

Algunas consideraciones sobre el Proyecto de Ley de vivienda

JOSÉ GARCÍA MONTALVO

Catedrático de Economía
Universitat Pompeu Fabra

RESUMEN

El sector residencial, y en particular el alquiler de vivienda, está muy regulado desde hace mucho tiempo. No hay duda de que existen problemas graves de accesibilidad a la vivienda, especialmente concentrados en las grandes ciudades. Pero la situación no es muy diferente del pasado o de lo que sucede en otros países de nuestro entorno.

El Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda tiene aspectos positivos y bien pensados, pero existen otros que están muy poco pensados y son meramente fruto de una ideología simplista o un razonamiento económicamente infantil.

El problema fundamental que plantea una ley como esta es la conjugación de varios derechos protegidos por la Constitución: el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada del artículo 47 en el contexto del difícil equilibrio que plantea el artículo 33 entre la propiedad privada y la función social de la misma.

En el Proyecto de Ley ha prevalecido la visión de que la inflación de rentas está causada por un mercado del alquiler dominado por unos pocos grandes tenedores que controlan los precios frente a la visión de que el problema es la secular falta de oferta de vivienda en alquiler y la enorme atomización del mercado de viviendas en alquiler.

El Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda 121/89 llegó al Congreso después de meses de tira y afloja entre las dos almas del Gobierno. A pesar del trabajo riguroso que planteó el Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana, y ante la necesidad de aprobar los Presupuestos de 2022, una rápida reunión entre el presidente del Gobierno y la ministra de Trabajo zanjó el tema por el camino de en medio. El acuerdo fue tan sorpresivo que pilló fuera de juego incluso a un «insider» como Nacho Álvarez, lo que delata un alto grado de improvisación. Hasta ese punto se produjeron varias semanas de controversias a cuenta de los informes del CGPJ: primer informe, rechazo de la mayoría de los miembros; segundo informe y votos particulares. Y para culminar el proceso un Gobierno que decide hacer caso omiso a las recomendaciones del poder judicial. En fin, un despropósito al que, por desgracia, ya nos estamos acostumbrando.



