

INFORME DE PROMOCIÓN DA COMPETENCIA IPRO 1/2022 POSICIÓN DO PLENO SOBRE O ESTABLECIMENTO DUN SISTEMA DE ÍNDICES DE REFERENCIA DO PREZO DE ALUGUEIRO DA VIVENDA RECOLLIDO NO PROXECTO DE LEI POLO DEREITO Á VIVENDA

Pleno:

D. Ignacio López-Chaves e Castro. Presidente.

D. Daniel Neira Barral, Vogal / Secretario.

Dna. M^a Teresa Cancelo Márquez, Vogal.

En Santiago de Compostela, a 11 de febreiro de 2022

I. PRESENTACIÓN

Unha das actividades relevantes das Autoridades de Competencia consiste en analizar os desenvolvementos legislativos co obxecto de mellorar a calidade da intervención dos poderes públicos buscando que as novas propostas en materias de leis non produzan efectos indesexados para a sociedade, ou o que é o mesmo, danos en materia de competencia que non estean o suficientemente xustificadas.

Neste sentido, o Pleno da Comisión Galega da Competencia (CGC), cun claro enfoque proactivo, xa presentou diversos informes en materia de promoción da competencia, buscando a mellora do funcionamento competitivo dos mercados en Galicia, sendo os máis recentes: o Informe de Promoción da Competencia IPRO 2/2021 sobre “posición da CGC desde a perspectiva de competencia sobre as compensacións percibidas pola concesionaria da Autoestrada do Atlántico (AP-9) como consecuencia das obras de ampliación da capacidade de diversos tramos da autoestrada” e a súa incidencia no funcionamento competitivo do mercado ou o Informe de Promoción da Competencia IPRO 5/2021 sobre “posición do pleno da CGC sobre a valoración da cobranza por uso de vías de alta capacidade por vehículos de transporte de mercadorías desde o punto de vista da competencia e a súa incidencia na Comunidade Autónoma de Galicia”.

Por outra banda, a Ministra de Transportes, Mobilidade e Axenda Urbana e a Ministra de Dereitos Sociais e Axenda 2030 presentaron ante o Consello de Ministros do 26 de outubro de 2021 o

“Anteproxecto de Lei polo Dereito á Vivenda” onde se establece a obrigatoriedade de establecer indicadores de prezos do alugueiro das vivendas (e a súa evolución no tempo), especialmente en zonas de mercados tensionados, favorecendo a existencia dunha oferta a prezos alcanzables, ou o establecemento de vivenda a prezo limitado, a través da creación dun rexistro público de arrendamento de vivenda e un sistema de índices de referencia do prezo de alugueiro da vivenda. Estas medidas, poden parecer, a priori, fórmulas adecuadas para un mellor acceso ao alugueiro para mozos ou persoas con rendas baixas, pero que, poden vulnerar as leis da competencia e, mesmo, poden ter efectos perversos, se os resultados obtidos son os contrarios aos que aspira o legislador e que é mellorar o acceso á vivenda en alugueiro a un prezo máis accesible. Posteriormente, o Consello de Ministros, o 01 de febreiro de 2022 aprobou a remisión ás Cortes, para a súa tramitación parlamentaria polo procedemento de urxencia, o “Proxecto de Lei polo Dereito á vivenda” (PLDV), sendo o texto o mesmo que o presentado o 26 de outubro.¹

O establecemento dunha limitación ás rendas non é algo novo. No caso español, a Lei de arrendamentos urbanos de 1946 (BOE/BOE do 01 de xaneiro de 1947) establecía a prórroga forzosa para o arrendador e conlevaba unha conxelación das rendas (ao non ser revisadas polas autoridades nos prazos establecidos pola lei). A lei, ademais, contemplaba a situación do posible falecemento do inquilino, outorgando os mesmos dereitos ao cónxuxe e parentes de ata terceiro grao (que habitasen co titular), sen necesidade de celebrar un novo contrato. Estas prórrogas de contratos, nas condicións establecidas inicialmente, mantéñense na Lei do 22 de decembro de 1955, que reforma a anterior, pero non nos aspectos fundamentais, ao manter os pactos de renda, a non ser que o inquilino considérea abusiva. De feito, a lei introduce o concepto de renda legal, que vén sendo unha limitación á renda que debe pagar o arrendador. O concepto de renda legal e a consecuente conxelación das mesma, foi derogada a partir da aprobación do Decreto 2/1985, do 30 de abril de medidas de política económica. Este famoso decreto, denominado Decreto Boyer, liberalizou o mercado de alugueiro en España, flexibilizando o movemento dos alugueiros e a revisión dos prezos. Con todo, os seus efectos establecéronse para os arrendamentos posteriores a 1985, co que os anteriores a este ano mantiñan o disposto na lei de 1946, co que se produce unha segmentación en dúas do mercado do alugueiro en función da data de firma do contrato, introducindo os chamados arrendamentos de renda antiga, e con aspectos moi lesivos para os arrendadores desas vivendas.

