

Retos del mercado del alquiler en España

José García Montalvo*

El rápido crecimiento del precio del alquiler en algunas grandes ciudades españolas ha popularizado el término “burbuja del alquiler”. La alarma provocada, junto con el aumento de los desahucios ligados al impago del alquiler, ha derivado incluso en el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler. Sin embargo, un análisis detallado arroja serias dudas sobre la existencia de dicha burbuja. Primero, es necesario destacar que cualquier análisis del mercado de la vivienda en alquiler está limitado por la escasa calidad de los datos disponibles. En segundo lugar, si bien es cierto que la crisis financiera y la posterior recuperación han coincidido con un aumento en la demanda de vivienda de alquiler, algunos indicadores, como la tasa de privación severa de vivienda, se ha mantenido, para todas las formas de tenencia, por debajo del promedio de la UE-28. Además, existe poca evidencia empírica para apoyar algunos conceptos erróneos sobre las razones de los recientes aumentos en los precios de alquiler, como el crecimiento de los inversores a gran escala o los apartamentos turísticos. Dicho esto, las medidas de política pública no han logrado abordar adecuadamente los problemas en el mercado de alquiler. En el futuro, será importante evaluar cuidadosamente los efectos de cualquier medida adoptada para garantizar la incentivación, en lugar de la restricción, de la oferta de alquiler, así como evaluar cualquier impacto potencial sobre la desigualdad.

Hace ya muchos meses multitud de analistas y medios de comunicación comenzaron a hablar de la existencia de una supuesta “burbuja del alquiler” en referencia al rápido incremento de los precios de los alquileres en algunas grandes ciudades. La alarma provocada por este proceso junto con el aumento de los desahucios ligados al impago del

alquiler ha derivado incluso en la aprobación del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, para modificar la Ley de Arrendamientos Urbanos y la Ley de Enjuiciamiento Civil. En este artículo se repasa la situación reciente del mercado del alquiler en España, los prejuicios erróneos sobre

* Catedrático de Economía de la Universitat Pompeu Fabra. Research Professor (Barcelona GSE e IVIE).

su evolución, la escasa información disponible para su análisis y los efectos de distintas políticas para hacer frente a los problemas del mercado del alquiler.

La situación del mercado del alquiler

España ha tenido en los últimos treinta años una proporción de tenencia en alquiler muy baja en comparación con los países con un nivel de desarrollo similar. En la UE-28 la media de la proporción de alquiler de mercado en 2016 era del 19,8% mientras en total el alquiler alcanzaba el 30,7% (Ministerio de Fomento, 2017). A mitad de los años 2000 la proporción del alquiler a precio de mercado en España se situaba en el 9,5% y el total (incluyendo alquiler a precio por debajo de mercado y cesión gratuita) estaba en el 19,4%. Esto no fue siempre así. En los años 50 la tenencia en alquiler en España superaba el 50%. El estricto control de alquileres de la época franquista y el aumento de los precios de la vivienda en los años 60 y parte de los 70, junto con los posteriores intensos incentivos a la compra de vivienda (desgravaciones a la vivienda, tipos impositivos reducidos, ausencia de imputación de las rentas proporcionadas por la vivienda propia, deducciones en las ganancias de capital inmobiliarias, etc.) provocó lo que algunos han denominado “cultura de la propiedad” y que es simplemente el resultado de los incentivos económicos a la compra de la vivienda. La liberación parcial de los alquileres tras la denominada Ley Boyer fue contrabalanceada por nuevos incentivos a la compra, lo que mantuvo la tendencia decreciente de la tenencia en alquiler hasta casi el comienzo de la crisis de 2008. En ese momento, y teniendo en cuenta que la financiación de la vivienda en propiedad estaba en el origen de la crisis inmobiliaria y bancaria española, algunos ya apuntamos hace casi diez años que el alquiler sería la estrella del futuro del sector inmobiliario en España (García-Montalvo y Garicano, 2009) y propusimos cambios para mejorar su regulación (García-Montalvo, 2012).

Desde el comienzo de la crisis se observa un creciente impulso de la demanda de vivienda en alquiler sustentada por el aumento de los requisitos para conseguir una hipoteca, la desaparición de las desgravaciones fiscales a la compra, el recuerdo de los problemas de una parte significativa de la población para pagar las cuotas hipotecarias, la percepción de riesgo en la adquisición de una vivienda en propiedad que no existía con anterioridad, y un cierto cambio social que deja de ver la propiedad como única forma de tenencia socialmente aceptable. Este último factor está asimismo relacionado con la expansión de la economía colaborativa. La oferta también ha aumentado, aunque a menor ritmo, fundamentalmente por las compras de pequeños inversores, dada la elevada rentabilidad de la vivienda en alquiler respecto a las alternativas de inversión. De esta forma, lo que hemos observado estos últimos años es un ajuste hacia una nueva situación donde la proporción de vivienda en alquiler será claramente superior al periodo precrisis. En 2017 la tenencia en alquiler no cedido alcanzó el 16,9%¹, significativamente superior a los valores de hace diez años.

