esade

EsadeEcPol - Center for Economic Policy

Lo que servirá y lo que no de la nueva política de vivienda para mejorar el acceso al alquiler

EsadeEcPol Policy Reaction Abril 2023

AUTORES

Jorge Galindo,
EsadeEcPol

Ángel Martínez,
EsadeEcPol

Javier Martínez,
EsadeEcPol

Natalia Collado,
EsadeEcPol

Línea de investigación:

Ciudades

RESUMEN EJECUTIVO

La nueva política de vivienda plantea resolver los evidentes problemas del alquiler en las ciudades españolas a través de un control de precios en zonas tensionadas y un esfuerzo para incrementar la oferta de alquiler social. El esfuerzo en acceso es prometedor y va en la dirección adecuada para resolver el problema, mientras que el control podría resultar contraproducente.

El compromiso encaminado a mejorar la accesibilidad de alquiler social y movilizar vivienda vacía a tal efecto es potencialmente muy fructífero. Para sostener el pulso al reto que supondrá llevar a España a los niveles de vivienda social de nuestro entorno (la media europea multiplica x4 nuestros niveles) recomendamos:

→ Trabajar con objetivos que dimensionen bien las expectativas a medio plazo: por ejemplo, llegar a un 20% de vivienda pública en 20 años, como ha sugerido el gobierno, nos pondría a la altura de los países del norte del continente, pero en magnitud aproximada exigiría que cada año de aquí a 2043 añadiéramos aproximadamente tantas viviendas al parque social como las que hemos logrado sumar hasta el día de hoy en total. Un ritmo difícil de imaginar.

→ Priorizar reconversión de viviendas a corto plazo para empezar a destensionar el mercado cuanto antes. La transformación de 50.000 viviendas de la Sareb que ha comprometido el gobierno va en esa dirección, por sí misma añadiría un sustancial 17% el parque actual de vivienda de alquiler social.

→ Negociar la compra de viviendas a grandes tenedores con un descuento respecto al precio de referencia para convertirlas en alquiler social. Para dimensionar, García Montalvo (2023) sugirió hace poco la adquisición de hasta 20.000 unidades con un 20% de rebaja.

→ Al reconvertir viviendas disponibles es crucial tener en cuenta que sólo servirán aquellos que encajen en ubicación y tipología de vivienda con la demanda por cubrir.

→ En las viviendas sociales de nueva construcción sería necesario trabajar en una planificación urbana que invierta en servicios básicos como transporte, salud, educación y zonas verdes para asegurar que sean atractivas para la demanda.

La ley propone además reservar un 40% del suelo urbanizable en nuevos proyectos al parque público. Para evitar que esto acabe desincentivando la creación de nuevas viviendas sería conveniente complementarlo con bonos de densidad: incentivos que permitan a los promotores construir más en las zonas en que obtengan permiso, aumentando viviendas o altura a cambio de que incluyan más unidades de alquiler social, como se implementan, por ejemplo, en California o Nueva York.

En contraste con las políticas de incremento de oferta, según la evidencia recogida con la experiencia en Cataluña y otros lugares, el control de precios podría tener efectos indeseados:

- Acabar provocando una subida de los alquileres de menor precio en las zonas tensionadas, puesto que tenderían a "pegarse al techo" que sería evidente para todos los arrendatarios.
- Además, hay indicios tanto en Cataluña como en otras experiencias del mundo que sugieren efecto negativo sobre la oferta, especialmente la de mayor calidad o nivel de precios.
- La ley establece fronteras geográficas para definir beneficiarios en lugar de criterios a nivel de hogar, lo que puede generar injusticias redistributivas en zonas limítrofes: algunos que lo necesitarán quedarán fuera, mientras otros que no lo necesiten serán beneficiados
- La decisión de establecer la fórmula para definir lo que es una zona tensionada se le asigna al INE lo que podría politizar un organismo autónomo como el INE.

Introducción

El alquiler de vivienda en España experimenta una tensión notoria en áreas específicas del territorio nacional: en las principales ciudades y sus respectivas zonas metropolitanas. En estas regiones, el desequilibrio entre demanda y oferta genera precios cada vez más elevados, lo que ejerce una mayor presión sobre las rentas individuales y familiares. Tal y como se aprecia en el gráfico de la página siguiente, en todas las grandes capitales del país, el costo promedio por metro cuadrado en nuevos contratos de alquiler ha aumentado más allá del crecimiento de la renta media por persona.

Esto impacta de manera especialmente intensa a las nuevas generaciones que se integran tanto al mercado laboral como al de vivienda. La creación de un hogar propio constituye un paso esencial para adentrarse en la vida adulta, y el alquiler suele ser la opción más común debido a la falta de recursos financieros y estabilidad laboral necesarios para adquirir una vivienda. Sin embargo, el mercado inmobiliario español no aprovecha suficientemente el alquiler como medio de acceso a la vivienda: más del 75% de los hogares en España continúan siendo propietarios, en contraste con un 65% en Francia, un 55% en Austria y un 50% en Alemania, el país de la UE27 con la mayor tasa de alquiler en 2019, según datos de Eurostat.

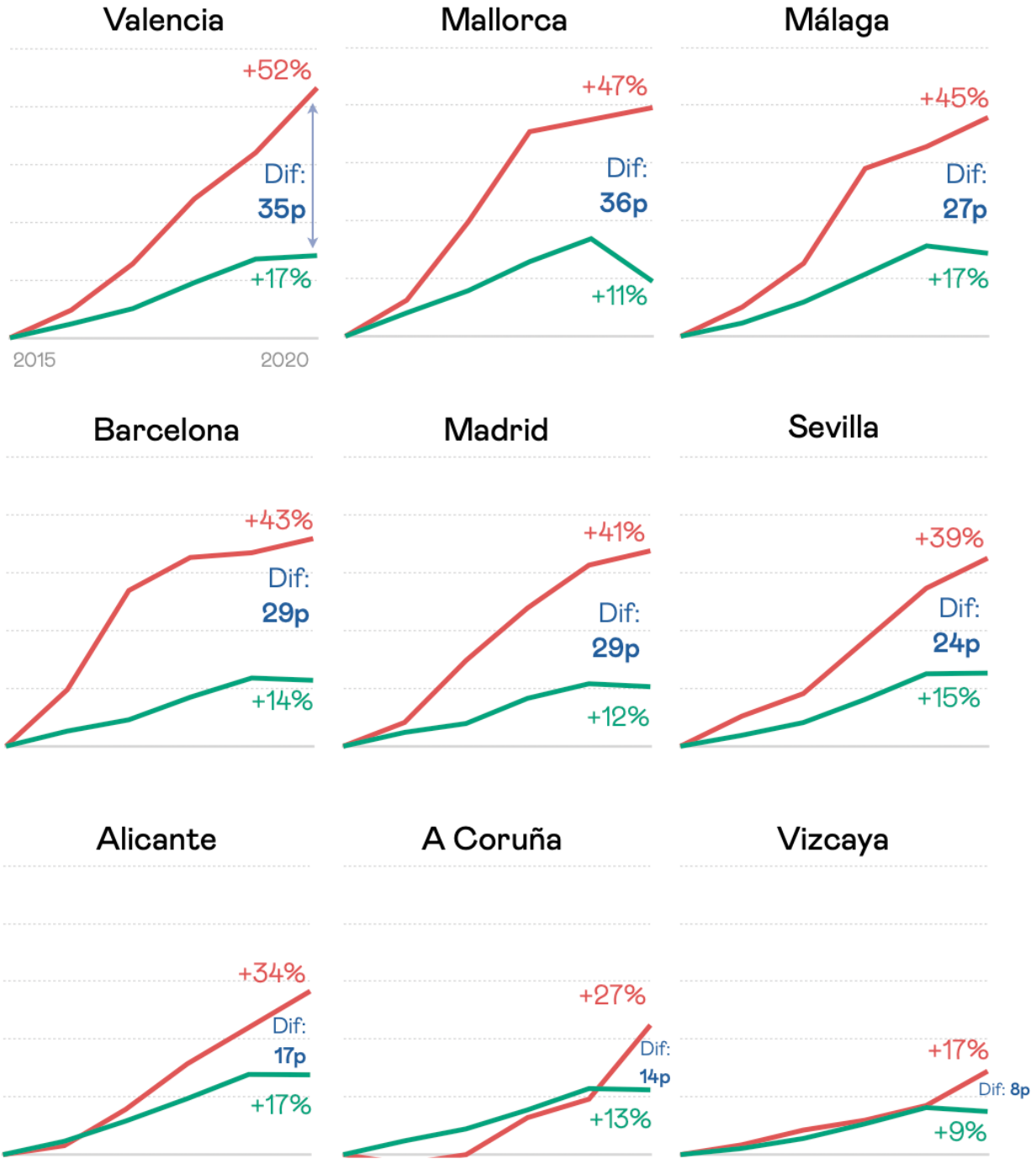
Esta discrepancia entre demanda y oferta representa un desafío de gran envergadura para las políticas públicas, y la nueva Ley de Vivienda anunciada por el Gobierno español tiene como objetivo abordarlo. En octubre de 2021 se anunciaba un primer borrador de esta norma, que ya fue objeto de análisis por parte de EsadeEcPol (Martínez Jorge, Collado y Galindo, 2021). Desde entonces, intensas negociaciones políticas han desembocado en un nuevo acuerdo cuyo núcleo normativo es la introducción de un mecanismo para limitar los precios de los alquileres en España.