1 https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/paginas/2022/010222-rp_cministros.aspx

Co obxecto de analizar se o PLDV introduce restricións á competencia, avaliando se as propostas adecúanse aos principios de necesidade e proporcionalidade, así como ao resto de principios dunha boa regulación económica desde o punto de vista da competencia, o Pleno da Comisión Galega da Competencia, na súa reunión do 11 de febreiro de 2022, coa composición expresada e sendo relatora Dna. M^a Teresa Cancelo Márquez, acordou emitir o presente informe, segundo o disposto no artigo 26.2 g) e n) do Decreto 118/2016, do 4 de agosto, polo que se crea o Instituto Galego do Consumo e da Competencia e apróbanse os seus Estatutos.

II. ANTECEDENTES

1. A Comisión Galega da Competencia (CGC), é a Autoridade de Competencia en Galicia que se configura, como se recolle no artigo 38 da Lei 14/2013, do 26 de decembro, de racionalización do sector público de Galicia, como o órgano colexiado independente encargado da aplicación na Comunidade Autónoma de Galicia da Lei 15/2007, do 3 de xullo, de defensa da competencia (LDC), segundo os criterios establecidos pola Lei 1/2002 de coordinación de competencias entre o Estado e as Comunidades Autónomas en materia de defensa da competencia. As previsións recollidas na devandita Lei 14/2013 son desenvoltas no Decreto 118/2016, do 4 de agosto, polo que se crea o Instituto Galego do Consumo e da Competencia e apróbanse os seus estatutos (en diante “Decreto 118/2016”).
2. O Pleno da CGC a través dos Informes de Promoción da Competencia (IPRO) manifesta a súa posición sobre os problemas de competencia que se poden expor nos diferentes ámbitos económicos de Galicia. Neste sentido, o establecemento de limitacións nos prezos de alugueiro que se establecen no “Proxecto de Lei polo Dereito á Vivenda” a través da implementación dun sistema de índices de prezos de referencia pode constituír unha grave distorsión a un factor de competencia como é a determinación dun prezo.
3. A función de promoción da competencia en Galicia recóllese no artigo 26, parágrafo 2º (letras g e n) do Decreto 118/2016, que asigna á CGC as funcións de “vixiar o funcionamento competitivo dos mercados para garantir os niveis de competencia efectiva nos mesmos en beneficio das persoas consumidoras e usuarias de Galicia” (letra g) e “emitir informe sobre a posible vulneración da normativa de unidade de mercado naqueles casos que se consideren de interese para o mantemento ou a defensa da libre competencia na Comunidade Autónoma

de Galicia” (letra n).

4. A valoración, desde unha óptica de competencia, da regulación dos prezos de alugueiro e a introdución de mercado de vivenda tensionado, xa foi realizada pola Autoritat Catalá da Competencia (ACCO), con relación á proposición de lei de medidas urxentes en materia de contención de rendas, presentado no Parlamento de Cataluña en xullo de 2020 e sobre o Decreto Lei 9/2019 do 21 de maio, de medidas urxentes en materia de contención de rendas nos contratos de arrendamento de vivenda e de modificación do libro quinto do Código civil de Cataluña no ámbito da peza (LU 9/2019). A ACCO no seu informe sinala que “a medida de contención de rendas do alugueiro é altamente restritiva dos mecanismos de mercado” e que “pode provocar diferentes efectos negativos indesexados para o propio lexislador que fagan que non alcance, ou mesmo que se afaste, do obxectivo de promover ou mellorar a accesibilidade na vivenda de alugueiro”.
5. A regulación dos prezos de alugueiro non é nada novo e, como se verá, efectivamente pode supoñer xa non só efectos contrarios á lei de competencia e de unidade de mercado senón un efecto perverso ao provocar efectos contrarios aos buscados polo lexislador.

III. CONSIDERACIÓNS SOBRE O TEXTO LEGISLATIVO

Aínda que o obxecto deste informe de promoción da competencia é a análise dos efectos que un prezo de intervención no mercado de vivendas en réxime de alugueiro pode provocar sobre o mercado, nesta sección, resumiranse os principais aspectos recolleitos no texto lexislativo, relacionados coa limitación de prezos que se pretende establecer e, que son:

1. Na Exposición de motivos establécense os obxectivos da lei, entre os cales se atopan o “Facilitar o acceso a unha vivenda digna e adecuada ás persoas que teñen dificultades para acceder a unha vivenda en condicións de mercado, favorecendo a existencia dunha oferta a prezos alcanzables”.
2. Para iso, introdúcese un conxunto de definicións, no Título I, apartado 3, que logo serán obxecto de desenvolvemento noutras partes da Lei e, entre as cales se atopan:



f) 2º. Vivenda protexida de prezo limitado: a vivenda de titularidade pública ou privada, excluída a social ou dotacional pública, suxeita a limitacións de prezos de renda e todos os demais requisitos que se establezan legal ou regulamentariamente e destinada a satisfacer a necesidade de vivenda permanente de persoas ou fogares que teñan dificultades de acceder á vivenda no mercado. A vivenda de prezo limitado será cualificada como tal con arranxo ao procedemento establecido pola Administración Pública competente.

k) Gran posuidor: A persoa física ou xurídica que sexa titular de máis de dez inmobles urbanos de uso residencial ou unha superficie construída de máis de 1.500 m² de uso residencial, excluindo en todo caso garaxes e rochos.