La necesidad de unas estadísticas fiables sobre el mercado de alquiler

El complejo proceso de ajuste a la nueva situación de equilibrio, con una proporción de tenencia en alquiler muy superior a la situación anterior, ha provocado desajustes importantes, en muchos casos amplificadas por intereses políticos. Desgraciadamente el conocimiento sobre el proceso es muy deficiente, puesto que las estadísticas sobre alquileres en España son absolutamente precarias. La proporción de tenencia en alquiler se puede obtener de los Censos o de la *Encuesta de Condiciones de Vida*. Sin embargo, en ninguno de los dos casos se trata de una operación estadística que tenga como objetivo estimar esta proporción. La situación de las estadísticas sobre los precios del alquiler es todavía más deficiente tras el fracasado estudio realizado en 2006 por

¹ Esta proporción se refiere al alquiler a precio de mercado y a precio inferior al de mercado, y no incluye otras formas de tenencia como la cesión gratuita.

el Observatorio Estatal de la Vivienda en Alquiler, cuyos resultados fueron puestos en tela de juicio por investigadores y participantes en el mercado.

La fragilidad de los datos sobre alquileres y la falta de una estadística de referencia impiden que la información que se transmite a partir de los medios de comunicación y ciertos representantes políticos, basada en buena medida en los precios de oferta de diversos portales inmobiliarios, refleje la evolución real de los alquileres.

Como sucede con muchas otras estadísticas inmobiliarias, la información disponible sobre alquileres es escasa y muy deficiente, proviene generalmente de portales inmobiliarios y, por tanto, no refleja los precios de mercado sino los precios solicitados por los propietarios. Sin embargo, la mayoría de los analistas y medios de comunicación recogen la información que proporcionan esos portales inmobiliarios. Desafortunadamente la cantidad de información recopilada por los portales es inversamente proporcional a su

calidad como indicador del alquiler de mercado. Por ese motivo existe una gran diferencia entre los precios de oferta que recogen los portales inmobiliarios y los alquileres de mercado². Para empeorar las cosas, la diferencia entre ambas lógicamente no se mantiene estable, por lo que las tasas de crecimiento no son tampoco similares. La divergencia entre las expectativas de los arrendadores y los potenciales inquilinos emerge en la diferencia entre los precios solicitados y los precios finales.

Esto genera multitud de sesgos. Pongamos un ejemplo: supongamos que un portal anuncia un piso de 5.000 euros al mes y doce de 500. El precio medio será de 846 euros. Como el alquiler de 5.000 euros está fuera de mercado se alquilarán las viviendas de 500, pongamos seis. ¿Qué ha pasado con el alquiler medio? Según el portal habrá subido un 35%. ¿Qué habría pasado si se alquilan las seis viviendas, pero el propietario que quería alquilar por 5.000 reconsidera y baja el precio a 2.500 euros? Según el portal el alquiler habría caído un 7%. El hecho de que se alquilen rápido las viviendas baratas y tarden en alquilarse las más caras genera un claro sesgo que impide interpretar estos datos.

Gráfico 1

Ratio alquiler medio (euros por m² y mes) Idealista/Incasol



Fuentes: Idealista, Incasol y elaboración propia.

² Los Informes de Tecnocasa muestran cómo el descuento sobre el precio de oferta es muy procíclico.

¿Cómo se podría evaluar la calidad de los datos de oferta? Una posibilidad es comparar los datos de los portales con los alquileres efectivamente pagados. Este ejercicio, en general, no puede realizarse. Sin embargo, en Cataluña y, más concretamente en la ciudad de Barcelona, los depósitos de fianzas en el Incasol permiten establecer una relación entre los precios de oferta y los precios de mercado. El gráfico 1 muestra de forma más sistemática la ratio del precio de alquiler en Barcelona según Idealista dividido por la renta del alquiler obtenida a partir de las fianzas depositadas en el Incasol.

El gráfico 1 muestra cómo en las recesiones la ratio se acerca a uno mientras en las expansiones sube muy rápido. Este movimiento de ida y vuelta es lógico. En las expansiones la presión de la demanda hace que los precios de oferta sean más altos respecto a los de mercado, pues las expectativas de crecimiento futuro del alquiler se capitalizan en las rentas corrientes solicitadas. Lo contrario sucede cuando la economía se ralentiza o se contrae.