En este *policy reaction* partimos de nuestra evaluación de 2021, de la que el presente texto bebe de manera extensa, para actualizarla con la nueva versión de la Ley, así como con nueva evidencia sobre otras experiencias en regulación del alquiler que ha sido publicada desde entonces. Tomando en cuenta esta evidencia, defendemos que el control de precios podría ser una opción poco adecuada para cumplir con su propósito. Entramos por ello también en evaluar alternativas, algunas de las cuales se contemplan parcialmente en la nueva Ley, enfocadas en destensionar el mercado a través de facilitar el acceso a la vivienda de alquiler, o apoyar con transferencias de renta al segmento de la demanda que soporta una mayor presión.

Gráfico 1

Subida del precio medio de alquiler vs renta neta media por hogar en provincias españolas

Diferencia entre ambas subidas 2015-2020



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Atlas de Renta del INE y de Idealista | EsadeEcPol

El control de alquileres y por qué no es probable que funcione

Con diferencia, el componente más relevante de la nueva Ley de Vivienda española será el conjunto de mecanismos destinados a limitar el precio del alquiler en aquellas partes del país en los que el mercado esté especialmente tensionado.

Según la norma, hasta finales de 2023 se establece un límite del 2%, mientras que en 2024 se aumentará al 3%. Estas limitaciones se aplicarán a nivel nacional y para todos los tipos de propietario. A partir de 2025 habrá una distinción entre pequeños y grandes propietarios. Los grandes propietarios se definen siempre como personas (no solo empresas/sociedades) con 10 o más propiedades en un área tensa, pero se le deja adicionalmente a los entes reguladores autonómicos y locales la posibilidad de rebajar el límite a 5 o más propiedades.

Desde el 1 de enero de 2025 entrará en vigor la posibilidad de definir áreas tensionadas a criterio de las administraciones competentes (locales y regionales), que podrán declararlas si se cumplen alguna de estas dos condiciones:

a. si el pago de la vivienda representa más del 30% del ingreso de los hogares en el área,
b. si los precios han subido más de 3 puntos porcentuales por encima del IPC en los últimos cinco años.

El Instituto Nacional de Estadística deberá definir un índice/fórmula de referencia de precios de alquiler para 2024. Para los pequeños inquilinos en áreas tensas, el índice proporcionará un límite en el porcentaje de incremento del precio que debe estar por debajo del IPC, sin que sepamos aún los detalles de ese índice o fórmula. Para los nuevos contratos, el precio de referencia será cualquier precio anterior mantenido por la casa en los últimos cinco años. Si no hay ninguno, las autonomías o municipios podrán utilizar el índice para establecer un límite de precio. Para los grandes propietarios en áreas tensas, el índice debería proporcionar precisamente un límite absoluto de precio de ese mismo tipo.

A pesar de la apariencia de detalle, quedan al menos tres dudas clave que, dependiendo de cómo se resuelvan, pueden cambiar de manera más o menos drástica las implicaciones de esta política de control.

1. ¿Cómo se calculará el índice de referencia de precios de alquiler a definir por el INE?
2. ¿Cómo se implementarán los límites desde ese índice o fórmula?
3. ¿Cómo se coordinará la implementación de la ley de vivienda en diferentes autonomías y municipios de España?

Sin conocer esos detalles, toda valoración preliminar es inevitablemente provisional, pero igualmente necesaria en tanto que la norma aspira a cambiar de manera dramática el mercado de alquiler español.

Una vez dimensionado el alcance (así sea de manera aproximada) y especificadas las dudas (clave) que aún quedan sobre la norma, podemos pasar a la anticipación: ¿cuáles son los efectos potenciales del control de alquileres, siempre sujetos a las dudas que quedan? ¿Qué problemas adicionales a sus efectos podría enfrentar?

