



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

Facultat de Dret

ANÁLISIS DEL IMPUESTO SOBRE VIVIENDAS VACÍAS COMO ESTRATEGIA CONTRA LA ESPECULACIÓN INMOBILIARIA EN CATALUÑA

Trabajo final de Grado

Área temática: Economía Aplicada

Grado: Ciencias Políticas y de la Administración

Tutor: Alejandro Estruch Manjón

NIUB:20442682

CARLA CASAÑÉ RAMOS

Curso académico: 2023-2024

Segundo semestre

*"El derecho a una vivienda adecuada es el derecho a
vivir en paz, seguridad y dignidad."*

Miloon Kothari

AGRADECIMIENTOS

Quisiera expresar mi más profundo agradecimiento a todas las personas que me han brindado su apoyo durante la realización de este Trabajo de Fin de Grado:

En primer lugar, deseo agradecer a mi tutor, el profesor Alejandro Estruch, por su inestimable guía y apoyo. Su perfeccionismo y dedicación han sido una fuente constante de inspiración y aprendizaje a lo largo de este proceso.

A los profesores Albert Falcó, Javier Vázquez y Álvaro Choi, les agradezco profundamente por abrirme las puertas al fascinante mundo de los datos y la evaluación de políticas públicas. Sus enseñanzas han sido fundamentales para el desarrollo de este trabajo.

A Ester Capella, Santi Vila y Marina Berasategui, les agradezco por su disposición y generosidad al permitirme entrevistarlos y dedicar su tiempo a este proyecto. Sus valiosas aportaciones han enriquecido enormemente este estudio.

A mi pareja, Edgar Navarro, gracias por tu apoyo incondicional, tus sabios consejos y tu motivación constante en los momentos más desafiantes. Tu presencia ha sido esencial para la culminación de este trabajo.

A mis compañeros, y amigos, de la universidad, quienes con su apoyo incondicional y compañerismo han hecho de este camino una experiencia más llevadera y gratificante.

Finalmente, a mi familia, gracias por su constante apoyo y confianza en todas mis decisiones y proyectos.

A todos ustedes, mi más sincero agradecimiento.

RESUMEN

El acceso a la vivienda es un derecho fundamental, crucial para el desarrollo humano y la cohesión social, reconocido a nivel internacional y nacional. Este derecho influye en otros derechos como el trabajo, la salud y la educación. Sin embargo, su implementación presenta grandes disparidades debido a factores como la contracción económica, la restricción crediticia, la baja oferta de vivienda protegida y los altos precios en comparación con los salarios.

En Cataluña, se observa la paradoja de "gente sin casa y casas sin gente". Para abordar esta situación, es esencial implementar políticas públicas que aseguren el derecho a una vivienda digna y asequible. La mercantilización de la vivienda como inversión ha exacerbado las desigualdades y dificultado la materialización de este derecho.

Este trabajo examina el Impuesto sobre Viviendas Vacías en Cataluña, implementado a través de la Ley 14/2015, como herramienta contra la especulación inmobiliaria. El análisis revela que la especulación no es el principal factor detrás del fenómeno de la existencia de las viviendas vacías, ya que esto depende de variables como el precio del alquiler y el número de habitantes del municipio. En áreas menos pobladas y con alquileres bajos, el fenómeno se debe a una oferta excesiva y un desarrollo económico limitado. En municipios más poblados y con alquileres altos, las viviendas vacías están concentradas en manos de menos tenedores, estando así relacionadas con la especulación inmobiliaria. Esto sugiere que el impuesto puede ser efectivo en municipios propensos a la especulación.

El análisis también confirma que el impuesto mejora la accesibilidad a la vivienda y fortalece su concepto como bien básico, ya que el aumento de la recaudación se asocia con un incremento de viviendas protegidas.

PALABRAS CLAVE: viviendas vacías, impuesto sobre viviendas vacías, precios del alquiler, política de vivienda, especulación inmobiliaria, acceso a la vivienda.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	1
1.1. Motivación personal y científica	1
1.2. Presentación de la hipótesis	2
1.3. Metodología.....	2
1.4. Objetivos.....	3
2. APROXIMACIÓN AL MERCADO DE LA VIVIENDA.....	4
2.1. Definiendo la vivienda.....	4
2.1.1. El acceso a la vivienda como necesidad	4
2.1.2. El acceso a la vivienda: de necesidad a derecho	5
2.1.3. El acceso a la vivienda: limitaciones	7
2.1.3.1. Variables exógenas	7
2.1.3.2. Variables endógenas	8
2.1.4. Concepto económico de la vivienda	10
2.2. Estado de la cuestión: mercado del alquiler en Cataluña.....	12
2.2.1. Tendencias del mercado del alquiler en Cataluña	12
2.2.2. Vivienda social y políticas públicas.....	16
2.2.3. Oferta y demanda de la vivienda de alquiler	20
3. POLÍTICA DE IMPUESTO SOBRE LA VIVIENDA VACÍA.....	27
3.1. Enfoque y fundamentos de la política.....	27
3.1.1. Contexto socioeconómico del impuesto	27
3.1.2. Contexto político: argumentos a favor y en contra	29
3.1.3. Teorías del cambio	30
3.1.3.1. Teoría del cambio 1: reducir la cantidad de vivienda vacía en el mercado para reducir el precio del alquiler	32
3.1.3.2. Teoría del cambio 2: destinar la recaudación a programas y planes de vivienda para mejorar el acceso a la vivienda	32
3.1.3.3. Teoría del cambio 3: fomentar el alquiler asequible para disminuir el precio del alquiler	34
3.1.4. Aspectos técnicos	35
3.1.4.1. Hecho imponible.....	35
3.1.4.2. Sujeto pasivo.....	36
3.1.4.3. Exenciones.....	37
3.1.4.4. Base imponible, cuota tributaria y bonificaciones.....	37
3.1.4.5. Funcionamiento del registro de viviendas vacías	39

3.2. Análisis del Impuesto sobre las Viviendas Vacías	40
3.2.1. Premisa 1: Factores previos para la especulación	41
3.2.1.1. Explicación	41
3.2.1.2. Resultados esperados	42
3.2.1.3. Elección de las variables.....	42
3.2.1.4. Análisis de los resultados.....	44
3.2.1.5. Variable oculta: número de habitantes	47
3.2.1.6. Conclusiones.....	52
3.2.2. Premisa 2: Vivienda como bien de inversión	53
3.2.2.1. Explicación	53
3.2.2.2. Resultados esperados	54
3.2.2.3. Elección de variables	54
3.2.2.4. Análisis de los resultados.....	55
3.2.2.5. Conclusiones.....	55
3.2.3. Premisa 3: Vivienda como bien básico	57
3.2.2.1 Explicación	57
3.2.2.2. Resultados esperados	57
3.2.2.3. Elección de variables	58
3.2.2.4 Análisis de los resultados.....	59
3.2.2.5. Conclusiones.....	61
4. CONCLUSIONES.....	63
BIBLIOGRAFÍA.....	68
ANEXO.....	75
Anexo I: Comparación de descriptivos en números absolutos del número de contratos en Barcelona y el resto de los municipios de España	75
Anexo II: Lista de municipios definidos como áreas de demanda residencial fuerte por la Ley 14/2015, en orden alfabético	77
Anexo III: Entrevista 1 a Santi Vila Vicente	79
Anexo IV: Entrevista 2 a Ester Capella i Farré	80
Anexo V: Entrevista 3 a Marina Berasategui Canals	82

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Motivación personal y científica

La vivienda, ese concepto aparentemente sencillo pero intrínsecamente complejo, se yergue en el umbral de nuestra conciencia colectiva, planteando un dilema fundamental: ¿debemos considerarla únicamente como un bien de mercado, un activo en el juego económico, o reconocerla como un derecho básico, esencial para la dignidad humana? Este trabajo académico busca desentrañar esta dicotomía, explorando cómo la elección entre estas visiones —impulsada tanto por nuestro imaginario colectivo como por nuestro marco político— conduce a los desafíos actuales de acceso a una vivienda digna y asequible.

En la actualidad, el mercado de la vivienda en España afronta una paradoja crítica que impacta de manera significativa en el bienestar social y económico de sus ciudadanos. Mientras que el precio del alquiler alcanza máximos históricos, especialmente en centros urbanos densamente poblados como Barcelona y Madrid, España registra casi cuatro millones de viviendas vacías (INE, 2023), un fenómeno que, según indican algunos expertos, agrava el desafío de garantizar el acceso a la vivienda. Entre los expertos, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Vivienda Adecuada señalaba lo siguiente: “los factores clave en el aumento de precio de la vivienda en España son: el acoso inmobiliario, la falta de viviendas de protección social, la necesidad de promover el mercado de alquiler y el **alto porcentaje de fincas vacías.**” Este Trabajo de Fin de Grado aborda esta complejidad desde una perspectiva holística, centrándose en la utilidad del impuesto sobre viviendas vacías, con un enfoque en Cataluña, como mecanismo para frenar la especulación inmobiliaria.

Las motivaciones para llevar a cabo el presente trabajo son tanto personales como académicas. En un nivel personal, mi motivación para explorar este tema surge de una conexión personal profunda con el sector inmobiliario heredada de mis padres, que poseen una inmobiliaria, y la observación directa de cómo la crisis de vivienda afecta a personas cercanas a mí. Este trasfondo familiar me ha proporcionado una perspectiva particular sobre las dinámicas del mercado inmobiliario y la importancia de políticas efectivas que aborden la disponibilidad y asequibilidad de la vivienda.

A nivel académico, la reactivación del Ministerio de Vivienda en España refleja una creciente preocupación y compromiso político hacia la crisis habitacional, marcando un momento oportuno para reevaluar y potenciar las políticas públicas en este ámbito. Sin embargo, se identifica una laguna en la literatura académica actual sobre la vivienda, especialmente en lo que respecta a la problemática de las viviendas vacías y la evaluación de las políticas destinadas a su mitigación, así como en la búsqueda de nuevos instrumentos para impulsar la vivienda social. A pesar de la creciente disparidad entre salarios y precios de la vivienda, el aumento de los precios del alquiler y el aumento de viviendas vacías, la falta de estudios recientes que

abordan las viviendas vacías y, en general, la problemática de la vivienda destaca la necesidad de investigación actualizada y basada en evidencias.

1.2. Presentación de la hipótesis

La introducción del impuesto sobre viviendas vacías en Cataluña en 2015, con un objetivo finalista específico de reinvertir lo recaudado en los planes de vivienda, representa una estrategia innovadora y focalizada en abordar el problema de la accesibilidad a la vivienda. Originada como respuesta a la crisis económica de 2008-2012, esta política pública busca cumplir con la función social de la propiedad al promover la utilización efectiva de las viviendas. Mi interés se centra en evaluar la utilidad de este impuesto en el contexto de Cataluña, un entorno directamente afectado por esta problemática.

La ausencia de estudios específicos sobre las motivaciones de este impuesto en Cataluña impulsa la formulación de la siguiente hipótesis:

El Impuesto sobre Viviendas Vacías en Cataluña es una herramienta para frenar la especulación inmobiliaria.

Esta hipótesis se sustenta en dos premisas: primero, que el Impuesto sobre Viviendas Vacías puede ofrecer resultados eficientes en términos de accesibilidad a la vivienda; y segundo, que la existencia de viviendas vacías se da por fines especulativos.

1.3. Metodología

Para verificar la hipótesis, este Trabajo de Fin de Grado adoptará un enfoque cuantitativo y cualitativo, precedido por una revisión teórica detallada sobre la vivienda y el mercado inmobiliario en Cataluña desde el año 2006 hasta la actualidad. La metodología se divide en tres fases principales:

1. Revisión teórica: Se examinarán fuentes secundarias, incluidos libros, informes gubernamentales y artículos científicos, para proporcionar una comprensión profunda de la situación actual del mercado de la vivienda en Cataluña, con especial atención al impuesto sobre viviendas vacías en Cataluña (Ley 14/2015).
2. Análisis cualitativo: Para profundizar en la génesis y desarrollo del impuesto sobre viviendas vacías, así como en sus implicaciones actuales, se llevaron a cabo entrevistas de forma escrita con tres figuras clave:
 - Santi Vila: una entrevista abierta con el ex conseller de Territori responsable de la creación del impuesto

- Ester Capella: una entrevista estructurada con la actual consellera de Territori, quien desempeña un rol crucial en la formulación y ajuste continuo de esta política
 - Marina Berasategui: una entrevista estructurada con la actual secretaria de vivienda de la Generalitat de Catalunya, quien ofrece una visión más técnica sobre el impuesto.
3. Análisis cuantitativo: Utilizando estadísticas oficiales del INE e IDESCAT, así como datos de plataformas especializadas en vivienda, se realizará un análisis de datos estadístico para evaluar si el Impuesto a las Vivienda Vacía en Cataluña (2015-actualidad) puede ser una herramienta para frenar la especulación inmobiliaria. La preparación de los datos se llevará a cabo a través de Excel. Posteriormente, se analizarán mediante correlaciones y análisis de regresión utilizando el software estadístico Jamovi®.

1.4. Objetivos

Para abordar de manera integral la problemática planteada, los objetivos de este estudio son los siguientes:

- Comprender la importancia de la inversión en políticas públicas de vivienda.
- Analizar la situación actual del mercado de vivienda en Cataluña, con un enfoque especial en el mercado de alquiler.
- Examinar los fundamentos y la lógica subyacente que sustentan el Impuesto sobre Viviendas Vacías.
- Evaluar si, en la práctica, este impuesto puede servir como herramienta para frenar la especulación en el mercado inmobiliario de Cataluña

La metodología empleada y los objetivos estructuran el trabajo de manera lógica y coherente. En primer lugar, se teoriza sobre la importancia y la complejidad del acceso a la vivienda. A continuación, se realiza un análisis detallado del mercado de la vivienda en Cataluña. Por último, se aborda la política del Impuesto sobre Viviendas Vacías, evaluando su efectividad y el cumplimiento de la hipótesis planteada.

Es importante destacar que los hallazgos del análisis cuantitativo demostrarán correlaciones, pero no necesariamente causalidad, debido a las limitaciones inherentes al diseño y alcance del estudio. Esta diferenciación es crucial para interpretar los resultados dentro de su contexto adecuado.

2. APROXIMACIÓN AL MERCADO DE LA VIVIENDA

2.1. Definiendo la vivienda

2.1.1. *El acceso a la vivienda como necesidad*

Para una adecuada valoración de la realidad es preciso partir del hecho incontrovertible de que la vivienda es un elemento clave en la vida y el desarrollo del ser humano, pues es el lugar donde realizamos nuestras funciones más básicas, como descansar, protegernos, alimentarnos o entretenernos. En este sentido, ya se señalaba así en la pirámide de Maslow (1943) situándola en su base o, más tarde, en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) donde se recoge un reconocimiento universal de la vivienda como derecho. Análogamente, se puede afirmar que la vivienda es el elemento básico donde el ser humano desarrolla su proyecto de vida.