Otra forma de comprobar la relación existente entre los alquileres de los portales inmobiliarios y

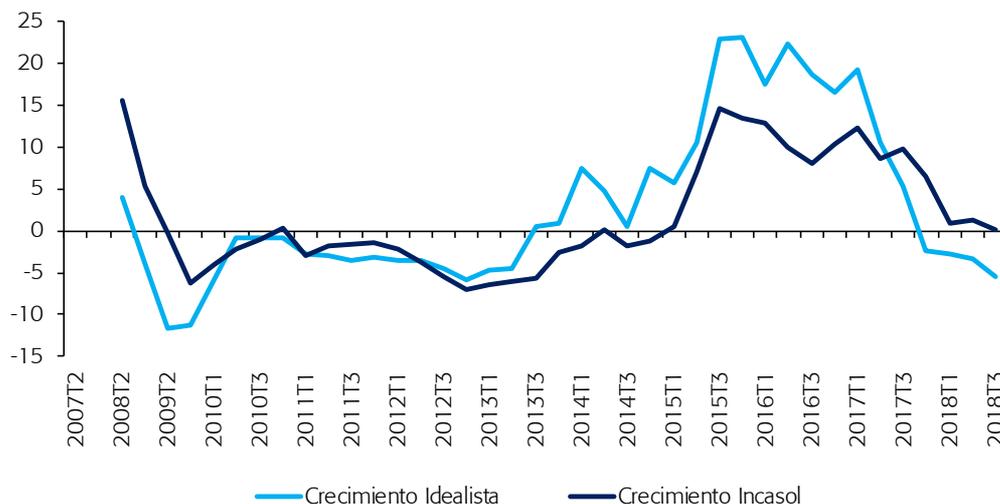
las fianzas depositadas es el análisis de las tasas de crecimiento. El gráfico 2 muestra que, en la contracción, las tasas de caída de los alquileres publicados en los portales inmobiliarios son mayores que los alquileres de mercado, mientras que en las subidas las tasas son mucho más altas. En las fases de estabilidad, por ejemplo el periodo 2010-2012, las tasas de variación son similares. Por el contrario, entre el tercer trimestre de 2015 y 2016 según Idealista, el alquiler medio solicitado se incrementó un 18,5%. Sin embargo el precio de los contratos firmados entre esos dos momentos subió un 8%. En 2017 el portal estimaba una caída del alquiler del 2,4% mientras que el precio en los alquileres contratados subía un 4,4%.

Los datos del alquiler en la ciudad de Barcelona muestran que los valores de los portales no son un buen indicador del alquiler real de mercado. El hecho de que no haya una relación de proporcionalidad entre ambos indicadores, pues su ratio cambia con el tiempo, hace que los alquileres de los portales sean de poca utilidad para hacer un seguimiento del mercado del alquiler. Es urgente la producción de una serie estadística oficial de rentas de alquileres evitando los errores que se cometieron en la construcción original

Gráfico 2

Tasa de crecimiento (euros por m² y mes) Idealista frente a Incasol

(En porcentaje)



Fuentes: Idealista, Incasol y elaboración propia.

del índice de precios de la vivienda (Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, actual Ministerio de Fomento) y la estadística de alquileres de 2006.

La fragilidad de los datos sobre alquileres y la falta de una estadística de referencia impiden que la información que se transmite a partir de los medios de comunicación y ciertos representantes políticos refleje la evolución real de los alquileres. De esta forma, en las fases de expansión se calienta adicionalmente el mercado expandiendo la idea de que los alquileres suben más deprisa de lo que realmente aumentan y retroalimentando el proceso. Asimismo, cuando el proceso se detiene, los medios siguen generando alarma. Por ejemplo, a principios de 2019 los medios de comunicación siguen insistiendo en que los alquileres están subiendo sin control en Barcelona a pesar de que los precios de oferta hace meses que están cayendo. Utilizando los últimos datos del tercer trimestre de 2018 algunos periódicos afirman que el alquiler en Barcelona seguía subiendo al 5% interanual cuando la realidad es que el alquiler por metro cuadrado se había estabilizado. El 5% es el crecimiento del alquiler total, no por metro cuadrado. Los titulares fueron “los alquileres siguen subiendo al 5%” cuando deberían haber dicho “los barceloneses están alquilando casas más grandes”.

¿Por qué sube el precio del alquiler en las grandes ciudades?

El rápido crecimiento del precio del alquiler en las grandes ciudades españolas, especialmente Madrid y Barcelona, ha popularizado el término “burbuja del alquiler”. Es importante empezar señalando que desde un punto de vista económico no tiene sentido hablar de burbuja del alquiler. Solo se pueden generar burbujas en los precios de los activos (acciones, inmuebles, etc.). No tendría sentido hablar de una burbuja de los dividendos, como no tiene sentido hablar de una burbuja del alquiler. De hecho, uno de los indicadores más claros de la burbuja en los precios de la vivienda en el pasado, además del espectacular crecimiento del crédito, era precisamente la baja rentabilidad

del alquiler. En el peor momento llegó a estar por debajo del 2%. ¿Por qué alguien querría pagar un precio astronómico por viviendas con una rentabilidad tan baja comparada con otros activos en ese momento? La única explicación era la expectativa de que los precios siguieran subiendo sin límite, y se realizaran ganancias de capital en la venta. ¿Por qué comprar en lugar de alquilar, y poner el dinero en el banco al 5%? Pues por el temor a que los precios siguieran subiendo y no poder comprar en el futuro. Al final son estas expectativas irreales sobre el crecimiento futuro de los precios las que alimentan las burbujas en presencia de crédito abundante. En estos momentos, con rentabilidades del alquiler entre el 5% y el 7%, los precios de la vivienda están bien justificados por las rentas. Finalmente, mientras que es evidente que el precio de la vivienda puede aumentar sin límite, si el crédito aumenta sin límite, no sucede lo mismo con el alquiler, que viene limitado por la renta de las familias.

