que son contrarios al Convenio Europeo de Derechos Humanos¹⁰⁰. La posición de ALLEN¹⁰¹, que señala que estos controles de renta solo violan el artículo 1 del Protocolo 1¹⁰² en casos muy excepcionales¹⁰³, fue gradualmente abandonada en favor del reconocimiento de que los propietarios tienen un «derecho a obtener beneficios de su propiedad»¹⁰⁴. Esta transición también puede ser apreciada en la jurisprudencia del TEDH relativa a Malta, que en un inicio concedía un amplio margen de apreciación al Estado en la implementación de políticas de naturaleza socio-económica¹⁰⁵, y posteriormente pasó a pronunciarse a favor de los arrendadores solicitantes en una serie de sentencias recientes que recalcaron las implicaciones en materia de derechos humanos de imponer obligaciones a los propietarios¹⁰⁶.

⁹⁸ JUR 2007/351836, apartado 1. Caso María del Mar Bernaldo Quirós Tacón y otros 492 contra España.

⁹⁹ Véase el epígrafe 3.2. Desde la perspectiva del arrendatario: La asequibilidad de la renta y el derecho a la vivienda, *infra*.

¹⁰⁰ HARRIS, D. J.; O'BOYLE, M.; BATES, E. P. y BUCKLEY, C. M.: *Law of the European Convention on Human Rights*, 3.^a ed., Oxford University Press, 2014, pág. 899.

¹⁰¹ ALLEN, T.: «Liberalism, social democracy and the value of property under the European Convention on Human Rights», *The International and Comparative Law Quarterly*, 2010:59 (4), págs. 1.074-1.076.

¹⁰² Regulado en el Convenio para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, hecho en Roma en 1950.

¹⁰³ Esto está más evidente en uno de los primeros casos: *Mellacher and Others v. Austria* (App. n.º 10522/83; 11011/84; 11070/84, 19 de diciembre 1989). A pesar de constatar que las reducciones de alquiler impuestas por el actual mecanismo eran considerables, el tribunal no consideró que estas reducciones constituyan una carga desproporcionada. Por lo contrario, confirmó que el Estado goza de la facultad de declarar que las tasas de mercado son inaceptables desde el punto de vista de la justicia social (§56).

¹⁰⁴ *Hutten-Czapska v. Poland*, App. n.º 35014/97, 19 de junio 2006 (§239).

¹⁰⁵ *Zammit v. Malta*, N.º 16756/90, 12 de enero de 1991, 68 DR.

¹⁰⁶ ALLEN, T.: *Liberalism, social democracy and the value of property* (*op. cit.*), 176. La transformación de la posición jurisprudencial parece estar más claramente reflejada en la siguiente declaración del tribunal: «El margen de apreciación del Estado sigue estando sujeto a supervisión europea y lo que podría haber estado justificado hace dieciocho años (la decisión que tomo la comisión –Zammit vs. Malta– fue pronunciada en 1991), no necesariamente estaría justificada ahora» (*Amato Gauci v. Malta*, App. n.º 47045/06, 15 de septiembre 2009, §60).

Los casos malteses también han sido la culminación de un desarrollo jurisprudencial gradual que ha visto transformar el derecho abstracto «al disfrute pacífico de las posesiones...» en un pleno derecho a la propiedad. De esta manera, la jurisprudencia del TEDH es esencial para arrojar luz sobre el nivel de inviolabilidad de los derechos del propietario y los límites que el Estado debe respetar a la hora de elaborar nuevas políticas de vivienda. La decisión histórica fue sin duda la que se tomó en el caso de *Sporrong y Lönnroth*¹⁰⁷, donde el sentido del artículo 1 del primer protocolo evolucionó de un mero derecho contra la expropiación arbitraria por parte del Gobierno a un derecho que protegía a propietarios individuales frente a imposiciones excesivas y desproporcionadas a favor de la comunidad en general. Sin embargo, el tribunal seguía reconociendo que el alojamiento de la población es una necesidad social importante y que su regulación no puede ser dejada completamente en manos de las fuerzas del mercado¹⁰⁸. El planteamiento del tribunal ante los casos relacionados con el control de renta ha sido extremadamente cauteloso y esto se refleja claramente en los casos anteriores. Un fallo muy importante en este sentido fue *Mellacher vs. Austria*¹⁰⁹ en la cual el demandante impugnó la Ley de Arrendamientos de Austria porque contenía una serie de restricciones al alquiler y limitaciones en torno a su derecho a rescindir el contrato de alquiler (los arrendatarios en este caso incluso tenían el derecho de transferir el arrendamiento a sus parientes cercanos *mortis causa*). No obstante, el tribunal aceptó que el propósito de estas medidas era mejorar la asequibilidad de las viviendas alquiladas y que existía un objetivo legítimo en beneficio del interés general. En particular, señalaba que el campo del control de renta «debe estar abierto al legislador para poder tomar medidas que afectan a la continuada ejecución de contratos ya concluidos, para poder lograr el objetivo de la política adoptada»¹¹⁰. El TEDH definió la reducción de hasta un 80% en los potenciales ingresos de alquiler del demandante como «llamativa». Aun así desestimó sus pretensiones, considerando esta reducción insuficiente para constituir una violación, ya que el legislador podría razonablemente considerar que las condiciones de mercado prevalecientes son «inaceptables desde un punto de vista de justicia social»¹¹¹.

Esta perspectiva fue revisada dos décadas más tarde cuando, a la luz de un aumento de la calidad de vida y la creciente prosperidad económica, la Corte modificó la tendencia hacia una interpretación más liberal del artículo 1 del Primer Protocolo. La sentencia que enunció la nueva posición fue *Hutten-Czapska vs. Polonia*¹¹² donde el solicitante impugnó un acuerdo de renta concreto que limitaba su beneficio a alrededor de entre un 33 % y un 50% de lo obtenido por las rentas libremente concertadas con el arrendatario. El tribunal confirmó los principios en cuanto a la discreción del Estado en la esfera de la vivienda aunque también señaló que la legislación polaca no permite ni siquiera la recuperación de los costes relacionados con el mantenimiento de la

¹⁰⁷ *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, (App n.ºs 7151/75; 7152/75) Series A n.º 52 (1983) 5 EHRR 35, §65.

¹⁰⁸ *James*, §47.

¹⁰⁹ (App n.ºs 10522/83; 11011/84; 11070/84, 19 de diciembre de 1989) Series A n.º 169 (1990) 12 EHRR 391.

¹¹⁰ *Mellacher*, §51.

¹¹¹ *Mellacher*, §56.

¹¹² App. n.º 35014/97, 16 de junio de 2006.

vivienda arrendada¹¹³. En consecuencia, se determinó que «mermaban la esencia misma de los derechos de propiedad del solicitante»¹¹⁴ y se recomendó la adopción de un nuevo mecanismo para la regulación de esos arrendamientos. El TEDH subrayó que los propietarios tienen «derecho a obtener un beneficio de su propiedad»¹¹⁵. Este caso fue inmediatamente confirmado en *Urbárska vs. Slovakia*¹¹⁶ donde la corte justificó el derecho del solicitante a recibir el equivalente de la renta de mercado para su vivienda, entre otras cosas, con base en que no existía ningún indicio de que la propiedad había sido asignada a «una parte de la población socialmente débil o especialmente vulnerable»¹¹⁷. Por lo tanto, este caso tenía implicaciones muy importantes debido a la lógica de que las únicas medidas justificadas eran aquellas que pretendían proteger a los más débiles.

El peso cada vez mayor que tenía que soportar el individuo y la mayor conciencia de sus reivindicaciones convirtió el artículo 1 en una garantía de recibir una compensación en consonancia con los niveles de renta del mercado, salvo en un número limitado de excepciones¹¹⁸. Esto ha sido particularmente cierto en los últimos años cuando el libre mercado comenzó a convertirse en el criterio estándar para juzgar todas las acciones estatales que afectan a la propiedad¹¹⁹. Un argumento a favor de la aplicación del estándar del mercado es la creencia de que es la manera más probable de lograr justicia en la mayoría de los casos, aunque al mismo tiempo el tribunal pueda reconocer que el contenido de la propiedad puede variar según el contexto social en el cual existe¹²⁰.

Este es el contexto en el que los casos malteses de *Fleri Soler*¹²¹, *Ghigo*¹²² y *Edwards*¹²³ fueron resueltos (en los tres casos, los arrendadores fueron obligados a mantener una relación forzada con sus arrendatarios, mediante la emisión de «*requisition orders*» por parte del Estado). La sentencia de *Hutten-Czapska* es muy relevante a estos efectos. En *Fleri Soler* el demandante recibía una renta mensual neta de 7 euros para el periodo comprendido entre 1941 y 1988 y de 58 euros en el periodo siguiente. El TEDH sostuvo que estas cantidades no podían considerarse una compensación justa dado el derecho de los propietarios a percibir un beneficio, aunque

¹¹³ *Hutten-Czapska*, §202.

¹¹⁴ *Hutten-Czapska*, §202 §235.

¹¹⁵ *Hutten-Czapska*, §239. Asimismo que en *Broniowski*, se consideraba que el Esquema de Renta polaco daba lugar a «una violación sistemática» del derecho a la propiedad.

¹¹⁶ *Urbárska obec Trenčianske Biskupice v. Slovakia*, App. n.º 74258/01, 12 de septiembre de 2006.

¹¹⁷ *Urbárska*, §131.

¹¹⁸ ALLEN, T.: «Compensation for property under the European Convention on Human Rights», *Michigan Journal of International Law*, 2007, vol. 28(2), pág. 292.

