esade

EsadeEcPol - Center for Economic Policy

Efectos de la pandemia en el mercado del alquiler: ¿es conveniente una norma de regulación de precios?

EsadeEcPol Insight #27 Febrero 2021

AUTOR

José María Raya
Tecnocampus Mataró-Maresme (Universitat Pompeu Fabra); director de la Cátedra "Vivienda y Futuro" (UPF)

RESUMEN EJECUTIVO

Cinco años de aumento del precio de alquiler urbano han señalado el problema de acceso que existe a este tipo de viviendas.

Ante este problema, varias voces proponen normas de regulación de precios. En este policy insight mostramos que dicha regulación no es ni oportuna, ni conveniente por eficiencia, ni adecuada para la equidad.

No es oportuna porque se propone en un contexto de auto-regulación a la baja del mercado: la incertidumbre económica y sanitaria provocada por la pandemia del coronavirus ha traído cambios en la tendencia en el mercado del alquiler:

— una reducción de la actividad en los meses del confinamiento más duro (que se recuperó en el segundo semestre);

— un estancamiento o reducción (en las grandes capitales) de las rentas del alquiler que ya venían desacelerando su crecimiento;

— una dinámica de mercado más difícil para el propietario.

En términos de **eficiencia,** una limitación provocaría reducción de oferta (excepto en el segmento no regulado), viviendas a las que no se realizan mantenimiento, desajustes entre los pisos ofertados y demandados, efectos negativos en el mercado laboral, mercado negro, comportamientos oportunistas y prácticas discriminatorias. La evidencia muestra que los efectos en precios, si existen, son exiguos y concentrados al principio.

En cuestión de **equidad,** redistribuir de los propietarios a los inquilinos resulta notablemente imperfecto: no todos los inquilinos acceden a una vivienda controlada, ni todas las familias que acceden a un alquiler controlado son de renta baja, ni todas las familias que no acceden a un alquiler controlado son de renta alta. A esto hay que añadir potenciales efectos adversos a largo plazo sobre los inquilinos potenciales que no llegarán a serlo al reducirse la oferta. Si se pretende redistribuir la renta, se debe utilizar el sistema fiscal.

El caso catalán, con su norma de limitación aprobada el pasado 9 de septiembre, sirve como ejemplo preliminar: aunque es pronto para extraer conclusiones fuertes, los primeros indicios apuntan a un escaso o nulo efecto a corto plazo. De hecho, si la ley ha tenido alguno, ha sido contrario al deseado: menores contratos, menores ajustes de precios y adelanto de contratos en los días previos para esquivar la legislación.

Asumiendo el problema en el precio para el acceso y la visible capacidad del mercado para autorregularse atado a oferta y demanda, la solución al mismo debe venir por el lado de la oferta. Ponemos sobre la mesa cuatro ideas adicionales para incrementarla:

1. **La vivienda de protección oficial debe ser destinada al alquiler** y, a futuro, una parte mucho mayor de las mismas debería permanecer en manos públicas. Hoy, en España sólo un 2.5% del parque de viviendas es vivienda social. Pero desde 1981 un 26,6% del total de las viviendas han sido construidas con apoyo público. Si una porción mayor de estas viviendas las hubiera conservado el sector público hoy no tendríamos escasez de vivienda de alquiler social.

2. **Se puede reservar un porcentaje de cada promoción para el alquiler social,** incentivando al sector de la construcción para participar. Los precios de los módulos de protección oficial deben crecer a la misma velocidad que los costes de producción.

3. También sería pertinente **reducir los requerimientos de nueva construcción para alquiler social.**

3. Asimismo, **incrementar los niveles de seguridad jurídica y la eficiencia del sistema judicial** (por ejemplo, haciendo que los procesos de restitución de la propiedad no se alarguen en exceso) es algo fundamental para el buen funcionamiento del mercado de la vivienda en alquiler.

El mercado del alquiler ha ganado peso en los últimos años en España. Así, mientras el censo de población y vivienda (2011) mostraba que el porcentaje de viviendas en alquiler sobre el total de viviendas era de un 14,5% [1], los últimos datos de Eurostat sitúan dicho porcentaje de viviendas en alquiler en España en un 23,7% (todavía lejos del 34% promedio de la UE-18).

En este contexto, el interés en entender la dinámica del mercado del alquiler resulta creciente. El aumento de la demanda, la escasez de oferta de viviendas en alquiler y la ausencia de un parque público de vivienda social, ha motivado un crecimiento considerable en las rentas del alquiler durante el periodo 2015-2019. La polémica acerca de la burbuja inmobiliaria se ha trasladado de la propiedad al alquiler.

En el caso del mercado del alquiler no hay burbuja, porque no hay crédito, los precios crecen hasta que no hay demanda solvente. La renta es el límite. Lo que sí puede suceder, y de hecho sucede, es que donde no llega la renta del ciudadano local, llegue la renta de un profesional o un jubilado de otro país y el barrio se gentrifique. Puede ser que los colectivos más desfavorecidos sean expulsados también del mercado del alquiler.

La incertidumbre económica y sanitaria provocada por la pandemia del coronavirus ha traído cambios en la tendencia del mercado de la vivienda en propiedad y en alquiler en España. En un anterior *policy insight* (Raya, 2020) ya examinamos los efectos de la pandemia en el mercado de la construcción y la vivienda en propiedad. Vimos que la construcción y las compraventas se paralizaron, que hoy es más difícil vender un piso que antes de la pandemia, que la tipología demandada ha cambiado y que los precios acentuaron un decrecimiento que ya había comenzado.

> La incertidumbre económica y sanitaria provocada por la pandemia del coronavirus ha traído cambios en la tendencia del mercado de la vivienda en propiedad y en alquiler en España

En este *Insight* vamos a analizar los efectos de la pandemia en el mercado del alquiler tanto en términos de actividad, como de precios y dinámica de mercado. El análisis incluirá un pronóstico de hacia dónde parece que apuntan los indicadores analizados y las consecuencias económicas de ello. El trabajo concluirá con una discusión, usando la evidencia teórica y empírica acerca de los efectos de la Propuesta que defiende Unidas Podemos que limitaría los precios de alquiler en zonas tensionadas del mercado.

La evolución del mercado del alquiler durante la pandemia

En 2019 el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda urbana, elaboró un índice de alquiler de vivienda a partir de la información tributaria contenida en las declaraciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), complementada con los datos catastrales, en lo relativo a las características físicas de los inmuebles. La estadística presenta datos del *stock* de viviendas en alquiler así como de su renta mediana de 2015 a 2018.