El rápido aumento de los precios del alquiler en algunas grandes ciudades ha motivado la búsqueda de las causas de este proceso. No obstante, conviene evitar el alarmismo generalizado causado por una selección interesada de los indicadores de acceso a la vivienda. Las últimas estadísticas de la Unión Europea (UE), referidas a 2016, indican que la tasa de privación de vivienda severa en España (1,7%) se sitúa claramente por debajo de la media de la UE-28 (4,8%) y la eurozona (3,5%), e incluso por debajo de países como Suecia, Francia o Alemania. En segundo lugar, la tasa de “asequibilidad” de la vivienda (proporción de hogares que destinan al menos el 40% de su renta disponible equivalente a la vivienda) para el conjunto de la población se sitúa en el caso español en el 10,2%, por debajo de la media de la UE-28 (11,1%) y de la eurozona (11%). La población que vive en alquiler a precio reducido o cesión también tiene un nivel de asequibilidad (10,6%) mejor que la media de la UE-28 (13%) y la eurozona (11,8%). El problema de asequibilidad se concentra exclusivamente en el mercado de alquiler a precio de mercado, donde la tasa de asequibilidad en España alcanza el 43%, muy por encima de la media de la UE-28 (28%).

Sin duda, el aumento de la proporción destinada al pago del alquiler ha generado una situación de enormes dificultades para el acceso a la vivienda (unido a la dificultad de conseguir un crédito hipotecario teniendo en cuenta la elevada temporalidad y los bajos salarios de los contratos en España). Existen dos problemas fundamentales para hacer frente a esta situación. En primer lugar, la ausencia casi absoluta de información precisa sobre las variables fundamentales del mercado impide realizar un análisis riguroso de las causas. En segundo lugar, y dado que es muy difícil obtener resultados empíricos, las recomendaciones para afrontar el problema se basan en *a priori*s ideológicos y propuestas de medidas que ya fracasaron en el pasado.

La oferta de viviendas en alquiler sigue dominada por pequeños propietarios locales (pequeños inversores, jubilados, etc.) Hay más de 2,3 millones de españoles que declaran el cobro de rentas por alquileres inmobiliarios. Los grandes tenedores de viviendas no representan más del 5% del mercado. Por tanto, es difícil pensar que estos últimos puedan tener capacidad de monopolio para controlar los precios.

El primer presunto culpable son los grandes tenedores de vivienda en alquiler. Sin embargo, al contrario de interpretaciones poco informadas, la oferta de viviendas en alquiler sigue dominada por pequeños propietarios locales (pequeños inversores, jubilados, etc.). Hay más de 2,3 millones de españoles que declaran el cobro de rentas por alquiler inmobiliarias. Los grandes tenedores de viviendas no representan más del 5% del mercado. Por tanto, es difícil pensar que estos últimos puedan tener capacidad de monopolio para controlar los precios y hacerlos subir a su discreción. Es importante recordar cuando se piensa en medidas de protección para el inquilino, que en el otro lado de la relación contractual puede haber un pensionista o un pequeño ahorrador que tiene al alquiler como fuente para complementar su renta. Y todo esto sin contar que sería deseable que el

mercado de alquiler tuviera una oferta profesionalizada, como en muchos otros países, en lugar de basarse en particulares que, por lo general, ofrecen unos servicios de poca calidad.

El segundo presunto culpable son los apartamentos turísticos. En el verano de 2018 se produjo una fuerte controversia respecto al impacto de los apartamentos turísticos que tuvo como protagonistas a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) y al Ayuntamiento de Madrid. La CNMC publicó un informe que, entre otras cosas, señalaba que no había evidencia del impacto de los apartamentos turísticos sobre los alquileres. Desde una perspectiva teórica es muy difícil dar una respuesta a esta pregunta. Es absolutamente simplista pensar que todos los apartamentos turísticos estarían en el mercado de alquiler de largo plazo en el caso de, por ejemplo, prohibirse los apartamentos turísticos. Muchos apartamentos de las plataformas están en alquiler por temporadas muy breves de tiempo que coinciden con periodos en que sus dueños están de viaje, vacaciones, etc. Otros no saldrían al mercado porque sus dueños pueden pensar que la rentabilidad estándar del alquiler no les compensa los riesgos que ven en alquilar su propiedad. E incluso algunos de ellos no existirían, pues los compradores de los mismos no habrían hecho la inversión

Cuando la CNMC dice que no existe evidencia de la relación entre apartamentos de uso turístico y precio del alquiler acierta de lleno. Una cosa distinta es que de aquí se pueda extraer la conclusión de que no hay relación: lo que sucede es que no existe información suficiente para hacer un estudio creíble que permita descubrir si existe o no dicha relación.

en otras condiciones. Por tanto, el impacto de los apartamentos turísticos dependerá del tamaño relativo del sector y de su impacto sobre oferta de vivienda en alquiler. Este efecto solo puede analizarse utilizando evidencia empírica y no argumentos teóricos.