3. O artigo 17 desenvolve o concepto de vivenda alcanzable incentivada, no que se inclúe:

1. - Con obxecto de incrementar a oferta de vivenda a prezos adecuados á situación económica dos fogares en cada contorna territorial, os poderes públicos poderán impulsar a existencia de vivendas alcanzables incentivadas.

Neste apartado indícase a **posibilidade de establecer límites máximos de prezos de alugueiro**, o destino da vivenda para persoas que teñan dificultades para acceder a unha vivenda a prezos de mercado, e sen que a vivenda teña a cualificación de vivenda social.

2. As vivendas alcanzables incentivadas poderán ser de nova promoción ou resultantes de vivendas preexistentes sempre que en calquera caso cumpra os requisitos legalmente establecidos.

3. Os instrumentos de ordenación urbanística poderán promover a posta no mercado de vivendas en réxime de alugueiro durante períodos de tempo determinados e a prezos alcanzables permitindo incrementos de edificabilidade ou densidade ou a asignación de novos usos a unha vivenda ou a un edificio de vivendas, incluídos en ámbitos delimitados para o efecto.

4. A lei tamén introduce, no artigo 18, a posibilidade de declaración de zonas **de mercado residencial tensionado**, “naqueles ámbitos territoriais nos que exista un especial risco de oferta insuficiente de vivenda para a poboación, en condicións que a fagan alcanzable para o seu acceso no mercado”. Para realizar esta declaración establécese un procedemento no que se requira información sobre os prezos de alugueiro (e venda) segundo a tipoloxía dos fogares, distribución espacial de poboación e fogares, a súa estrutura, a zonificación por





prezos e a súa evolución no tempo. Esta declaración realízase co obxecto de atender adecuadamente a oferta da demanda de vivenda a prezo razoable segundo a situación socioeconómica da poboación residente. A vixencia da declaración é de tres anos podendo prorrogarse anualmente.

5. Entre as condicións que definen unha zona como tensionada inclúense, entre outras: que a carga polo alugueiro (ou hipoteca) máis os gastos e subministracións básicos, supere o 30% dos ingresos medios dos fogares ou que o prezo de alugueiro (ou compra) experimentase un crecemento acumulado polo menos cinco puntos porcentuais superior ao crecemento acumulado do IPC da Comunidade Autónoma.
6. No artigo 24 establécese os plans estatais en materia de vivenda, como instrumento básico de actuación do Estado en materia de política de vivenda, que incluírán unha planificación plurianual e, entre outras medidas, a posta ao dispor de vivenda a prezos **alcanzables** a través de fórmulas de colaboración público-privada.
7. É na Disposición adicional primeira onde nos atopamos co Rexistro de contratos de arrendamento da vivenda, a partir do cal se busca incrementar a información dispoñible para o desenvolvemento do **sistema de índices de referencia do prezo do alugueiro de vivenda (IRPAV)** establecido na Disposición adicional segunda da Real Decreto-Lei 7/2019, do 1 de marzo, de medidas urxentes en materia de vivenda e alugueiro².
8. E, por último, na Disposición final primeira, de “Medidas de contención de prezos na regulación dos contratos de arrendamento de vivenda” establécese o concepto de renda **pactada ao comezo do novo contrato**, que “non poderá exceder do límite máximo do prezo aplicable conforme ao sistema de índices de prezos de referencia”. Esta limitación aplicarase sempre que o arrendador sexa unha persoa xurídica gran posuidor e cando o inmovible sitúese nunha zona de mercado residencial tensionado.

² No que tamén se introduce a creación dun rexistro de contratos de arrendamento de vivenda.





