

Cómo afrontar la exclusión residencial en el mercado privado del alquiler en Europa

MARÍA JOSÉ ALDANAS SÁNCHEZ¹
maria.jose.aldanas@feantsa.org

¹ European Federation of National Organisations Working with the Homeless, FEANTSA

Resumen

Este artículo tiene como objetivo abordar la problemática de la exclusión residencial en el mercado privado de alquiler desde la perspectiva de análisis social. Se analiza la situación actual y se contribuye a la discusión sobre posibles soluciones, destacando la importancia de regular las rentas de alquiler en consonancia con el enfoque del derecho a la vivienda.

Para llevar a cabo esta investigación, se revisan principalmente los informes recientes publicados por FEANTSA, la Federación Europea de Organizaciones que Trabajan con Personas Sin Hogar, con sede en Bruselas. La federación desempeña un papel fundamental en la influencia de políticas y legislación a nivel europeo, con el propósito de garantizar que las personas sin hogar reciban la atención que merecen en la formulación de las políticas.

En este contexto, se presta atención a las causas estructurales de la falta de vivienda, haciendo hincapié en la identificación de soluciones necesarias y de la dimensión de los derechos fundamentales. Estas soluciones incluyen la promoción de vivienda social y la adopción de estrategias a largo plazo frente a soluciones de emergencia y puntuales.

Palabras clave: exclusión residencial, mercado privado de alquiler, vivienda social, personas vulnerables, control de rentas, derecho a la vivienda.



1. Introducción: objetivos, metodología y contexto

El artículo aborda la problemática de la exclusión residencial en el contexto del mercado privado de alquiler desde una perspectiva de análisis social. Se examina la situación actual y se propone contribuir a la discusión en cuanto al abordaje y a las soluciones, centrándose particularmente en la importancia de la regulación de las rentas de alquiler, con el respaldo del enfoque de derechos.

El artículo revisa los informes recientes publicados por FEANTSA, la Federación Europea de Organizaciones que Trabajan con Personas Sin Hogar, con sede en Bruselas. La federación se dedica a ejercer influencia en las políticas y la legislación europea con el propósito de asegurar que la problemática de las personas sin hogar ocupe un lugar destacado en la agenda política y que se considere a las personas más vulnerables en el desarrollo de políticas que les conciernen.

En este contexto, la federación destina una parte sustancial de sus recursos a realizar un análisis de las causas estructurales del fenómeno de la falta de vivienda, centrándose particularmente en la dimensión de los derechos fundamentales, así como en la identificación de soluciones necesarias. No se busca realizar un análisis exhaustivo, sino más bien proporcionar una perspectiva europea amplia, con referencias puntuales al contexto español.

Vivimos en un contexto europeo en el que cada vez es más difícil acceder a una vivienda por las vías convencionales. Según el octavo informe de FEANTSA y Fundación Abbe Pierre (2023) sobre exclusión residencial, el problema es estructural en la Unión Europea, ya que el coste de la vivienda lleva décadas aumentando más rápido que los ingresos de las familias y esta tendencia se ha acelerado en muchos lugares. Esto significa, además, que los hogares son muy vulnerables cuando se produce cualquier tipo de crisis externa. Las repercusiones de la guerra en Ucrania han agravado una crisis de la vivienda que ya estaba arraigada en Europa.

La proporción de los costes de la vivienda con respecto a la renta disponible de los hogares

Europeos fue del 18,9 % de media en 2021, lo que supone un aumento del 2,2 % con respecto a 2020. En el caso de hogares que viven por debajo del umbral de la pobreza, este porcentaje aumentó hasta el 37,7 %. En Grecia, no menos del 60 % del presupuesto de estos hogares que viven en condiciones precarias se destinó a la vivienda. Para estos mismos hogares, el coste de la vivienda también era especialmente elevado en Dinamarca (56,5 %), los Países Bajos (48 %), Suecia (44,4 %), Alemania (43,8 %) y la República Checa (43,4 %).

La proporción de hogares europeos que realizan un esfuerzo financiero excesivo para encontrar alojamiento ha pasado del 7,8 % en 2020 al 8,3 % en 2021 (+6,4 %). La proporción de hogares pobres afectados por sobrecarga del coste de la vivienda fue del 33 % en 2021, lo que supone un aumento del 4,8 % en un año. El aumento de este sector de la población fue especialmente elevado en los Países Bajos (+40,2 %), Portugal (+38,7 %), Malta (+24,5 %) y Chipre (+24 %).

El informe de FEANTSA y la Fundación Abbe Pierre dibuja un panorama preocupante en lo que se refiere a las personas sin hogar, unas 895.000 personas carecerían de hogar en Europa según la estimación realizada (principalmente categorías 1 y 2 de la tipología ETHOS). Esta cifra muestra como el fenómeno sigue aumentando en la mayoría de los países de la Unión Europea, donde solamente Finlandia y Dinamarca han conseguido reducir significativamente el número de personas sin hogar. Invertir esta tendencia necesita de grandes esfuerzos políticos y medidas estructurales audaces. (FEANTSA y Fundación Abbe Pierre, 2023)

1.1. CRISIS, INFLACIÓN Y PRECIOS DE LA ENERGÍA

Con el estallido de la guerra en Ucrania en febrero de 2022, Europa experimentó tasas de inflación inusitadas desde hace más de veinte años. Aunque significativamente alta en todas partes, la inflación ha sido peor en algunos países europeos que en otros. En diciembre de 2022, las

tasas anuales relativamente bajas registradas en España (5 %), Luxemburgo (6 %) y Francia (7 %) contrastaban con las mucho más elevadas de Hungría (25 %), Letonia (21 %) y Lituania (20 %).