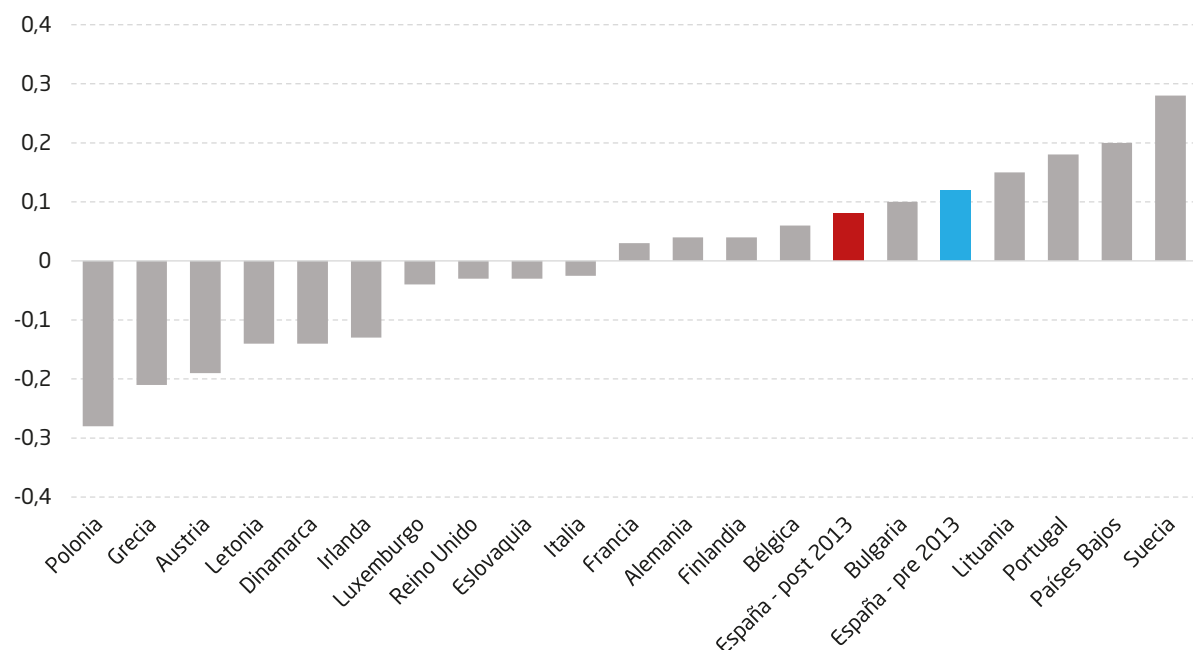
1. Situación de partida

Sorprende la grandilocuencia con la que se presenta el texto: «la primera ley de vivienda de la democracia». Esta presentación encaja con la pretensión de mostrar al mercado de la vivienda en España como el oeste americano. Sin reglas, sin regulaciones, donde solo impera la ley del más fuerte. Obviamente esta es una visión que nada tiene que ver con la realidad. **El sector residencial, y en particular el alquiler de vivienda, está muy regulado desde hace mucho tiempo:** ley de Arrendamientos Urbanos, Ley del Suelo, estrictas normativas urbanística, rígidos códigos de edificabilidad, etc. En la misma línea está la expresión de que es la primera vez que se regulan los precios del alquiler en España. De hecho, hemos tenido controles de precios de primera generación (rentas congeladas franquistas), de tercera generación (desde hace muchos años hay control de precios dentro de cada contrato) e incluso controles de segunda generación (aprobados en Cataluña en septiembre de 2020 y declarados recientemente inconstitucionales).

El Gráfico 1 muestra que el indicador de la relación entre propietarios e inquilinos de la Unión Europea sitúa a España entre los países que ofrece una protección a los inquilinos superior a la media. La actualización de estos datos con las modificaciones que se produjeron tras el Real Decreto-ley 7/2019 (ampliación de la duración de los arrendamientos, modificación de los procedimientos de desahucio, etc.) colocaría a España en posición mucho más alta.

GRÁFICO 1

Índice compuesto de relación inquilino-propietario en la Unión Europea



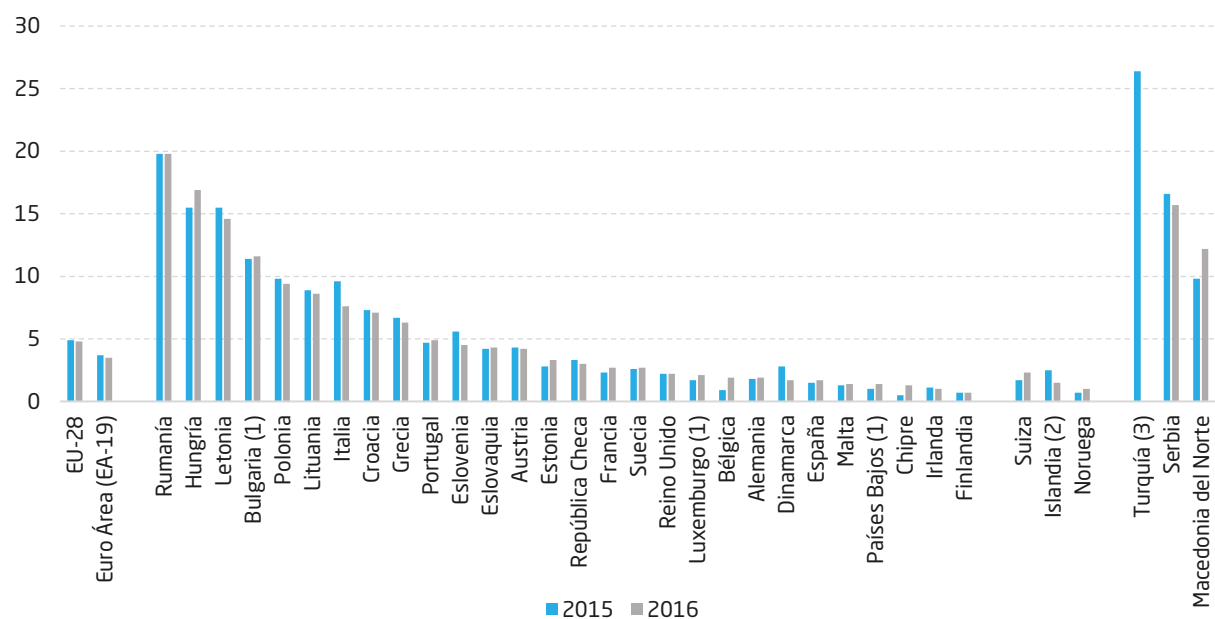
Fuente: Cuerpo *et al.* (2014).