¹¹⁹ ALLEN, T.: *Liberalism, social democracy and the value of property...*, *op. cit.*, pág. 1.056.

¹²⁰ ALLEN, T.: *Compensation for Property...*, *op. cit.*, pág. 327.

¹²¹ *Fleri Soler and Camilleri v. Malta*, Cuarta Sección, App. n.º 35349/05, 26 de septiembre de 2006.

¹²² *Ghigo v. Malta*, Cuarta Sección, App. n.º 31122/05, 26 de septiembre de 2006.

¹²³ *Edwards v. Malta*, Cuarta Sección, App. n.º 17647/04, 24 de octubre de 2006.

también reconoció que, debido al amplio margen de apreciación que se les concede, los Estados podían imponer «significativas reducciones» a la renta que se permite cobrar, siempre y cuando no sometan al arrendador a las susodichas «ganancias mínimas»¹²⁴. En *Ghigo and Edwards* el TEDH declaró igualmente una infracción, dado que su derecho a cobrar una renta mensual de 5 euros obligaba a los arrendadores a soportar la mayor parte de los costes sociales y económicos de la provisión de alojamiento de los arrendatarios. Y el tribunal consideró que esta medida suponía una violación de la obligación del Estado de garantizar un justo equilibrio entre la defensa de los intereses de la comunidad y la protección de los derechos de propiedad del demandante¹²⁵.

Esta posición jurisprudencial se reforzó en otro caso maltés, el de *Amato Gauci vs. Malta*¹²⁶, que consideró que debido a la prolongación de los contratos de arrendamiento y la fijación de la renta en relación con la tasa de inflación, la normativa maltesa creaba «una relación forzosa entre arrendador y arrendatario durante un periodo de tiempo indefinido». En conformidad con su reciente jurisprudencia, el tribunal dictaminó que independientemente del margen de apreciación permitido a los Estados «esto no puede derivar en resultados que son manifiestamente irrazonables, como cantidades de alquiler que solo permiten unos beneficios mínimos»¹²⁷.

La discreción del Estado en cuanto a la elección de las políticas sobre arrendamientos urbanos no se vio afectada y se confirmó en otro caso del 2014 relativo a Eslovaquia¹²⁸ donde el TEDH estimó que «las decisiones sobre si puede ser dejado completamente al juego de las fuerzas del libre mercado o si debería estar sujeto al control del Estado, y si es así cuando debería hacerse, así como el escoger las medidas para asegurar las necesidades de vivienda de la comunidad y la fijación de los plazos para su implementación, suponen necesariamente la consideración de cuestiones sociales, económicas y políticas complejas». No obstante, se reconoce que el Estado está obligado a respetar una relación razonable de proporcionalidad para garantizar una distribución equitativa de las cargas sociales y financieras que conlleva la reforma de la oferta de viviendas del país, que no podría soportarse en su totalidad por un determinado grupo social¹²⁹.

¹²⁴ *Fleri Soler and Camilleri* (2006), §§75,78. Además, el hecho de que la propiedad no había sido utilizada expresamente para garantizar el bienestar social de los arrendatarios o para prevenir el desamparo hizo que fuera objeto de «un escrutinio más detallado a nivel europeo» (§77).

¹²⁵ *Ghigo v. Malta* (§69). Esto fue seguido por los dictámenes en los casos de *Edwards y Amato Gauci*, que se examinan a continuación.

¹²⁶ *Amato Gauci v. Malta*, Cuarta Sección, App. n.º 47045/06, 15 de septiembre de 2009.

¹²⁷ *Amato Gauci*, §61-62. La sentencia de *Anthony Aquilina v. Malta* [App. n.º 3851/12 (Quinta Sección), 11 de diciembre de 2014] ha confirmado todo lo dicho anteriormente respecto a Malta y además ha considerado el nuevo mecanismo introducido después de las sentencias citadas (*Fleri Soler, Edwards y Ghigo*) como insuficiente para paliar la violación del derecho del arrendador.

¹²⁸ *Bittó and Others v. Slovakia*, App. n.º 30255/09 (Tercera Sección), 28 de enero de 2014.

¹²⁹ *Bittó*, §96. Este principio también se afirmó en los casos malteses donde el tribunal dictaminó que al arrendador «se le había pedido que soporte la mayor parte de los gastos sociales y económicos de ofrecer alojamiento al arrendatario» (*Ghigo*, §69).

En resumen, podemos afirmar que los legisladores ahora se enfrentan a crecientes estándares que deben cumplir en el momento de elaborar las políticas de alquiler. De hecho, a la vez que protegen los derechos sociales de los arrendatarios, tienen que respetar los derechos de propiedad de los arrendadores, sobre todo su derecho a percibir un rendimiento razonable¹³⁰. La tendencia general de la jurisprudencia, sin embargo, señala muy claramente que se dirige hacia la distribución justa de la carga social y económica requerida para la protección de los arrendatarios. Es evidente, por la reciente cadena de casos, que se espera que el Estado participe activamente en la tarea de garantizar el bienestar de los arrendatarios y que a parte de establecer límites a los potenciales beneficios de los arrendadores, también debería contribuir a mejorar la situación del mercado de alquiler a través de subsidios y otras formas de asistencia a los arrendatarios.

3.2. DESDE LA PERSPECTIVA DEL ARRENDATARIO: LA ASEQUIBILIDAD DE LA RENTA Y EL DERECHO A LA VIVIENDA

Aunque, como hemos visto, el derecho de propiedad limita el margen de maniobra del legislador para regular los controles de renta de las normativas nacionales, hay que tener en cuenta que su adopción descansa en la satisfacción de otro derecho reconocido constitucional e internacionalmente, que es el derecho a la vivienda, o incluso otros, como la intimidad y el libre desarrollo de la personalidad.

Este derecho, junto a la función social de la propiedad, tiene la finalidad de proteger el goce de la vivienda familiar, y por lo tanto, con base en estos las legislaciones nacionales pueden adoptar sistemas que limiten los importes máximos de renta a satisfacer por los arrendatarios. Así lo ha admitido en sus resoluciones el TEDH, que exige que exista un justo equilibrio entre los intereses de la sociedad en general y de los arrendatarios en particular, del derecho de propiedad del arrendador y de los medios escogidos (tipo de control de renta) para conseguir la finalidad pretendida (que el alquiler sea asequible)¹³¹. Es por este motivo que el TEDH exige que la injerencia del Estado al establecer un sistema de control de renta supere un juicio de proporcionalidad¹³².

¹³⁰ *Bittó*, §114. Como ha señalado ALLEN no está claro si al usar la palabra «beneficio» la corte pretende una ganancia económica por encima de cualquier gasto corriente o simplemente una tasa de rentabilidad razonable sobre el valor de la propiedad. Sería, por ejemplo, fácil para un propietario sacar un beneficio de un inmueble que posee sin cargas. Sin embargo, este no sería necesariamente el caso de un arrendador cuya propiedad está sujeta a una hipoteca (como en el caso de planes de comprar para alquilar). No obstante, es probable que la corte se refiriese a un rendimiento de alquiler (una tasa de retorno) que era comparable a otras propiedades en el mercado (*Liberalism, social democracy and the value of property*, 1074).

¹³¹ STEDH de 28 de enero de 2014 (JUR 2014\22351), caso *Bitto y otros contra Eslovaquia*, y de 19 de diciembre de 1989 (TEDH 1989\23), apartado 57, caso *Mellacher vs. Austria*.

¹³² Véase epígrafe 3.1. Desde la perspectiva del arrendador: El derecho de propiedad como límite al control de renta, *supra*.

Así, la STEDH de 10 de abril de 1995¹³³ establece que la diferencia de trato que se otorga a los arrendatarios en las diferentes regulaciones que fijan tipos de rentas máximas o no en España (LAU 1964, RDL 1985¹³⁴, LAU 1994) tiene por objeto facilitar a personas de condición modesta el acceso a una vivienda a precio razonable en situación de crisis. Y considera que la medida adoptada es pertinente y útil en relación con la finalidad pretendida, y, por lo tanto, supera el juicio de proporcionalidad por fundamentarse en la protección social de los antiguos arrendatarios, y evitar así un incremento desmesurado de los alquileres que habría tenido consecuencias nefastas en el plano social.

El ordenamiento jurídico maltés y español, al igual que sucede en la mayoría de ordenamientos europeos, no configuran el derecho a la vivienda como un derecho subjetivo directamente exigible ante los tribunales ordinarios¹³⁵, ni recurrible en amparo¹³⁶. Sin embargo, el TEDH ha ido otorgando un mayor valor normativo al derecho a través de sus resoluciones, e incluso lo ha calificado de derecho fundamental en la reciente STJUE de 10 de septiembre de 2014¹³⁷. Con ello, se pretende proteger un derecho que está íntimamente ligado a otros derechos sociales, ya que la vivienda es el espacio necesario para poder desarrollar los derechos fundamentales de la persona¹³⁸, como el derecho a la integridad física y mental (art. 15 CE), el derecho a la libertad,¹³⁹ el derecho a la intimidad (art. 18 CE)¹⁴⁰, a la dignidad y al libre desarrollo de la personalidad¹⁴¹ o a la libertad de residencia (art. 19 CE), el derecho a la salud (art. 45 CE) o a la educación (art. 27 CE)¹⁴².

La asequibilidad es uno de los elementos esenciales que deben cumplir el mercado de la vivienda para poder satisfacer este derecho¹⁴³. Aún con mayor relevancia debe asegurarse que el arrendamiento urbano es asequible, ya que en las legislaciones europeas es la forma de acceso a la vivienda a la que pueden acceder aquellos colectivos que no disponen de recursos suficientes para acceder a otras formas de tenencia como la propiedad.