Considerar el acceso a la vivienda como un derecho implica examinar aspectos previos que guíen la discusión sobre este tema.

La idea de necesidad juega un papel crucial al conceptualizar la vivienda como un derecho esencial para sobrevivir y vivir de manera segura e independiente. Dada su importancia en la vida cotidiana, la inversión significativa que representa para los presupuestos individuales y su impacto en la autoestima y el bienestar comunitario, existe un amplio acuerdo sobre tratar el acceso a la vivienda como un derecho exigible a las autoridades.

La aspiración a una vivienda adecuada se entiende como un derecho integral, cuya no satisfacción repercute negativamente en diversos derechos y libertades cruciales (Pisarello, 2003):

- **Derecho al trabajo:** Incumplir este derecho compromete seriamente la capacidad para obtener, asegurar y retener empleo. Sin un hogar estable se dificulta mantener un empleo estable, ya que la vivienda afecta a la capacidad de descansar y a la logística diaria.
- **Derecho a la salud:** Además de poner en riesgo la integridad física y mental bajo la tensión de alquileres impagables, las viviendas inadecuadas pueden llevar a problemas de salud física y mental, debido a condiciones insalubres, hacinamientos y estrés por inseguridad habitacional, especialmente en el mercado de la vivienda de alquiler.
- **Derecho a la educación:** Una vivienda inestable puede afectar seriamente la concentración y el aprendizaje, ya que las condiciones de inseguridad y precariedad limitan su desempeño educativo. Esto no solo interfiere con su desarrollo personal sino que también incrementa la probabilidad de fracaso escolar (Inserguet-Brisset, 2010).

- Elección de residencia: La falta de vivienda asequible restringe la libertad de elegir dónde vivir, forzando a las personas a aceptar alojamientos en condiciones bajo mínimos.
- La intimidad: El hacinamiento y la falta de espacios privados en viviendas inadecuadas erosionan la intimidad personal y familiar.
- La convivencia familiar: La tensión generada por la inseguridad habitacional puede afectar las relaciones familiares, provocando conflictos y deterioro del tejido social familiar.
- Participación en la esfera política: La inestabilidad habitacional puede limitar la participación en actividades comunitarias y políticas, al priorizar las necesidades básicas sobre el compromiso cívico o imposibilitando el voto al no estar empadronado.
- Derecho a la seguridad de la persona: Una vivienda segura y estable proporciona un entorno donde las personas pueden vivir sin temor a la violencia, desalojos arbitrarios o inseguridad, lo cual es esencial para su seguridad personal.
- Derecho a la libertad de movimiento: tener un hogar fijo permite a las personas ejercer su libertad de movimiento con la confianza de que tienen un lugar seguro al que volver, lo que refuerza su autonomía y capacidad de participación en la sociedad.
- Derecho a la vida: en casos de carencia absoluta de vivienda.

Por último, es necesario hacer hincapié en el derecho a la dignidad. La vivienda adecuada no es solo un techo sobre la cabeza, sino un elemento fundamental para garantizar la dignidad de las personas. El derecho a la vivienda afecta en la dignidad de las personas en tanto que afecta a todos los otros derechos ya mencionados. En efecto, el acceso desigual a la vivienda adecuada puede exacerbar las disparidades socioeconómicas y perpetuar la desigualdad al tener una afectación holística.

2.1.2. El acceso a la vivienda: de necesidad a derecho

La imperante necesidad de abordar esta cuestión no radica pues en una cuestión político-ideológica, sino en su impacto multidimensional que trasciende la esfera política. En primer lugar, el derecho a una vivienda digna se encuentra reconocido en el artículo 25.1 de la Declaración Universal de Derechos humanos. Posteriormente, la Constitución Española también lo recogió en el artículo 47, de tal manera que por imperativo constitucional las políticas públicas de vivienda han de asumir la realización de ese derecho:

“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una **vivienda digna y adecuada**. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”.

El derecho a la vivienda, según el artículo 47 de la Constitución Española, se configura como un derecho subjetivo al decretar que los poderes públicos deben promover las condiciones

necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho. Esto coloca a la vivienda como un objeto de derecho cuya satisfacción debe ser garantizada por el Estado. Este artículo, parte de los principios rectores de la política social y económica, establecidos en el capítulo III del título I de la Constitución, refleja el carácter social del Estado y su función promocional (Cortino Hueso, 2015). Estos principios poseen un valor normativo, lo que significa que están legalmente vinculados a los poderes públicos, imponiéndoles deberes y otorgándoles poderes (López Ramón, 2010). Esta vinculación implica una obligación jurídica de medios por parte de la Administración Pública, donde se puede requerir la prestación de la actividad, pero no se puede garantizar resultados, como asegurar que toda la población tenga acceso a una vivienda digna y adecuada (Ponce, 2013).

Para evitar confusiones doctrinales y conceptuales, es crucial distinguir el alcance de este derecho de aquellos que conforman el bloque de derechos fundamentales (Título I, Sección 1º de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, en conjunto con el art.14 y 30.2 de la CE). La principal diferencia entre estos derechos y los estipulados en el Título I, Capítulo III – De los principios rectores de la política social y económica – es que estos últimos no son directamente invocables frente al Tribunal Constitucional del Estado en caso de ser vulnerados. Según el artículo 53 de la CE:

“Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo segundo ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30”; “El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”.

Estas disposiciones reflejan la postura doctrinal anteriormente mencionada, en tanto que las obligaciones del gobierno en materia de vivienda tienen carácter de medios y no de resultados. Así, el derecho a la vivienda, aunque previsto en la Constitución Española, puede ser modificado por leyes ordinarias (art 53.3). Un ejemplo de esto es la Ley 12/2023, del 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (a partir de ahora Ley de Vivienda).

Las autoridades tienen una responsabilidad activa para garantizar que este derecho se cumpla de manera efectiva, mediante la adopción de políticas de vivienda que permitan a todos los ciudadanos acceder a una vivienda adecuada. Este compromiso también está respaldado por otros textos jurídicos, como los Estatutos de Autonomía, la Carta Social Europea y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, entre otros.

En Cataluña, además, el derecho a la vivienda está reconocido específicamente en el artículo 26 de la Ley Orgánica 6/2006, del 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (a partir de ahora Estatuto de Autonomía de Cataluña), que establece que “las personas que no disponen de recursos suficientes tienen derecho a acceder a una vivienda

digna”. Este derecho se incluye en el título de derechos y deberes y se establece sin condiciones para su exigibilidad; un enfoque que se enfatiza en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, donde se establece expresamente la tutela judicial de los derechos estatutarios (artículo 38.2). Por lo tanto, los ciudadanos de Cataluña gozan de un derecho subjetivo a la vivienda garantizado en los respectivos estatutos, cuyo desconocimiento por parte de los poderes ejecutivos implicados puede ser objeto de tutela por parte de los jueces y tribunales competentes (López Ramón, 2010).

Es evidente que la responsabilidad de promover el derecho a la vivienda recae en los Estados y no los particulares, En definitiva, el derecho a la vivienda digna y adecuada no es solo una exigencia política y moral, sino una obligación jurídica contraída por los propios Estados tanto en el ámbito del derecho internacional como del derecho interno. Esto implica una obligación jurídica del Estado de intervenir en el área; traspasando así el área político-ideológica, y entrando en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho.

Es relevante subrayar que no se trata exclusivamente del "derecho a la vivienda", sino del derecho a una vivienda "digna y adecuada" (como se marca en el párrafo constitucional previamente citado), así como "asequible" - según otros textos legales, como el art.4 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008. A pesar de que el derecho a una vivienda digna, adecuada -y asequible- goza de un amplio consenso a nivel internacional y legal, en la práctica observamos que no se garantiza de manera uniforme.

Esto implica que hay una existencia real del derecho a la vivienda, teniendo en cuenta las limitaciones que se indicaran posteriormente, y unas consecuencias intrínsecas del derecho a la vivienda. Es decir, “que el acceso a la vivienda sea considerado un derecho fundamental comporta, por ejemplo, que un propietario no puede dejar desocupada su casa o consentir su ruina con fines especulativos” (Pisarello, 2003), entre otras cosas. Este enfoque no debe traducirse como una obligación de poner su vivienda al mercado en caso de permanecer vacía, sino que el Estado debe incentivar o desincentivar estos comportamientos como, por ejemplo, a través de impuestos sobre las viviendas vacías; política en la que nos centraremos en profundidad más adelante.

2.1.3. El acceso a la vivienda: limitaciones

Para abordar la realidad del acceso a la vivienda es relevante considerar otros factores además de la necesidad inherente de la vivienda o la obligación legal de los Estados de intervenir en este ámbito, especialmente, en el caso de que haya indicios de especulación.

2.1.3.1. Variables exógenas

Es importante tener en cuenta que los agentes responsables de la gestión y formulación de políticas de vivienda en España se encuentran actualmente ante una amalgama de desafíos exógenos que trascienden su esfera de competencia, imponiendo restricciones significativas

sobre su capacidad operativa. Estos desafíos se hallan en consonancia con limitaciones observadas en otros Estados del contexto europeo.

Entre las variables exógenas más influyentes se incluyen la contracción de la actividad económica, cambios en la tasa de desempleo, la calidad del empleo, la estructura demográfica o el rendimiento de inversiones alternativas (García-Montalvo, 2008), además de la restricción crediticia dirigida a individuos y empresas en el caso de la vivienda de compra (Trilla i Bellart, 2014). Estos factores han sido comunes en toda Europa desde finales del siglo pasado.

Asimismo, los expertos en el área señalan que algunas medidas intervencionistas, como la regulación de los precios del alquiler, pueden reducir la oferta de viviendas. Análogamente, se observa una reducción significativa en el número de viviendas de protección oficial (VPO) y el surgimiento de nuevos formatos de alquiler turístico en grandes urbes de España, especialmente en sus centros urbanos (García-López, Jofre-Monseny, Martínez-Mazza, & Segú, 2020)

Estas tendencias, que varían en magnitud entre los distintos Estados miembros, ejercen una influencia considerable y restrictiva sobre el acceso y disfrute de la vivienda, haciendo especialmente difícil para los segmentos poblacionales más vulnerables a dichas dinámicas económicas afrontar estas condiciones económicas.

Entre las variables mencionadas es de interés añadir la relevancia del sector inmobiliario en España, así como la dependencia de la economía española de este sector, dado su papel fundamental como contribuyente significativo al Producto Interno Bruto – de hecho, el porcentaje de valor añadido bruto que aporta al total la construcción es aproximadamente 5.41%, mientras que el de la actividad inmobiliaria es aproximadamente 11.41% (Instituto Nacional de Estadística (INE), 2022) – y su capacidad para generar empleo.

Como consecuencia, los actores involucrados en este fenómeno en España pueden convertirse en un grupo de presión con el objetivo de redefinir la vivienda como un activo económico de inversión, en contraposición a su percepción como una necesidad básica. En esta línea, la secretaria de vivienda señaló la existencia de estos grupos de presión y añadió: “No es un fenómeno nuevo, el lobby que rodea a los grandes tenedores, los fondos de inversión y las entidades financieras con patrimonio inmobiliario siempre han defendido medidas que tienden a separar la vivienda de lo que es, que es un bien fundamental que debe estar al margen de dinámicas especulativas” (ver anexo V).

2.1.3.2. Variables endógenas

En segundo lugar, también hay variables endógenas, como, la baja oferta de vivienda protegida, el escaso parque público de alquiler, el excesivo precio de la vivienda respecto los salarios o el insuficiente gasto público en acceso a la vivienda (Trilla i Bellart, 2014); elementos que veremos en más profundidad en el siguiente capítulo de este trabajo.

Por último, además de una obligación jurídica también se debe añadir la responsabilidad del gobierno de seguir la premisa del Estado de Bienestar: garantizar un cierto nivel de bienestar social y económico a todos sus ciudadanos para mitigar las desigualdades que pueden surgir en un sistema de libre mercado. Las políticas de vivienda deberían ser impulsadas con mayor fuerza y recibir un nivel presupuestario más elevado, dado que, como se ha visto, son elementos clave en la reducción de desigualdades y constituyen un bien básico para el desarrollo humano. Puede argumentarse que esto no sucede debido a que el problema del acceso a la vivienda no es una prioridad en la agenda pública. Sin embargo, tal y como se muestra en la figura 1, las encuestas revelan que es una prioridad para la sociedad.

La figura 1 expone que la población de España percibe a la vivienda como uno de los principales problemas que existen actualmente, en el año 2024, en España. No obstante, esto no se traduce en que sea una prioridad en la agenda política. Además, podemos ver la relevancia relativa de otros temas que sí que están en el debate político, como puede ser el cambio climático (7,4%), la Ley de Amnistía (1,8%) o la violencia de género (1,4%) que, sin embargo, no son tan temas tan prioritarios como la vivienda para la población.

Podemos concluir que, aunque a veces la opinión pública negativa o nula puede ser un obstáculo para implementar políticas públicas en este caso, según la muestra de la población española, la vivienda representa un problema que los poderes públicos deben abordar. Es importante destacar que, según la figura 1, la vivienda es identificada por la población española como uno de los principales problemas, con un 7,9%. Sin embargo, esta percepción está influenciada por el *framing* y el *storytelling* de los medios de comunicación, las élites y el entorno social, entre otros factores.

A pesar de su reconocimiento por la población española como problema significativo, cabe debatir si el porcentaje del 7,9% refleja adecuadamente la magnitud del problema. Una razón por la cual este porcentaje podría subestimar la situación real es la conceptualización de la vivienda en el imaginario social de ciertas personas, viéndola más como un bien de inversión que como una necesidad básica. Esta perspectiva promueve la idea de que el mercado debe operar libremente, minimizando la percepción de la vivienda como un problema. Además, se puede estar atribuyendo la raíz de la problemática a factores externos, como la crisis económica (27,4%), o el desempleo (22,3%), haciendo que la vivienda no sea un problema *per se*.