Durante ese periodo (Tabla 1), el stock de alquileres creció en casi un 27% de (1.144.929 a 1.452.411). Como se puede observar, se trata de un mercado claramente en expansión. En Cataluña, probablemente el mercado del alquiler con más actividad, las fianzas depositadas en el INCASOL [2] permiten obtener una estadística con la que hacer un seguimiento temporal más largo y actualizado. El mercado se ha más que triplicado desde 2005 a 2019 (Tabla 2). La oferta de viviendas en arrendamiento creció de media un 78% medida por el número de anuncios en el portal web Idealista, con mayor relevancia en las grandes ciudades.

Tabla 1:
Stock de alquiler en España

Año	Stock alquiler
2015	1.144.929
2016	1.230.538
2017	1.360.947
2018	1.452.411

Fuente: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

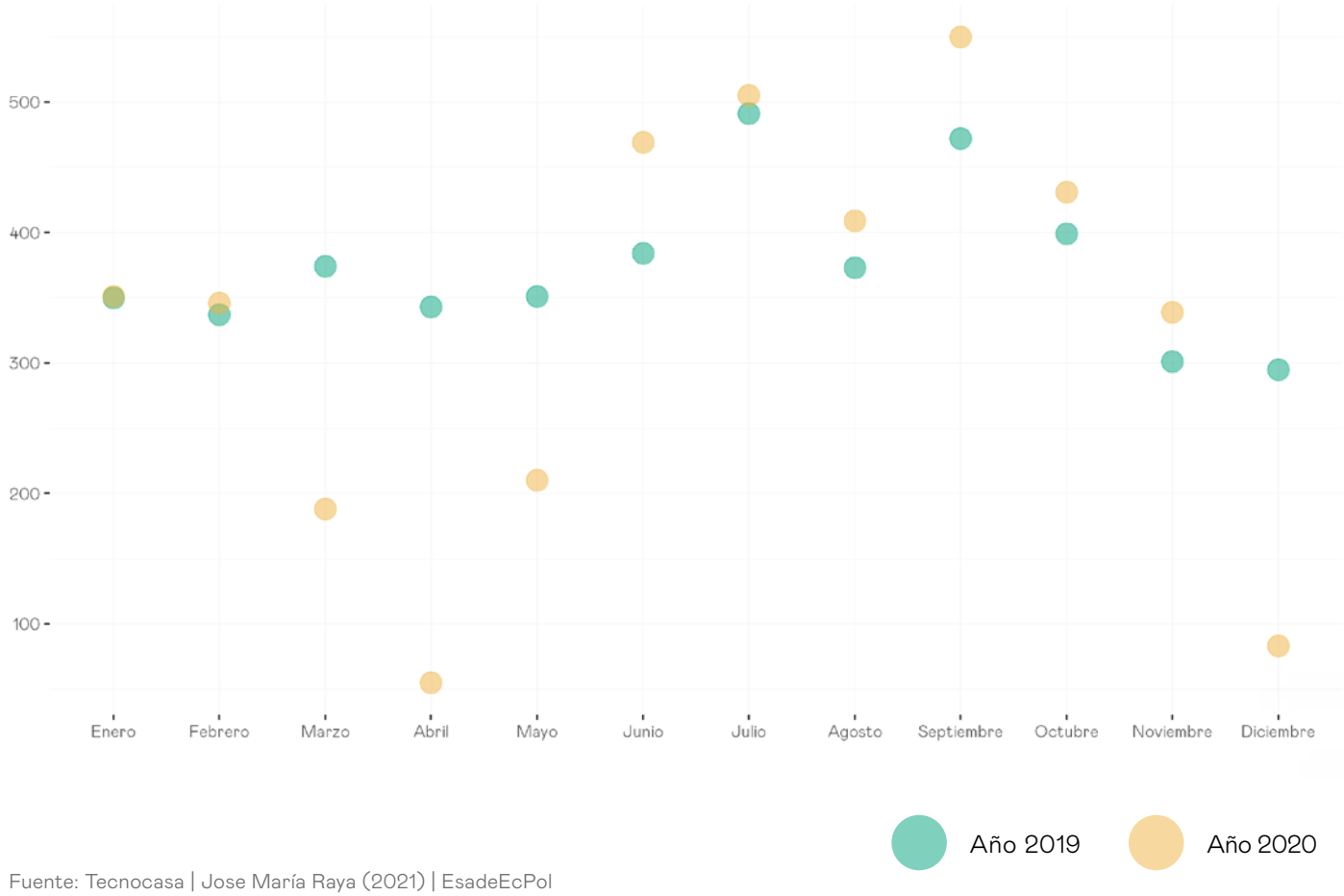
Tabla 2:
Número de contratos de INCASOL

Año	Contratos Cataluña	%
2005	52.941	
2006	56.812	7,31%
2007	62.671	10,31%
2008	80.126	27,85%
2009	97.818	22,08%
2010	116.188	18,78%
2011	127.813	10,01%
2012	138.621	8,46%
2013	150.200	8,35%
2014	149.733	-0,31%
2015	141.767	-5,32%
2016	142.714	0,67%
2017	156.936	9,97%
2018	167.953	7,02%
2019	162.520	-3,23%

Fuente: INCASOL

El número de operaciones mensuales de alquiler realizadas por Tecnocasa, concentradas especialmente en las capitales (sobre todo Madrid y Barcelona) y sus áreas metropolitanas, sirve para ver la incidencia de la pandemia en el mercado del alquiler en 2020. Solo en marzo, abril y mayo los valores de 2020 son inferiores a los valores de 2019. En abril, el mercado prácticamente se paralizó. A partir de junio, el mercado se recuperó, mostrando de nuevo el patrón con el que se inició el año: con más operaciones mensuales que el año anterior [3].

Gráfico 1:
Número de contratos mensuales de Tecnocasa



Fuente: Tecnocasa | Jose María Raya (2021) | EsadeEcPol

Precios

Según el Ministerio de Fomento, la renta mediana del alquiler en España creció un 11% durante el periodo 2015-2018 (Tabla 3). Con los datos de INCASOL, en Cataluña se observan subidas de 2005 a 2008 (23%), un periodo de ajuste de 2009 a 2014 (del 17%) y un nuevo periodo de aumento de precios que se inició en 2015 y dura hasta hoy donde los precios han aumentado casi un 33% acumulado, con tasas anuales que llegaron a ser de casi el 10% (Tabla 4), aunque en clara de desaceleración.

