

LA INTERVENCIÓN PÚBLICA
EN EL MERCADO DEL ALQUILER
DE VIVIENDA: UNA REVISIÓN DE
LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

2020

BANCO DE **ESPAÑA**
Eurosistema

Documentos Ocasionales
N.º 2002

David López-Rodríguez y M.^a de los Llanos Matea

Encuentra toda la información en
[Observatorioinmobiliario.com](https://www.observatorioinmobiliario.com)

**LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN EL MERCADO DEL ALQUILER DE VIVIENDA:
UNA REVISIÓN DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL**

Encuentra toda la información en
Observatorioinmobiliario.com

LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN EL MERCADO DEL ALQUILER DE VIVIENDA: UNA REVISIÓN DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

David López-Rodríguez y M.^a de los Llanos Matea (*)

BANCO DE ESPAÑA

(*) Los autores agradecen las discusiones de los ponentes y de los participantes en el *workshop* «*Housing affordability: policies in the rental market*», celebrado en el Banco de España el 20 de noviembre de 2019. Para más detalles de este evento, véase la nota de prensa [Acceso a la vivienda: políticas alternativas para el mercado de alquiler](#).

Documentos Ocasionales. N.º 2002
2020

Encuentra toda la información en
[Observatorioinmobiliario.com](https://www.observatorioinmobiliario.com)

La serie de Documentos Ocasionales tiene como objetivo la difusión de trabajos realizados en el Banco de España, en el ámbito de sus competencias, que se consideran de interés general.

Las opiniones y análisis que aparecen en la serie de Documentos Ocasionales son responsabilidad de los autores y, por tanto, no necesariamente coinciden con los del Banco de España o los del Eurosistema.

El Banco de España difunde sus informes más importantes y la mayoría de sus publicaciones a través de la red Internet en la dirección <http://www.bde.es>.

Se permite la reproducción para fines docentes o sin ánimo de lucro, siempre que se cite la fuente.

© BANCO DE ESPAÑA, Madrid, 2020

ISSN: 1696-2230 (edición electrónica)

Encuentra toda la información en
Observatorioinmobiliario.com

Resumen

En los últimos años, los precios del alquiler de viviendas residenciales han experimentado crecimientos notables en buena parte de las principales áreas metropolitanas de las economías avanzadas. Estos crecimientos de los precios del alquiler, en ciertas ocasiones, han generado un significativo incremento del gasto en alquiler de vivienda en la cesta del consumo de los hogares y dificultades de accesibilidad a la vivienda en determinados colectivos. En este contexto, ha resurgido el debate sobre el papel de las políticas públicas en el mercado del alquiler de vivienda para mitigar tanto los problemas de acceso a la vivienda como los potenciales efectos negativos del crecimiento de los precios del alquiler en la movilidad de los trabajadores o en la estabilidad macrofinanciera de la economía. En este documento se revisan los principales instrumentos de intervención pública en el mercado del alquiler de vivienda residencial a la luz de la experiencia internacional, relativa a las principales economías avanzadas. A grandes rasgos, las distintas políticas pueden clasificarse en tres grandes grupos: los controles de los precios del alquiler, la provisión pública de una oferta de vivienda de alquiler y un amplio conjunto de medidas de naturaleza heterogénea dirigidas tanto a incentivar la oferta privada de viviendas en arrendamiento como a contener el aumento del gasto de los hogares causado por el incremento de los precios del alquiler. La experiencia acumulada durante décadas en el desarrollo de estas políticas y la creciente disponibilidad de evaluaciones cuantitativas de su impacto permiten ilustrar algunos de los retos de implementación que presentan las políticas de apoyo al alquiler residencial, así como las consecuencias, tanto deseadas como no deseadas, asociadas a este tipo de intervenciones.

Palabras clave: mercado del alquiler residencial, controles de precios del alquiler, oferta pública de alquiler, incentivos al alquiler.

Códigos JEL: R31, R21, R38, O18, H20, H42, K12, K23, K25, R52.

Abstract

In recent years, residential rental prices have experienced remarkable growth in much of the major metropolitan areas of advanced economies. These increases in rental prices, on certain occasions, have caused a significant increase in the cost of renting housing in the household consumption basket and difficulties in access to housing in certain groups. In this context, there is a resurgence of the debate about the role of public policies in the housing rental market designed to mitigate both the problems of access to housing and the potential negative effects of the growth of rental prices on workers' mobility or in the macro-financial stability of the economy. In this document, we review the main instruments of public intervention in the residential housing rental market in the light of international experience, related to the main advanced economies. Broadly speaking, the different policies can be classified into three main groups: rent controls, the public provision of rental housing and a wide range of heterogeneous measures aimed at both incentivizing the private offer of rental housing as to contain the increase in household spending caused by the increase in rental prices. The experience accumulated during decades in the development of these policies and the increasing availability of quantitative evaluations of the impact of these policies allows to illustrate some of the implementation challenges presented by the residential rental support policies as well as the desired and unwanted consequences associated to this type of interventions.

Keywords: rental market, rent control, public provision of housing, incentives for housing rental.

JEL classification: R31, R21, R38, O18, H20, H42, K12, K23, K25, R52.

Índice

Resumen 5

Abstract 6

1 Introducción 8

2 Controles del precio de los alquileres residenciales 11

2.1 Evidencia internacional desde una perspectiva histórica 11

2.2 Efectos de los controles sobre los precios del alquiler residencial 20

3 Políticas directas sobre la oferta: la provisión pública de alquiler de vivienda a precios regulados 25

3.1 La provisión pública de alquiler residencial en las economías avanzadas 25

3.2 Efectos de la provisión pública de alquiler residencial 28

4 Políticas indirectas sobre el mercado del alquiler de vivienda 32

4.1 La regulación de los contratos de alquiler residencial 32

4.2 Políticas fiscales 36

4.3 La regulación local sobre usos del suelo y vivienda residencial 42

4.4 La regulación del alquiler de vivienda para uso turístico 43

5 Conclusiones 46

Bibliografía 49

1 Introducción

En los últimos años, los precios del alquiler de viviendas residenciales han experimentado crecimientos muy notables en un buen número de áreas metropolitanas de las economías avanzadas [Whitehead y Williams (2018), *The Economist* (2019) y López-Rodríguez y Matea (2019)]. Este aumento de los precios se asocia a una escasez relativa de la oferta de vivienda en alquiler, frente a un notable incremento de la demanda entre determinados colectivos, entre los que destacan los hogares con menor nivel de renta y los encabezados por adultos jóvenes, y se ha localizado fundamentalmente en las áreas geográficas donde tiende a concentrarse la actividad económica, como es el caso de las ciudades globales y sus distritos céntricos [Comisión Europea (2019)]. Entre los principales factores que podrían explicar este aumento de la demanda de alquiler, se encuentran el menor dinamismo de las rentas del trabajo (en especial, entre los jóvenes y los trabajadores con menor formación), los cambios en el mercado del crédito hipotecario después de la reciente crisis financiera internacional y la mayor concentración de la actividad económica y de los flujos migratorios en las principales ciudades dentro de cada país (*superstar cities*) [Matlack y Vigdor (2008), Myers y Pitkin (2009), Acemoglu y Autor (2011), Gyourko *et al.* (2013), Acolin *et al.* (2016), Whitehead *et al.* (2016), Myers *et al.* (2016), Autor *et al.* (2014) y Hornbeck y Moretti (2019)]. Este aumento de la demanda de alquiler habría sido, en general, mayor que el incremento de la oferta, relativamente rígida en el corto plazo, creando de este modo una escasez relativa de vivienda que habría ocasionado subidas significativas de los precios del alquiler.

El resultado de la asimetría entre las dinámicas de los ingresos y las de los precios del alquiler en las economías avanzadas ha sido una intensificación de las dificultades de accesibilidad a la vivienda residencial, concentrada en segmentos de la población con menores recursos, así como un significativo incremento del gasto en alquiler en la cesta del consumo de los hogares [OECD (2016), Dong (2018), OECD (2019a) y OECD (2019b)]. En ese contexto, ha surgido un amplio debate sobre la posibilidad de reforzar el papel de las políticas públicas en el mercado del alquiler residencial, con el objetivo de mejorar las condiciones de acceso a la vivienda por parte de los colectivos más vulnerables¹.

En ocasiones, la demanda de una mayor intervención en el mercado del alquiler residencial se ha justificado también por motivos de estabilidad macrofinanciera de la economía. En concreto, la escasez de oferta de vivienda en alquiler plantea retos

¹ El debate sobre los problemas en el mercado de la vivienda y el alquiler residencial es especialmente intenso en Estados Unidos, llegando a considerarse la situación de crisis de accesibilidad a la vivienda (*housing affordability crisis*), debido a la caída de la ratio de vivienda en propiedad durante la última década y a la sobrecarga del gasto en alquiler entre los adultos jóvenes y los hogares con menores ingresos [Harvard Joint Center of Housing Studies (2018), *The New York Times* (2018) y Forbes (2019)]. En Europa, sobresalen los debates sobre la necesidad de mayores políticas de apoyo al alquiler de vivienda en Alemania [Mense *et al.* (2017)], donde los incrementos de los precios afectan a un mercado de alquiler que alcanza el 40 % de la población [Eurostat (2019)]; o en el Reino Unido, donde la escasez de nueva oferta de vivienda se considera el principal causante del incremento de los precios inmobiliarios y de los problemas de accesibilidad [UK Government (2017) y Wilson y Barton (2019a)]. En el Reino Unido se registraron en la última década los mayores incrementos de las ratios de población que residen en una vivienda de alquiler de Europa [8,7 puntos porcentuales (pp) desde 2007, hasta alcanzar el 35 % en 2017]. En el conjunto de las economías europeas (UE-27), si bien existe entre países una elevada heterogeneidad en la ratio de población en viviendas de alquiler [López-Rodríguez y Matea (2019)], se observa una tendencia al incremento de la población en régimen de alquiler a precio de mercado, con un notable aumento —de 7,5 puntos— desde 2007 hasta 2017 [Eurostat (2019)].

para un funcionamiento eficiente del mercado de trabajo, al dificultar la movilidad de los trabajadores, particularmente de los jóvenes. Así, un mayor peso relativo de la vivienda en alquiler, en relación con la vivienda en propiedad, entre los hogares activos facilitaría la movilidad de los desempleados hacia aquellos lugares donde se creen nuevos empleos o existan vacantes entre los empleos ya existentes [Nickell (1998), Munch *et al.* (2008) y Head y Lloyd-Ellis (2012)].

Por otro lado, la estabilidad macroeconómica puede verse afectada por el aumento del gasto en alquiler de determinados hogares, y en particular por su concentración en colectivos con escasa capacidad de ahorro y una mayor propensión al consumo. El incremento de los precios del alquiler reduce para estos hogares la demanda de otros bienes de la cesta de consumo y puede aumentar la proporción de hogares cuyo consumo se encuentra restringido por su nivel de renta corriente. Este cambio en la composición del gasto de los hogares puede, a su vez, aumentar la sensibilidad del consumo agregado y de la actividad económica ante posibles cambios abruptos en la posición cíclica de la economía [Paciorek y Sinai (2012)].

De manera complementaria, un mayor atractivo de la inversión en alquiler de vivienda, en un contexto de reducidas rentabilidades de la inversión en activos financieros, podría tener consecuencias en la estabilidad financiera de la economía. Este riesgo macrofinanciero emerge por la posible conexión entre los precios de la vivienda y el rendimiento de la inversión en alquiler residencial [Sinai y Souleles (2005), Bracke (2015) e IMF (2018)]. En concreto, una mayor concentración de la inversión en activos inmobiliarios, destinados, por ejemplo, al alquiler de vivienda, podría acelerar el incremento de los precios inmobiliarios y, potencialmente, el crédito hipotecario.

En este documento se revisan los principales instrumentos de intervención pública en el mercado del alquiler de vivienda a la luz de la experiencia internacional. A grandes rasgos, las políticas se clasifican en tres grupos, sobre los que se estructura este documento: los controles sobre los precios del alquiler, la provisión pública de alquiler residencial a precios asequibles, y un conjunto amplio y heterogéneo de medidas dirigidas tanto a incentivar la oferta privada de viviendas en arrendamiento como a contener el aumento del gasto en alquiler de vivienda al que se enfrentan ciertos colectivos. La revisión de la experiencia internacional y la discusión de las evaluaciones de impacto de las políticas públicas no aspiran a ser exhaustivas, pero recogen las principales medidas aplicadas en las economías avanzadas [Andrews *et al.* (2011), Salvi del Pero *et al.* (2016), OECD (2016) y OECD (2019a)]. Esta revisión pretende ilustrar los retos de implementación que presentan las políticas de apoyo al alquiler residencial, los beneficios potenciales y las posibles consecuencias no deseadas derivadas de las diferentes intervenciones. No obstante, deben tenerse presentes las limitaciones que supone trasladar de manera directa al contexto actual las lecciones de experiencias pasadas en mercados geográficos muy heterogéneos. Si bien existen ciertas conclusiones comunes en contextos muy diversos, la efectividad de las políticas en el mercado del alquiler residencial depende de su interacción con la situación macroeconómica, de los condicionantes locales del mercado de la vivienda y, en general,

de un amplio abanico de otras políticas que también inciden en el funcionamiento del mercado de la vivienda, como las políticas fiscales o laborales, y que afectan a la dinámica de las rentas de los hogares que demandan una vivienda de alquiler.

El resto del documento se organiza como sigue. En la sección segunda se revisan la experiencia internacional relativa a los controles de precios del alquiler y los estudios disponibles sobre los efectos que estas políticas pueden generar. En la tercera sección se examinan el diseño y el desarrollo de los programas de provisión pública de vivienda en alquiler, y se resumen los principales resultados y retos observados en su implementación a escala internacional. En la sección cuarta se discuten las principales medidas que pretenden incidir de manera indirecta sobre el mercado del alquiler. En concreto, se analizan: i) el marco jurídico que regula a los contratos de alquiler entre propietarios e inquilinos; ii) las medidas de política fiscal sobre la oferta y la demanda de alquiler, y iii) las regulaciones en el ámbito local que condicionan la oferta de vivienda residencial. La sección quinta resume las principales conclusiones.

2 Controles del precio de los alquileres residenciales

Las políticas que establecen controles sobre el precio de los alquileres de vivienda presentan, en sus distintas tipologías, el atractivo de actuar de manera inmediata sobre las consecuencias negativas para el bienestar de los hogares arrendatarios generadas por el aumento de las rentas del alquiler, sin que, en principio, conlleven un coste presupuestario elevado. Estos controles suelen justificarse, en contextos de abruptas dinámicas alcistas de los precios del alquiler, por la necesidad de asegurar el acceso a la vivienda de los hogares, en particular de los de menor nivel de renta.

2.1 Evidencia internacional desde una perspectiva histórica

La evidencia histórica contemporánea muestra la introducción de controles sobre las rentas del alquiler en períodos excepcionales, como fueron las guerras mundiales, o ante subidas abruptas de los precios del alquiler de vivienda en grandes ciudades con un fuerte dinamismo demográfico y que se enfrentan a la rigidez de su oferta de vivienda de alquiler en el corto plazo [Arnott (1995), Malpezzi (2017), Wilson (2017) y Whitehead y Williams (2018)].

En un amplio conjunto de países europeos, los controles de precios se introdujeron durante la Primera Guerra Mundial, mientras que en Estados Unidos emergieron al poco tiempo de entrar este país en la Segunda Guerra Mundial. El esfuerzo bélico supuso la relocalización geográfica de una elevada proporción de la fuerza laboral, creando presiones en los precios de los alquileres residenciales de los mercados locales donde se concentraba la actividad industrial. En este contexto, la congelación de las rentas nominales del alquiler residencial fue una medida extensamente adoptada sobre la mayor parte del parque de vivienda, con vocación temporal, para asegurar la accesibilidad a la vivienda. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, se extendieron en el tiempo dichos controles en Estados Unidos ante el retorno de los soldados a las grandes ciudades, si bien estos se eliminaron a finales de la década de 1940, con la excepción de la ciudad de Nueva York. En Europa, la destrucción durante la Segunda Guerra Mundial de buena parte del parque de vivienda residencial y su lenta reconstrucción explicaron la persistencia, con diferentes grados de cobertura sobre el parque de vivienda arrendada, de los controles de rentas del alquiler hasta la década de 1980². Estos controles se mantuvieron principalmente sobre el parque de vivienda arrendada más antiguo, cuyos precios nominales tendían a fijarse de acuerdo con distintos criterios administrativos y cuya actualización se congelaba, permitiendo solo incrementos periódicos no anuales para mitigar el alza de los costes de mantenimiento [Arnott (1995), Kholodilin (2018) y Kholodilin *et al.* (2018)³].

2 En el caso de España, la congelación de las rentas del alquiler, junto con el carácter indefinido de los contratos, se incluyó en la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1946. Previamente, se había producido la congelación de las rentas del alquiler en 1920 —*decreto de Bugallal* (Real Decreto de 21 de junio de 1920)—, con un notable impacto en los centros urbanos [Artola (2012)].

3 Las reglas que fijaban los precios del alquiler de vivienda se basaban en criterios administrativos diversos y específicos de cada país. Por ejemplo, existían sistemas de fijación de precios en los que se computaba una renta mensual máxima en función del valor estimado de la propiedad inmobiliaria; otros sistemas consideraban niveles de referencia de los precios en relación con una tipología arbitraria de vivienda basada en sus características físicas; mientras que en algunos países simplemente se partía del precio inicial fijado en el mercado y no se permitía su incremento [véase, por ejemplo, Kholodilin (2018) para una discusión más detallada sobre la tipología de controles sobre los precios del alquiler].

Esta experiencia histórica en las economías avanzadas centrada en la regulación de los niveles de precios sobre una parte amplia del parque de viviendas, por parte principalmente de los Gobiernos centrales, se conoce como *primera generación de controles de renta del alquiler* [Malpezzi (2017)⁴]. La permanencia de esta regulación sobre el parque de vivienda antigua supuso la aparición de mercados del alquiler residencial duales, en los que las viviendas residenciales arrendadas con precios regulados experimentaban una caída de las rentas reales frente a su crecimiento en el segmento no regulado del mercado de vivienda arrendada nueva.

En la década de 1970 apareció la denominada *segunda generación de controles de las rentas del alquiler*. La naturaleza de este tipo de regulación sobre los precios se caracterizó por el establecimiento de límites a los *crecimientos* de las rentas del alquiler, asociándolos, de manera frecuente, a un índice que midiera la evolución del coste de la vida, como, por ejemplo, un índice de precios de consumo. De ese modo, se congelaban las rentas reales del alquiler en contextos de espirales inflacionistas como los experimentados durante los *shocks* petrolíferos de esa década. Los controles de esta naturaleza se aplicaron en buena parte de las economías avanzadas, si bien estos controles presentaron una elevada heterogeneidad, debido a que su diseño específico incluía cláusulas de actualización y cobertura del mercado de naturaleza muy diversa. En particular, en algunos países o ciudades se permitía actualizar las rentas del alquiler cuando en un inmueble se producía un cambio de inquilino, mientras que en otras jurisdicciones el límite al incremento del precio del alquiler se asociaba al inmueble arrendado, con independencia de su arrendatario. En algunos casos, se permitía incluir cláusulas de compensación al propietario ante incrementos de los costes de mantenimiento, o en otros se permitía el aseguramiento de tasas de retorno mínimas⁵. Por otro lado, este tipo de regulaciones tendieron a aplicarse sobre el parque de vivienda existente en el momento de la introducción de la regulación, excluyendo del control los arrendamientos en viviendas construidas después de la introducción de la regulación. No obstante, con el paso del tiempo, en algunas jurisdicciones los controles de rentas se fueron extendiendo con el objetivo de abarcar a un parque de vivienda más amplio, inicialmente excluido de la regulación. Estos controles de precios emergieron, en primer lugar, en las grandes urbes estadounidenses, como Boston, San Francisco, Los Ángeles o Washington, DC, como respuesta del legislador a las fuertes subidas del alquiler de vivienda⁶, si bien su aplicación, con distintas modalidades, se extendió a buena parte de las economías europeas.

4 Este tipo de controles también se han introducido en algunas de las principales ciudades de las economías en desarrollo, en las que se concentran la actividad y el crecimiento demográfico. Véase, por ejemplo, Turner y Malpezzi (2003) para una revisión que incluye las principales experiencias de controles de rentas del alquiler en los países en desarrollo.

5 De manera adicional, este tipo de controles de rentas del alquiler se asociaron simultáneamente con cambios en la regulación de los contratos que afectaban a su duración o a los supuestos en los que se podía rescindir un contrato de alquiler. En general, la efectividad de los controles de precios de segunda generación se asociaba a una mayor protección del inquilino en forma de mayor duración de los contratos y de endurecimiento de las condiciones que permitían un desahucio (véase la sección 4.1 para una discusión más detallada de los efectos del diseño de los contratos del alquiler de vivienda).

6 Este tipo de controles también se introdujeron en la década de 1970 por parte de las provincias federadas de Canadá, así como por importantes ciudades estadounidenses de los estados de California, Massachusetts, Nueva Jersey, Nueva York o Connecticut [Arnott (1995)].

El proceso de liberalización y de desregulación económica generalizado en las economías avanzadas durante la década de 1980 supuso la desaparición de gran parte de los controles sobre los niveles de los precios del alquiler y la simplificación de algunos sistemas de actualización de rentas cuya naturaleza era compleja. En concreto, en buena parte de las economías de la OCDE, las regulaciones sobre las rentas del alquiler, bien desaparecieron, o bien fueron sustituidas por intervenciones de menor alcance y mayor simplificación administrativa, como las denominadas *políticas de estabilización de rentas*, en las que la regulación se limitaba a fijar el crecimiento máximo del arrendamiento durante la duración del contrato de alquiler de vivienda [Salvi del Pero *et al.* (2016), Whitehead y Williams (2018) y Wilson y Barton (2019b)]. No obstante, las regulaciones sobre los niveles de precios en segmentos del mercado del alquiler de vivienda aún persisten en economías como, por ejemplo, los Países Bajos, Dinamarca, Austria, Luxemburgo, Suecia, Alemania o Estados Unidos (véase cuadro 1). Estas regulaciones suelen afectar al parque de vivienda arrendada antigua y cuyos inquilinos permanecen en las mismas viviendas durante largos períodos de tiempo.

