

## **1. Introducción**

El control de alquileres se ha utilizado como medida de política económica en las legislaciones de numerosos países de economía de mercado. Su introducción ha perseguido objetivos que suelen ir más allá de la consecución de fines específicos de política de vivienda, se trata de objetivos más generales:

- Una mejor distribución de la renta.

Puesto que el control de alquileres entraña una transferencia de ingresos de los arrendadores a los arrendatarios, actúa como medio de redistribución de renta y su efectos son análogos a los de una política estatal consistente en aumentar los impuestos que gravan a los arrendadores y en subvencionar a los arrendatarios.

- Estabilidad de los precios.

La finalidad fundamental de la legislación sobre alquileres es que estos se fijen en niveles equitativos y estables para arrendadores y arrendatarios. En las etapas en las que se originan elevaciones de los precios, dicha medida adquiere importancia como componente de la política de precios y salarios destinada a contener la inflación.

- Aumentar la seguridad de los inquilinos.

La disposición más importante de la mayoría de las leyes de control de alquileres es la relativa a la seguridad en la ocupación que se garantiza a los arrendatarios, de forma que los propietarios de las viviendas en alquiler no puedan responder a los controles desahuciando inmediatamente a sus inquilinos.

Aunque la instrumentación concreta de los sistemas de control de alquileres varía de un país a otro, en la mayoría de los casos las normativas han seguido procedimientos de implantación parecidos. Los alquileres han sido "congelados" o los han retrotraído a niveles de precios operantes en fechas anteriores, estableciéndose la prórroga forzosa de los contratos vigentes.

## **2. Efectos del control de alquileres en el mercado de vivienda español.**

En España, la actual y reciente Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU) 29/94 de 24 de noviembre, que entró en vigor el 1 de enero de 1995 pretende estimular la creación de un auténtico mercado de vivienda en <sup>1</sup>alquiler. Es evidente que el peso de las viviendas de alquiler en nuestro país es el de los más bajos de los países de la OCDE (el porcentaje actual es de aproximadamente un 15 por ciento del total del parque de viviendas).

Hasta la liberalización de los alquileres de 1985, con la entrada en vigor del Real Decreto Ley 2/1985 de 30 de Abril (conocido como Decreto Boyer), los contratos de alquileres estaban regulados por la LAU de 1964.

Aunque la LAU de 1964 mejoró disposiciones anteriores al permitir pactar el precio inicial del alquiler y la posibilidad de revisiones posteriores, seguía siendo muy restrictiva en cuanto a la cláusula de prórroga forzosa.

El mercado de arrendamientos urbanos se caracterizaba por la coexistencia de dos situaciones claramente diferenciadoras. Por un lado la rigidez de la normativa anterior a 1985, donde se situarían todos aquellos contratos celebrados con anterioridad al Real Decreto-Ley 2/1985, de entre los que hay que distinguir todos aquellos contratos anteriores a la LAU de 1964, los llamados de "renta antigua" (aproximadamente el 50% del total), con rentas que se pueden considerar como ineconómicas, y los comprendidos entre 1964 y 1985, cuyas rentas tampoco eran muy elevadas, y todos aquellos celebrados al amparo del Decreto-Ley 2/85 (aproximadamente un 20% del total), caracterizado por tener rentas altas y un importante grado de rotación ocupacional a consecuencia de la duración, en general, de un año para dichos contratos.

### **2.1. Importancia del sector controlado**

El control de alquileres, como ya hemos definido, es una medida de carácter legal sobre la fijación del precio de alquiler, que supone una situación prolongada en que las rentas de alquiler permanecen invariables o sufren alzas normalmente inferiores a las que registra, en el período correspondiente, el nivel general de precios.

---

<sup>1</sup>En su preámbulo se reconoce que "...la finalidad última que persigue la reforma es la de coadyuvar a potenciar el mercado de los arrendamientos urbanos como pieza básica de una política de vivienda orientada por el mandato constitucional consagrado en el artículo 47, de reconocimiento del derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

Este sería el caso de las llamadas viviendas de "renta antigua", es decir, aquéllas cuyo contrato es anterior a la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964.

Pero esta congelación de las rentas también puede deberse a razones contractuales, en el momento en que en el contrato de alquiler no se incluyese la cláusula de revisión de rentas, siendo dicha inclusión perfectamente posible desde el punto de vista legal. En esta situación se encontrarían los alquileres congelados que se contrataron entre 1965 y 1984, puesto que a pesar de existir legalmente la posibilidad de incluir la cláusula de revisión prevista por la LAU de 1964, en un gran número de casos (el 65,6% del total de contratos entre 1965-1984), no se hizo así.