Los precios de la energía y los alimentos se vieron especialmente afectados. Los precios de la energía subieron bruscamente (25 % en diciembre de 2022) como consecuencia del corte del suministro de gas ruso a Europa. Los precios de los alimentos también experimentaron una subida excepcional (14 % en diciembre de 2022), ya que Ucrania y Rusia representaban casi el 30 % de las exportaciones internacionales de trigo. En todos los países europeos, los alimentos y la energía, junto con la vivienda, absorbieron la mayor parte de los presupuestos de los hogares con bajos ingresos.

Los costes energéticos se han convertido en una carga pesada, especialmente para los trabajadores con contratos temporales y con bajos ingresos, muchos de los cuales viven en hogares mal

aislados, lo que les hace más vulnerables a la subida de los precios de la energía.

Las repercusiones económicas y sociales de la crisis sanitaria se han visto agravadas ahora por la escalada de los precios de la energía y las materias primas. De crisis en crisis, las condiciones de vida de los hogares más pobres se han deteriorado de forma alarmante en los últimos años. Para una gran parte de las clases trabajadoras y una franja cada vez mayor de la clase media, enfrentadas simultáneamente a una creciente precariedad y a un aumento general de los alquileres, poder permitirse una vivienda ya no es algo evidente.

Y, desgraciadamente, las perspectivas no son muy alentadoras: según las previsiones del FMI, aunque la inflación disminuirá progresivamente en los próximos años, solo podrá contenerse a costa de una recesión, que probablemente traerá consigo su propia cuota de penurias e injusticias sociales.

2. Crisis en el mercado privado del alquiler en Europa

En Europa se dan cita en la actualidad una serie de problemas sociales, económicos y políticos: la precariedad de los hogares más modestos, la desregulación del mercado de la vivienda y la especulación inmobiliaria, políticas públicas insuficientes, normas jurídicas inadecuadas, y un parque de viviendas sociales insuficiente o deteriorado en muchos casos. Por falta de recursos o de prestaciones sociales, una franja de la población, incapaz de hacer frente al elevado coste de la vivienda, se encuentra cautiva de un submercado de alquiler degradado o atrapada en inmuebles que precisan de renovación.

Uno de los principales factores que contribuyen al aumento del número de personas sin hogar es la inestabilidad en el mercado privado de alquiler, y es la principal causa de sinhogarismo en algunos países como Reino Unido e Irlanda. La resolución de contratos privados de alquiler representa el 29 % de los hogares sin hogar o en peligro de quedarse sin hogar en el Reino Unido (Shelter, 2023).

El funcionamiento del mercado de la vivienda revela e impulsa las desigualdades de renta y riqueza. Por un lado, la elevada demanda y los alquileres prohibitivos obligan a los hogares más modestos a alojarse en las zonas más deterioradas del parque de alquiler. Por otro lado, la oferta limitada y un mercado competitivo permiten a los propietarios subir los precios y alquilar viviendas de mala calidad. Sin intervención o regulación gubernamental, la escasez de viviendas adecuadas y asequibles parece destinada a aumentar, sobre todo en un contexto en el que los precios suben más deprisa que los salarios, como hemos mencionado.

Pocos países escapan la siguiente afirmación: «El aumento de los alquileres y la escasez de viviendas sociales y asequibles en las zonas urbanas son, con mucho, los problemas más graves y comunes a los que se enfrentan los Estados miembros». Todos los hogares de los seis deciles inferiores de la distribución de la renta se ven desproporcionadamente afectados por estos

problemas (European Construction Sector Observatory, 2019).

Paralelamente a esta crisis de la vivienda de alquiler, el acceso a la propiedad de la vivienda también es cada vez más difícil: «En la última década, la propiedad de la vivienda en la UE ha disminuido, impulsada por la caída del número de jóvenes que acceden a la propiedad de la vivienda» (Eurofound, 2023).

2.1. LA FINANCIARIZACIÓN DE LA VIVIENDA

Un reciente estudio de Los Verdes/ALE analiza como el sector residencial europeo se ha convertido en un activo muy atractivo para los inversores de todo el mundo, con el apoyo de una serie de políticas gubernamentales dirigidas ostensiblemente a los propietarios de viviendas: el apoyo a los mercados inmobiliarios empuja al alza los precios de la vivienda y reduce la asequibilidad para los ciudadanos, mientras que el apoyo a los ingresos de los hogares que pagan alquileres garantiza rendimientos estables a los inversores. Este es sin duda uno de los factores determinantes para explicar la escasez de viviendas asequibles de calidad. «Impulsados por una demanda institucional cada vez mayor, los fondos inmobiliarios han crecido rápidamente en los últimos diez años. Solo en la zona euro, los datos del BCE muestran que los fondos inmobiliarios alcanzaron un billón de euros en 2021, frente a unos 350.000 millones de euros en 2010» (Gabor y Kohl, 2022).

