esade

EsadeEcPol - Center for Economic Policy

ksnet / knowledge sharing network

Políticas de oferta para mejorar el acceso a la vivienda de alquiler en España

Serie CIUDADES

AUTOR

Maria Laffaire / Pablo Tucat

Junio de 2021

Resumen ejecutivo

Las personas de menores ingresos acceden a la vivienda en mayor medida a través del alquiler **(solo el 55% de los hogares españoles en riesgo de pobreza son propietarios de su vivienda)**, y los gastos relacionados con la misma representan un peso mayor en sus presupuestos (26%) respecto de las personas propietarias (11%). Como resultado, **el 33% de la población del quintil más pobre experimenta una situación de sobreesfuerzo en los gastos de vivienda.**

Las **políticas** por el lado de la **demanda** enfocadas en las rentas pueden ayudar a resolver esta situación, pero es **poco probable que basten por sí mismas** en tanto que **lo tienen más difícil para cubrir a las familias más en el tramo bajo de la distribución de renta** (particularmente las deducciones fiscales). Además, **su uso puede generar incrementos en los precios de la vivienda**, lo que deriva en una transferencia parcial de estos beneficios hacia los propietarios.

En el lado de la **oferta**, las políticas consideradas hasta ahora para España tienen **serias limitaciones.**

- **Deducciones y penalizaciones** al mantenimiento de viviendas vacías tienen elevados costes asociados a su gestión y aplicación_
- Los **controles de precios** pueden (1) reducir la oferta de vivienda a medio y largo plazo; (2) empeorar los niveles de calidad del parque; (3) segmentar entre áreas reguladas y no reguladas con considerables incrementos en el precio en las segundas; (4) anticipar incrementos que acaban en precios demasiado elevados.

En cambio, España se encuentra bastante rezagada en oferta de alquiler social: entre 2014 y 2018, en plena escalada de precios de alquiler, solo 7 de cada 100 viviendas nuevas protegidas en España fueron destinadas a alquiler; casi todas en unas pocas autonomías (Cantabria, Navarra, Cataluña o País Vasco). Y ello teniendo en cuenta además que tiene uno de parques más pequeños de vivienda social en Europa: apenas un 2,5% del total (3,9% en Alemania; 16,5% en Francia; 21% en Dinamarca).

Para revertir esta situación, **ampliando el parque de viviendas disponible para alquiler social** de manera **viable y no segregada,** proponemos dos líneas de políticas innovadoras:

1. Promover, en determinados supuestos, el **derecho de tanteo y retracto:** un derecho de compra preferente a favor de la Administración en transmisiones de viviendas que cumplan determinadas condiciones, que deberían ajustarse a las características y necesidades de las familias demandantes de vivienda social, evitando localizaciones poco atractivas para residencia habitual.
2. **Reserva de suelo y bonos de densidad:** un principio de reserva de suelo establecería que un porcentaje de las unidades que se construyan se destinen a vivienda social. Esto contaría con la ventaja adicional de evitar la segregación urbana. Sin embargo, para asegurar que produzcan el aumento deseado en la oferta de vivienda, las Administraciones deberían ofrecer **incentivos para mejorar la rentabilidad.** Esto se podría conseguir mediante **bonos de densidad,** que permite a los desarrolladores construir más metros cuadrados de los que admite la regulación del suelo de esa zona.

   Dado lo altamente innovador de este tipo de políticas, su evaluación, siempre imprescindible, se vuelve aún más relevante si cabe en este caso. Particularmente, cualquier iniciativa de reserva de suelo y la correspondiente tipología de incentivos debe conllevar una evaluación de que pondere costos y beneficios en el contexto de aplicación.

El alquiler en España: bajo pero en aumento

La pandemia de la COVID-19 ha afectado los ingresos de parte de la población, dificultando la capacidad de hacer frente a gastos básicos relacionados a la vivienda. Sin embargo, las dificultades en el mercado de la vivienda en España son previas a esta crisis. Desde la burbuja inmobiliaria de la década anterior, cuando los precios de compra y alquiler de vivienda habían alcanzado máximos históricos, los problemas de exclusión residencial se han vuelto una constante.

Incluso en los últimos años pre-COVID, cuando la economía en general y el mercado laboral han mostrado una evolución favorable, los precios de la vivienda, en particular los del alquiler y sobre todo en las grandes áreas metropolitanas, se han incrementado de manera significativa (Banco de España, 2019). **Los alquileres han crecido muy por encima de la evolución del nivel general de precios y salarios, aumentando el riesgo de sobreesfuerzo de los hogares,** y de los precios de compraventa de vivienda, tal como se puede apreciar en el Gráfico 1. [1]

Gráfico 1

Evolución índice de precios de compraventa y alquileres



Fuente: Observatorio de la Vivienda y Suelo (MITMA), 3T 2020, en base a datos de INE y Fotocasa (link)

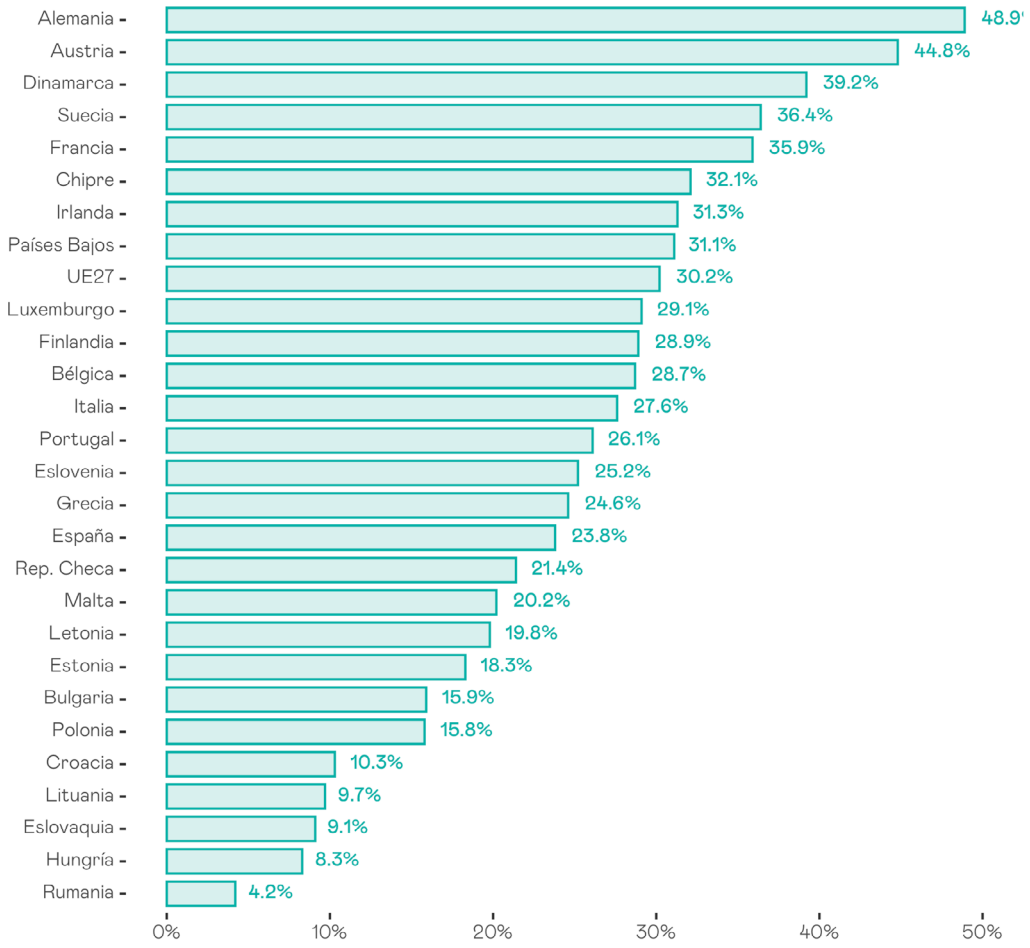
1 Se dice que un hogar experimenta una situación de sobreesfuerzo en gastos de la vivienda cuando estos superan el 30% de su ingreso disponible, o el 40% si se incluyen los servicios y suministros.