IV. CONSIDERACIÓN SOBRE O AUMENTO DOS PREZOS DE ALUGUEIRO EN ESPAÑA

1. Na exposición de motivos do PLDV establécese, entre outros obxectivos perseguidos pola lei o “facilitar o acceso a unha vivenda digna e adecuada ás persoas que teñen dificultades para acceder a unha vivenda en condicións de mercado, favorecendo a existencia dunha oferta a prezos alcanzables”. Para iso, como se indicou no apartado anterior, establécese unha limitación de prezos nas chamadas “zonas especialmente tensionadas” e para “o gran posuidor” que son as bases do establecemento dos Índices de Referencia de Prezos do Alugueiro de Vivenda. Con todo, a pesar de que os aspectos enfocan o problema do aumento dos prezos de alugueiro nalgúns zonas, non se analizan as causas polas cales se están incrementando os prezos de alugueiro en España (que, a priori, suponse afectarían máis a colectivos de menores rendas) e, por tanto, non se buscan as solucións adecuadas para alcanzar os obxectivos perseguidos: un mellor acceso a un prezo asumible ao alugueiro de vivenda para determinados colectivos con dificultades.
2. Nesta sección, recolleranse algunhas consideracións, en base a diversos estudos, sobre as causas do incremento dos prezos de alugueiro en España, co obxectivo de analizar se as medidas contidas no PLDV poderían servir para a contención/redución de prezos perseguida.
3. Un estudo que analiza a evolución das leis de arrendamento en España, de 1964 e seguintes (previa á aprobación do xa mencionado Decreto Boyer), nos que se segue mantendo a posibilidade de pactar unha renda inicial básica, que podería ser revisada mediante algún indicador como un índice de valor (como nivel medio de vida). No estudo de Bonet Correa³ analízanse estes cambios normativos, insuficientes, xa que “establecen unha relativa proporcionalidade e equidade entre as rendas antigas e novas, escindidas e diversificadas tan profundamente, que a súa distanciación non só afecta o seu agravio comparativo, senón en canto a efecto que provoca de descapitalización da propiedade”(p. 378). No traballo, faise referencia á posible xustificación de control de rendas en épocas abatidas de postguerra, pero o autor entende que esta situación, prolongada no tempo, provoca unha situación de expropiación indirecta dunha propiedade que non é de interese público, indicando que, se o obxecto da norma é dun fin social, a normativa debe facerse de forma correcta e xusta, a

³ Bonet Correa, J. (1981): “A nova normativa sobre o aumento e a liberalización das rendas actualizadas nos contratos de arrendamentos urbanos”. Anuario de Dereito Civil, 377-396.

https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_dereito/abrir_pdf.php?ide=ANU-C-1981-20037700396





través do establecemento de impostos que permitan establecer subsidios, créditos ou hipotecas aos sectores de poboación máis necesitados dunha vivenda.

4. O segundo informe analizado, é o realizado por López-Rodríguez e Chairos Matea (2019) para o Banco de España⁴. Neste traballo analízase a evolución do mercado da vivenda en alugueiro en España que é inferior á doutros países da UE: no ano 2017, segundo os datos da Enquisa Europea de Ingresos e Condicións de Vida, o 14,7% da poboación española decántase polo alugueiro, fronte ao 22,9% da media europea, cifra que se pode elevar ao 48,6% no caso alemán. Para a análise dos determinantes do aumento dos prezos de alugueiro, pódense sintetizar algunhas conclusións:
- Que nos últimos anos detectouse un **aumento na demanda** de vivenda en alugueiro, fundamentalmente nas persoas mozas, inmigrantes e traballadores temporais e en **determinadas zonas**, como Madrid, Cataluña, Baleares e Canarias. Os perfís destes demandantes, son, basicamente, de rendas máis baixas. Ademais, desde o ano 2013 produciuse unha caída do número de novas vivendas de protección oficial (VPO) que era un substituto do alugueiro para os fogares de menor renda.
 - Que o aumento desta demanda agrávase coa aparición das novas fórmulas de alugueiro de vacacións nalgúns cidades españolas e, sobre todo, nos barrios máis céntricos, aínda que esta cuestión non foi analizada polas limitacións no acceso aos microdatos sobre prezos do mercado en alugueiro, aínda que a información dispoñible nos portais de alugueiro turístico (como Airbnb) se mostran unha concentración da demanda deste tipo de alugueiro nalgúns zonas das grandes cidades españolas (Centro de Madrid e o Eixample de Barcelona) zonas que experimentaron un incremento importante dos prezos de oferta de alugueiro.
 - Á vez que se produce este incremento da demanda, obsérvase unha oferta relativamente rixida (no curto prazo), o que explicaría o incremento dos prezos de oferta do alugueiro nestas zonas xeográficas.
 - E, aínda que é difícil medir, con exactitude, os determinantes do aumento que se produce no prezo do alugueiro en determinadas zonas, se se pode adiantar, que é unha combinación de múltiples factores de oferta e demanda, e de determinantes

4 López-Rodríguez, D. e Chairos Matea, María dos (2019). Evolución recente do mercado de alugueiro de vivenda en España. Artigos analíticos. Boletín Económico do Banco de España 3/2019.



económicos e demográfico que contribuíron ao aumento da demanda de alugueiro residencial e, por tanto, co consecuente aumento dos prezos no mercado.