2.2. EL IMPACTO DEL ALQUILER DE CORTA DURACIÓN EN LA VIVIENDA ASEQUIBLE

El alquiler de alojamientos de corta duración está creciendo rápidamente en la UE, impulsado sobre todo por las plataformas online encabezadas por Airbnb. El uso de estas plataformas plantea retos, especialmente en algunas zonas de las ciudades, que tienen que hacer frente a viviendas menos asequibles, al aumento de los precios o a una afluencia excesiva de turistas. Por estas razones, gobiernos de toda la UE, en particular los gobiernos locales, necesitan datos de buena calidad sobre el alquiler de alojamientos de corta duración para poder formular y aplicar eficazmente las políticas públicas. Las autoridades de la UE están tomando medidas para obtener datos de las plataformas y los anfitriones, ya que las autoridades públicas no siempre reciben datos fiables porque no se registran sistemáticamente las propiedades y las plataformas en línea no siempre comparten los datos. La profesionalización del sector es cada vez mayor y el alquiler de temporada es un factor importante que contribuye al aumento de los precios de la vivienda. La Comisión Europea publicó el 7 de noviembre de 2022 una propuesta de reglamento sobre la recopilación y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración. El texto aprobado se publicó el 29 de febrero (Parlamento Europeo, 2024).

3. Vivienda en alquiler inadecuada

La necesidad de mejorar la calidad del parque residencial europeo es objeto de una creciente atención política en el contexto de la crisis climática y energética. Anunciada por la Unión Europea en el marco de su *green deal*, la «ola de renovación» destinada a reducir las emisiones de carbono podría ser también una oportunidad para atajar la pobreza energética y las viviendas inadecuadas. Los grupos de renta baja son los más afectados por la crisis climática y la pobreza energética, y sus necesidades deben ser atendi-

das por las políticas europeas de cara al futuro. En este sentido, son necesarias salvaguardias para proteger a los hogares del aumento de los costes de la vivienda que pueda generar la renovación. Se hace necesario que la acción pública de renovación vaya acompañada de subvenciones públicas y medidas para ayudar a los propietarios pobres y a los inquilinos con bajos ingresos (FEANTSA, 2022).

4. ¿Qué soluciones existen para mejorar el problema de la vivienda?

Los expertos subrayan que no existen soluciones sencillas y que el primer paso para la solución de este problema es reconocer que es complejo y multifactorial, y que la solución al mismo vendrá de la mano de una mezcla de instrumentos, proyectos y políticas y no de una sola medida (Burón, 2018).

Los países europeos han utilizado una variedad de medidas de política de vivienda para perseguir objetivos de política social, principalmente las ayudas al pago de la vivienda y el acceso a la vivienda social. Cada Estado goza de un amplio margen de actuación para definir los criterios y condiciones de acceso, las poblaciones objetivo-prioritarias, los sistemas de financiación y las regulaciones pertinentes tanto de propiedad como de alquiler, adaptándose a cada contexto.

Desde la crisis sanitaria de la Covid-19, se han cuestionado las concepciones neoliberales que abogaban por una limitada participación estatal en la esfera económica y se ha subrayado la importancia de la intervención gubernamental tanto en el ámbito de la salud como en la estabilidad económica. Estos planteamientos han generado un consenso en torno a la necesidad de una mayor implicación del Estado en áreas como la estabilidad macroeconómica y la transición hacia economías con un mayor valor añadido. No obstante, se subraya que dicha intervención debe ser gestionada con cautela para evitar distorsiones en el mercado y efectos no deseados (De la Cruz, 2020).

En este artículo reivindicamos un papel activo del Estado en la resolución de la problemática de la vivienda. Desde nuestra perspectiva, se ha perdido de vista el papel de las políticas públicas y de la vivienda social en la prevención de la exclusión residencial y como solución clave a largo plazo para situaciones de sinhogarismo.

Desafortunadamente, desde principios de los años ochenta hasta mediados de los noventa, se ha producido en Europa un cambio en la orien-

tación y la conceptualización de la política de vivienda y en la función de la vivienda social. En particular, las políticas de vivienda han sufrido recortes presupuestarios, los parques de viviendas sociales se han privatizado y ha habido un cambio de orientación de las políticas hacia la promoción de la propiedad.

Las tendencias en Europa con relación a la vivienda social muestran una disminución en la asignación de fondos públicos para los proveedores de vivienda social, quienes cada vez dependen más de la financiación privada. El gasto público en desarrollo de nuevas viviendas disminuyó en toda la UE, al mismo tiempo que una proporción creciente del gasto público en vivienda se destinaba a ayudas de vivienda. Según el informe de 2017 de Housing Europe, el gasto público en construcción de vivienda cayó un 44 % en Europa entre 2009 y 2015 (de 48,2 millones de euros a 27,5 millones de euros) (FOESSA, 2019).

Por otro lado, se observa una reducción en la proporción de viviendas sociales, con una tendencia hacia un papel más secundario, orientado principalmente a personas con ingresos más bajos. Esto plantea un riesgo para la diversidad social, un elemento fundamental en la misión de los proveedores de vivienda social. Además, se ha notado la emergencia de un segmento de vivienda intermedia o «asequible», como se ve en el Reino Unido con la *vivienda asequible* o en Italia con la denominada *edilizia residenziale sociale*¹.