Si bien la evolución ha sido heterogénea en las distintas comunidades, en la mayoría de las grandes ciudades se han observado incrementos considerables. Según estimaciones oficiales, entre los años 2015 y 2018 los precios de alquiler han aumentado un 13% en Madrid, 17% en Barcelona, 16% en Valencia y 11% en Sevilla. En Málaga y Palma de Mallorca los aumentos han sido superiores, alcanzando una variación del 19% (Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana, 2020). Además, en el caso de Madrid, Barcelona y Palma de Mallorca, los precios ya se encuentran muy por encima del nivel previo a la crisis en 2007 (Ministerio de Fomento, 2019).

Este problema afecta con particular intensidad a ciertos segmentos de la población. En España, tres de cada cuatro personas son dueñas de su vivienda (76%). Sin embargo, **si se tiene en cuenta únicamente la población en riesgo de pobreza, solo el 55% son dueños de la vivienda.** Si bien en ambos casos, estos valores se encuentran por encima de los promedios europeos, la proporción de la población que alquila su vivienda en España ha experimentado un crecimiento en la última década por encima de la mayoría de los países europeos (3,4 puntos porcentuales). (Eurostat, 2019).

Gráfico 2

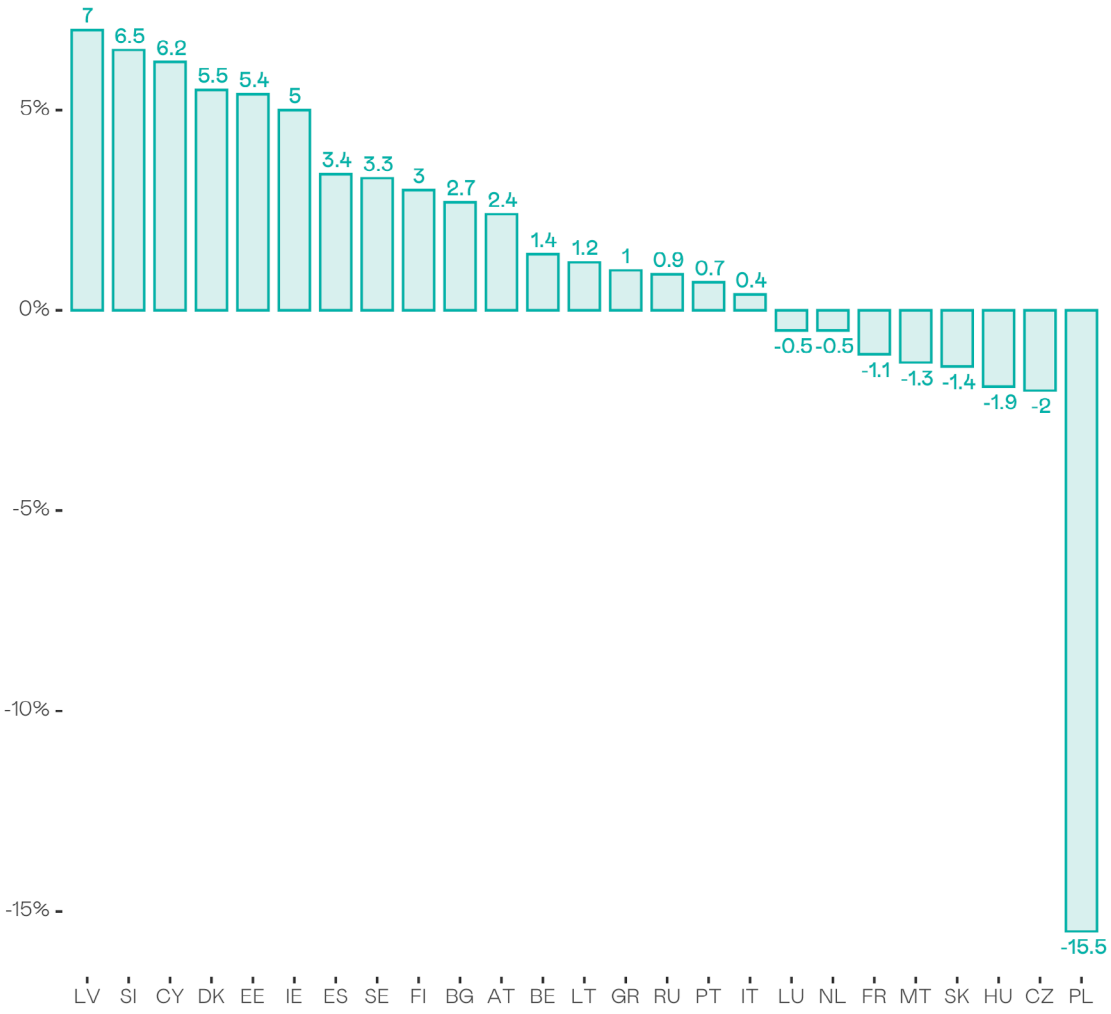
Porcentaje de la población que vive en alquiler, 2019



Fuente: Eurostat

Gráfico 3

Variación de la población en alquiler entre 2009-2019 (puntos porcentuales)