Otro componente que subyace a la urgencia del proyecto es la aparentemente «catastrófica» situación del mercado inmobiliario español. No hay duda de que **existen problemas graves de accesibilidad a la vivienda, especialmente concentrados en las grandes ciudades. Pero la situación no es muy diferente del pasado o de lo que sucede en otros países de nuestro entorno.** El Gráfico 2 muestra la proporción de población con privación grave de vivienda en países de la Unión Europea. **España tiene una proporción muy inferior a la media de los países de la UE.** Otro indicador muy relevante es la sobrecarga de los pagos por vivienda, entendida como familias que destinan más del 40% de su renta familiar disponible a la vivienda. Los datos de Eurostat muestran que, **en España, la sobrecarga es claramente inferior a la UE en el 85% de las situaciones** (vivienda ocupada por sus propietarios completamente pagada, vivienda ocupada por el propietario con hipoteca y alquiler a precio por debajo de mercado o precio reducido). España solamente destaca negativamente en el alquiler de mercado donde el 42% de las familias supera el 40% de gasto en vivienda frente al 28% de la UE.

GRÁFICO 2

Privación grave de vivienda, 2015-2016

(% de la población)



(1) Rompe la serie. (2) Provisional. (3) 2016: no disponible.
Fuente: Eurostat.

2. El Proyecto de Ley

El Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda tiene cosas positivas y bien pensadas. Los **incentivos fiscales a la contención del precio de los alquileres son un instrumento razonable** para equilibrar las ventajas que obtienen los propietarios en términos fiscales, al tributar solo por una parte de los ingresos inmobiliarios, con el esfuerzo que hagan por mantener contenidos los alquileres. También **son interesantes algunos nuevos mecanismos que se proponen**

como la vivienda asequible incentivada, una vivienda de titularidad privada a la cual se le dan beneficios urbanísticos, fiscales o cualquiera otro a cambio de que sea destinada a vivienda residencial en alquiler reducido. **La calificación definitiva como vivienda protegida de aquellos inmuebles en suelo protegido y los 30 años de calificación para viviendas en otros suelos van en la dirección correcta**, aunque, a mi parecer, se quedan cortas. No podemos quejarnos de tener un parque de viviendas públicas ínfimo después de que los poderes públicos se hayan pasado decenas de años traspasando títulos de propiedad de viviendas protegidas a propietarios que, a los pocos años, hacían un gran negocio vendiéndolas. Suertudos ciudadanos a los que injustas loterías, o directamente enchufes, concedían el derecho de propiedad de una vivienda que financiábamos todos con nuestros impuestos.

Pero junto con estos aspectos positivos **existen otros que están muy poco pensados y son meramente fruto de una ideología simplista o un razonamiento económicamente infantil**. En este sentido es desafortunado que el segundo informe del CGPJ no recogiera muchos de los excelentes argumentos del primer informe, permitiendo al Gobierno encontrar una buena excusa para seguir adelante con el anteproyecto sin tener en cuenta los comentarios del poder judicial aduciendo sesgos ideológicos.

El problema fundamental que plantea una ley como esta es la conjugación de varios derechos protegidos por la Constitución: el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada del artículo 47 en el contexto del difícil equilibrio que plantea el artículo 33 entre la propiedad privada y la función social de la misma. En un terreno tan pantanoso es muy importante evitar las imprecisiones y la falta de concreción que critica el primer informe. Según su ponente, esta imprecisión «dificulta la definición precisa del derecho que se pretende garantizar». Se pedía, con razón, que el proyecto **tuviera mayor definición en la identificación del titular del derecho, del sujeto obligado y del modo en que podía exigirse el cumplimiento de dicho derecho**. Tampoco se concreta que es una infravivienda, una vivienda digna, condiciones asequibles, etc. En la misma línea el segundo informe argumenta que «pese a su título el anteproyecto no regula el derecho a la vivienda de configuración legal. Solo enuncia el derecho, pero tal enunciado ya existía». Una potencial explicación de esta falta de definición de aspectos tan importantes es que los dos socios de gobierno tienen visiones tan distintas de hasta donde se extiende el derecho a la vivienda que un acuerdo necesariamente implicaba una definición poco precisa.