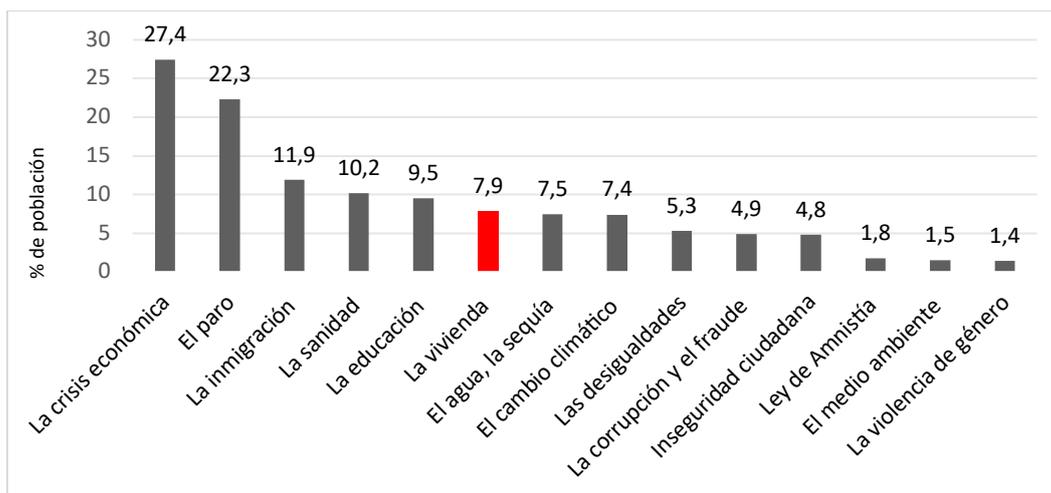


Figura 1: Percepción de la población sobre los principales problemas de España 2024

Fuente: Elaboración propia a partir del Barómetro febrero 2024 del CIS.1

2.1.4. Concepto económico de la vivienda

Durante estas últimas décadas hemos sido testigos de un giro global en las agendas de vivienda de varios países del mundo desarrollado por las fuerzas de la globalización y el neoliberalismo. Hecho que, como se mostrara a lo largo del trabajo, dificulta el afianzar el derecho a la vivienda digna, adecuada y asequible.

El nuevo paradigma se fundamentó principalmente en la retirada de los Estados del sector de la vivienda y en la implementación de políticas enfocadas al mercado. La mercantilización de la vivienda, junto con su creciente utilización como inversión en un mercado financiero globalizado, ha tenido un profundo impacto en el ejercicio del derecho a una vivienda adecuada. El primer gran punto de inflexión internacional se encuentra en el manifiesto del Banco Mundial de 1993 y, posteriormente, en la crisis de la denominada Gran Recesión.

Este cambio, instigado por Wall Street y los políticos neoliberales estadounidenses, redefinió el significado y el papel económico de la vivienda, adquiriendo impulso con la caída del Muro de Berlín y el consiguiente dominio de la ideología del libre mercado. Tanto si era una decisión voluntaria de los gobiernos como si era impuesta por las instituciones financieras internacionales y otros actores como condiciones para préstamos, el nuevo paradigma se centraba principalmente en la implementación de políticas destinadas a fortalecer y ampliar los mercados financieros relacionados con la vivienda (Rolnik & Dapena, 2014).

La comercialización de la vivienda, junto con su creciente uso como una inversión integrada en el mercado financiero globalizado, ha tenido un profundo impacto en el ejercicio del derecho a la vivienda en todo el mundo, con especial relevancia en España. Esta conceptualización de

¹ Nota: no se han incluido todas las prioridades representadas en el Barómetro 2024 del CIS. Sólo se han escogido aquellas más representativas, en mi opinión.

la vivienda como bien de inversión indica que la vivienda está bajo los efectos de la ley de la oferta y la demanda. Según estos, si al mercado se le permite funcionar libremente, este puede ajustarse automáticamente para alcanzar el equilibrio entre la oferta y la demanda (Friedman, 1962); pero teniendo en cuenta la situación de la vivienda en los últimos años, y especialmente la crisis del subprime, vemos que el mercado de la vivienda no se regula de manera eficiente por la *mano invisible*. La creencia de que los mercados podrían regular la asignación de la vivienda de manera más eficiente, combinada con productos financieros "creativos" experimentales respaldados por la vivienda, condujo al diseño de políticas públicas que abandonaron el significado conceptual de la vivienda como un bien social (Rolnik & Dapena, 2014).

Considerando lo expuesto, el sector de la vivienda se caracteriza por su singularidad, debido a su consideración como un activo de inversión, en contraste con otros bienes fundamentales, como la salud– derecho subjetivo recogido en el mismo capítulo de la Constitución que el derecho a la vivienda. De hecho, un estudio reciente revela que un 94,5% de los adquirentes recientes de propiedades perciben una sobrevaloración del precio de la vivienda en el mercado inmobiliario, y un 40% de la población encuestada estima que esta sobrevaloración supera el 50%. No obstante, existe una expectativa generalizada entre estos individuos de que los precios experimentarán un ascenso adicional del 20% en los años venideros (García-Montalvo, 2006). Este fenómeno destaca la anticipación de una apreciación futura en el valor de las viviendas como un componente influyente en la decisión de compra de los encuestados con el propósito de conseguir una plusvalía del bien.

En efecto, uno de los efectos más destacados de la globalización en relación con el derecho a la vivienda ha sido el aumento de la competencia entre ciudades para atraer inversiones y crear oportunidades de empleo y recaudación fiscal de manera inmediata (Pisarello, 2003). Esto sin controles ni límites políticos ni jurídicos ha convertido al actual proceso de globalización en una poderosa amenaza para los derechos sociales, incluido el derecho a la vivienda, así como a una profundización de las desigualdades.

La rentabilidad de la vivienda como activo de inversión se evidencia también en la naturaleza de su demanda, la cual muestra predominantemente una característica de inelasticidad. Esta característica se deriva de la esencialidad de la vivienda como bien primario, cuya necesidad persiste independientemente de las fluctuaciones en su valor de mercado. La inelasticidad de la demanda residencial se fundamenta en la premisa de que el alojamiento constituye una necesidad básica insustituible, resultando en variaciones mínimas en la cantidad demandada ante ajustes en el precio.

La ausencia de sustitutos directos y viables para la vivienda amplifica esta inelasticidad, consolidando su posición como una necesidad ineludible. No obstante, es imperativo reconocer que la elasticidad de la demanda de vivienda puede presentar cierta variabilidad en función de elementos como la localización geográfica, la capacidad económica de los consumidores y el

horizonte temporal considerado. En el corto plazo, la demanda tiende a mostrar una rigidez mayor debido a los costos y complejidades asociados al cambio de residencia. Contrariamente, en una perspectiva a largo plazo, la capacidad de los individuos para ajustar sus preferencias habitacionales frente a alteraciones en los precios puede inducir una mayor elasticidad en la demanda (Krugman, 2008).

Dentro del espectro de la vivienda, es pertinente distinguir entre diferentes segmentos del mercado, donde la demanda por viviendas de alta gama puede demostrar una mayor sensibilidad a variaciones de precios en comparación con las viviendas destinadas a satisfacer necesidades básicas. Este fenómeno sugiere que mientras las viviendas de lujo pueden ser consideradas como bienes suntuarios, las viviendas básicas se posicionan firmemente como bienes de necesidad, reflejando diferencias en la elasticidad de la demanda a lo largo del mercado inmobiliario.

Se puede concluir que los asuntos vinculados a la vivienda y al sector inmobiliario en general están ganando una creciente relevancia en la economía internacional, debido a su condición de bien social y a su creciente influencia en el desarrollo económico y la coyuntura de los países. Los asuntos relacionados con la vivienda y el sector inmobiliario en general han adquirido en España una importancia mucho mayor de la que se esperaría como simples actividades destinadas a cubrir las necesidades de alojamiento e infraestructuras de la población residente. Es ampliamente conocido el notable peso que tiene el mercado de la vivienda en el Producto Nacional Bruto (PIB) de nuestro país, así como el significativo impacto de las plusvalías inmobiliarias en la vida económica (Naredo Pérez, 2004).

2.2. Estado de la cuestión: mercado del alquiler en Cataluña

Teniendo en cuenta la esencialidad de la vivienda y la nueva conceptualización de esta, vamos a centrarnos en el mercado de la vivienda de alquiler en Cataluña.

2.2.1. Tendencias del mercado del alquiler en Cataluña

Los gastos relacionados con la vivienda a menudo constituyen el componente más grande del gasto para muchos hogares. Es por esto por lo que los aumentos en los gastos de la vivienda pueden llevar potencialmente a que otros gastos sean aplazados o cancelados (Eurostat, 2022). La asequibilidad económica del alquiler representa una preocupación significativa para numerosos hogares en España. De hecho, España se ubica entre los países de la OCDE con peores índices en términos de asequibilidad habitacional (OECD, 2023). El 24,7% de los hogares que alquilan están excesivamente agobiados por los costes asociados a la vivienda, al destinar más del 40% de sus ingresos al pago del alquiler, frente al 13,1% registrado en el promedio de la OCDE (López-Rodríguez & Matea, 2019). Este índice de sobrecarga es significativamente más elevado para los hogares en el primer quintil de la distribución de la renta (63,9%), ratio solo superada en 2014 por Grecia. En el caso de Cataluña, el 40% de los

hogares catalanes debe hacer un sobreesfuerzo económico para poder pagar el recibo mensual del alquiler (Fundació Habitatge Social, 2023).

Continuando con la discusión sobre la evolución del mercado de la vivienda, es crucial reconocer un rasgo distintivo del mercado inmobiliario español, especialmente marcado en el sector del alquiler: su notable heterogeneidad. Esta variabilidad se manifiesta según varios factores: la ubicación geográfica, la situación laboral, la edad y la nacionalidad del arrendatario (Banco de España, 2019). Según el Banco de España, estos elementos influyen significativamente en las dinámicas de mercado.

Con respecto al territorio, los datos de 2018 muestran una distribución variada del porcentaje de viviendas de alquiler en las distintas regiones de España, siendo las regiones con un porcentaje de alquiler más elevado las siguientes: el 28,3% en Islas Baleares, el 26,3% en Cataluña, el 23,6% en Madrid y el 19,5 % en Canarias (López-Rodríguez & Matea, 2019). Con estos datos, se puede observar cierta correlación positiva entre el porcentaje de alquiler y el porcentaje de llegadas internacionales, dado que las regiones previamente mencionadas son aquellas con más turismo de España. Esto nos hace concluir que el turismo tiene un cierto efecto en el mercado de la vivienda.

El mercado del alquiler muestra una notable heterogeneidad en función de la situación laboral de los hogares. El porcentaje de personas que optan por el alquiler tienden a ser más altas en los hogares donde la persona de referencia está desempleada, alcanzando un 27,8% en 2018, o tiene un contrato temporal, donde la tasa asciende a 37,3% en el mismo año (López-Rodríguez & Matea, 2019).

En tercer lugar, es importante destacar que la tendencia hacia el arrendamiento es significativamente más alta entre las personas sin nacionalidad española, alcanzando el 58,9%, entre ciudadanos de la Unión Europea - fuera de España - y un 77,3% entre aquellos que provienen de fuera de la UE. Además, la tendencia hacia un mayor arrendamiento es particularmente notable entre los jóvenes, con un marcado incremento en los grupos de edad de 16 a 29 años y de 30 a 44 años (López-Rodríguez & Matea, 2019), como se ilustra en la tabla 1.

De acuerdo con la tabla 1, se observa un aumento en las viviendas de alquiler a precio de mercado mientras que las viviendas de alquiler a precio inferior al del mercado muestran una disminución. En contraste, hay una disminución generalizada de las viviendas de alquiler a precios inferiores a los del mercado, la cual solo se explica por una disminución de oferta de las viviendas de alquiler social. Esta disminución viene determinada por la necesidad de mayores recursos económicos para llevar a cabo la política pública, así como otros factores discutidos en el capítulo 3.

Es esencial profundizar en el análisis por grupos de edad para comprender mejor el fenómeno de la vivienda de alquiler. En cuanto a los jóvenes de 16 a 29 años, se destaca que este grupo etario es el que más opta por el alquiler. Además, entre 2008 y 2017 se registra un aumento en el porcentaje de esta población que adquiere viviendas a precio de mercado. Similarmente, para los grupos de 30 a 44 años y de 45 a 64 años, también se nota un incremento en la adquisición de viviendas a precio de mercado en el mismo periodo. Finalmente, el grupo de 65 años o más muestra el menor porcentaje en ambas categorías y ambos años, posiblemente reflejando menor movilidad en el mercado de vivienda para este grupo.

	A precio de mercado		Inferior al precio de mercado	
	2008	2017	2008	2017
Total	11,0	14,3	3,1	2,6
De 16 a 29 años	32,3	48,9	5,2	3,3
De 30 a 44 años	16,2	25,1	2,5	2,9
De 45 a 64 años	8,0	11,3	3,1	2,7
De 65 y más años	3,7	4,3	3,4	2,2

Tabla 1: Porcentaje de los hogares por régimen de tenencia de la vivienda y edad de la persona de referencia.
Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE.

Resumidamente, el alquiler es predominantemente más común entre los jóvenes, con contrato temporal, residencia en las áreas metropolitanas y ciudadanos no pertenecientes a la UE. Esta tendencia se debe a varios factores interrelacionados que influyen en sus niveles de ingresos. Primero, los jóvenes a menudo están en las etapas iniciales de sus carreras y, por lo tanto, suelen recibir salarios más bajos. Además, los contratos temporales, que son comunes entre los jóvenes y migrantes, generalmente ofrecen menos estabilidad y beneficios en comparación con los contratos indefinidos, lo que repercute directamente en una menor capacidad de ingresos. Finalmente, los ciudadanos no pertenecientes a la UE pueden enfrentar barreras adicionales en el mercado laboral, como restricciones legales y discriminación, que limitan su acceso a empleos bien remunerados (Comisión Europea, 2016). Todas estas condiciones contribuyen a una mayor vulnerabilidad financiera, que se ve exacerbada por el aumento de los precios del alquiler, afectando desproporcionadamente a aquellos con ingresos más bajos y exacerbando la situación de precariedad económica. Aunque las características mencionadas son las que tradicionalmente asociaríamos con los ocupantes de vivienda social, la escasez de tipo de vivienda impide que muchos tengan la opción de acceder a ella (McKee, Mihaela, & Hoolachan, 2019).

Este patrón ha dado lugar al concepto de la *generation rent*, un término que refleja cambios significativos en las trayectorias residenciales de los jóvenes. Este fenómeno se caracteriza por el incremento en el alquiler privado y la simultánea disminución de la vivienda de compra y vivienda social. El término nació en el Reino Unido, donde lo que inicialmente era una opción de arrendamiento transitorio se ha convertido en una solución a largo plazo para muchos jóvenes, exacerbando las preocupaciones sobre las desigualdades en la vivienda. Esta tendencia

no se limita a Reino Unido; similitudes se observan en Australia, Nueva Zelanda, América del Norte y, obviamente, España (McKee, Mihaela, & Hoolachan, 2019).

Algunos estudios sugieren que estos cambios podrían deberse a modificaciones en las actitudes y preferencias personales, influidas por cambios sociológicos y en las condiciones laborales post-recesión, así como por cambios demográficos relacionados con el envejecimiento de la población (Banco de España, 2019).