Tras la crisis sanitaria, sin embargo, se ha puesto a disposición financiación pública, recursos de la Unión Europea procedentes de fondos de resiliencia y recuperación, en Bélgica, España e Italia, lo que representa para algunos proveedores de vivienda una oportunidad de financiación sin precedentes en un contexto de gran incertidumbre. No obstante, el contexto actual está marcado por unos costes de construcción y renovación cada vez más insostenibles, a los que últimamente se añade el creciente coste de la financiación.

1. El término “vivienda social” en Italia se utiliza con frecuencia para referirse a la *vivienda asequible*, con el fin de distinguirla de la vivienda pública para hogares con bajos ingresos.

Por otro lado, existen en Europa iniciativas de la colaboración público-privada sin fines especulativos. Un nuevo estudio austriaco demuestra que las viviendas del sector sin ánimo de lucro pueden contribuir a controlar el mercado inmobiliario. Un aumento del 10 % en la proporción de asociaciones de vivienda sin ánimo de lucro en Austria puede dar lugar a una disminución media de los alquileres no regulados de alrededor del 5 %. Para analizar el modelo austriaco de vivienda, el instituto de investigación WIFO decidió estudiar los datos de 50 años de población activa, 4,4 millones de hogares y 12 millones de personas, que mostraron que el parque de viviendas sin ánimo de lucro ha crecido del 9 % al 17 % en el conjunto del mercado austriaco de la vivienda o del 18 % al 40 % en el mercado de alquiler (WIFO y GBV, 2021).

El objetivo deseado es incrementar la disponibilidad de viviendas sociales y, al mismo tiempo, crear un mercado de alquiler asequible. Sin embargo, dado que este proceso no ocurrirá de manera inmediata, ya que requiere de planificación a largo plazo y de presupuestos bien dotados, es fundamental que los gobiernos sigan implementando otras medidas.

4.1. MEDIDAS DE ACOMPAÑAMIENTO PARA LOS SECTORES VULNERABLES

Es necesario aplicar medidas dirigidas a los sectores más vulnerables, desarrolladas en coordinación con los servicios de atención social, que presten especial atención a las personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual, víctimas de violencia de género o personas sin hogar, entre otros colectivos.

Hay que destacar la relevancia de las medidas de emergencia que se implementaron en el contexto de la pandemia y que en algunos estados fueron prorrogadas sucesivamente. Estas incluyeron la suspensión temporal de los desahucios y la prohibición de cortes de servicios esenciales para la vivienda, entre otras, con el propósito de prevenir situaciones de mayor vulnerabilidad y exclusión social. La protección de los inquilinos, evitando su desahucio y la pérdida de vivienda, fue una prioridad para la gran mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea y, en muchos casos, se promulgó legislación adicional que brindaba apoyo legal y financiero a los inquilinos.

No obstante, las estrategias públicas a largo plazo han de desarrollar en sus programas de acceso a la vivienda en alquiler criterios de priorización de situaciones sociofamiliares que añaden mayor vulnerabilidad (niños y niñas, jóvenes, familias monoparentales, personas sin hogar en particular sin techo y sin vivienda de la Tipología ETHOS), pero también incluirles en las ayudas fiscales, como podría ser la desgravación por alquiler (FOESSA, 2019).

Como ya se ha mencionado, desde mediados de los años setenta, los países del norte y oeste de Europa han cambiado normalmente el modelo de ayudas al ladrillo a ayudas a los hogares. La vivienda social puede hacerse más asequible a los residentes subvencionando los ingresos de los residentes en relación con el pago de sus alquileres.

5. Medidas de regulación del precio de los alquileres en Europa

El aumento constante de los precios del alquiler de viviendas durante los últimos años en las principales ciudades europeas ha suscitado un debate sobre la conveniencia de introducir normativas que faciliten el acceso a la vivienda. Esto ha desembocado en el establecimiento de medidas de control de los alquileres en un gran número de países. Este apartado en su integridad se basa en el capítulo 4 del informe anual sobre exclusión residencial (FEANTSA y Fundación Abbe Pierre, 2021). La razón última de los sistemas de control de alquileres en toda la UE deriva de la necesidad de imponer condiciones y restricciones al mercado y al derecho de propiedad para que cumpla su función social. En consecuencia, los controles se están convirtiendo en una medida clave a corto plazo, junto con otros instrumentos de política pública. El derecho internacional y europeo de los derechos humanos ha establecido que la plena garantía del derecho a la vivienda no es compatible con un sistema desregulado en el que el Estado delega su responsabilidad a los mercados privados sin las salvaguardias necesarias.

La regulación de los arrendamientos residenciales desde la perspectiva jurídica refleja una búsqueda para lograr un equilibrio entre los derechos de propiedad de los propietarios y los derechos de los inquilinos a la vivienda. A los gobiernos les preocupa que si los propietarios sienten que no se están beneficiando lo suficiente, decidan no alquilar sus propiedades en absoluto o consideren otras opciones como el alquiler de temporada. Por lo tanto, la regulación del alquiler en las políticas públicas tiene un doble propósito: preservar el suministro de viviendas asequibles y garantizar la seguridad de la tenencia de los ocupantes. Controlar los aumentos de alquiler puede ayudar a que no se comprometa el presupuesto de los hogares y a limitar los desahucios.