5. O terceiro informe analizado é o realizado por Martínez, A. e Galindo, J (2021)⁵ no que se realiza un estudo sobre as zonas tensionadas e os prezos dos alugueiros nas dúas principais cidades españolas, Madrid e Barcelona, co obxecto de determinar, entre outras cuestións se as zonas cunha maior taxa de esforzo (medida como cociente entre o prezo do alugueiro e a renda das persoas/familias) son aquelas con maiores prezos, para o que realizan unha partición das zonas metropolitanas en tres grupos: zonas non tensionadas, en perigo de tensión e tensionadas. Algunhas das conclusións que se derivan deste estudo son as seguintes:

- En Madrid a cota media mensual de alugueiro é moi similar nas tres zonas analizadas (non tensionada, en perigo de tensión e tensionada), ou o que é o mesmo, “non existe unha forte correlación entre a taxa de esforzo e a cota de alugueiro segundo a sección censual”, polo que “o principal determinante da variabilidade do % da renda que se dedica ao alugueiro non é o prezo de leste senón a contía da renda”. En Barcelona, obsérvase un prezo algo maior nas zonas tensionadas, con valores similares aos de Madrid, pero o prezo é menor nas non tensionadas.
- Ademais, a clasificación de zonas de intervención en función da taxa de esforzo, beneficia aos inquilinos de rendas medias-altas, pero provoca un problema de eficiencia, ao limitar os prezos nas zonas que presentan un nivel próximo á media. Ademais, os autores sinalan (na liña doutros traballos analizados) que con estas medidas prodúcese unha consecuencia indesexada que é a de expulsar aos inquilinos máis vulnerables fronte a aqueles de maiores rendas.

6. As noticias e informes sobre as subidas de prezos dos alugueiros son habituais, como a recente sobre as cidades galegas⁶, pero os expertos do sector analizan as **causas** polas que os prezos poden seguir crescendo. Así, o portavoz de Idealista, Francisco Iñareta, sinala o seguinte:

5 Martínez, A. e Galindo, J. (2021): Regular o prezo do alugueiro: ideas ineficientes. En: <https://www.esade.edu/ecpol/es/publicaciones/regular-o-prezo-de-alugueiro-un-dilema-entre-eficiencia-e-equidade/>

6 <https://www.elcorreogallego.es/galicia/el-prezo-de-a-vivenda-en-alugueiro-subio-un-47-en-galicia-durante-o-ultimo-ano-BB9982740>

- Desde o inicio da crise da COVID, houbo unha redución da demanda e os grandes incrementos no stock de vivendas en alugueiro trouxo consigo fortes caídas no prezo das rendas, ata o verán de 2021.
- Desde o verán, a volta ás universidades, o fin de moitos ERTes, o teletraballo como ferramenta híbrida e a volta do turismo, impulsaron o repunte da demanda de vivenda en alugueiro e o repunte dos prezos nos últimos meses.
- En resumo e, como se recolle na teoría económica, a evolución dos prezos da vivenda en alugueiro, dependerá da evolución da oferta e a demanda.

V. EFECTOS SOBRE A COMPETENCIA DA DETERMINACIÓN DUN ÍNDICE DE REFERENCIA DO PREZO DE ALUGUEIRO DA VIVENDA

1. O Banco de España, no ano 2020⁷, emitiu un informe sobre a intervención pública no mercado de alugueiro da vivenda: unha revisión da experiencia internacional, no que se analiza con detalle e de forma minuciosa algúns dos aspectos recolleitos na lei que se está a avaliar.
2. No devandito informe realízase unha análise dos antecedentes históricos das medidas de conxelación de rendas de alugueiro que foron adoptadas, en períodos excepcionais e durante períodos de tempo limitados, como a finais das dúas grandes guerras mundiais ou, xa na década dos 70, durante os shocks petrolíferos. Estas políticas foron desaparecendo, salvo excepcións (como se analizará máis abaixo), ao longo das décadas seguintes (neste sentido, serían o equivalente ás zonas de mercado residencial tensionado que recolle o PLDV).
3. Estas políticas foron analizadas por varios autores na literatura económica, das que recollemos unicamente unha selección que nos permita chegar ás principais conclusións recollidas no Informe de Banco de España:

⁷ López-Rodríguez, D. e Chairós Matea, M^a dos (2020). A intervención pública no mercado de alugueiro de vivenda: unha revisión da experiencia internacional. Documentos ocasionais do Banco de España, núm. 2002.

- Glaeser e Luttmer⁸ (2003), Glaeser e Gyourko⁹ (2008) e Bulow e Klemperer¹⁰ (2012) que “mostran que a fixación de controis sobre o prezo do alugueiro residencial pode crear certas ineficiencias no mercado da vivenda, con efectos potencialmente negativos sobre o benestar social” (López-Rodríguez e Chairós Matea, 2020, p. 12).
 - Diamond et al¹¹. (2019) estudan o caso de San Francisco, no que as políticas de control de rendas de alugueiro provocaron unha redución da oferta (debido á reacción dos propios propietarios que, a medio e longo prazo, deixan de alugar as vivendas), modificando a súa composición e mesmo provocando o efecto contrario ao esperado, é dicir, a un aumento dos prezos de alugueiro e, por tanto, a incrementos da desigualdade da renda.
4. Outros autores, analizan as experiencias da aplicación de políticas de contención/límites ao prezo de alugueiro, máis recentes, en Alemaña (e máis concretamente, no caso de Berlín) e en Suecia:
- No caso alemán, capacítase aos gobernos dos estados federais a establecer controis de prezos nos mercados de alugueiro de vivenda que se atopan tensionados. A aplicación dos controis leva a cabo desde o ámbito municipal e establécese un máximo de aplicación de cinco anos, con exclusións e ampliacións, en zonas especialmente tensionadas como Berlín. Pero o impacto destas medidas, ao ser Berlín unha cidade receptora de inmigrantes e a oferta de vivenda é incapaz de cubrir a de manda existente, levou ás autoridades para aprobar unha nova lexislación que introduce, a partir do ano 2020, un prezo máximo de alugueiro e conxelación de rendas durante cinco anos.