La visión más simplista consiste en interpretar la coincidencia entre el comienzo del fenómeno de los apartamentos turísticos con el incremento de los alquileres sin tener en cuenta que en ese mismo momento comienza también la expansión económica, la mejora del empleo, etc. Y sin considerar, por ejemplo en el caso de Barcelona, que el precio del alquiler había caído un 20% entre 2008 y 2013. Por tanto, esa coincidencia es cualquier cosa menos una evidencia creíble. Además, y aunque no sea una medida muy precisa, en el caso de Barcelona el número de contratos de alquiler de la ciudad inscritos en el Incasol aumentó un 23% entre 2015 y 2017. Si contamos desde el comienzo de la crisis, el número de contratos se ha duplicado.

La evidencia empírica muestra que no existe correlación entre el número, o la proporción de apartamentos turísticos por distritos de Barcelona, y el incremento del precio del alquiler. Evidentemente esta evidencia es débil pues no es causal, pero hace más difícil poder justificar un impacto relevante de los alquileres turísticos sobre el alquiler convencional. Entonces, ¿cómo justificaba el informe del Ayuntamiento de Madrid la afirmación de que la proliferación de viviendas de uso turístico había producido un aumento “astronómico” de los alquileres? El sustento se encuentra en una interpretación de una declaración de un miembro de una asociación de vecinos. Como argumento es más bien deficiente. En la página siguiente el informe señala que “la evidencia estadística de la variación de los precios del Distrito Centro respecto al conjunto de la ciudad parece avalar, al menos parcialmente, esta hipótesis”. “Parece” y “parcialmente”. Pero, ¿cuál es esa evidencia? Que los alquileres del Distrito Centro han experimentado un movimiento diferente al promedio de Madrid, si bien hay distritos distintos al Distrito Centro donde el alquiler ha aumentado más. Resumen: donde más aumentan los apartamentos turísticos no es donde más crece el alquiler. Para culminar las inconsistencias lógicas se concluye que “se han encontrado importantes limitaciones, debido a la ausencia de series de información estadística suficientes, lo que hace difícil establecer modelos robustos y concluyentes.” Y después

de añadir, a todo lo anterior, que hay mucho los otros factores que afectan al precio del alquiler, el informe concluye que hay relación entre la vivienda de uso turístico y el precio del alquiler.

Ante la imposibilidad de obtener evidencia empírica en el caso español, podemos mirar a lo sucedido en otros sitios. Este ejercicio siempre es complicado, pues la extrapolación de unas ciudades a otras supone una cantidad ingente de hipótesis. Por la novedad del fenómeno existen pocos estudios publicados. El único que tiene un cierto rigor y no es meramente especulativo se refiere a la ciudad de Boston (Horn y Merante, 2017). Los autores concluyen que un aumento sustancial de los apartamentos turísticos supondría un incremento del 0,4%, cuando el precio del alquiler en Boston aumenta por encima del 5%. La proporción es económica y estadísticamente poco significativa. Además el estudio, que también se queja de la falta de buena información para realizar la investigación, está hecho no con precios de alquileres de mercado sino con precios solicitados o de oferta, lo que diluye parcialmente su credibilidad.

En conclusión, cuando la CNMC dice que no existe evidencia de la relación entre apartamentos de uso turístico y precio del alquiler acierta de lleno. Sin embargo, una cosa distinta es que de aquí se pueda extraer la conclusión de que no hay relación: lo que sucede es que no existe información suficiente para hacer un estudio creíble que permita descubrir si existe o no dicha relación.