Un segundo punto que, como economista, valoro especialmente del primer informe es su referencia a una justificación suficiente del control de alquileres basado en un análisis empírico de este tipo de medidas. En este punto da de lleno. No se puede aportar esta justificación porque no existe. **Solo una visión populista y simplista de los efectos de los controles de alquileres puede justificar defender este tipo de acciones**: si el objetivo es controlar los alquileres, ¿cómo podría suceder que, con todo el poder de la Administración pública, no se consiguieran los objetivos? Pero la evidencia empírica del impacto de este tipo de medidas muestra que los efectos colaterales negativos, en términos de reducción de la oferta, menor inversión en conservación, etc., superan en el largo plazo los supuestos efectos positivos de fijar unos precios



artificiales. Además, el ponente del primer informe también aprecia falta de concreción en las reglas de intervención de precios.

El último punto destacable del primer informe del CGPJ es la **litigiosidad** que podría inducir esta normativa. Se argumenta que la legislación renuncia a regular mecanismos extraprocesales para asegurar el cumplimiento de las limitaciones trasladando a los jueces su exigibilidad y cumplimiento. De nuevo el ponente acierta de lleno al realizar esta consideración. La litigiosidad producida por la aplicación de los controles de precios de alquiler en algunas ciudades de Alemania produjo un colapso judicial durante el periodo de aplicación. Y esto sin tener en cuenta los pronunciamientos de los Tribunales Constitucionales.

3. El control de rentas de segunda generación

Al final en el Proyecto de Ley ha vencido la visión de que la inflación de rentas está causada por un mercado del alquiler dominado por unos pocos grandes tenedores que controlan los precios frente a la visión de que **el problema es la secular falta de oferta de vivienda en alquiler**. Sin embargo, en España es difícil mantener la hipótesis de que hace falta regular también los precios entre contratos por la existencia de pocos competidores. En algunas zonas de Alemania esta hipótesis podría tener visos de realidad. En Berlín hay empresas que controlan decenas de miles de viviendas. Este no es el caso en España donde los grandes tenedores tienen una proporción pequeña del parque de vivienda en alquiler (4-5%) incluso si lo circunscribimos a ciudades concretas o rebajamos los requerimientos de «grande» a poseer 10 viviendas (en Berlín grande se entiende una empresa con más de 3.000 viviendas). **El problema es, sin duda, la falta de oferta y la enorme atomización del mercado de viviendas en alquiler**. De esta forma si el diagnóstico es equivocado las medidas adoptadas bajo este supuesto no resolverán el problema. El control de precios es una medida adecuada para situaciones de monopolio u oligopolio, pero no cuando hay casi dos millones de propietarios particulares como indican los datos del IRPF. Por si los argumentos teóricos no fueran suficientes, la literatura empírica sobre el efecto de los controles de rentas es prácticamente unánime: reducen la oferta, empeoran el mantenimiento de los edificios, e incluso tienen externalidades negativas sobre otras zonas cercanas no sujetas a control.

Pero ¿qué hemos aprendido de este breve periodo de limitación del precio del alquiler en Cataluña? En un trabajo reciente con Joan Monrás, utilizamos más de medio millón de fianzas depositadas en INCASOL para analizar las consecuencias del periodo de limitación de rentas en Cataluña. En principio el límite de los alquileres redujo los precios, en zonas tensionadas, entre un 4% y un 5%. Pero este resultado agregado encubre efectos muy interesantes. En primer lugar, más del 50% del cambio del precio es debido a un efecto composición en los municipios más poblados. De hecho, si consideramos solo Barcelona, la caída de precios no es estadísticamente significativa. En segundo lugar, el 42% de los contratos posteriores a septiembre de 2020 tenían una renta por m² superior al precio de referencia. Por tanto, la eficacia del control ha sido bastante baja. El hecho de que, a pesar de esto, no haya existido una alta