En este contexto, cabe destacar que la crisis de vivienda no es un fenómeno reciente. Incluso antes de 1978, la facilidad de acceso a créditos hipotecarios fomentaba la propiedad de viviendas. No obstante, la crisis económica de 2008, que siguió a años de políticas de vivienda insuficientes, marcó un punto de inflexión significativo, poniendo a todo el mundo en alerta. Desde entonces, los desahucios de propietarios e inquilinos han precipitado a miles de familias a la insolvencia y quiebra económica, aumentando considerablemente el número de personas que, incapaces de comprar una vivienda, se ven obligadas a vivir de alquiler.

Este cambio en el mercado de la vivienda no solo refleja un ajuste en las preferencias personales, donde algunas familias e individuos eligen alquilar por principios o para evitar ataduras a un inmueble en particular, sino que también responde a la realidad económica y social actual. Además, este fenómeno está estrechamente relacionado con la evolución del concepto de la vivienda, que se ha comentado anteriormente (Banco de España, 2019). Es crucial entonces evitar atribuir estas tendencias únicamente a cambios en las preferencias para no caer en la falacia de la elección (McKee, Moore, Crawford, & Mihaela, 2016).

La situación se agrava en un contexto donde el temor de los propietarios al riesgo de impago los lleva a ser extremadamente selectivos con sus inquilinos. Este fenómeno complica aún más el acceso a la vivienda para los jóvenes, ya que los propietarios tienden a elegir a aquellos inquilinos con salarios más altos y mayor estabilidad económica, características que generalmente poseen personas de grupos etarios mayores. Es relevante mencionar que, estando la mayoría de los jóvenes afrontando dificultades para insertarse en los mercados de la vivienda y el empleo, son aquellos provenientes de entornos socioeconómicos más bajos los más afectados. La literatura existente ha resaltado la importancia del apoyo familiar para facilitar transiciones más suaves hacia la vivienda (Heath y Calvert, 2013). Los jóvenes sin este soporte familiar, que dependen de empleos precarios y/o subvenciones, se encuentran en circunstancias extremadamente difíciles. La inseguridad de ingresos y la estigmatización negativa les impide acceder a ciertos sectores del mercado del alquiler. Esta limitación de opciones aumenta su vulnerabilidad y la necesidad de recurrir a empresas de préstamos rápidos como medio de subsistencia. Acumular deudas de alquiler o ser etiquetados como inquilinos problemáticos les expone al riesgo de perder su arrendamiento y terminar sin hogar (Hoolachan, McKee, Moore, & Soaita, 2016).

A pesar de que el alquiler es común entre hogares de menores ingresos, una proporción significativa de inquilinos de todos los niveles de ingresos optan también por esta opción, especialmente en mercados de vivienda de alto costo. En este contexto, las reformas tributarias recientes, las cuáles han disminuido las distorsiones fiscales que favorecían la compra sobre el alquiler, pueden haber influido en esta preferencia (Banco de España, 2019).

2.2.2. Vivienda social y políticas públicas

La compleja multidimensionalidad inherente a la política de vivienda invita a reflexionar sobre sus objetivos fundamentales. Comúnmente se alude a la política de vivienda como si fuera un único ente homogéneo; sin embargo, en realidad comprende una variedad de estrategias dirigidas a distintos fines: mejorar la calidad de las viviendas, incrementar el suelo habitable, promover la seguridad entre inquilinos y propietarios, proporcionar subsidios y programas de asistencia, etc. En este trabajo, nuestro enfoque principal es el acceso a la vivienda, aspecto que está estrechamente vinculado con la escasez de vivienda digna, adecuada y asequible.

Como se ha indicado previamente, la creación de vivienda social es un elemento clave para mitigar el problema de la falta de acceso a la vivienda digna y adecuada. Es por esto por lo que es relevante estudiar en qué medida existe vivienda social en España.

En contraste con el incremento en la carga financiera para el pago de viviendas de alquiler, el suministro de viviendas de alquiler social en Cataluña es notablemente limitado. Según los datos del Plan Territorial Sectorial de Vivienda de Cataluña, en el 2021 se contabilizaron un total de 54,066 viviendas de alquiler social, representando el 1.7% del total del parque de viviendas, aumentando ligeramente al 1.8% en el área metropolitana de Barcelona y al 1.9% en la ciudad de Barcelona (Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona, 2021). El parque de viviendas de alquiler social en Cataluña se divide en varios programas y líneas de acción: viviendas de alquiler social gestionadas por municipios y empresas públicas (15,615), viviendas gestionadas por la Agencia de la Vivienda de Cataluña (16,668 públicas y 3,772 cedidas), viviendas del programa 60/40 (90), viviendas adquiridas a través del impuesto sobre viviendas vacías (7,007) y, finalmente, la red de mediación social (8,424) y la red de viviendas de inclusión (2,490) (Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona, 2021). Estos datos subrayan la diversidad de esfuerzos, pero también reflejan la necesidad de ampliar la oferta ante la creciente demanda y las dificultades económicas de muchos ciudadanos.

La escasez de viviendas de alquiler social en Cataluña constituye un significativo desafío para el desarrollo de políticas de vivienda efectivas que aspiren apoyar los hogares con menos recursos (Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona, 2021). No obstante, una perspectiva comparativa con otros países europeos puede modificar nuestra percepción sobre la adecuación de estas cifras. Tal comparación, ilustrada en la figura 2, permite contextualizar y evaluar la situación local en un marco más amplio.

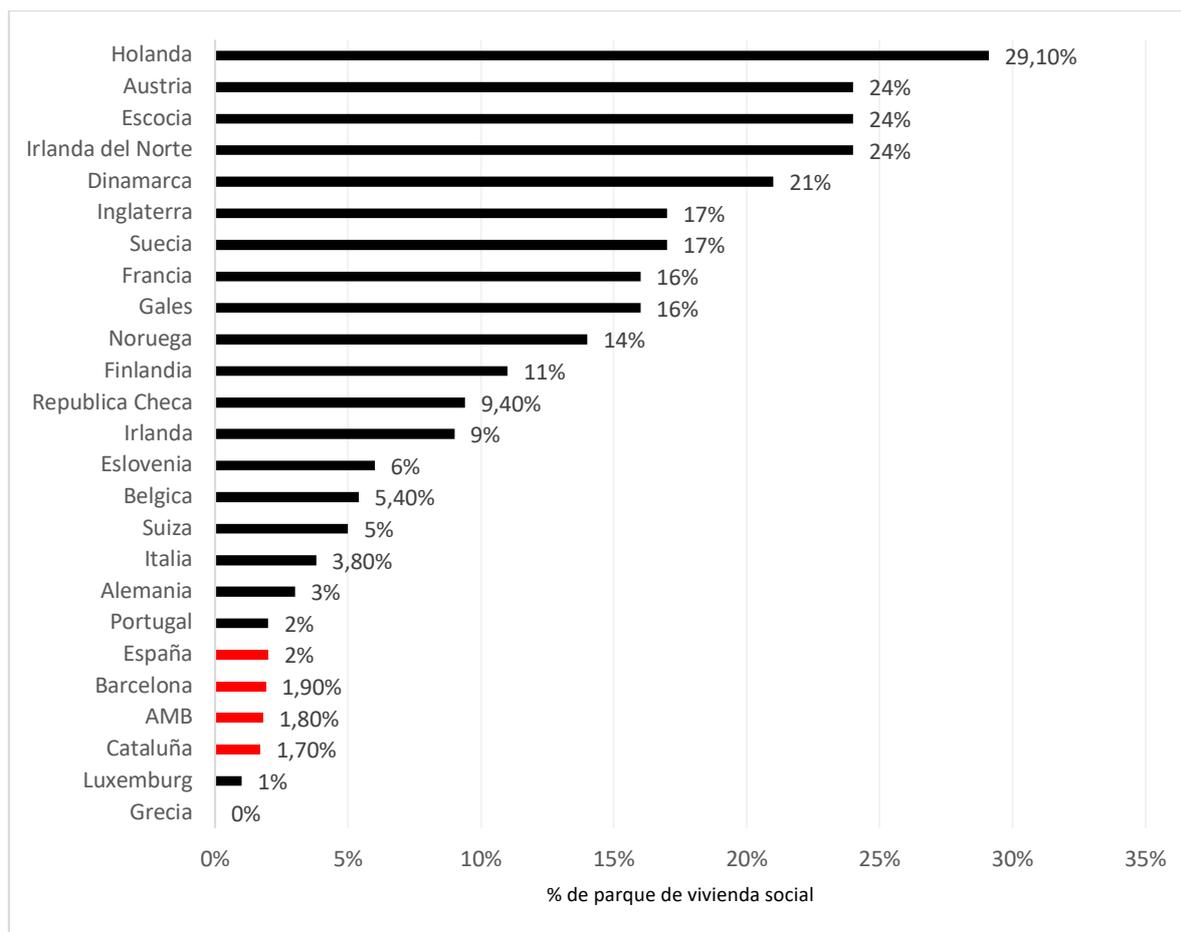


Figura 2: Comparación de porcentajes de vivienda social con relación al total de vivienda en países de Europa.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya (AHC).

La figura 2 revela una notable disparidad entre el porcentaje de vivienda social en los países nórdicos y centroeuropeos, y los países del sur y del este de Europa. Estados como Holanda, Austria y Escocia exhiben porcentajes superiores al 20%, reflejando modelos de Estado de Bienestar robustos, donde la intervención estatal en sectores como el de la vivienda es significativa y está orientada a proporcionar un alto nivel de protección social y a promover la redistribución de la riqueza para mitigar las desigualdades.

Además, la figura 2 también muestra que la inversión en vivienda social en Cataluña, el Área Metropolitana de Barcelona, la ciudad de Barcelona y España en general es una de las más bajas, alineándose más con los países mediterráneos que, como se ha observado, también registran bajos niveles de inversión en este sector. Esto subraya que, a pesar de la necesidad evidente de mayor inversión en vivienda social para abordar las necesidades de la población, sigue siendo una prioridad baja en las políticas presupuestarias de estas regiones.

Asimismo, el paradigma del Estado de Bienestar en España, a menudo denominado el "modelo mediterráneo", se distingue por su enfoque reactivo ante las desigualdades socioeconómicas (véase la figura 2, tabla 2 y 3). En este contexto, el gasto social se orienta predominantemente

hacia la atención de necesidades emergentes tras la materialización de las disparidades, con una priorización en áreas tales como la supervivencia, el cuidado de la vejez y la mitigación del desempleo. En contraste, el modelo nórdico, representativo de una estrategia proactiva, canaliza sus recursos hacia la prevención de la aparición de desigualdades, adoptando medidas que anticipan y abordan los factores subyacentes que podrían dar lugar a tales disparidades sociales y económicas. Es una tendencia que es pertinente destacar para entender mejor el modelo español y entender por qué el gasto en vivienda es tan bajo en España.

	España	Suecia	Alemania	Reino Unido	Unión Europea-27
Enfermedad y salud	6,5	7,5	10,3	8,3	8,3
Discapacidad	1,6	2,6	2,5	1,6	2
Vejez	9,9	12	9,4	11,2	11
Supervivencia	2,3	0,2	1,7	0,1	1,6
Familia e infancia	1,3	2,9	3,3	2,3	2,2
Desempleo	1,7	0,8	0,9	0,3	1,2
Vivienda	0,1	0,4	0,5	1,1	0,4
Exclusión social	0,2	0,7	0,2	0,5	0,6
Educación	4,1	7,1	4,7	5,2	4,7
Total	27,8	34,2	33,4	30,7	31,5

*Tabla 2: Gasto en protección social y educación en España según funciones y el porcentaje del PIB en 2019.
Fuente:EUROSTAT.*

Abordando ahora un aspecto específico dentro de este marco, es crucial destacar la inversión en vivienda dentro de los presupuestos del Estado. Según se observa en la tabla 2, el gasto en vivienda se mantuvo en un 0.2% del PIB en los presupuestos de 2022 y 2023. A pesar de haber aumentado un 22% de un año a otro, este porcentaje sigue siendo relativamente bajo en comparación con otros componentes del gasto en protección social, y es claramente insuficiente para abordar los problemas asociados. Además, el gasto en "Acceso a la Vivienda y Fomento de la Edificación" representa el segundo elemento más bajo en términos de inversión presupuestaria, lo que refleja la escasa prioridad que el Estado otorga a este ámbito.

(En millones de euros)

POLÍTICAS	PRESUPUESTO 2022 (1)	% s/total	PRESUPUESTO 2023 (2)	% s/total	% Δ (2 / 1)
SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS	24.141	5,7	27.395	6,0	13,5
Justicia	2.074	0,5	2.234	0,5	7,7
Defensa	9.763	2,3	12.306	2,7	26,0
Seguridad ciudadana e Instituciones penitenciarias	10.109	2,4	10.686	2,3	5,7
Política Exterior y de Cooperación para el Desarrollo	2.196	0,5	2.170	0,5	-1,2
GASTO SOCIAL (1+2)	240.375	56,7	266.719	58,5	11,0
GASTO SOCIAL sin desempleo	217.918	51,4	245.441	53,8	12,6
1. ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL	230.450	54,4	255.531	56,0	10,9
Pensiones	171.140	40,4	190.687	41,8	11,4
Otras Prestaciones Económicas	20.974	4,9	22.299	4,9	6,3
Servicios Sociales y Promoción Social	4.878	1,2	5.743	1,3	17,7
Fomento del empleo	6.836	1,6	7.443	1,6	8,9
Desempleo	22.457	5,3	21.278	4,7	-5,3
Acceso a la Vivienda y Fomento de la Edificación	806	0,2	992	0,2	23,0
Gestión y Administración de Trabajo y Economía Social	104	0,0	120	0,0	14,9
Gestión y admón. de la Inclusión, de la Seg. Social y de la Migración	3.255	0,8	6.969	1,5	114,1
2. PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS DE CARÁCTER PREFERENTE	9.925	2,3	11.188	2,5	12,7
Sanidad	5.273	1,2	5.511	1,2	4,5
Educación	3.419	0,8	4.164	0,9	21,8
Cultura	1.234	0,3	1.513	0,3	22,6
ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO	33.468	7,9	35.894	7,9	7,2
Agricultura, Pesca y Alimentación	8.342	2,0	8.414	1,8	0,9
Industria y Energía	5.837	1,4	5.681	1,2	-2,7
Comercio, Turismo y P.Y.M.E.S.	962	0,2	841	0,2	-12,6
Subvenciones al transporte	2.721	0,6	3.419	0,7	25,7
Infraestructuras y Ecosistemas resilientes	7.042	1,7	8.116	1,8	15,3
Investigación, Desarrollo, Innovación y Digitalización	7.880	1,9	8.673	1,9	10,1
Otras Actuaciones de Carácter Económico	686	0,2	752	0,2	9,6
ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL	125.852	29,7	125.970	27,6	0,1
Órganos Constitucionales, Gobierno y otros	789	0,2	933	0,2	18,3
Servicios de Carácter General	30.438	7,2	25.957	5,7	-14,7
Administración Financiera y Tributaria	1.611	0,4	1.753	0,4	8,8
Transferencias a otras Administraciones Públicas	62.839	14,8	66.052	14,5	5,1
Deuda Pública	30.175	7,1	31.275	6,9	3,6
CAPÍTULOS 1 A 8	423.836	100	455.978	100	7,6

Tabla 3: Presupuestos del Estado Consolidados (2022-2023). Resumen por políticas.
Fuente: Ministerio de Hacienda del Gobierno de España.