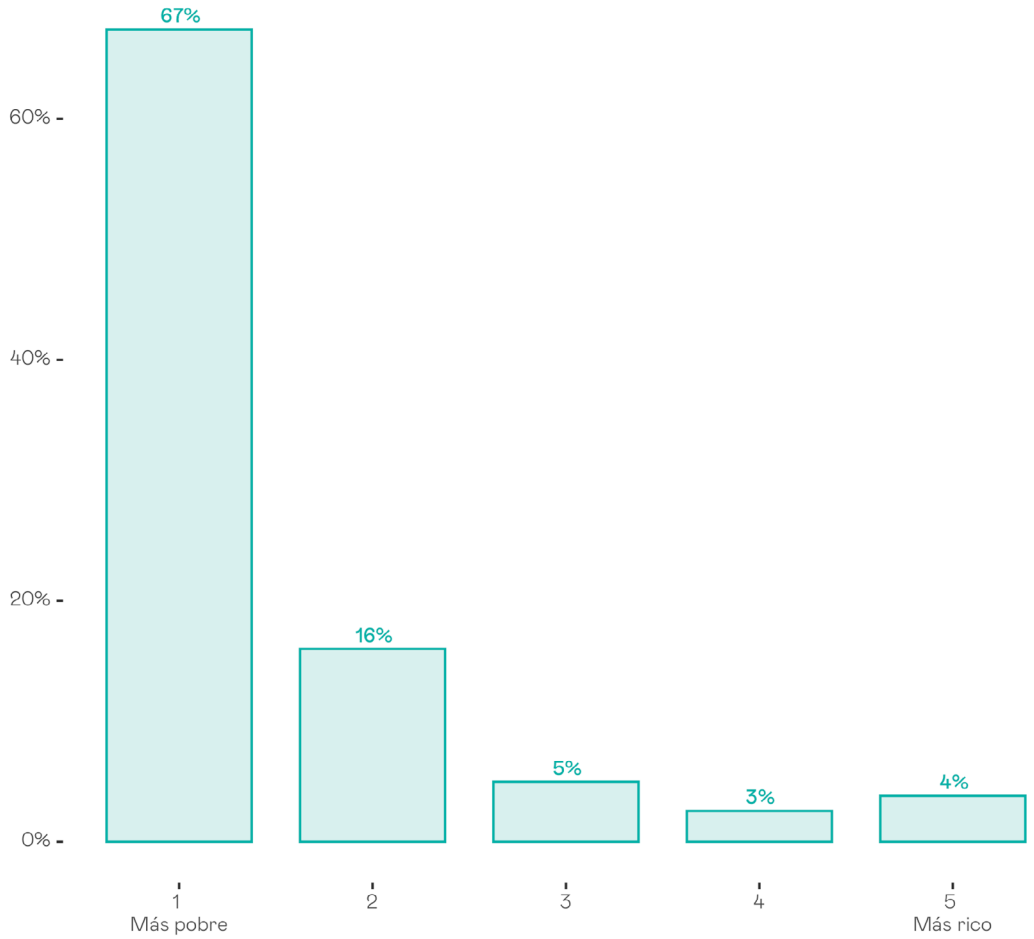
Fuente: Eurostat

El tipo de tenencia de la vivienda constituye un determinante clave del peso que este gasto tiene sobre los presupuestos familiares. Aquellos hogares que alquilan o que están pagando una hipoteca deben destinar una parte mayor de sus ingresos que quienes disponen de su vivienda en propiedad. En este sentido, el elevado porcentaje de propietarios españoles hace que el gasto en vivienda represente, en promedio, un 11% del ingreso neto, por debajo del promedio europeo EU27 de 15%. Sin embargo, esto varía sustancialmente según el nivel de ingresos. **El peso del gasto en vivienda es más del doble para los hogares de menores ingresos, para quienes significa, en promedio, el 26% de sus ingresos** (Eurostat, 2019).

Si analizamos por niveles de renta, **el 33% de la población del quintil más pobre experimenta una situación de sobreesfuerzo en los gastos de vivienda,** mientras que solo el 0,1% del quintil más alto de ingresos experimenta esta misma situación (Eurostat, 2019). Sin embargo, si miramos únicamente a los inquilinos o quienes están pagando una hipoteca (por lo cual, no disponen plenamente de su vivienda), estos porcentajes se incrementan: más de la mitad de los hogares más pobres, e incluso el 5% de la población de mayores ingresos sufren esta situación (ver Gráfico 4).

Gráfico 4

Porcentaje de la población en alquiler que experimenta sobreesfuerzo por quintil de ingresos, 2019



Fuente: elaboración propia en base a datos de ECV 2019.

En resumen, **las personas de menores ingresos acceden a la vivienda en mayor medida a través del alquiler, y los gastos relacionados con la misma representan un peso mayor en sus presupuestos respecto de las personas propietarias.** Por esta razón, la subida en los precios del alquiler de los últimos años observadas en diversas ciudades españolas ha alertado a los distintos niveles de la Administración Pública.

¿Qué políticas públicas se aplican para favorecer el acceso y la asequibilidad en el mercado del alquiler español?

Las políticas públicas ofrecen una serie de instrumentos que permitan hacer frente a las dificultades en el mercado de alquiler y así mitigar la vulnerabilidad de ciertos sectores. En esencia, estas intervenciones pueden desarrollarse por dos vías: la oferta y la demanda.

Por el lado de la demanda, las Administraciones pueden implementar transferencias directas a las familias para alivianar la carga de los alquileres, o incluso ofrecer ayudas fiscales, como la deductibilidad de pagos del alquiler en la declaración impositiva. En este sentido, el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 contempla un Programa de ayuda al alquiler de vivienda que es gestionado directamente por las Comunidades Autónomas. Este programa prevé ayudas para personas con escasos medios económicos que reúnan determinados requisitos de ingresos y patrimoniales. Asimismo, el Plan contempla ayudas específicas para colectivos en riesgo de exclusión social y jóvenes. Por otro lado, las deducciones al alquiler han sido eliminadas en 2015 a nivel Estatal, pero la mayoría de las Comunidades Autónomas aún las mantienen y pueden variar entre el 5% (Extremadura) y el 30% (Madrid) del gasto anual en alquiler.

Sin embargo, las políticas por el lado de la demanda presentan ciertos problemas. En particular, **las ayudas a la vivienda a colectivos con rentas bajas generan incrementos en los precios de la vivienda,** lo que deriva en una transferencia parcial de estos beneficios hacia los propietarios (Eriksen & Ross, 2015; Fack, 2006; Gibbons & Manning, 2006; Sayag & Zussman, 2018; Susin, 2002). Por otro lado, una desventaja de las deducciones fiscales es que **las familias con mayor grado de vulnerabilidad no realizan la declaración de la renta por la insuficiencia de ingresos,** con lo cual, se verían excluidas de este tipo de ayudas.

Centrándonos ahora en el lado de la oferta, la provisión pública de vivienda constituye uno de los instrumentos más habituales en Europa. Tanto la generación de esta oferta como la gestión de estas viviendas pueden darse mediante diversas fórmulas (López-Rodríguez & de los Llanos Matea, 2020). El sector público puede desarrollar promociones propias o bien proporcionar facilidades (subvenciones, suelo, apoyo financiero) para que el sector privado sea quien las construya. Asimismo, pueden fijarse diversos modelos de gestión y administración de ese parque de viviendas en alquiler, desde una gestión pública plena, hasta una gestión compartida bajo modalidades de colaboración público-privado o público-comunitaria. Estos modelos son bastante habituales en otros países europeos como Austria, Dinamarca, Países Bajos o Reino Unido, en los cuales la gestión recae en asociaciones de vivienda sin ánimo de lucro, como cooperativas u organizaciones del tercer sector social (OECD, 2020).

Además, al igual que en las políticas de demanda, es posible establecer incentivos fiscales para promover la oferta privada. Una posibilidad consiste en **reducir la carga tributaria de aquellos propietarios** que destinen sus viviendas al alquiler a través de deducciones fiscales. En España, **los propietarios particulares pueden aplicarse reducciones fiscales del 60% sobre el rendimiento neto de los alquileres en su declaración de IRPF** e incluso, se están valorando propuestas para elevarlo al 90% para los propietarios que reduzcan el precio de los alquileres. Si bien existen esquemas similares en los países de nuestro entorno, siendo el *Louer Abordable* francés uno de lo más conocidos, no se ha hallado evidencia que respalde este tipo de políticas como mecanismo para incrementar la oferta de alquiler, además de que se trata de un instrumento notablemente regresivo (AIREF, 2020).[2]

2 El informe de AIREF señala que los incentivos fiscales han incrementado los rendimientos declarados por alquiler, sin embargo, no puede apreciarse si esto se debe a la generación de nueva oferta o a un afloramiento de alquileres no declarados previamente.