En los últimos años, el fuerte crecimiento de los precios del alquiler en buena parte de las principales metrópolis globales ha supuesto, en algunos casos, el resurgimiento de las demandas sociales que reclaman el establecimiento de límites al precio del alquiler de vivienda [*The Economist* (2019), Gonçalves (2019) y Whitehead (2019)]. Las autoridades locales de algunas ciudades europeas y estadounidenses, así como gobiernos regionales o federales con competencias en el mercado de la vivienda, han atendido esta demanda introduciendo nuevas regulaciones que limitan el crecimiento máximo permitido del precio del alquiler de vivienda, e incluso, en algunos casos, se establecen límites máximos sobre los niveles de precios. Estas regulaciones, en general, no afectan al conjunto del mercado de viviendas arrendadas, sino que se restringen a determinados segmentos del mercado. En particular, se han planteado regulaciones que limitan las rentas del alquiler en zonas cuyos precios se consideran tensionados, de acuerdo con unos determinados criterios administrativos. Al mismo tiempo, en algunas jurisdicciones se han establecido restricciones a la libre fijación de los precios del alquiler o a su crecimiento anual en función de la tipología de la vivienda arrendada. Los principales desarrollos en este ámbito se han producido en Alemania, Estados Unidos y Francia.

El caso de Alemania supone la experiencia reciente más relevante sobre limitaciones al crecimiento de las rentas del alquiler en Europa. El interés del caso alemán se debe tanto a la importancia relativa de su mercado del alquiler de vivienda —en el entorno del 50 % de los hogares [Eurostat (2019)]— como al amplio alcance de la experiencia regulatoria en este país para intentar contener el precio de los alquileres. En Alemania se ha producido un notable incremento de los precios del alquiler de vivienda a partir de 2010, explicado en buena medida por la mayor concentración de la actividad y de los flujos migratorios en las ciudades de mayor tamaño [Mense *et al.* (2017)⁷]. En este contexto, en junio de 2015

7 De acuerdo con Mense *et al.* (2017), los crecimientos acumulados en términos reales del precio medio del alquiler en Alemania de 2010 a 2016 superaron el 25 %. Este incremento se produjo después de un largo período de estancamiento de los precios del alquiler.

Cuadro 1

CONTROL DE PRECIOS DEL ALQUILER DE VIVIENDA

| | Control del nivel inicial | | | Control de los aumentos |
|--------------------------|---------------------------|----------|--------------------------------|-------------------------|
| | Sin control | Regulado | Ambos: sin control y regulados | |
| Alemania | | | x | x |
| Australia (a) | | | x | |
| Austria (b) | | | x | x |
| Bélgica | x | | | x |
| Canadá (c) | | | x | x |
| Chile | x | | | |
| Dinamarca (d) | | | x | x |
| España (e) | x | | | x |
| Estados Unidos (f) | | | x | x |
| Estonia (g) | x | | | x |
| Finlandia | x | | | |
| Francia (h) | | | x | x |
| Irlanda (i) | | | x | x |
| Islandia | x | | | |
| Israel | x | | | |
| Japón | | | x | ND |
| Letonia | x | | | |
| Luxemburgo (j) | | x | | |
| México (k) | x | | | ND |
| Noruega (l) | x | | | x |
| Nueva Zelanda (m) | x | | | |
| Países Bajos | | | x | x |
| Polonia (n) | x | | | x |
| Portugal | x | | | x |
| Reino Unido (Inglaterra) | x | | | |
| República Checa | x | | | x |
| República Eslovaca | x | | | |
| Suecia (o) | | x | | x |
| Suiza (p) | x | | | x |

FUENTE: El cuadro y las notas proceden de los indicadores publicados en la «OECD Affordable Housing Database» (indicador PH6.1 Rental Regulation), obtenidos a partir del «Questionnaire on Affordable and Social Housing» (QuASH) [OECD (2019a)].

- a** Australia: los controles sobre el precio inicial del alquiler se aplican a una pequeña proporción de posesiones que son propiedad o están operadas por proveedores de viviendas comunitarias y gobiernos estatales. Además, cada estado opera de manera diferente. Algunos estados han introducido leyes de arrendamiento para evitar que los propietarios acepten un precio más alto que el anunciado. Con respecto a los controles de los aumentos de los precios del alquiler, algunos estados han establecido un período mínimo durante el cual los precios del alquiler no pueden cambiar (entre seis y doce meses), y en algunos estados los cambios en los precios del alquiler deben ir acompañados de un período mínimo de notificación.
- b** Austria: los precios del alquiler están regulados para el stock de viviendas antiguas (alrededor del 30 % del mercado de alquileres privados). El aumento de la renta después de la renovación en el caso de arrendamientos existentes solo es posible con el consenso de los inquilinos o después de una decisión judicial.
- c** Canadá: la legislación sobre el control de los alquileres varía según la provincia, y algunas provincias no tienen control sobre alquileres. Por ejemplo, en algunas provincias, como en Alberta, no hay límite sobre cuánto puede aumentar la renta anualmente. En Saskatchewan, los propietarios registrados con buena reputación pueden aumentar el alquiler cuanto quieran hasta en dos ocasiones al año. En otras provincias hay límites sobre el aumento del alquiler que se puede aplicar a los inquilinos preexistentes, pero en algunas de estas regiones solo parte de la oferta de alquiler tiene controles de alquiler, y la proporción de viviendas afectadas por el control de alquileres está sujeta a cambios frecuentes. En la provincia de Ontario, el control de alquileres se amplió a todas las ofertas privadas de alquiler en 2017. Antes de ese cambio, solo las viviendas construidas con anterioridad a 1991 estaban sujetas a control de alquileres. Sin embargo, en noviembre de 2018 el control de alquileres se eliminó de las nuevas viviendas. En las provincias con control de alquiler, los propietarios tienen prohibido aumentar el alquiler anualmente por encima de una cierta cantidad, a menos que la vivienda esté vacía.
- d** Dinamarca: existen diferentes tipos de regulación de alquileres, que cubren una gran parte de las viviendas de alquiler. Solo en viviendas nuevas el alquiler no está regulado desde 1991.

CONTROL DE PRECIOS DEL ALQUILER DE VIVIENDA (cont.)

- e España: el alquiler se fija libremente entre el propietario y el inquilino. Sin embargo, durante un período de cinco años (o siete años si el propietario es una persona jurídica), el alquiler no puede incrementarse anualmente por encima de la variación del índice general de precios.
 - f Estados Unidos: existen regulaciones de control de alquileres y/o estabilización de alquileres en algunas grandes ciudades.
 - g Estonia: los alquileres pueden negociarse libremente. Los inquilinos pueden impugnar los aumentos de alquiler al comité de arrendamiento o al tribunal si lo consideran excesivo.
 - h Francia: con respecto a los controles del precio inicial del alquiler: el artículo 140 de la Ley Elan (*Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique*) de 2018 autorizó a algunas aglomeraciones urbanas a establecer durante cinco años una medida piloto de control de alquileres, por lo que el precio inicial del alquiler se determina dentro de un rango de referencia (con algunas excepciones). Con respecto a los controles sobre los aumentos en los niveles del alquiler, en ciertas aglomeraciones urbanas con un mercado inmobiliario tensionado, en caso de un nuevo contrato de arrendamiento o la renovación de un contrato de arrendamiento, el último precio del alquiler pagado por el inquilino solo puede aumentarse en un porcentaje fijo de un índice de referencia de los alquileres (siempre que el arrendador no haya realizado mejoras en la vivienda, en cuyo caso la renta puede incrementarse hasta en un 15 % del coste total de las mejoras).
 - i Irlanda: el Gobierno estableció la Medida de Predicción de los Alquileres y designó las zonas con presión de los alquileres en 2016, donde los alquileres solo pueden aumentar un máximo del 4 % anual durante un período de tres años. Las revisiones de los alquileres fuera de las zonas con presión de alquiler están restringidas, por lo que el propietario solo puede revisar el alquiler una vez cada dos años. Sin embargo, de manera similar a las zonas con presión de alquiler, donde los trabajos se llevan a cabo para efectuar un cambio sustancial en la naturaleza del alojamiento proporcionado durante el arrendamiento, el propietario puede establecer un nuevo alquiler después de dichos trabajos. El requisito existente de que el alquiler inicial no supere los alquileres de mercado de propiedades similares aún se aplica en las zonas con presión de renta establecidas y en las áreas no establecidas. El Proyecto de Ley de Arrendamientos Residenciales (Enmienda) (No. 2) 2018 modificó la restricción del aumento del alquiler y las exenciones asociadas (incluso en relación con las nuevas propiedades de alquiler).
 - j Luxemburgo: según la Ley, el precio del alquiler anual no puede exceder el 5 % del capital invertido en la vivienda de alquiler (véase la Ley de 21 de septiembre de 2006, sobre los contratos de alquiler).
 - k México: el control tanto del nivel de renta inicial como de los aumentos de renta posteriores varía de un estado a otro.
 - l Noruega: el precio del alquiler se puede negociar libremente, pero la Ley de Arrendamiento de Noruega establece que el alquiler puede no ser irrazonable.
 - m Nueva Zelanda: la sección 25 de la Ley de Arrendamientos Residenciales permite a los inquilinos solicitar al Tribunal de Arrendamiento una orden para reducir la renta si excede sustancialmente la renta del mercado.
 - n Polonia: no existe un control administrativo sobre la fijación del precio del alquiler, aunque los inquilinos tienen la posibilidad de impugnar el alquiler ante el tribunal si el incremento anual del alquiler supera el 3 % del valor de reemplazo (hay algunas excepciones para justificar dicho aumento de precio).
 - o Suecia: un arrendador y un inquilino tienen libertad para acordar cualquier alquiler, pero ambas partes pueden acudir al Tribunal del Alquiler para comprobar la imparcialidad del alquiler. El sistema sueco de fijación del precio del alquiler se establece principalmente a través de negociaciones colectivas a escala local y, en la mayoría de los casos, las partes han desarrollado sistemas para valorar las diferentes cualidades de las viviendas, pero el precio de un alquiler para una vivienda en particular se puede impugnar en el Tribunal del Alquiler. Este analiza los precios del alquiler de viviendas similares para las cuales se ha negociado colectivamente el alquiler. Con respecto a los aumentos de los alquileres, no existen controles formales, pero la mayoría de los alquileres y los aumentos del alquiler se negocian colectivamente y el alquiler siempre puede ser impugnado en el Tribunal del Alquiler.
 - p Suiza: los alquileres se pueden negociar libremente, pero, una vez que el contrato es vinculante, existe un control de alquileres que cubre la evolución de los precios.
- ND = Información no disponible.

se introdujo a escala federal una nueva herramienta de política que tiene como objetivo explícito frenar el crecimiento de los alquileres de vivienda, el denominado *Mietpreisbremse*, que será discutido con mayor detalle con posterioridad. La nueva legislación capacita a los gobiernos de los estados federados o *länder* a permitir que sus municipios establezcan controles de los precios en aquellos mercados de alquiler de vivienda que se encuentren tensionados, durante un plazo máximo de cinco años.

La regulación alemana establece que las autoridades locales pueden considerar tensionado un mercado si cumple uno de estos cuatro criterios: i) las rentas medias del alquiler a escala local crecen más que la media nacional; ii) la ratio media de la renta del alquiler dividida por los ingresos a escala local es significativamente mayor que la media de esta ratio a escala nacional; iii) la población local crece a un ritmo superior a la capacidad de construir vivienda nueva que absorba el crecimiento de la demanda de vivienda, o iv) en el municipio existen una reducida tasa de vacantes de vivienda y una elevada demanda de vivienda. Desde su introducción en junio de 2015, 11 *länder* han adoptado este sistema, que afecta a unos 300 municipios alemanes, cubriendo a más de 20 millones de habitantes y un 25 % del *stock* de vivienda de Alemania [Mense *et al.* (2017)].

Con el objetivo de frenar el precio del alquiler, se establece un techo a las rentas del alquiler para los nuevos contratos, que se encuentra condicionado por el crecimiento pasado de los alquileres en el mercado local. En concreto, se fija como precio máximo del alquiler la media de las rentas del alquiler para viviendas comparables alquiladas en el municipio durante los últimos cuatro años más un 10 %. Las rentas medias anuales en un municipio de las viviendas comparables se obtienen a partir de un sistema de *espejos del alquiler* —*Mietspiegel*— que estima los precios medios de viviendas equiparables en características en un determinado mercado local⁸. El objetivo principal de este mecanismo, en un contexto alcista de los precios, es desacelerar la dinámica creciente de los precios del alquiler.

Se excluyen de este sistema los nuevos contratos sobre arrendamientos de viviendas situadas en edificios construidos con posterioridad al 1 de octubre de 2014. Al mismo tiempo, se excluye de la regulación la primera renta pactada después de que una vivienda arrendada haya sido extensamente reformada, que se corresponde con aquella cuyo coste sea superior a un tercio del coste de reconstrucción de la vivienda⁹. Estas excepciones a la regulación tienen como objetivo no desincentivar la inversión residencial tanto en la construcción como en la rehabilitación de viviendas para arrendamiento.

A pesar de este mecanismo diseñado para limitar el crecimiento de los precios del alquiler, los problemas de acceso a vivienda de alquiler persisten en algunas de las ciudades más dinámicas de Alemania. Estos problemas son particularmente relevantes en Berlín, ciudad en la que se concentra buena parte de los flujos migratorios y donde la producción de vivienda es incapaz de absorber el crecimiento de la demanda [Mense *et al.* (2017), Observatori Metropolità de l’Habitatge de Barcelona, O-HB (2019)]. Ante esta situación, el estado federado de Berlín ha aprobado una nueva legislación que introduce, a partir de 2020, un precio máximo del alquiler de vivienda y la congelación de las rentas del alquiler durante un período de cinco años, afectando esta medida a cerca de 1,5 millones de viviendas. La nueva regulación, denominada *Mietendeckel*, establece un precio de referencia, en términos de euros por metro cuadrado, cuyo nivel no debe sobrepasarse en los contratos de arrendamiento de viviendas construidas con anterioridad a 2014, permitiendo la actualización de las rentas del alquiler a partir de 2022, de acuerdo con la evolución del índice de precios de consumo. Los inquilinos tendrán capacidad para solicitar la rebaja de su alquiler si este se encuentra por encima del precio de referencia máximo, considerándose abusivos alquileres que excedan en un 20 % ese máximo. Este precio de referencia máximo se incrementa solo en ciertos casos de viviendas

8 El sistema de espejos del alquiler se utiliza en Alemania desde la década de 1970 como referencia habitual para la actualización de las rentas del alquiler inicialmente pactada por las partes. El sistema de espejos calcula unos precios de referencia del alquiler de viviendas comparables en un determinado municipio a partir de la información proporcionada por las asociaciones de propietarios y los arrendatarios relativa a las características de las viviendas arrendadas (tipología, tamaño, calidad, equipamientos, ubicación, calificación energética) y los niveles de las rentas del alquiler en los cuatro últimos años. Este indicador debe actualizarse, al menos, cada dos años y está disponible para cerca de 300 municipios, que representan buena parte de los principales mercados de alquiler de vivienda de Alemania. En caso de que no esté disponible esta comparación, se puede consultar a un experto local o usar como referencia el alquiler pactado en tres unidades comparables localizadas en la misma área.

9 De manera adicional, en caso de que la renta del alquiler de un contrato previo a la introducción de la regulación se encuentre por encima del precio máximo derivado del *sistema de frenos del precio del alquiler*, el propietario tiene capacidad para mantener dicho precio en los contratos sucesivos.

de elevada calidad o situadas en determinadas zonas de la ciudad. Al mismo tiempo, la regulación incluye cláusulas que permiten la actualización de las rentas en caso de producirse reformas significativas o trabajos de mantenimiento en la vivienda, fijando un máximo de 1 euro por metro cuadrado adicional sobre el precio de referencia máximo, siempre que estos incrementos estén previamente autorizados por la administración. La nueva regulación pretende ser más efectiva que las regulaciones previas, al incluir fuertes sanciones económicas a los propietarios que establezcan precios abusivos sustancialmente por encima del precio máximo regulado. Esto contrasta con el menor control efectivo de la regulación aplicada en el conjunto de Alemania, cuyo cumplimiento descansa en el derecho civil [Mense *et al.* (2017)], y no se encuentra sujeta a un proceso administrativo de cumplimiento y sanción como el que se introduce en el caso de Berlín.

En Estados Unidos, en algunas de las ciudades y en los estados más afectados por los incrementos del precio del alquiler, y con mayores problemas de acceso a la vivienda, se han introducido nuevas medidas para limitar el *crecimiento* de los precios del alquiler de vivienda. Las medidas son heterogéneas y presentan múltiples particularidades asociadas al mercado inmobiliario local sobre el que se aplica la regulación, pero los nuevos controles de rentas tienden a establecer máximos al crecimiento de los precios del alquiler. Estos límites regulatorios suelen ser superiores a la inflación, permitiendo el crecimiento real de las rentas, pero inferiores al crecimiento observado en el mercado del alquiler en el momento en el que se introduce la regulación. Al mismo tiempo, los inmuebles afectados suelen restringirse a los apartamentos situados en edificios de viviendas multifamiliares que tienen una determinada antigüedad y los límites afectan a los contratos vigentes de la vivienda arrendada. No obstante, en algunos casos las regulaciones sobre los precios se aplican sobre la mayor parte del mercado del alquiler de vivienda, con excepciones sobre tipos de vivienda muy particulares, y los límites se asocian a los inmuebles arrendados, con independencia de sus inquilinos.

En concreto, en el caso de California, la normativa estatal limita desde 2020 y durante diez años las subidas de las rentas del alquiler a un 5 % anual más la inflación. La legislación afecta a las viviendas construidas hace más de 15 años y se excluyen de ella los arrendamientos de pequeños propietarios de viviendas unifamiliares. El control de las rentas no está condicionado por la antigüedad o por el tamaño de la vivienda en caso de que las viviendas arrendadas sean propiedad de corporaciones o de inversores institucionales. Un ejemplo de regulación sobre el conjunto del mercado del alquiler de vivienda es el aplicado en el estado de Oregón, donde la regulación fija un crecimiento máximo anual de las rentas del alquiler, situado en el índice de precios de consumo más un 7 %. Estas regulaciones estatales se solapan con regulaciones específicas en el ámbito local. Por ejemplo, en la ciudad de Los Ángeles la regulación limita el crecimiento de las rentas entre un 3 % y un 4 % para viviendas construidas con anterioridad a octubre de 1978 y que no sean viviendas unifamiliares. En la ciudad de San José, el crecimiento máximo anual de las rentas del alquiler se sitúa en el 5 %, mientras que en la capital estadounidense —Washington, DC— el límite se sitúa en el 10 % anual.

En el caso de la ciudad de Nueva York, en 2019 se ha prorrogado la aplicación de los controles sobre los precios del alquiler que expiraban¹⁰. Estos controles restringen los niveles de los alquileres de las viviendas más antiguas¹¹ y, sobre todo, limitan los incrementos máximos de las renovaciones de los alquileres en función de la duración de los contratos, el incremento máximo del alquiler cuando cambia el inquilino de una vivienda ya arrendada o el aumento de las rentas en los casos de reforma de la vivienda. Estas regulaciones se aplican a todos los edificios con seis o más viviendas construidos entre 1947 y 1973. Además, estos controles sobre los incrementos del precio también afectan a aquellas viviendas cuyo inquilino cambia y que se encontraban sujetas a limitaciones sobre los niveles de las rentas. Se estima que estas políticas de limitación de los crecimientos del alquiler afectan a más de un millón de viviendas y suponen en el entorno del 50 % del mercado del alquiler de vivienda de la ciudad¹². De acuerdo con las estimaciones disponibles, en 2011 las rentas reguladas suponían un 75 % de la renta mediana mensual en el mercado libre, ratio que se reducía al 50 % en el distrito de Manhattan [Furman Center for Real State and Urban Policy (2011)].

En Francia, existe desde 1989 un mecanismo automático de actualización de las rentas del alquiler en contratos ya vigentes, así como en sus renovaciones, que se encuentra vinculado a un índice de referencia de los alquileres que evoluciona de acuerdo con el coste de la vida. Este índice, el IRL (*Indice de Référence des Loyers*), se vincula desde 2006 al índice de precios de consumo sin considerar el componente de alquileres ni el del tabaco [O-HB (2019)]. A pesar de estas limitaciones a los crecimientos de las rentas del alquiler, los elevados niveles del precio del alquiler en las principales concentraciones urbanas de Francia impulsaron al legislador a tomar medidas adicionales. En particular, en 2012 un conjunto de municipios (entre ellos, la aglomeración de París) activaron una cláusula, incluida en la ley que regula el mercado del alquiler en Francia desde 1989, que permitía vincular el precio del alquiler de un nuevo inquilino a la renta del anterior contrato y limitar su crecimiento al IRL en aquellos mercados de arrendamiento de vivienda tensionados. La posibilidad de regular los niveles máximos de las rentas del alquiler se introdujo en 2014 con la *Ley Alur (Accès au Logement et à un Urbanisme Rénové)*, la cual permitía la fijación de límites al precio del alquiler en ciudades con elevadas presiones en el mercado del arrendamiento de vivienda. Se establecía una limitación al precio en relación con unos índices de precios de referencia por metro cuadrado por tipo de vivienda comparable y área de localización. Dicho límite se establecía en un 20 % del alquiler mediano observado entre el *stock* de viviendas comparables arrendadas en una determinada zona. No obstante,

10 La ciudad de Nueva York ha mantenido controles tanto sobre los niveles como sobre los incrementos de las rentas del alquiler desde la década de 1940 hasta la actualidad, con extensiones en su cobertura y alcance, así como con cambios en su ámbito de aplicación concreto. Los detalles de las principales regulaciones y de sus modificaciones a lo largo del tiempo se discuten en Furman Center for Real Estate and Urban Policy (2011), en Collins (2014) o en New York City Rent Guidelines Board (2019).