Tabla 3:
Renta mediana de alquiler en España (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana)

Año	Renta mediana
2015	7.292
2016	7.644
2017	7.795
2018	8.141

Fuente: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Tabla 4:
Alquiler medio de los contratos de INCASOL

Año	Contratos Cataluña	%
2005	552,01	
2006	602,76	9,19%
2007	645,36	7,07%
2008	677,99	5,06%
2009	650,33	-4,08%
2010	614,55	-5,50%
2011	599,16	-2,50%
2012	571,22	-4,66%
2013	542,18	-5,08%
2014	539,54	-0,49%
2015	557,50	3,33%
2016	595,66	6,84%
2017	654,83	9,93%
2018	698,36	6,65%
2019	735,36	5,30%

Fuente: INCASOL

Durante 2020, la tendencia cambió: los datos de cuatro fuentes distintas (Fotocasa, Tecnocasa, Idealista y Pisos.com) para Madrid y Barcelona muestran una tasa de crecimiento ligeramente positiva para el mercado español y negativa en los mercados de las grandes capitales.

Tabla 5:
Alquiler medio por metro cuadrado y tasa de crecimiento en 2020. España, Madrid y Barcelona

	España		Madrid		Barcelona	
	Precio/m2	%	Precio/m2	%	Precio/m2	%
Fotocasa	10,6	4,60	15,0	-8,3	15,5	-12,1
Tecnocasa	11,6	0,43	14,3	-2,7	15,1	-0,6
Pisos.com	9,1	1,45	18,4	-10,1	17,7	-12,8
Idealista	11,1	1,40	15,0	-7,3	14,9	-9,4

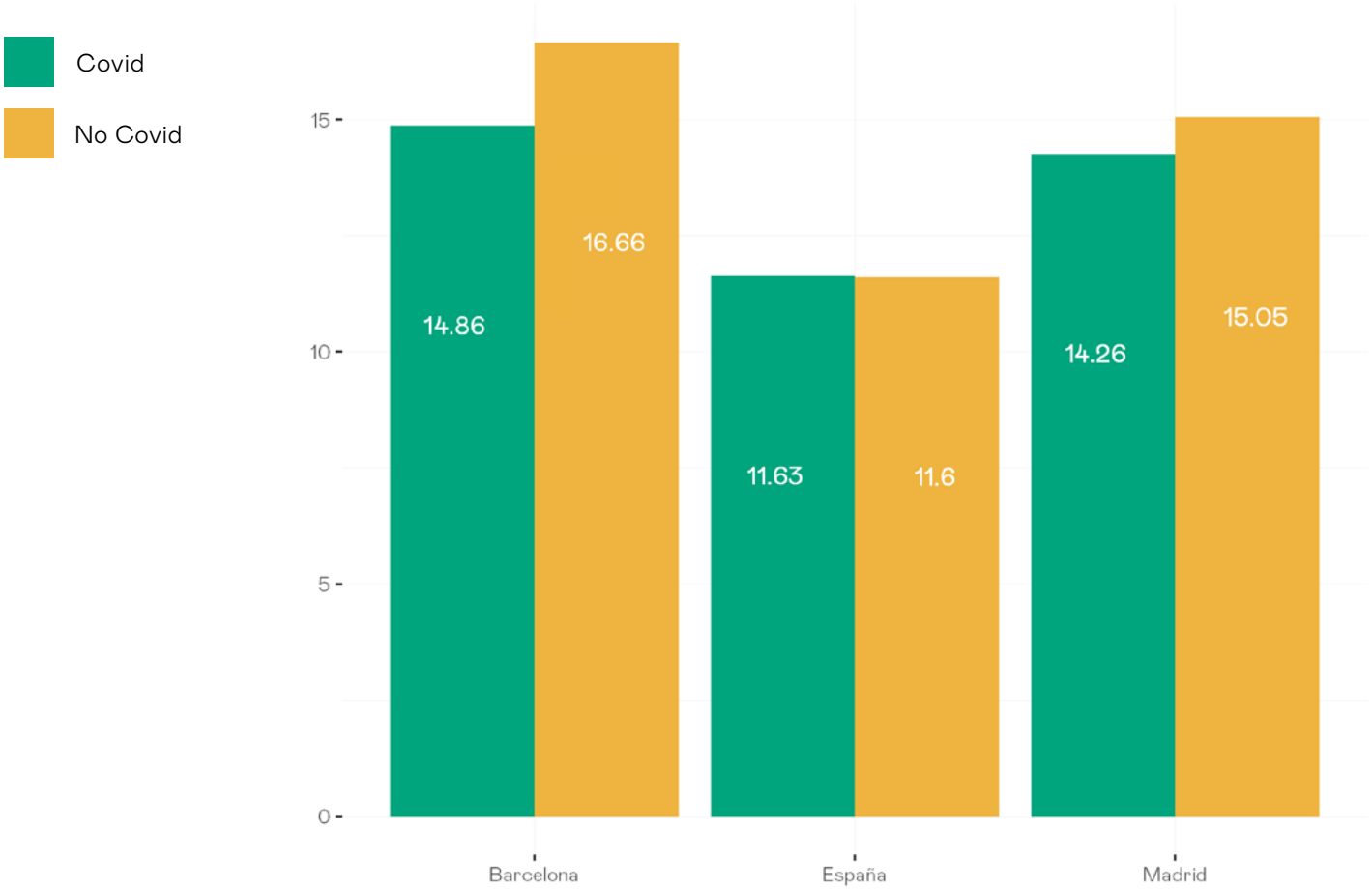
Fuente: Idealista, Fotocasa, Tecnocasa, Pisos.com

Si se dividen las operaciones de Tecnocasa entre aquellas previas a la declaración del estado de alarma (no covid) y después de la declaración del estado de alarma (covid), se observa un claro decrecimiento de los precios tanto en Madrid (-5.3%) como en Barcelona (-10.8%).