Una segunda alternativa consiste en la implementación de **penalizaciones a los propietarios que mantengan viviendas desocupadas bajo ciertas condiciones,** como la que existe en Cataluña o la Comunidad Valenciana a través del impuesto sobre vivienda vacía. Esta segunda opción resulta atractiva ya que ha sido eficaz para promover la oferta en Francia (Segú & Vignolles, 2018), y además ofrece ventajas desde el punto de vista recaudatorio. Sin embargo, estas ventajas deben sopesarse con los costes asociados a la gestión y aplicación de esta política que pueden resultar elevados (López-Rodríguez & de los Llanos Matea, 2020).[3]

En tercer lugar, las denominadas políticas de suelo que regulan la disponibilidad, los usos y características de los inmuebles de una zona determinada también influyen sobre la oferta de vivienda. La disponibilidad de suelo urbanizable y las restricciones que se establezcan sobre su utilización -como los límites a la edificabilidad, por ejemplo- condicionan la cantidad y las tipologías de viviendas que pueden ofrecerse en una determinada ubicación. En España, estas competencias se encuentran bajo la órbita local, por lo que la diversidad regulatoria es bastante amplia y escapa del alcance de este artículo. Sin embargo, como exponemos en el apartado propositivo, combinada con otros instrumentos, las políticas de suelo son un instrumento eficaz para promover la oferta.

Finalmente, en el último tiempo hemos experimentado un *revival* de las políticas de control de alquileres. Los importantes aumentos de los alquileres en las grandes ciudades de Europa y Estados Unidos que se han experimentado en los últimos años han despertado un renovado interés por este tipo de instrumentos. Se trata de medidas aplicadas por gobiernos locales o regionales que, en muchos casos, se centran en áreas de mercados tensionados, es decir, donde existen presiones al alza de los alquileres. En este sentido, España no ha sido una excepción. Tanto la Generalitat de Catalunya, como el Ayuntamiento de Barcelona y algunos sectores del Gobierno de coalición han planteado en los últimos meses la regulación de las rentas del alquiler.

Los argumentos políticos y teóricos que justifican las políticas de control de los alquileres son claros, como dotar de garantías a los inquilinos de que sus rentas no se modificarán en el corto plazo, o permitir a hogares de rentas más bajas acceder al mercado privado del alquiler (Arnott, 1995; Favilukis et al., 2019). Sin embargo, los principales estudios que han evaluado el impacto de este tipo de políticas en ciudades como París, San Francisco, Boston, o Berlín, llegan a conclusiones distintas (Autor et al., 2014; Chapelle et al., 2019; Diamond et al., 2019; Mense et al., 2018; Sims, 2007). Según estos estudios, en el corto plazo, las personas que estén alquilando una vivienda sujeta a una nueva regulación de alquileres experimentarán un aumento de bienestar, ya sea por la mayor estabilidad o por la reducción de precios. Ahora bien, **en el medio y largo plazo los efectos pueden ser inesperados, e incluso llegar a reducir el bienestar social** (Bulow & Klemperer, 2012; Glaeser & Luttmer, 2003). La aplicación de este tipo de regulaciones trae consigo en muchos casos una **reducción de la oferta de viviendas en alquiler** ya sea porque sus propietarios deciden vender los inmuebles, o por la **caída en la inversión de construcción y rehabilitación de vivienda para alquilar.** Se ha observado también una caída en los niveles de calidad del parque inmobiliario de alquiler, vinculado a la reducción de la inversión para rehabilitación y cuidados (López-Rodríguez & de los Llanos Matea, 2020). Hay que tener en cuenta que **en aquellas ciudades en las que se ha generado un mercado dual** – es decir, donde los controles del alquiler sólo se aplican a ciertos barrios – **los precios tienden a subir significativamente en las áreas no reguladas** (Chapelle *et al.*, 2019). Vale señalar que la nueva generación de controles de precios pretende mitigar muchas de las desventajas de los modelos anteriores. Sin embargo, las numerosas excepciones que se introducen también disminuyen su capacidad para influir sobre el mercado y con ello su potencial efectividad.

3 Los costes asociados incluyen el monitoreo de la situación de las viviendas, la adecuada definición del hecho imponible, así como las eventuales excepciones o distinciones de situaciones ordinarias, sean viviendas de segunda residencia, estar ubicadas en zonas de despoblación o bien en la transición entre inquilinos.

Las políticas de control de los alquileres crean ganadores y perdedores. Aquellos que se benefician desde el principio pueden obtener importantes ahorros. Sin embargo, deben sopesarse las posibles consecuencias negativas en términos de reducción de la oferta: en el caso de San Francisco, por ejemplo, tras la aplicación de estas regulaciones los inquilinos pagaron un 5% más de lo que habrían pagado sin el control de alquileres (Diamond *et al.,* 2019).

Por qué y cómo ampliar el parque de vivienda social

Como puede observarse, no existe una respuesta única e infalible a las problemáticas de vivienda. Todas ellas conllevan ventajas y desventajas, y la mayoría trae efectos indirectos que deben contemplarse al momento de diseñar una política. A nivel práctico, hemos visto que en España se han aplicado la mayoría de estas estrategias.

Hemos visto que las políticas del lado de la demanda presentan limitaciones. Sin embargo, la solución por el lado de la oferta no termina de satisfacer a varios sectores, quienes, con datos en la mano, se muestran escépticos sobre la eficacia y adecuación a objetivos deseados de estas políticas (Been *et al.,* 2019). Habida cuenta de ello, y aunque tenemos en cuenta que las dinámicas espaciales y de mercado pueden ser complejas[4], la evidencia acumulada indica que una mayor oferta conduce a una reducción de los precios (Asquith *et al.,* 2019; X. Li, 2019; Pennington, 2020).

En virtud de lo anterior, deberíamos centrarnos en las políticas de oferta, y en particular, en la provisión pública de vivienda social en alquiler. **España se encuentra bastante rezagada** en relación con otros países del entorno en la implementación de este tipo de políticas, las cuales han sido eficaces para facilitar el acceso a la vivienda a precios moderados para los hogares de menor renta.

No existe una definición única de lo que constituye vivienda social. No obstante, ampliamente se refiere a toda vivienda que se ofrece a un precio inferior al de mercado, ya sea en régimen de alquiler o propiedad, a población en riesgo de exclusión social. En algunos casos, la definición suele incluir también a la vivienda asequible. Estas viviendas se destinan a colectivos que, si bien no se encuentran en riesgo de vulnerabilidad, tampoco se encuentran en condiciones de acceder a las viviendas a precio de mercado, como las personas jóvenes.