A todo esto, se suma que la vivienda es la partida más costosa que soportan los hogares españoles en su estructura de gasto (Trilla i Bellart, 2016) y, sin embargo, sigue sin entenderse la vivienda como uno de los ejes del Estado del Bienestar y, por ende, se destina solo un 0,2% del gasto público total a tal partida (véase la tabla 3).

Es notable como, a pesar de haber logrado universalizar altos niveles de bienestar social en muchos aspectos, aún no se ha logrado una respuesta satisfactoria a la problemática de la vivienda (Trilla i Bellart, 2016). En este escenario, es importante considerar la posible influencia de grandes grupos de interés. Estos grupos podrían estar ejerciendo presión para mantener la definición actual de vivienda, evitando así una intervención más decisiva en la política de vivienda.

2.2.3. Oferta y demanda de la vivienda de alquiler

España es un país de propietarios. Una particularidad destacada del mercado inmobiliario en España, en comparación con otras economías europeas, es la proporción relativamente baja de viviendas disponibles para alquiler. En 2020, el 75% de las tenencias eran de propiedad, mientras sólo el 25% era de alquiler. Además, la mayoría de los tenedores alquilan en el mercado privado, dado que, como se ha visto, el parque de vivienda social es muy limitado (3% de las tenencias). Sin embargo, el mercado del alquiler ha aumentado en estos últimos años, ya que en 2004 era de un 14% (Jofre-Monseny, Martínez-Mazza, & Segú, 2023).

Es pertinente entonces comenzar examinando la evolución de los precios en los mercados de vivienda de alquiler y compraventa y las diferencias entre ambos. Este enfoque permite entender las dinámicas subyacentes que influyen en las decisiones de los propietarios y los inquilinos, así como la existencia de un marco para prever posibles movimientos futuros en el mercado de la vivienda de alquiler, siendo el mercado del alquiler y el de la compraventa mercados complementarios.

La figura 3 ilustra que los precios de la vivienda de alquiler son más volátiles que los de las viviendas en venta, comportándose de manera aparentemente procíclica. Para confirmar esta tendencia, los precios de alquiler deberían mostrar mayores variaciones que los de compra, y ambos deberían seguir las fluctuaciones del ciclo económico.

En efecto, durante periodos de recesión, como la Gran Recesión que comenzó en 2008 y la crisis de la COVID-19 que empezó en el último cuatrimestre de 2019, se observa una disminución en los precios de las viviendas. Por el contrario, en periodos de recuperación económica, como el periodo de 2014 a 2016 y los años posteriores a la crisis de la COVID-19, los precios tienden a aumentar. Estos patrones demuestran cómo los precios de la vivienda tanto en alquiler como en venta responden a las condiciones económicas generales, evidenciando su naturaleza procíclica.

Al mismo tiempo, la figura 3 revela que, durante los periodos de crisis y bonanza económica, los precios del alquiler fluctúan más que los precios de compraventa. Para cuantificar esta observación, es esencial examinar la desviación estándar de los precios en ambos mercados: en el mercado de alquiler, la desviación estándar es de 20,23, mientras que en el mercado de compraventa es de 13,5. Esta comparación demuestra que los precios del alquiler presentan una mayor amplitud de fluctuaciones en torno a la media en comparación con los precios de compraventa. Este mayor grado de variabilidad subraya la volatilidad del mercado de alquiler, indicando que los precios en este sector pueden cambiar más drásticamente y con mayor frecuencia.

Es crucial comprender las razones de la mayor volatilidad del mercado de viviendas de alquiler en comparación con el de compraventa. Esta volatilidad se puede atribuir a diversos factores

exógenos, entre los que se incluye el ciclo económico general, así como otros elementos específicos que impactan de manera directa. Fundamentalmente, el precio de la vivienda está regulado por la ley de oferta y demanda. Entre los factores que afectan la curva de la demanda del precio de la vivienda se incluyen cambios demográficos, preferencias individuales y, de manera significativa, el mercado laboral, que se evalúa a través de diversos indicadores, como la tasa de desempleo. Por ejemplo, durante la Gran Recesión, la tasa de empleo disminuyó, lo que se reflejó en una caída en los precios de la vivienda; en contraste, en el periodo de prosperidad económica de 2015, la tasa de empleo aumentó, seguida por un incremento en los precios de la vivienda.

Tal y como se observa en la figura 3, la mayor diferencia entre los precios de las viviendas de alquiler y de compraventa se ha observado en los últimos años. Este notable aumento en los precios puede atribuirse principalmente a dos factores:

1. Factores que afectan la demanda: Además de un sostenido aumento en la tasa de empleo, es posible que el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo (a partir de ahora Reforma Laboral de 2022) haya tenido un efecto no intencionado de elevar los precios de las viviendas de alquiler. Esta reforma cambió la naturaleza de los contratos laborales, pasando de predominar los contratos temporales a los indefinidos. Esta modificación ha proporcionado mayor estabilidad laboral, especialmente a aquellos que previamente dependían de contratos temporales. Los jóvenes, que predominan en el mercado del alquiler y solían tener contratos temporales, se han visto particularmente beneficiados por esta reforma. Por tanto, esta mayor estabilidad económica para los jóvenes ha incrementado la demanda de viviendas de alquiler y, consecuentemente, los precios.
2. Factores que afectan la oferta: Según algunos expertos, la nueva Ley de Vivienda de 2023 ha resultado en una reducción de la oferta de viviendas de alquiler, ya que esta legislación regula los precios de las viviendas de alquiler. Esto ha dificultado que los propietarios obtengan la rentabilidad deseada, empujándolos a trasladar sus propiedades a otros mercados, como el de compraventa, pero también otros mercados que están al alza como el turístico o el de habitaciones. En ciudades como Barcelona o San Sebastián, el alquiler turístico representa un 30% del total de las viviendas disponibles para alquilar, reflejando un cambio significativo en la dinámica del mercado inmobiliario. Esto ha disminuido la disponibilidad de viviendas de alquiler, exacerbando aún más el aumento de precios.

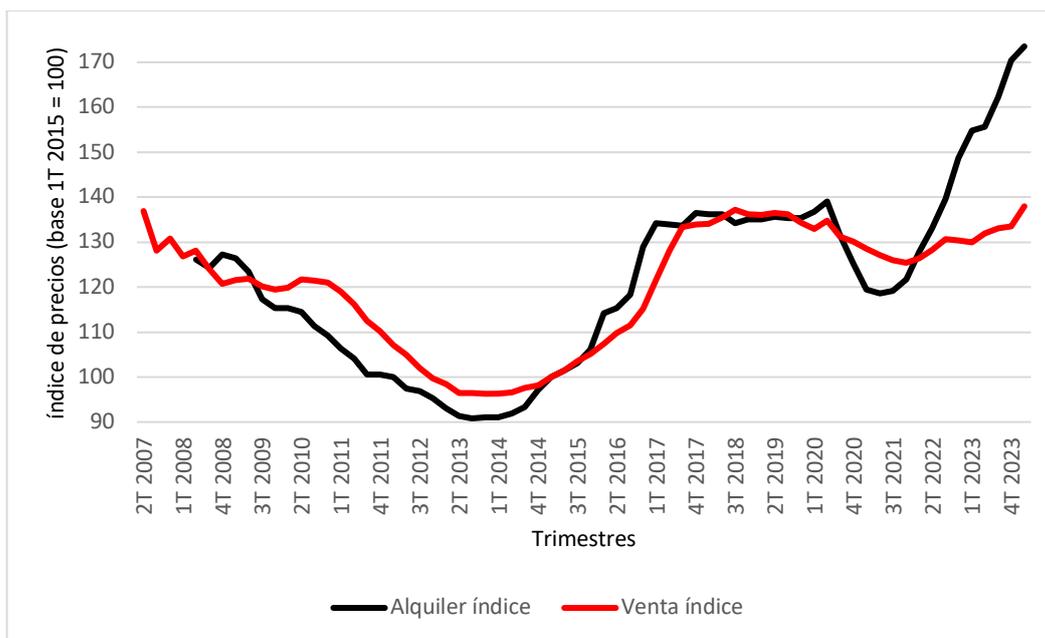


Figura 3: Evolución del precio de compraventa y de alquiler de la vivienda (por m²) en Barcelona en números índice desde el 2º trimestre de 2007 hasta el 1º de 2024. Base 1T 2015² = 100.
Fuente: Ajuntament de Barcelona basado en datos de Idealista.

En la misma línea, en la figura 4 podemos ver como la oferta de viviendas de alquiler ha aumentado desde 2005 a 2023. Además, ha crecido tanto en Barcelona como en el resto de los municipios de Cataluña, con una tendencia muy similar.

Los datos nos muestran también una mayor volatilidad de los precios de alquiler en Barcelona, especialmente a partir de 2016, con picos más pronunciados y caídas. Además, ambas líneas muestran una disminución en el número de contratos de alquiler en los últimos años, tanto en Barcelona como en los otros municipios de Cataluña. De hecho, resulta de interés como el número de contratos de alquiler del 2023 es aproximadamente el mismo que en 2010 - en el caso de Barcelona en el 2010 hubo de media 3687 contratos de alquiler y en 2023 hubo una media de 3657 (véase anexo I). Es palpable entonces que la oferta en el mercado de alquiler de Cataluña está disminuyendo, tal y como indicábamos anteriormente.

Sin embargo, el número de contratos de alquiler ha aumentado significativamente más en términos relativos en Barcelona que en el resto de los municipios de Cataluña. Es palpable como en Barcelona el número de contratos de alquiler aumenta en el periodo del 2005 al 2023 aproximadamente un 50% y, en cambio, en los otros municipios aumenta un 185%. Cabe destacar que en números absolutos (véase Anexo I) el número de contratos medios en 2005 en los municipios que no eran Barcelona era de 30; lo cual es una cifra significativamente pequeña. En cambio, Barcelona partía de una cifra media de 2398 contratos; lo cual es una cifra muy superior a la anterior.

² Los gráficos subsecuentes que presentan números índice tomarán como año de referencia el 2015. Este año es el que usa el INE, debido a que representó un período de relativa estabilidad en el mercado inmobiliario.

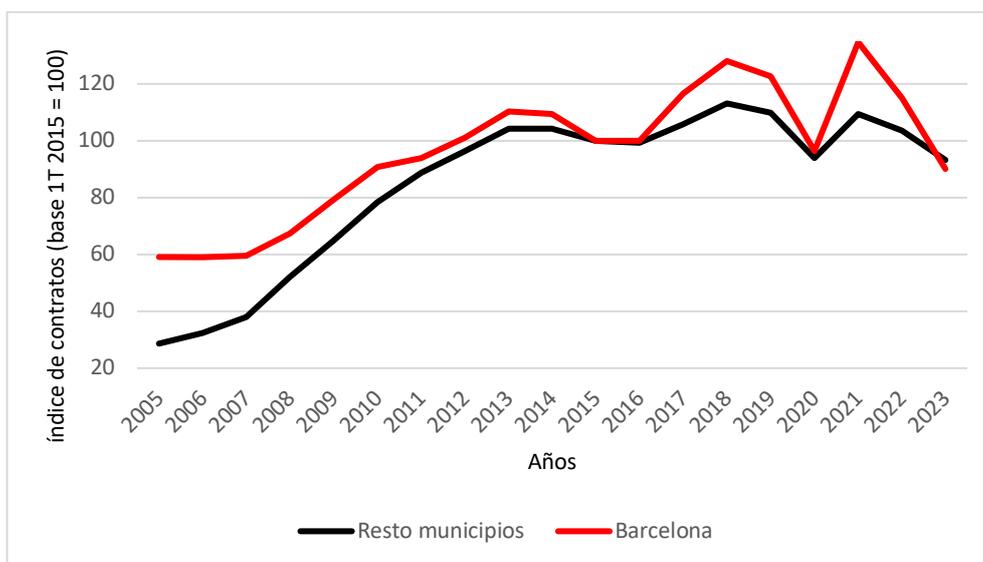


Figura 4: Evolución del número relativo de contratos de alquiler en Barcelona y en el resto de los municipios de Cataluña en números índice. Base 2015= 100.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ajuntament de Barcelona.

Como consecuencia, encontramos que se ha disparado el precio de la vivienda de alquiler, tal y como se aprecia en la figura 5.

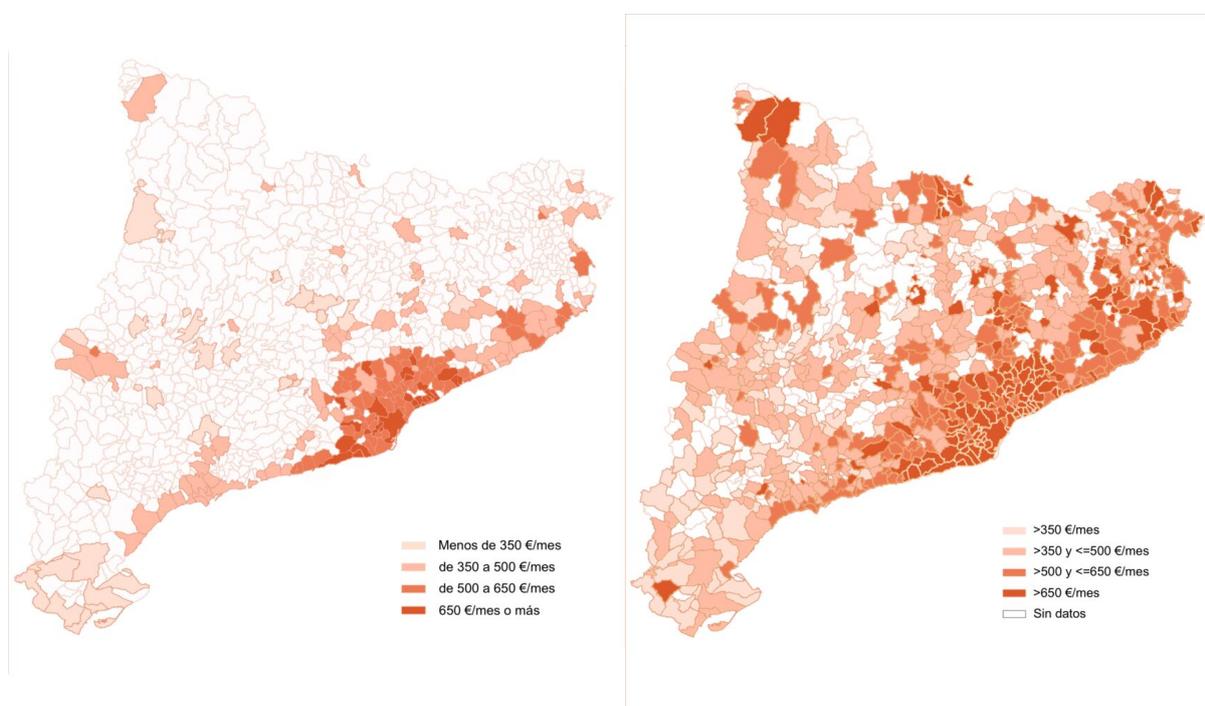


Figura 5: Precio medio de la vivienda de alquiler en 2012 (izquierda) y en 2022 (derecha).