¹³³ JUR 2007\351836, apartado 1. Caso *María del Mar Bernaldo Quirós Tacón y otros 492 contra España*.

¹³⁴ Real Decreto 2/1985, de 30 de abril, sobre medidas de política económica.

¹³⁵ SSTS de 31 de enero de 1984 (RJ 1984/495) y de 19 de abril de 2000 (RJ 2000/2963).

¹³⁶ ATC de 20 de julio de 1983 (RTC 1983/359) y ATS de 4 de julio de 2006 (JUR 2006/190875). Para Malta véase: MIFSUD BONNICI, U.: «Housing rights in Malta», en S. Leckie (ed.) *National perspectives on human rights*, The Hague: Nijhoff, 2003, 256.

¹³⁷ Apartado 65 (JUR 2014\224808). Caso *Monika Kušionová contra SMART Capital, SA*.

¹³⁸ STC de 29 de mayo de 2001 (RTC 2001\119).

¹³⁹ STS de 27 de noviembre de 2000, FJ. 4.º (RJ 2000\9525).

¹⁴⁰ STEDH de 16 de noviembre de 2004 (TEDH 2004\68).

¹⁴¹ En este sentido, STS de 7 de noviembre de 1997 (RJ 1997\8348).

¹⁴² Sobre la conexión con el derecho a la educación véase PONCE, J.: *Segregación escolar e inmigración. Contra los guetos escolares: Derecho y políticas urbanas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2007.

¹⁴³ NASARRE AZNAR, S.: «Leases as an alternative to homeownership in Europe...», *op. cit.*, págs. 816-820.

Esta esencialidad se recoge en el artículo 31 de la Carta Social Europea Revisada (CSER) que establece que para garantizar el efectivo ejercicio del derecho a la vivienda, los Estados se comprometen a adoptar medidas destinadas: 1) a favorecer el acceso a la vivienda de un nivel suficiente; 2) a prevenir y paliar la situación de carencia de hogar con vistas a eliminar progresivamente dicha situación; 3) a hacer asequible el precio de las viviendas a las personas que no dispongan de recursos suficientes.

En el caso de la Reclamación de la Comisión Internacional de Juristas vs. Portugal¹⁴⁴, el Comité Europeo de Derechos Sociales impone a los Estados miembros obligaciones de resultados, por lo tanto, no es suficiente con adoptar los medios necesarios para establecer políticas de vivienda que permitan conseguir los mencionados objetivos, sino que los medios empleados deben ser efectivos y lograr los resultados que la carta impone¹⁴⁵. Sin embargo, aunque España ratificó la Carta Social Europea, hecha en Turín el 18 de octubre de 1961, y los protocolos de 1988 y 1991, no ha ratificado el protocolo de 1995 ni la CSER aprobada en Estrasburgo el 3 de mayo de 1996, y por lo tanto no se ha convertido todavía en derecho interno español. Malta, por su parte, ratificó la CSER el 27 de julio de 2005. Sin embargo, no aceptó el artículo que reconoce el derecho a la vivienda, de forma que su compromiso se limita a garantizar el derecho de cada familia a la protección social, jurídica y económica adecuada¹⁴⁶.

En el mismo sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1996 (PIDESC)¹⁴⁷ exige que el derecho a la vivienda lo sea a una adecuada. La Observación General núm. 4¹⁴⁸ establece el contenido mínimo que debe tener la vivienda para considerarse adecuada y satisfacer así el derecho regulado en el artículo 11.1 del PIDESC¹⁴⁹. Así, establece que los costes derivados del acceso a la vivienda, y su mantenimiento que incluye los suminis-

¹⁴⁴ Decisión sobre la reclamación número 1/1998. Disponible en: www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/Complaints_en.asp, 11 de noviembre de 2013.

¹⁴⁵ GUIGLIA, G.: «El derecho a la vivienda en la Carta Social Europea: A propósito de una reciente condena a Italia del Comité Europeo de Derechos sociales», *Revista de Derecho Público*, UNED núm. 82, septiembre-diciembre 2011, págs. 551-552.

¹⁴⁶ Artículo 16 del CSER.

¹⁴⁷ En su artículo 11 los Estados se comprometen a tomar las medidas necesarias para realizar «el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso (...) a una vivienda adecuada, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados parte tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento».

¹⁴⁸ Disponible en: www.derechos.org/nizkor/ley/doc/obgen1.html#El%20derecho (consultado el 22 de diciembre de 2014).

¹⁴⁹ Así lo desarrollan PISARELLO, G.: *Vivienda para todos: Un derecho en (de) construcción*, Barcelona: Icaria, 2003, págs. 65 a 71, KENNA, P.: *Los derechos a la vivienda y los derechos humanos*, Barcelona: Prohabitatge, 2006, págs. 93 y ss. Observatorio DESC y Plataforma de Afectados por la Hipoteca: «La emergencia habitacional en el Estado español. Crisis de las ejecuciones hipotecarias y los desalojos desde una perspectiva de derechos humanos» (diciembre 2013), págs. 27 a 34 y OBSERVATORIO DESC: «Derecho a la vivienda y las políticas habitacionales: Informe de un desencuentro» (enero 2008), págs. 8 a 13.

tros de la vivienda (agua, luz, gas), impuestos, etc. no deberían impedir la satisfacción de otras necesidades básicas. En términos generales podemos afirmar que no debería destinarse más del 30% de los ingresos de la unidad de convivencia a la satisfacción de este derecho. En este sentido, la legislación catalana utiliza este ratio para establecer las personas que son candidatas a recibir ayudas públicas en materia de alquiler (30% de los ingresos de la unidad de convivencia, y en caso de rentas muy bajas el 20% de los mismos)¹⁵⁰. Sin embargo solo tiene en cuenta la renta satisfecha por el arrendamiento y no los demás gastos que se derivan de la vivienda, dando lugar en muchos casos a situaciones de pobreza energética, pues cada vez son más las familias que no pueden hacer frente a las facturas de luz o gas, y que, por lo tanto, disponen de menos ingresos para satisfacer otras necesidades básicas como la alimentación, la educación o la santidad¹⁵¹.

Las legislaciones nacionales son las que deben procurar que exista esta proporcionalidad exigida entre los ingresos disponibles de las familias y las rentas satisfechas por los contratos de arrendamiento de vivienda, a través de los sistemas de control de los alquileres, y así poder garantizar que el arrendamiento urbano sea una forma de tenencia asequible. Como veremos más adelante, las recientes regulaciones de Malta y España, que establecen sistemas libres de fijación de las rentas y sus actualizaciones no permiten asegurar que exista esta proporcionalidad entre ingresos y renta, y, por lo tanto, no proporcionan asequibilidad al mercado de alquiler.

La inaccesibilidad del mercado de arrendamiento privado español queda patente al observar que el precio medio mensual de una vivienda alquilada (541 €)¹⁵², en enero de 2015, se asimila al SMI del trabajador (648 €)¹⁵³, lo que supone destinar más del 80% de sus ingresos al pago

¹⁵⁰ El artículo 11.3 del Decreto 75/2014, de 27 de mayo, del Plan por el derecho a la vivienda de Cataluña 2013-2016 (DOGC 29 de mayo de 2014 núm. 6633) reconoce que las unidades de convivencia que se encuentren por debajo de este umbral están en riesgo de exclusión social residencial, y deben optar a recibir una prestación para el pago del alquiler. En este sentido también se pronuncia RIBA RENOM, N.: *El Dret a l'habitatge*, Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, Oficina de Promoció de la Pau i dels Drets Humans de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2010, pág. 20.

¹⁵¹ De acuerdo al informe de la Asociación de Ciencias Ambientales, «Pobreza energética en España. Análisis de tendencias», 2014, los españoles que se encuentran en situación de pobreza energética ha aumentado en dos millones entre 2010 y 2012, situándose en siete millones de personas. Esto se traduce en familias que pasan frío en invierno y calor en verano, viviendas con moho y humedad, cortes de suministro por impago (1,4 millones en 2012), más del doble que en 2006. Este incremento desproporcionado que se debe a la disminución de los ingresos de las familias y al incremento desmesurado del precio de la energía, se traduce en una disminución de los recursos disponibles para satisfacer otras necesidades básicas y, lo más grave, muertes prematuras en invierno. Hasta 7.200 fallecimientos podrían evitarse si se erradicara el problema, según el sistema de mediación de la Organización Mundial de la Salud, tal y como recoge VIDALES, R.: «La pobreza energética se dispara», en *El País* a 27 de marzo de 2014 (consultado el 22 de diciembre de 2014).

¹⁵² Para una vivienda de 80 m², ya que el precio medio por metro cuadrado es de 6,77 euros, de acuerdo a Fotocasa, Informe sobre el precio de la vivienda a junio de 2014. Disponible en: http://www.fotocasa.es/indice-alquiler-inmobiliario_fotocasa.aspx (consultado el 10 de marzo de 2015).

¹⁵³ Según el Real Decreto 1106/2014, de 26 de diciembre, por el que se fija el SMI para 2015 (BOE 27 de diciembre de 2014 núm. 313).

del arrendamiento. Sin embargo, el precio del alquiler es más alto en grandes ciudades como Madrid o Barcelona que se sitúa en torno a los 778 euros y menor en otras, como Alicante (435 €), Zamora (404 €) o Teruel (374 €). Un trabajador tiene un salario bruto medio mensual de 1.374 euros¹⁵⁴, que en salario neto supone aproximadamente 1.100 euros. En este caso, si en el hogar solo hay un salario (muy probable, por la alta tasa de desempleo, que en enero de 2015 se sitúa en 23,4%)¹⁵⁵ esto supone que tendrá que destinar el 49,2% de sus ingresos al pago del alquiler, sin tener en cuenta el resto de gastos derivados de la vivienda (agua, luz, mantenimiento, etc.).