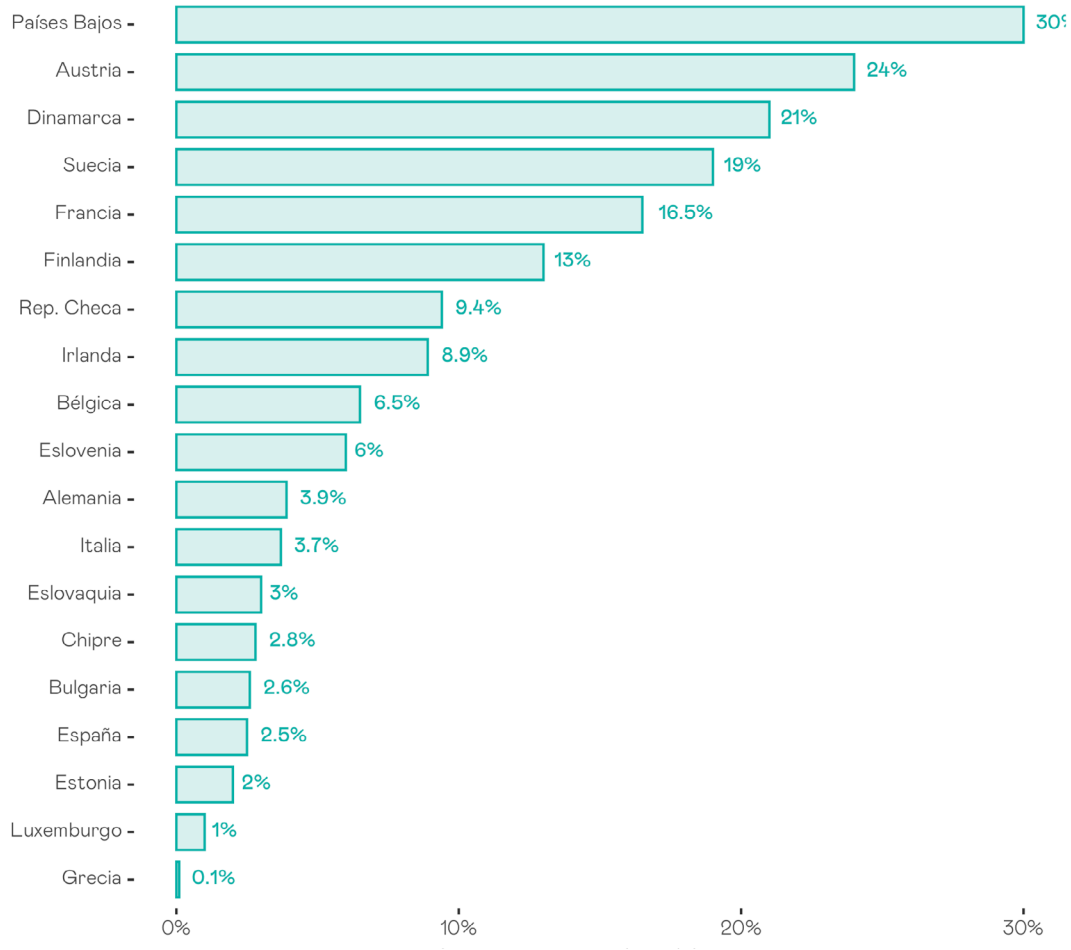
En España se suele vincular directamente la vivienda social con la vivienda protegida, ya sea Vivienda de Protección Oficial (VPO) o Vivienda de Protección Pública (VPP). A pesar de lo anterior, la definición de vivienda social o asequible es más amplia y puede abarcar unidades que no son estrictamente vivienda protegida. Por ejemplo, algunas entidades sociales o las mismas Administraciones captan vivienda del sector privado a través de contratos de cesión temporal, para luego destinarlos a población en situación de vulnerabilidad estableciendo un alquiler por debajo del precio de mercado. En este caso, podría considerarse una vivienda social, aunque no necesariamente se la califique administrativamente como vivienda protegida.

4 Por ejemplo, podría darse que una disminución en el precio resultante de la oferta adicional sea totalmente compensada por la demanda adicional resultante del menor costo. Por otro lado, la construcción de viviendas nuevas de alta calidad podría aumentar la demanda de viviendas cercanas al mejorar la calidad del barrio, generando efectos de desplazamiento y gentrificación.

Si nos centramos en la **totalidad de la vivienda social en alquiler**, vemos que **España tiene uno de parques más pequeños de Europa**, ya que apenas alcanza el 2,5% del total. En contraste, Países Bajos, Austria y Dinamarca destinan una proporción importante del parque de vivienda a esta finalidad. Incluso países más cercanos como Francia o Italia poseen un porcentaje mayor de vivienda social dentro de su stock actual, tal como puede observarse en el Gráfico 5.

Gráfico 5

Porcentaje de vivienda social sobre el total del parque de vivienda, 2019

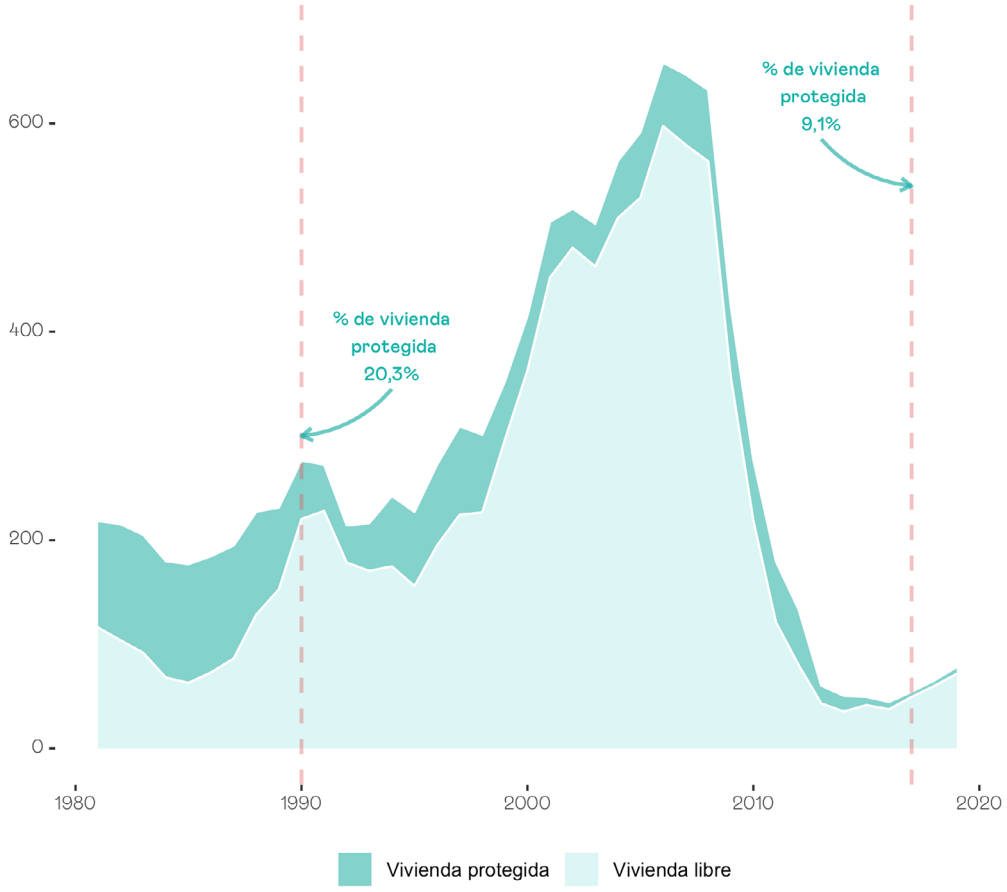


Fuente: Housing Europe, 2019 (enlace)

De acuerdo a fuentes oficiales, actualmente existen alrededor de 290 mil viviendas protegidas, que ofrecen cobertura a 1,6% de los hogares (Observatorio de Vivienda y Suelo, 2020). La evolución de viviendas protegidas nuevas a nivel nacional ha presentado un declive desde los años '80. Mientras que a lo largo de esa década se produjeron más de un millón de unidades, entre los años 2011 y 2019 se finalizaron menos de 158 mil, independientemente de los ciclos de alta construcción, como podemos ver en el Gráfico 6.