En el conjunto de España, el precio se ha mantenido prácticamente constante. Los datos contemplados hasta aquí invitan, en definitiva, a pensar que **los precios hubieran continuado creciendo en ambas capitales en ausencia de la pandemia.**



Gráfico 2:
Efectos de la covid en el alquiler por m2



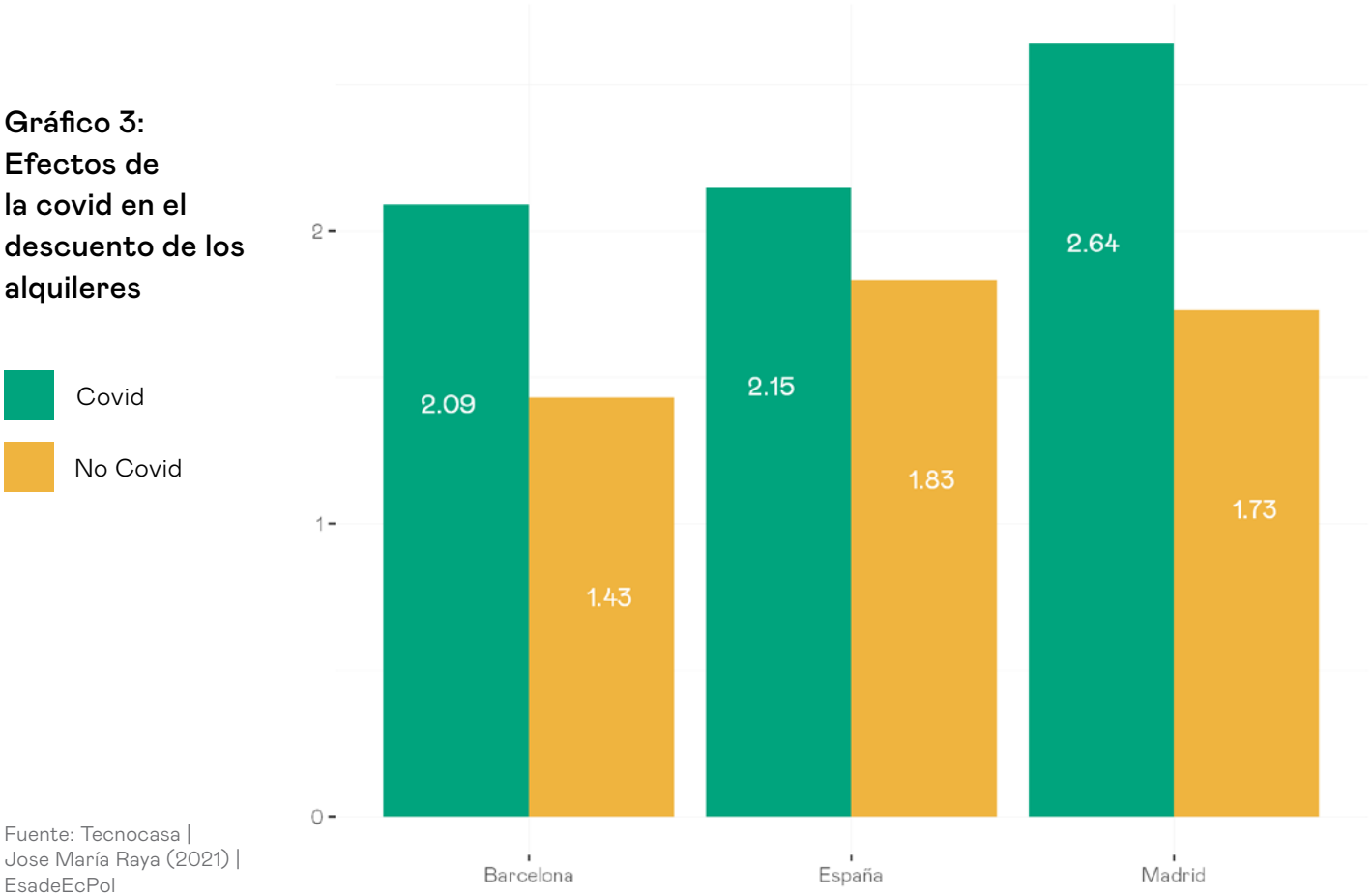
Fuente: Tecnocasa | Jose María Raya (2021) | EsadeEcPol

Dinámica de mercado

Utilizando los datos de las operaciones de Tecnocasa se observa cómo han aumentado los descuentos y los días que tarda un piso en alquilarse (Gráficos 3 y 4). En España, han aumentado en 0,3 puntos porcentuales los descuentos, mientras que en Madrid y Barcelona lo han hecho en 0,9 y 0,7 puntos porcentuales respectivamente. Partiendo de descuentos que se situaban entre el 1,4 y el 1,8%, lo cual supone aumentos del 30-50% del descuento en las grandes capitales.

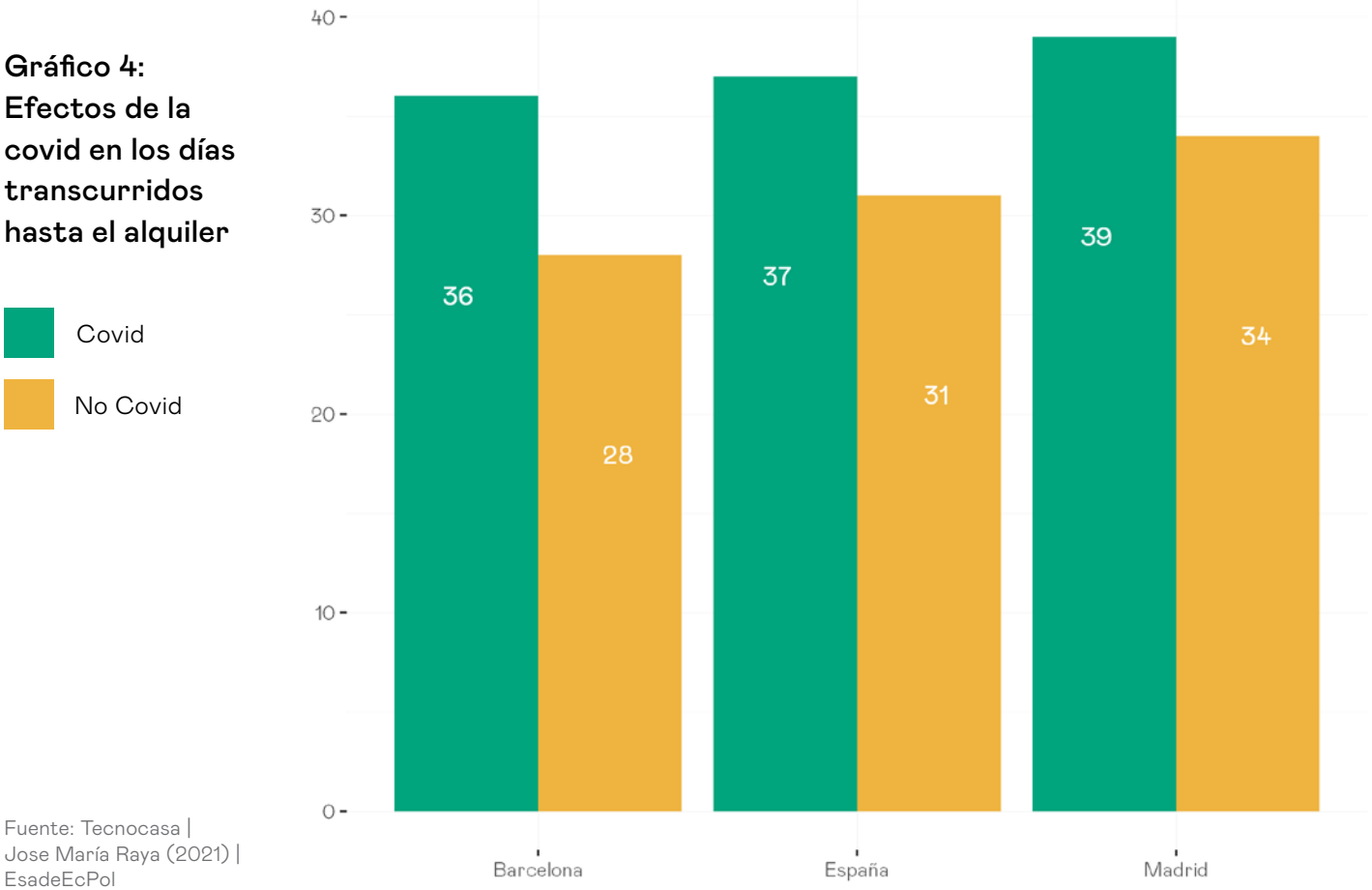
El número de días que transcurren desde que se pone el anuncio hasta que se alquila el piso ha aumentado en 6 en España, 5 en Madrid y 8 en Barcelona, hasta aproximadamente 30 (+20% aproximadamente).