En Malta el número de hogares que arriendan su vivienda al valor de mercado se calcula que solo suponen un 27% del total de viviendas arrendadas. La renta media anual es de 3.537 euros de acuerdo al sondeo del 2011¹⁵⁶. No obstante, estos datos se ven sensiblemente afectados por el elevado número de arrendatarios protegidos, que de acuerdo a las estimaciones conservadoras se sitúan en el 46,5% del número total de alquileres. A pesar de que estas cifras proyectan unas cantidades asumibles, incluso para familias que dependen de un salario mínimo, fijado en 717,95 euros en el 2014¹⁵⁷, la realidad es que una parte apreciable de los arrendatarios que alquilan en el mercado libre se están enfrentando a crecientes problemas de asequibilidad. Un estudio del año 2014 apunta que una familia media con dos hijos que dispone de beneficios sociales en materia de alquiler, después de recibir las ayudas o subsidios aún debe satisfacer alrededor de 5.000 euros anuales para el mantenimiento de la vivienda (incluye el coste del alquiler y los gastos de luz, agua, etc.)¹⁵⁸.

El informe Eurostat Juventud 2009¹⁵⁹ recoge que España es el segundo país de Europa en el cual los jóvenes se independizan más tarde de su unidad de convivencia por no poder acceder a una vivienda con un coste asequible. Además, en 2013 un 20,4% de la población está por debajo del umbral de pobreza¹⁶⁰. Las cifras en relación con la pobreza en Malta revelan dificultades evidentes entre los arrendatarios, concretamente se estima que un 23,2% de ellos están en riesgo de pobreza y un 38% sufren privaciones materiales¹⁶¹. En este sentido, cabe recordar que los demandantes de alquiler son las personas con recursos más escasos, y cualquiera de las personas que únicamente dispongan del SMI o ingresos similares provenientes de ayudas o subsidios, por

¹⁵⁴ De acuerdo a los datos definitivos de la ECV del INE para el 2013, publicado en mayo de 2014.

¹⁵⁵ De acuerdo a los datos de la Encuesta de Población Activa del INE para 2015.

¹⁵⁶ El alquiler mínimo exigible en el momento de la encuesta de 2011 era de 185 euros, a partir de 2013 pasó a ser 197,32 euros para arrendamientos anteriores a 1995.

¹⁵⁷ Department of Employment and Industrial Relations <https://dier.gov.mt/en/Employment-Conditions/Wages/Pages/National-Minimum-Wage.aspx> (consultados el 2 de febrero de 2015).

¹⁵⁸ SANSONE, K.: *Tenants on benefits most likely to be poor ...*, op. cit., 2014.

¹⁵⁹ EUROSTAT, *Youth in Europe*, 2009, pág. 31. Disponible en: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5716032/KS-78-09-920-EN.PDF/1e9dd987-1471-4a05-b449-46c81bc1766c> (consultado el 15 de diciembre 2013).

¹⁶⁰ De acuerdo a los datos definitivos de la ECV del INE para el 2013, publicado en mayo de 2014.

¹⁶¹ NSO: *SILC 2013: Main dwellings and material deprivation*, comunicado de prensa de 6 enero de 2015, 8.

sí misma, no está en condiciones de acceder a una vivienda del mercado libre. Lo cual dificulta su acceso a una vivienda ya que en España solo el 2% se destina a vivienda social y el 5% en Malta, ambos por debajo de la media europea que se sitúa en torno al 9%¹⁶². Además, hay que tener en cuenta que el arrendatario cada vez debe realizar más desembolsos para optar a una vivienda de alquiler: suelen establecerse pactos que les imputan además de los gastos de agua, luz y gas, aquellos derivados del sostenimiento del inmueble (Impuesto sobre Bienes Inmuebles, basuras, comunidad de propietarios) además de solicitar el depósito inicial e incluso otras garantías adicionales que pueden impedir que los demandantes con pocos recursos económicos tengan dificultades o no puedan acceder al mercado de alquiler.

Como hemos visto, en Cataluña las personas que destinan más del 30% de sus ingresos al pago del alquiler cumplen los ratios para ser candidatas a las ayudas públicas¹⁶³. Las unidades de convivencia con un único salario como medio de sustento o las personas que desean independizarse con el salario más frecuente de un español destinan más ingresos de los que deberían para disfrutar de una vivienda digna. Aunque la situación parece más favorable en Malta, también hay evidencias de un aumento de la carga de los alquileres en relación con los ingresos de los arrendatarios. En consecuencia, si en un ordenamiento no se establecen herramientas que permitan proporcionar asequibilidad al mercado de alquiler, se precisará una fuerte intervención por parte del Estado a través de la concesión de subvenciones directas, beneficios fiscales o vivienda social. Estas políticas públicas implican para los Estados un elevado gasto público que podría evitarse adoptando un sistema de control de renta adecuado y proporcional tal y como exige el TEDH.

Por consiguiente, entendemos que es conveniente, e incluso necesario, para convertir al arrendamiento en una alternativa real a la propiedad como forma de tenencia de acceso a la vivienda, contar con un sistema de control de renta que, por un lado, asegure que la vivienda sea asequible para que el arrendatario pueda disfrutar de una vida digna, y por otro lado, que el arrendador pueda rentabilizar su derecho sin que el alquiler de la vivienda pueda resultar antieconómico para este.

4. LA VIABILIDAD DEL CONTROL DE RENTA EN MALTA Y ESPAÑA

4.1. EL CONTROL DE RENTA EN MALTA

En Malta, después de la Segunda Guerra Mundial se puso de manifiesto la necesidad de salvaguardar la posición de los arrendatarios. La Ordenanza de Restricción de Renta –Viviendas Residenciales– (*Rent Restriction –Dwelling Houses– Ordinance*), siendo hoy el capítulo 116 de

¹⁶² EUROSTAT: *Housing statistics in the European Union. Income and living conditions* (2010).

¹⁶³ El artículo 11.3 del Decreto 75/2014 reconoce que las unidades de convivencia que se encuentren por debajo de este umbral están en riesgo de exclusión social residencial, y pueden optar a percibir una prestación para el pago del alquiler.

las Leyes de Malta, fue promulgada en 1944 con el fin de regular las condiciones negociables de los arrendamientos y establecer límites en cuanto a las rentas máximas que el arrendador podía cobrar¹⁶⁴. Las disposiciones controvertidas de la ordenanza congelaron las rentas antiguas con precios de antes de la guerra y limitaron las nuevas rentas a un porcentaje del valor del terreno y el gasto de capital en construcción¹⁶⁵. No obstante, esta congelación de renta actuó como un desincentivo para nuevas construcciones y la escasez de propiedades disponibles para arrendar derivó en la liberalización de todos los arrendamientos suscritos después de 1959.

El periodo de desregulación duraría dos décadas, hasta que la Ley XXIII de 1979 inició una posterior era de estrictas protecciones para el arrendatario. En consonancia con otras iniciativas parecidas vistas alrededor de Europa, esta modificación de ley vinculaba los aumentos de renta al índice de inflación, aunque cualquier corrección al alza de la renta se limitaba a dos veces la cantidad previamente satisfecha y solo se podían implementar revisiones en intervalos de 15 años. Como era de esperar, esta ley tuvo el efecto de causar un progresivo estancamiento del mercado de alquiler privado y de cargar más peso sobre el propietario maltés. Por otra parte, los bajos rendimientos desalentaron tanto a los arrendadores existentes en cuanto al mantenimiento adecuado de sus inmuebles arrendados¹⁶⁶ como a los nuevos arrendadores a la hora de poner sus propiedades disponibles en arrendamiento. Esto ha supuesto un considerable aumento del número de inmuebles deteriorados o vacantes¹⁶⁷.

El resultado final de las enmiendas protectoras de 1979 fue el de fomentar un sentimiento de injusticia entre los arrendadores, y de conducir eventualmente a una nueva política de desregulación en 1995. Los contratos formalizados después del 1 de Junio de 1995 están libres de cualquier restricción de renta, lo que comporta que en ese momento existían tres regímenes de renta concurrentes: viviendas controladas (1931-1959), descontroladas (1959-1995) y de «mercado libre» (1995 en adelante). Mientras la ley preveía un mecanismo para las revisiones de renta en las viviendas descontroladas (una vez cada 15 años en proporción con el índice de inflación) este no fue el caso de las viviendas controladas (es decir, viviendas con condiciones que fueron congeladas en el periodo inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial). No obstante, ninguno de los dos permitió a los arrendadores percibir un retorno apropiado por

¹⁶⁴ Esa ley se iba a añadir a la «Ordenanza de Realquiler de Propiedad Urbana» implementada en 1931 que no dejaba al arrendador terminar o cambiar las condiciones del contrato de alquiler sin el permiso del Tribunal de la Regulación de los Alquileres.

¹⁶⁵ CAMILLERI, A.: *Building trends and policies 1943-1981*, tesis doctoral presentada al Departamento de Arquitectura y Ingeniería Civil, Universidad de Malta, 1982. La primera administración maltesa de la época de posguerra, fijó el *alquiler justo* para casas "nuevas" en un 3% del valor del dominio absoluto del terreno más un 3¼% del capital invertido en la construcción de la vivienda; los alquileres antiguos se mantuvieron en los valores de 1939.