El derecho de propiedad ha resultado erosionado en el último siglo. Según Bernard, la función social de los derechos de propiedad está consagrada en las constituciones de varios países europeos. En la Constitución italiana, «la ley fija los límites de la propiedad, con el fin de garantizar

su función social y hacerla accesible a todos»; en la Ley Fundamental alemana, «su uso debe contribuir al mismo tiempo al bien común»; el artículo 33 de la propia Constitución española reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia. «La función social de estos derechos delimitará su contenido». Asimismo, la Constitución irlandesa establece que «el ejercicio [del derecho de propiedad] debe regirse en una sociedad civilizada por los principios de la justicia social». Bernard muestra cómo los distintos elementos del derecho de propiedad (*fructus, abusus y usus*) han sido objeto de limitaciones para garantizar esta función social. El fruto, la facultad de obtener un beneficio de la propiedad y, por tanto, de cobrar alquileres, se puede ver limitado, como en el caso del control de los alquileres (Bernard, 2017).

El Convenio Europeo de Derechos Humanos y sus Protocolos no incluyen ni garantizan el derecho a la vivienda. En relación con el derecho de propiedad contenido en el artículo 1 del Protocolo número 1, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) se ha manifestado en una serie de casos en los que se sopesan los derechos respectivos de arrendadores y arrendatarios en el derecho interno, las garantías de un juicio justo otorgadas a ambos, las garantías de seguridad de tenencia para los inquilinos, la no discriminación, etc. La jurisprudencia del TEDH no se opone a la regulación del mercado o al control de los alquileres, pero se ha pronunciado sobre la necesidad de encontrar un equilibrio entre el interés general y los derechos de los arrendadores. La jurisprudencia relativa al artículo 1 del Protocolo 1 se refiere a menudo en este contexto al «alquiler razonable y adecuado».

En la actualidad, coexisten diferentes fórmulas reguladoras del alquiler en la mayoría de los países europeos. Los sistemas de control del alquiler vigentes, al igual que los contextos y los retos a superar, difieren de un país a otro. Los más conocidos son el sistema alemán y el sistema francés, de los que daremos unas pinceladas a continuación.

5.1. CONTROL DE ALQUILERES EN ALEMANIA

Alemania tiene el mayor porcentaje de inquilinos del sector privado de la Unión Europea (55 %). Los contratos de arrendamiento indefinidos y una fuerte protección de los inquilinos hacen de Alemania un modelo único.

La legislación alemana sobre arrendamientos de viviendas está contenida en el Código Civil o BGB. Para la actualización de alquileres, prevé tres mecanismos (§557 BGB): una revisión del alquiler acordada de antemano (*Staffelmiete*), la revisión del alquiler basada en el índice de precios al consumo (*Indexmiete*) o la revisión del alquiler basada en la evolución de alquileres comparables en el mercado (*Vergleichsmiete*). En los dos primeros casos se pueden incluir como cláusulas en el contrato. El segundo es un mecanismo por defecto cuando no se ha acordado ninguno de los mecanismos anteriores.

Para determinar el “alquiler de referencia”, las ciudades disponen de un mecanismo específico, el *Mietspiegel*, que existe desde los años setenta. Este sistema, también denominado *espejo del alquiler*, sirve de referencia para actualizar la renta de los arrendamientos existentes y publica los precios medios de alquiler en los distintos distritos de una ciudad. Por ejemplo, el de Berlín lo publica cada dos años el Departamento de Desarrollo Urbano del Senado.

La Ley Federal de Control de Alquileres o *Mietpreisbremse*, concebida para frenar el aumento de los alquileres, entró en vigor el 1 de junio de 2015. Dicha ley autoriza a las entidades locales a limitar el importe del alquiler de los nuevos arrendamientos. La Ley, que modifica las disposiciones de la ley de arrendamientos, en particular el artículo 556d del BGB, estipula que en las regiones con mercado tensionado, el alquiler al inicio de un arrendamiento no puede superar el alquiler local comparativo en más de un 10 %. El alquiler local medio puede definirse según el índice de alquiler local (*Mietspiegel*) mencionado anteriormente. Cuando no exista un índice de alquileres, pueden utilizarse las bases de datos de alquileres comparativos de las asociaciones de propietarios e inquilinos y los estudios estadísticos comparables de los alquileres locales.

Esta ley se aplica a los arrendamientos en zonas donde la oferta de viviendas asequibles está

especialmente amenazada. Estas zonas se determinan por ordenanza gubernamental por un periodo de cinco años. El 19 de mayo de 2020, una nueva ordenanza prorrogó la aplicación de ley hasta el 31 de mayo de 2025, inclusive.