Gráfico 3: Efectos de la covid en el descuento de los alquileres



Fuente: Tecnocasa | Jose María Raya (2021) | EsadeEcPol

Gráfico 4: Efectos de la covid en los días transcurridos hasta el alquiler



Fuente: Tecnocasa | Jose María Raya (2021) | EsadeEcPol

Finalmente, no se aprecian cambios en el tipo del piso alquilado (Tabla 6). El piso alquilado post-covid es prácticamente idéntico al anterior, si acaso, algo más pequeño, viejo e interior. Seguramente el tipo de piso que busca el demandante del mercado del alquiler es igual que el que busca el demandante del piso de propiedad (más exterior y más alejado de las grandes ciudades), pero el problema en este caso, es la escasez de oferta que hay en el mercado del alquiler.

Tabla 6:
Superficie, edad y exterior, antes y después del estado de alarma

	Antes	Después
Superficie	69,77	67,28
Edad	41	43
Exterior %	89%	88%

Fuente: Tecnocasa

Ley de Alquiler: lo que nos dice la literatura económica

El 27 de octubre de 2020, PSOE y Unidas Podemos acordaron llevar al Consejo de Ministros, en un plazo máximo de tres meses, la Ley de Vivienda que limitará los precios de alquiler en zonas tensionadas del mercado. Los plazos se alargaron, y en el proceso se abrió un debate en el seno del gobierno que pone en interrogante el uso de precios máximos en las zonas de mercados declaradas como tensionadas. Quienes defienden la limitación proponen que, para determinar dichas zonas, se use el índice de referencia de precios de alquiler, que presentó el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana en junio de 2019. Bajo este esquema, las comunidades autónomas como los ayuntamientos tendrían capacidad de establecer sus propios índices de precios, y se convalidarán los que ya los tengan avanzados (como es el caso de Cataluña).

Como hemos visto, la tendencia en los alquileres mensuales por metro cuadrado, que ya era decreciente en las grandes capitales antes de la pandemia, con la pandemia se ha acentuado. En 2020, en Madrid y Barcelona las rentas del alquiler, se han reducido en el entorno del 5% (o más, según la fuente). Cuesta más días alquilar y los descuentos han crecido. Es claramente un mercado a la baja. Las grandes capitales son las que marcan tendencia en el mercado del alquiler (y en el de la propiedad). Lo que sucede en ellas se acaba trasladando al resto de ciudades de forma progresiva.

> Lo único que puede conseguir la Ley de la Vivienda es paralizar el ajuste de precios a la baja

En España los alquileres en 2020 ya se han estancado. Por lo tanto, ni había una burbuja, ni nada en el marco actual sugiere la conveniencia de medidas como los controles de precios: ¿qué sentido tiene limitar los precios de los alquileres si el mercado ya se está ajustando a la baja? Si lo que se pretende es decir que desde que se instauró la política de alquileres los precios del alquiler se han reducido, pues es bastante probable que así sea… porque ya está sucediendo. Es decir, lo único que puede conseguir esta ley es paralizar el ajuste.

Además, hay pocas políticas económicas que generen un acuerdo mayor entre en la comunidad científica que aquellas de limitación de los precios del alquiler (Jenkins, 2009). Tanto si se trata de controles de alquileres de primera generación (los alquileres se congelan) como si son de segunda generación (donde se fija el precio libremente pero o se prohíbe el aumento durante la duración del contrato o este se ancla a un índice de referencia). El consenso es mayoritario entre economistas, tanto desde el punto de vista de la eficiencia como (y que nadie se sorprenda) desde el punto de vista de la equidad [4].

El motivo más citado para justificar una limitación de precios es la intención de impedir una supuesta redistribución de renta y riqueza de los inquilinos a los propietarios de viviendas. El argumento ve a los propietarios como monopolistas que obtienen unos beneficios excesivos y subraya que estos propietarios son más ricos que sus inquilinos. Hay varias fisuras en esta justificación.

- En primer lugar, la creencia de que los propietarios de viviendas de alquiler obtienen unos beneficios excesivos no parece verse apoyada por una evidencia sistemática, y pocos expertos parecen compartirla. Hay periodos con rendimientos positivos igual que hay periodos donde tienen rendimientos negativos, como cualquier producto de inversión.

- Además, sin que resulten importantes las economías de escala y sin barreras de entrada, el mercado del alquiler si no es competitivo, se acerca, mucho más que otros, lo que imposibilita una tasa de rendimiento mayor que la competitiva (Olsen, 1982, 1998). En segundo lugar, redistribuir de los propietarios a los inquilinos, utilizando el control de alquileres como un impuesto implícito sobre el valor del capital residencial, es como mínimo un mecanismo bastante imperfecto. Para empezar, no todos los inquilinos acceden a una vivienda controlada, con lo que hay inquilinos "afortunados" e inquilinos "desafortunados" divididos por un umbral un tanto arbitrario: las ganancias de renta, si existen, se distribuyen de forma aleatoria.