¹⁶⁶ CAMILLERI, A.: *Building trends and policies ...*, *op. cit.*, 1982.

¹⁶⁷ VAKILI-ZAD, C.: *Housing policy in Malta: Malta's Place in the worlds of welfare capitalism*, Valletta: YMCA, 2007, pág. 184.

su inversión¹⁶⁸. El resultado fue una concienciación cada vez mayor de que la tarea de proveer viviendas sociales estaba siendo injustamente asumida por el sector privado en lugar del Estado. La serie sucesiva de normas que se habían previsto como meras medidas temporales seguían operativas y se habían vuelto progresivamente más rígidas y desproporcionadas para los intereses de los arrendadores, que no estaban dispuestos a arrendar sus propiedades. No se puede discutir el efecto que estas leyes anticuadas han tenido sobre el mercado de alquiler¹⁶⁹.

En este sentido, en el 2009 la Administración procedió a introducir un mecanismo común para los arrendamientos anteriores a 1995, donde fijó la renta mínima obligatoria para esas viviendas en 185 euros, con revisiones trienales proporcionales al índice de inflación, que serán igualmente obligatorias¹⁷⁰. Las enmiendas también facilitaron aumentos con relación a casos donde arrendadores de viviendas arrendadas antes de 1995 realizaban reparaciones estructurales. Por lo tanto, en Malta actualmente hay dos regímenes: el que es aplicable a arrendamientos suscritos antes de 1995, que puede considerarse un tipo de control de renta de segunda generación estricto, dado que a pesar de las recientes intervenciones las rentas seguirán estando lejos de los precios de mercado; y el sistema posterior a 1995, que emplea un modelo ultraliberal que no prevé ningún mecanismo de control en ninguna etapa del contrato.

4.2. EL CONTROL DE RENTA EN ESPAÑA

El desequilibrio natural que existe entre la posición de las partes en el contrato de arrendamiento, de acuerdo a la divergencia en sus intereses y a la posición de debilidad del arrendatario, ha reclamado un intervencionismo por parte del Estado español para paliar el régimen liberal recogido en el Código Civil de 1889 (CC). Por este motivo, al largo de la historia se ha promulgado normas especiales para adaptar el régimen jurídico del arrendamiento a la situación socioeconómica del momento, y proporcionar equilibrio a la relación arrendaticia. La duración del contrato, las causas de resolución y la fijación de la renta son los elementos que se han modificado sucesivamente y de forma pendular¹⁷¹ porque son determinantes para poder garantizar la estabilidad del arrendatario, y la satisfacción de su necesidad de vivienda. No obstante, estos elementos, dada su importancia, influyen sensiblemente en la oferta y demanda del mercado de

¹⁶⁸ Como se explica más adelante en la Sección 4.1.4, estos también dieron lugar a una cadena de casos en el Tribunal Constitucional y en el TEDH, que eventualmente incrementaron la presión sobre la Administración para que tomara medidas en este sentido.

¹⁶⁹ En palabras del grupo de trabajo de Reforma del Alquiler, las Ordenanzas de Alquiler constituyeron «un uso indebido del espíritu original por el que estas leyes fueron introducidas en primer lugar» (Ministerio de Política Social, *The need for Reform*, 2008, pág. 35).

¹⁷⁰ Artículo 1.531 del CC. De acuerdo con este artículo, el alquiler mínimo exigible se aumentó a 197,32 euros el 1 de enero de 2013.

¹⁷¹ NASARRE AZNAR *et al*: *¿Puede una alternativa real al dominio? ...*, *op. cit.*, págs. 193-195.

vivienda, de forma que un excesivo intervencionismo influye negativamente en disponer de un parque de viviendas suficiente, y a su vez, el liberalismo puede colocar al arrendatario en una situación de precariedad y ver insatisfecho su derecho a una vivienda digna y adecuada del artículo 47 de la Constitución Española (CE), como ha reflejado la evolución histórica de la regulación del arrendamiento urbano.

4.2.1. Evolución histórica del sistema de control de renta en España

La normativa en materia de arrendamientos urbanos ha desincentivado la oferta de viviendas de alquiler en el mercado, ya que los propietarios preferían vender sus propiedades que arrendarlas, dada la escasa rentabilidad que suponía la congelación de las rentas de alquiler y la prórroga forzosa que se instauró a partir de los años 20, y que se mantuvo con la entrada en vigor de la LAU 1964. Y aunque el artículo 96 estableció un régimen de revalorización de rentas para los contratos anteriores a 30 de junio de 1964, este resultó ineficiente para adecuar las rentas a la realidad del mercado, ya que se aplicaba sobre rentas muy devaluadas por la inflación, ya que llevaban congeladas prácticamente 40 años.¹⁷² Además, el Tribunal Supremo¹⁷³ ha considerado que el Gobierno no ha incumplido el mandato establecido en el artículo 100 de la LAU 1964, que establecía la obligación de revisar y adaptar cada dos años las rentas de los contratos posteriores a la entrada en vigor de la LAU 1964, ya que mediante normas posteriores transmutó esta obligación en una facultad discrecional del Gobierno, que nunca llevó a cabo. Esta discriminación neta hacia el régimen de propiedad se traduce en una rápida disminución de la tenencia en régimen de alquiler, que entre los años 50 y 80 se redujo un 10% cada década¹⁷⁴. La rentabilidad del arrendamiento para el propietario todavía se vio más limitada por la imposibilidad de repercutir los incrementos producidos en los gastos o servicios de la vivienda arrendada (art. 102 y 95 LAU 1964), ni las obras de conservación o reparaciones a efectuar en la vivienda (art. 108 LAU 1964).

Con la aprobación del Real Decreto 2/1985, de 30 de abril, sobre medidas de política económica, que tenía como objetivo fomentar la oferta de viviendas y abaratar sus precios, se produce el efecto totalmente contrario. La supresión de la prórroga forzosa y la libertad de pacto respecto a la renta de los contratos formalizados con posterioridad al 9 de mayo de 1985, aunque consiguió aumentar la oferta de viviendas de alquiler un 20%¹⁷⁵, también provocó una su-

¹⁷² De acuerdo a VIANA CONDE, A.: *El arrendamiento urbano en España. Estudio de la responsabilidad del Estado*, Pamplona: Aranzadi, 1992, pág. 30.

¹⁷³ SSTs de 6 de noviembre de 1984 (RJ 1984\5758) y de 29 de mayo de 2000 (RJ 2000\6551).

¹⁷⁴ De acuerdo a los datos del INE. Disponible en www.ine.es (consultado el 13 de febrero de 2013).

¹⁷⁵ Así lo recoge en el prólogo LLAMÁS POMBO, E.: *Ley de arrendamientos urbanos, comentarios y jurisprudencia doce años después*, Madrid: La Ley, 2007.

bida de precios (250%)¹⁷⁶, aumentó la precariedad de los nuevos arrendatarios y los colocó en una situación de injusticia comparativa respecto a los anteriores inquilinos que seguían rigiéndose por la LAU 1964.

En este contexto se aprobó la LAU 1994 que establecía un periodo de protección del arrendatario de cinco años en cuanto a la duración del contrato y mantuvo la libertad para fijar la renta inicial. Sin embargo, se acordó un sistema de control de rentas de «segunda generación» que solo permitía aumentar la renta anualmente de acuerdo al incremento experimentado por el IPC durante el plazo de protección de cinco años. Esta regulación ha conseguido mejorar el equilibrio entre los intereses de arrendador y arrendatario, conjugando los dos preceptos constitucionales que responden a las necesidades de cada parte (derecho de propiedad art. 33 CE y derecho a una vivienda digna y adecuada art. 47 CE). No obstante, con esta regulación no se proporcionó la asequibilidad en los precios de alquiler, ya que cuando el arrendador disfrutaba de una posición dominante del contrato podía fijar la renta inicial que considerara conveniente sin tener en cuenta los precios reales de mercado. Además, tampoco estableció un régimen flexible, ya que si el arrendador quería alquilar su vivienda por debajo del precio de mercado, por ejemplo durante los primeros tres o cuatro años y después aumentar la renta para equipararla a los precios reales, la ley no se lo permitía, pues solo podía incrementar el coste de vida (IPC), a pesar de que existiera pacto entre las partes y con ello se pretendiera beneficiar al arrendatario, por ejemplo, porque tenía problemas económicos temporales. Así, las limitaciones a la actualización de la renta reguladas en el artículo 18.1 de la LAU 1994 favorecían que los propietarios fijasen precios iniciales más altos.

Con la reforma introducida por la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas tampoco se mejora la asequibilidad de la renta, ya que se reduce el plazo de protección del arrendatario a tres años y se elimina el sistema de control de rentas estableciendo la posibilidad de pactar por las partes cualquier sistema de actualización anual respecto a las rentas de alquiler (art. 18 LAU).

Lo mismo sucede con la modificación introducida por la Ley 2/2015¹⁷⁷, que establece que para los contratos formalizados a partir del 1 de abril de 2015 cuando en el contrato no se pacte ningún sistema de actualización de la renta, esta no se aumentará durante la vigencia del contrato de arrendamiento. De esta forma, se incentiva la congelación de las rentas y no su adecuación a los precios de mercado que es lo que puede otorgar mayor seguridad a las partes.

Esta legislación no resulta suficiente para paliar la inseguridad jurídica del mercado, pues coexisten cinco regímenes distintos de arrendamiento dependiendo de la fecha de formalización del

¹⁷⁶ La rentas de alquiler se elevan, desde 1985 a 1990, en un 250%, tal y como recoge ORTEGA SÁNCHEZ, F.: *Los derechos de los arrendatarios de fincas urbanas en la gestión del planeamiento urbanístico*, Real Academia de Legislación y Jurisprudencia de Murcia, 1995, pág. 13.