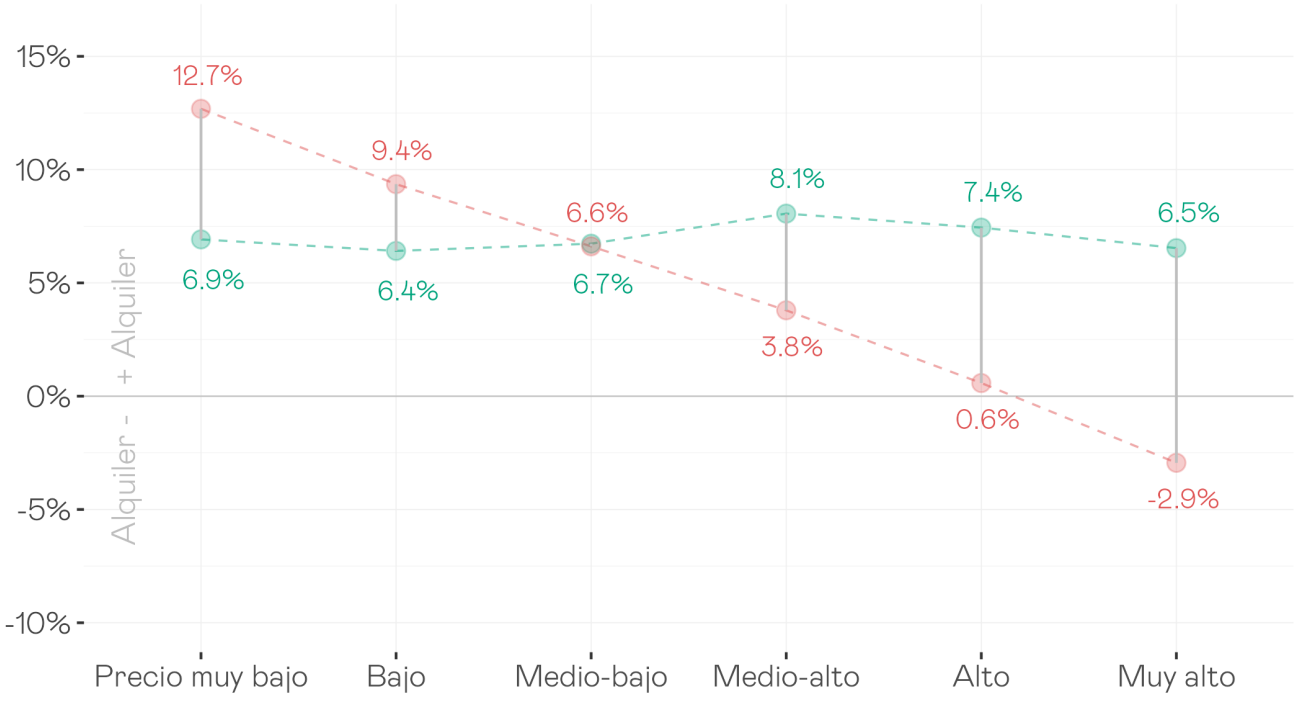
Efectos regresivos

La definición de "zona tensionada" basada en el esfuerzo económico de los hogares deja en claro que el objetivo de la ley es de naturaleza redistributiva. Así que para anticipar sus efectos deberíamos centrarnos precisamente en esta dimensión: ¿va a ayudar la ley a quien espera poder ayudar?

Hay cada vez más evidencia disponible sobre los efectos de este tipo de control de alquileres, existiendo incluso estudios específicos de altísima calidad para un caso muy cercano al que nos ocupa: el de la ley catalana que estuvo en vigor hasta principios de 2022. En septiembre de 2020 el parlamento catalán aprobó un sistema de control de alquileres que se aplicaría en la región. La regulación, que solo se activaba en municipios por encima de 20.000 habitantes que cumplieran con criterios que la norma consideraba como prueba de tensión en el mercado, limitaba el precio del alquiler de contratos de arrendamiento de 5 años, pero tanto a nuevos acuerdos como a renovaciones. El sistema estuvo en vigor hasta marzo de 2022, cuando fue declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional español. Fijarnos en el caso catalán tiene la doble ventaja de que es una norma relativamente similar en su conceptualización a la que se planea para toda España, y especialmente la correspondencia del contexto en que opera.

El estudio que mejor ha aproximado la pregunta que nos ocupa, que es la del efecto distributivo de la norma, es el realizado por Monrás y García Montalvo (2022), recogido recientemente en un *policy insight* dentro de EsadeEcPol (Monrás, Montalvo y Raya, 2023). El análisis utiliza el registro completo de contratos de alquiler firmados y finalizados en Cataluña, que tiene la representatividad y calidad de una fuente oficial, además de disponer de granularidad, pues tienen información de cada inmueble. Lo hace para observar, primero, efectos sobre los precios de alquiler. Divide al conjunto del universo analizado en seis grupos de igual tamaño por nivel de precio y compara la evolución de los precios en los grupos (municipios) afectados por la ley con los grupos de control. El resultado es que solo se redujo el precio del alquiler en las viviendas más caras, y de hecho produjo una subida a las más baratas en las zonas afectadas por encima del grupo de control. Al parecer, benefició principalmente a los hogares con mayor poder adquisitivo y pudo haber perjudicado a los de menor capacidad.

Gráfico 2
Cambio en el precio del alquiler en Cataluña tras la regulacion de 2020, según el precio de la vivienda
En zonas donde se aplicó la limitación vs donde no se aplica



Fuente: elaboración propia a partir de Monrás y García Montalvo (2022) | EsadeEcPol

Algunas voces del debate público han contrapuesto esta evidencia de Monrás y García Montalvo (2022) con la que viene de Jofre-Monseny, Martínez-Mazza y Segú (2022). Este segundo *working paper* se actualizó recientemente para incluir unos microdatos homólogos a los de Monrás y García Montalvo. Destacan que, según sus resultados, que también comparan grupo tratado con grupo de control, identifican un descenso del precio medio de entre 4% y 6%. Pero la palabra clave en esa frase es "medio": Monrás y García Montalvo también identifican una caída media, estadísticamente significativa, del 5%. Es decir: ambos estudios coinciden, pero el de Monrás y García Montalvo además observa los efectos por nivel de precios, algo que no contempla el de Jofre-Monseny et al. En tanto que el objetivo de la nueva ley española es redistributivo y que ciertamente **el problema original es más acuciante para los hogares con menor poder adquisitivo** (que por razones presupuestarias evidentes suelen optar por alquileres más baratos), **la evidencia que más nos debe interesar** para anticipar sus efectos es precisamente **la que identifique lo que pasaría con el rango bajo de la distribución**. Que es la que nos ofrecen Monrás y García Montalvo (2022). La coincidencia en las estimaciones medias con el trabajo de Jofre-Monseny, Martínez-Mazza y Segú (2022) serviría, en todo caso, como confirmación de robustez.

Hay otros posibles efectos perversos más a considerar que podrían dañar las perspectivas de los segmentos de hogares a los que la norma busca ayudar, y que ya considearmos en Raya (2021) y en Martínez Jorge, Collado y Galindo (2021): en tanto que la ley establece fronteras para definir beneficiarios en lugar de criterios a nivel de hogar, se pueden generar injusticias redistributivas en zonas limítrofes: algunos que lo necesitarán quedarán fuera, mientras otros que no lo necesiten serán beneficiados. Además, existe un claro riesgo de

decisiones motivadas políticamente en la definición de zonas, o las “mudanzas estratégicas” de personas con más ingresos a mudarse a zonas tensionadas, expulsando a inquilinos vulnerables y favoreciendo a arrendatarios con mayor poder adquisitivo.

Efectos perversos sobre la oferta

Además de los efectos sobre el precio, La teoría más esencial indica que un tope en los precios de un bien (en este caso viviendas de alquiler) desincentiva su puesta en el mercado, algo que, de nuevo teóricamente, tendría un efecto más drástico en las partes altas de la distribución de pisos: primero saldrían los que en un mercado libre quedan por calidad o tamaño por encima del precio tope marcado por la regulación. Los datos que vienen de otras ciudades así lo sugieren:

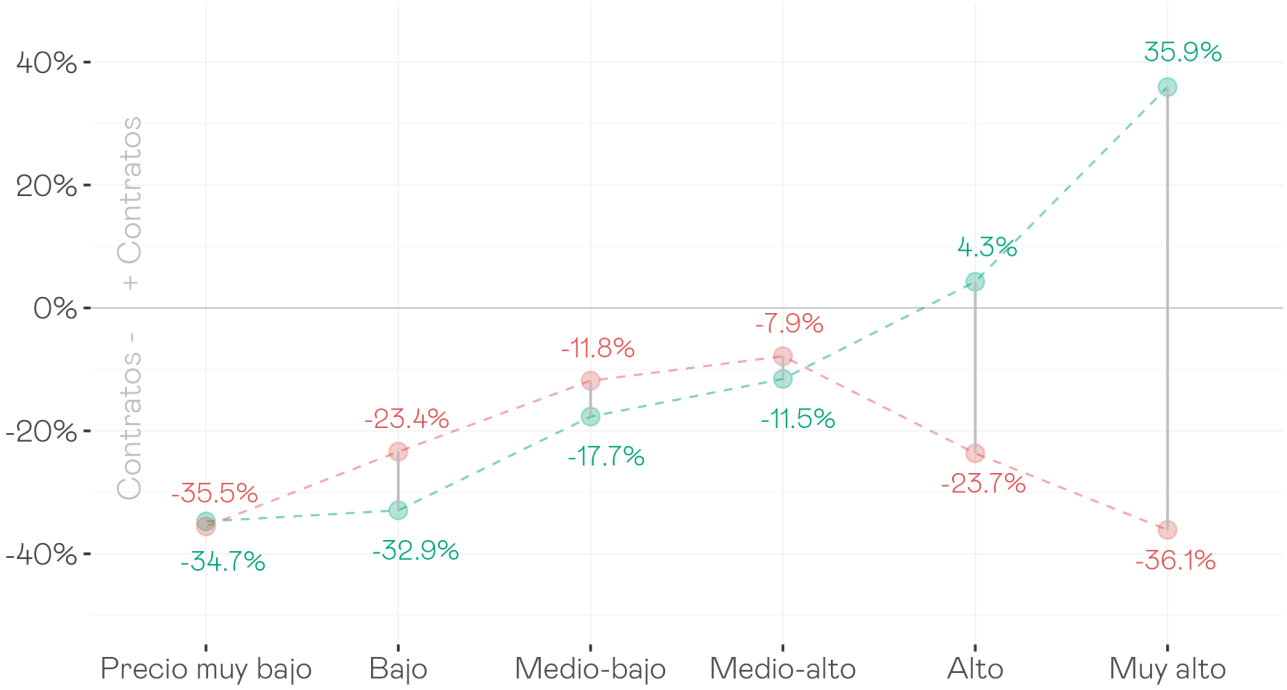
→ **Berlín**: A mediados de 2015, la capital de Alemania estableció un límite en las alzas en nuevos contratos al 10% del precio promedio de alquiler en cada área dentro de la ciudad considerada como "tensionada" (con alquileres aumentando por encima del promedio nacional) siempre que no se hubiese llevado a cabo una reforma. Esta normativa es similar a la propuesta por la nueva ley española para los pequeños propietarios. El efecto observado en precios fue menor, enfocado en pisos costosos y principalmente al comienzo (Deschermeier, Seipelt y Voigtländer, 2017; Thomschke, 2016). Raya (2021) añade que la evidencia concuerda en identificar ciertos efectos negativos previamente anticipados, especialmente un aumento de oferta en el sector no regulado, disminución del valor de las viviendas en áreas controladas y deterioro de su calidad.
→ **París**: La primera ley que propuso una limitación de precios en 2015 vinculaba los incrementos a un tope del 20% respecto a un precio de referencia; sin embargo, había una lista de excepciones que, según el análisis de Raya (2021), "hacía casi imposible su implementación". Se observó que, al finalizar la vigencia de la ley, la oferta se había reducido en un 15% y aproximadamente 1 de cada 3 viviendas existentes superaba los precios establecidos debido (en teoría) a las excepciones.
→ **San Francisco**: El control de precios, que afecta a aproximadamente 6 de cada 10 unidades residenciales en la ciudad (todas aquellas construidas antes de junio de 1979) y se basa en la tasa establecida por un consejo independiente, disminuyó la oferta en hasta un 15% y, como resultado, los precios aumentaron en un 5,1% (Diamond et al., 2019).

Corroborando todo lo anterior, Monrás y García Montalvo (2022) observan que, mientras estuvo en vigor la norma catalana, redujo significativamente la cantidad de contratos firmados, especialmente entre los pisos de la parte alta de la distribución.

Gráfico 3

Cambio en el número de contratos de alquiler firmados en Cataluña tras la regulacion de 2020, según el precio de la vivienda

En zonas donde se aplicó la limitación vs donde no se aplica



Fuente: elaboración propia a partir de Monrás y García Montalvo (2022) | EsadeEcPol

Cabe apuntar aquí que Jofre-Monseny, Martínez-Mazza y Segú (2022) buscan sin encontrar efecto sobre la oferta. Cierto es que, una vez más, no analizan la dimensión distributiva, centrándose en los agregados: por reducción de contratos firmados (la variable de interés para Monras y García Montalvo), pero también por terminación de contratos o por oferta total de alquiler. Donde sí encuentran un efecto es en la anticipación: tanto en la firma como en la terminación de nuevos acuerdos en el periodo inmediatamente anterior a la entrada en vigor de la política, lo que indica que efectivamente la oferta se comportaría de manera estratégica.

Por demás, la diferencia en la identificación de efectos estadísticamente significativos durante la política podría deberse a variaciones metodológicas entre ambos estudios. Hay varias, pero para los efectos de una valoración de una política encaminada supuestamente a mejorar la situación en grandes áreas metropolitanas, una llama especialmente la atención: Jofre-Monseny, Martínez-Mazza y Segú deciden sacar los alquileres de la ciudad de Barcelona de su muestra, argumentando que tiene unas características de tamaño y dinámica de mercado demasiado distintas del resto como para que resulte comparable. Desde un punto de vista de evaluación de política pública, asumiendo que un método como éste nunca podrá asegurar una aleatorización completa porque en la propia definición del tratamiento ya está implícito el sesgo (las ciudades susceptibles de tener mercados tensionados son más grandes y están más conectadas que el resto), parece más apropiado priorizar los estudios que mantengan dentro de la muestra evaluada al municipio que supone la principal motivación para activar la política de control de precios, que concentra la mayor tensión en su mercado de alquiler, y donde quizás los efectos en la oferta (al ser ésta

probablemente más flexible o capaz de tomar decisiones estratégicas) sean más evidentes. En este caso, la motivación en la decisión de excluir Barcelona no parece lo suficientemente sólida como para el coste que supone en el análisis, y por ello nos parece más robusta, útil y confiable la evidencia de Monrás y Montalvo (2022), tal y como recogimos en Monrás, Montalvo y Raya (2023).

A los preocupantes efectos centrales sobre precio y oferta cabe añadir al menos otras dos inquietudes en un plano más institucional: sobre erosión de la confianza en un organismo como el INE, y dificultades de implementación.

Riesgos de erosión institucional

Es preocupante que un instituto autónomo como el INE español esté a cargo de definir un índice de referencia de precios de alquiler para la nueva ley de vivienda, ya que esto podría poner en riesgo su independencia y autonomía. Al ser una institución autónoma, el INE se supone que debe actuar con independencia política y sin interferencias del gobierno. Sin embargo, dado que el INE es una entidad gubernamental, existe el riesgo de que el gobierno intente influir en la definición del índice, lo que podría comprometer la independencia y objetividad de este. En última instancia, esto podría resultar en un índice que no refleje adecuadamente la realidad del mercado de alquiler de viviendas y que no beneficie ni a propietarios ni a inquilinos.

Dificultades operativas

Convertir esta ley en una realidad operativa será un reto administrativo importante en varios aspectos, lo que puede limitar su efectividad a medio y largo plazo. En primer lugar, se requerirá la creación de una nueva categorización de propietarios para identificar a aquellos que poseen cinco o más propiedades, lo que será costoso en términos de recursos. Además, los incentivos para ocultar la propiedad o dividirla en estructuras societarias son altos, lo que dificulta el monitoreo constante. En segundo lugar, cada Comunidad Autónoma decidirá si implementa o no los controles y en qué área lo hace, lo que podría estar influenciado por criterios políticos y generar distorsiones respecto al objetivo de la ley.

Facilitar acceso aumentando oferta

La mejora de la oferta de alquiler accesible suele plantearse como alternativa de largo plazo para destensionar mercados. También es el caso en España: aunque en un segundo plano de importancia, la nueva Ley incluirá esfuerzos en esa dirección, que bajo nuestro punto de vista avanzan en la dirección apropiada, aunque resulten insuficientes.

Reserva de suelo

España presenta uno de los índices más bajos de vivienda pública en alquiler dentro de la Unión Europea (UE). El gobierno ha planteado el muy ambicioso objetivo de incrementar el *stock* de vivienda pública hasta el 20%, lo que nos pondría en niveles escandinavos. Aunque este objetivo es claramente deseable dados los bajos niveles de los que parte España respecto a su entorno, cabe preguntarse si la meta marcada es alcanzable, y si las políticas planteadas le servirán.