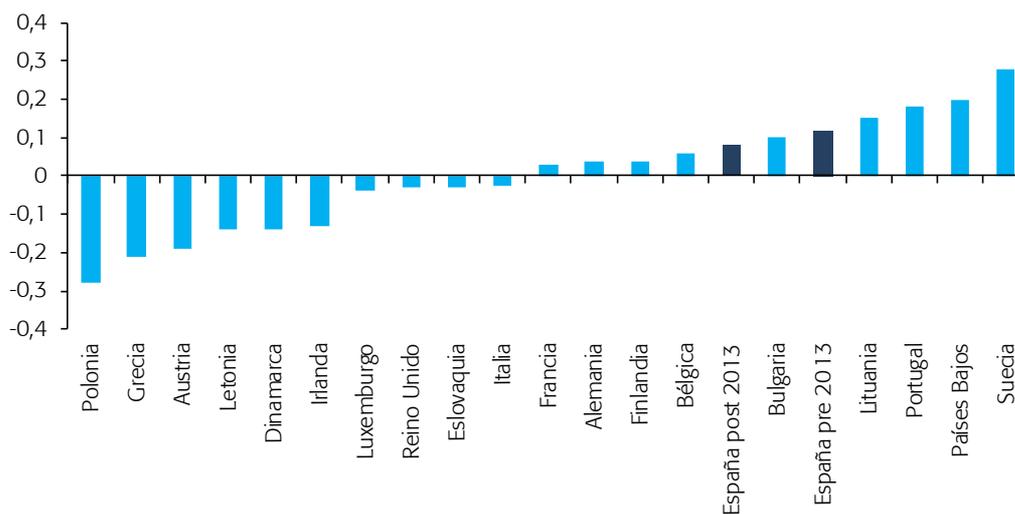
El tercer culpable podría ser la demografía. Por seguir con el ejemplo de Barcelona, la población se ha mantenido constante durante los últimos seis años con un tamaño medio familiar que ha aumentado algo, lo que significa menos hogares. Además, el grupo de jóvenes en edad de emanciparse, los que suponen mayor demanda potencial, se ha reducido por la caída del tamaño de estas cohortes. Es cierto que los extranjeros de países con alto poder adquisitivo han aumentado desde 2014 y la comunidad latinoamericana se ha reducido, pero el efecto generado por este diferencial de renta per cápita es una gota de agua en el mar del mercado de alquiler de Barcelona (suponiendo que alquilen y no compren).

Hay otro factor que también coincide en 2014 con la expansión de Airbnb: el comienzo de la recuperación económica. Siguiendo con el ejemplo, la ciudad de Barcelona ha sentido de manera decisiva la recuperación económica. La base imponible general por declarante de Barcelona ya superaba en 2015 el nivel de 2008, y en junio de 2017 ya había menos desempleados inscritos en Barcelona que en diciembre de 2008. Desde que comenzó la recuperación hasta 2017 (estimación, último dato disponible) el PIB a precios constantes de Barcelona subió un 12,6%. Desde finales de 2013 hasta finales de 2016 el PIB per cápita había subido un 8,5%. Pero, ¿qué ha pasado con la distribución de la renta? Pues que, si en 2008 los sueldos y salarios más las cotizaciones sociales representaban un 75% del total, en 2014 (último año disponible) representan un 81% por la caída del peso de los beneficios. Esta mejora económica proporciona al menos una explicación parcial de la recuperación del mercado. La segunda explicación es la escasez de oferta de vivienda en alquiler y la consiguiente incapacidad del mercado para ajustarse sin grandes variaciones de las rentas del alquiler.

Propuestas recientes en materia de alquiler

En principio existen diversas políticas públicas que tienen efecto sobre el mercado del alquiler. La cuestión es decidir cuándo aplicarlas, y cuáles son las más eficaces y las que tienen menos efectos colaterales negativos. El Real Decreto Ley (RDL) 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, ha vuelto a poner sobre la mesa la cuestión de la política sobre el alquiler. Cualquier modificación legislativa en este campo altera el delicado equilibrio entre propietarios e inquilinos y, por tanto, debe ser estudiada y planteada con rigor para evitar generar más consecuencias negativas que las que intentan resolver. El primer punto es preguntarnos sobre la situación actual de dicha relación en España. Teniendo en cuenta todos los indicadores regulatorios del mercado del alquiler, ¿en qué situación está actualmente la relación entre inquilinos y propietarios? El gráfico 3 muestra el indicador compuesto de relación entre inquilinos y propietarios para los países de la UE. Valores más pequeños representan un menor grado de protección del inquilino. El gráfico

Gráfico 3
Indicador compuesto de relación entre inquilinos y propietarios
 (Aspectos cualitativos de los contratos)



Fuente: Cuerpo, Kalantaryan y Pontuch (2014).

refleja que España está bien situada en cuanto a la protección del inquilino según los indicadores de la UE, incluso después de la reforma de 2013, aunque pierde una posición.

Las modificaciones incluidas en el RDL 7/2019, entre otras cuestiones, amplían la duración de los contratos de tres a cinco años con excepción de los contratos realizados por personas jurídicas (grandes tenedores), que alcanzan un mínimo de siete años. El incremento de la extensión de los contratos es razonable si se tiene en cuenta que el alquiler cada vez es una opción más frecuente. De esta forma se permite una mayor estabilidad al inquilino, aunque no está claro por qué los grandes tenedores deben estar sujetos a un régimen diferente. A su vez, el incremento de rentas durante la duración del contrato se limita al crecimiento del IPC interanual. No obstante, esta medida no tendrá necesariamente un efecto sobre el incremento de las rentas del alquiler si el proceso se mantiene en el tiempo. Al final de cinco años, si las rentas siguen creciendo, se actualizarían al precio de mercado lo que supondría una subida acumulada de cinco años en lugar tres. De hecho podría suceder que se intentara anticipar la expectativa de la pérdida que supondría mantener el crecimiento de los precios ligado al IPC durante el periodo de duración del contrato. Asimismo, normalmente los contratos de alquiler han tenido, de hecho, una extensión superior a los tres años. Por ejemplo, en Barcelona de media su duración ha sido de unos cuatro años y medio. Es interesante también notar que mientras el mínimo temporal del contrato obliga al propietario, dicho plazo no obliga al inquilino proporcionándole una ventaja que no se suele considerar. Cuando las rentas del alquiler caen, como sucedió en que Barcelona entre 2008 y 2013, en que disminuyeron un 20%, los inquilinos pudieron unilateralmente romper, o amenazar con romper, los contratos en su beneficio. Este fenómeno sucedió en Barcelona de forma generalizada durante la primera fase de la crisis financiera forzando bajadas de precios del alquiler.