Fuente: IDESCAT.

La figura 5 muestra como el precio medio de la vivienda de alquiler en España ha experimentado un fuerte crecimiento entre 2012 y 2022. Este aumento se debe, en parte, a una disminución de la oferta y un incremento en la demanda. Paralelamente, la baja tasa de desempleo actual también ha influido en este incremento de la demanda en el mercado de alquiler (López-Rodríguez & Matea, 2019). Esta dinámica se refleja en una observable correlación positiva en la figura 5 entre el aumento en los precios de los alquileres y el incremento de la demanda de empleo en las capitales provinciales, que son áreas con alta demanda laboral.

En España, desde 2008 a 2014, los precios de la vivienda cayeron debido a la burbuja inmobiliaria y una precaria situación laboral, lo cual afectó tanto a la población local como a los inversores extranjeros, reduciendo su capacidad de inversión en el sector inmobiliario. Sin embargo, con la recuperación económica que comenzó en 2016, los precios de las viviendas en alquiler han ido aumentando, aunque este incremento no ha sido proporcional al aumento de las rentas de los hogares. Según las figuras 6 y 7, mientras que el precio por metro cuadrado de vivienda de alquiler ha experimentado un notable ascenso, la renta media neta de los hogares ha crecido a un ritmo más lento. Esta discrepancia entre el aumento de los precios de alquiler y la renta disponible no es exclusiva de España, sino que refleja una tendencia generalizada en la Unión Europea. Entre 2010 y 2022, los precios de la vivienda en la UE aumentaron un 47%, en comparación con un incremento del 18% en las rentas y una inflación acumulada del 28% (Eurostat, 2022).

Este fenómeno es particularmente pronunciado en regiones con mercados residenciales más tensionados, como Cataluña, contrastando significativamente con áreas menos pobladas, conocidas como 'la España vaciada'. En estas últimas, los alquileres son más bajos y la renta no presenta diferencias notables respecto al promedio nacional, en parte debido a legislaciones que protegen derechos laborales, como el salario mínimo. Sin embargo, en Cataluña, la disparidad entre el aumento del precio de la vivienda de alquiler y el crecimiento de la renta es especialmente marcada. Desde 2015 (como indica la zona marcada en verde en la figura 7), y más acentuadamente en los últimos años, los precios de las viviendas en Cataluña no han mantenido el ritmo del incremento de las rentas. Esto ha forzado a muchas familias a dedicar un porcentaje mayor de sus ingresos al pago del alquiler, limitando su capacidad de acceso a la vivienda incluso para quienes están empleados. Este esfuerzo económico adicional no solo reduce la capacidad de consumo de otros bienes y servicios, sino que también ralentiza el crecimiento económico y deteriora las condiciones de vida. Este efecto es aún más palpable en ciudades con mercados residenciales altamente tensionados como Barcelona y Madrid.

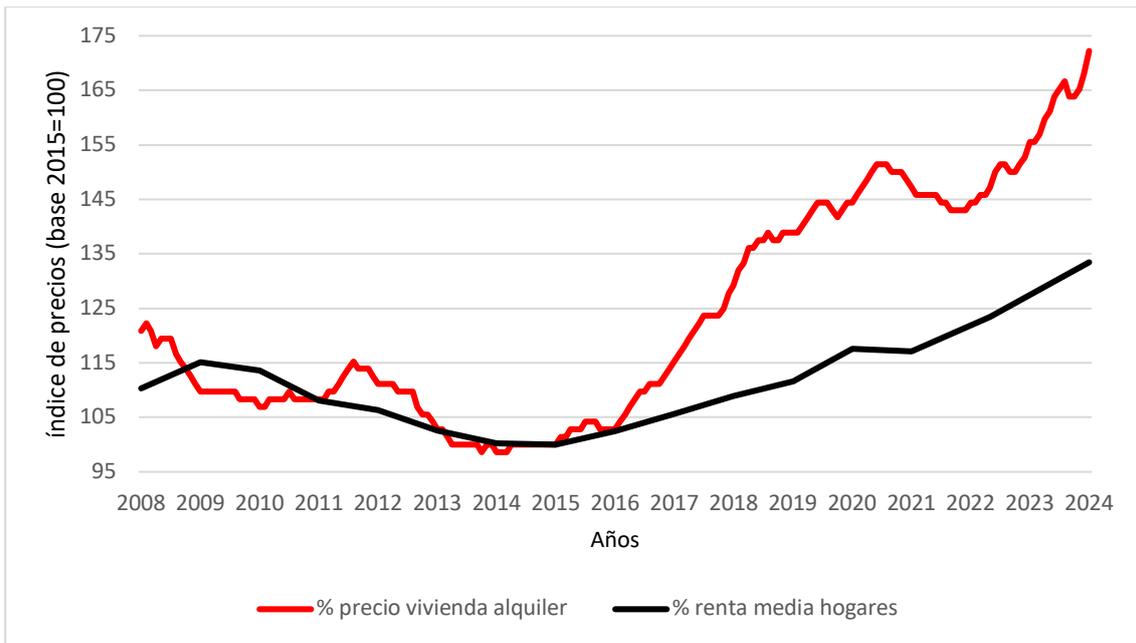


Figura 6: Diferencia crecimiento entre el precio del alquiler y la renta media de los hogares en España en números índice (2008-2024). Base 2015= 100.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE.

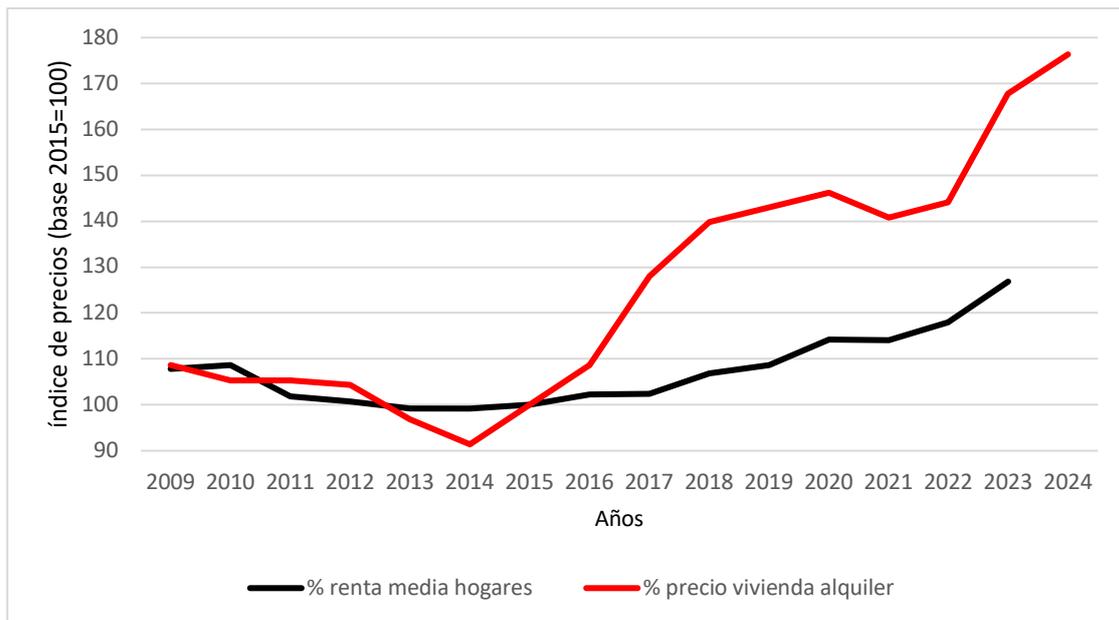


Figura 7: Diferencia crecimiento entre el precio del alquiler y la renta media de los hogares en Cataluña en números índice (2009-2024). Base 2015= 100.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IDESCAT.

Es crucial centrar la atención en la evolución del precio del alquiler. Las figuras 6 y 7 ilustran cómo estos precios han alcanzado máximos históricos, destacando una preocupación cada vez más acuciante: el rápido aumento de los alquileres no solo hace que sea más difícil para los inquilinos cubrir estos gastos con su renta disponible, sino que también crece de manera desmesurada. Sorprendentemente, este significativo incremento no ha recibido la atención mediática adecuada ni ha sido objeto de estudios exhaustivos por parte de expertos. Este

fenómeno requiere una atención especial, pues podría precipitar una crisis económica si no se toman medidas para abordar sus causas y consecuencias, lo que sugiere que podríamos estar ya enfrentando estos efectos adversos.

En síntesis, el aumento sostenido de los precios de alquiler, junto con la creciente brecha entre estos precios y los ingresos de la población, constituyen las principales razones detrás de las dificultades para acceder y mantener una vivienda en Cataluña. Esta situación es particularmente evidente en Barcelona, donde entre 2009 y 2023, la renta familiar disponible bruta (RFDB) se incrementó aproximadamente un 20%, mientras que el precio promedio de los alquileres experimentó un aumento superior al 60% (López-Rodríguez & Matea, 2019). Es en los hogares que pagan alquiler donde estas dificultades de acceso y permanencia en la vivienda se manifiestan con mayor claridad, evidenciando una disparidad significativa entre el precio del alquiler y la renta media de los hogares que afecta directamente la estabilidad y calidad de vida de los inquilinos.

3. POLÍTICA DE IMPUESTO SOBRE LA VIVIENDA VACÍA

3.1. Enfoque y fundamentos de la política

El impuesto sobre las viviendas vacías es el principal instrumento que utilizan los poderes públicos para disminuir el número de viviendas vacías. Es oportuno profundizar en los detalles y la implementación de este impuesto.

En este capítulo nos vamos a centrar en el impuesto sobre la vivienda vacía en Cataluña: la Ley 14/2015. El impuesto sobre las viviendas vacías es un tributo propio autonómico de naturaleza directa de la Generalitat de Catalunya, gestionado mediante la Agencia de la Vivienda de Cataluña. Cabe mencionar que otras comunidades autónomas, como el País Vasco y Navarra, también han aplicado un impuesto similar, aunque con algunas diferencias respecto a la ley catalana.

Para abordar las siguientes cuestiones, las entrevistas realizadas fueron fundamentales³ (véase anexo III, IV, V). Estas entrevistas tenían como objetivo obtener conocimientos directos sobre los propósitos originales del impuesto, los desafíos afrontados durante su implementación y la política de vivienda en general. La información recopilada de estas conversaciones aporta un valor significativo al análisis presentado en los capítulos subsiguientes, ofreciendo una perspectiva que entrelaza la visión del impuesto tanto en su inicio como actualmente.

Asimismo, es importante destacar que la interpretación de alguno de estos apartados puede variar significativamente según el enfoque del actor político que analice la política pública. Además, es relevante considerar que los objetivos de las políticas públicas no son estáticos; evolucionan con el tiempo en respuesta a las cambiantes demandas sociales y políticas. Este dinamismo se ve influenciado por los cambios ideológicos que acompañan a los nuevos representantes políticos tras las elecciones. Esta perspectiva, a menudo subestimada, subraya la complejidad de evaluar políticas públicas en contextos políticos y sociales en constante cambio.

3.1.1. Contexto socioeconómico del impuesto

Es crucial tener en cuenta el contexto económico general de Cataluña durante el período en que se introdujo el impuesto, marcado por las secuelas de la crisis del 2008. El impuesto se creó en Cataluña en 2015 como respuesta a lo que había pasado en esos últimos años: el fin de la denominada «burbuja inmobiliaria», que causó una importante pérdida de empleos y un

³ Se realizaron entrevistas con tres figuras clave: Santi Vila, el conseller de Territori responsable de la creación del impuesto; Ester Capella, la actual consellera de Territori; y Marina Berasategui, actual secretaria de Vivienda de la Generalitat de Catalunya.

alarmante incremento del número de ejecuciones hipotecarias. Por lo tanto, el impuesto surgió después de unos años de recesión, cuando las heridas financieras, urbanísticas y sociales de “la década prodigiosa” (1995-2005) aún se hacían notar (anexo III).

Además, Cataluña afrontó una recuperación postcrisis caracterizada por su lentitud y desigualdad, así como un crecimiento económico modesto. Esto agravó la dificultad de acceso a la vivienda, especialmente para los jóvenes y las familias de bajos ingresos. Durante la denominada época prodigiosa (1995-2005), antes de la implementación del impuesto, las políticas de vivienda en Cataluña eran prácticamente inexistentes y la economía catalana se centraba en fomentar de la construcción. Las políticas de mínimos de vivienda implementadas hasta entonces no podían abordar el creciente problema de la especulación inmobiliaria.

Fue a raíz de la crisis de 2008 cuando se decidió intervenir más en el mercado de la vivienda y se creó, por ejemplo, el Impuesto sobre Viviendas Vacías como medida para hacer frente a la problemática emergente de la falta de acceso a la vivienda. En la exposición de motivos de la ley catalana se destaca que el Impuesto sobre Viviendas Vacías se introdujo como una solución a problemas específicos, como la dificultad de acceso a una vivienda digna y la situación del mercado de la vivienda en Cataluña. Este mercado se caracteriza, por un lado, por una elevada demanda social y, por otro, por un significativo número de viviendas vacías que no se ponen en oferta, lo que impacta negativamente en el derecho de los ciudadanos al acceso a la vivienda.