Empecemos por dimensionar la meta. España tiene actualmente unos 26 millones de viviendas. Ahora mismo unas 290.000 son vivienda de titularidad pública dedicada a alquiler. Si se desea alcanzar un objetivo del 20% del parque total en 20 años, deberían cumplirse una de estas dos condiciones:

1. Cada año deberían construirse aproximadamente tantas viviendas de titularidad pública como ya hay hechas hoy en día destinadas a alquiler social. Si el parque público suma menos de 290.000 viviendas al año, y teniendo en cuenta que no se destruye una cantidad significativa de viviendas, es virtualmente imposible llegar al objetivo del 20%.
2. Esta condición solo sería válida para llegar al 20% si todas las viviendas añadidas al parque español en las próximas dos décadas fueran públicas, algo que no va a suceder en la medida en que seguirá existiendo un mercado de vivienda privado. Para que la proporción pase al 20%, por tanto, al menos 9 de cada 10 viviendas sumadas deberían ser públicas. Algo que se antoja improbable.

Para dimensionar mejor lo que significaría esto: entre 1991 y 2021, en total y según el Ministerio del ramo, España terminó 8.860.000 viviendas (Torres, 2022). Pero dentro de ese agregado se han vivido momentos muy distintos: en el pico de la burbuja inmobiliaria, en 2007, España terminó 641.000 viviendas si lo medimos por certificados de fin de obra. Bajaría a solo 40.000 en 2016, el mínimo en lo que llevamos de siglo. La media, en cualquier caso, ha sido de unas 295.000 por año. Ese 20% implicaría que **deberíamos construir tanta vivienda pública en las próximas dos décadas como vivienda total se ha producido** año a año en las últimas tres. O lo que es lo mismo: **el parque de vivienda social debería crecer anualmente tanto como total de viviendas sociales hemos logrado sumar hasta el día de hoy**. Se trata de una meta difícil de imaginar.

Además, la reserva del suelo del 40% estipulada en la ley no debería ser considerada como un porcentaje fijo a aplicar sobre el total construido, sino que puede afectar negativamente a los incentivos a construir en agregado dependiendo de las circunstancias en que se aplique.

Estas políticas que proponen reservar un porcentaje del suelo o nuevas construcciones para uso social se conocen como zonificación inclusiva (ZI). Estas buscan generar viviendas asequibles, evitar la concentración de viviendas sociales en áreas específicas y fomentar la integración social. Los programas de ZI varían en estructura, pudiendo ser obligatorios o voluntarios, y presentan diferentes requisitos de reserva. En cuanto a los programas obligatorios (como el planteado por el Gobierno), suelen enfrentar escepticismo. Las críticas principales son que la ZI suele aplicarse a un número reducido de proyectos, limitando su impacto en la oferta de vivienda pública, y que actúa como un impuesto sobre la urbanización residencial, lo que podría reducir la oferta total de viviendas y/o aumentar el precio de la vivienda libre (Li & Guo, 2021). Para evitar efectos adversos en la oferta, la mayoría de los programas de ZI ofrecen incentivos a los promotores, como bonos de densidad, aprobación acelerada y exención de tasas.

La zonificación inclusiva comenzó en los años setenta en Estados Unidos, y desde entonces, diversos estados han implementado políticas similares. Hay numerosos estudios sobre su impacto en el mercado inmobiliario, pero los resultados no son concluyentes y dependen de las características específicas de cada programa.

Tabla 1

Revisión de la literatura sobre el impacto en el mercado inmobiliario de la zonificación inclusiva

Artículo	Unidad geográfica estudiada	Efectos sobre precios	Efectos sobre oferta total de vivienda
Bento et al. (2009)	California	Aumento	Nulo
Mukhija et al. (2010)	LA County - Orange County	Aumento	Nulo
Means & Stringham (2012)	California	No estudiado	Reducción
Schuetz et al. (2012)	San Francisco y Boston	Aumento	Mixto
Hamilton (2021)	Baltimore-Washington	Mixto	Nulo
Li & Guo (2021)	Londres	Aumento	Reducción o nulo

En ninguno de los casos se observa un efecto expansivo sobre la oferta total de vivienda con políticas de zonificación inclusiva.

Parece a todas luces inevitable que para alcanzar cualquier objetivo ambicioso de vivienda pública sobre el total (ya sea el poco realista del 20% o uno más razonable de equipararnos a los niveles europeos) es imprescindible movilizar recursos existentes, engrosando las filas de la vivienda de alquiler social con inmuebles que ya están construidos.

Movilizar la vivienda vacía: conveniente pero insuficiente

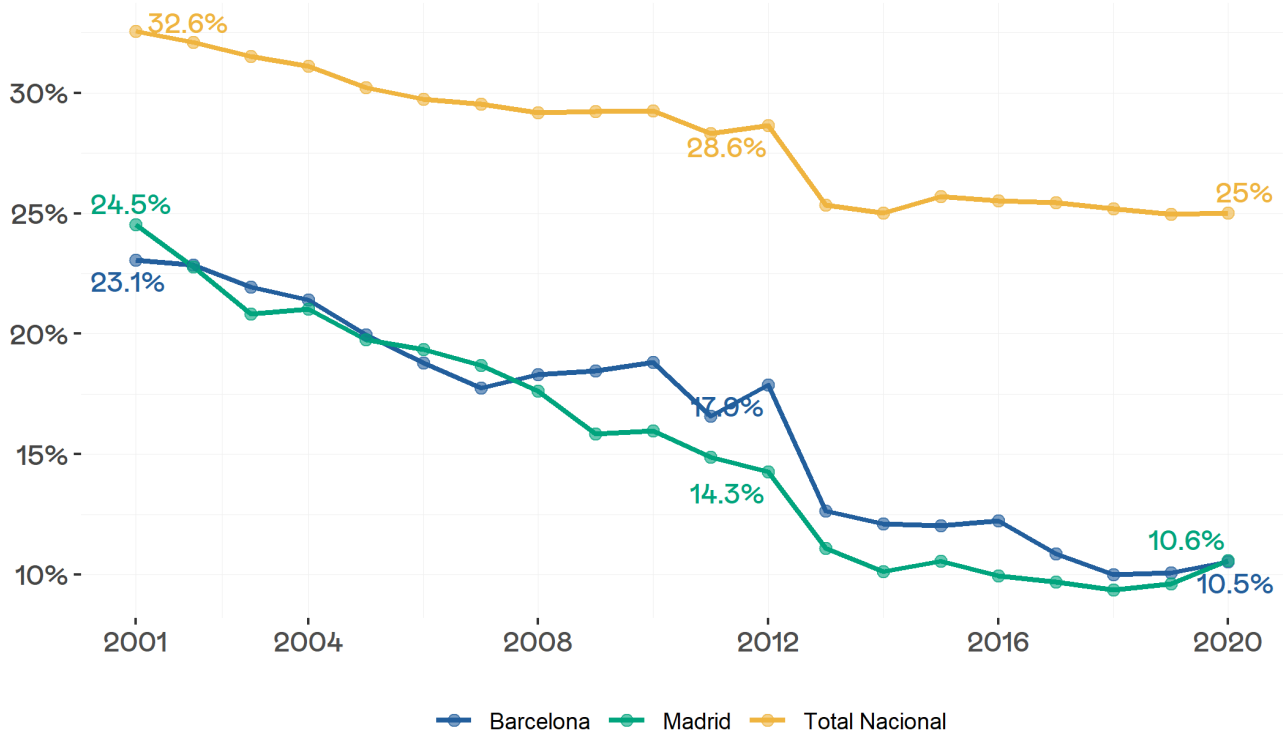
Las políticas de ampliación de oferta nueva de alquiler accesible son tan ambiciosas como costosas de ejecutar, no sólo en dinero, sino también en tiempo. Mientras se llega al largo plazo, los mercados tensionados hoy en día siguen demandando, lógicamente, soluciones. Y en

un país que pasó por una burbuja inmobiliaria con niveles de construcción considerables antes de 2008 es normal que las cabezas se volteen hacia la vivienda vacía.