En 2019, tras constatar la limitada eficacia del régimen, se introdujeron una serie de novedades, entre ellas la obligación de los arrendadores de facilitar información en todos los casos en los que cobren un alquiler superior al 10 % de la renta local comparativa. El arrendador debe informar al inquilino, por escrito, de las circunstancias excepcionales que alega: el importe del alquiler correspondiente al alquiler anterior, las obras de renovación realizadas en los últimos tres años, si se trata del primer alquiler tras una renovación importante o si se trata de un piso nuevo. Tras esta reforma, solo se podrá repercutir al inquilino el 8 % de los costes de renovación. Por último, los aumentos de alquiler se limitan a 3 euros por metro cuadrado de superficie en un plazo de seis años.

Si el arrendador no facilita la información de conformidad con las disposiciones legales, el arrendatario podrá impugnar en cualquier momento el alquiler excesivamente alto y reclamar la diferencia, entre el alquiler admisible y el efectivamente pagado, en el siguiente pago del alquiler, y podrá hacer valer sus derechos ante el juez. Estos cambios solo se aplican a los contratos celebrados después del 1 de enero de 2019.

El Tribunal Regional de Berlín remitió al Tribunal Constitucional Federal la cuestión de si los artículos 556 d.1 y 2 del Código Civil del *Mietpreisbremse* eran incompatibles con la garantía general del derecho a la igualdad y con los requisitos para la adopción de una ordenanza de conformidad con el artículo 80.1 de la Ley Fundamental. El Tribunal Constitucional Federal alemán desestimó la demanda y consideró que la regulación de los alquileres prevista “no vulnera la garantía de la propiedad privada, la libertad contractual y la garantía general del derecho a la igualdad”.

En particular, el Tribunal consideró que “la injerencia en el derecho de propiedad era proporcionada”. El tribunal estableció que: “Es de interés público impedir el desplazamiento de los sectores económicamente más débiles de la población de las zonas donde la demanda de alojamiento residencial es elevada. El control de los alquileres es, por tanto, necesario; no existen otros medios que tengan la misma eficacia

a corto plazo”. Además, el legislador ha logrado un justo equilibrio entre los intereses legítimos de los propietarios y el bien común. El legislador está legitimado para modificar las disposiciones relativas a la propiedad, aunque ello tenga consecuencias negativas para los propietarios.

Según el tribunal, la garantía de la propiedad privada no protege las expectativas de obtener la renta de alquiler más alta posible. Por otro lado, el procedimiento garantiza que los límites máximos de los alquileres no sean más estrictos de lo necesario.

6. Control de alquileres en Francia

En Francia, los alquileres suelen fijarse libremente cuando se alquila un inmueble. Sin embargo, en las zonas denominadas *tensionadas*, existe un mecanismo de control de los aumentos de los alquileres, de modo que cuando cambia un inquilino o se renueva el contrato de arrendamiento, el aumento de la renta está restringido. Desde 2012, un decreto anual prohíbe las subidas de alquiler superiores al IRL cuando se realquila un inmueble o se renueva un contrato de arrendamiento, salvo en caso de obras importantes o cuando el alquiler está claramente infravalorado, en 28 aglomeraciones de alta tensión.

La ley ALUR (2014) introdujo otro sistema de control de alquileres, basado en valores observados a nivel local. Cada año, el prefecto debía fijar alquileres de referencia por metro cuadrado para cada categoría de propiedad y zona geográfica en las ciudades con un observatorio autorizado. Los alquileres no podían superar el alquiler medio, denominado *alquiler de referencia incrementado*, en más de un 20 %, a menos que las características específicas del inmueble justificaran un «suplemento de alquiler». En caso de litigio, tanto el inquilino como el propietario podían someter el asunto al comité departamental de conciliación, y después a un juez si no se llegaba a un acuerdo.

Varios estudios han puesto de relieve la moderación de los alquileres tras la introducción de estas dos medidas. En el caso del informe del Observatorio de Alquiler de la Aglomeración²

Parisina (OLAP), la estabilidad de precios observada en 2016 se debió a la variación casi nula del índice de referencia de los alquileres (IRL) en 2016; también al control de los alquileres en la aglomeración parisina, y confirmó para París el efecto favorable de las regulaciones de control de los alquileres resultantes de la ley ALUR desde el 1 de agosto de 2015. Según el OLAP, la proporción de alquileres por encima del límite máximo de alquiler de París cayó del 26 % en 2015 al 23 % en 2016 y al 21 % en 2017, y los suplementos de alquiler de 186 euros en 2015 a 165 euros en 2016 y 134 euros en 2017.

Sin embargo, los tribunales anulaban los decretos de marco del control de alquiler en Lille en octubre de 2017, y en París al mes siguiente. En ambos casos, la administración motivó su decisión por el hecho de que el control de los alquileres no podía aplicarse a un solo municipio, sino que debía aplicarse al conjunto de las aglomeraciones urbanas de Lille y París. Esta decisión sobre el control de los alquileres ha hecho que todos los indicadores vuelvan a subir con un aumento de los sobrecostos de alquiler en 2018, según los datos del OLAP.

Frente a estas incertidumbres jurídicas, la Ley ELAN (2018) deroga los artículos de la Ley ALUR relativos al control de los alquileres y prevé la implantación de un sistema similar pero con carácter experimental durante cinco años en zonas tensionadas, sobre la base de las propuestas voluntarias de las autoridades locales (estable-

2. N. del A. Del francés, *agglomération*. Una aglomeración urbana es una zona urbana contigua que comprende la ciudad central y sus suburbios.

cimientos públicos de cooperación intercomunales o EPCI, París, establecimientos públicos territoriales del Gran París, de Lyon y de Aix-Marsella) en la totalidad o parte de su territorio.