Gráfico 6

Vivienda libre y protegida terminada anualmente



Fuente: Observatorio de Vivienda y Suelo (2020)

Es importante notar que, en España, **la gran mayoría de la vivienda protegida es destinada a la propiedad,** con un 81% de las calificaciones definitivas de viviendas dispuestas para este fin **en los últimos años (2014-2018) y solo alrededor de 7% destinados al alquiler**.[5] De estos últimos, la mayoría están concentradas en ciertas comunidades autónomas (Cantabria, Navarra, Cataluña o País Vasco).

El hecho de destinar las viviendas protegidas a la propiedad, en vez de al alquiler, **inhibe la posibilidad de rotar el parque y permitir el acceso de nuevos beneficiarios a estas viviendas.** Por supuesto, para que el modelo de vivienda social en alquiler funcione adecuadamente deben generarse mecanismos que faciliten la transición futura de las familias beneficiarias hacia viviendas asequibles o al mercado privado. En consecuencia, actualmente existe un consenso mayoritario entre los *policy makers* de que **la provisión pública debe ser en alquiler o mediante fórmulas de tenencias intermedias,** a través de las cuales las Administraciones retengan la propiedad de las viviendas en el largo plazo.[6]

5 El resto corresponde a otras tipologías como alquiler con opción a compra.

6 Un ejemplo de estas últimas es el denominado "Derecho de superficie", a través del cual una persona compra una vivienda por un periodo de tiempo prolongado (en general, entre 75 y 99 años), tras el cual la propiedad se transfiere a la Administración. Asimismo, si bien la vivienda pertenece temporalmente al propietario particular, el suelo permanece en manos de la Administración.

Dos propuestas para ampliar el parque de vivienda social en alquiler

I. Promover el derecho de tanteo y retracto

Aumentar la provisión pública de alquileres no necesariamente implica construir nuevas viviendas. De hecho, varias Administraciones han desplegado instrumentos que prescinden de la generación de nuevos inmuebles. Uno de los más habituales consiste en captar vivienda del sector privado, sean particulares o empresas, **mediante contratos de cesión temporal**. El acuerdo entre el Estado y la Sareb y otras entidades financieras para ceder 26.000 viviendas, se encuentra en esta línea.[7]

A nivel autonómico y local estos programas se gestionan a través de las denominadas **bolsas de alquiler, un servicio de mediación entre propietarios y posibles inquilinos.** Los propietarios ceden viviendas a la Bolsa de manera temporal a cambio de un canon o alquiler asequible. A cambio, los propietarios reciben una serie de beneficios que van desde la garantía de ingresos durante todo el plazo de cesión, la bonificación de impuestos o tasas, o incentivos económicos. Asimismo, los posibles inquilinos pueden acceder a las viviendas de la Bolsa a un precio asequible, generalmente proporcional a sus ingresos. Por ejemplo, a nivel autonómico, el Gobierno Vasco cuenta con el programa Bizigune a través del cual se captan pisos desocupados por un periodo mínimo de 6 años. Durante este plazo, se garantiza el pago del alquiler, independientemente de que el piso esté ocupado o no, y se ofrecen descuentos en el IBI. Asimismo, también se ofrecen una serie de facilidades para llevar a cabo las rehabilitaciones necesarias para lograr la habitabilidad de los inmuebles. A nivel local, tanto el Ayuntamiento de Madrid como el de Barcelona cuentan con programas similares.

Sin embargo, **los acuerdos y contratos de cesión son temporales,** por lo cual **es imprescindible generar alternativas que permitan consolidar un parque de vivienda social de titularidad pública.** La opción natural en este sentido es la adquisición de viviendas, lo que cuenta con algunas ventajas. En primer lugar, la escasez de suelo urbano desarrollable, principalmente en las zonas céntricas de las ciudades y áreas metropolitanas, sumado a los requerimientos regulatorios en materia de eficiencia energética y sostenibilidad ambiental han hecho que construir sea cada vez más costoso (OECD, 2021). En segundo lugar, el stock de viviendas nuevas sin vender se mantiene en niveles elevados en España. Si bien desde el año 2013 la demanda ha superado a la oferta nueva, lo que ha dado lugar a dado lugar a una disminución progresiva, se ha hecho a un ritmo lento, con lo cual el stock se situaría en torno a las 460 mil viviendas finales del año 2019 (Banco de España, 2019). En tercer lugar, si bien los precios de compraventa no se encuentran en los mínimos de 2013, estos no han crecido tan vertiginosamente como los precios de alquiler y, además, la pandemia los ha hecho retroceder respecto al año anterior en algunas zonas.[8]

Existen **mecanismos que dotan a la Administración Pública de una herramienta para adquirir vivienda y ampliar el parque.** El denominado el **Derecho de Tanteo y Retracto** es una figura legal que ya existe en el marco regulatorio español. Este instrumento otorga **un derecho de compra preferente a favor de la Administración en transmisiones de viviendas que cumplan determinadas condiciones.** En caso de ejercer el derecho, la Administración debería abonar el precio acordado por el vendedor y el comprador.

Todas las Administraciones autonómicas cuentan con este instrumento, pero generalmente se encuentra limitado

7 https://elpais.com/economia/2021-02-17/la-sareb-y-los-bancos-ceden-26000-viviendas-para-alquiler-social.html

8 Índice de Precios de la Vivienda, INE, 2020 (link)

a las transmisiones de VPO. Solo País Vasco y Cataluña habían ampliado el alcance de este instrumento a otro tipo de transmisiones, y a lo largo del año 2020 también lo han hecho la Comunidad Valenciana[9] e Islas Baleares[10]. Este mecanismo también se encuentra disponible en otros países de la Unión Europea, como Francia[11], Bélgica y Alemania[12].

Este instrumento brinda la **capacidad al sector público de ampliar su parque de vivienda social a partir de compra de viviendas.** La mayoría de ellas serán viviendas de segunda mano, por lo cual a los efectos de valorar las operaciones deberán computarse también los posibles costos de rehabilitación necesarios para garantizar la habitabilidad de las mismas. Además, le permite hacerse de viviendas en zonas en las que ya no es posible construir. Si bien el precio de venta de las viviendas localizadas en estas zonas posiblemente sea elevado, también se dan operaciones que incluyen viviendas degradadas a precios inferiores que, tras un proceso de rehabilitación, pueden incorporarse al parque de vivienda social.

Es importante establecer **criterios transparentes** bajo los cuales se ejercería el Derecho de Tanteo y Retracto. Los **criterios referentes a las tipologías y zonas deberían ajustarse a las características y necesidades de las familias demandantes de vivienda social**. En cuanto al criterio de precios de compra deberían establecerse umbrales que se ajusten a las características de la vivienda y la zona, pero estos deberían ser márgenes flexibles para evitar una concentración de ventas por encima del umbral.