Existe además una especie de "congelación consentida", en la que por diversas razones o circunstancias no se ha hecho uso de la cláusula de actualización (un 13,7% del total de contratos celebrados entre 1964-1984), a pesar de incluirse en el contrato.

Dado el nivel de rentas de estos alquileres, para los efectos de nuestro análisis sobre el conjunto de contratos en situación de congelación, por inexistencia de cláusula, vamos a incluirlos como contratos congelados de hecho.

También incluimos en este apartado de contratos congelados los contratos de alquiler regidos por el Decreto-Ley 2/1985, en los que existe un porcentaje también elevado (un 29,1% del total de contratos de alquiler celebrados a partir de esa fecha), en los que tampoco se han incluido cláusula y se han hecho por tiempo indefinido, lo que equivaldría a prórroga forzosa, aún cuando esta situación de ausencia de fijación del plazo podría considerarse desde el punto de vista jurídico como causa de extinción de contrato.

El volumen total de contratos de alquiler congelados que resulta de la suma de los anteriores grupos se puede resumir en el cuadro 1.

Resulta muy interesante observar como del total de contratos de alquiler, un 1.371.259 según la Encuesta de Alquileres realizada por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (MOPU) durante los meses de octubre y noviembre de 1989, cerca del 75% se hallan en situación de rentas controladas o congeladas.

**Cuadro 1. Viviendas en alquiler con contratos congelados**

<b>Contratos Congelados</b>	<b>Nº Contratos</b>	<b>% sobre parque total</b>
<b>Contratos Renta Antigua hasta 1965</b>	349.370	25,5
<b>Contratos entre 1965-1984</b>		
<b>.Sin cláusula de revisión</b>	490.847	35,8
<b>.Con cláusula, sin aplicación sistemática</b>	102.110	7,4
<b>Contratos posteriores a 1985</b>	79.849	5,8
<b>Totales</b>	1.022.176	74,5

Fuente: Encuesta sobre alquileres MOPU (1989). Elaboración propia

## **2.2. Efectos sobre el mercado de alquiler**

Podemos resumir los efectos de dicha congelación de alquileres sobre el mercado de la vivienda en España como sigue:

Por el lado de la **demanda de viviendas**:

-La movilidad de las familias en el mercado de la vivienda. El control de alquileres actúa disminuyendo la movilidad<sup>2</sup> de las personas en el mercado de trabajo, ya que pueden rechazar empleos por implicar un traslado de vivienda.

Cuando se produce una situación en la que existen grandes diferencias entre los importes de rentas antiguas controladas y rentas que se fijan en nuevos contratos no sujetos al control de alquileres, las familias no van a tender a cambiar de domicilio aunque vean aumentar sus ingresos o se produzcan aumentos en la distancia al centro de trabajo.

Esto último puede crear, además, elevados costes sociales, en la medida en que los gastos en vivienda y los gastos en desplazamientos al lugar de trabajo pueden ser sustitutivos,

---

<sup>2</sup> El control de alquileres "subvenciona la movilidad" en palabras de Oldman, Oliver y otros (1968): "Financing Urban Development in Mexico City". Harvard University Press. Cambridge. Mass.

los inquilinos de rentas controladas decidirán aumentar sus gastos de transporte antes que cambiar de vivienda, generando de esta forma un mayor volumen de tráfico y congestión urbana.

Sin embargo habría que añadir en este apartado, que es característico del mercado de trabajo en España su escasa movilidad, siendo más reducida aún en el submercado de la vivienda en propiedad.

- El control de alquileres puede inducir a infrautilizaciones del espacio construido.

Existen familias con un número reducido de componentes ocupando viviendas de grandes dimensiones una vez los hijos han abandonado el hogar, y seguramente estén pagando una renta menor que la que pagarían por una vivienda más pequeña y acorde con sus necesidades en un mercado libre.

Esta variación de la dimensión de las familias en el tiempo explica la infrautilización en el caso de las viviendas de alquiler, como puede verse en el tramo de 41 y más m<sup>2</sup> del siguiente cuadro, donde se alcanza el porcentaje de 11,6% de las viviendas en este régimen.