→ A esto hay que añadir que el instrumento es muy impreciso: ni todas las familias que acceden a un alquiler controlado son de renta baja, ni todas las familias que no acceden a un alquiler controlado, ni siquiera las que son propietarias, son de renta alta.

→ Por último, es imprescindible considerar efectos adversos a largo plazo sobre los inquilinos potenciales que no llegarán a serlo si los controles afectan la oferta privada de vivienda de alquiler (Lopez-Garcia, 2019). Por todo ello, el control de alquileres no es equitativo, y no está clara su ventaja sobre el instrumento de redistribución más directo por el lado de la oferta: los impuestos sobre la renta.

Desde un punto de vista de eficiencia, los efectos más documentados de los controles de alquileres son cuatro (Arnott, 1995; Arnott & Igarashi, 2000; Arnott & Shevyakhova, 2014; Brueckner, 2011; McDonald & McMillen, 2010).

1. En primer lugar, la **reducción en el mantenimiento de las unidades de vivienda sujetas a control.** Esta reducción en el gasto en mantener sus viviendas por parte de los propietarios es el resultado natural de la limitación en los alquileres, y así de los beneficios, derivados de las viviendas de alquiler. En ausencia de expectativas de beneficios, el propietario, reduce costes.

2. En segundo lugar, **es de esperar que los controles de alquileres reduzcan los incentivos a invertir en nuevas viviendas destinadas al alquiler.** Es difícil idear una política más eficaz para reducir, e incluso eliminar, la cantidad de vivienda privada de alquiler que el control de alquileres. Justo lo contrario de lo que se necesita: aumentar el parque de viviendas en alquiler. A corto plazo, se desplazan viviendas del alquiler a la propiedad, a largo plazo, se dejan de construir nuevas viviendas destinadas al alquiler, pues ya no son rentables (las viviendas existentes valen menos).

3. En tercer lugar, **se produce una asignación inadecuada entre las personas a alojar y los propios alojamientos.** Al limitar los precios como mecanismo de asignación, las unidades de vivienda no son ocupadas por aquellos individuos que las valoran más. Los inquilinos pueden permanecer en viviendas que no se adecuan con los cambios en sus preferencias y necesidades sencillamente por su bajo precio. Estos afectos se expanden hasta el punto de reducir la movilidad laboral (no aceptar ofertas que ponen en riesgo esa vivienda controlada) o fomentar prácticas discriminatorias. Si el precio ya no es un mecanismo de asignación de viviendas, el sistema de colas (el primero que llega) se puede cambiar fácilmente por aquél afín a mí en raza, nacionalidad, religión, creencias políticas, orientación sexual o renta.

4. Por último, **los propietarios tratan de evitar que su piso esté en el segmento regulado.** Y si no lo pueden evitar, se intensifica la creación de mercados negros. Los sobornos y pagos laterales son comunes en los mercados de alquiler con limitación de precios. El mercado encuentra formas, imperfectas, de seguir funcionando.

En resumen, **si los propietarios no tienen incentivos a poner las viviendas en el mercado, no las mantienen, primero, y no lo hacen, después.** Se paraliza el mercado. Si hay un segmento regulado y uno no regulado, el no regulado es el único que crece en oferta. Desajustes, efectos negativos en el mercado laboral, mercado negro y prácticas discriminatorias. Estos efectos no se dan de forma simultánea, pero acaban emergiendo especialmente si la normativa es longeva. Y todo esto para conseguir un efecto ambiguo en los alquileres y los colectivos a los que se pretende proteger.

> Si los propietarios no tienen incentivos a poner las viviendas en el mercado, no las mantienen, primero, y no lo hacen, después

La evidencia empírica también es amplia: New York (Sims, 2007), Boston (Autor, Palmer, & Pathak, 2014), Estocolmo (Andersson & Söderberg, 2012) o San Francisco (Diamond, McQuade, & Qian, 2019), son algunos ejemplos de estudios que muestran empíricamente los resultados anteriores. **Este último trabajo referido a San Francisco (Diamond et al., 2019), muestra que el control de precios del alquiler redujo la oferta de vivienda de alquiler en un 15% e incrementó los precios en un 5,1%.**

También aceleró el proceso de gentrificación, puesto que la realización de obras era un motivo para poder esquivar el control de precios, y el 15,3% de propietarios hicieron obras de mejora que acabaron provocando un efecto expulsión de mayor intensidad (y la propiedad acabó con residentes de mayor renta que la media).

Asimismo, la OCDE también ha alertado a Suecia de los efectos adversos de **la regulación de precios en Estocolmo, que ha provocado listas de espera para poder alquilar una vivienda de más de medio millón de personas,** y un tiempo medio de espera de ocho años.

Los dos ejemplos más utilizados por las voces que defienden la limitación han sido París y Berlín. París, empezó a intervenir el mercado en agosto de 2015 con la 'Ley Alur', normativa que ha sido derogada. Dicha norma impedía poner un piso en alquiler a un precio un 30% más barato o un 20% más caro que el precio de referencia en el contexto, y que tenía en cuenta en los cálculos, variables como el tipo de vivienda, su ubicación, su amplitud, la disponibilidad de ciertas características (luminosidad, vistas…) o su mobiliario.

Así, el precio del alquiler podría superar los límites si la vivienda tenía unas buenas vistas o si se tenían en cuenta algunas cualidades extra como disponer de portero físico, jardines, piscina o tras haber sido objeto de una reforma. Una lista de requisitos que hacía la implementación casi imposible. Al final del periodo de vigencia, un tercio de las ofertas superaba los precios fijados por la ley y cerca de un 15% de las viviendas ya no estaban en el mercado. La nueva 'Ley Elan', muy similar a la anterior, estará vigente hasta 2023. En medio de las dos leyes, los alquileres, antes controlados, volvieron a crecer con fuerza.

> La OCDE ha alertado a Suecia de los efectos adversos de la regulación de precios en Estocolmo, que ha provocado listas de espera para poder alquilar de más de medio millón de personas

Pero quizás el ejemplo más citado cuando se habla de limitar los alquileres es el de Berlín, un mercado de la vivienda muy distinto a cualquier mercado español: solo hay poco más de un 40% de pisos en régimen de propiedad y tiene tradición de control de alquileres. A partir de junio de 2015, las subidas de los nuevos contratos se limitan al 10% del alquiler medio de la zona (calculado con un índice local). La medida contiene ciertas excepciones muy similares a las que parece que contemplará la Ley de Vivienda y parecidas a su vez, al caso catalán del que hablaremos en el próximo apartado. La norma s0lo puede aplicarse en los contratos nuevos, en zonas con un mercado inmobiliario clasificado como "tenso" (si los alquileres crecían por encima de la media estatal) y si la vivienda no se había reformado.