Más allá de lo anterior, el problema que puede presentar esta estrategia es la localización de las viviendas. En efecto, es posible que muchas de estas viviendas sin vender sean segundas residencias ubicadas en entornos vacacionales o en desarrollos suburbanos no consolidados, y no, precisamente, en las ciudades o sus entornos metropolitanos donde son más necesarias.

Asimismo, si bien el esfuerzo presupuestario para adquirir una vivienda de segunda mano puede ser inferior a desarrollar una promoción de vivienda nueva, la inversión es considerable. En este sentido, el Programa de fomento del parque de vivienda de alquiler del Plan Estatal de vivienda prevé una subvención de hasta 400€/m2 de superficie útil, sin superar el 60% del precio de compra que permite reducir los costos.

ii. Reserva de suelo y bonos de densidad

Las políticas de *inclusionary zoning,* aquí denominadas de reserva de suelo, son un mecanismo para aumentar la oferta de vivienda social o asequible a partir del desarrollo de promociones de vivienda privadas. La idea es que un **porcentaje de las unidades que se construyan se destinen a vivienda social,** es decir, a un precio inferior al de mercado y, evidentemente, menor al del resto de las unidades del edificio. El objetivo de estas políticas es doble: aumentar la oferta de vivienda social o asequible y, al mismo tiempo, **favorecer la mixtura social evitando fenómenos de segregación urbana.**

Este tipo de políticas son muy habituales en el mundo anglosajón. En el año 2016, casi 900 municipios estadounidenses contaban con regulaciones de reserva de suelo. La gran mayoría de estos municipios se encuentran en Massachusetts, Nueva Jersey y California, que tienen reglas estatales que exigen la zonificación inclusiva (Thaden & Ruoniu, 2016). En Inglaterra, la Sección 106 (S106) de la Ley de Planificación Urbana y Rural de 1990 establece las bases legales para que los gobiernos locales requieran o negocien reservas de suelo en desarrollos privados. Hacia 2005, más de la mitad de la nuevas unidades de vivienda asequibles completadas en Inglaterra se produjeron a través de acuerdos S106 (Whitehead, 2007). En el caso específico de Londres, entre 2004 y 2014 se finalizaron 353.058 viviendas, de las cuales el 32% eran unidades asequibles bajo este mecanismo. Sin embargo, por el diseño específico de la regulación londinense,

9 https://www.boe.es/eli/es-vc/dl/2020/06/05/6
10 https://www.boe.es/eli/es-ib/dl/2020/02/28/3
11 https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/N21886#:~:text=Le%20propri%C3%A9taire%20d'un%20bien,du%20bien%20%C3%A0%20cette%20collectivit%C3%A9
12 https://www.bclplaw.com/en-GB/insights/communal-pre-emption-rights-under-the-german-building-code.html

un elevado porcentaje de unidades asequibles se concentra en unos pocos barrios y tienen una mayor probabilidad de localizarse en barrios desfavorecidos que las viviendas construidas que se ofrecen a precio de mercado (F. Li & Guo, 2020). En España, el caso más controvertido de aplicación de este tipo de políticas ha sido la Modificación del Plan General Metropolitano (MPGM) de Barcelona, a través del cual se establece una reserva de suelo del 30% en las nuevas construcciones de vivienda o grandes rehabilitaciones (más de 600m2). Esta medida obliga a destinar ese porcentaje de techo de vivienda a vivienda de protección pública de régimen general en el mismo edificio objeto de la actuación.

A pesar de que la aplicación de estas políticas se encuentra relativamente extendida, las dificultades para evaluarlas limitan la disponibilidad de evidencia sobre sus implicaciones, y la que existe presenta resultados mixtos. Por ejemplo, Bento *et al.* (2009) analizan el caso de diversas ciudades en California entre 1988 y 2005, y encuentran que estas políticas generan incrementos en el precio y una disminución del tamaño de las viviendas unifamiliares, pero no encuentran efectos sobre el total de viviendas iniciadas, es decir, no afectaría la oferta de vivienda. Schuetz *et al.* (2007) encuentran resultados negativos sobre el precio y la oferta de vivienda en Boston, pero no en San Francisco. Asimismo, otro estudio que analiza los casos de Los Ángeles y Orange County tampoco encontró efectos sobre la oferta de vivienda en estas ciudades (Mukhija *et al.,* 2010).

Estas diferencias se explicarían por diferencias en el diseño de la política. Los factores que diferencian las políticas de reserva de suelo se pueden resumir en si se trata de medidas obligatorias u opcionales (mediante la inclusión de incentivos); el alcance en términos del tipo de unidades o las zonas en las que aplica la política; la inclusión de algún tipo de incentivo que compense los mayores costos a los desarrolladores; o la inclusión de alternativas a la construcción en el sitio, como por ejemplo, la construcción o compra de unidades en otros barrios de la misma ciudad (Schuetz et al., 2011). En este sentido, **las políticas de reserva de suelo más flexibles se asociaron con una mayor producción de unidades asequibles, y tendrían menos efectos adversos sobre el mercado** (Schuetz *et al.,* 2007).

En este sentido, **las Administraciones pueden ofrecer incentivos para mejorar la rentabilidad** y, de este modo, mejorar la viabilidad de los proyectos. Por ejemplo, pueden ofrecer suelo a precios inferiores a los de mercado (e incluso mantener la titularidad), disminuir el tamaño mínimo de los proyectos, exenciones de tarifas, reducciones en los espacios de estacionamiento requeridos por los códigos de zonificación y construcción, o facilitar permisos rápidos (Calavita & Mallach, 2010).

Sin embargo, la forma más común de incentivo son los **bonos de densidad** (Garde, 2016), que permite a los desarrolladores construir más metros cuadrados de los que admite la regulación del suelo de esa zona. A través de este mecanismo, se permite incrementar la ratio de viviendas por área o la altura de las edificaciones, lo que significa que se pueden construir más unidades de vivienda en un sitio dado, a cambio del desarrollo de unidades de vivienda social. Este tipo de políticas **presentarían menos probabilidades de tener un impacto adverso en el precio y la oferta de viviendas a precio de mercado** (Schuetz *et al.,* 2007). La posibilidad de construir unidades asequibles en otros barrios también puede ser efectiva, sin embargo, también favorece dinámicas de segregación urbana (F. Li & Guo, 2020; Ryan & Enderle, 2012).

Debemos reconocer que se trata de una política que genera bastante controversia (Ramakrishnan et al., 2019) y no es una panacea, sino que debe articularse con otras políticas en el marco de una estrategia integral de vivienda. El aspecto central de estas políticas es ofrecer incentivos razonables al sector privado. De lo contrario, se paraliza la construcción y con ello la generación de viviendas sociales a través de este mecanismo. Para eso, es necesario a mantener un equilibrio adecuado entre el porcentaje de reserva de suelo que se establece y el margen de rentabilidad de los proyectos.

La cultura de la evaluación de las políticas públicas es una práctica que debemos incorporar a nivel general. Sin embargo, en estos casos, en los cuales el riesgo potencial de efectos indirectos no deseados es mayor, se vuelve imprescindible. En este sentido, cualquier iniciativa de *inclusionary zoning* y la correspondiente tipología de incentivos debe conllevar una evaluación de que pondere costos y beneficios de la política.