***Cuadro 2. Distribución porcentual  
de la superficie por persona  
en las viviendas de alquiler***

Superficie por persona	Alquiler
Hasta 5 m <sup>2</sup>	2,2
De 6 a 10 m <sup>2</sup>	14,5
De 11 a 15 m <sup>2</sup>	21,5
De 16 a 20 m <sup>2</sup>	18,2
De 21 a 25 m <sup>2</sup>	12,7
De 26 a 30 m <sup>2</sup>	9,1
De 31 a 35 m <sup>2</sup>	5,3
De 36 a 40 m <sup>2</sup>	3,6
De 41 y más m <sup>2</sup>	11,6
No identificados	1,3

Fuente:MOPU, Encuesta del CEOTMA 1980.

Respecto a los efectos por el lado de **la oferta en el mercado de la vivienda** vamos a ver fundamentalmente el impacto negativo que supone el control de alquileres sobre la inversión en vivienda.

- En primer lugar se reduce el volumen de oferta (Cuadro 3). Disminuyen los incentivos para la construcción de viviendas destinadas a alquiler por su escasa rentabilidad, no ocurriendo lo mismo para las viviendas destinadas a la venta, que se verían favorecidas por el trasvase de fondos hacía su construcción, más rentable y con una rotación más rápida del capital invertido.

***Cuadro 3. Distribución porcentual del parque de viviendas por régimen de tenencia***

Años	Propiedad	Alquiler	Otras
1950	45,87	51,26	2,87
1960	51,87	41,35	6,78
1970	57,15	24,55	18,30
1981	74,87	18,77	6,36
1991	77,52	14,86	7,62

Fuentes: Instituto Nacional de Estadística. Censo de Viviendas de 1950,1960,1970,1981. Censo de Población y Viviendas 1991. Muestra Avance. Principales Resultados. Madrid, 1992.

- En segundo lugar, dichos controles hacen que los propietarios no mantengan ni mejoren su propiedad<sup>3</sup>, al reducirse la rentabilidad de las inversiones. Se produce una disminución de la calidad del stock de vivienda de alquiler pues dejan de realizarse obras en las viviendas, tanto de reparación como de mejora, originándose un rápido deterioro de las mismas.

---

<sup>3</sup> *En muchos casos, el control de alquileres parece ser la técnica más eficaz conocida hasta el presente para destruir una ciudad, a excepción de los bombardeos.* Assar Lindbek (1972). "The political Economy of the New Left, 1970". Harper and Row.

Como podemos observar en el Cuadro 4, los datos que hacen referencia a estado ruinoso y deteriorado representan respectivamente un 0,8 y un 20,2% del total de las viviendas alquiladas frente a un 0,2 y un 8,3% en el caso de las viviendas en propiedad, una proporción mucho menor, mientras que más de la mitad (52%) de las viviendas en propiedad se consideran en buen estado de conservación frente a un 35,9% en el caso de alquiler.

**Cuadro 4. Estado de conservación del parque de viviendas según régimen de tenencia (porcentaje)**

	Total	Propiedad	Alquiler	Otros
Ruina	0,4	0,2	0,8	1,2
Deteriorado	11,1	8,3	20,2	18,7
Aceptable	39,5	38,8	43,1	40,3
Bueno	49,0	52,7	35,9	39,8

Fuente: Encuesta de SOFEMASA para el MOPT (1991)

Asimismo, resulta interesante seguir la evolución del comportamiento de las viviendas desocupadas que se obtiene de los datos de los períodos intercensales:

**Cuadro 5. Parque de Viviendas Desocupadas en España**

Año	Viviendas familiares	Viviendas desocupadas	% Viviendas desocupadas
1960	7.726.424	366.729	5,0
1970	10.655.785	1.355.717	13,0
1981	17.726.859	2.396.205	16,0
1991	17.160.675	2.707.009	16,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Censo de Viviendas de 1960,1970 y 1981. Resúmenes Nacionales. Censo de Población y Vivienda 1991.Muestra Avance. Principales Resultados, Madrid 1.992.

Las viviendas desocupadas presentan un mayor crecimiento en la década de los

cincuenta, y sobre todo, en la de los años sesenta, pasando de un 5% en 1960 a un 13% en 1970, moderándose y estabilizándose posteriormente. Sin embargo, debemos ser cautos a la hora de explicar este comportamiento, y responsabilizar al control de alquileres de este aumento de las viviendas desocupadas, pues esta evolución podría explicarse también en parte, a las migraciones del campo a la ciudad, que redujo la población y por tanto las viviendas en las zonas rurales.

Pero a pesar de ello, resulta importante tener en cuenta la disponibilidad de estas viviendas desocupadas, previa las oportunas obras de rehabilitación para ampliar e impulsar el mercado de viviendas en alquiler.

- En tercer lugar, la desaparición de los operadores especializados en arrendamientos. Se ha producido un proceso de obsolescencia y desaparición de promotores que dinamicen el mercado del alquiler como consecuencia de toda la política seguida en el sector de la vivienda.