El RDL 7/2019 fija en dos mensualidades las que se pueden solicitar en forma de garantía adicional a la fianza, ya sea a través de depósito o de

aval bancario. No parece razonable que se puedan pedir cinco o seis meses de fianza por un alquiler convencional. Pero limitar esta garantía podría provocar la expulsión del mercado de los inquilinos más vulnerables si no se acompaña de otras medidas. Se podría establecer un subsidio público para el pago de un seguro frente al impago para los inquilinos afectados por la limitación anterior.

Los controles que limitan el valor absoluto de los alquileres dan lugar a una reducción de la oferta de vivienda en alquiler, un impacto negativo sobre la movilidad y una mala asignación de recursos que beneficia a unos inquilinos y perjudica a otros. Los controles que limitan el crecimiento de la renta no tienen todavía evidencia; observaciones poco sofisticadas muestran un escaso impacto sobre el crecimiento de los precios e indicios de pagos en negro.

El elemento más conflictivo de la discusión pública sobre el alquiler es el control de rentas entre contratos. El RDL 7/2019 no contempla esta posibilidad que aparecía reflejada de forma muy confusa en el acuerdo pactado por el PSOE y Podemos. La evidencia empírica desde hace mucho tiempo muestra lo desaconsejable de este tipo de medidas. No obstante aún hay gente que parece pensar que la economía es una ciencia menor y que todo es muy fácil. Que suben los precios, pues control de precios. Que suben los alquileres, pues control de rentas del alquiler. Esta visión simplista de los procesos económicos sigue teniendo muchos partidarios. Baste recordar que la hiperinflación venezolana comenzó con medidas de control de precios que acusaban a los comerciantes de generar inflación. Este control de precios consiguió una tasa de inflación que podrían cerrar en 1.000.000 al final de 2018, un récord histórico. La razón es simple: antes de aplicar cualquier medida de política económica es necesario tener un buen diagnóstico y las consecuencias, tanto directas como colaterales y de largo plazo, de las medidas. En el caso venezolano los precios suben aceleradamente porque

el banco central sigue imprimiendo dinero a toda velocidad para financiar el gasto público. Por tanto, las medidas de control de precios no tienen ningún impacto mientras se siga imprimiendo dinero exponencialmente.

A pesar de que a veces se quiere trasladar la opinión de que el tema del control de rentas sigue siendo controvertido entre los economistas profesionales, el mismo Krugman, que no es sospechoso de ser un economista de los que despectivamente se conocen como “neoliberales”, se ha referido a los controles de rentas como “uno de los temas mejor conocidos en la ciencia económica y, entre los economistas, de los menos controvertidos”. Hay mucha evidencia empírica relativa a los controles de alquileres de primera generación (los que limitan el alquiler en valor absoluto, denominados *caping limits* o *rent ceilings*). Los estudios muestran una reducción de la oferta de vivienda en alquiler, un impacto negativo sobre la movilidad y una mala asignación de recursos que beneficia a unos inquilinos y perjudica a otros. De hecho, el reciente trabajo de Diamond, McQuade y Qian (2018) muestra que los controles de rentas en San Francisco provocaron que muchos propietarios de unidades en alquiler las vendieran, generando una contracción significativa de la oferta de vivienda en alquiler y un incremento en la desigualdad dado que los compradores, por el elevado precio de la vivienda, eran familias de elevados ingresos. Los llamados controles de segunda generación, que limitan el crecimiento de la renta en lugar del nivel (*rental brakes* o *rent stabilization*), no tienen todavía evidencia que los sustente. De hecho, observaciones todavía poco sofisticadas, muestran un escaso impacto sobre el crecimiento de los precios del alquiler e indicios de pagos en negro para superar las restricciones. Además, también se ha observado un impacto negativo en el mantenimiento de los edificios. Cuando se habla de esta medida siempre aparece alguien que dice “si lo hacen en Berlín”. Es curioso, por qué siempre se cita Berlín pero nunca el impacto que ha tenido la limitación de alquileres. Milton Friedman solía señalar que uno de los mayores errores es juzgar las políticas públicas por sus intenciones en lugar de por sus resultados. Finalmente, incluso si los

resultados de la política en Berlín hubieran sido positivos, habría que plantearse si en un contexto institucional e inmobiliario muy diferente los resultados serían los mismos. ¿Es posible que las políticas sobre alquileres tengan el mismo impacto en una ciudad con el 70% del parque en alquiler que en otra con un poco más del 25%?