11 Los controles sobre los niveles de precios se encuentran en fase de progresiva desaparición, ya que se aplican a las viviendas situadas en edificios construidos antes de febrero de 1947 y a las viviendas ocupadas por un inquilino que ha vivido en ella ininterrumpidamente con anterioridad al 1 de julio de 1971.

12 Por ejemplo, la comisión que fija el aumento máximo de las rentas del alquiler (New York City Rent Guidelines Board) ha establecido para el período que abarca desde el 1 de octubre de 2019 hasta el 30 de septiembre de 2020 un incremento máximo del 1,5 % (2,5 %) en las renovaciones por un año (dos años). Estos aumentos se situaban en el 4 % (7,75 %) para 2014, indicando el endurecimiento de la regulación en los últimos años. En caso de cambio de inquilino, la regulación permitía una prima del 20 % sobre la renta anterior. En junio de 2019 se han introducido nuevas restricciones y supuestos que limitan la aplicación de las primas por cambio de inquilino o reforma de la vivienda.

se establecían excepciones a esta regulación en función de las características de la vivienda, como, por ejemplo, disponer de piscina, portero o jardines, que, en ocasiones, permitieron eludir la regulación y reducir su eficacia. Este sistema se aplicó solo en las ciudades de Lille y París, hasta que en noviembre de 2017 la Corte Administrativa de París suspendió esta normativa alegando que esta no podía aplicarse únicamente en el municipio de París, sino en toda su aglomeración. En verano de 2019 entró en vigor la *Ley Elan*, aprobada en 2018 y validada por el Consejo Constitucional francés, que permite de nuevo la regulación del nivel máximo de alquileres y que estará vigente hasta 2023, momento en el que se evaluará su eficacia. Las ciudades que quieran acogerse a la normativa limitarán las subidas del alquiler a un 20 % sobre un nivel de precio medio de referencia. Este alquiler de referencia se determinará en función de, entre otras variables, la zona en la que se localice la vivienda, su calidad, el número de habitaciones o el año de construcción. Esta normativa reguladora del alquiler máximo afecta a los nuevos contratos de alquiler, tanto de viviendas ya arrendadas como de primeros arrendamientos, y a las renovaciones que se produzcan en el futuro. En términos de eficacia de la implementación, la ley introduce sanciones para los propietarios que incumplan la normativa.

En España, la progresiva desaparición de los controles de renta del alquiler de primera generación, introducidos en 1946, se inició en 1985 con la aprobación del Real Decreto-ley 2/1985¹³. Esta normativa estableció que los nuevos contratos del alquiler tuvieran libertad para establecer precio y duración, a la vez que se eliminaron las prórrogas forzosas de los contratos. Esta medida creó una dualidad entre los alquileres nuevos y los alquileres ya vigentes, que fueron conocidos como «alquileres de renta antigua» al estar estos últimos fijados a unos precios mucho más reducidos que los de mercado. Con el objetivo de reducir la segmentación en el mercado, en la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos de 1994 (Ley 29/1994) se establecían mecanismos para aproximar los precios de los alquileres de renta antigua a los de mercado, mientras que se fijaba el IPC como índice de referencia para fijar la actualización máxima de los alquileres de vivienda durante los cuatro años posteriores a la firma del contrato. En 2013, la Ley 4/2013, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas, prescinde de esta cláusula de revaloración máxima asociada al IPC¹⁴, mientras que con el reciente Real Decreto-ley 7/2019 se vuelve a una política de estabilización de rentas del alquiler en los contratos vigentes, estableciendo el IPC como índice de referencia obligatorio para fijar la actualización máxima anual de las rentas del alquiler¹⁵.

Entre el conjunto de las economías europeas que mantienen regulaciones que afectan al nivel de precios del alquiler, destacan los casos de los Países Bajos y de Suecia¹⁶.

13 Esta medida se conoce popularmente como *Decreto Boyer*, por el nombre del ministro de Economía que la impulsó.

14 De manera adicional, en la Ley 4/2013 se establecía que, en caso de no pactarse un criterio de actualización anual de las rentas del alquiler entre arrendador y arrendatario, se fija el IPC como mecanismo de actualización automática anual de las rentas del alquiler. En la legislación anterior —Ley 24/1994—, en defecto de pacto expreso entre las partes, no se aplicaba actualización de las rentas del alquiler durante la vigencia del contrato.

15 La duración máxima del contrato se fija en cinco años cuando el arrendador es una persona física y en siete años cuando el propietario de la vivienda arrendada es una persona jurídica.

16 Una discusión más detallada de las regulaciones vigentes sobre los controles de precios en distintos países puede encontrarse en Whitehead *et al.* (2012), OECD (2016), Salvi del Pero *et al.* (2016) o Whitehead y Williams (2018).

En los Países Bajos, los precios, tanto en el mercado privado como en el denominado «alquiler social», se encuentran regulados por un sistema de puntos que aproximan la calidad del inmueble. En concreto, los puntos se asignan en función, principalmente, del tamaño de la vivienda arrendada, su localización, sus características físicas y equipamiento, y el entorno en el que esta se sitúa (por ejemplo, la cercanía a medios de transporte o al comercio). El número de puntos asignado a una vivienda determina la renta máxima mensual, existiendo un umbral de puntos sobre el que se fija el precio máximo, y quedando excluidas de la regulación las viviendas arrendadas de mayor calidad¹⁷. Una vez firmado el contrato del alquiler de la vivienda, el inquilino dispone de seis meses en los que puede presentar una reclamación sobre el nivel de su alquiler ante la comisión del alquiler (*Huurcommissie*). Esta comisión también dirime las posibles disputas entre los propietarios y los inquilinos, relativas al mantenimiento de la vivienda y a los servicios cargados a las partes.

Un caso particular de precios regulados del alquiler de vivienda que afecta al conjunto del mercado es el de Suecia, donde el libre acuerdo entre propietarios e inquilinos se encuentra condicionado por un procedimiento de negociación colectiva de ámbito municipal. En esta negociación colectiva participan los representantes de los inquilinos (*Swedish Tenant Unions*), las empresas municipales de vivienda y los representantes de los propietarios privados. En dicha negociación se establece, con frecuencia anual, un precio de referencia del alquiler para distintos tipos de viviendas con *valores de utilidad* equivalentes¹⁸, así como los incrementos máximos de los precios del alquiler. En este contexto, los arrendadores y los arrendatarios pueden pactar libremente el precio inicial del alquiler de la vivienda, si bien el inquilino puede considerar que la renta de su vivienda es excesiva en relación con el precio de referencia estimado en la negociación colectiva para una vivienda con un valor de utilidad equivalente a la suya. En ese caso, el inquilino tiene capacidad de elevar la cuestión al tribunal regional del alquiler. De ese modo, el sistema de precios negociados colectivamente se usa como referencia para fijar el precio del alquiler en el 90% de las viviendas arrendadas. Los precios acordados en el resto del parque de vivienda arrendada se sitúan por debajo del nivel de referencia acordado en el sistema de negociación colectiva.

2.2 Efectos de los controles sobre los precios del alquiler residencial

En la literatura especializada, existen argumentos que justifican la introducción de políticas de estabilización de las rentas del alquiler por las posibles ganancias de bienestar social

17 La renta máxima se situaba en 720 euros mensuales en 2019, quedando libre el precio de las viviendas cuya valoración excede los puntos asociados a la renta máxima. Se estima que más del 70% del alquiler en el mercado privado tiene aún una renta regulada basada en este sistema de puntos. En los últimos años se ha producido una progresiva liberalización de las rentas: por ejemplo, modificando el umbral de puntos para reducir el alcance de la regulación sobre las viviendas de mayor calidad o para los hogares con mayores ingresos. Estos cambios se explican por los problemas detectados relativos a la aparición de mercados negros o ineficiencias en la fijación de las rentas del alquiler.

18 La fijación de los precios de referencia del alquiler se establece a partir de un conjunto de variables que reflejan el valor de la utilidad (*utility value system*) asignado por parte de los inquilinos a las viviendas [véase, por ejemplo, Whitehead *et al.* (2012)]. En concreto, el sistema de negociación colectiva fija los precios considerando la localización geográfica de la vivienda, su calidad, la situación de la vivienda dentro de un edificio, así como la calidad y la valoración del área geográfica alrededor del inmueble arrendado. La fijación de precios puede considerar también si el edificio es de nueva construcción, con el objetivo de incorporar de manera más adecuada en el precio los costes de construcción o el precio del suelo.

derivadas del aseguramiento creado por aquellas sobre los inquilinos. Estas ganancias serían particularmente relevantes cuando los inquilinos se enfrentan a mercados de alquiler de vivienda poco competitivos y cuando las políticas favorecen a los arrendatarios con menor nivel de renta [Arnott (1995) y Favilukis *et al.* (2019)]. Al mismo tiempo, diversos autores han subrayado que la fijación de controles sobre el precio del alquiler residencial puede crear ciertas ineficiencias en el mercado de la vivienda, con efectos potencialmente negativos sobre el bienestar social [Glaeser y Luttmer (2003), Glaeser y Gyourko (2008) y Bulow y Klemperer (2012)]. En esta sección se discuten tanto los canales teóricos que pueden incidir sobre el bienestar social como la evidencia disponible sobre los efectos de los controles de rentas del alquiler de vivienda.

En el lado de los posibles costes derivados de los controles de rentas del alquiler, se considera que, si bien el efecto inmediato de estas políticas es una mejora en el bienestar de los inquilinos afectados por la medida, el cambio de incentivos creado por la regulación genera reacciones tanto en la oferta como en la demanda, con posibles pérdidas de bienestar social en el medio y en el largo plazo. En particular, la teoría económica predice que la fijación administrativa de un precio del alquiler de vivienda inferior al precio de mercado produciría una reducción en la oferta de alquiler. Esta reducción de la oferta ocurriría tanto por los mayores incentivos de los propietarios a vender los inmuebles arrendados como por la menor inversión en la construcción o en la rehabilitación de vivienda destinada al alquiler. Al mismo tiempo, la reducción del rendimiento neto de la inversión en alquiler residencial creada por la regulación supondría una caída en los gastos de mantenimiento y de renovación de la vivienda arrendada, que disminuiría su calidad a lo largo del tiempo. De manera complementaria, se podrían generar pérdidas adicionales de eficiencia en el caso de que la regulación dé lugar a un mercado del alquiler residencial dual, en el que, por ejemplo, coexistan en distintas áreas de una misma ciudad viviendas con precios controlados e inmuebles con libertad para la fijación de los precios¹⁹. En particular, en mercados de alquiler de vivienda segmentados los inquilinos podrán tener incentivos a permanecer en una vivienda con un precio regulado inferior al del mercado, reduciendo de ese modo la movilidad de los trabajadores, creando externalidades negativas, al concentrarse de forma artificial la población en determinadas zonas de la ciudad, y originando una asignación deficiente de la oferta de vivienda. En concreto, la posible pérdida del precio regulado de la vivienda en caso de cambio de vivienda llevaría a hogares cuyo tamaño aumenta (se reduce) a permanecer en viviendas pequeñas (grandes) y crearía ineficiencias en la asignación del parque de viviendas en alquiler. Además, la reducción del rendimiento del alquiler y la segmentación poblacional pueden reducir el valor agregado de los activos inmobiliarios en un mercado con alquileres regulados. Finalmente, la reducción de la oferta agregada de alquiler residencial tendería a aumentar los precios del alquiler en los segmentos del mercado no regulados, que podría ser particularmente acusada en contextos de aumento de la demanda y escasez relativa de la oferta de alquiler.

19 Por ejemplo, Chapelle *et al.* (2019) desarrollan un modelo que permite examinar los efectos de equilibrio general en un mercado de alquiler residencial con dualidad en su sistema de fijación de precios y segmentación geográfica de los inmuebles arrendados. El modelo permite examinar la mala asignación espacial de los recursos creada por la regulación y el incremento que esta genera en el coste de desplazamiento de los hogares. El modelo se calibra para la ciudad de París y muestra que la regulación incrementa los precios del alquiler en las zonas no reguladas donde se concentran la actividad económica y la demanda de trabajo. Al mismo tiempo, ante la existencia de fricciones en el mercado de trabajo, buena parte de los trabajadores se localizan en la periferia en zonas con alquileres controlados de menor cuantía, pero soportan mayores costes de desplazamiento, que pueden aliviarse mejorando las infraestructuras de transporte urbano.

En sentido opuesto, existen argumentos teóricos que consideran potencialmente beneficioso para el bienestar social establecer regulaciones que limiten los incrementos de las rentas del alquiler [Arnott (1995) y Favilukis *et al.* (2019)]. Estos argumentos se basan en la naturaleza no competitiva del mercado del alquiler, que emerge, por ejemplo, ante la existencia de capacidad de fijación de precios por parte del propietario en un mercado que presenta elevados costes de búsqueda y la ausencia de mecanismos de aseguramiento ante la incertidumbre sobre los precios futuros por parte del inquilino. En concreto, existirían ganancias de bienestar social cuando las regulaciones sobre el crecimiento de los alquileres aseguraran al inquilino frente a una relación contractual asimétrica en la que la movilidad es costosa para el arrendatario y el propietario dispone de poder de mercado sobre el bien que arrienda. Al mismo tiempo, la fijación de un mecanismo automático de actualización de rentas en un determinado horizonte temporal reduce la incertidumbre en la toma de decisiones laborales y de consumo de los arrendatarios. De manera adicional, las regulaciones que limitan los incrementos de los alquileres se justifican en presencia de externalidades positivas asociadas a la acumulación de capital social en una comunidad por parte de los hogares en su barrio de residencia²⁰. Por ejemplo, la posibilidad de experimentar una fuerte subida no esperada de las rentas del alquiler desincentivaría la inversión de los hogares en una comunidad ante el riesgo de desplazamiento y, en caso de producirse dicho desplazamiento, reduciría el capital social acumulado.

En un trabajo reciente, Favilukis *et al.* (2019) examinan las ganancias de bienestar social derivadas de los mecanismos de aseguramiento, en el marco de un modelo espacial que permite evaluar de manera cuantitativa los efectos de las políticas que proporcionan vivienda de alquiler a un precio inferior al de mercado e identifica aquellos contextos en los que estas políticas producen una ganancia de bienestar social. En concreto, a pesar de las posibles distorsiones en el mercado del alquiler, la política redistributiva en forma de controles de renta tiene la capacidad de generar ganancias de bienestar social ante aumentos de los precios cuando los límites regulatorios a estos se concentran entre los hogares situados en la parte inferior de la distribución de la renta. En áreas metropolitanas que presentan una elevada desigualdad y polarización de la renta de los hogares, los controles de precios suponen un mecanismo asegurador frente a una dinámica alcista e incierta en el tiempo de los precios del alquiler. En este contexto, las ganancias de bienestar social podrían compensar las pérdidas de bienestar derivadas de la mala asignación espacial de la vivienda entre los hogares o de la ineficiente localización sectorial del trabajo creadas por los controles de precios²¹.

El análisis empírico del impacto de las regulaciones sobre los *niveles* de precios del alquiler se encuentra en línea con las previsiones teóricas que inciden en los efectos

20 La literatura de economía urbana ha considerado como un factor relevante del desarrollo y del bienestar de una ciudad la acumulación de capital social de sus ciudadanos. Este capital social se origina a partir de la red familiar y de relaciones personales creadas, de la proximidad de la vivienda al puesto de trabajo o de la cercanía del lugar de residencia a la escuela de los menores residentes en el hogar. La existencia de este capital social es un factor que reduce la movilidad geográfica de los hogares [Kan (2007)].

21 El modelo se calibra para el área metropolitana de Nueva York, permitiendo evaluar los efectos de un amplio conjunto de políticas de acceso a la vivienda sobre precios y cantidades de vivienda arrendada, la distribución espacial de los hogares o la desigualdad de la renta entre barrios y dentro de estos. El conjunto de políticas de acceso a la vivienda consideradas incluye también las regulaciones que afectan al uso del suelo urbano y a la disponibilidad de nueva vivienda, los subsidios a la demanda o los incentivos a los promotores inmobiliarios.

negativos de la regulación. Las evaluaciones disponibles se centran en la experiencia de algunas de las principales ciudades estadounidenses y coinciden en mostrar la existencia de efectos adversos creados por los controles de precios del alquiler. Por ejemplo, Diamond *et al.* (2019b) muestran cómo las políticas de control de rentas del alquiler en San Francisco habrían reducido la oferta de alquiler y modificado su composición, contribuyendo así al aumento de los precios del alquiler y al proceso de gentrificación e incremento de la desigualdad de la renta a escala local. En concreto, los controles de rentas habrían sido efectivos en el corto plazo para reducir el desplazamiento de los hogares de menor renta, principalmente entre las minorías raciales, disminuyendo la movilidad de los residentes en las áreas sujetas a la regulación. Sin embargo, a medio y largo plazo, la reacción de los propietarios de viviendas arrendadas habría provocado una reducción de la oferta de alquiler para los hogares con niveles más bajos de renta. En particular, como consecuencia de la regulación, se observa un incremento de la construcción de viviendas dirigidas a hogares con mayor poder adquisitivo, la reforma de las viviendas para escapar de la regulación o su venta. En conjunto, esta política habría provocado una mayor segmentación de la población y una caída de la oferta de vivienda en alquiler, que habría contribuido al incremento de los precios del alquiler en la ciudad.

El análisis de los efectos de los controles de precios en Cambridge (MA) y en el área metropolitana de Boston muestra las pérdidas de eficiencia creadas por la regulación de los precios y las ganancias de bienestar derivadas de la desaparición subsiguiente de los controles del alquiler [Sims (2007), Autor *et al.* (2014) y Autor *et al.* (2019)]. Esta evidencia muestra cómo los controles de las rentas del alquiler habrían deprimido significativamente el valor no solo de las viviendas arrendadas, sino también de las propiedades y equipamientos en los barrios en los que se concentran las viviendas reguladas. Por otro lado, la finalización del control de las rentas del alquiler de vivienda habría incrementado la inversión residencial en las áreas desreguladas y habría contribuido a la reducción de sus tasas de criminalidad.

En Europa, el análisis empírico sobre el impacto de los controles del precio del alquiler se centra en la reciente introducción del sistema de frenos al precio del alquiler en Alemania. Mense *et al.* (2017) investigan el impacto de la regulación tanto en los precios como en la oferta de alquiler, utilizando la variación temporal y espacial derivada de la adopción secuencial del sistema de frenos del alquiler por parte de un conjunto de municipios alemanes a partir de junio de 2015. En particular, el análisis aprovecha la variación generada por la exclusión de la regulación de las viviendas construidas a partir de octubre de 2014. Los resultados indican que esta política supuso una reducción del precio del alquiler en el segmento regulado, mientras que los controles causaron un incremento sustancial de los precios del alquiler de vivienda en los segmentos no regulados del mercado. Al mismo tiempo, los resultados muestran que el incremento de las rentas en las viviendas no reguladas generó una asignación ineficiente de los hogares entre las viviendas, hecho que produce una pérdida de bienestar social²².

22 El análisis empírico también revela un incremento de las demoliciones de viviendas antiguas de pequeño tamaño, que podría deberse a una reacción de la oferta con el objetivo de aumentar la construcción de nueva vivienda residencial no sujeta a la regulación.

De manera complementaria, Mense *et al.* (2019) muestran evidencia sobre el impacto de la regulación de las rentas del alquiler de vivienda en Alemania en el precio del suelo urbanizable en aquellos municipios que adoptaron el sistema del freno de los alquileres. La regulación excluía del mecanismo de frenos las viviendas construidas a partir de octubre de 2014, con el objetivo de no desincentivar la inversión en nueva vivienda para el arrendamiento. Utilizando la variación temporal en la adopción de la regulación y el parque de vivienda nueva en los municipios del estado de Baviera, Mense *et al.* (2019) muestran cómo, en los municipios que adoptaron la regulación, el sector privado habría aumentado la inversión en construcción de nueva vivienda para escapar de la limitación. En concreto, se estima un incremento en el corto plazo del valor del suelo superior al 16 %, así como un incremento en el precio del alquiler de la nueva vivienda no regulada en el entorno del 2 %-3 %. Estos resultados son coherentes con unas mayores expectativas de beneficios futuros por parte del sector privado en el segmento no regulado del mercado de arrendamiento de vivienda nueva.

Por otro lado, las dificultades prácticas de los controles de rentas identificadas en la experiencia europea reciente (principalmente, en las concentraciones urbanas de París y de Berlín) muestran cómo estas regulaciones se enfrentan a importantes retos de diseño e implementación. Entre estos retos, destacan: i) las dificultades para definir de manera objetiva qué se considera una vivienda equiparable a partir de la que construir precios de referencia en un municipio o en una zona regulada; ii) la consideración precisa de qué se considera un mercado de alquiler de vivienda tensionado; iii) la ineludible arbitrariedad tanto en el establecimiento de umbrales en los precios del alquiler como en las metodologías utilizadas para fijar los límites a los niveles y a las tasas de crecimiento de los precios del alquiler, o iv) la dificultad administrativa de controlar la aplicación de la normativa sobre un amplio parque de vivienda arrendada, así como el coste que supone el cumplimiento efectivo de las regulaciones y la introducción de sanciones. Estas dificultades han dado lugar, en general, a un aumento de la litigiosidad entre los arrendadores y los inquilinos, y requieren de sistemas judiciales o de arbitraje eficaces para un correcto funcionamiento del mercado²³.