La mayoría de autores encuentran un efecto menor sobre los alquileres regulados, solo al principio y concentrado en los más caros (Deschermeier, Seipelt, & Voigtländer, 2017 ; Thomschke, 2016), un grupo que puede estar a su vez definido por características intrínsecas al inmueble (zona, tamaño). Finalmente, Mense, Michelsen, & Kholodilin (2018) son los únicos que encuentran una reducción en los precios de los alquileres en el segmento controlado.

Sin embargo, en todos los casos **la reforma tiene otros efectos negativos como que se reduce el valor de las viviendas para el segmento controlado (localizaciones de alta demanda) y se observa un gran aumento en alquileres y rentas del sector no regulado.** También encuentran un gran aumento de alquileres y precios en los meses antes de introducción de la medida (los propietarios se avanzaron a la medida) así como un deterioro de la calidad de las viviendas en alquiler.

> La reforma tiene otros efectos negativos como que se reduce el valor de las viviendas para el segmento controlado y se observa un gran aumento en alquileres y rentas del sector no regulado

La oferta de alquileres regulados se reduce y aumenta la de alquileres sin regular. De hecho, dos tercios de las ofertas de pisos de alquiler están por encima del máximo fijado por ley. Los propietarios berlineses, con una ligera reforma o algo de mobiliario, han podido evitar el control, llegan a acuerdos con los inquilinos para establecer rentas superiores y, debido a la normativa que limita el precio, ha surgido el concepto de la provisión: los inquilinos, si quieren alquilar un piso, deben pagar entre una y dos mensualidades al propietario que no se devuelven (además de la fianza). La ley, conocida como 'freno a los alquileres', todavía está pendiente de una resolución del Tribunal Constitucional.

Cataluña, conejillo de Indias

En España, tenemos a Cataluña como laboratorio. El 9 de septiembre de 2020 se aprobó (y el 18 de septiembre entró en vigor) la proposición de ley de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda, que tiene el objetivo de contener los precios del alquiler y que se aplica en los nuevos contratos. La normativa afecta las áreas con mercado de vivienda tensa, definida como aquella área donde la carga por el pago del alquiler supera el 30% de la renta media de sus habitantes.

En estas áreas el precio no puede aumentar respecto al contrato anterior —si fue firmado en los últimos cinco años— y no podrá superar el índice de referencia de precios de la Generalitat. Como ya sucedió en París y Berlín, el Tribunal Constitucional (TC) ha admitido a trámite un recurso de inconstitucionalidad contra la norma. Así, el TC da la razón a lo que ya precisó el Consell de Garanties Estatutàries el pasado verano, cuando afirmó que en el marco legislativo actual los propietarios tienen autonomía para fijar las rentas en el mercado libre y que las administraciones regionales o municipales no tienen competencias para imponer índices de precios que sean vinculantes.



La proposición de ley aprobada en Cataluña tiene el objetivo de contener los precios del alquiler (Foto: slovegrove/Getty)

Todavía es pronto para observar efectos de medio-largo plazo como los efectos sobre el mantenimiento de las viviendas, la movilidad laboral, los desajustes entre vivienda e inquilino o los efectos en precios u oferta. Pero con los primeros datos observados, se pueden extraer algunas conclusiones.

Con los datos de las operaciones de Tecnocasa en 2020 (Tabla 7) se observa un porcentaje de operaciones similares en Madrid y Barcelona, antes y después del comienzo de la Ley de Alquileres en Cataluña. Si acaso, un porcentaje ligeramente inferior en Cataluña después de la ley (-0,5 puntos). Lo mismo ocurre con los precios: no parece que el comportamiento de Barcelona sea distinto al de Madrid tras entrar en vigor la Ley de Alquileres; si acaso, en Madrid ha decrecido más el alquiler por metro cuadrado (cuando, como habíamos visto en el Gráfico 2, tras el Estado de Alarma el decrecimiento de precios en Barcelona había sido superior). Es decir, todo apunta a que a corto plazo si la ley ha tenido algún efecto, este ha sido contrario al deseado (que no el esperado). Menores contratos y menores ajustes de precios.

Tabla 7:
Porcentaje de contratos y precio medio del alquiler por m2 antes y después de la ley (18-09-2020)

		Antes ley	Después ley
Madrid	% Contratos	68,71	31,28
	Alquiler m2	14,67	13,87 (-5,5%)
Barcelona	% Contratos	69,26	30,73
	Alquiler m2	15,39	14,67 (-4,7%)

Fuente: Tecnocasa

Otro comportamiento habitual (observado en Berlín) es el de adelantar los contratos para no estar sometido a la Ley. Y, efectivamente, el porcentaje de contratos anuales en Madrid y Barcelona en los días previos a la entrada en vigor de la nueva Ley de los Alquileres catalana es más de 2,5 puntos porcentuales superior en Barcelona (8,87%) que en Madrid (6,30%).

Tabla 8:
Porcentaje de contratos anuales los días previos a la ley (01/09 – 17/09)

	% Contratos 01/09-17/09
Barcelona	8,87
Madrid	6,30

Fuente: Tecnocasa

Conclusiones y recomendaciones

Los efectos que ha tenido la pandemia en el mercado del alquiler se pueden sintetizar en: una reducción de la actividad en los meses del confinamiento más duro (que se recuperó en el segundo semestre); un estancamiento o reducción (en las grandes capitales) de las rentas de los alquileres que ya venían desacelerando su crecimiento; y una dinámica de mercado más difícil para el propietario, pues tanto los descuentos como el tiempo transcurrido hasta que se alquila el piso han aumentado.

Por último, a diferencia de lo que se observa en la propiedad, no parece que la tipología de piso alquilado haya cambiado, lo que puede ser un síntoma más de un mercado con oferta escasa.

A pesar de 2020, es innegable el hecho de que los precios del alquiler se han incrementado de manera sustancial desde 2015, muy especialmente en Madrid y Barcelona y sus áreas metropolitanas. No obstante, si lo miramos con una perspectiva más amplia, los precios sufrieron una fuerte corrección entre el año 2008 y el 2013, con reducciones pronunciadas derivadas de la recesión económica que, en términos reales, prácticamente compensaron las subidas del periodo anterior.