litigiosidad muestra cómo la voluntad de propietarios e inquilinos se impone al control. En tercer lugar, se observa que, en las zonas tensionadas, cuanto más alto era el precio de alquiler en el último contrato anterior al comienzo del control, más cae su precio después del control. Esto es lo esperable. Pero también se observa que cuanto más bajo era el alquiler anterior al periodo de control respecto al alquiler de referencia, más subía en el siguiente contrato. Más aún: este efecto de convertir el precio de referencia en un punto focal al que acercarse subiendo los alquileres bajos también se produce en el caso de las zonas no tensionadas. Esto perjudica claramente a los inquilinos que pagaban alquileres bajos. Finalmente, se observa una caída significativa de la oferta a pesar del poco tiempo transcurrido, coincidiendo con la visión de muchas inmobiliarias que han venido avisando de una caída sustancial en sus Carteras de viviendas para alquilar. El argumento es que, cuando vencen los contratos, los dueños las ponen a la venta.

Estos resultados dan muchas pistas para pensar en la **dinámica que produce un sistema de control del precio del alquiler como el aprobado**. Si se cumplieran estrictamente las dos condiciones del control (el precio por metro cuadrado del nuevo contrato no puede ser superior al precio de referencia, que es la media de la zona, y no puede ser mayor que el anterior) la lógica invita a pensar en una gran caída del precio y la desaparición de gran parte del mercado. La rentabilidad de los inmuebles con alquileres más altos se reduciría sustancialmente y algunos de estos saldrían del mercado, lo que reduciría la media de los precios de referencia el siguiente año. Esto reduciría, de nuevo, la rentabilidad de los alquileres más altos sacándolos del mercado y, además, haría que muchos alquileres que estaban solo limitados por el último precio se vieran limitados por ese precio de referencia más bajo. Esto volvería a hacer caer el precio de referencia. Y así sucesivamente. La velocidad de desaparición del mercado dependería de la rentabilidad de los activos alternativos y la distribución de la rentabilidad del alquiler. Si solo se prohíbe poner un precio superior al precio de referencia, entonces el proceso llevaría a todos los precios a ser iguales al precio referencia. Los precios más bajos irán ajustándose al alza rápidamente para alcanzar el precio de referencia, y los precios superiores irán bajando hacia el precio de referencia.

Evidentemente, para poder evaluar los efectos de largo plazo del control de precios se necesitaría que pasara más tiempo. Por ejemplo, en un estudio sobre el caso de Alemania se observa una bajada inicial similar a la que observamos nosotros (5%) pero que desaparece a los 16 meses. Ahora bien, una ventaja del caso catalán es que la declaración de nulidad de los artículos sobre el control de alquileres abre la posibilidad de analizar, también, el efecto de la liberalización. Algunos ya se han lanzado a declarar que, a causa del fin de los controles, el precio de oferta del alquiler en Barcelona estaba subiendo al 10,9% en marzo. Olvidan que, según la misma fuente, en febrero (antes de la sentencia) subía al 11,2% anual y que en Madrid solo subían un 2,3%.