¹⁷⁷ Disposición final primera de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española (BOE de 31 de marzo de 2015 núm. 77).

contrato, y además, tampoco ha conseguido disminuir los precios de mercado ni ofrece suficiente estabilidad al arrendatario para convertir el alquiler en una alternativa real al régimen de propiedad¹⁷⁸.

4.2.2. La convivencia de cinco regímenes jurídicos tras la reforma introducida por la Ley 4/2013 y la Ley 2/2015

En la actualidad, no se ha suprimido la complejidad que reviste el contrato de arrendamiento, ya que conviven cinco regímenes jurídicos de arrendamiento urbano. Tal y como se recoge en la tabla 3, la LAU 1994 establece un régimen transitorio que mantiene en vigor la LAU de 1964 y el artículo 8 y 9 del RDL 1985, aunque se introducen modificaciones.

Tabla 3. Normas sobre la renta y las actualizaciones¹⁷⁹

	01/07/1964	09/05/1985	01/01/1995	06/06/2013	01/04/2015
LAU 1964	—————	—————	-----	-----	-----
RDL 1985		—————	-----	-----	-----
LAU 1994			—————	—————	—————
Ley 4/2013				—————	—————
Ley 2/2015					—————
Leyenda					
—————	Congelación de rentas, excepto viviendas suntuarias (art. 6 LAU 1964) se revalorizaban entre un 1,25 % y un 4 % dependiendo de la fecha de formalización del contrato de alquiler (art. 96 LAU 1964).				
-----	Renta actualizada = Renta inicial anual × IPC mes anterior a fecha de actualización % IPC mes anterior a fecha de contrato (plazo máx. 10 años o 5 años para ingresos = o > 5,5 SMI). Límite: Renta actualizada debe ser inferior al 12 % del valor catastral de 1994 (caso de revisión posterior a 1989) o al 24 % del valor catastral en los demás casos. Excepción: Solo incremento IPC para UC con ingresos > 2,5 hasta 3,5 SMI (disp. trans. segunda D. 11 LAU 1994).				
	.../...				

¹⁷⁸ NASARRE AZNAR, S.: «La insuficiencia de la normativa actual sobre acceso a la vivienda», *El acceso a la vivienda en un contexto de crisis*, Madrid: Edisofer, 2010.

¹⁷⁹ Índice que pretende frenar la tendencia alcista de los precios que deteriora la competitividad del país. La variación del IGC será cada año igual a la inflación de la zona euro, menos un factor corrector que reflejará la pérdida de competitividad producida desde 1999, año en el que España entró en la Unión Europea.

	01/07/1964	09/05/1985	01/01/1995	06/06/2013	01/04/2015
.../...					
—	Libertad de pacto respecto a la renta y las actualizaciones (art. 9 RDL 1985). Si no se pacta actualización se aplica LAU 1994 que congela las rentas pactadas posteriores al 11 de mayo de 1956 (art. 96.3 LAU 1964).				
-----	Se mantiene el régimen anterior (disp. trans. primera LAU 1994).				
—	Libertad de pacto respecto a la renta (art. 17 LAU 1994). Invariabilidad durante 5 años excepto la actualización anual de acuerdo al IPC de los últimos 12 meses. Libertad de pacto en la actualización a partir del sexto año (art. 18 LAU).				
—	Libertad de pacto respecto a la renta y las actualizaciones. Si no se pacta actualización: invariabilidad de la renta durante 3 años, excepto la actualización anual de acuerdo al IPC de los últimos 12 meses (arts. 17 y 18 LAU 1994).				
—	Si no se pacta actualización no se aumenta la renta. Si se pacta actualización pero no se especifica el índice, se aplica el índice de garantía de competitividad (IGC).				

En conclusión, a la luz del análisis que hemos realizado y de la continua reducción de la tasa de vivienda en alquiler desde 1964, no parece que España haya tenido históricamente mucho éxito a la hora de establecer un régimen controlado o libre de rentas que permita garantizar la asequibilidad de los precios de alquiler y, a su vez, asegurar que estos sean adecuados al mercado proporcionando estabilidad y seguridad a ambas partes del contrato. En nuestra opinión, un sistema de control de rentas iniciales es imprescindible para dar solución a la problemática actual que existe en torno al mercado de la vivienda, ya que el arrendamiento urbano es la forma de tenencia de carácter residual a la que podrán optar aquellas personas que no pueden o no quieren acceder a una vivienda a través del régimen de propiedad. Y, en consecuencia, es necesario que esta figura jurídica cumpla los presupuestos exigidos por nuestro ordenamiento jurídico (calidad, asequibilidad, accesibilidad) para dar respuesta al derecho a la vivienda, que el propio TEDH ha calificado de derecho fundamental¹⁸⁰.

5. LAS UTILIDADES DEL SISTEMA DE CONTROL DE RENTAS

Al principio de este trabajo (véase tabla 1) hemos apuntado las ventajas e inconvenientes que conlleva un sistema de control de rentas. Veamos ahora los detalles, a la luz de lo analizado. Así, establecer un sistema de control de rentas que permita determinar el precio de mercado de las viviendas arrendadas en cada población, e incluso en zonas concretas dentro de las poblaciones, puede tener diferentes utilidades tanto en Malta como en España, que pasamos a detallar a continuación:

¹⁸⁰ STJUE de 10 de septiembre de 2014, apartado 65 (JUR 2014/224808). Asunto C-34/13. Caso *Monika Kušionová contra SMART Capital, SA*.

1. Fomentar la transparencia en los precios de mercado: permite conocer públicamente cuál es el precio adecuado de mercado al que debe ofrecerse una vivienda, aportando información para propietarios particulares y profesionales y para los futuros arrendatarios. Con ello se podría contribuir a mejorar la falta de vertebración del mercado de alquiler¹⁸¹.

2. Fomentar la asequibilidad de los precios, y reducir el sobreesfuerzo familiar que implica el alquiler para los colectivos con menos ingresos¹⁸². Al conocerse los precios de mercado se facilita el acercamiento entre la oferta y la demanda de los precios de alquiler. Permite aumentar los precios cuando los alquileres son excesivamente bajos y disminuirlos cuando se encuentran por encima del precio de mercado.

3. Controlar las rentas excesivas: permitirá evitar prácticas abusivas en cuanto a la determinación de los precios de alquiler por los propietarios, porque si se fijan precios muy elevados se encontrarán fuera del precio de mercado, y difícilmente los arrendatarios estén dispuestos a pagar el exceso de precio. Por ejemplo, se podría haber evitado el aumento desmesurado de las rentas que se produjo tras la aprobación del RDL 1985¹⁸³.

4. Puede servir como referencia para establecer las normas tributarias que gravan la obtención de rendimientos del alquiler, que constituyen para el arrendador un rendimiento de capital inmobiliario, como para fijar, en su caso, las deducciones en beneficio de los arrendatarios¹⁸⁴.

5. Conocer los precios de mercado razonables a los que deben ofrecerse las viviendas vacías antes de ser sancionadas para considerarse que la oferta de la vivienda en el mercado de alquiler es adecuada¹⁸⁵.

6. Como parámetro para establecer los valores de las sanciones tributarias a las viviendas vacías. En Cataluña, están previstas en el Proyecto de Ley del impuesto sobre viviendas vacías¹⁸⁶, si una vivienda permanece desocupada sin causa justificada por un periodo superior a dos años.

¹⁸¹ *Infra*.

¹⁸² Véase el epígrafe 3.2. Desde la perspectiva del arrendatario: La asequibilidad de la renta y el derecho a la vivienda, *supra*.

¹⁸³ Véase el epígrafe 4.2. El control de rentas en España.

¹⁸⁴ En España esta regulación fiscal se contiene en los artículos 22.1, 23.2 2º y 68.7 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio (BOE de 29 de noviembre de 2006, núm. 285). Las deducciones para los arrendatarios se suprimen a partir del 1 de enero de 2015 por el apartado 48 del artículo 1 de la Ley 26/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 35/2006 (BOE de 28 de noviembre de 2014 núm. 288).

¹⁸⁵ En España podrán sancionarse por falta muy grave de acuerdo con el artículo 123.1 h) de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda (DOGC 9 de enero de 2008, núm. 5044 y BOE de 27 de enero de 2008), en particular, por mantener la desocupación de una vivienda, después de que la Administración haya adoptado las medidas establecidas por los apartados del 1 al 5 del artículo 42. En este sentido, Terrassa ha sido el primer municipio en multar con 5.000 euros a tres bancos por tener los pisos vacíos, seguido por los Ayuntamientos de Sabadell, Santa Coloma de Gramanet o Mollet del Vallés, entre otros.

¹⁸⁶ Admitido a trámite en el Parlamento de Cataluña el 22 de julio de 2014. Disponible en: http://www20.gencat.cat/docs/economia/10_Home/arxius/Avantprojecte_llei_pisos_buits.pdf (consultado el 7 de septiembre de 2014).

7. Como baremo para fijar los precios de las viviendas de programas sociales, como aquellos en los que la Administración arrienda viviendas de propietarios privados a solicitantes de vivienda social a rentas por debajo del precio de mercado, como por ejemplo en Cataluña el «programa de mediación para el alquiler social o de cesión de viviendas desocupadas» (art. 16.2 del Decreto 75/2014), o como en Malta el *Skema Kiri* (esquema de alquiler). Así la Administración estaría en una mejor posición para determinar si el precio establecido para estas viviendas es justo o no. O bien, para establecer el requisito de precio para poder beneficiarse de las ventajas del «avalloquer» (arts. 67 y siguientes Decreto 75/2014).