23 Por ejemplo, en el caso alemán, la implementación efectiva de la regulación se ha considerado demasiado débil, al no existir controles ni sanciones administrativas directas, debiendo los inquilinos recurrir al ámbito de la jurisdicción civil en caso de situarse sus rentas del alquiler fuera de la normativa.

3 Políticas directas sobre la oferta: la provisión pública de alquiler de vivienda a precios regulados

Las políticas que actúan de manera directa sobre la oferta de vivienda residencial en alquiler se han justificado, con frecuencia, por la mayor eficacia que supone centrarse en las causas que explican el incremento abrupto de las rentas del alquiler. En concreto, de acuerdo con estos argumentos, ante la insuficiencia relativa de vivienda disponible para el arrendamiento en mercados locales en los que aumenta la demanda de alquiler, se justificaría un aumento de la provisión pública de vivienda en alquiler que contenga la dinámica alcista de los precios.

3.1 La provisión pública de alquiler residencial en las economías avanzadas

La provisión pública de alquiler de vivienda puede realizarse a través de instrumentos y grados de participación del sector público muy diversos, fijando las administraciones públicas los criterios que afectan tanto al volumen y a las características de la nueva oferta de vivienda en alquiler como a los criterios de asignación entre los hogares beneficiados²⁴. Por ejemplo, estas intervenciones pueden suponer la creación de un parque de vivienda de titularidad pública en el que se fijan de manera periódica la cuantía y la tipología de viviendas para el arrendamiento. La gestión y el mantenimiento de este parque público de viviendas de alquiler pueden realizarse de forma directa por el sector público o cederse al sector privado de acuerdo con criterios fijados por la administración. De manera alternativa, el sector público puede introducir incentivos fiscales y subvenciones para que el sector privado construya y mantenga durante un determinado tiempo cierta cantidad de viviendas para el arrendamiento y las asigne entre los inquilinos de acuerdo con ciertas reglas. En particular, pueden dotarse subvenciones directas o créditos fiscales a los promotores inmobiliarios para que destinen una proporción de las viviendas de nueva construcción o de las viviendas rehabilitadas al arrendamiento de vivienda, bajo determinados criterios de asignación de aquellas²⁵. De manera complementaria, el sector público puede desarrollar políticas de apoyo financiero que incluyen la concesión de préstamos con costes de financiación reducidos, o garantías para el desarrollo de promociones que reduzcan el riesgo de la inversión privada en alquiler residencial. Finalmente, la regulación puede considerar la cesión al sector privado de suelo público a precio reducido, condicionada al desarrollo de viviendas de alquiler, o bien exigir al sector privado la cesión de suelo urbano o un porcentaje de viviendas en sus promociones, con el objetivo de ampliar el parque de alquiler residencial regulado²⁶.

24 La naturaleza pública de la provisión de un bien emerge por su asignación entre los consumidores de acuerdo con criterios ajenos a los mecanismos del mercado y según los criterios fijados por la regulación pública. La producción y la financiación del bien provisionado no requieren estar en manos del sector público, y tampoco lo requiere la titularidad de su propiedad [Atkinson y Stiglitz (2015)].

25 La actuación directa del sector público es relevante en los países del este de Europa, Japón o Noruega. En los Países Bajos, Dinamarca y Francia, los promotores de la vivienda de alquiler social son, por lo general, instituciones sin ánimo de lucro. En Austria y el Reino Unido, el sector sin ánimo de lucro promueve buena parte del alquiler social en colaboración con las autoridades locales, que son las propietarias de las viviendas. En Estados Unidos y Alemania, las promociones y los programas de alquiler regulado por el sector público los ejecuta principalmente el sector privado [OECD (2016)].

26 En algunas ciudades con escasez relativa de vivienda se han aprobado regulaciones para que los promotores asignen un porcentaje de su vivienda al alquiler a precios reducidos (por ejemplo, en Nueva York, París o Londres).

Los criterios de asignación de las viviendas de alquiler suelen basarse en el nivel de renta de los hogares, priorizando a aquellos colectivos con mayor riesgo de exclusión social y dificultad en el acceso a la vivienda. En particular, la evidencia internacional muestra cómo los criterios para acceder a una vivienda pública de alquiler suelen basarse en umbrales de renta del hogar, así como en la no disposición de otra vivienda en propiedad. En algunos programas de provisión pública, los criterios de asignación son más amplios, con el objetivo de evitar la creación de bolsas de exclusión social o la aparición de focos de marginalidad concentrados en las zonas geográficas donde se localiza mayoritariamente este tipo de vivienda [Collinson *et al.* (2016)]. Adicionalmente, se suelen establecer criterios complementarios para priorizar el grupo de ciudadanos sobre los que se aplica la política [OECD (2016) y OECD (2019a)]. Por ejemplo, se dirigen a hogares que residen en edificios de elevada densidad o en viviendas de calidad reducida; se incluyen asignaciones a minorías raciales o étnicas para mejorar su integración en la comunidad; o se priorizan aquellos grupos de edad especialmente vulnerables ante un elevado precio del alquiler por el efecto del ciclo vital en sus ingresos, como son los jóvenes o los ancianos (como en el caso de Japón). En cambio, en algunos países el parque público de vivienda de alquiler tiene un alcance mayor, beneficiando a amplios colectivos de la sociedad (Países Bajos, Dinamarca, Suecia o Austria).

La financiación del coste total del alquiler de vivienda pública suele ser mixta, combinando los recursos presupuestarios y los pagos de los inquilinos. Los recursos públicos se movilizan en forma de gasto directo o implícito a través de garantías o de menores ingresos tributarios derivados de los incentivos fiscales o de las subvenciones. La aportación de los inquilinos se realiza a través de precios regulados, que suelen situarse significativamente por debajo del precio de mercado. Estos precios regulados contribuyen a financiar los costes de mantenimiento y gestión de los programas públicos de alquiler. La fijación pública de precios del alquiler de vivienda por debajo del precio de mercado suele calificar este tipo de políticas como programas de alquiler social.

La experiencia internacional sobre la fijación de las rentas del alquiler de vivienda por parte del sector público muestra la coexistencia de motivaciones distributivas y presupuestarias en la determinación de los precios regulados. Una alternativa consiste en fijar los precios en función de los costes de adquisición o de los costes de rehabilitación de la vivienda arrendada, con el objetivo de sufragar los costes de mantenimiento y de gestión del parque de vivienda (por ejemplo, Austria, Dinamarca, Finlandia o Francia). Los precios regulados de viviendas de una misma tipología también pueden ajustarse en función del nivel de ingresos de los hogares beneficiados, con el objetivo de introducir mayor progresividad en la política redistributiva (Estados Unidos, Japón, Irlanda o Luxemburgo). Las rentas del alquiler social también pueden considerar las características de la vivienda arrendada, como, por ejemplo, su tamaño, los equipamientos disponibles o su localización (Países Bajos o Reino Unido). Finalmente, se pueden establecer precios máximos del alquiler, con el objetivo de mejorar/facilitar el acceso a la vivienda, y de manera complementaria incidir en el precio del alquiler en el mercado privado (Países Bajos o Francia). La información disponible sobre el impacto de los esquemas de precios públicos muestra que, en media, el alquiler cuyo precio se encuentra regulado por el sector público se sitúa en el 80% del precio

de mercado en Austria o Finlandia, alrededor del 60 % en Francia o el Reino Unido, o el 40 % en Luxemburgo [OECD (2016)].

El alcance de estas políticas ha sido significativo en buena parte de las economías avanzadas [OECD (2019a)]. En particular, el alquiler de vivienda social representaba en 2018, sobre el parque total de viviendas, el 14 % en Francia, el 16,9 % en el Reino Unido, el 20 % en Austria, el 21,2 % en Dinamarca y el 37,7 % en los Países Bajos²⁷. Al mismo tiempo, en las mayores economías de la OCDE, como Estados Unidos, Japón o Alemania, la provisión pública del alquiler de vivienda se situaba en alrededor del 3 % del total de viviendas²⁸ (véase gráfico 1).

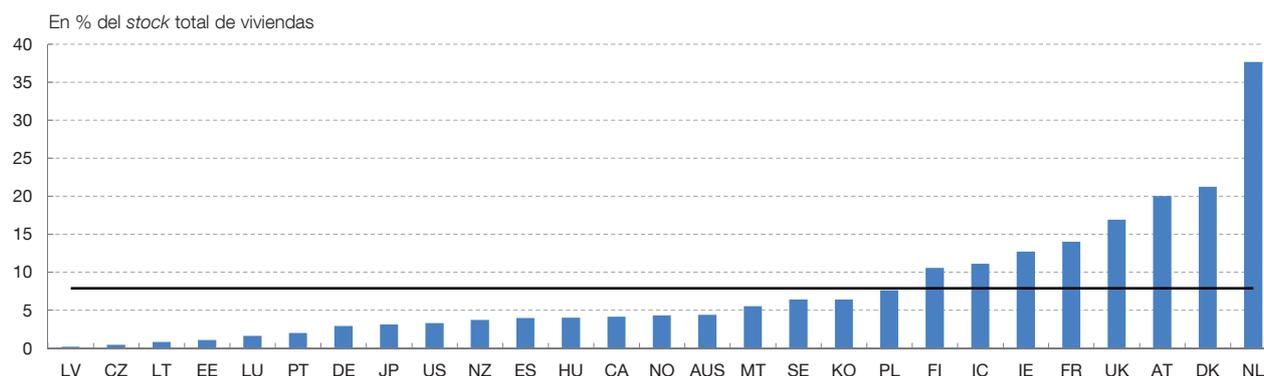
En España, los recursos destinados a la provisión pública de vivienda en alquiler han sido escasos, centrándose el esfuerzo presupuestario en la financiación pública de la vivienda en propiedad, a precios inferiores a los de mercado, a través de los programas de la Vivienda de Protección Oficial (VPO)²⁹. En los últimos años se observa una tendencia a modificar esta orientación de la política de vivienda pública asignando una mayor relevancia al alquiler social³⁰. Por ejemplo, se han reforzado las subvenciones a los promotores de vivienda de alquiler a precios reducidos. Estas ayudas se destinan a la promoción o rehabilitación de vivienda, condicionadas a que tanto los ingresos de los inquilinos como la renta del alquiler no superen las cuantías fijadas en umbrales determinados. Los objetivos de dichos umbrales son la asignación prioritaria de los recursos entre los hogares con menor renta y la reducción de la elevada carga, en relación con sus ingresos, que supone el acceso a la vivienda para dichos hogares. En esta senda de dotar de una mayor relevancia a la provisión pública de alquiler de vivienda destaca la experiencia del País Vasco. El Gobierno vasco impulsó, a lo largo de la primera década de este siglo, un parque de vivienda pública de alquiler. Este parque de alquiler social incluye tanto viviendas de titularidad pública como la gestión y la regulación del alquiler en viviendas cuyos propietarios ceden al sector público la gestión del arrendamiento a cambio de determinadas contraprestaciones (rentas fijadas, seguros en caso de contingencias). El parque del Gobierno vasco, junto con el de los principales ayuntamientos, consta en la actualidad de más de 18.000 viviendas, supone alrededor de un 1,5 % del stock de vivienda total

27 Adicionalmente, se observa que la provisión pública de vivienda en alquiler es especialmente relevante en alguna de las principales ciudades europeas. Por ejemplo, en la ciudad de Viena el alquiler social alcanzaría el 60 % del mercado del alquiler y alrededor del 40 % de la vivienda residencial (agregado que incluye la vivienda en propiedad y la vivienda en alquiler). En Ámsterdam y en Róterdam, la provisión pública de vivienda en alquiler supone más del 50 % del mercado de la vivienda residencial [IMF (2014)].

28 Las estimaciones disponibles para España señalan que el porcentaje de vivienda social sobre el total del stock de viviendas alcanzaría el 4 % en 2018 [OECD 2019a)]. Esta ratio incluye todas las viviendas alquiladas a través de mecanismos ajenos al mercado y cuyos precios son inferiores a los de mercado, en particular las viviendas reguladas por el sector público, así como las cedidas por particulares. De acuerdo con la Encuesta de Condiciones de Vida [Instituto Nacional de Estadística (2019)], en 2018 el porcentaje de población que residía en viviendas de alquiler a precio inferior al de mercado era del 2,7 % mientras que un 6,4 % de la población residía en viviendas cedidas.

29 Los programas de construcción de VPO aportaron, en promedio anual, más de 60.000 viviendas en el período 1995-2012. De acuerdo con la información sobre promociones de VPO, en el período 2005-2012 solo en torno a un 20 % de estas viviendas fueron en régimen de alquiler [López-Rodríguez y Matea (2019)].

30 Las políticas de vivienda se articulan a partir del Plan Estatal de Vivienda, en el que se establecen el marco de actuación, los principales objetivos de la política, los requisitos para acceder a las ayudas públicas y buena parte de la dotación presupuestaria. Estas políticas las ejecutan, principalmente, las autoridades autonómicas y locales con competencias en materia de vivienda.

VIVIENDA DE ALQUILER SOCIAL EN LOS PAÍSES DE LA OCDE (a) (b)

FUENTE: OCDE, «Affordable housing database» [OECD (2019)].

a Los datos corresponden a 2018 o al último año con información disponible [véase, para mayor detalle, OECD (2019)]. La línea horizontal representa la media aritmética de los países con información disponible.

b Esta ratio incluye todas las viviendas alquiladas a través de mecanismos ajenos al mercado y cuyos precios son inferiores a los de mercado, en particular las viviendas reguladas por el sector público, así como las cedidas por particulares. En el caso de España, de acuerdo con la Encuesta de Condiciones de Vida [Instituto Nacional de Estadística (2019)], en 2018 el porcentaje de población que residía en viviendas de alquiler a precio inferior al de mercado era del 2,7 %, mientras que un 6,4 % de la población residía en viviendas cedidas.

de la comunidad y una proporción estimada muy relevante —en el entorno del 40 %— sobre la nueva oferta de alquiler de la comunidad en 2018 [Gobierno Vasco (2019)]. Las rentas del alquiler social se fijan por debajo del precio de mercado, con el compromiso de no exceder el 30 % de los ingresos familiares, y se asignan en función de la residencia o de los ingresos del hogar solicitante³¹.

3.2 Efectos de la provisión pública de alquiler residencial

Las políticas de provisión pública de alquiler residencial en las economías avanzadas durante la segunda mitad del siglo XX han sido un instrumento eficaz para aumentar la oferta de alquiler de vivienda a precios moderados para los hogares de menor renta [Salvi del Pero *et al.* (2016) y OECD (2016)]. No obstante, la experiencia internacional también muestra las complejidades que presenta esta política, tanto en su diseño concreto como en su implementación, así como sus retos presupuestarios. El conjunto de retos y de complejidades a los que se enfrenta esta política explican el retroceso relativo en el alcance y en los recursos públicos destinados a estas intervenciones observado en las economías avanzadas durante las dos últimas décadas [Whitehead *et al.* (2012), OECD (2019a)³²].

³¹ Esta política de vivienda sigue reforzándose con importantes promociones en curso, ampliaciones de los colectivos potencialmente beneficiarios y dotaciones presupuestarias que anticipan notables incrementos del alquiler social en la comunidad en los próximos años.

³² Por ejemplo, la evidencia en la UE-28 muestra un retroceso del peso del alquiler de vivienda a precio reducido financiado por el sector público, en paralelo al notable crecimiento de la población que reside en una vivienda de alquiler durante la última década [López-Rodríguez y Matea (2019)]. En el conjunto de la Unión Europea, la población que residía en viviendas de alquiler a precio reducido descendió del 14,6 % en 2007 al 10,7 % en 2017. Durante ese período, el incremento de la población que residía en viviendas arrendadas a precio de mercado aumentó 7,5 pp en la UE y 7,7 pp en el área del euro. Dentro de los grandes países de la UE, destacan los incrementos en el Reino Unido (8,7 pp), Italia (5,8 pp) o España (4,6 pp hasta 2018).

En primer lugar, la creación y el mantenimiento de un parque de vivienda pública de alquiler es una política costosa, cuya implementación requiere una dotación permanente de ingresos públicos, o bien la reducción de otras partidas del gasto. El elevado coste de esta política explica, en buena medida, el retroceso observado en las últimas décadas en algunos de los países de la OCDE que la habían utilizado intensamente, como, por ejemplo, Estados Unidos o Alemania. En el caso de Estados Unidos, el elevado coste de mantenimiento de un parque de vivienda envejecida se considera que fue un factor clave para explicar la demolición de más de 300.000 viviendas destinadas al alquiler social en los veinte últimos años [Collinson *et al.* (2016)]. En Alemania se ha producido una reducción paulatina del *stock* de vivienda de alquiler social, en buena medida por la privatización del parque público existente, así como por la normativa que permite arrendar a precios de mercado viviendas destinadas al alquiler social de titularidad privada tras veinte años de precios regulados [Pesdel Institute (2012), OECD (2016) y OECD (2019a)]. Adicionalmente, se han demolido viviendas de alquiler social de baja calidad que no han sido reemplazadas por la escasa promoción de nueva vivienda de alquiler a precios regulados por parte de los *länder*, que tienen esta competencia desde 2006.

Por otro lado, entre el conjunto de efectos no deseados que limitan la eficacia de la política de provisión pública de vivienda de alquiler, destaca el posible efecto desplazamiento sobre la oferta del sector privado. El incremento de la oferta de alquiler a menores precios podría reducir los incentivos de promotores y propietarios a poner en el mercado de arrendamiento nuevos inmuebles, limitando así el incremento de la oferta agregada de alquiler residencial. En el caso de Estados Unidos, Sinai y Waldfoegel (2005) muestran evidencia de este fenómeno estimando un desplazamiento, en promedio, de dos tercios de la oferta privada de alquiler residencial como consecuencia de los programas de provisión pública de vivienda social. Este efecto fue particularmente relevante en áreas metropolitanas, en las que se detectó una menor demanda de alquiler residencial.

Al mismo tiempo, la provisión pública de vivienda en alquiler, dependiendo del diseño de la política concreta, puede generar tanto problemas de inequidad intergeneracional como efectos negativos en los incentivos de los beneficiarios. En concreto, la asignación de un alquiler regulado a hogares con bajos niveles de renta inicial generaría problemas de equidad intergeneracional si este es indefinido y no se condiciona el mantenimiento del alquiler a la evolución de sus ingresos a lo largo del tiempo. Por otro lado, condicionar la asignación de la vivienda a no sobrepasar determinados umbrales de ingresos podría desincentivar el aumento de las rentas reportadas por los beneficiarios, debido al coste de oportunidad que supondría perder el acceso a la vivienda [Andrews *et al.* (2011)]. Finalmente, la literatura económica ha destacado los costes de eficiencia asociados a la provisión pública o a la subvención directa del consumo de determinados bienes por motivos redistributivos. En concreto, la provisión pública de vivienda sería una política redistributiva ineficiente, frente a una política de transferencias en efectivo no condicionadas (por ejemplo, subsidios o beneficios fiscales sobre la renta no vinculados al consumo) que permitiera a sus receptores ajustar tanto su cesta de consumo (por ejemplo, entre vivienda y el resto de los bienes) como su oferta de trabajo de acuerdo con sus preferencias individuales [Currie y Gahvari (2008)].

Los retos y problemas derivados de las políticas de provisión pública directa de alquiler residencial explican la progresiva traslación desde una intervención directa por parte del sector público a un mayor énfasis en las políticas que incentivan la promoción de vivienda de alquiler por parte del sector privado. Así, el sector público destinaría recursos a apoyar la oferta privada de alquiler condicionando su ayuda a que se cumplan determinados criterios, tanto de asignación de la vivienda entre hogares como de fijación de las rentas del alquiler. Un ejemplo paradigmático de este tipo de intervenciones es el programa LIHTC (*Low Income Housing Tax Credit*) de Estados Unidos. Este programa permite desde 1986 la asignación de créditos fiscales a los promotores inmobiliarios que construyan o que rehabiliten vivienda de alquiler residencial para hogares con bajos niveles de renta³³. Si bien el sector público no fija ni la cantidad exacta ni el precio de la vivienda de alquiler, la regulación federal establece los requisitos básicos que los proyectos deben satisfacer, con el objetivo de asegurar el acceso a la vivienda a inquilinos con bajos niveles de renta³⁴. Una vez asignados los créditos fiscales, los promotores pueden venderlos, usualmente a través de un mercado creado por intermediarios, a inversores a cambio de financiación de capital propio para el desarrollo del proyecto inmobiliario, reduciendo de este modo la necesidad de endeudamiento para realizar el proyecto. Estos créditos fiscales pueden ser usados por inversores individuales, corporaciones o instituciones financieras durante diez años para reducir su carga tributaria. Las viviendas construidas con el apoyo de este programa deben mantener las condiciones de alquiler social durante treinta años. Estos incentivos a los promotores inmobiliarios son la mayor fuente de financiación de nueva vivienda en alquiler a precios asequibles en Estados Unidos, y representan casi un tercio de todos los alquileres de casas plurifamiliares de reciente construcción en ese país [Desai *et al.* (2010)³⁵].