El sector público mantiene un patrimonio sin renovar de un 7,6%, las sociedades privadas especializadas sólo gestionan un 5% del mismo, mientras que los particulares, que representan más del 85% de la oferta, no han renovado más que parcialmente los inmuebles y están en su mayoría, muy condicionados por la larga cautividad de su inversión.

***Cuadro 6. Tipología de los propietarios de viviendas alquiladas***

Propietario	Número de viviendas	% sobre parque total
Particular	1.176.072	85,8
Sociedad Privada	69.239	5,0
Sociedad P.P.Viv.	10.193	0,7
Admón. Pública	94.437	6,9
Otros	1.757	0,1
No sabe, no contesta	19.561	1,4
Total parque	1.371.259	100,0

Fuente: Encuesta de Alquileres. MOPU (1989).

### **3. Situación actual.**

En mayo de 1991 el Gobierno aprobó por Acuerdo del Consejo de Ministros un Programa de actuaciones en materia de vivienda que recogía las principales líneas a seguir en materia de política de vivienda, entre las que se incluía la elaboración y puesta en práctica de un Plan de Vivienda para 1992-1995.

En dicho Documento se pone de manifiesto la necesidad de intervenir en el mercado de viviendas en alquiler para consolidar el alquiler como alternativa eficaz frente a la tradicional fórmula de adquisición de vivienda. Todo ello pretende, además, incidir positivamente en la flexibilidad de los mercados laborales y cubrir las necesidades crecientes de movilidad de la mano de obra.

Los principales objetivos marcados en dicho Documento son los siguientes:

1º Impulsar la oferta de viviendas de alquiler.

Se trataría de fomentar las inversiones de distinto tipo de promotores (tanto públicos como privados).

2º Fomentar el régimen de tenencia en alquiler hasta aumentar su proporción sobre el total de viviendas. Se pretende equiparar el parque de vivienda en alquiler español (15% sobre el total de viviendas principales) a la tasa media europea, cifrada en un 30%, aumentando de forma paulatina un sector de la vivienda más asequible a los estratos de renta más bajos, dada la dificultad de acceso a una vivienda en régimen de propiedad para los mismos.

3º Establecimiento de una nueva normativa que regule las relaciones entre inquilinos y propietarios, a través de una reforma completa de la Ley de Arrendamientos.

4º Acompañar la renovación de la normativa anterior con medidas fiscales, financieras y de suelo, que articulen una auténtica política de promoción del sector del alquiler. Esto supone modificar el desequilibrio producido hasta la fecha, por parte de las medidas fiscales y

financieras, en favor de la vivienda en propiedad.

La actual Ley 29/1994 de Arrendamientos urbanos, junto a la regulación de los Fondos de Inversión Inmobiliarios, la reducción de la cuota establecida por la Ley del Impuesto del IRPF de 6 de junio de 1991, para los sujetos pasivos, arrendatarios de viviendas, y las medidas de apoyo financiero del Plan de Vivienda 1992/1995 y el ahora vigente Plan de Vivienda 1996/1999, son el marco normativo y financiero con las que el poder público pretende impulsar la política de alquileres y conseguir los anteriores objetivos.

### **Bibliografía**

- Dirección General de Coordinación y Programación Económica del MOPU (1990).  
"Encuesta MOPU (1989) sobre Vivienda en Alquiler", Revista Española de Financiación a la Vivienda nº 12, pp. 91-104.
- Klappholz, K (1989): "Rent Control", J.Eatwell, M.Milgate y P. Newman (eds). *The New Palgrave Social Economics*, McMillan, Londres, pp. 219-224.
- Lindbek, A.(1967): "Rent Control as an Instrument of Housing Policy", Nevitt (ed) pp.50-76.
- López García, M.A.(1992):"Algunos aspectos de la Economía y la Política de la vivienda", Investigaciones Económicas, vol.XVI nº1
- MOPT (1992): "Informe para una Nueva Política de Vivienda". Comité de Expertos de Vivienda.
- Narbona Ruiz, Cristina (1993). "El Proyecto de Ley de Arrendamientos Urbanos: un reto para el Parlamento". Revista Española de Financiación a la Vivienda nº 22, pp.135-138.
- Rafols Esteve, J(1979):"El control de alquileres como medida de la política de la vivienda", Información Comercial Española, nº548
- Sánchez Villar, P.(1992):"La vivienda en alquiler en España: un problema estructural", Revista Española de Financiación de la Vivienda, núm.18-19