8 Glaeser, E. e Luttmer, E. (2003). The misallocation of housing under rent control. *American Economic Review*, 93, pp. 1027-1046

9 Glaeser, E. e Ward, B. (2009). The causes and consequences of land use regulation: evidence from greater Boston. *Journal of Urban Economics*, 65(3), pp. 265-278

10 Bulow, J. e Klemperer, P. (2012). Regulated Prices, Rent-Seeking, and Consumer Surplus. *Journal of Political Economy*, 120(1), pp. 160-186.

11 Diamond, R.; McQuade, T. e Quian, F. (2019). The effects of rent control expansion on tenants, landlords, and inequality: evidence from San Francisco. *American Economic Review*, 109(9), pp. 3365-3394.

- Esta medida foi analizada por Dolls et al (2021)¹² e chegan á conclusión de que, aínda que, se se consegue o efecto da redución de prezos de alugueiro (e de compra) tamén se produce unha **redución da oferta de alugueiro** dispoñible para as persoas que buscan aloxamento (sendo este descenso do 50% entre os inmobles afectados polos controis de prezos). Ademais, esta redución de prezo só prodúcese no segmento de vivendas reguladas, mentres que no **de non reguladas** o efecto é o contrario, con incrementos **de prezos de alugueiro** das vivendas por encima, mesmo, do que se produce noutras grandes cidades alemás.
 - No traballo de Fritzon (2020)¹³ analízanse as consecuencias do control de prezos de alugueiro de vivendas en Suecia, país onde hai regulación de prezos desde os anos 40. O resultado desta regulación aínda que tivo un efecto de contención dos prezos de alugueiro, produciu unha serie de resultados non desexados ao producirse unha **redución da oferta que provoca un déficit de vivenda en alugueiro**. Ao non haber suficiente oferta, as familias tiveron que optar pola compra, polo que se produciu un aumento do endebedamento. E, por último, ás mellores vivendas en alugueiro acceden as persoas dos grupos de renda máis elevados, co que se produce unha **exclusión social** entre as menores rendas (que incluíría aos mozos).
 - Outro traballo sobre Suecia, de Nicolás García, analista de Corporate Finance de Colliers, citado no artigo publicado polo idealista¹⁴, incide en que a escaseza da oferta de vivenda en alugueiro (ao regularse o prezo do mesmo por baixo do punto de equilibrio, aumenta a demanda) aumenta as listas de espera no mercado de alugueiro, hai pouca rotación de inquilinos nos centros das cidades, aumento da exclusión social nas mellores zonas e un aumento da economía mergullada (subalugueiros, cun 65% de encarecemento no prezo, para evitar as listas de espera).
5. Os custos derivados dos controis de rendas de alugueiro, como vimos, son moi importantes e, desde unha óptica da lei de competencia, poderíanse resumir nalgunhas conclusións

12 Dolls, M.; Fuest, C.; Neumeier, F. e Stöhlker, D. (2021). Un ano de límite de alugueiro: Como se desenvolveu o mercado inmobiliario de Berlín?. Ifo Schnelldienst, 3.

13 Fritzon, G. (2020). Control de prezos de alugueiro de vivendas en Suecia. Informe sobre os prexuízos que xera no mercado da vivenda, na economía e a sociedade. Documents. Publicació da Cambra da Propietat Urbana de Barcelona.

14 <https://www.idealista.com/news/inmobiliario/vivienda/2020/12/11/788252-suecia-o-pais-que-demostra-que-regular-os-alugueres-en-espana-podria-ser-un>

recollidas en López-Rodríguez e Chairós Matea (2020, 21), a partir da revisión da literatura económica nesta materia, que xeran reaccións na oferta e na demanda:

- Así, “a teoría económica predice que a fixación administrativa dun prezo de alugueiro de vivenda inferior ao prezo de mercado producirá unha redución na oferta de alugueiro”.
 - Esa redución da oferta produciríase por dúas vías: polos maiores incentivos cara á venda, en lugar de optar polo alugueiro e polo menor investimento en vivenda destinada ao alugueiro.
 - Así mesmo, os propietarios reducirían os gastos en mantemento da vivenda arrendada, ao caer o rendemento do investimento da vivenda destinada ao alugueiro, coa consecuente diminución da calidade.
6. Podería crearse un mercado dual, se conviven (como é o caso de Berlín), zonas de mercado reguladas xunto con outras non reguladas. No primeiro caso, os inquilinos se terían incentivos a permanecer nunha vivenda con custos inferiores aos de mercado, pero, no segundo caso, optaríase pola mobilidade ou pola compra.
7. Noutros informes, como o da Autoritat Catalá da Competència¹⁵ (ACCO), que inclúe algúns aspectos xa analizados e mesmo se alerta sobre:
- Os riscos de aparición ou fomento dun certo grao de economía mergullada no mercado de vivendas en alugueiro, como consecuencia da redución da oferta provocada pola limitación das rendas, parte da demanda teríase que cubrir no mercado negro (con menos garantías para o arrendatario) ou pagando parte da renda (da vivenda regulada) de maneira extraoficial.
 - Unha aliñación dos prezos de alugueiro de vivendas cara aos niveis máximos permitidos, que se produciría polo feito de que parte das rendas que actualmente estarían por baixo dos niveis que se fixarían por mor da PLDV poderían aumentar converxendo cara os maiores prezos que poderían establecerse no mercado,