La evidencia disponible sobre los efectos del programa LIHTC indica que esta política habría sido bastante efectiva desde un punto de vista asistencial. No obstante, las estimaciones sobre su impacto en el volumen agregado de oferta de alquiler residencial indican un impacto pequeño, debido a la existencia de un notable efecto desplazamiento en la oferta privada. En particular, la evidencia sugiere que casi la totalidad de las viviendas construidas en el marco del LIHTC se habrían compensado con una reducción en el número de viviendas en alquiler no subvencionadas de reciente construcción y que, en caso

33 En concreto, la administración tributaria norteamericana (IRS) asigna un volumen de créditos fiscales a las agencias de vivienda gestionadas por los gobiernos estatales, en cuantías determinadas, principalmente, por la población estatal. Las agencias estatales asignan estos créditos entre los proyectos de vivienda de alquiler residencial propuestos por promotores del sector privado.

34 Los proyectos de construcción o rehabilitación de vivienda de alquiler que participen en el programa han de cumplir, al menos, uno de los siguientes criterios relativos a la ocupación de las viviendas por parte de los hogares con bajos niveles de renta: i) al menos, el 20 % de los inquilinos deben disponer de unos ingresos inferiores al 50 % de la mediana del ingreso bruto del área, o ii) al menos, el 40 % de los inquilinos no deben superar el 60 % de la mediana del ingreso bruto del área. Estos límites se aplican para un hogar base de cuatro miembros y se incrementan (reducen) un 4 % (5 %) por cada miembro que exceda (no alcance) el hogar base de cuatro miembros. Si la renta de un hogar de bajos ingresos crece y se exceden los umbrales fijados, el promotor debe asignar a un hogar de renta baja la siguiente unidad que quede vacante entre los inquilinos arrendados a precio de mercado. Las rentas del alquiler en las viviendas destinadas a hogares con bajos niveles de renta no pueden exceder, incluidos los suministros, el 30 % del nivel de ingresos brutos del umbral de renta relevante para esa vivienda. Es decir, no puede exceder el 30 % sobre el 50 % o el 60 % del ingreso bruto mediano del área de residencia.

35 Desde su creación en 1986, este beneficio fiscal habría producido más de 2,5 millones de unidades de vivienda para hogares con bajos niveles de renta, con un gasto fiscal anual estimado entre 6.000 y 8.000 millones de dólares [Desai *et al.* (2010) y Collinson *et al.* (2016)]. El LIHTC constituye el principal programa de gasto fiscal del Gobierno federal para la provisión directa de vivienda de alquiler.

de no existir dicho programa, se habrían ofertado en el mercado del alquiler de vivienda [Eriksen y Rosenthal (2010)]. No obstante, a pesar del menor impacto esperado sobre la oferta agregada de alquiler de vivienda, el programa ha mostrado efectos positivos en el bienestar de los barrios con menores niveles de renta en los que se habrían construido edificios de viviendas en alquiler con los recursos y las condiciones de esta política [Diamond y McQuade (2019)]. En concreto, en los barrios con menores niveles de renta, las viviendas de alquiler construidas bajo el programa LIHTC habrían contribuido a reducir la criminalidad y a atraer residentes con mayores ingresos relativos. El resultado habría sido la revitalización de áreas urbanas con bajos niveles de renta y el aumento de los precios de los inmuebles, creando una ganancia de bienestar social en esas áreas. Por su parte, en los barrios con mayores niveles de renta en los que se construyen este tipo de viviendas se observa una reducción del precio medio de la vivienda, así como la atracción de residentes con menores ingresos. En conjunto, la construcción de edificios de vivienda de alquiler financiada por esta política contribuye a mitigar el proceso de segregación de los hogares por niveles de ingresos y raza en las ciudades de Estados Unidos.

4 Políticas indirectas sobre el mercado del alquiler de vivienda

Los retos de implementación y las limitaciones que presentan las intervenciones directas sobre la oferta o sobre los precios de la vivienda de alquiler explican el énfasis legislativo en intervenciones indirectas sobre el mercado del alquiler observado en las economías avanzadas durante las últimas décadas [OECD (2016) y Salvi del Pero *et al.* (2016)]. Estas intervenciones indirectas pretenden modificar los incentivos de los agentes que operan en el mercado del alquiler de vivienda, con el objetivo de incrementar la oferta privada en alquiler, así como contener el crecimiento del gasto de los hogares en alquiler de vivienda. En este ámbito, las políticas públicas más relevantes se han centrado en: i) modificar el diseño y la efectividad del marco jurídico que regula los contratos de arrendamiento de vivienda; ii) introducir beneficios fiscales y subsidios que pretenden tanto estimular la oferta privada como apoyar a los segmentos de la demanda particularmente afectados por las subidas de las rentas del alquiler de vivienda, o iii) modificar las regulaciones en el ámbito local que condicionan la oferta de vivienda residencial.

4.1 La regulación de los contratos de alquiler residencial

El diseño de los contratos de alquiler residencial entre propietarios e inquilinos, el marco jurídico que regula su renovación y resolución, y la efectividad en su cumplimiento tienen capacidad para incidir en el volumen de la oferta privada de alquiler de vivienda. En efecto, estos aspectos determinan, de manera conjunta, el grado de seguridad jurídica de los propietarios de la vivienda arrendada. Al mismo tiempo, el conjunto de la normativa que regula los términos del arrendamiento de vivienda condiciona la capacidad de negociación de las partes para fijar tanto el precio del alquiler como las condiciones de este durante su duración. Por lo tanto, la regulación que delimita los derechos de las partes en un contrato de arrendamiento de vivienda tiene una dimensión distributiva, al incidir tanto en el beneficio esperado del propietario como en la carga esperada del inquilino durante la duración del contrato de alquiler.

Las políticas dirigidas a dotar de una mayor seguridad jurídica a los propietarios de los inmuebles arrendados tienen como objetivo estimular la oferta de alquiler de vivienda. Estas políticas se han centrado en la introducción de mecanismos de aseguramiento que reduzcan los costes que soportarían los propietarios de la vivienda arrendada en caso de producirse determinadas contingencias, principalmente el impago de las rentas del alquiler o la existencia de desperfectos en la vivienda. El principal instrumento de aseguramiento ha sido el desarrollo de mecanismos de desahucio ágiles y efectivos en el caso de impagos o daños en la vivienda arrendada. De manera complementaria, la normativa ha regulado la creación y la cuantía de fianzas, depósitos o avales que los inquilinos deben proporcionar en el momento de la firma del contrato de arrendamiento para cubrir posibles impagos o daños futuros en la vivienda. Al mismo tiempo, es relevante para la seguridad jurídica y los incentivos a la oferta de alquiler la regulación que determina tanto los plazos mínimos de duración de los contratos como las cláusulas que permiten al propietario rescindir el contrato

de arrendamiento de vivienda³⁶. La importancia de estos factores sobre los incentivos a la oferta de alquiler sería mayor en el caso de existir regulaciones sobre los precios del alquiler durante la duración de los contratos. En concreto, ante la existencia de controles sobre las rentas del alquiler, unos contratos de mayor duración y con limitaciones en las cláusulas de rescisión desincentivan la oferta de alquiler, al incrementar el riesgo de los propietarios de la vivienda a mantener en el tiempo un activo con un rendimiento limitado. No obstante, la existencia de un elevado grado de protección jurídica del propietario puede desplazar la demanda de alquiler, principalmente la de los hogares con mayores recursos, hacia la vivienda en propiedad, y reducir así el tamaño potencial del mercado del alquiler y sesgarlo hacia inquilinos de mayor riesgo.

La evidencia internacional disponible muestra que el grado de protección jurídica efectiva de los propietarios de la vivienda arrendada está relacionado con el desarrollo y el tamaño del mercado del alquiler residencial. En particular, se observa una relación negativa entre la falta de seguridad jurídica para el propietario, asociada a un costoso cumplimiento de los contratos de alquiler, y el desarrollo del mercado de arrendamiento de vivienda [Casas-Arce y Saiz (2010)]. Por otro lado, la literatura económica ha mostrado que la efectividad de estas regulaciones depende en buena medida de la existencia de procedimientos legales ágiles que aseguren el cumplimiento de la normativa y la rápida compensación económica del propietario en caso de contingencias. En este sentido, existe evidencia de una menor seguridad jurídica ante el impago de las rentas del alquiler en sistemas legales con un mayor grado de formalismo en los procedimientos, y que suelen asociarse con una mayor duración del procedimiento y un menor cumplimiento efectivo de la normativa [Djankov *et al.* (2003)]. En esta línea, en el ámbito de la Unión Europea, Cuerpo *et al.* (2014) documentan la relevancia que supone disponer de un sistema judicial eficiente y ágil que garantice la seguridad jurídica para un desarrollo pleno del mercado del alquiler de vivienda. Finalmente, en el caso de Japón, Suzuki y Asami (2017) señalan que la existencia de contratos de arrendamiento de vivienda de larga duración, unida a la presencia de cláusulas que limitan la posibilidad de desahucio, genera ineficiencias en el funcionamiento del mercado del alquiler de vivienda. Estas ineficiencias se deben al comportamiento estratégico de los propietarios para escapar de la regulación contractual y se materializan en una mayor concentración de la oferta de alquiler dirigida a segmentos con mayor poder adquisitivo, un incremento de la tasa de viviendas vacías por la falta de incentivos a su arrendamiento o una renovación innecesaria de las viviendas arrendadas.

Al mismo tiempo, una vez alcanzado un determinado nivel de seguridad jurídica para el propietario, la literatura económica ha justificado la existencia de mecanismos que también protejan al inquilino tanto por motivos de eficiencia como por razones distributivas [Arnott (1995), Whitehead *et al.* (2012) y Favilukis *et al.* (2019)]. La protección sobre el inquilino se ha articulado estableciendo contratos de una duración mínima, combinados con

³⁶ Entre las cláusulas habituales incluidas en la normativa que permiten al propietario rescindir el contrato de alquiler de vivienda, se encontrarían la venta del inmueble por necesidad económica del propietario, el uso propio o familiar de la vivienda o el impago de las rentas del alquiler. En algunos países, el uso de estas cláusulas por parte de los propietarios requiere satisfacer compensaciones económicas a favor de los inquilinos que se ven forzados a buscar una nueva vivienda antes de la finalización del contrato.

mecanismos automáticos de actualización de las rentas³⁷, mayores tiempos requeridos al propietario para comunicar la finalización del arrendamiento, el endurecimiento de algunas de las cláusulas que permiten rescindir un contrato vigente e incluso la introducción de compensaciones al inquilino en caso de rescisión del contrato por un motivo justificado por parte del propietario. Esta mayor protección sobre los inquilinos podría generar ganancias de bienestar social, al dotar a los arrendatarios de una mayor certidumbre en la toma de decisiones económicas. En concreto, esta protección actúa como un mecanismo de aseguramiento frente a posibles subidas abruptas de las rentas del alquiler, y reduce la probabilidad y los costes de un desplazamiento inesperado por parte de los inquilinos. Esta justificación podría ser particularmente relevante en contextos en los que la oferta de vivienda de alquiler es inelástica y en los que el propietario de la vivienda presenta poder de fijación de los precios del alquiler. De manera complementaria, las ganancias de bienestar social serían mayores en el caso de que los grupos con mayor protección fueran los de menor renta, al concentrarse en estos colectivos las ganancias del aseguramiento [Favilukis *et al.* (2019)].

La evidencia disponible para las economías avanzadas muestra la existencia de una amplia heterogeneidad en el diseño del marco jurídico y en las cláusulas específicas incluidas en los contratos de alquiler residencial (véanse cuadros 1 y 2). En general, en los países de la OCDE la regulación tiende a establecer plazos mínimos o períodos indefinidos en la duración de los contratos de alquiler de vivienda; mayores períodos de preaviso para la rescisión del contrato de alquiler por parte del propietario que los plazos fijados para el inquilino, y cláusulas que limitan los incrementos de los precios durante el período de arrendamiento [OECD (2016)]. No obstante, existe una amplia diversidad en los detalles concretos que regulan estas cláusulas. Por ejemplo, los plazos mínimos fijados abarcan desde un mes en Estados Unidos hasta los nueve años en Bélgica³⁸. Por otro lado, no se establecen plazos en la duración de los contratos de alquiler de vivienda (*open-ended contract*) en un grupo de países en los que el alquiler residencial ha presentado históricamente una notable relevancia, como son Alemania, Países Bajos, Suecia o Dinamarca. En estos países, el contrato de alquiler de vivienda se acuerda para un período de tiempo indefinido, pero tienden a establecerse cláusulas que regulan las condiciones por las que el propietario tiene capacidad de rescindir el contrato de alquiler ante determinadas contingencias (véase nota al pie 36). Adicionalmente, en la gran mayoría de los países se requiere a los nuevos inquilinos constituir garantías en favor de los propietarios en forma de depósitos, fianzas o avales. La cuantía de estas garantías monetarias suele oscilar entre uno y tres meses de la renta mensual del alquiler³⁹, con mayor posibilidad de aseguramiento por parte de los propietarios en países como Austria o Polonia, donde se permite fijar hasta seis meses de depósito.

37 En la sección 2 se analiza con mayor detalle la relación entre los controles sobre las rentas del alquiler y el diseño de los contratos de arrendamiento de vivienda.

38 España se sitúa desde 2019 entre las economías de la OCDE con una mayor duración mínima de los contratos, al situarse esta duración en cinco años en el caso de que el arrendador sea una persona física y en siete años en el caso de las personas jurídicas. En España se establece, además, una extensa prórroga tácita de los contratos, es decir, el plazo temporal por el que se amplía la duración del contrato si las partes no comunican su deseo de rescisión en los plazos previstos, de tres años tanto para las personas físicas como para las jurídicas (Real Decreto-ley 7/2019).

39 En España, el Real Decreto-ley 7/2019 establece garantías por un importe mínimo de un mes y un máximo de tres meses.

Cuadro 2

CARACTERÍSTICAS DE LOS CONTRATOS DE ALQUILER DE VIVIENDA

| País | Duración del contrato | | Depósito y fianza (en meses de alquiler) |
|--------------------------|-----------------------|--|---|
| | Negociado libremente | Período mínimo | |
| Alemania | | Abierto | Máximo 3 meses |
| Australia | x | ND | Varía según el estado/territorio (por ejemplo, máximo 4 semanas de alquiler en Queensland, Victoria, Australia Occidental y Australia Meridional) |
| Austria | x | Mínimo 3 años (en caso de plazo fijo); plazo medio 3,5 años | Máximo 6 meses (pero normalmente 3 meses) |
| Bélgica | x | La duración es: i) 9 años, o ii) 3 años o menos | Máximo 3 meses |
| Canadá | x | Generalmente mes a mes | Un mes |
| Chile | x | Mínimo 1 año | Máximo 3 meses |
| Dinamarca | | Mayormente abierto | Máximo 3 meses |
| Eslovenia | x | ND | ND |
| España (a) | x | ND | Mínimo 1 mes; máximo 3 meses |
| Estados Unidos | x | Mínimo 1 mes; duración típica de 12 meses | 2 meses |
| Estonia | x | Sin información; se supone que la mayoría son a corto plazo | Hasta 3 meses, generalmente 1-2 meses |
| Finlandia | x | Mínimo 12 meses; el promedio es de 30 meses | Generalmente 1 mes |
| Francia | | Mínimo 3-6 años, dependiendo de si el propietario es una persona física o jurídica; la duración promedio es de 7,6 años | Máximo 1 mes (alquileres sin muebles); 2 meses (alquileres con muebles) |
| Irlanda (b) | x | Mínimo 6 meses; promedio 2,5 años (con algunas restricciones) | ND |
| Islandia | x | ND | ND |
| Israel | x | ND | ND |
| Japón (c) | x | ND | ND |
| Letonia | x | ND | Negociable, generalmente 2-3 meses; algunos hogares están exentos de pagar depósitos (por ejemplo, hogares de bajos ingresos) |
| Luxemburgo | x | La mayoría de los contratos no especifican duración; normalmente 1 año (en caso de plazo fijo) y prolongado por consentimiento tácito | Máximo 3 meses |
| México | x | ND | ND |
| Noruega | | Mínimo 3 años | Máximo 6 meses |
| Nueva Zelanda | x | Dos tipos principales de contratos de alquiler: i) alquiler periódico (flexible, cualquiera de las partes puede finalizar el contrato mediante notificación), y ii) alquiler a plazo fijo (más seguro; ninguna de las partes puede romper el acuerdo antes de la fecha de finalización sin involucrar al Tribunal de Alquiler) | 4 semanas de alquiler |
| Países Bajos (d) | | Abierto (ver restricciones en la nota) | Sin límites legales; generalmente, 3 veces el alquiler mensual se considera razonable |
| Polonia | x | ND | 3-6 meses, dependiendo del tipo de contrato de alquiler |
| Portugal | | Mínimo 1 año | ND |
| Reino Unido (Inglaterra) | x | Mínimo 6 meses; la duración promedio es de 10 meses para alquiler a plazo fijo | 5 semanas de alquiler |
| República Checa | x | Mínimo 1 año (en caso de plazo fijo) | Máximo 6 meses |
| República Eslovaca | x | ND | ND |
| Suecia (e) | | Abierto | No se usa comúnmente |
| Suiza | x | Mínimo 1 año | Máximo 3 meses |

FUENTES: El cuadro y las notas proceden de los indicadores publicados en la OECD Affordable Housing Database (indicador PH6.1 Rental Regulation), obtenidos a partir del Questionnaire on Affordable and Social Housing (QuASH) [OECD (2019a)], y Banco de España.

CARACTERÍSTICAS DE LOS CONTRATOS DE ALQUILER DE VIVIENDA (cont.)

- a España: la duración se puede acordar libremente, pero en los contratos de vivienda el inquilino puede extender el contrato libremente durante los primeros 5 años (o los primeros 7 años si el propietario es una persona jurídica).
 - b Irlanda: una vez que el arrendamiento dura 6 meses, el inquilino tiene derecho a residir en la vivienda por otros 5,5 años (es decir, un total de 6 años). Un arrendador tiene derechos limitados para rescindir un contrato, según la sección 34 de las Leyes de Alquileres Residenciales 2004-2016, durante el período comprendido entre el 7.º mes del primer año y el final del 6.º año, pero puede rescindir un contrato sin motivo al final del 6.º año. Si una tenencia dura hasta el 7.º año, el inquilino acumula el derecho de quedarse por otro período de 6 años. La seguridad de la tenencia se aplica en bloques de tenencias de 6 años, pero no hay nada que impida que las partes acuerden un arrendamiento a más largo plazo.
 - c Japón: se aplican diferentes acuerdos: i) Shikibiki es un depósito de garantía y generalmente incluye un no reembolso parcial, y ii) Kenrikin/Reikin es un pago por parte del inquilino al final de un contrato de arrendamiento que no será reembolsado.
 - d Países Bajos: los contratos de alquiler por una duración determinada superior a 5 años no caducan automáticamente después de este período. En cambio, tienen que rescindirse como un contrato por una duración indeterminada.
 - e Suecia: todos los contratos de alquiler son generalmente sin límite de tiempo para garantizar la seguridad del arrendamiento. Un inquilino puede ser desalojado a través de acciones legales si los alquileres no se pagan o si hay disturbios.
- ND = Información no disponible.

En conjunto, esta evidencia ilustra el complejo equilibrio que supone garantizar un grado de seguridad jurídica suficiente al propietario, que permita mantener una oferta agregada de alquiler de vivienda estable y, al mismo tiempo, dotar de protección al inquilino.

4.2 Políticas fiscales

Los Gobiernos han utilizado un amplio conjunto de instrumentos de política fiscal para incidir en el mercado del alquiler residencial. Los objetivos de dichos instrumentos han consistido en incrementar la oferta privada de vivienda en alquiler, contribuyendo de ese modo a contener el crecimiento de los precios, así como en apoyar fiscalmente a determinados colectivos para los que el coste del arrendamiento de vivienda en relación con sus ingresos netos se consideraba una sobrecarga. Los instrumentos fiscales, por lo tanto, se han dirigido tanto a la oferta como a la demanda de alquiler de vivienda.

Las principales medidas tributarias dirigidas a la oferta de alquiler de vivienda se basan en la introducción de incentivos fiscales que reduzcan la carga tributaria efectiva de los rendimientos obtenidos por los particulares y las personas jurídicas que arrienden viviendas. En el ámbito de los particulares que arriendan sus viviendas, se han introducido en el impuesto sobre la renta personal exenciones parciales de tributación de las rentas del alquiler de vivienda habitual en la base gravable, así como deducciones en la cuota, con el objetivo de incrementar la rentabilidad del alquiler de vivienda frente a otras alternativas de inversión⁴⁰.

Los beneficios fiscales destinados a aumentar la oferta de alquiler por parte de las personas jurídicas se han concentrado en estimular la promoción o rehabilitación de vivienda destinada al alquiler residencial, así como en incentivar la adquisición y gestión

40 España es un caso paradigmático de este tipo de intervenciones sobre la oferta por la existencia desde 2003 de una generosa exención parcial de tributación en el IRPF. Esta exención se fijó en 2003 en el 50% de los rendimientos del capital inmobiliario derivados del alquiler de vivienda habitual, situándose en la actualidad en el 60%. En el período 2007-2014, esta exención se situó en el 100% cuando el arrendamiento se realizaba a jóvenes cuyos ingresos se encontraban por debajo de un nivel de renta de referencia. No existen estimaciones sobre la efectividad de este beneficio fiscal para incrementar la oferta de alquiler de vivienda ni de sus efectos sobre los precios de mercado del alquiler residencial.

de vivienda en régimen de alquiler por parte de inversores inmobiliarios⁴¹. La implementación de estos beneficios fiscales se ha articulado, principalmente, a través de una menor tributación en el impuesto de sociedades, con la introducción de deducciones o tipos impositivos reducidos, así como con ayudas directas en forma de subvenciones. En el caso de las ayudas directas y los incentivos fiscales a la promoción y rehabilitación de vivienda en alquiler, se suelen incluir determinadas condiciones que ha de cumplir el sector privado. En particular, el apoyo fiscal se encuentra condicionado, por ejemplo, por el mantenimiento durante un período de tiempo de una determinada cuantía de oferta de alquiler residencial a unos precios reducidos o la asignación de la vivienda entre los inquilinos de acuerdo con determinados criterios administrativos⁴².