En caso de incumplimiento de los límites de la renta de alquiler, la ley obliga a los arrendadores a ajustar sus contratos a la ley y a devolver lo pagado de más a los inquilinos, además de imponer una multa administrativa. En París, se han registrado 95 reclamaciones desde la reintroducción del sistema el 1 de julio de 2019. De las 85 solicitudes consideradas admisibles, 32 dieron lugar a un resultado favorable para el inquilino, dos a multas y 16 a una conciliación entre inquilino y propietario. Los 35 restantes siguen siendo objeto de investigación. La ley ELAN también introdujo la posibilidad de imponer multas administrativas de hasta 5.000 euros a los arrendadores reticentes que se nieguen a rebajar el alquiler y a reembolsar al inquilino. Desde agosto de 2020, se han impuesto en París cinco multas de entre 300 y 1.090 euros.

Se están creando gradualmente observatorios locales en todo el país para analizar las tendencias de los alquileres en el sector privado. En total, 33 observatorios cubren ya unas cincuenta aglomeraciones urbanas, un tercio de la población francesa y la mitad de los alquileres privados. Los datos se recogen con métodos idénticos, son validados por el comité científico de la red y tratados por la Agencia Nacional de información sobre vivienda (ANIL) y el Observatorio de alquiler (OLAP), con el fin de normalizarlos a escala nacional.

La Asociación nacional para la defensa de los consumidores y usuarios (CLCV) estudió 1.000 anuncios inmobiliarios parisinos encontrados en 10 páginas web profesionales y privadas para alojamientos de distintos tamaños (de 1 a 4 habitaciones o más), amueblados (29 %) o sin amueblar (71 %), tanto por particulares como por profesionales. Comprobaron que el 40 % de los anuncios no eran conformes. El aumento de los alquileres de alojamientos privados apenas superó la inflación en 2019 en el área metropolitana de París, mientras que los controles de alquiler en París en el 2.º semestre de 2019 tuvo un efecto moderador real pero limitado.

A pesar de las críticas al control y la regulación de los alquileres, algunos países han seguido tomando medidas propias al finalizar la pandemia. En Países Bajos, una ley de 2021 establece que

los alquileres no podrán aumentar más de un 1 % más la inflación en los siguientes tres años. Esta norma afecta a los alquileres superiores a 750 euros al mes y se utilizó para aliviar los gastos adicionales en vivienda durante la pandemia y se esperaba que beneficiara a 560.000 hogares.

En Alemania, el aumento de los alquileres se ha ralentizado desde 2019, tras años de subidas. Este descenso se hizo más pronunciado a partir del segundo semestre de 2020. El año 2020, las rentas de los alquileres y los arrendamientos subieron una media del 3,1 % neto en Alemania, es decir, un punto porcentual menos que en 2019. En Francia, el éxito del primer plan adoptado en 2014 por la Ley ALUR y aplicado en París entre 2015 y 2017 fue evidente. Según el mencionado observatorio OLAP, la medida había alcanzado el objetivo perseguido por las administraciones públicas en la medida en que había estabilizado los precios, que habían aumentado un 50 % entre 2005 y 2015. La aplicación de medidas de control del alquiler parece alentadora en estos dos países donde el alquiler ha estado tradicionalmente mejor protegido.

Habrà que esperar varios años para ver los resultados de la tercera generación de sistemas de control de alquileres. La adopción de una normativa de control de rentas en España, en particular en Cataluña, es aún reciente. La nueva ley del derecho a la vivienda, aprobada en el Estado español en mayo de 2023, junto a la promoción de la vivienda protegida y el estímulo de la vivienda asequible mediante exenciones fiscales con el fin de incorporar viviendas vacías al mercado, también establecen medidas legales relacionadas con la protección de los arrendatarios, regulando las denominadas *zonas de mercado residencial tensionado*. La ley del derecho a la vivienda en España dota a las Comunidades Autónomas de un marco legislativo estatal a desarrollar en los diferentes ámbitos territoriales. A pesar de ser una normativa muy esperada, no refleja lo que debiera haber sido esencial en la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos ratificado por España: organizar y proponer políticas públicas de vivienda con un enfoque en los derechos humanos (Olea y Aldanas, 2023).

7. Conclusiones

La intervención en el mercado sigue siendo limitada por consideraciones ideológicas. Aunque la pandemia haya legitimado la intervención pública a gran escala, las medidas siguen siendo modestas. Los gobiernos han de actuar con más decisión para garantizar una oferta adecuada de vivienda asequible y ayudas para los hogares con bajos ingresos.

Durante la crisis sanitaria, medidas como la prórroga de la tregua de los desahucios en Europa han sido esenciales, pero solo reformas estructurales para evitar los desahucios y mejorar el acceso al mercado privado de alquiler a través de una garantía de alquiler universal, por ejemplo, pueden evitar una gran crisis de la vivienda.

Existen buenas prácticas, como la liberación de stock privado para vivienda social para ayudar a regular los alquileres y dar cabida a algunos hogares con bajos ingresos.