8. Como baremo para graduar y establecer los precios de las viviendas de protección oficial. En Cataluña, es un sistema alternativo al previsto en el Decreto 75/2014, cuyo artículo 49.1 prevé que la renta inicial máxima se establece para cada modalidad de vivienda con protección oficial como el resultado de aplicar un coeficiente reductor a las rentas medias mensuales, que se determinan a partir del alquiler medio resultante de las fianzas de contratos depositadas en el registro de fianzas de los contratos de alquiler del Instituto Catalán del Suelo.

9. Fijar los límites de los precios de alquiler para la obtención de ayudas y subvenciones. En Cataluña, por ejemplo las prestaciones para el pago del alquiler o las ayudas de urgencia especial (art. 11 y ss. Decreto 75/2014) fijan límites por provincia, pero no es lo mismo alquilar una vivienda en el centro de la ciudad que en determinados pueblos de la provincia. Por ejemplo, en Tarragona el límite es de 450 euros/mes, que puede ser razonable para las viviendas ubicadas en la periferia pero escaso para viviendas grandes ubicadas en las zonas con fuerte demanda como el centro de la ciudad, o en las poblaciones de Salou o Vila-seca.

10. A nivel estadístico y de investigación permitirá estudiar el funcionamiento de los precios de mercado y la adecuación real del mercado al baremo establecido. Es patente la carencia de estadísticas fiables en el sector de la vivienda que permitan relacionar estos datos con las circunstancias y necesidades económicas y sociales de los arrendatarios, y que permitirían no solo determinar la falta de asequibilidad e inaccesibilidad del mercado de alquiler, sino también detectar, por ejemplo, la carencia real de vivienda social existente¹⁸⁷.

11. Ahora bien, consideramos que para la eficacia de una norma de esta clase será precisa la utilización de aplicaciones informáticas que emitan informes oficiales sobre la valoración de las viviendas que permitan conocer a propietarios y arrendadores cuáles son los precios adecuados a mercado. En España hay organismos que ya realizan esta función, como por ejemplo la Secretaría d'Habitatge i Millora Urbana de la Generalitat de Catalunya¹⁸⁸, que se encarga de elaborar

¹⁸⁷ PISARELLO, G.: *Vivienda para todos...*, op. cit., pág. 109.

¹⁸⁸ Véase el apartado de indicadores y estadísticas de la web de la Generalitat de Catalunya: www20.gencat.cat/portal/site/territori/menuitem.14fa444b994def145f13ae92b0c0e1a0/?vgnnextoid=de98452e91b95310VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextchannel=de98452e91b95310VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextfmt=default (consultada el 1 de septiembre de 2014).

informes y estadísticas de los precios fijados en los contratos de arrendamiento sobre inmuebles de su comunidad autónoma, de acuerdo a los depósitos de fianza realizados en el Institut Català del Sòl. El concepto utilizado es estrictamente el de renta contractual y se incluyen los precios medios por ámbitos geográficos con más de 100 contratos.

En nuestra opinión, para lograr la efectividad de una norma de este tipo es preciso crear una herramienta que permita calcular el precio de mercado de la vivienda de acuerdo a unos indicadores que puedan otorgar un valor a las diferentes características de la vivienda y a las diferentes zonas de cada población. Esto se fundamenta en el hecho de que el precio del arrendamiento variará considerablemente dependiendo de diversos factores internos y externos, como por ejemplo los metros cuadrados construidos de la vivienda, el número de habitaciones, si dispone el edificio de ascensor, los servicios de la vivienda (calefacción, aire acondicionado, plaza de garaje, etc.), la antigüedad del inmueble, las reformas realizadas, la ubicación de la finca dentro de la localidad y la red de comunicaciones y servicios públicos del entorno. Además, como ya hemos visto, es importante que los precios de control establecidos se revisen y actualicen constantemente para adecuarlos a los precios reales de mercado en cada momento.

Al establecer un control sobre los precios de arrendamiento pierde importancia el establecimiento de limitaciones en la actualización de la renta, ya que se establece un tope máximo que permite garantizar que el arrendamiento se mantiene dentro de los precios de mercado. Sin embargo, es determinante para la efectividad de esta figura que las rentas controladas que se han pactado en el contrato puedan actualizarse de acuerdo al coste de la vida o los nuevos gastos que la vivienda pueda generar para el propietario, de forma que se mantenga la rentabilidad del arrendamiento para el propietario. En este sentido, el derecho alemán permite pactar incrementos futuros del alquiler en cualquier momento y con efecto inmediato (§ 557.1 BGB). Además, se faculta al arrendador a repercutir la totalidad de los gastos corrientes¹⁸⁹ al arrendatario, y si se ha pactado en el contrato, también podrá repercutirle la diferencia entre los costes reales y la cantidad satisfecha por este (§ 560 BGB). En el derecho español, la satisfacción de los gastos no individualizables deben constar en el contrato con expresión de su cantidad, y durante los tres primeros años del contrato se establece el límite de no aumentarse más del doble que el incremento establecido para la renta (art. 20.4 LAU).

Como hemos podido comprobar, es necesario que la legislación sobre arrendamientos urbanos atribuya tanto a arrendadores como a arrendatarios un conjunto equilibrado de derechos y obligaciones. Sin embargo, para ello no se puede realizar una merma injustificada de la estabilidad del arrendatario, de forma que se imposibilite que esta forma de acceso a la vivienda no sea efectiva para dar respuesta a la necesidad de vivienda de los ciudadanos.

Por último, cabe destacar que la adopción de un sistema de control de renta podría realizarse con carácter imperativo, como funciona en muchos países europeos, pero que, como hemos visto, si no se adopta adecuadamente puede tener efectos negativos para la oferta y calidad del parque

¹⁸⁹ Los costes que el arrendador contrata por cuenta del arrendatario, como por ejemplo los gastos de calefacción, agua caliente, limpieza de zonas comunes, recogida de basuras, electricidad, etc.

de viviendas de alquiler, o bien, adoptarse con carácter voluntario, de forma que sirva como mecanismo orientador del mercado y de las partes del contrato, ofreciéndoles información y transparencia sobre los precios razonables del mercado de alquiler. Incluso en este último caso, podrían acordarse incentivos fiscales para aquellos que cumplan los parámetros establecidos, dejando su aplicación en manos de la voluntad las partes.

6. CONCLUSIONES

La experiencia de España y Malta respecto a los sistemas de control de renta han sido negativas hasta el momento, estando las medidas adoptadas asociadas con el debilitamiento del sector inmobiliario. De hecho, los respectivos mercados presentan casos en los que la ausencia de intervención está llevando a situaciones de creciente desequilibrio. En ambos países, la eliminación de los sistemas de control de renta se ha realizado sin complementar estas medidas con otro tipo de incentivos a la oferta¹⁹⁰. Esto es, hoy en día, no solo económicamente desaconsejable sino también judicialmente inadmisibles puesto que de acuerdo al reconocimiento del derecho de los arrendadores a recibir rendimientos relacionados con los precios de mercado, el TEDH sostuvo que el Estado siempre debe asegurar una justa distribución de la carga social y financiera asociada a la reforma de la oferta del país.

Sin embargo, sí esta justificada una regulación de las rentas de los contratos de arrendamiento por el hecho de que bajo condiciones de escasez, los arrendadores no solo estarían obteniendo beneficios excesivos a expensas de los arrendatarios sino que se estaría negando a los segundos su derecho a una vivienda accesible, tal y como exige el derecho a la vivienda. Por lo tanto, solo la intervención estatal puede asegurar que se cumplan las condiciones necesarias para que las viviendas del mercado de alquiler sean asequibles, y así poder paliar las disfunciones propias del mercado sobre todo en zonas de alta demanda. Una revisión de los países que forman parte del estudio, así como otras jurisdicciones europeas que se enfrentan actualmente a desajustes de mercado, muestra que las condiciones podrían estabilizarse, ya sea mediante la imposición de un límite a la renta inicial o mediante el control de los incrementos de renta (estos dos tipos podrían utilizarse conjuntamente o por separado).

Mientras los efectos negativos (reducción de la movilidad, rentabilidad, calidad y oferta de las viviendas, duración del contrato y aumento del mercado negro)¹⁹¹ de la primera generación de controles de renta, especialmente la eliminación de cualquier incentivo para que los arrendadores provean alojamiento, son innegables; la aplicación de estos efectos sobre la construcción de la segunda y tercera generación de controles de renta son menos claros¹⁹². De hecho, parece ser que los países con importantes sistemas de control de renta poseen la proporción más grande de

¹⁹⁰ Cambridge Centre for Housing and Planning Research (CCHPR), *The private rented sector in the new century - A comparative approach*, University of Cambridge, 2012, 26.

¹⁹¹ Véase el epígrafe 1.1. Los efectos del sistema de control de renta, *supra*.

¹⁹² CCHPR: *The private rented sector...*, *op. cit.*, pág. 36.

viviendas arrendadas (entre los que se incluyen Francia y Alemania) aunque también se aprecia que estos países han compensado la limitación de ganancias para los arrendadores con beneficios fiscales a su favor¹⁹³. Una diferencia fundamental entre el mercado alemán, por un lado, y los de España y Malta, por otro, es que estos últimos están compuestos principalmente por arrendadores individuales, que están más interesados en las ganancias de capital que en recibir un rendimiento a largo plazo¹⁹⁴. Esto no solo afecta a la manera en que los controles están concebidos sino que también determina la respuesta del mercado a cualquier medida nueva. Ciertamente, en un clima donde es más fuerte la presencia de inversores profesionales las medidas de estabilización de renta serían recibidas de forma más favorable, dado que estas garantizarían ingresos de bajo riesgo, sobre todo si esto se combina con arrendamientos a largo plazo. Además, dichas medidas también servirían para dar a los arrendatarios una mayor seguridad respecto a su permanencia en la vivienda¹⁹⁵.