Por el lado de la demanda, las políticas han combinado ayudas indirectas, usualmente en forma de deducciones a los inquilinos a través de una menor tributación en el impuesto sobre la renta personal, y subsidios directos sobre los precios de mercado. Estos subsidios se han diseñado en cantidades fijas o como una proporción del precio de mercado, y se han abonado en forma de transferencias directas o a través de cheques o vales. La asignación de subvenciones entre los beneficiarios suele condicionarse a que la renta de los hogares o la edad de los inquilinos no superen determinados umbrales, con el objetivo de apoyar a aquellos colectivos con mayor dificultad en el acceso a la vivienda [OECD (2016)].

Las economías avanzadas han tendido a concentrar, desde la década de los setenta, los recursos destinados a las políticas fiscales de apoyo al alquiler de vivienda en subsidios sobre determinados segmentos de la demanda [OECD (2016) y Salvi del Pero *et al.* (2016)]. El mayor énfasis en los subsidios a la demanda se ha justificado tanto por la mayor eficiencia que supone dejar en manos de los hogares la elección de su vivienda arrendada como por el ahorro de recursos públicos en relación con políticas alternativas como la provisión pública de vivienda o los subsidios a los promotores inmobiliarios [US General Accounting Office (2002) y Glaeser y Gyourko (2008)]⁴³. La cuantía destinada a los subsidios a la demanda es particularmente relevante en economías como Reino Unido, Francia, Finlandia, Alemania, Países Bajos, Suecia o Estados Unidos. En buena parte de estos programas, el apoyo a la demanda no solo incluye el subsidio de una parte del alquiler, sino también la financiación de otros gastos relevantes asociados al arrendamiento, como son los suministros o el aseguramiento de la vivienda.

En Europa destaca el caso del Reino Unido, donde existe un generoso programa de financiación del alquiler de vivienda vinculado a los ingresos de los hogares (*housing benefit*). Este programa se dirige en buena medida a hogares desempleados y

41 En España, la principal intervención para estimular el aumento de la oferta de vivienda en alquiler por parte de las personas jurídicas fue la mejora en 2013 del régimen fiscal de las SOCIMI (sociedades anónimas cotizadas de inversión inmobiliaria). En particular, se exime del pago del impuesto de sociedades a las rentas inmobiliarias no distribuidas siempre que los bienes inmuebles estén arrendados durante al menos tres años.

42 Una discusión más detallada de este tipo de programas se realiza en la sección 3, en la que se examina la provisión de vivienda de alquiler de acuerdo con los criterios fijados por el sector público.

43 En la provisión pública de vivienda de alquiler, los precios se acostumbran a fijar de acuerdo con criterios administrativos y se encuentran por debajo del mercado. Este tipo de intervención constituye un subsidio implícito a la demanda que se encuentra vinculado a una determinada oferta regulada públicamente, por lo que su naturaleza y efectos se discuten con mayor detalle en la sección 3.

con ingresos reducidos, pudiendo alcanzar su financiación hasta el 100 % de la renta del alquiler. Esta política de apoyo a la demanda constituye la de mayor cuantía presupuestaria en el conjunto de economías de la OCDE, suponiendo en las dos últimas décadas un gasto público anual superior a un punto del PIB. En Estados Unidos, la política de apoyo a los hogares con menor renta basada en subsidios al alquiler residencial se ha instrumentado en buena medida a través de cheques o vales, denominados *vouchers*, que los beneficiarios pueden utilizar para sufragar parcialmente el arrendamiento de viviendas en el mercado privado. Los cheques se restringen a hogares cuyo nivel de renta no supera determinados umbrales, pero su asignación efectiva está determinada por la contingencia de disponibilidad de fondos y un conjunto de criterios para priorizar entre los hogares elegibles [Salvi del Pero *et al.* (2016)]. Este tipo de intervención aumentó su relevancia a partir de la década de los ochenta, en detrimento de los programas públicos de alquiler social, constituyendo uno de los principales programas redistributivos del Gobierno Federal de Estados Unidos, con un alcance que en la última década superaba los dos millones de hogares [Olsen y Zabel (2015) y Collinson *et al.* (2016)].

En el caso de España, las políticas fiscales de apoyo a la demanda de alquiler se han instrumentado a partir de subvenciones directas a los inquilinos y de deducciones en el impuesto sobre la renta. Las deducciones, tanto a escala estatal como autonómica, se han regulado con criterios de elegibilidad basados en el nivel de renta gravable y en la edad del contribuyente⁴⁴. Los subsidios directos se han articulado, principalmente, a través de los Planes Estatales de Vivienda, que se aprueban con un horizonte temporal trianual, así como en las políticas específicas que los Gobiernos autonómicos y locales desarrollen dentro de sus competencias en materia de vivienda. En general, estos subsidios intentan concentrarse en los colectivos más desfavorecidos y que presentan mayor dificultad en el acceso a la vivienda. En particular, los criterios de fijación y asignación de estos subsidios directos combinan las dimensiones de bajos ingresos de los hogares, situación laboral de los miembros del hogar, edad máxima de los inquilinos y niveles máximos de rentas del alquiler sobre las que se conceden la ayudas. En términos agregados, las cuantías destinadas a subsidios al alquiler de vivienda en España se sitúan hasta la fecha entre las de menor cuantía en términos de PIB entre los países de la OCDE que disponen de este tipo de políticas [OECD (2016)]⁴⁵.

La teoría económica predice que buena parte de los subsidios y de las deducciones fiscales destinados a segmentos específicos de la demanda de alquiler se trasladan a los precios y generan un incremento de las rentas del alquiler cuando esta demanda se enfrenta a una oferta relativamente rígida, especialmente en el corto plazo [Susin (2002) y Gibbons y Manning (2006)]. La traslación a los precios solo se mitigaría en caso de que los subsidios a la demanda estimularan una reacción de la oferta, bien induciendo la construcción de nueva vivienda en alquiler, bien aumentando el mantenimiento o la calidad de la vivienda arrendada.

44 La deducción estatal por alquiler de vivienda habitual se elimina en 2015, permaneciendo sus efectos en régimen transitorio para aquellos contratos vigentes con fecha anterior a 1 de enero de 2015.

45 Este reducido peso relativo de los subsidios al alquiler en España se explica por la mayor relevancia presupuestaria que tradicionalmente habían tenido los programas que facilitaban el acceso a la vivienda en propiedad a precios inferiores a los del mercado [López-Rodríguez y Matea (2019)].

Encaso contrario, buena parte del gasto público o fiscal destinado a mejorar la accesibilidad a la vivienda de determinados colectivos provoca un incremento de los precios del alquiler que supone una transferencia de recursos a los propietarios de los inmuebles arrendados. Estos potenciales procesos inflacionistas en los precios del alquiler causados por los subsidios se producirían, particularmente, en contextos en los que un fuerte crecimiento de la demanda provocara dinámicas alcistas de precios ante episodios de escasez de vivienda.

La evidencia empírica disponible se encuentra en línea con las predicciones teóricas, mostrando, ante una oferta de vivienda de alquiler rígida en el corto plazo⁴⁶, la traslación de los subsidios a los precios del alquiler de vivienda. El crecimiento de los precios en los segmentos del mercado a los que se dirigen los subsidios reduce, en términos agregados, la eficacia de los incentivos fiscales entre los colectivos a los que se pretende ayudar y tiende a generar efectos no deseados en otros segmentos del mercado del alquiler de vivienda. Por ejemplo, Susin (2002) documenta la traslación de los subsidios a la demanda en forma de cheques a los precios del alquiler residencial en las principales áreas metropolitanas de Estados Unidos. En los mercados con reducida elasticidad de la oferta de vivienda de alquiler, ante un incremento de la demanda en el mercado subvencionado del alquiler residencial de vivienda de menor calidad, los cheques habrían provocado un mayor incremento de las rentas del alquiler a los hogares con menores ingresos no subsidiados por el programa. En concreto, según la estimación más robusta de Susin (2002), en las 90 áreas metropolitanas de mayor tamaño de Estados Unidos el programa de cheques habría incrementado los alquileres, de media, en un 16 %. Se estima, además, que el incremento de las rentas del alquiler habría provocado una transferencia de recursos a los propietarios de viviendas de baja calidad arrendadas que no se vieron afectadas por el programa de subsidios mayor que el ahorro de los receptores del subsidio, resultando el programa de ayudas en una pérdida neta agregada para los hogares con menor renta. La pérdida de bienestar podría ser incluso mayor si se consideran el coste administrativo del programa o las distorsiones creadas entre el conjunto de contribuyentes y potenciales beneficiarios del programa.

En el caso del Reino Unido, Gibbons y Manning (2006) muestran la relación directa entre los subsidios y los precios del alquiler en un contexto de elevada demanda y una oferta de vivienda de alquiler rígida. En particular, se estima que, a mediados de la década de los noventa, entre un 60 % y dos tercios de la reducción de los subsidios del programa de *housing benefit* a los nuevos solicitantes supuso una reducción de los precios del alquiler, revelando de ese modo que buena parte del subsidio se trasladaba a los propietarios. En la misma línea, Laferrère y Blanc (2004) y Fack (2006) muestran como en Francia los subsidios directos al alquiler de vivienda también han tenido un efecto alcista en los precios de mercado y han supuesto, principalmente, un incremento de los ingresos de los propietarios de las viviendas arrendadas.

Por otra parte, los subsidios directos a la demanda para sufragar el alquiler suelen estar vinculados a no sobrepasar determinados niveles de renta por parte de los beneficiarios. Esta vinculación genera el riesgo de que los inquilinos reduzcan los ingresos declarados

⁴⁶ Sinai y Waldfogel (2005) muestran una respuesta modesta de la oferta privada de alquiler de vivienda en Estados Unidos ante programas que subsidian la vivienda en alquiler.

para mantener el subsidio, así como la posibilidad de desincentivar la participación de los miembros del hogar en el mercado de trabajo, al enfrentarse los beneficiarios a elevados tipos marginales implícitos si incrementan sus rentas laborales y pierden el subsidio a la vivienda de alquiler. La evidencia empírica muestra reducciones de la participación en el mercado de trabajo asociadas tanto al programa de cheques para el alquiler de vivienda de Estados Unidos [Jacob y Ludwig (2012)] como al programa *housing benefit* del Reino Unido [Bingley y Walker (2001)].

Las anteriores limitaciones de las políticas fiscales sobre la demanda de alquiler explican la aparición de propuestas impositivas dirigidas a incidir sobre la oferta de alquiler. En particular, una política alternativa ha consistido en la introducción de penalizaciones fiscales a los propietarios que mantengan viviendas vacías o no ocupadas. Esta estrategia pretende incrementar el coste de mantenimiento de la vivienda no ocupada y, de ese modo, aumentar el atractivo del arrendamiento de esta por parte de los propietarios. Esta política se ha justificado tanto por su impacto directo sobre los incentivos a la oferta de alquiler de vivienda como por el ahorro de recursos públicos que supone en relación con otras medidas convencionales sobre la oferta de alquiler. En concreto, los beneficios fiscales o los subsidios a la oferta, que intentan incidir positivamente sobre los propietarios o promotores de vivienda en arrendamiento, son medidas con coste presupuestario que afectan a un segmento de la oferta, mientras que la penalización de la vivienda desocupada tiene la capacidad teórica de afectar de manera directa al conjunto de la oferta y generar ingresos públicos derivados de las viviendas que permanecen vacías una vez que se introduce dicha penalización.

El principal reto práctico al que se enfrenta la fiscalidad sobre las viviendas vacías radica en la definición legal del hecho imponible. Ello requiere definir con exactitud los requisitos que califican una vivienda como vivienda vacía, como, por ejemplo, el tiempo continuo sin ocupación o, de modo muy particular, su distinción respecto de las segundas residencias⁴⁷. Por otro lado, estas políticas impositivas se enfrentan a dificultades de implementación efectiva y de coste administrativo derivadas del control y la evaluación a lo largo del tiempo de los requerimientos administrativos que definen fiscalmente una vivienda vacía.

Por otro lado, la efectividad de una mayor fiscalidad sobre las viviendas desocupadas para incrementar la oferta de alquiler de vivienda se enfrenta a retos económicos asociados, principalmente, a la heterogeneidad de los motivos que explican la existencia de viviendas vacías. En concreto, la existencia de viviendas desocupadas es un hecho común en zonas con problemas de despoblación y cuyos mercados de la vivienda no se encuentran tensionados. Una mayor imposición sobre las viviendas no ocupadas en áreas sin presiones de la demanda se asemejaría a una mayor imposición sobre la riqueza inmobiliaria, con

47 La existencia de viviendas vacías es un fenómeno común en las economías avanzadas con tasas en el entorno del 10 % del *stock* de vivienda residencial. La presencia de viviendas vacías es más elevada en los países con un mayor parque de vivienda sobre población, como las economías del sur de Europa, cuyas tasas de viviendas vacías se estiman en alrededor del 14 % en Grecia o en España en 2015, frente a ratios cercanas al 5 % en Alemania, Dinamarca o Países Bajos [OECD (2016)]. No obstante, no existen una definición y una cuantificación homogéneas de viviendas vacías entre las economías avanzadas, ni su identificación individual se realiza de forma precisa, pudiendo computarse en estas ratios la existencia de segundas residencias.

escaso impacto potencial sobre las condiciones del mercado del alquiler. Por otro lado, la existencia de una determinada cuantía de viviendas vacías es un hecho económico necesario para el funcionamiento eficiente del mercado de la vivienda [Han y Strange (2015)]. En particular, el proceso de arrendamiento o adquisición de una vivienda conlleva tiempo y costes de transacción para las partes implicadas (por ejemplo, los costes derivados de impuestos o tasas de intermediación), que generan una tasa friccional de viviendas vacías durante el período de búsqueda y negociación. Un impuesto que penalizara este tipo de inmuebles se trasladaría, en un contexto de escasez relativa de vivienda, al precio final del alquiler, y su carga recaería en el nuevo inquilino. Finalmente, debe tenerse presente que esta tasa sería ineficaz para estimular la oferta de alquiler de vivienda si no existiese antes un nivel suficiente de seguridad jurídica o una rentabilidad neta del alquiler mínima que incentivaran al propietario por el arrendamiento de la vivienda [Gabriel y Nothaft (2001)].

La penalización fiscal sobre la tenencia de viviendas no habituales también se observa en la imposición sobre la renta personal de un amplio conjunto de las economías avanzadas. En particular, las rentas imputadas a la vivienda no habitada y no arrendada suelen ser mayores que las rentas imputadas a la vivienda habitual [Andrews *et al.* (2011) y Salvi del Pero *et al.* (2016)]. Por otro lado, la posibilidad de penalización de la vivienda no ocupada a través de un incremento en los impuestos locales sobre la propiedad recurrente se ha introducido, por ejemplo, en el Reino Unido y en España⁴⁸.

Un caso relevante de penalización fiscal de la vivienda desocupada es el de Francia, donde en 1999 se introdujo un impuesto a las viviendas vacías en las grandes ciudades con tensiones en los mercados inmobiliarios⁴⁹. La evaluación empírica de esta medida, de acuerdo con Segú (2019), muestra una reducción de la tasa de viviendas vacías en las grandes ciudades francesas de un 13 % en promedio, debida a la introducción del impuesto. Esta reducción del porcentaje de viviendas vacías fue de mayor cuantía, de un 50 %, en aquellas ciudades cuyas tasas iniciales de viviendas vacías eran más elevadas. Al mismo tiempo, el impacto parece ser más elevado en viviendas con un mayor período de desocupación. Los resultados también sugieren un desplazamiento de las viviendas vacías a viviendas habituales debido a la introducción del impuesto. En términos del precio de la vivienda, no se documenta en el corto plazo una caída de los precios a escala municipal, posiblemente como consecuencia de que el número de viviendas vacías que se movilizaron fue relativamente reducido en relación con el *stock* total.

48 En el Reino Unido, desde 2013 los Gobiernos locales tienen capacidad de incrementar en un 50 % los impuestos sobre la propiedad de este tipo de viviendas. España introdujo la posibilidad legal de un recargo en el IBI del 50 % a los inmuebles residenciales desocupados en 2004 (Ley Reguladora de Haciendas Locales). No obstante, en España esta medida no ha tenido efectos prácticos hasta la fecha por las dificultades de identificación de una vivienda desocupada y de su distinción de una segunda residencia. El Real Decreto-ley 7/2019 introduce cambios normativos con el objetivo de facilitar la identificación administrativa de una vivienda desocupada y su procedimiento de acreditación a escala municipal a través de una ordenanza fiscal.

49 Una medida alternativa para movilizar en el mercado el *stock* de viviendas vacías ha consistido en la reducción de la oferta de suelo para nueva construcción, con el objetivo de incrementar los incentivos a la venta o el alquiler de estas viviendas. La evidencia sobre la implementación de esta política a escala local en el Reino Unido muestra que esta reducción de la oferta de suelo no habría conseguido su objetivo de movilizar la vivienda vacía en el mercado y habría creado efectos no deseados. En particular, la regulación habría causado una localización ineficiente de los hogares en zonas más lejanas sin restricciones, en las que la oferta de vivienda podría ajustarse mejor a la demanda de los hogares, y un aumento de la ratio de viviendas vacías en las áreas afectadas por la regulación [Cheshire, Hilber y Koster (2018)].

En conjunto, la evidencia empírica sobre el impacto de estas políticas fiscales sobre la oferta de vivienda de alquiler es escasa y muy dependiente de las características idiosincráticas de los mercados locales sobre las que se aplican.

4.3 La regulación local sobre usos del suelo y vivienda residencial

La disponibilidad de suelo urbanizable y la normativa local específica que regula tanto el uso residencial de los inmuebles como las características de la vivienda en un área geográfica concreta, principalmente un municipio con capacidad de legislar sobre estas cuestiones, son factores relevantes para explicar la dinámica de los precios inmobiliarios [Quigley y Raphael (2004), Glaeser y Gyourko (2008, 2018), Glaeser, Gyourko y Saiz (2008) y Gyourko y Molloy (2015)]. En contextos en los que se produce una aglomeración demográfica o de la actividad económica en un área geográfica concreta, los precios de los inmuebles se incrementan ante una oferta de vivienda insuficiente y rígida en el corto plazo. Esta dinámica alista de los precios afecta tanto a los precios de compraventa de vivienda como a los de alquiler residencial [Sinai y Souleles (2005), Quigley y Raphael (2005) y Glaeser y Gyourko (2018)]. En una economía en la que crece la demanda de la vivienda, la existencia de restricciones regulatorias o de naturaleza geográfica que limitan el crecimiento de la oferta contribuye al crecimiento de los precios inmobiliarios y genera una mayor volatilidad de estos [Paciorek (2013)].

La investigación económica ha mostrado que la disponibilidad de suelo urbanizable depende tanto de las restricciones geográficas que determinan la capacidad física para la construcción de viviendas [Saiz (2010)] como de las consideraciones políticas que limitan su uso y condicionan la disponibilidad de viviendas [Glaeser y Ward (2009) y Ortalo-Magne y Prat (2014)]. Al mismo tiempo, las regulaciones sobre la normativa y los límites a la máxima edificabilidad permitida, la posibilidad de asignar un uso residencial a los activos inmobiliarios destinados originalmente a otros usos (por ejemplo, comercial o industrial) o la regulación sobre los requisitos de habitabilidad de la vivienda condicionan el nivel y la composición de la oferta de vivienda residencial [Quigley y Raphael (2004) y Gyourko y Molloy (2015)]. Entre el conjunto de regulaciones que limitan la oferta de vivienda, se han destacado aquellas que surgen de las presiones en el ámbito local por parte de los residentes con vivienda en propiedad. Estos residentes demandan una mayor calidad del espacio público (equipamientos y zonas verdes), suelen preferir una menor densidad de población y son contrarios a la existencia en su municipio de vivienda accesible para hogares con bajos niveles de renta [Quigley y Raphael (2004), Glaeser *et al.* (2005), Glaeser y Ward (2009) y Solé-Ollé y Viladecans-Marsal (2012)].

Las propuestas de política en este ámbito se han centrado en reducir las fricciones regulatorias que impiden la introducción de nuevas viviendas en mercados que experimentan episodios de escasez de vivienda [Andrews *et al.* (2011) y Salvi del Pero *et al.* (2016)]. En concreto, la introducción de un marco regulatorio más flexible sobre la oferta de vivienda generaría ganancias potenciales de bienestar social si esta flexibilidad se concentrara en los mercados que presentan mayor escasez relativa de vivienda [Glaeser *et al.* (2005), Ortalo-Magne y Prat (2014) y Turner *et al.* (2014)]. Si bien la flexibilización de la regulación

tendría efectos adversos sobre el bienestar de los residentes, en forma de externalidades negativas, estos efectos se verían compensados, en términos agregados, por las ganancias de bienestar obtenidas por los nuevos hogares residentes, que incrementarían su consumo de vivienda, así como por el menor crecimiento de las rentas del alquiler. La cuantía de estas ganancias sería mayor en aquellos segmentos del mercado con escasez relativa de vivienda que soportan una mayor carga del gasto en vivienda sobre su renta neta.