El elevado número de ejecuciones hipotecarias y desahucios motivó al legislador a considerar seriamente el derecho a la vivienda y, consecuentemente, se implementaron diversos mecanismos y medidas para defenderlo, incluyendo medidas fiscales. Según datos del Consejo General del Poder Judicial, entre 2007 y 2015, se registraron 672.624 ejecuciones hipotecarias en España. La principal causa de este fenómeno fue el aumento del desempleo, que pasó del 8% en 2007 al 26% en 2013, afectando gravemente a la capacidad de las personas para pagar sus hipotecas. En el caso de Cataluña se produjeron 2.760 ejecuciones hipotecarias (el 18,7% del total de ejecuciones hipotecarias en España), convirtiéndola en la segunda comunidad autónoma con más ejecuciones hipotecarias. Esta crisis se manifestó en la pérdida de su hogar para muchas personas y el aumento progresivo del número de viviendas vacías (Ruiz Garijo, 2016).

No solo era alarmante que cada vez más personas se quedaran sin hogar, sino que las viviendas desahuciadas no volvían al mercado de la vivienda y eran retenidas con fines especulativos. Hasta 2022, el Impuesto sobre Viviendas Vacías solo se aplicaba a personas jurídicas. Esta elección no era arbitraria, ya que informes y estudios recientes sobre el inventario de viviendas demostraron que las entidades financieras se habían convertido en los principales propietarios de inmuebles y actores predominantes en el sector, controlando más del 80% del total (Ruiz Garijo, 2016).

En el contexto postcrisis económica, financiera y de deuda pública de 2008, el impuesto se implementó como una medida coyuntural para reducir el número de viviendas que estaban fuera del mercado.

3.1.2. Contexto político: argumentos a favor y en contra

Cabe recordar que esta política pública ha experimentado cambios sustanciales, especialmente desde la transición del gobierno de CiU a ERC, así como debido a diversos cambios coyunturales. Estos cambios han hecho que la razón de ser del Impuesto sobre Viviendas Vacías se olvide⁴ y, a la vez, se transforme. Por ello, primero analizaremos los argumentos a favor y en contra del impuesto cuando fue aprobado y cómo estas opiniones han evolucionado junto con los cambios en la política.

La política pública se aprobó en el Parlamento de Cataluña el 21 de Julio de 2015 como Ley 14/015. Fue un proyecto de ley propuesto por el Gobierno de Artur Mas (X Legislatura), más concretamente, por el conseller de Territori de ese momento, Santi Vila. La iniciativa de la ley fue propuesta por primera vez por el mismo grupo parlamentario el 21 de abril de 2013. Dos años más tarde, en el pleno del Parlament de Catalunya, fue aprobada con 77 votos a favor y 51 en contra; el voto favorable de Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), Convergència i Unió (CiU) y Ciutadans (C's); y la oposición del resto de los partidos: unos por considerarla insuficiente (PSC, ICV-EUiA, CUP) y otros por considerarla demasiado agresiva (PPC) (Parlament de Catalunya, 2015).

En primer lugar, Santi Vila (CiU) afirmó que el objetivo del impuesto no era recaudatorio, aunque efectivamente se recaudaran más recursos, sino movilizar el parque de viviendas vacías en Cataluña. De hecho, Vila indicó que estaba convencido de que este impuesto podría ser evaluado por su capacidad para estimular a todo un sector, en particular el asociado a las entidades financieras, que en esos momentos poseían un significativo número de viviendas vacías. Consideró que era una situación que la sociedad no podía permitir que continuara. Además, señaló que ante las dificultades de crear nueva vivienda, el impuesto también buscaba movilizar la vivienda existente (Parlament de Catalunya, 2015).

Roger Torrent, representando a ERC, mencionó que la ley del Impuesto sobre Viviendas Vacías tenía dos finalidades. Por un lado, pretendía que dichas viviendas se movilizasen a precios accesibles, contribuyendo al aumento del fondo social de vivienda. De hecho, se ofrece una bonificación a los propietarios de viviendas desocupadas si estas se ponen a disposición del fondo social. Por lo tanto, el objetivo era evitar que estas viviendas permaneciesen cerradas y sin ocupar, y que en su lugar pudiesen ser accesibles para familias con recursos limitados. Y, por otro lado, buscaba penalizar una situación que él calificó como indignante: “una circunstancia que la mayoría de la ciudadanía no comprende, que bancos y entidades

⁴ En las entrevistas realizadas, se observa una diferencia notable en los enfoques de los entrevistados. La actual secretaria de Vivienda y la consellera de Territori no mencionan la crisis de 2008, mientras que el antiguo conseller de Territori se centra significativamente en esta (ver anexo III, IV, V).

financieras que han sido rescatados y auxiliados con dinero público ahora especulen con el precio de la vivienda”. Por ello, se planteó que el impuesto se dirigiera exclusivamente a personas jurídicas y no a personas físicas (Parlament de Catalunya, 2015).

Por otro lado, los partidos que consideraban la ley insuficiente, como el PSC e ICV-EUiA, afirmaron que las cuotas deberían ser más altas para que esas viviendas dejen de estar vacías. Señalaron que con las cuotas propuestas podría ser económicamente ventajoso mantener las viviendas cerradas y pagar el impuesto, lo que no ayudaría a movilizar el parque de viviendas vacías ni a potenciar el parque de alquiler. El grupo parlamentario de ICV-EUiA argumentó que la ley debería establecer una sanción, no un impuesto. De manera similar, la CUP planteó que la medida era insuficiente y que, en el contexto actual, la expropiación forzosa temporal sería una mejor alternativa (Parlament de Catalunya, 2015).

Contrariamente, el Partido Popular de Catalunya consideró que el impuesto era demasiado agresivo. Señalaron que, en lugar de crear nuevos impuestos, se deberían reducir los existentes para que la población tuviera más dinero a su disposición y, por consiguiente, se mejorara el acceso a la vivienda (Parlament de Catalunya, 2015). Además, apuntaron que podría existir una doble imposición con el IBI.

Posteriormente, algunas de las críticas hechas al impuesto cuando fue aprobado han sido rectificadas, especialmente aquellas provenientes de sectores de la izquierda que afirmaban que el impuesto podía ser insuficiente. Tiene sentido que solo se hayan atendido las críticas de estos sectores, dado que los ajustes coinciden con el cambio de gobierno a ERC, un partido de izquierdas. Entre los cambios más destacados se encuentran el aumento del tipo impositivo en un 33%, así como la posibilidad de expropiación (tanto temporal como definitiva) de las propiedades (véase anexo IV). Actualmente, según la secretaria de Vivienda, el impuesto no ha generado problemas significativos, dado que existe un amplio consenso social e institucional en relación con la necesidad de un mecanismo de penalización fiscal para quienes mantengan viviendas vacías durante más de dos años sin causa justificada. Según palabras textuales de Berasategui Canals: “Así como ‘quién más contamina, más paga’, se considera justo penalizar fiscalmente a quienes dejan sus viviendas desocupadas” (anexo V).

3.1.3. Teorías del cambio

Es crucial entender los objetivos y fundamentos del impuesto sobre viviendas vacías para poder abordar la hipótesis del trabajo.

En primer lugar, es importante aclarar que el impuesto sobre viviendas vacías no tiene un objetivo recaudatorio en sí mismo (anexo III). Este impuesto se impone cuando las viviendas permanecen desocupadas de manera permanente, incumpliendo así con la función social de la propiedad (Agència Tributaria de Catalunya, 2024).

Las teorías del cambio que respaldan este impuesto se basan en la premisa de que muchas propiedades no se incorporan al mercado de la vivienda debido a motivos especulativos. Esta premisa era particularmente relevante en el contexto postcrisis 2008-2013, cuando se creó el impuesto.

Es relevante señalar que ninguna de las figuras públicas entrevistadas mencionó la especulación como parte de la teoría del cambio. De hecho, la secretaria de vivienda indicó que no se había previsto con exactitud ningún efecto en los precios de la vivienda. Esto podría deberse a que no se cuestionaron adecuadamente las premisas del impuesto y se asumió que el objetivo era simplemente reducir el número de viviendas vacías. Sin embargo, esta interpretación no comprende plenamente el objetivo fundamental del impuesto, que es frenar las prácticas especulativas y promover la vivienda como un bien básico. Reducir el número de viviendas vacías sin abordar el trasfondo especulativo carece de sentido.

La situación económica e inmobiliaria de ese periodo, junto con el aumento en el número de viviendas vacías, constituyen el marco teórico de esta premisa. Se observó que tanto entidades financieras como particulares acumulaban estratégicamente propiedades, motivados por la expectativa de obtener plusvalías. Esta práctica, que se basaba en la retención de viviendas o su intercambio entre inversores, reflejaba un interés puramente especulativo (Barbeito, 2008). En muchos casos, los propietarios preferían dejar una vivienda vacía esperando que el tiempo revalorizara el inmueble para luego venderlo.

Sin embargo, en un escenario donde el coste de oportunidad de esta inversión aumente o se eleve el coste de financiación, es probable que un volumen significativo de estas viviendas reingrese al mercado. Esto impactaría de manera notable en los precios de las propiedades, contribuyendo a un mercado inmobiliario más accesible y equilibrado (García-Montalvo, 2008). El objetivo del impuesto es precisamente aumentar el coste de mantener una vivienda vacía, haciendo que no sea rentable tener propiedades desocupadas. De este modo, se obliga a los propietarios a reintroducir estas viviendas en el mercado, lo que debería impactar positivamente en los precios.

Además, esta medida contribuye a abandonar el concepto de la vivienda como una mera inversión y a fortalecer la idea de la vivienda como un bien básico. Al penalizar la retención especulativa de inmuebles, se promueve un uso más social y accesible de la vivienda, garantizando así que más personas puedan acceder a un hogar digno.

La teoría del cambio asociada con el Impuesto sobre Viviendas Vacías persigue tres metas principales. Estas metas están diseñadas para abordar la problemática de las viviendas vacías con fines especulativos y promover un mercado inmobiliario más accesible y equilibrado.

3.1.3.1. Teoría del cambio 1: reducir la cantidad de vivienda vacía en el mercado para reducir el precio del alquiler

La primera meta es reducir la cantidad de vivienda vacía en el mercado con el fin de incrementar la oferta, lo cual debería llevar a una disminución en los precios de la vivienda. Al final, la disminución de vivienda vacía, *per se*, no tiene sentido a menos que tenga algún efecto en el mercado de la vivienda.

No obstante, la consellera ha señalado que el impuesto por sí solo es insuficiente para disminuir el precio de la vivienda y que este debe de ir acompañado de otras medidas, como aumentar el parque de vivienda de protección oficial o regular el precio de la vivienda de alquiler. Esto se debe a que la ley de la oferta y la demanda no da solución a los desequilibrios económicos y sociales (véase anexo IV)

La teoría del cambio se explica a través de los siguientes puntos, ilustrados en la Figura 8:

1. Introducción del Impuesto sobre Viviendas Vacías: implementación de la medida fiscal para abordar el problema de las viviendas desocupadas.
2. Incrementa el coste de tener una vivienda vacía: el impuesto hace que mantener una propiedad desocupada sea más caro para los propietarios.
3. Aumenta la oferta de vivienda para evitar costes adicionales: para evitar el pago del impuesto, los propietarios ponen las viviendas vacías en el mercado.
4. Reducción en los precios del alquiler debido al aumento de la oferta: con más viviendas disponibles, se espera que los precios del alquiler disminuyan, debido al aumento de la oferta de vivienda.

Esta cadena de efectos busca hacer que las viviendas vacías sean económicamente inviables para los propietarios, incentivándolos a alquilar o vender las propiedades, lo cual aumentaría la oferta y reduciría los precios del alquiler.

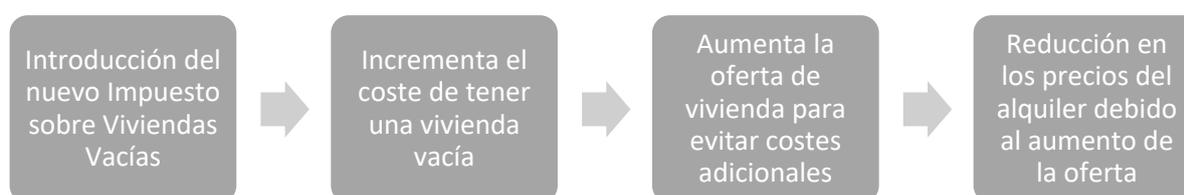


Figura 8: Teoría del cambio 1.
Fuente: Elaboración propia.

3.1.3.2. Teoría del cambio 2: destinar la recaudación a programas y planes de vivienda para mejorar el acceso a la vivienda

El segundo objetivo del impuesto es destinar la recaudación del impuesto a la financiación de actuaciones previstas en programas y planes de vivienda (anexo IV). Desde la aprobación de

la ley en 2015, l'Agència Tributaria de Catalunya (ATC) ha recaudado cerca de 70 millones de euros, que se destinan a políticas públicas de vivienda (Generalitat de Catalunya, 2024).

Una de las partidas más importantes de estos planes es la creación de vivienda protegida. Esta financiación se dirige significativamente a esta área, siendo una de las más cuantiosas en términos de asignación dentro de los programas y planes de vivienda. Es importante estudiar esta asignación, ya que las viviendas protegidas son consideradas por los expertos como la mejor solución para paliar la falta de acceso a la vivienda. Al aumentar el número de viviendas protegidas, el impuesto sobre viviendas vacías busca atender las necesidades habitacionales y reducir el porcentaje de ingresos que las familias destinan al pago de su vivienda, especialmente para aquellos sectores con mayores dificultades de acceso o en riesgo de exclusión habitacional (Generalitat de Catalunya, 2024).

El objetivo de destinar la recaudación del impuesto a programas y planes de vivienda no solo atiende las necesidades habitacionales, sino que también contribuye a un mercado inmobiliario más equilibrado y accesible para todos.

Más específicamente, la teoría del cambio, tal y como se muestra en la Figura 9, se desarrolla de la siguiente manera:

1. Incorporación del Impuesto sobre Viviendas Vacías, con carácter finalista: Se establece un impuesto con un propósito específico, que no es recaudatorio en sí mismo.
2. Recaptación destinada a la financiación de la partida de vivienda: Los fondos recaudados por este impuesto se destinan exclusivamente a la financiación de programas y planes de vivienda.
3. Aumento en la recaudación de viviendas de protección oficial: La financiación adicional permite aumentar la creación de viviendas de protección oficial.
4. Aumento del número de viviendas de protección oficial: Con el aumento de la recaudación, se incrementa el número de viviendas protegidas disponibles.

En resumen, esta estrategia busca utilizar los fondos recaudados por el impuesto para incrementar la disponibilidad de viviendas de protección oficial, mejorando así el acceso a la vivienda para los sectores más vulnerables.



Figura 9: Teoría del cambio 2.
Fuente: Elaboración propia.