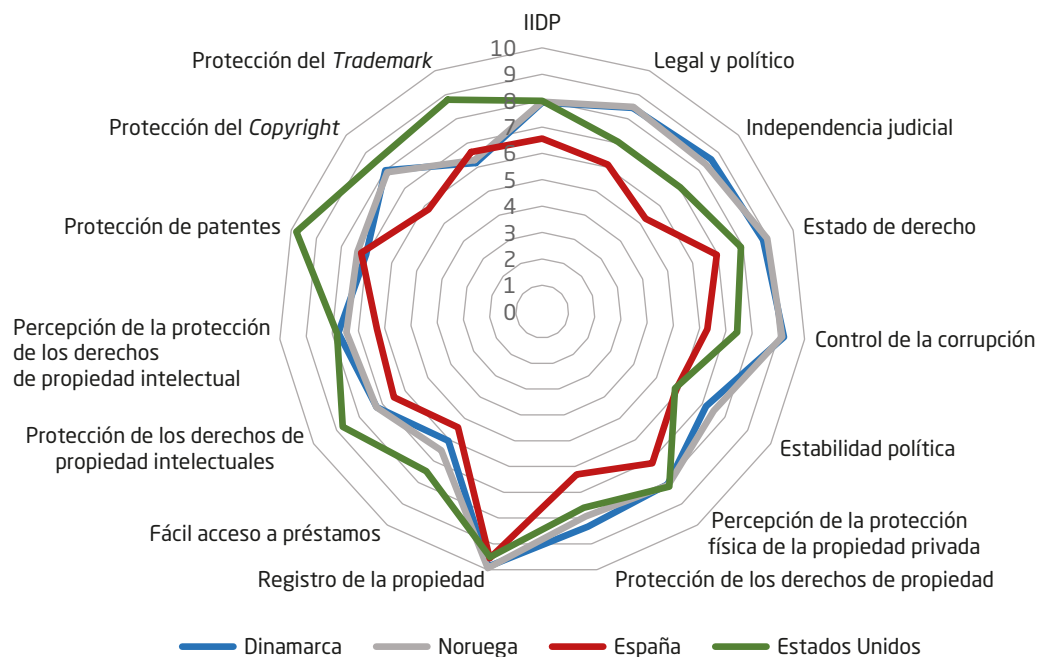
4. Conclusiones

Un principio básico que debería guiar en España la acción pública en el tema del acceso a la vivienda es el reconocimiento de que **gran parte de los problemas actuales han sido causados, precisamente, por unas políticas de vivienda erráticas del sector público, orientadas, exclusivamente, por la rentabilidad política.** No se puede entender de otra manera que, después de haber construido durante los últimos 40 años más de 3 millones de viviendas con algún tipo de subsidio público, en la actualidad el parque de vivienda pública sea ínfimo en lugar de tener un parque sustancial de vivienda asequible en alquiler. Por tanto, no parece de recibo que la solución al problema sea cargar con el coste a los propietarios privados. Desde una perspectiva presupuestaria este enfoque reduce el coste público en el corto plazo, pero en el largo plazo socava la seguridad jurídica y tiene un coste enorme, perjudicando el objetivo de crear un parque suficiente de viviendas asequibles. Es evidente que el gran número de viviendas asequibles necesarias para afrontar el problema requiere de la colaboración privada. Pero la inversión privada es, lógicamente, muy reticente a la posibilidad de que las reglas de funcionamiento puedan cambiar con frecuencia generando inseguridad jurídica. Dada esta incertidumbre, la rentabilidad requerida para la inversión debería incluir un extra para hacer frente a un aumento del riesgo regulatorio futuro, haciendo más difícil que las operaciones de inversión inmobiliaria puedan resultar rentables ante inversiones alternativas.

De hecho, el Índice Internacional de Derechos de Propiedad, construido por la *Property Rights Alliance*, sitúa a España, en 2021, en el puesto 32, y en el 16 en la Unión Europea. El Gráfico 3 muestra la puntuación de España comparada con Dinamarca, Noruega y Estados Unidos en las diferentes dimensiones consideradas por el Índice. En el mismo se puede comprobar que **España aparece con valores muy por debajo de los otros países en los indicadores de protección de los derechos de propiedad y de percepción de la protección de los derechos de propiedad.** Este problema se ha agudizado, particularmente, en los últimos años en el sector inmobiliario donde, por ejemplo, el problema de las ocupaciones ilegales de viviendas se ha cronificado hasta llegar a generar conflictos sociales. Y es que, al final, lo barato sale caro.



GRÁFICO 3

Puntuación de España en el IIDP comparada con Dinamarca, Noruega y Estados Unidos

Fuente: Índice Internacional de Derechos de Propiedad.

Referencias bibliográficas

CUERPO, C., KALANTARYAN, S. y PONTUCH, P. (2014): «Rental market regulation in the European Union», *Economic Papers* 515, European Commission.

MONRÀS, J. y MONTALVO, J. G. (2022): «The effect of second generation rent controls: new evidence from Catalonia», *Working Paper* 1345, Barcelona School of Economics.