Este proceso de ajuste de oferta y demanda en el mercado español de vivienda en alquiler podría haber sido suavizado con la existencia de un parque sustancial de vivienda pública en alquiler. El problema es que durante muchos años el sector público ha preferido la venta de viviendas con ayudas públicas en lugar del alquiler social, fundamentalmente por motivos electorales. Si esto se hubiera evitado, ahora existiría un parque sustancial de vivienda social en alquiler. Solo contando las viviendas construidas entre 1980 y 2008, este parque sería superior a los dos millones de unidades. La crisis ofreció oportunidades para que un ayuntamiento/comunidad autónoma hubiera aumentado, condicionado obviamente a su capacidad financiera, el parque público de vivienda en alquiler social de forma rápida y barata. Los precios de derribo de las viviendas de los bancos, provenientes en su mayoría de constructoras y, por tanto, en bloques, favorecía su gestión en alquiler social. En lugar de aprovechar la ocasión, o hacerlo de forma timorata, beneficiándose además del precio subsidiado a partir de las inyecciones de capital público, la idea fue volver a construir viviendas públicas sin la restricción de utilizarlas solo para

El proceso de ajuste de oferta y demanda en el mercado español de vivienda en alquiler podría haber sido suavizado con la existencia de un parque sustancial de vivienda pública en alquiler. El problema es que durante muchos años el sector público ha preferido la venta de viviendas con ayudas públicas en lugar del alquiler social.

alquiler social. Y cuando el ritmo de producción de las mismas no es el esperado, entonces se recurre a medidas de dudosa legalidad como la obliga-

ción que el Ayuntamiento de Barcelona ha establecido de destinar a viviendas sociales el 30% de las viviendas construidas por promotores privados. La medida no es solo legalmente difícil de sostener, sino que tendrá un impacto mínimo (unas 300 unidades anuales) y, sin embargo, ahonda en la inseguridad jurídica que últimamente sufre el sector.

Ante esta situación de fuerte demanda y oferta con insuficiente capacidad de respuesta, es razonable establecer un criterio básico: dado que afectar a la demanda de alquiler será muy difícil, a no ser que se quiera alentar una nueva expansión irresponsable del crédito hipotecario, cualquier medida que provoque una contracción de la oferta sin un beneficio claro y contrastado debe evitarse. De esta forma es bastante incomprensible que se juegue con la seguridad jurídica permitiendo o alentando la ocupación de edificios, o se coquete con la aplicación de criterios retroactivos. La incertidumbre legal provoca que los propietarios exijan una rentabilidad superior para compensar el aumento del riesgo y puede incentivar a muchos de ellos a transformar en viviendas para la venta residencias que estaban en alquiler, con la consiguiente reducción de la oferta. Con unos mercados financieros muy volátiles y de desastrosa rentabilidad en el último año, la vivienda está volviendo a ser un activo refugio, lo que mantiene su precio al alza y hace mucho más sensibles a los propietarios respecto a los riesgos del alquiler, dada la evidente rentabilidad de la venta.

Conclusiones

Después de cuarenta años de políticas erráticas en materia de vivienda es importante darse cuenta de que la situación actual no tiene soluciones mágicas. Dos o tres principios básicos y

una voluntad clara y compartida ayudarían a evitar estos problemas en el futuro. No hay que ir tan lejos como Berlín o París. Solo hace falta mirar al País Vasco. La calificación pública de cualquier vivienda construida con una subvención pública debe ser indefinida y las nuevas deben ser todas de alquiler social. Las administraciones deberían promover la movilización de suelo público a partir de iniciativas público-privadas. Las administraciones competentes deberían agilizar las licencias urbanísticas. Y lo más importante: cuando hay un problema de oferta de vivienda en alquiler las políticas públicas deben incentivar la oferta y no desalentarla.

Referencias

- CUERPO, C., KALANTARYAN, S. y PONTUCH, P. (2014). Rental market regulation in the European Union. *Economic Papers*, 515. Comisión Europea.
- DIAMOND, R., MCQUADE, T. y QIAN, F. (2018). The effect of rent control expansion on tenants, landlords, and inequality: evidence from San Francisco. *Working paper*. Stanford Business School
- FEDEA (2009). *Por un mercado de la vivienda que funcione: una propuesta de reforma estructural*.
- GARCÍA-MONTALVO, J. (2012). El alquiler y la solución al círculo vicioso de la vivienda. *ARA*, 18 de marzo de 2012.
- GARCÍA-MONTALVO, J. y GARICANO, L. (2009). El alquiler como solución. *La Vanguardia*, 18 de octubre de 2009
- HORN, K. y MERANTE, M. (2017). Is home sharing driving up rents? Evidence from Airbnb in Boston. *Journal of Housing Economics*, 38, pp. 14-24.
- MINISTERIO DE FOMENTO (2017). Observatorio de Vivienda y Suelo. *Boletín Especial: Alquiler Residencial*.