Lamentablemente, disponemos de pocos datos para dimensionar bien el potencial, pero los que sí hay sugieren que no es tanto como pueda parecer. En el último censo de población de 2011 (y a la espera de los datos de 2021) en España, se registró un 13,7% de viviendas vacías, pero es probable que esta cifra haya disminuido desde entonces debido a la recuperación de la demanda y la moderación en la construcción de nuevas viviendas. Además, la cantidad de viviendas no principales (que incluyen viviendas vacías, segundas residencias e inmuebles en propiedad destinados a fines distintos a la residencia habitual del propietario) ha disminuido significativamente en Madrid y Barcelona durante las últimas dos décadas, según estimaciones del Ministerio correspondiente.

Gráfico 4

Proporción de viviendas no principales sobre el total



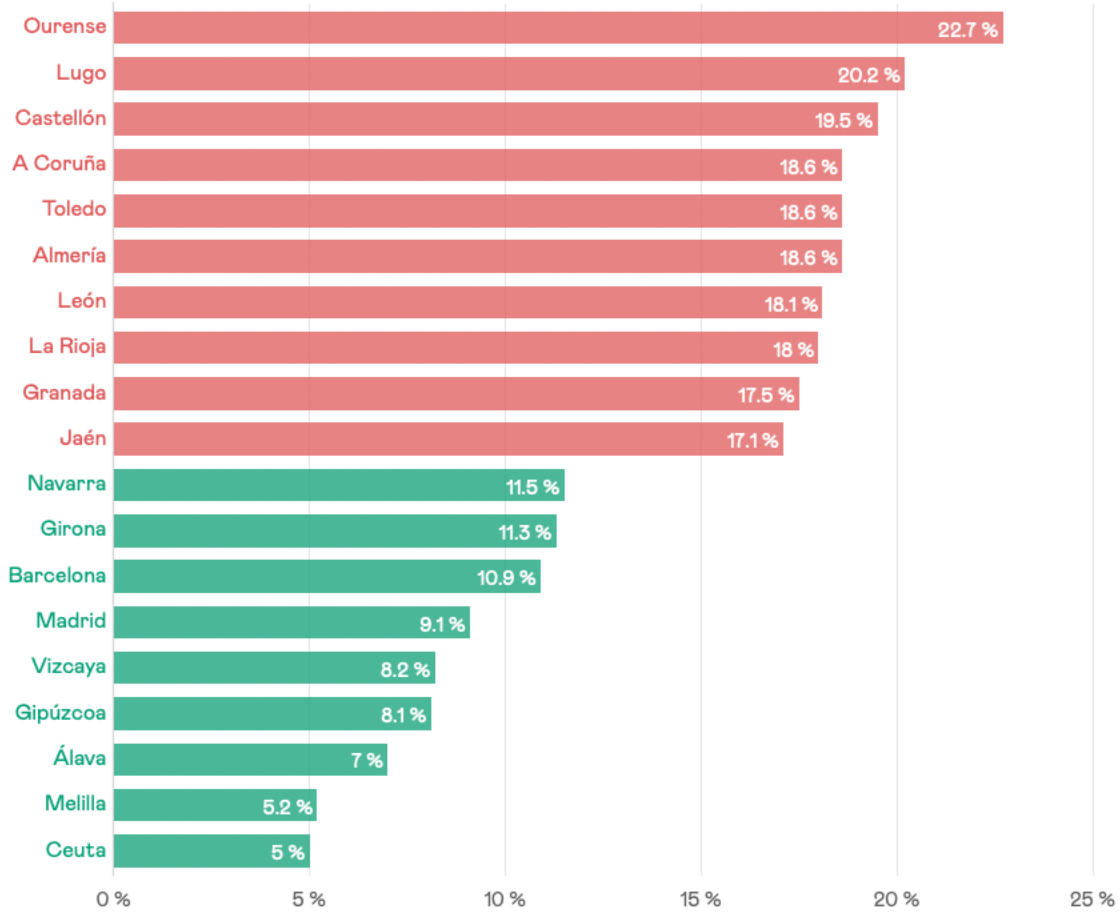
Datos del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana | EsadeEcPol

Sucede además que las provincias que tienen problemas de acceso a la vivienda, como Madrid, Barcelona y Pamplona, así como las que componen el País Vasco, tienen tasas más bajas de viviendas vacías. En contraste, las provincias con las tasas más altas de viviendas vacías no tienen problemas significativos de demanda. De hecho, Benedito et al. (2020) informaron de que casi seis de cada diez de estas viviendas estaban en municipios de menos de 50.000 habitantes.

Todo lo anterior solo relativiza el potencial de movilizar vivienda vacía, pero no desaconseja hacerlo. En la primera versión de la Ley, el Gobierno incluyó un recargo del Impuesto de Bienes Inmuebles para viviendas vacías del 50% que lleven dos años sin usarse, alcanzando el 100%

en más de tres años. La aplicación del recargo solo sería posible para personas físicas o jurídicas que posean cuatro o más inmuebles, de los cuales al menos uno esté desocupado sin una razón aparente o debidamente justificada. Algunos ejemplos de justificaciones válidas incluyen obras en curso, la calificación de la propiedad como segunda residencia, la disponibilidad en el mercado de alquiler o venta, o la desocupación temporal debido a motivos laborales o de estudio. En cualquier caso, la aplicación de este recargo dependerá de la decisión de cada Ayuntamiento.

Gráfico 5
Provincias con mayor - menor % de vivienda vacía sobre el total
Censo de 2011



Fuente: Censo de Población y Viviendas del 2011, INE | EsadeEcPol

Esta medida va en la dirección apropiada de alinear los incentivos individuales con los colectivos (la necesidad de ampliar oferta de alquiler), pero su recorrido final puede ser discreto en la medida en que requiere de un esfuerzo administrativo tan discrecional como considerable. Si los Ayuntamientos optan por aplicar el recargo, deberán mantener un registro de las viviendas vacías. Si bien al menos siete Comunidades Autónomas ya cuentan con este registro (Aragón, Canarias, Cataluña, Galicia, País Vasco, Valencia y Navarra), otras todavía no lo tienen. Sin embargo, este es solo el primer paso: para cada vivienda, se deberá comprobar que cumple con todas las características descritas, lo que incluirá registrar quién es el propietario, si el residente habitual se encuentra desplazado por alguna razón, si hay obras en curso, si se trata de una segunda residencia o si está disponible en el mercado.

Además, este registro deberá ser comparado con el registro de propietarios para determinar cuáles tienen cuatro o más viviendas, lo cual puede presentar problemas operativos y también incentivar a dividir y opacar la tenencia.

Mucho más mediático ha sido el anuncio reciente del Gobierno de movilizar alrededor de 50.000 viviendas en poder de la Sareb (el conocido como 'banco malo', hoy de titularidad mayoritariamente pública, que acoge en su mayoría remanentes de la burbuja inmobiliaria). El objetivo es pasar estas viviendas a alquiler social en su totalidad: es ya una señal muy positiva que no se decida destinar una proporción al mercado de compraventa, sino que se enfoque donde realmente está la tensión.