Referencias

AIREF. (2020). *Evaluación del Gasto Público 2019. Beneficios fiscales*. www.airef.es

Arnott, R. (1995). Time for Revisionism on Rent Control? *Journal of Economic Perspectives*, 9(1), 99–120.

Asquith, B. J., Mast, E., & Reed, D. (2019). *Supply Shock Versus Demand Shock: The Local Effects of New Housing in Low-Income Areas* (No. 19–316; Upjohn Institute Working Paper). https://doi.org/10.17848/wp19-316

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. https://doi.org/10.1086/675536

Banco de España. (2019). Evolución reciente del mercado del alquiler de vivienda en España. *Boletín Económico, 3.* https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7128894

Been, V., Ellen, I. G., & O'Regan, K. (2019). Supply Skepticism: Housing Supply and Affordability. *Housing Policy Debate,* 29(1), 25–40. https://doi.org/10.1080/10511482.2018.1476899

Bento, A., Lowe, S., Knaap, G.-J., & Chakraborty, A. (2009). Housing Market Effects of Inclusionary Zoning 8 Regulatory Innovation and Affordable Housing. *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research* ·, 11(2).Electronic copy available at: http://ssrn.com/abstract=1509602

Bulow, J., & Klemperer, P. (2012). Regulated prices, rent seeking, and consumer surplus. *Journal of Political Economy*, 120(1), 160–186. https://doi.org/10.1086/665416

Calavita, N., & Mallach, A. (2010). *Inclusionary Housing in International Perspective. Affordable Housing, Social Inclusion, and Land Value Recapture.* Lincoln Institute of Land Policy.

Chapelle, G., Wasmer, E., & Bono, P.-H. (2019). Spatial Misallocation and Rent Controls. *AEA Papers and Proceedings.* https://doi.org/10.1257/pandp.20191024

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. https://doi.org/10.1257/aer.20181289

Eriksen, M. D., & Ross, A. (2015). Housing Vouchers and the Price of Rental Housing. *American Economic Journal: Economic Policy,* 7(3), 154–176. https://doi.org/10.1257/pol.20130064

Fack, G. (2006). Are housing benefit an effective way to redistribute income? Evidence from a natural experiment in France. *Labour Economics,* 13(6), 747–771. https://doi.org/10.1016/J.LABECO.2006.01.001

Favilukis, J., Mabille, P., & Van Nieuwerburgh, S. (2019). *Affordable Housing and City Welfare* (No. 25906; NBER Working Paper). https://doi.org/10.3386/w25906

Garde, A. (2016). Affordable by Design? Inclusionary Housing Insights from Southern California. *Journal of Planning Education and Research,* 36(1), 16–31. https://doi.org/10.1177/0739456X15600033

Gibbons, S., & Manning, A. (2006). The incidence of UK housing benefit: Evidence from the 1990s reforms. *Journal of Public Economics,* 90(4–5), 799–822. https://doi.org/10.1016/J.JPUBECO.2005.01.002

Glaeser, E. L., & Luttmer, E. F. P. (2003). The misallocation of housing under rent control. *American Economic Review,* 93(4), 1027–1046. https://doi.org/10.1257/000282803769206188

Li, F., & Guo, Z. (2020). Will Mandatory Inclusionary Housing Create Mixed-Income Communities? Evidence From London, UK. *Housing Policy Debate,* 1–22. https://doi.org/10.1080/10511482.2020.1787482

Li, X. (2019). *Do New Housing Units in Your Backyard Raise Your Rents?*

López-Rodríguez, D., & de los Llanos Matea, M. (2020). *La intervención pública en el mercado del alquiler de vivienda: una revisión de la experiencia internacional* (No. 2002; Documentos Ocasionales).

Mense, A., Michelsen, C., & Cholodilin, K. A. (2018). Empirics on the causal effects of rent control in Germany. In *FAU Discussion Papers in Economics* (No. 24; FAU Discussion Papers in Economics). https://www.econstor.eu/handle/10419/172460

Ministerio de Fomento. (2019). *Boletín Especial - Alquiler residencial 2019.* https://apps.fomento.gob.es/CVP/

Ministerio de Transporte, M. y A. U. (2020). *Sistema Estatal de Índices de precios de Alquiler de Vivienda. Explotación estadística de fuentes tributarias.* https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/comodin/recursos/2020-07-01_sintesis-resultado_indice-alquiler.pdf

Mukhija, V., Regus, L., Slovin, S., & Das, A. (2010). Can Inclusionary Zoning Be an Effective and Efficient Housing Policy? Evidence from Los Angeles and Orange Counties. *Journal of Urban Affairs,* 32(2), 229–252. https://doi.org/10.1111/j.1467-9906.2010.00495.x

Observatorio de Vivienda y Suelo. (2020). *Boletín especial Vivienda Social 2020*. https://apps.fomento.gob.es/CVP/

OECD. (2020). *Social housing: A key part of past and future houisng policy (Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs).* http://oe.cd/social-housing-2020

OECD. (2021). B*uilding for a better tomorrow: Policies to make housing more affordable* (Mployment, Labour and Social Affairs Policy Briefs,). http://oe.cd/affordable-housing-2021

Pennington, K. (2020). *Does Building New Housing Cause Displacement?: The Supply and Demand Effects of Construction in San Francisco*.

Ramakrishnan, K., Treskon, M., & Greene, S. (2019). *Inclusionary Zoning. What Does the Research Tell Us about the Effectiveness of Local Action?* https://www.urban.org/sites/default/files/publication/99647/inclusionary_zoning._what_does_the_research_tell_us_about_the_effectiveness_of_local_action_2.pdf

Ryan, S., & Enderle, B. E. (2012). Examining spatial patterns in affordable housing: The case of California density bonus implementation. *Journal of Housing and the Built Environment,* 27(4), 413–425. https://doi.org/10.1007/s10901-011-9259-0

Sayag, D., & Zussman, N. (2018). Who benefits from rental assistance? Evidence from a natural experiment. *Regional Science and Urban Economics.* https://doi.org/10.1016/J.REGSCIURBECO.2018.09.002

Schuetz, J., Meltzer, R., & Been, V. (2007). *The Effects of Inclusionary Zoning on Local Housing Markets: Lessons from the San Francisco, Washington DC and Suburban Boston areas.*

Schuetz, J., Meltzer, R., & Been, V. (2011). Silver Bullet or Trojan Horse? the effects of inclusionary zoning on local housing markets in the United States. *Urban Studies,* 48(2), 297–329. https://doi.org/10.1177/0042098009360683

Segú, M., & Vignolles, B. (2018). *Taxing Vacant Dwellings: Can fiscal policy reduce vacancy?* (No. 85508; MPRA Paper).

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. https://doi.org/10.1016/j.jue.2006.06.004

Susin, S. (2002). Rent vouchers and the price of low-income housing. *Journal of Public Economics,* 83(1), 109–152. https://doi.org/10.1016/S0047-2727(01)00081-0

Thaden, E., & Ruoniu, W. (2016). *Inclusionary Housing in the United States: Prevalence, Impact, and Practices* (WP17ET1; Working Paper).

Whitehead, C. M. E. (2007). Planning policies and affordable housing: England as a successful case study? Housing Studies, 22(1), 25–44. https://doi.org/10.1080/02673030601024580

esade

EsadeEcPol - Center
for Economic Policy

ksnet / knowledge sharing network