El debate sobre el papel negativo de la regulación pública en el ámbito local sobre los precios del alquiler, a través del incremento del valor de la vivienda creado por la escasez de oferta, es particularmente relevante en Estados Unidos [Glaeser y Gyourko (2018)]. En este país se considera que las regulaciones locales son un factor clave para explicar las dinámicas de los precios inmobiliarios y los alquileres en las áreas metropolitanas con mayor dinamismo demográfico. En particular, la oferta de vivienda en áreas con un fuerte incremento de la demanda de vivienda se vería restringida por las prácticas de «zonificación» de áreas urbanas en las que: i) no se permite construir edificios que superen un determinado número máximo de viviendas; ii) se restringe la edificación a viviendas unifamiliares, o iii) se protegen amplias zonas de suelo urbanizable para su uso público (parques y equipamiento público). En el conjunto de las economías avanzadas existe evidencia que sugiere un efecto inflacionista en los precios inmobiliarios procedente de las regulaciones que limitan el uso del suelo en la oferta de vivienda [Andrews *et al.* (2001) y Caldera y Johansson (2011)]. No obstante, en Europa se requiere de un mayor análisis de la ciudad o el barrio para poder evaluar el impacto y la actual relevancia de estas regulaciones en los mercados del alquiler de las principales metrópolis europeas.

4.4 La regulación del alquiler de vivienda para uso turístico

En los últimos años se ha producido el auge de un nuevo mercado del alquiler de vivienda para uso turístico o «alquiler vacacional». El desarrollo de esta nueva actividad ha coincidido con el incremento de los precios del alquiler residencial en los barrios céntricos de grandes ciudades con elevado atractivo turístico. Esta coincidencia ha contribuido al desarrollo de una regulación más estricta sobre las condiciones que permiten la realización de esta actividad. En particular, la regulación perseguiría limitar la posible reducción de la oferta de alquiler residencial en determinadas áreas de una ciudad causada por el desplazamiento de viviendas de uso residencial hacia la actividad turística. De ese modo, la regulación pretende mitigar las posibles presiones de la actividad turística en los precios del alquiler residencial. De manera adicional, la regulación también persigue reducir los efectos negativos en la calidad de vida de los residentes que pudiera causar el desarrollo de la actividad turística en viviendas residenciales.

El endurecimiento de la regulación que afecta al alquiler vacacional se observa de manera intensa en los últimos años, principalmente por parte de las autoridades locales cuyos municipios se consideran especialmente afectados por este fenómeno. Las principales regulaciones aprobadas para limitar la oferta de alquiler vacacional incluyen: i) la necesidad de concesión de una licencia para esta actividad en una vivienda residencial, la cual tiene que cumplir los requisitos establecidos por el municipio (por ejemplo, en París,

Berlín, San Francisco, Barcelona o Madrid); ii) el establecimiento de un impuesto sobre el desarrollo de esta actividad (por ejemplo, en Ámsterdam, Bruselas, París, Roma, Florencia, Lisboa, Praga o San Francisco), y iii) la fijación de estrictas limitaciones en el número máximo de días que una vivienda puede destinarse al alquiler vacacional [CNMC (2018) y OECD (2019a)]⁵⁰. De manera adicional, algunas grandes ciudades han fijado regulaciones que limitan la posibilidad de realizar alquiler vacacional cuando la vivienda no es la residencia habitual del propietario o han limitado las visitas por períodos cortos en la vivienda habitual (por ejemplo, en Nueva York, Berlín o San Francisco)⁵¹. Por otro lado, se ha reforzado la efectividad de estas regulaciones a través de una mayor frecuencia de las inspecciones, con elevadas sanciones sobre los propietarios y las plataformas que operen fuera de la normativa (por ejemplo, en Barcelona, Berlín o Madrid). En conjunto, estas limitaciones podrían, en parte, desincentivar el posible desplazamiento de viviendas desde el mercado del alquiler residencial hasta el mercado turístico.

En España, en los últimos años las Comunidades Autónomas han regulado este mercado imponiendo requisitos que endurecen las condiciones que permiten a una vivienda residencial destinarse legalmente a alojamiento turístico⁵². Estos requisitos se han visto reforzados por la normativa introducida en algunas ciudades, como, por ejemplo, Barcelona, Bilbao o San Sebastián, que han limitado el número máximo de plazas de viviendas turísticas en determinadas zonas de la ciudad. La zonificación también se ha aplicado en Bilbao y en Madrid para exigir unos requisitos más estrictos a las viviendas localizadas en determinadas áreas. Por su parte, en Palma de Mallorca, desde julio de 2018, se ha prohibido el arrendamiento vacacional en viviendas multifamiliares.

Los relativamente escasos trabajos académicos disponibles no presentan una estimación precisa del efecto cuantitativo del alquiler vacacional en los precios del alquiler, aunque sugieren que su magnitud depende tanto de la densidad de alquiler vacacional en la ciudad estudiada como de la demanda de vivienda residencial. Por ejemplo, Horn y Merante (2017) encuentran un efecto modesto del alquiler vacacional en los precios de oferta de alquiler en Boston. En un análisis para el área metropolitana de Los Ángeles, Koster, Van Ommeren y Volhausen (2018) muestran un mayor impacto del alquiler vacacional tanto en la reducción de la oferta de alquiler como en los precios inmobiliarios, concentrados en las áreas con mayor densidad de alquiler turístico. En el caso de la ciudad de Barcelona, García-López *et al.* (2019) estiman una contribución positiva del alquiler vacacional en el crecimiento de los alquileres medios registrados, en los precios

50 Este es el caso, por ejemplo, de Ámsterdam (60 días), Londres (90 días), París (120 días) o Madrid (90 días). En otras ciudades, en lugar de límites temporales, se han fijado limitaciones a los ingresos derivados de esta actividad, como en Reikiavik. Si se superan estos límites, los propietarios deben obtener una licencia para el desarrollo de la actividad turística, y la vivienda, cumplir con una serie de requisitos.

51 De manera complementaria, los Gobiernos centrales y regionales pueden introducir regulación adicional sobre el alquiler de vivienda para uso turístico [OECD (2019a)]. Por ejemplo, en el caso de España el Real Decreto-ley 7/2019 introduce la posibilidad de vetos al alquiler de vivienda para uso turístico por parte de los residentes en el edificio de viviendas en el que se pretende localizar la actividad. De manera adicional, pueden desarrollarse regulaciones en el ámbito central y regional sobre el alquiler de vivienda turística que consideren su encaje dentro la regulación de la actividad turística tradicional (hoteles, apartamentos y casas rurales).

52 Estas regulaciones suponen, por ejemplo, la exigencia al propietario de la vivienda potencialmente destinada al alquiler vacacional a inscribirse en un registro de actividad o la fijación de una duración mínima (La Rioja) o máxima de las estancias (Andalucía, Aragón, Baleares, Castilla y León, Cataluña, Galicia, La Rioja y Navarra).

de transacción de vivienda de segunda mano y en los precios de oferta de venta de vivienda en barrios con elevada concentración de este tipo de actividad.

En cualquier caso, es necesario acumular más evidencia sobre el desplazamiento de vivienda residencial hacia la actividad turística y su impacto en los precios inmobiliarios. En particular, el análisis debe realizarse en mercados con un elevado grado de desagregación geográfica, por ejemplo, por distrito o barrio, con el objetivo de poder estimar con mayor precisión la magnitud del efecto causal sobre la oferta y el precio del alquiler de este tipo de usos de la vivienda.

5 Conclusiones

En un buen número de economías avanzadas ha surgido un amplio debate sobre la posibilidad de reforzar el papel de las políticas públicas en el mercado del alquiler de vivienda residencial. El notable crecimiento de los precios del alquiler de vivienda en áreas metropolitanas en las que la oferta ha crecido por debajo de la demanda, unido, en algunos casos, al modesto dinamismo de las rentas del trabajo para algunos grupos poblacionales, ha generado problemas de accesibilidad a la vivienda para determinados segmentos de la sociedad. En particular, el mayor aumento del gasto en alquiler de vivienda sobre los ingresos disponibles se registra en hogares con menor renta o entre los jóvenes. Además, este aumento del gasto en alquiler de vivienda plantea también retos: i) para un funcionamiento eficiente del mercado de trabajo, al incidir negativamente en la movilidad de los trabajadores; ii) para la estabilidad macrofinanciera, al afectar a una proporción creciente de la población en edad de trabajar y concentrarse en colectivos con escasa capacidad de ahorro y mayor sensibilidad del consumo ante variaciones en su renta corriente, y iii) por su posible impacto en el funcionamiento del mercado de la vivienda en general, debido a la conexión potencial entre los precios de la vivienda y el rendimiento de la inversión en alquiler residencial.

En este documento se revisan, a la luz de la experiencia internacional, las principales políticas públicas en el mercado del alquiler de vivienda que podrían instrumentarse para afrontar los retos planteados. Estas políticas se examinan agrupadas en tres tipos de intervenciones: los controles sobre los precios del alquiler, la provisión pública de vivienda en alquiler a precios asequibles y un conjunto de medidas diseñadas con el objetivo de incidir de manera indirecta tanto en la oferta como en los precios del alquiler de vivienda.

En primer lugar, los controles sobre los precios del alquiler de vivienda presentan el atractivo de dirigirse de forma inmediata y directa a los problemas de accesibilidad y de sobrecarga del alquiler en el gasto de ciertos colectivos. No obstante, la evidencia muestra la posible aparición de efectos adversos potencialmente significativos, especialmente cuando este tipo de medidas se mantienen durante períodos prolongados. Así, la oferta de alquiler suele reaccionar al control de los precios reduciendo las viviendas disponibles en el mercado, disminuyendo los gastos de mantenimiento de los inmuebles o modificando la composición de la vivienda ofertada para eludir la regulación. Además, esta política puede crear segmentación en el mercado de la vivienda, al concentrarse las medidas de control de rentas en determinados colectivos o zonas de una ciudad. Este tipo de dualidad en el mercado del alquiler puede ocasionar una segmentación de la población según sus condiciones socioeconómicas, reducir la movilidad de los trabajadores que no desean perder un arrendamiento inferior al precio del mercado o incrementar el precio del alquiler en segmentos no regulados del mercado.

Los problemas asociados a los controles de precios explican el retroceso a lo largo del tiempo en la aplicación de esta política, que fue ampliamente usada en las economías avanzadas durante buena parte del siglo XX, hasta finales de la década de los setenta. No obstante, en los últimos años algunas grandes ciudades europeas han intentado aplicar

nuevamente controles de rentas en determinados segmentos del mercado del alquiler. La evidencia reciente muestra que estas regulaciones, en general, han sido efectivas para moderar a corto plazo el precio del alquiler en el segmento regulado, mientras que, al mismo tiempo, pueden causar aumentos de los precios del alquiler de vivienda en los segmentos no regulados del mercado. En el medio plazo, la aplicación de este tipo de intervención pone de relieve, asimismo, ciertas dificultades, relativas tanto a su implementación efectiva como a la reacción de la oferta en el mercado del alquiler. Estas dificultades han sido señaladas con frecuencia, en la literatura especializada, como una limitación de este tipo de intervención a la hora de solventar de manera duradera los problemas planteados en el mercado del alquiler de vivienda.

En segundo lugar, en un amplio conjunto de países los gobiernos han intervenido manteniendo una significativa oferta pública de alquiler residencial a precios asequibles dirigida, principalmente, a colectivos con dificultades de acceso a la vivienda. Esta política presenta la ventaja de centrarse en la causa que subyace tras el incremento del precio del alquiler de vivienda: la insuficiencia de inmuebles disponibles para el arrendamiento ante aumentos de la demanda en determinados mercados locales. Esta política se enfrenta, no obstante, a importantes retos presupuestarios y requiere un diseño eficiente en su implementación. Por un lado, la creación y el mantenimiento de un amplio parque de vivienda pública de alquiler es una medida costosa para las arcas públicas. Por otro, el diseño de los programas de vivienda de alquiler social debe evitar desincentivar la movilidad geográfica de los beneficiarios, limitar los riesgos de segmentación social, por la posible concentración de bolsas de exclusión social, y minimizar el «efecto expulsión» de la oferta de alquiler por parte de agentes privados. Si bien en buena parte de las economías avanzadas la vivienda de alquiler provisionada por el sector público mantiene un peso relevante y complementa a la oferta privada, en la última década se ha observado un retroceso en esta por la escasez de recursos presupuestarios en algunas economías y el cambio de prioridades en las políticas asistenciales.

Los retos y las limitaciones que presentan las intervenciones directas en los precios o en la oferta de vivienda de alquiler explican la aparición, en las últimas décadas, de distintos tipos de intervenciones destinadas a incidir de manera indirecta sobre el mercado del alquiler de vivienda. Estas intervenciones se centran, principalmente, en: i) la modificación de la normativa jurídica que regula los contratos de alquiler de vivienda; ii) la introducción de instrumentos de política fiscal con capacidad para incidir sobre la oferta y la demanda de alquiler de vivienda, y iii) las regulaciones que condicionan la oferta de vivienda residencial en el ámbito local.

Las políticas que dotan de una mayor seguridad jurídica a los propietarios de vivienda en régimen de alquiler se han justificado en contextos en los que es necesario incrementar los incentivos al alquiler, con el objetivo de aumentar la oferta de vivienda en arrendamiento. La evidencia internacional muestra que el grado de protección jurídica efectiva de los propietarios de la vivienda arrendada está relacionado con el desarrollo y el tamaño del mercado del alquiler residencial. Al mismo tiempo, estos incentivos al propietario suelen equilibrarse con la protección sobre el inquilino en relación con la duración mínima del contrato de arrendamiento, la actualización de las rentas a lo largo del

contrato o las condiciones que regulan la rescisión de este por parte de los propietarios. Esta protección sobre los inquilinos se ha justificado tanto por motivos distributivos como por las potenciales ganancias de bienestar social derivadas de una mayor certidumbre por parte de los inquilinos en su toma de decisiones económicas. En concreto, la protección del inquilino, particularmente en colectivos de menores ingresos, genera un aseguramiento frente a subidas abruptas de las rentas del alquiler.

La política fiscal tiene capacidad para afectar al equilibrio del mercado a través de la modificación de los incentivos tanto de la oferta como de la demanda de alquiler residencial. Por el lado de la oferta, la introducción de beneficios fiscales que reducen la tributación efectiva de los propietarios incrementa la rentabilidad neta de la inversión en alquiler, frente a inversiones alternativas. Por el lado de la demanda, los subsidios directos o las deducciones fiscales a los inquilinos pretenden reducir la carga que el alquiler supone en los ingresos de los hogares. No obstante, el riesgo de una política de subsidios en un mercado con una oferta rígida es la traslación de estos a los precios, lo que crea una transferencia de rentas (y de recursos públicos) hacia los propietarios de las viviendas en alquiler, con un impacto potencialmente limitado sobre las condiciones de accesibilidad para los inquilinos. La evidencia acerca de la escasa efectividad de los subsidios explicaría el progresivo desplazamiento de beneficios fiscales desde la demanda hasta la oferta de alquiler en buena parte de las economías avanzadas. De manera complementaria, han surgido propuestas de penalización fiscal de las viviendas desocupadas que buscan estimular la oferta de alquiler residencial. No obstante, la evidencia empírica disponible sobre la efectividad de las medidas fiscales más comunes que actúan sobre la oferta de alquiler de este tipo de viviendas es aún escasa y poco concluyente.

En el ámbito de la regulación urbanística local, la normativa que determina la capacidad y las condiciones de construcción de nueva vivienda o el uso residencial de los bienes inmuebles tiene capacidad para incidir en la oferta de vivienda en régimen de alquiler. La revisión de ciertas regulaciones que impiden, dificultan o demoran la construcción de vivienda nueva o que restringen el uso residencial de los inmuebles podría reducir las tensiones en los precios inmobiliarios en mercados locales que experimentan episodios de insuficiencia relativa de vivienda. De manera complementaria, algunas de las ciudades con mayor presencia turística a escala global han endurecido (o lo están contemplando) la regulación del alquiler de viviendas de uso turístico, con el objetivo de limitar la reducción de la oferta de alquiler residencial en zonas específicas de la ciudad. En términos de bienestar social, las intervenciones en el ámbito local destinadas a incrementar la oferta de vivienda de alquiler deben ponderar los beneficios para los arrendatarios de una mayor oferta residencial en relación con los costes que una mayor densidad poblacional genera sobre los residentes de las zonas reguladas. Al mismo tiempo, las regulaciones que limitan las viviendas turísticas deberían evaluar la potencial contribución de esta medida para la estabilización del mercado del alquiler residencial. Hasta el momento, la evidencia sobre el impacto de este tipo de regulaciones locales sobre los precios del alquiler de vivienda es aún limitada y requiere de información más granular, por barrio o distrito, para evaluar el posible impacto de las distintas alternativas de políticas públicas en este ámbito.

Bibliografía

- Acemoglu, D., y D. Autor (2011). «Skill, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings», en O. Ashenfelter y D. Card (eds.), *Handbook of Labor Economics*, capítulo 4B, pp. 1043-1171, Ámsterdam, Elsevier.
- Acolin, A., J. Bricker, P. Calem y S. Wachter (2016). «Borrowing Constraints and Homeownership», *American Economic Review*, 106(5), pp. 625-629.
- Andrews, D., A. Caldera y A. Johansson (2011). *Housing markets and structural policies in OECD countries*, OECD Economics Department Working Paper, n.º 836, OECD Publishing, París.
- Arnott, R. (1995). «Time for revisionism on rent control?», *Journal of Economic Perspectives*, 9(1), pp. 99-120.
- Artola, M. (2012). «La transformación del mercado de alquiler de fincas urbanas en España (1920-1960)», *Bibliografía 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Barcelona, Universitat de Barcelona, 15 de agosto, vol. XVII, n.º 988.
- Atkinson, A., y J. Stiglitz (2015). *Lectures on Public Economics*, Princeton University Press.
- Autor, D., C. J. Palmer y P. A. Pathak (2014). «Housing market spillovers: evidence from the end of rent control in Cambridge, Massachusetts», *Journal of Political Economy*, 122(3), pp. 661-717.
- (2019). «Ending Rent Control Reduced Crime in Cambridge», *AEA Papers and Proceedings*, 109, pp. 381-384.
- Autor, D., D. Dorn, L. K. Katz, C. Patterson y J. van Reenen (2014). *The Fall of the Labor Share and the Rise of Superstar Firms*, NBER Working Papers, n.º 23396.
- Bingley, P., y I. Walker (2001). «Housing Subsidies and Working Incentives in Great Britain», *Economic Journal*, 111(471), pp. 86-103.
- Bracke, P. (2015). «House prices and rents: microevidence from a matched data set in central London», *Real Estate Economics*, 43 (2), pp. 403-431.
- Bulow, J., y P. Klemperer (2012). «Regulated Prices, Rent-Seeking, and Consumer Surplus», *Journal of Political Economy*, 120(1), pp. 160-186.
- Caldera, A., y A. Johansson (2011). «The Price Responsiveness of Housing Supply in OECD Countries», *Journal of Housing Economics*, 22, pp. 231-249.
- Casas-Arce, P., y A. Saiz (2010). «Owning versus renting: do courts matter?», *Journal of Law and Economics*, 53, pp. 137-165.
- Chapelle, G., E. Wasmer y P. H. Bono (2019). «Spatial misallocation and rent controls», *AEA Papers and Proceedings*, 109, pp. 389-392.
- Cheshire, P., C. Hilber y H. Koster (2018). «Empty homes, longer commutes: the unintended consequences of more restrictive local planning», *Journal of Public Economics*, 158(2), pp. 126-151.
- Collins, T. (2014). *An Introduction to the New York City Rent Guidelines Board and the Rent Stabilization System*.
- Collinson, R., I. Ellen y J. Ludwig (2016). «Low-income housing policy», en Robert A. Moffitt (ed.), *Economics of means-tested transfer programs in the United States*, vol. 2, pp. 59-126.
- Comisión Europea (2019). «The Future of Cities - Opportunities, challenges and the way forward», EUR 29752, Publications Office, Luxembourg.
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (2018). «Estudio sobre la regulación de las viviendas de uso turístico en España», *E/CNMC/003/18*, 19 de julio.
- Cuerpo, C., S. Kalantaryan y P. Pontuch (2014). «Rental market regulation in the European Union», *Economic Papers*, 515, Comisión Europea.
- Currie, J., y F. Gahvari (2008). «Transfers in cash and in-kind: theory meets the data», *Journal of Economic Literature*, 46(2), pp. 333-383.
- Desai, M., D. Dharmapala y M. Singhal (2010). «Tax incentives for affordable housing: the low income housing tax credit», *Tax Policy and the Economy*, vol. 24(1), pp. 181-205, The University of Chicago Press.
- Diamond, R., T. McQuade y F. Quian (2019a). «Who pays for rent control? Heterogeneous landlord response to San Francisco's rent control expansion», *AEA Papers and Proceedings*, mayo, pp. 1-6.
- (2019b). «The effects of rent control expansion on tenants, landlords, and inequality: evidence from San Francisco», *American Economic Review*, 109(9), pp. 3365-3394.
- Diamond, R., y T. McQuade (2019). «Who wants affordable housing in their backyard? An equilibrium analysis of low income property development», *Journal of Political Economy*, 127(3), pp. 1063-1117.
- Djankov, S., R. La Porta, F. López de Silanes y A. Shleifer (2003). «Courts: The Lex Mundi project», *The Quarterly Journal of Economics*, 118(2), pp. 453-517.
- Dong, H. (2018). «The impact of income inequality on rental affordability: an empirical study in large American metropolitan areas», *Urban Studies*, 55(10), pp. 2106-2122.
- Early, D. W. (2000). «Rent control, rental housing supply and the distribution of tenant benefits», *Journal of Urban Economics*, 53, pp. 137-165.