Como explica Aranda (2023), estas viviendas se desglosarán en tres grandes bloques: 21.000 pisos para transferir a comunidades autónomas y ayuntamientos, 14.000 que ya están habitadas y 15.000 que saldrían de nuevos desarrollos en solares por edificar propiedad de la Sareb. Es decir: el impacto inmediato en el mercado será de 35.000 viviendas, dependiente de los organismos municipales y autonómicos. Cabe considerar igualmente que estaría desproporcionadamente ubicado en ciertos puntos geográficos: el parque actual de la Sareb concentra casi un 50% de sus viviendas en Cataluña y la Comunidad Valenciana (Aranda, 2023). Una mirada de vuelo de pájaro a la distribución de estas, de hecho, constata que en su mayoría se encuentran en provincias costeras. Ahora bien, enfocando un poco más el mapa, hay un solapamiento digno de mención entre estos puntos y dónde se puede encontrar la demanda: en septiembre de 2022, Barcelona y sus municipios inmediatamente colindantes hacia el noreste y el sudoeste (Hospitalet, Santa Coloma, Badalona), que constituyen el grueso del núcleo metropolitano, acumulaban más de 2.000 de estas viviendas (Catà y Blanchar, 2022). Madrid, Parla, Getafe, Alcalá de Henares, Torrejón de Ardoz, Alcorcón y Fuenlabrada tenían otras 2.000 ya listas, además de más de 400 solares y casi 200 en curso de construcción. El potencial existe y no está únicamente en zonas de sol y playa, aunque concentre una parte no desdeñable (Amposta, por ejemplo, tenía 200 por esas fechas).

Qué (más) hacer para ampliar la disponibilidad de alquiler accesible

Con la movilización de vivienda de la Sareb España sumaría un 17% a su parque de vivienda social de alquiler. Si el deseo no es de suma marginal sino de multiplicación, nos parece conveniente ampliar las políticas descritas en este apartado (que, insistimos, avanzan en la dirección adecuada) tanto a largo como a corto plazo.

Las políticas de largo plazo no darán resultados inmediatos, pero son imprescindibles para construir la capacidad deseada. Entre ellas, destacamos tres, que en realidad conforman una misma línea articulada de nuevo impulso de desarrollo urbano.

1. **Bonos de densidad**. Para evitar la disminución de la oferta, los incentivos para el sector privado deben estar claros y presentes. Una opción es utilizar bonos de densidad, como sugieren Tucat y Laffaire (2021). Estos bonos permitirían a los promotores construir una mayor cantidad de metros cuadrados de lo permitido en la regulación de cada zona, aumentando la cantidad de viviendas o su altura a cambio de desarrollar unidades de alquiler social.

2. **Más volumen y proporción de esfuerzo público destinada a alquiler social**. España dedica una cantidad considerable de recursos a la Vivienda de Protección Oficial, y no hay una razón para que no se dedique una proporción mayor del total de viviendas protegidas a alquiler que a propiedad, especialmente considerando el desequilibrio actual en España. Para cerrar esta brecha, se debe enfatizar este frente en detrimento de la VPO, siempre alineando correctamente los incentivos con el sector privado, como los bonos de densidad citados en el punto anterior.
3. **Asegurar nuevos tejidos urbanos lo suficientemente atractivos**. Además, el Estado, en sus distintos niveles, juega un papel importante en igualar la atractividad de la demanda potencial a través de la construcción de infraestructuras uniformes en todo el territorio. Inversiones en transporte multimodal en áreas metropolitanas, salud, educación y zonas verdes, por ejemplo, son importantes y están en manos públicas, lo que puede ayudar a distribuir la presión de la demanda geográficamente.

Mientras llega el largo plazo, podríamos considerar complementar las medidas gubernamentales con **la absorción de oferta existente más allá de la Sareb, incluyendo a grandes tenedores privados**, tal y como ha sugerido recientemente García Montalvo (2023): se podría acelerar el proceso de aumentar la oferta de vivienda en alquiler mediante la obtención de alrededor de 20.000 viviendas de grandes propietarios a través de un concurso público, con un descuento del 20% en comparación con el índice de referencia del precio del alquiler. Como explicaba García Montalvo, esta adquisición daría derecho de subarriendo a las autonomías y ayuntamientos que fijarían a su vez condiciones.

Transferencias de renta: evitando el riesgo de captura

Además de actuar sobre la oferta, y especialmente mientras siga la escasez de alquileres accesibles allá donde hay demanda, la política pública tiene a su disposición todo un abanico de herramientas que pueden aliviar el peso que sostiene la demanda. Partiendo de esa premisa, el Gobierno activó en 2022 un subsidio mensual de 250€ para jóvenes de entre 18 y 35 años que ganen menos de tres veces el IPREM, es decir, 23.726€ anuales a cierre de 2021, durante un máximo de 24 meses. La ministra del ramo Raquel Sánchez estimó que esta medida, respaldada por 200 millones de € en los PGE de 2022, beneficiará a alrededor de 50.000 jóvenes. Además, se ha propuesto que se demuestre tener empleo como requisito para poder acceder a este subsidio, al igual que en la anterior Renta de Emancipación aprobada por el gobierno socialista en 2007.

La preocupación central con este tipo de políticas es que los arrendadores puedan aumentar los precios del alquiler utilizando información sobre los ingresos y la edad de los inquilinos. Políticas similares en otros países han demostrado que los propietarios pueden capturar una parte significativa de la ayuda, lo que sugiere que los precios del alquiler podrían aumentar.

Tabla 2

Estudios sobre subsidios al alquiler en Europa: capacidad de captura por parte de los propietarios

Estudio	País	% del subsidio capturado por los propietarios
Gibbons & Manning (2006)	Reino Unido	60-66%
Fack (2006)	Francia	78 %
Kangasharju, A., (2010)	Finlandia	57 %
Viren (2013)	Finlandia	30-50%
Brewer et al (2015)	Reino Unido	10 %
Collinson and Ganong (2018)	EEUU	46 %
Hyslop y Rea (2019)	Nueva Zelanda	36 %

Si los propietarios logran capturar una parte significativa del subsidio, lo que es comúnmente observado, podría haber un efecto distributivo final regresivo, ya que los propietarios generalmente tienen un ingreso superior al promedio. Además, aquellos jóvenes que califiquen para el programa pero no puedan recibir la ayuda debido a restricciones presupuestarias también podrían enfrentarse a precios más altos, lo que sería otro efecto negativo.

Para evitar este tipo de riesgos y ajustar mejor las transferencias a quien realmente las necesita existen instrumentos a disposición con mayor potencial. Por ejemplo, en España, el Ingreso Mínimo Vital (IMV) es un instrumento fiscal que se ha diseñado para llegar a los hogares de rentas más bajas, pero lamentablemente todavía se encuentra en fase de implementación y solo ha llegado a una fracción de los hogares a los que inicialmente pretendía ayudar. El IMV tiene ciertos requisitos que limitan su ayuda a personas mayores de 23 años y con un mínimo de un año de tiempo de emancipación en el caso de las familias, y tres años en el caso de las personas que viven solas. Debido a estos requisitos, el IMV no es una herramienta adecuada para apoyar a los hogares de jóvenes recién emancipados. Por lo tanto, sería mejor centralizar los medios en un mismo instrumento fiscal en lugar de utilizar un mosaico de medidas independientes que dificulten el acceso a los posibles beneficiarios.

Además, los umbrales de renta establecidos actualmente en el IMV son bastante bajos, lo que dificulta la ayuda a los hogares de rentas moderadas. Una medida a considerar para mejorar la situación es aumentar la cuantía del IMV: si la transferencia directa no es percibida como ayuda al alquiler es menos probable que exista captura por parte de los propietarios. Pero esto podría limitar su efecto redistributivo. Para evitar este resultado, se podría establecer un complemento salarial que sería especialmente útil en el contexto actual de un elevado salario mínimo, ya que ayudaría a un perfil de renta más alto que el de los perceptores del IMV y mejoraría la empleabilidad de los jóvenes.