Un aspecto muy importante que parece deficiente en España y Malta, en comparación con los otros dos países europeos estudiados, es la falta de transparencia. A parte de limitar las cantidades a satisfacer por sus contratos de arrendamiento, los sistemas de estabilización de renta son atractivos para los arrendatarios porque les proporcionan un grado de certeza y transparencia con respecto a futuros incrementos de renta¹⁹⁶. Actualmente los arrendatarios en España y Malta no tienen ninguna certeza en cuanto a la imparcialidad del precio inicial ni en los posteriores aumentos. En este sentido, el camino a seguir debe ser la vía elegida por el legislador francés, que prevé el establecimiento de observatorios especializados encargados de llevar a cabo estudios frecuentes, la publicación de datos accesibles y el estrecho seguimiento de la política gubernamental en este ámbito. La disponibilidad de información sería de utilidad inmediata en la estabilización de las condiciones del arrendamiento ya que los fallos de mercado también podrían ser provocados por el conocimiento asimétrico de ambas partes¹⁹⁷.

Los sistemas de control de renta tiene evidentes efectos positivos (aumenta el número de viviendas asequibles, da seguridad en la tenencia, da estabilidad a los precios y demanda de viviendas, mejora la distribución de las rentas y el equilibrio de poder entre las partes, y puede disminuir el coste del Estado en políticas de vivienda)¹⁹⁸. No obstante, debido a la propia naturaleza de los mercados de alquiler en España y Malta, que están compuestos mayormente por arrendadores individuales, cualquier fuerte imposición por parte de la Administración repercutiría sensiblemente en la oferta de viviendas de alquiler. Las deficiencias en la información de ambos países no solo están provocando un considerable grado de incertidumbre, sino que también puede llevar a disfunciones

¹⁹³ CCHPR: *The private rented sector...*, *op. cit.*, págs. 38, 73.

¹⁹⁴ SCANLON *et al.* hace el mismo punto sobre los propietarios británicos, SCANLON, K. y WHITEHEAD, C.: *Rent stabilisation: Principles and international...*, *op. cit.*, pág. 15.

¹⁹⁵ SCANLON, K. y WHITEHEAD, C.: *Rent stabilisation: Principles and international...*, *op. cit.*, págs. 4 y 6.

¹⁹⁶ *Ibid.*, pág. 32.

¹⁹⁷ CCHPR: *The private rented sector...*, *op. cit.*, pág. 25.

¹⁹⁸ Véase el epígrafe 1.1. Los efectos del sistema de control de renta, *supra*.

del mercado de alquiler. Por lo tanto es recomendable que ambos países pongan en marcha entidades especializadas, responsables del análisis de las rentas y de la publicación de datos actuales y concretos sobre los precios de alquiler. Estos datos también servirían para alentar a los arrendadores a arrendar sus propiedades por periodos más largos, ya que podrían incrementarse las rentas de acuerdo a los precios reales de mercado, permitiendo también una mayor previsión de los ingresos de los arrendadores. En consecuencia, a largo plazo dicha medida no solo ayudaría a estabilizar los precios y evitar los fallos del mercado, sino que también podría tener un efecto potencialmente beneficioso sobre la seguridad en la tenencia, tanto para arrendatarios como para arrendadores.

Bibliografía

- ALLEN, T. [2010]: «Liberalism, social democracy and the value of property under the European Convention on Human Rights», *The International and Comparative Law Quarterly*, 59 (4)
- [2007]: «Compensation for property under the European Convention on Human Rights», *Michigan Journal of International Law*, vol. 28 (2).
- BELLO JANEIRO, D. [1994]: «La función social de la propiedad y la Ley de Arrendamientos Urbanos. A propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de marzo de 1994», *Revista Derecho*, vol. III, núm. 1.
- BLANCO, A.; FRETES, V. y MUÑOZ, A. [2014]: *Se busca vivienda en alquiler. Opciones de política en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- BURON CUADRADO, F. J. [2011]: «Introducción a las políticas públicas europeas de vivienda; buenas prácticas, reflexiones sobre el mercado y servicio público de vivienda en España», *Observatori DESC*, 21 de febrero.
- CAMBRIDGE CENTRE FOR HOUSING AND PLANNING RESEARCH (CCHPR) [2012]: *The private rented sector in the new century - A comparative approach*, University of Cambridge.
- CORNELIUS, J. y RZEZNIK, J. [2014]: *National Report for Germany*, TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe.
- CORNETTE, F.: *National Report for France*, TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe.
- DEUTSCHER BUNDESTAG [2003]: «Unterrichtung durch die Bundesregierung, Wohngeld- und Mietenbericht 2002» (Información del Gobierno Federal, subsidios de vivienda y informe de alquileres 2002), *Drucksache* 15/2200.
- EUROPEAN HISTORIC HOUSES ASSOCIATION, THE EUROPEAN LANDOWNERS' ORGANISATION, THE EUROPEAN GROUP OF VALUERS ASSOCIATIONS y THE UNION INTERNATIONALE DE LA PROPRIÉTÉ [2014]: *The negative impact of French rent control regulation ALUR on the growth and development French society*, Brussels.
- HAFFNER, M. [2011]: «Secure occupancy in rental housing: A comparative analysis, Country case study: Germany», OTB Research Institute for the Built Environment, *Delft University of Technology*, Netherlands.
- [2006]: «De Duitse Mietspiegel. Marktconforme regulering van huren», [Legislación alemana del alquiler. Normativa basada en el mercado], Rotterdam, SEV.
- HAFFNER, M.; ELSINGA, M. y HOEKSTRA, J. [2008]: «Rent regulation: The balance between private landlords and tenants in six European countries», *European Journal of Housing Policy*.

- HARRIS, D. J.; O'BOYLE, M.; BATES, E. P. y BUCKLEY, C. M. [2014]: *Law of the European Convention on Human Rights*, 3ª. ed., Oxford University Press.
- KENNA, P. [2006]: *Los derechos a la vivienda y los derechos humanos*, Barcelona: Prohibitatge.
- KIRCHNER, J. [2006]: «Wohnungsversorgung für unterstützungsbedürftige Haushalte», Deutsche Wohnungspolitik im europäischen Vergleich [La provisión de vivienda para las familias que necesitan apoyo: política de vivienda alemana, una comparativa europea], Wiesbaden, Deutscher Universitätsverlag.
- LÓPEZ GARCÍA, M. A. [1992]: «Algunos aspectos de la economía y la política de la vivienda», *Investigaciones Económicas (Segunda época)*, vol. XVI, núm. 1.
- MIFSUD BONNICI, U. [2003]: «Housing rights in Malta», en *National perspectives on human rights*, S. Leckie (ed.) The Hague: Nijhoff.
- NASARRE AZNAR, S. [2014]: «Leases as an alternative to homeownership in Europe. Some key legal aspects», *European Review of Private Law 6-2014*, Kluwer Law International BV.
- NASARRE AZNAR, S.; GARCÍA, M. O. y XERRI, K. [2014]: «¿Puede ser el alquiler una alternativa real al dominio como forma de acceso a la vivienda? Una comparativa legal Portugal-España-Malta», *Revista Teoría y Derecho*, núm. 16.
- PAREJA EASTAWAY, M. y SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M. T. [2012]: «La política de vivienda en España: Lecciones aprendidas y retos de futuro», *Revista Galega de Economía*, vol. 21, núm. 2, diciembre.
- PEDRO BUENO, A. [2001]: *Espacio Urbano y Política de vivienda*, Generalitat valenciana.
- PEPPERCORN, I. y TAFFIN, C. [2013]: *Rental housing: Lessons from international experience and policies form emerging markets. Directions in development*. Washington, DC: Banco Mundial.
- PISARELLO, G. [2003]: *Vivienda para todos: Un derecho en (de) construcción*, Barcelona: Icaria.
- RÀFOLS, J. [1979]: «El control social de alquileres como medida de la política de vivienda», *Información Comercial Española*, núm. 548, Madrid.
- RIBA RENOM, N. [2010]: *El Dret a l'habitatge*. Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, Oficina de Promoció de la Pau i dels Drets Humans de la Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- SCANLON, K. y WHITEHEAD, C. [2014]: *Rent stabilisation: Principles and international experience - A report for the London Borough of Camden*, London School of Economics, septiembre.
- SCANLON, K.; FERNÁNDEZ, M. y WHITEHEAD, C. [2014]: «A lifestyle choice for families: Private renting in London, New York, Berlin and the Randstad», London: Get Living London.
- TRILLA BELLART, C. [2001]: *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*, Fundación la Caixa, Barcelona.
- VAKILI-ZAD, C. [2007]: *Housing policy in Malta: Malta's place in the worlds of welfare capitalism*, Valletta: YMCA.
- VOIGTLANDER, M. [2006]: «Rental Housing Market and Home Ownership: Two sides of the same coin», *Schriftenreihe des Verbandes Deutscher Pfandbriefbanken*, 26.
- WESTERHEIDE, P. [2011]: «The private rented sector in Germany», en Scanlon, K. y Kochan, B. (eds.), *Towards a sustainable private rented sector: The lessons from other countries*, London: London School of Economics.