- Eiglsperger, M., y W. Haine (2009). «EU Housing Statistics», *IFC Bulletins Chapters*, 31, pp. 111-120.
- Eriksen, M., y S. Rosenthal (2010). «Crowd out effects of place-based subsidized rental housing: new evidence from the LIHTC program», *Journal of Public Economics*, 94, pp. 953-966.
- Eurostat (2019). *EU Statistics on Income and Living Conditions*.
- Fack, G. (2006). «Are housing benefit an effective way to redistribute income? Evidence from a natural experiment in France», *Labour Economics*, 13(6), pp. 747-771.
- Favilukis, J., P. Mabilly y S. V. Nieuwerburgh (2019). *Affordable housing and city welfare*, NBER Working Paper 25906.
- Forbes (2019). *America's Housing Affordability Crisis Only Getting Worse*.
- Furman Center for Real Estate and Urban Policy (2011). *Rent Stabilization in New York City*.
- Gabriel, S., y F. Nothaft (2001). «Rental housing markets, the incidence and duration of vacancy, and the natural vacancy rate», *Journal of Urban Economics*, 49(1), pp. 121-149.
- García-López, M. A., J. Jofre-Monseny, R. Martínez Mazza y M. Segú (2019). «Do short-term rental platforms affect housing markets? Evidence from Airbnb in Barcelona», mimeo, Universitat de Barcelona.
- Gibbons, S., y A. Manning (2006). «The incidence of UK housing benefit: evidence from the 1990s reforms», *Journal of Public Economics*, 90(4-5), pp. 799-822.
- Glaeser, E., y J. Gyourko (2008). *Rethinking Federal Housing Policy*, American Enterprise Institute (AEI) Press, Washington, DC.
- (2018). «The Economic Implications of Housing Supply», *Journal of Economic Perspectives*, 32(1), pp. 3-30.
- Glaeser, E., J. Gyourko y A. Saiz (2008). «Housing Supply and Housing Bubbles», *Journal of Urban Economics*, 64(2), pp.198-217.
- Glaeser, E., J. Gyourko y R. Saks (2005). «Why is Manhattan so expensive? Regulation and the rise in housing prices», *Journal of Law and Economics*, 48(2), pp. 331-369.
- Glaeser, E., y E. Luttmer (2003). «The misallocation of housing under rent control», *American Economic Review*, 93, pp. 1027-1046.
- Glaeser, E., y B. Ward (2009). «The causes and consequences of land use regulation: evidence from greater Boston», *Journal of Urban Economics*, 65(3), pp. 265-278.
- Gobierno Vasco (2019). *Estadísticas de la encuesta sobre oferta inmobiliaria*, Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda.
- Gonçalves, I. (2019). «Rent prices», Bruegel Blog Post.
- Gyourko, J., C. Mayer y T. Sinai (2013). «Superstar Cities», *American Economic Journal: Economic Policy*, 5(4), pp. 167-199.
- Gyourko, J., y R. Molloy (2015). «Regulation and Housing Supply», en G. Duranton, J. Vernon Henderson y W. Strange (eds.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol. 5B, capítulo 19, pp. 1289-1337, North Holland, Ámsterdam, Elsevier.
- Han, L., y W. C. Strange (2015). «The microstructure of housing markets: search, bargaining, and brokerage», en J. V. Henderson, P. Nijkamp, E. S. Mills, P. C. Cheshire y J. F. Thisse (eds.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, capítulo 5, pp. 813-886, Elsevier.
- Harvard Joint Center of Housing Studies (2018). *The State of the Nation's Housing 2018*.
- Head, A., y H. Lloyd-Ellis (2012). «Housing liquidity, mobility, and the labour market», *Review of Economic Studies*, 79(4), pp. 1559-1589.
- Horn, K., y M. Merante (2017). «Is home sharing driving up rents? Evidence from Airbnb in Boston», *Journal of Housing Economics*, 61(3), pp. 420-435.
- Hornbeck, R., y E. Moretti (2019). *Estimating Who Benefits From Productivity Growth: Direct and Indirect Effects of City Manufacturing TFP Growth on Wages, Rents, and Inequality*, Working Paper, University of Chicago Booth School of Business.
- IMF (2014). «Kingdom of the Netherlands», *IMF Country Report*, n.º 14/328, Washington, DC, diciembre.
- (2018). «House Price Synchronization: what role for financial factors?», *IMF Global Financial Stability Report*, Washington, DC, abril.
- Instituto Nacional de Estadística (2019). *Encuesta de Condiciones de Vida*.
- Jacob, B., y J. Ludwig (2012). «The effects of housing assistance on labor supply: evidence from a voucher lottery», *American Economic Review*, 102(1), pp. 272-304.
- Kan, K. (2007). «Residential mobility and social capital», *Journal of Urban Economics*, 61(3), pp. 436-457.
- Kholodilin, K. (2018). *Measuring Stick-Style Housing Policies: A Multi-Country Longitudinal Database of Governmental Regulations*, DIW Berlin Discussion Paper, n.º 1727.
- Kholodilin, K., J. P. Weber y S. Sebastian (2018). «Rental market regulation over the last 100 years in an international comparison», *DIW Weekly Report*, 8(45), pp. 453-464.
- Koster, H., J. van Ommeren y N. Volhausen (2018). *Short-term rentals and the housing market: Quasi-experimental evidence from Airbnb in Los Angeles*, CEPR Discussion Paper 13094.

- Laferrère, A., y D. Le Blanc (2004). «How Do Housing Allowances Affect Rents? An Empirical Analysis of the French Case», *Journal of Housing Economics*, 13(1), pp. 36-67.
- López-Rodríguez, D., y M.^a L. Matea (2019). «Evolución reciente del mercado del alquiler de vivienda en España», Artículos Analíticos, *Boletín Económico*, 3/2019, Banco de España.
- Malpezzi, S. (2017). «Rent control», *Palgrave Dictionary of Economics*.
- Matlack, J. L., y J. L. Vigdor (2008). «Do rising tides lift all prices? Income inequality and housing affordability», *Journal of Housing Economics*, 17(3), pp. 212-224.
- McDonald, J. F., y D. P. McMillen (201). *Urban economics and real estate: theory and policy*, Hoboken, Wiley.
- Mense, A., C. Michelsen y K. A. Kholodilin (2017). *Empirics on the causal effects of rent control in Germany*, Friedrich-Alexander University (FAU) Discussion Paper in Economics 24/2017.
- (2019). «The effects of second-generation rent control on land values», *AEA Papers and Proceedings*, 109, pp. 385-388.
- Munch, J. R., y M. Svarer (2002). «Rent control and tenancy duration», *Journal of Urban Economics*, 52(3), pp. 542-560.
- Munch, J. R., M. Rosholm y M. Svarer (2008). «Home Ownership, Job Duration, and Wages», *Journal of Urban Economics*, 63(1), pp. 130-145.
- Myers, D., y J. Pitkin (2009). «Demographic Forces and Turning Points in the American City, 1950-2040», *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 626(1), pp. 91-111.
- Myers, D., G. Painter, H. Lee y J. Park (2016). *Diverted Homeowners, the Rental Crisis, and Foregone Household Formation*, Research Institute for Housing America of the Mortgage Bankers Association, Washington, DC.
- New York City Rent Guidelines Board (2019). *Explanatory Statement: Apartment Order 51*.
- Nickell, S. J. (1998). «Unemployment: Questions and Some Answers», *Economic Journal*, 108 (mayo), pp. 802-816.
- Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona, O-HB (2019). *Estudio comparado de la regulación del alquiler en París y Berlín*.
- OECD (2016). «Affordable housing database», *OECD Online Databases*.
- (2019a). «Affordable housing database», *OECD Online Databases*.
- (2019b). «Affordable housing», Chapter in *Society at a Glance 2019: OECD Social Indicators*, OECD Publishing, París.
- Olsen, E. O., y J. E. Zabel (2015). «US Housing Policy», en G. Duranton, J. Vernon Henderson y W. Strange (eds.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol. 5B, capítulo 14, pp. 887-986, North Holland, Ámsterdam, Elsevier.
- Ortalo-Magne, F., y A. Prat (2014). «On the Political Economy of Urban Growth: Homeownership versus Affordability», *American Economic Journal: Microeconomics*, 6(1), pp. 154-181.
- Paciorek, A. (2013). «Supply Constraints and Housing Market Dynamics», *Journal of Urban Economics*, 77, pp. 11-29.
- Paciorek, A., y T. Sinai (2012). «Does home owning smooth the variability of future consumption?», *Journal of Urban Economics*, 71(2), pp. 244-257.
- Pesdel Institute (2012). *Bedarf an Sozialwohnungen in Deutschland*.
- Quigley, J. M., y S. Raphael (2004). «Is Housing Unaffordable? Why Isn't It More Affordable?», *Journal of Economic Perspectives*, 18(1), pp. 191-214.
- (2005). «Regulation and the High Cost of Housing in California», *AEA Papers and Proceedings*, 95(2), pp. 323-328.
- Saiz, A. (2010). «The Geographic Determinants of Housing Supply», *The Quarterly Journal of Economics*, 125(3), pp. 1253-1296.
- Salvi del Pero, A., W. Adema, V. Ferraro y V. Fréy (2016). *Policies to promote access to good-quality affordable housing in OECD countries*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, n.º 176, OECD Publishing, París.
- Schuetz, J. (2019). *Is rent control making a comeback?*, Brookings, Metropolitan Policy Program.
- Segú, M. (2019). «Taxing vacant apartments: can fiscal policy reduce vacancy?», *Journal of Public Economics*, en prensa.
- Simmons-Mosley, T. X., y S. Malpezzi (2006). «Household mobility in New York City's regulated rental housing market», *Journal of Housing Economics*, 15(1), pp. 38-62.
- Sims, D. (2007). «Out of control: what can we learn from the end of Massachusetts rent control?», *Journal of Urban Economics*, 61(1), pp. 129-151.
- Sinai, T., y N. S. Souleles (2005). «Owner-occupied housing as a hedge against rent risk», *Quarterly Journal of Economics*, 120(2), pp. 763-789.

- Sinai, T., y J. Waldfoegel (2005). «Do low-income housing subsidies increase the occupied housing stock?», *Journal of Public Economics*, 89(11-12), pp. 2137-2164.
- Solé-Ollé, A., y E. Viladecans-Marsal (2012). «Lobbying, Political Competition, and Local Land Supply: Recent Evidence from Spain», *Journal of Public Economics*, 96(1-2), pp.10-19.
- Susin, S. (2002). «Rent vouchers and the price of low-income housing», *Journal of Public Economics*, 83(2), pp. 109-152.
- Suzuki, M., y Y. Asami (2017). «Tenant protection, temporal vacancy and frequent reconstruction in the rental housing market», *Real Estate Economics*, Wiley Online Library.
- The Economist* (2019). «[Europe embraces rent controls, a policy that never works](#)».
- The New York Times* (2018). «[As affordable housing crisis grows, HUD sits in the sidelines](#)».
- Turner, M., A. Haughwout y W. van der Klaauw (2014). «Land Use Regulation and Welfare», *Econometrica*, 82, pp. 1341-1403.
- Turner, B., y S. Malpezzi (2003). «A review of empirical evidence on the costs and benefits of rent control», *Swedish Economic Policy Review*, 10, pp. 11-56.
- UK Government (2017). «Fixing our broken housing market», *UK Government's Housing White Paper*, Department for Communities and Local Government.
- US Census Bureau (2019). «Homeownership Rates for the US and Regions: 1964 to Present», *Current Population Survey/Housing Vacancy Survey*, 25 de julio.
- US General Accounting Office (2002). *Federal housing assistance: Comparing the characteristics and costs of housing programs*, GAO-02-76, Washington, DC.
- Whitehead, C. (2019). «[Rent controls in London? What is being suggested is not new - indeed it looks very mainstream](#)», LSE Blog.
- Whitehead, C., S. Monk, S. Markkanen y K. Scanlon (2012). «The private rented sector in the new century: a comparative approach», *Boligøkonomisk Videncenter*, Copenhagen, Denmark. Cambridge Centre for Housing and Planning Research (CCHPR), University of Cambridge.
- Whitehead, C., K. Scanlon, S. Monk y C. Tang (2016). *Understanding the role of private renting: a four country case study*, University of Cambridge, Cambridge, UK.
- Whitehead, C., y P. Williams (2018). «Assessing the Evidence on Rent Control from an International Perspective», *Housing Supply & Rents, Occasional Reports, Regulation & Enforcement Reports*, Residential Landlords Association.
- Wilson, W. (2017). *A short history of rent control*, Briefing Paper 6747, House of Commons Library.
- Wilson, W., y C. Barton (2019a). *What is affordable housing?*, Briefing Paper 7747, House of Commons Library.
- (2019b). *Private rented housing: the rent control debate*, Briefing Paper 6760, House of Commons Library.

PUBLICACIONES DEL BANCO DE ESPAÑA

DOCUMENTOS OCASIONALES

- 1501 MAR DELGADO TÉLLEZ, PABLO HERNÁNDEZ DE COS, SAMUEL HURTADO y JAVIER J. PÉREZ: Los mecanismos extraordinarios de pago a proveedores de las Administraciones Públicas en España. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 1502 JOSÉ MANUEL MONTERO y ANA REGIL: La tasa de actividad en España: resistencia cíclica, determinantes y perspectivas futuras.
- 1503 MARIO IZQUIERDO y JUAN FRANCISCO JIMENO: Employment, wage and price reactions to the crisis in Spain: Firm-level evidence from the WDN survey.
- 1504 MARÍA DE LOS LLANOS MATEA: La demanda potencial de vivienda principal.
- 1601 JAVIER MENCIA y JESÚS SAURINA: Política macroprudencial: objetivos, instrumentos e indicadores. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 1602 LUIS MOLINA, ESTHER LÓPEZ y ENRIQUE ALBEROLA: El posicionamiento exterior de la economía española.
- 1603 PILAR CUADRADO y ENRIQUE MORAL-BENITO: El crecimiento potencial de la economía española (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 1604 HENRIQUE S. BASSO y JAMES COSTAIN: Macroprudential theory: advances and challenges.
- 1605 PABLO HERNÁNDEZ DE COS, AITOR LACUESTA y ENRIQUE MORAL BENITO: An exploration of real-time revisions of output gap estimates across European countries.
- 1606 PABLO HERNÁNDEZ DE COS, SAMUEL HURTADO, FRANCISCO MARTÍ y JAVIER J. PÉREZ: Public finances and inflation: the case of Spain.
- 1607 JAVIER J. PÉREZ, MARIE AOURIRI, MARÍA M. CAMPOS, DMITRIJ CELOV, DOMENICO DEPALO, EVANGELIA PAPAPETROU, JURGA PESLIAKAITÉ, ROBERTO RAMOS y MARTA RODRÍGUEZ-VIVES: The fiscal and macroeconomic effects of government wages and employment reform.
- 1608 JUAN CARLOS BERGANZA, PEDRO DEL RÍO y FRUCTUOSO BORRALLÓ: Determinants and implications of low global inflation rates.
- 1701 PABLO HERNÁNDEZ DE COS, JUAN FRANCISCO JIMENO y ROBERTO RAMOS: El sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reforma. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 1702 EDUARDO BANDRÉS, MARÍA DOLORES GADEA-RIVAS y ANA GÓMEZ-LOSCOS: Regional business cycles across Europe.
- 1703 LUIS J. ÁLVAREZ e ISABEL SÁNCHEZ: A suite of inflation forecasting models.
- 1704 MARIO IZQUIERDO, JUAN FRANCISCO JIMENO, THEODORA KOSMA, ANA LAMO, STEPHEN MILLARD, TAIRI RÕÕM y ELIANA VIVIANO: Labour market adjustment in Europe during the crisis: microeconomic evidence from the Wage Dynamics Network survey.
- 1705 ÁNGEL LUIS GÓMEZ y M.ª DEL CARMEN SÁNCHEZ: Indicadores para el seguimiento y previsión de la inversión en construcción.
- 1706 DANILO LEIVA-LEON: Monitoring the Spanish Economy through the Lenses of Structural Bayesian VARs.
- 1707 OLYMPIA BOVER, JOSÉ MARÍA CASADO, ESTEBAN GARCÍA-MIRALLES, JOSÉ MARÍA LABEAGA y ROBERTO RAMOS: Microsimulation tools for the evaluation of fiscal policy reforms at the Banco de España.
- 1708 VICENTE SALAS, LUCIO SAN JUAN y JAVIER VALLÉS: The financial and real performance of non-financial corporations in the euro area: 1999-2015.
- 1709 ANA ARENCIBIA PAREJA, SAMUEL HURTADO, MERCEDES DE LUIS LÓPEZ y EVA ORTEGA: New version of the Quarterly Model of Banco de España (MTBE).
- 1801 ANA ARENCIBIA PAREJA, ANA GÓMEZ LOSCOS, MERCEDES DE LUIS LÓPEZ y GABRIEL PÉREZ QUIRÓS: A short-term forecasting model for the Spanish economy: GDP and its demand components.
- 1802 MIGUEL ALMUNIA, DAVID LÓPEZ-RODRÍGUEZ y ENRIQUE MORAL-BENITO: Evaluating the macro-representativeness of a firm-level database: an application for the Spanish economy.
- 1803 PABLO HERNÁNDEZ DE COS, DAVID LÓPEZ RODRÍGUEZ y JAVIER J. PÉREZ: Los retos del desahucio público. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 1804 OLYMPIA BOVER, LAURA CRESPO, CARLOS GENTO y ISMAEL MORENO: The spanish survey of household finances (EFF): Description and methods of the 2014 wave.
- 1805 ENRIQUE MORAL-BENITO: The microeconomic origins of the Spanish boom.
- 1806 BRINDUSA ANGHIEL, HENRIQUE BASSO, OLYMPIA BOVER, JOSÉ MARÍA CASADO, LAURA HOSPIDO, MARIO IZQUIERDO, IVAN A. KATARYNIUK, AITOR LACUESTA, JOSÉ MANUEL MONTERO y ELENA VOZMEDIANO: La desigualdad de la renta, el consumo y la riqueza en España. (Existe una versión en inglés con el mismo número).

- 1807 MAR DELGADO-TÉLLEZ y JAVIER J. PÉREZ: Institutional and economic determinants of regional public debt in Spain.
- 1808 CHENXU FU y ENRIQUE MORAL-BENITO: The evolution of Spanish total factor productivity since the Global Financial Crisis.
- 1809 CONCHA ARTOLA, ALEJANDRO FIORITO, MARÍA GIL, JAVIER J. PÉREZ, ALBERTO URTASUN y DIEGO VILA: Monitoring the Spanish economy from a regional perspective: main elements of analysis.
- 1810 DAVID LÓPEZ-RODRÍGUEZ y CRISTINA GARCÍA CIRIA: Estructura impositiva de España en el contexto de la Unión Europea.
- 1811 JORGE MARTÍNEZ: Previsión de la carga de intereses de las Administraciones Públicas.
- 1901 CARLOS CONESA: Bitcoin: ¿una solución para los sistemas de pago o una solución en busca de problema? (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 1902 AITOR LACUESTA, MARIO IZQUIERDO y SERGIO PUENTE: Un análisis del impacto de la subida del salario mínimo interprofesional en 2017 sobre la probabilidad de perder el empleo. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 1903 EDUARDO GUTIÉRREZ CHACÓN y CÉSAR MARTÍN MACHUCA: Exporting Spanish firms. Stylized facts and trends.
- 1904 MARÍA GIL, DANILO LEIVA-LEON, JAVIER J. PÉREZ y ALBERTO URTASUN: An application of dynamic factor models to nowcast regional economic activity in Spain.
- 1905 JUAN LUIS VEGA (COORDINADOR): *Brexit*: balance de situación y perspectivas.
- 1906 JORGE E. GALÁN: Measuring credit-to-GDP gaps. The Hodrick-Prescott filter revisited.
- 1907 VÍCTOR GONZÁLEZ-DÍEZ y ENRIQUE MORAL-BENITO: El proceso de cambio estructural de la economía española desde una perspectiva histórica. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 1908 PANA ALVES, DANIEL DEJUÁN y LAURENT MAURIN: Can survey-based information help assess investment gaps in the EU?
- 1909 OLYMPIA BOVER, LAURA HOSPIDO and ERNESTO VILLANUEVA: The Survey of Financial Competences (ECF): description and methods of the 2016 wave.
- 1910 LUIS JULIÁN ÁLVAREZ: El índice de precios de consumo: usos y posibles vías de mejora.
- 1911 ANTOINE BERTHOU, ÁNGEL ESTRADA, SOPHIE HAINCOURT, ALEXANDER KADOW, MORITZ A. ROTH y MARIE-ELISABETH DE LA SERVE: Assessing the macroeconomic impact of Brexit through trade and migration channels.
- 1912 RODOLFO CAMPOS y JACOPO TIMINI: An estimation of the effects of Brexit on trade and migration.
- 1913 DUNCAN VAN LIMBERGEN, MARCO HOEBERICHTS, ANA DE ALMEIDA y TERESA SASTRE: A tentative exploration of the effects of Brexit on foreign direct investment vis-à-vis the United Kingdom.
- 1914 MARÍA DOLORES GADEA-RIVAS, ANA GÓMEZ-LOSCOS y EDUARDO BANDRÉS: Ciclos económicos y *clusters* regionales en Europa.
- 1915 MARIO ALLOZA y PABLO BURRIEL: La mejora de la situación de las finanzas públicas de las Corporaciones Locales en la última década.
- 1916 ANDRÉS ALONSO y JOSÉ MANUEL MARQUÉS: Financial innovation for a sustainable economy. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 2001 ÁNGEL ESTRADA, LUIS GUIROLA, IVÁN KATARYNIUK y JAIME MARTÍNEZ-MARTÍN: The use of BVARs in the analysis of emerging economies.
- 2002 DAVID LÓPEZ-RODRÍGUEZ y M.^a DE LOS LLANOS MATEA: La intervención pública en el mercado del alquiler de vivienda: una revisión de la experiencia internacional.

BANCO DE ESPAÑA
Eurosistema

Unidad de Servicios Auxiliares
Alcalá, 48 - 28014 Madrid
E-mail: publicaciones@bde.es
www.bde.es

Encuentra toda la información en
Observatorioinmobiliario.com