Conclusión

En conclusión, las medidas encaminadas a mejorar la accesibilidad al alquiler social y movilizar viviendas vacías son prometedoras y van en la dirección adecuada. el compromiso de mejorar la accesibilidad de alquiler social y movilizar vivienda vacía en España es un desafío con un potencial significativo para transformar el panorama habitacional del país. Para alcanzar los niveles europeos de vivienda social, es crucial establecer objetivos a medio plazo bien dimensionados, priorizar la reconversión de viviendas a corto plazo, absorber oferta de grandes tenedores con descuentos negociados y garantizar que las viviendas reconvertidas cumplan con las demandas de ubicación y tipología. Además, es fundamental trabajar en una planificación urbana que promueva la igualdad de oportunidades en zonas cada vez más diversas, invirtiendo en transporte, salud, educación y zonas verdes.

En contraste, el control de alquileres propuesto por el gobierno español no parece ser la solución óptima para abordar el problema del mercado de alquiler en las ciudades españolas. La experiencia en Cataluña y en otros lugares del mundo sugiere que podría tener efectos negativos, como el aumento de los alquileres de menor precio en zonas tensionadas y la disminución de la oferta de viviendas de mayor calidad. Además, la ley podría generar injusticias redistributivas. Está por último el riesgo no despreciable de politizar una institución como el INE, que se vería sometido a la tensión política de tener que definir la fórmula de la que beberían las Administraciones para regular el alquiler.

En cuanto a las ayudas a las familias necesitadas, existen alternativas más efectivas que el subsidio generalizado de 250€ para jóvenes, como ampliar el Ingreso Mínimo Vital, establecer un complemento salarial o implementar una transferencia temporal por parte de la AEAT para aquellos hogares que no reciben el IMV. Estas medidas, en conjunto con una mayor inversión en alquiler social y mejor planificación urbana, podrían contribuir a aliviar el problema del mercado de alquiler en España.

Es cierto que construir una capacidad significativa de alquiler social llevará tiempo, pero es fundamental comenzar este proceso lo antes posible. Cuanto antes empecemos a abordar el problema, antes alcanzaremos los niveles deseados de vivienda asequible para las familias necesitadas. Aunque el largo plazo puede parecer distante, es importante recordar que siempre nos alcanza, también para lo positivo. Por lo tanto, parece lógico invertir cuanto más mejor desde pronto si realmente esta se considera una prioridad social, y establecer políticas y medidas efectivas que nos encaminen hacia un mercado de alquiler más equitativo y accesible.

Referencias

Aranda, J. L. (2023). "El plan de vivienda social del Gobierno con 50.000 pisos de la Sareb también dependerá de la voluntad de las comunidades". EL PAIS. Disponible en https://elpais.com/economia/2023-04-18/el-plan-de-vivienda-social-del-gobierno-con-50000-pisos-de-la-sareb-tambien-dependera-de-la-voluntad-de-las-comunidades.html

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.

Benedito, I., Fernández, J. G., Galera, C., & Cadenas, J. M. (2021). "¿Dónde están los pisos vacíos en España?" *Expansión*. Disponible: https://lab.expansion.com/viviendas_expropiacion/

Bento, A., Lowe, S., Knaap, G. J., & Chakraborty, A. (2009). "Housing market effects of inclusionary zoning". *Cityscape*, 7-26.

Brewer, M., Browne, J., Emmerson, C., Hood, A., & Joyce, R. (2015). "The Incidence of Targeted Housing Subsidies: Evidence from Reforms to UK Housing Benefit".

Brueckner, J. K. (2011). "Lectures on urban economics". *MIT press.*

Catà, J., & Blanchar, C. (2022). "Las 12.700 viviendas de la Sareb en Cataluña: pisos a reformar, ocupados o en lugares sin demanda" EL PAIS. Disponible en https://elpais.com/espana/catalunya/2022-09-27/las-12700-viviendas-de-la-sareb-en-cataluna-pisos-a-reformar-con-familias-o-donde-no-hay-demanda.html

Collinson, R., & Ganong, P. (2018). "How do changes in housing voucher design affect rent and neighborhood quality?" *American Economic Journal: Economic Policy*, 10(2), 62-89.

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.

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.

García, M.-Á. L. (2019). "Vivienda y política pública: objetivos e instrumentos". Documento de Trabajo - 2019/07, Fedea.

García Montalvo, J. (2023). "Tenemos ley pero, ¿tenemos solución?" EL PAIS. Disponible en https://elpais.com/economia/2023-04-15/tenemos-ley-pero-tenemos-solucion.html

García Montalvo, J., Monrás, J. & Raya, J.M. (2023). "Los efectos de la limitación de precios de los alquileres en Cataluña". EsadeEcPol. Disponible en https://www.esade.edu/ecpol/es/publicaciones/los-efectos-de-la-limitacion-de-precios-de-los-alquileres-en-cataluna/

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.

Hamilton, E. (2021). "Inclusionary zoning and housing market outcomes". *Cityscape*, 23(1), 161-194.

Hyslop, D. R., & Rea, D. (2019). "Do housing allowances increase rents? Evidence from a discrete policy change". *Journal of Housing Economics*, 46.

Jofre Monseny, J., Martínez Mazza, R., & Segú, M. (2022). "Effectiveness and Supply Effects of High-Coverage Rent Control Policies". IEB Working Paper 2022/02.

Kangasharju, A. (2010). "Housing Allowance and the Rent of Low-income Households". *Scandinavian Journal of Economics*, 112(3), 595-617.

Laferrère, A., & Le Blanc, D. (2004). "How do housing allowances affect rents? An empirical analysis of the French case". *Journal of Housing Economics*, 13(1), 36-67.

Laffaire, M., & Tucat, P. (2021). "Políticas de oferta para mejorar el acceso a la vivienda de alquiler en España". EsadeEcPol.

Li, F., & Guo, Z. (2021). "How Does an Expansion of Mandatory Inclusionary Housing Affect Housing Supply? Evidence From London (UK)". *Journal of the American Planning Association*, 1-14.

Maaoui, M. (2021). "The SRU Law, twenty years later: evaluating the legacy of France's most important social housing program". *Housing Studies*, 1-23.

Martínez Jorge, A., Collado, N. & Galindo, J. (2021). "¿Servirá la nueva Ley de Vivienda para mejorar el alquiler en España?". EsadeEcPol. Disponible en https://www.esade.edu/ecpol/es/publicaciones/servira-la-nueva-ley-de-vivienda-para-mejorar-el-alquiler-en-espana-2/

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

Means, T., & Stringham, E. P. (2012). "Unintended or Intended Consequences? The Effect of Below–market Housing Mandates on Housing Markets in California. Journal of Public Finance and Public Choice, 30(1-2), 39-64.

Monràs, J., & Montalvo, J. G. (2022). "The effect of second generation rent controls: New evidence from Catalonia". Universitat Pompeu Fabra, Department of Economics and Business.

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.

Raya, J. M. (2021). "Efectos de la pandemia en el mercado del alquiler: ¿es conveniente una norma de regulación de precios?" EsadeEcPol. Disponible en https://dobetter.esade.edu/es/efectos-pandemia-alquiler

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.

Susin, S. (2002). "Rent vouchers and the price of low-income housing". *Journal of Public Economics*, 83(1), 109-152.

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

Viren, M. (2013). "Is the housing allowance shifted to rental prices?" *Empirical Economics,* 44(3), 1497-1518.