> El problema del mercado del alquiler es un problema de oferta (de escasez de oferta), en particular de oferta de alquiler social

El mercado de alquiler tiende a regularse atado a la oferta y demanda existente: al no haber crédito, el límite en los precios del alquiler es la renta de las familias. Pero, en esta autorregulación, el incremento de alquileres observado desde 2015 hace evidente que existe un problema de acceso a la vivienda en alquiler.

Este fenómeno ha motivado un debate público intenso sobre sus efectos y las medidas que se deberían tomar para intentar frenar esta tendencia. Tanto agentes sociales como algunos partidos políticos defienden que estos aumentos expulsan a las personas de renta baja de los barrios y los dificultan el acceso a la vivienda.

Para solucionar este problema se propone, entre otros, endurecer la regulación contractual ya existente y extenderla a través de nuevas figuras de intervención. La idea principal que fundamenta estas regulaciones contractuales es la asimetría que existe entre arrendador e inquilino, y tiene como objetivo transferir parte del riesgo y de los costes contractuales al propietario. La medida estrella del debate es la limitación de los precios de los alquileres por ley. La evidencia acumulada, recogida aquí, apunta que la limitación no funciona como desean sus defensores.

El problema del mercado del alquiler es un problema de oferta (de escasez de oferta), en particular de oferta de alquiler social, que debería de solucionarse en sucesivos planes de vivienda que fomenten este tipo de oferta. No es una medida rápida, no se conquista con facilidad, no es "sexy" políticamente hablando. Pero España tiene la base para construirla.

Hoy, en España solo un 2,5% del parque de viviendas es vivienda social. En la UE-28 el promedio es del 9% y los países más avanzados sitúan este porcentaje medio en el entorno del 20% (Ministerio de Fomento). Pero en España, solo entre 1981 y 2019 se han construido 2,36 millones de viviendas de protección oficial.

Según los datos del Colegio de Arquitectos y del Ministerio de Fomento, entre los años 1952 y 2016, se construyeron más de 6,8 millones de viviendas protegidas, en algunas de sus diferentes modalidades. Esto significa que un 26,6% del total de las viviendas en España han sido construidas con apoyo público. Si estas viviendas las conservara el sector público hoy no tendríamos escasez de vivienda de alquiler social. La vivienda de protección oficial debe ser destinada al alquiler y el propietario debe ser el sector público. Un ejemplo en este sentido sería Viena, donde un 60% de la oferta es pública. No ha sido una tarea rápida, y requiere de cambio de enfoque. Algunas ideas para empezar a hacerlo:

- → Se puede reservar un porcentaje de cada promoción para el alquiler social. Evidentemente, se ha de incentivar al sector de la construcción para participar. Los precios de los módulos de protección oficial deben crecer a la misma velocidad que los costes de producción.

- → También sería pertinente reducir los requerimientos de nueva construcción para alquiler social.

- → Asimismo, incrementar los niveles de seguridad jurídica y la eficiencia del sistema judicial (por ejemplo, haciendo que los procesos de restitución de la propiedad no se alarguen en exceso) es algo fundamental para el buen funcionamiento del mercado de la vivienda en alquiler.

Todas estas políticas ayudarían a acabar por fin con uno de los mayores desequilibrios del mercado de la vivienda español. La coyuntura podría ayudar: es bastante probable que esta pandemia deje una oferta de oficinas y locales comerciales en *stock.* El teletrabajo está reduciendo el tamaño óptimo de las oficinas y aumentando la propensión a la compra online. Si el fenómeno acaba siendo estructural, sería una buena oportunidad para transformar dichos locales en vivienda en alquiler social.

Reenfocarse hacia aumentar la oferta de viviendas de alquiler, en especial el alquiler social, es doloroso porque supone asumir que nos hemos equivocado muchas veces en el mercado de la vivienda. Pero si no empezamos, no los tendremos nunca.

NOTAS

[1] Este porcentaje ya había, a su vez, experimentado un crecimiento, en los anteriores 12 años, superior al 50%.

[2] Instituto Catalán del Suelo.

[3] El dato de diciembre no debe ser tenido en cuenta, pues muchas de las operaciones que se registraron en diciembre no se han proporcionado todavía.

[4] IGM Fórum (2012).

REFERENCIAS

Andersson, R., & Söderberg, B. (2012). Elimination of rent control in the Swedish rental housing market: why and how? Journal of Housing Research, 21(2), 159-181.

Arnott, R. (1995). Time for revisionism on rent control? Journal of economic perspectives, 9(1), 99-120.

Arnott, R., & Igarashi, M. (2000). Rent control, mismatch costs and search efficiency. Regional Science and Urban Economics, 30(3), 249-288.

Arnott, R., & Shevyakhova, E. (2014). Tenancy rent control and credible commitment in maintenance. Regional Science and Urban Economics, 47, 72-85.

Autor, D. H., Palmer, C. J., & Pathak, P. A. (2014). Housing market spillovers: Evidence from the end of rent control in Cambridge, Massachusetts. Journal of Political Economy, 122(3), 661-717.

Brueckner, J. K. (2011). Lectures on urban economics. (S.l.) : MIT press.

Deschermeier, P., Seipelt, B., & Voigtländer, M. (2017). Evaluation der mietpreisbremse. IW Policy Paper.

Diamond, R., McQuade, T., & Qian, F. (2019). The effects of rent control expansion on tenants, landlords, and inequality: Evidence from San Francisco. American Economic Review, 109(9), 3365-3394.

GARCIA, M.-A. L. (2019). Vivienda y política pública: objetivos e instrumentos. Documento de Trabajo, 7.

Jenkins, B. (2009). Rent control: Do economists agree? Econ journal watch, 6(1).

McDonald, J. F., & McMillen, D. P. (2010). Urban economics and real estate: theory and policy. (S.l.) : John Wiley & Sons.

Mense, A., Michelsen, C., & Kholodilin, K. (2018). Empirics on the causal effects of rent control in Germany.

Olsen, E. O. (1982). Role of Government in the Housing Sector. (S.l.) : University of Virginia.

Olsen, E. O. (1998). Economics of rent control. Regional Science and Urban Economics, 28(6), 673-678.

Sims, D. P. (2007). Out of control: What can we learn from the end of Massachusetts rent control? Journal of Urban Economics, 61(1), 129-151.

Thomschke, L. (2016). Distributional price effects of rent controls in Berlin: When expectation meets reality. CAWM Discussion Paper.