15 Autoritat Catalá da Competència (2019): IR 40/2019 sobre o Decret Llei 9/2019, de 21 de maig, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació do llibre cinquè do Codi Civil de Catalunya en l'àmbit da penyora

producíndose o paradoxo de que o sistema incentivaría un aumento de prezos como consecuencia desa potencial redución da oferta.

VI. CONCLUSIÓNS SOBRE O PLDV

1. O dereito ao goce dunha vivenda digna e adecuado está recollido no artigo 47 da Constitución Española. A CGC é plenamente consciente da importancia do mercado de alugueiro da vivenda, e a necesidade de establecer mecanismos que permitan o acceso á mesma, a colectivos con rendas baixas e menor capacidade adquisitiva, sobre todo en momentos de crises. Pero esta CGC tamén entende que as políticas públicas de intervención no mercado teñen que avaliar previamente os seus efectos sobre a competencia dos mercados e sobre os resultados que se poden producir da aplicación de ditas políticas públicas: os beneficios potenciais e tamén os posibles efectos indesexables. Tamén entendemos que o deseño das políticas públicas e as normas legislativas establecidas para impulsalas, deben ser contrastadas previamente con outras experiencias a nivel internacional. Sería pouco eficaz establecer regulacións innecesarias por canto non resoven os problemas que se producen ao non atender ás causas que subxacen aos mesmos.
2. Por iso, antes de entrar na análise das consecuencias do establecemento dun IRPAV, resumiremos as principais conclusións relativas á evolución dos prezos do alugueiro da vivenda en España que, como veremos, non xustifican da introdución dun mecanismo de forte intervención no mercado, como é a regulación do prezo de alugueiro, e que son:
 - a. O aumento dos prezos en alugueiro da vivenda en España débese a un aumento da demanda de vivenda en alugueiro, xunto cunha conxelación da oferta (dada a menor actividade construtora desde a anterior crise económica) e non á contía de renda das persoas.
 - b. A porcentaxe de renda dedicado ao alugueiro está máis relacionado coa renda das persoas máis que co importe dos prezos do alugueiro.
 - c. A clasificación das zonas de intervención nas políticas de vivenda en función do esforzo beneficia aos inquilinos de rendas medias-altas e provoca un problema de ineficiencia ao limitar os prezos nas zonas que presentan un nivel próximo á media.

Todo iso produce unha consecuencia indesexada: expulsar aos inquilinos máis vulnerables fronte aos que teñen maiores rendas.

3. A caída, desde o ano 2013, do número de vivendas construídas, onde tamén se inclúen as de protección oficial (VPO) é unha das causas do problema de acceso ás vivendas para determinados colectivos (novos, inmigrantes e traballadores temporais).
4. A aparición das novas fórmulas de alugueiro de vacacións, nalgunhas grandes cidades e zonas máis céntricas, presionan á alza a demanda coa consecuente translación a prezos.
5. Na opinión desta CGC, hai varios aspectos recolleitos no PLDV que poden afectar ao normal funcionamento competitivo do mercado inmobiliario, ao afectar ao principio básico de oferta e demanda, pero que tamén poden provocar outros efectos indesexables que o lexislador non tivo en conta e, que se deducen dada a experiencia previa neste tipo de medidas tanto no noso país, como noutros países da nosa contorna, que se analizaron previamente e que se poden resumir nos seguintes:
 - a. O establecemento de zonas de mercado residencial tensionado debería ser unha medida acoutada no tempo e debe definirse de forma adecuada, analizando as razóns polas cales, nunha determinada zona, ou cidade, están a producirse un incremento dos prezos dos alugueiros que están a afectar, de forma considerable ás rendas dos cidadáns.
 - b. A limitación das rendas de alugueiro das vivendas, demostrouse que pode ser un factor distorsionador sobre un elemento esencial da competencia como é o prezo xa que pode provocar un efecto de “crowding out”, ou o que é o mesmo, unha diminución da oferta de alugueiro, xa que:
 - i. O propietario tería un desincentivo para alugar polo que optaría pola venda do inmovible, ao ter que cubrir, cunha renda menor, os gastos fixos derivados da propiedade (como o pago de impostos).
 - ii. Non compensaría os posibles problemas que se asocian ao alugueiro, como unha posible morosidade nos pagos.