Por otro lado, es necesario reforzar los observatorios públicos de vivienda que, sobre la base del conocimiento de la realidad, es decir, de los

precios de los alquileres, permitan desarrollar políticas públicas adaptadas. Mientras que estos observatorios públicos no existan, es difícil realizar una radiografía de los oferentes de vivienda en alquiler.

Además, se debe concienciar a los inquilinos sobre las medidas existentes para apoyarles, ya que en muchos países están infrutilizadas. En este sentido, el papel de las asociaciones de inquilinos es especialmente relevante en los países con una fuerte tradición de alquiler. Estas asociaciones se han convertido en la clave no solo para informar, sino también para organizar y defender a los inquilinos. Sigue siendo vital reforzar el papel de los sindicatos de inquilinos en los países con asociaciones de inquilinos recientemente creadas como en España o Bélgica.



Referencias

FEANTSA y Abbe Pierre Foundation, (2023) *8th Overview of Housing Exclusion*, URL: <https://www.feantsa.org/en/report/2023/09/05/report-8th-overview-of-housing-exclusion-in-europe-2023>

Shelter (2023), *Households facing homelessness highest since records began*, URL: https://england.shelter.org.uk/media/press_release/households_facing_homelessness_highest_since_records_began

European Construction Sector Observatory (2019) *Housing Affordability and Sustainability in the EU*, Analytical Report, Brussels: European Commission, (p. 7), URL: https://build-up.ec.europa.eu/sites/default/files/content/ecso_ar_housing_affordability_2019.pdf

Eurofound (2023) - *Unaffordable and Inadequate Housing in Europe*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, (p. 1) URL: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2023/unaffordable-and-inadequatehousing-in-europe>

Gabor D. y Kohl S. (2022) *My Home Is an Asset Class. The Financialization of Housing in Europe*, Brussels: GREENS / EFA, (p. 41,) URL: <https://www.greens-efa.eu/en/article/document/my-home-is-an-asset-class>

European Parliament (2023) *Briefing Data collection and sharing relating to short-term accommodation rental services*, URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/739334/EPRS_BRI\(2023\)739334_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/739334/EPRS_BRI(2023)739334_EN.pdf)

FEANTSA (2022). *Lessons from a year of research on fuel poverty: how to guarantee a socially fair renovation wave*. URL: <https://www.feantsa.org/en/report/2022/12/05/six-reports-lessons-from-a-year-of-research-on-fuel-poverty?bcParent=27>

Burón Cuadrado, J. (2018), *Políticas públicas locales de vivienda: no silver bullet & no shortcuts* URL: <http://leolo.blogspot.com/archive/2018/12/22/politicas-publicas-de-vivienda-no-silver-bullet-no-shortcuts-3127723.html>

De la Cruz, F. (2020) *El nuevo rol del Estado tras la Covid-19*, URL: <https://agendapublica.elpais.com/noticia/16952/nuevo-rol-estado-tras-covid-19>

FOESSA, (2019), VV.AA. Español *El sistema público de vivienda en el Estado español. Sin estrategia ni fundamentación en los Derechos humanos*. Documento de trabajo número 13 del Capítulo IV del VIII Informe FOESSA. El papel de las políticas sociales en la salida de la crisis. URL: <https://www.foessa.es/main-files/uploads/sites/16/2019/05/4.13.pdf>

Housing Europe (2017), *The State of Housing in the EU*. URL: <https://www.housingeurope.eu/resource-1000/the-state-of-housing-in-the-eu-2017>

WIFO y GBV. (2021) *The economic benefits of affordable housing, a research brief*, URL: <https://www.housingeurope.eu/blog-1539/new-study-the-economic-benefits-of-affordable-housing>

FEANTSA y Fundación Abbe Pierre (2021). *8th Overview on Housing Exclusion, Chapter 4. Legal developments. Rent regulations in the European Union*, URL: https://www.feantsa.org/public/user/Resources/reports/2021/CH4_Legal_EN.pdf

Bernard N. (2017), *Les limites de la propriété par les droits de l'homme. La propriété et ses limites/ Das Eigentum und seine Grenzen*, edited by B. Winiger et al., Stuttgart, Franz Steiner Verlag (page 55), URL: https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal:185358/datastream/PDF_01/view

Tribunal Constitucional Federal (2019). *Orden de 18 de julio de 2019 - 1 BvL 1/18*. Traducido del resumen en inglés elaborado por el Tribunal Constitucional Federal para su publicación en la base de datos CODICES mantenida por la Comisión de Venecia. URL: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2019/07/lk20190718_1bvl000118en.html

Ponce Solé, J, (2023) *Estudio sobre las novedades jurídicas de la Ley Estatal 12/2023 de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda*. Hay Derecho, URL: <https://www.hayderecho.com/wp-content/uploads/2023/05/Las-novedades-de-la-ley-estatal-jponce.pdf>

Olea, S y Aldanas, M.J. (2023). *El derecho humano a una vivienda adecuada en la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda en España*. Housing Rights Watch/ FEANTSA, URL: <https://www.housingrightswatch.org/es/content/el-derecho-humano-una-vivienda-adecuada-en-la-ley-122023-de-24-de-mayo-por-el-derecho-la>