- c. Prodúcese, así mesmo, un desincentivo ao mantemento das propias vivendas, ao non compensar a renda recibida o investimento necesario para a súa adecuada conservación, coa deterioración consecuenta do propio parque de vivendas.
6. A aplicación do PLDV provocaría, ademais, a creación dun mercado de alugueiro dual, debido a dúas causas: a) o establecemento das zonas de mercado residencial tensionado, que non afectaría a todos os barrios/zonas da mesma cidade e por b) o feito de que a aplicación do IRPAV só aplicaríase no caso de que o arrendador sexa un “gran posuidor”. Os efectos da coexistencia de zonas reguladas con non reguladas analizáronse nalgúns casos, así, en Berlín detectouse un aumento dos propios prezos, debido a esa redución da oferta de vivendas en réxime de alugueiro e un mantemento (ou incremento) na demanda, nas zonas non reguladas (pensemos en concellos lindeiros, por exemplo, ou as zonas non tensionadas da mesma cidade).
7. O risco da aparición dun mercado negro de alugueiro, como consecuencia da posible redución da oferta sería outro dos efectos perversos da aplicación da norma, xa que, neste tipo de mercados, hai unha perda de dereitos, tanto polos arrendatarios como polos arrendadores.
8. Así mesmo, incúmpranse varios principios básicos nunha regulación eficiente e favorecedora da competencia, como son: o de mínima distorsión do mercado (ao afectar á oferta de vivenda en alugueiro), o de eficacia (ao producirse efectos perversos que non son acordes cos obxectivos expostos) e o de predictibilidade (ao non haber un estudo previo do impacto do proxecto de lei sobre o mercado).
9. Para finalizar, esta Comisión quere chamar a atención sobre o elevado número de revisións legislativas que en materia de vivenda realízanse e que traen consigo un aumento da inseguridade xurídica para os propietarios das mesmas. Neste sentido, se se propón unha nova Lei para elevar a oferta de vivendas en alugueiro, a norma debería aumentar a seguridade xurídica no mercado, para protexer os intereses dos inquilinos, pero, tamén, que garanta os dereitos dos propietarios.

VI. ALTERNATIVAS

1. Para o establecemento dunha medida altamente restritiva á competencia como é a fixación de prezos que se poida xustificar por unha razón imperiosa de interese xeral, deberíase analizar as posibles medidas substitutas que fosen menos restritivas.
2. Ademais, como sinalan López-Rodríguez e Chairós Matea, no informe do Banco de España xa nomeado, hai tres grupos de políticas públicas sobre o mercado de alugueiro: “os controis dos prezos de alugueiro, a provisión pública dunha oferta de vivenda de alugueiro e un amplo conxunto de medidas de natureza heteroxénea dirixidas tanto a incentivar a oferta privada de vivendas en arrendamento como a conter o aumento do gasto dos fogares causado polo incremento dos prezos do alugueiro”.
3. Neste sentido, entendemos que a primeira das políticas, como xa se sinalou, é lesiva ás normas de competencia e, ademais, pode producir efectos contrarios ao esperado (como está a ocorrer noutros países europeos, véxase o caso de Berlín ou o de Suecia).
4. Por iso, as mellores alternativas para mellorar o acceso a unha vivenda en alugueiro, sobre todo nos segmentos de poboación máis desfavorecidos (fogares con rendas menores ou os mozos) deberían centrarse naquelas onde a intervención do sector público non interfira nas condicións do mercado, producindo unha distorsión real da competencia e efectos contrarios aos esperados polo lexislador, e que se atopan dentro das comprendidas na promoción pública de vivenda¹⁶, a colaboración público-privada ou o establecemento de medidas fiscais (para o arrendador ou para o arrendatario) que reduzan a carga económica que supón o acceso á vivenda para as familias e non supoñan unha restrición á competencia no mercado.

VII. CONCLUSIÓN DEFINITIVA

Por todo iso, este Pleno da Comisión Galega da Competencia non pode valorar positivamente a introdución dun sistema de referencia nos prezos de alugueiro, ao tratarse dunha intervención no mercado contraria ás leis da competencia e con efectos perversos para o fin perseguido polo lexislador, ao tratarse dunha medida claramente ineficiente ao non estar en consonancia coas

¹⁶ Como se recolle no informe do Observatorio de Vivenda e Chan do 2020, España sitúase por baixo da media de vivendas sociais da Unión Europea (2,5% fronte ao 9%).

<https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW072>

causas do incremento dos prezos de alugueiro da vivenda. Para poder atallar o problema, deberíanse expor políticas públicas menos lesivas e máis eficientes desde o punto de vista social e, tamén, da competencia, como todas aquelas que teñen que ver con incentivos fiscais para o arrendador ou o arrendatario. Así mesmo, o establecemento de calquera medida contraria á competencia debería ser analizada previamente, para determinar as causas que provocan, neste caso, o aumento dos prezos das vivendas (especialmente no caso de alugueiro), para, así, poder legislar con maior eficiencia e eficacia.