3.1.3.3. Teoría del cambio 3: fomentar el alquiler asequible para disminuir el precio del alquiler

El tercer objetivo del Impuesto sobre Viviendas Vacías es movilizar el parque de viviendas para fomentar el alquiler asequible, implementado a través de bonificaciones. De esta manera, se estimula, a través del beneficio fiscal, que los propietarios vayan incorporando al alquiler asequible inmuebles que les permitan llegar a los niveles necesarios para obtener la bonificación prevista en la norma (anexo V). Fomentar el alquiler asequible es relevante en este contexto en tanto que, estas viviendas, aunque no sean de protección oficial, tienen una renta inferior a la del mercado libre (anexo IV). Este mecanismo es un paso necesario antes de llevar a cabo el arrendamiento social y representa una alternativa legal al arrendamiento obligatorio (Comelles, 2016).

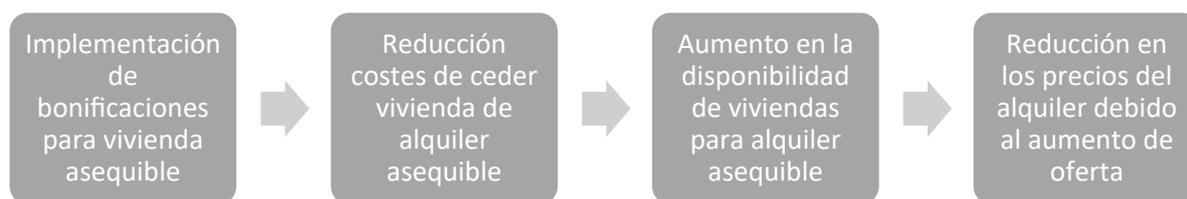
Santi Vila destacaba la importancia de centrarse en la ampliación de la oferta de viviendas para alquiler: “todas las iniciativas que no se centren en la ampliación de la oferta de vivienda para alquiler, en el fondo, marean la perdiz y no van al fondo de la cuestión” (véase el anexo III), señalando que el impuesto buscaba ampliar la oferta. En línea con esto, el impuesto tiene el objetivo de añadir una herramienta más a las ya activadas para aumentar el número de viviendas de alquiler social, lo cual actúa como un factor de contención general sobre los precios del alquiler, al incrementar la oferta de vivienda de alquiler asequible (Generalitat de Catalunya, 2024).

De hecho, desde el punto de vista de la responsabilidad social de los entes públicos, y ante la existencia de una demanda de viviendas, es urgente motivar la ocupación de estas, incluso a través de medidas fiscales, especialmente mediante la oferta de alquiler asequible (Ruiz Garijo, 2016).

La teoría del cambio se explica en cuatro elementos, representados en la Figura 10:

1. Implementación de bonificaciones para vivienda asequible: se introducen incentivos fiscales (bonificaciones) para los propietarios que ofrezcan sus viviendas en alquiler asequible.
2. Reducción de costes de ceder vivienda de alquiler asequible: las bonificaciones reducen los costes asociados a poner las viviendas en el mercado de alquiler asequible.
3. Aumento en la disponibilidad de viviendas para alquiler asequible: la reducción de costes incentiva a más propietarios a ofrecer sus viviendas en alquiler asequible, aumentando la disponibilidad.
5. Reducción en los precios del alquiler debido al aumento de oferta: con más viviendas disponibles, se espera que los precios del alquiler disminuyan debido al incremento de la oferta. Además, al incluir viviendas a precios asequibles en el mercado, se ejerce una presión a la baja sobre los precios del alquiler en general, conforme a la ley de la oferta y la demanda. Este efecto ocurre porque la mayor disponibilidad de viviendas asequibles amplía las opciones para los inquilinos, forzando a los propietarios a ajustar los precios para mantenerse competitivos.

Esta teoría del cambio busca incentivar a los propietarios a ofrecer viviendas en alquiler asequible, aumentando así la oferta y contribuyendo a la reducción de los precios del alquiler.



*Figura 10: Teoría del cambio 3.
Fuente: Elaboración propia.*

3.1.4. Aspectos técnicos

3.1.4.1. Hecho imponible

Constituye el hecho imponible de este impuesto la desocupación permanente de una vivienda⁵ durante más de dos años sin causa justificada, puesto que esta desocupación afecta a la función social de la propiedad de la vivienda (artículo 33 CE); que en este caso se concreta en destinarlas al uso habitacional de vivienda habitual.

La ocupación de una vivienda se considera verificada cuando el propietario posee un derecho legal, como un contrato de arrendamiento o similar, que permite la ocupación, y esta puede ser demostrada por cualquier medio probatorio válido legalmente.

Respecto al periodo de desocupación de dos años mencionado:

1. Este periodo comienza a contarse desde el momento en que la vivienda se encuentra disponible para ser habitada o cedida a terceros, sin existir justificación para su no ocupación.
2. A partir del año fiscal 2023, la transferencia de propiedad de una vivienda desocupada que no ha completado aún el periodo de dos años no interrumpe el cómputo de dicho periodo para el nuevo propietario. Cabe mencionar que, en ejercicios fiscales previos a 2023, era requisito que la titularidad de la vivienda se mantuviera de forma continua para la contabilización de este periodo.
3. Para las viviendas de nueva construcción, se considera que están disponibles para ser ocupadas a partir de los tres meses siguientes a la fecha del certificado final de obra.
4. Un periodo de ocupación de al menos seis meses consecutivos interrumpe el cómputo de los dos años.

⁵ Se define como vivienda cualquier construcción permanente destinada al alojamiento de individuos, o utilizada para tal fin, incluyendo áreas comunes y servicios dentro del mismo edificio y los espacios adyacentes que le son inherentes, siempre que se verifique que cumple con los estándares de habitabilidad y realiza su función social de proveer a sus ocupantes de un entorno adecuado para satisfacer sus necesidades básicas de vivienda.

Las causas válidas para la desocupación de una vivienda, a efectos de este impuesto, incluyen:

- a) La existencia de un litigio judicial en curso relacionado con la propiedad de la vivienda.
- b) La necesidad de realizar obras de rehabilitación definidas, según el artículo 3 de la Ley 18/2007 sobre el derecho a la vivienda, justificadas por un informe técnico que acredite la necesidad de dichas obras para alcanzar las condiciones mínimas de habitabilidad. Esta causa sólo puede ser alegada en un periodo fiscal, con posibilidad de extensión a un segundo si se demuestra el inicio de las obras en el primero.
- c) La existencia de una hipoteca sobre la vivienda, con cláusulas contractuales que limiten su uso a lo inicialmente previsto en el momento de la financiación, siempre y cuando el propietario y el acreedor hipotecario no pertenezcan al mismo grupo empresarial.
- d) La ocupación ilegal de la vivienda, debidamente documentada por el propietario.
- e) Que la vivienda forme parte de un edificio adquirido en su totalidad por el propietario en los últimos cinco años, con el propósito de rehabilitarlo, siempre que el edificio tenga más de cuarenta y cinco años de antigüedad y contenga viviendas ocupadas que técnicamente impidan comenzar las obras de rehabilitación (Agència Tributaria de Catalunya, 2024).

3.1.4.2. *Sujeto pasivo*

Están obligados a pagar el impuesto como contribuyentes:

- Las entidades jurídicas que sean dueñas de inmuebles deshabitados sin justificación válida por un período superior a dos años. Es necesario que el obligado tributario posea la propiedad de la vivienda de manera continuada, y el plazo mencionado se considera interrumpido si la vivienda ha sido ocupada durante seis meses consecutivos.
- Las entidades jurídicas poseedoras de derechos de usufructo, derechos superficiales o cualquier otro derecho real que les permita el uso económico del inmueble.
- Los fondos de titulización que se regulan según la Ley 5/2015, de 27 de abril, para el fomento de la financiación empresarial, aplicable a partir del 12 de julio de 2019.
- Las personas naturales catalogadas como grandes tenedores desde el 1 de enero de 2022. Para este impuesto, se considera gran poseedor a la persona natural que tiene propiedad, usufructo, derecho superficial o cualquier otro derecho real que conceda el uso económico del inmueble, en más de quince propiedades.

A pesar de lo mencionado previamente, los grupos fiscales⁶ o grupos de sociedades⁷ tienen la opción de acogerse al régimen de consolidación fiscal en la declaración anual de este impuesto y no están sujetas al régimen tributario individual. La sociedad matriz representa al grupo y asume la responsabilidad de cumplir con las obligaciones tributarias tanto materiales como formales derivadas del régimen de consolidación fiscal.

⁶ Según la Ley 14/2015, se define grupo fiscal como el conjunto de sociedades anónimas, sociedades de responsabilidad limitada, sociedades en comandita por acciones y entidades de crédito mencionadas en la legislación del impuesto sobre sociedades, residentes en España, compuesto por una sociedad matriz y todas sus filiales.

⁷ Según la Ley 14/2015, se define grupo de sociedades como el conjunto de empresas en el cual una sociedad tiene o podría tener, directa o indirectamente, el control sobre otra u otras, conforme al artículo 42 del Código de Comercio.

3.1.4.3. Exenciones

Quedan exentas de este impuesto las entidades pertenecientes al tercer sector implicadas en la red de alojamientos de inserción, conforme lo establece el Plan para el Derecho a la Vivienda, así como las entidades registradas en el Registro de entidades y establecimientos de servicios sociales en Cataluña.

Se encuentran exentas de este impuesto las siguientes propiedades:

- Las viviendas de protección oficial con calificación actual vigente, siempre que su desocupación conlleve la activación de las sanciones previstas por la Ley 18/2007.
- Las viviendas ubicadas en áreas donde se demuestra escasa demanda⁸, según lo determina el Plan territorial sectorial de vivienda.
- Las viviendas que se ofrecen a través de programas sociales de vivienda en acuerdo con las Administraciones públicas, destinadas a ser utilizadas en programas de alquiler social.
- Las viviendas destinadas a ser utilizadas conforme a la normativa turística o para otras actividades económicas no residenciales, bajo la condición de que sus propietarios demuestren haber ejercido dicha actividad en los últimos dos años, haber abonado los impuestos correspondientes a la actividad ejercida y haber declarado los ingresos generados por tal actividad. Para las viviendas de uso turístico, es necesario, además, que estén registradas en el registro correspondiente administrado por el departamento competente en materia de turismo.

3.1.4.4. Base imponible, cuota tributaria y bonificaciones

La cuota total se calcula aplicando a la cantidad de metros cuadrados una escala de tipos de gravamen progresivos, según lo establecido en el artículo 12. Además, hay un mínimo exento si la vivienda es de menos de 150 metros cuadrados.

⁸ Aquellos 234 municipios los cuales no quedan exentos – dado que son acreditados como municipios de alta demanda residencial – se pueden ver en el Anexo 1. Estos municipios están definidos como áreas de demanda residencial fuerte y acreditada con el objetivo de proteger el derecho a la vivienda a las personas en riesgo de exclusión residencial en esas áreas.

Base imponible hasta (número de m2)	Cuota íntegra (euros)	Resto base imponible hasta (número de m2)	Tipo aplicable (euros/m2)
0	0	5.000	13,3
5.000	66.500	20.000	19,95
20.000	365.750	40.000	26,6
40.000	897.750 ⁹	En adelante	39,9

Tabla 4: Tabla de tramos impositivos del impuesto sobre viviendas vacías en Cataluña.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Boletín Oficial del Estado 14/2015.

Para clarificar el cálculo del impuesto, consideremos un ejemplo concreto. Supongamos que el total de metros cuadrados de la(s) vivienda(s) vacías en propiedad es de 35.000 m². Siguiendo los tramos de la tabla 4, el impuesto se calcula de la siguiente manera:

- Tramo: 35.000 m² cae dentro del tramo de la tercera fila (de 20.000 a 40.000 m²).
- Base Imponible inicial: La tercera fila indica que por los primeros 20.000 m² se paga un total de 365.750 euros.
- Base Imponible adicional: A partir de esos 20.000 m² hasta los 40.000 m², se paga 26,6 euros por cada metro cuadrado adicional.

Cálculo detallado:

1. Metros cuadrados adicionales en el tramo:
 - Metros cuadrados adicionales: $35.000 \text{ m}^2 - 20.000 \text{ m}^2 = 15.000 \text{ m}^2$.
 - Impuesto por metros adicionales: $15.000 \text{ m}^2 \times 26,6 \text{ euros/m}^2 = 399.000 \text{ euros}$.
2. Suma total del impuesto:
 - Impuesto por los primeros 20.000 m²: 365.750 euros.
 - Impuesto por los 15.000 m² adicionales: 399.000 euros.
 - Total a Pagar: 365.750 euros + 399.000 euros = 764.750 euros.

Por lo tanto, para una(s) vivienda(s) con un total de 35.000 metros cuadrados, el impuesto total a pagar sería de 764.750 euros.

Además, se otorgan bonificaciones a los propietarios de viviendas desocupadas que las pongan a disposición del mercado de alquiler, así como a aquellos que subvencionan parte del costo

⁹ En el BOE en esta casilla aparece la cifra de 867.750 euros. Sin duda se trata de un error tipográfico. El impuesto correspondiente a 40.000 metros cuadrados ha de ser el mismo calculado por el procedimiento de la tercera fila del cuadro que obtenido directamente de la cuarta fila. Por la tercera fila, con 40.000 metros cuadrados se pagan 365.750 euros de los primeros 20.000, y por los otros 20.000 se pagan $26,60 \times 20.000 = 532.000$, en total 897.750 euros.

del alquiler que excede el calificado como asequible, con el fin de ajustar la cantidad final a pagar (Comelles, 2016). Las entidades que destinen las viviendas al llamado "alquiler asequible"¹⁰, ya sea de forma directa o indirecta, o que utilicen sistemas de tenencia intermedia como la propiedad temporal o la propiedad compartida, pueden reducir el tipo de gravamen entre un 10% y un 100%.

Porcentaje de vivienda destinada al alquiler asequible	Bonificación (%)
Menos del 5%	0
Del 5% al 10%	10
Más del 10% y hasta el 25%	30
Más del 25% y hasta el 40%	50
Más del 40% y hasta el 67%	75
Más del 67%	100

Tabla 5: Porcentaje de bonificación en el impuesto sobre las viviendas vacías según el porcentaje de vivienda destinada al alquiler asequible.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Boletín Oficial del Estado 14/2015.

Cabe añadir que los tramos presentados corresponden al año 2023, cuando el gobierno de ERC incrementó un 33% la tarifa del impuesto sobre las viviendas vacías. Además, se simplificó el sistema de cálculo de la bonificación para pisos destinados a alquiler asequible, facilitando así el proceso para los propietarios que deseen contribuir a la oferta de vivienda asequible.

Entre los aspectos formales, es importante considerar que se trata de un impuesto anual, que se devenga el 31 de diciembre de cada año. Además, la declaración del impuesto se lleva a cabo mediante una autoliquidación que el contribuyente está obligado a realizar, bajo pena de sanción.

3.1.4.5. Funcionamiento del registro de viviendas vacías

La ley también establece un registro obligatorio de viviendas vacías. Este registro, gestionado por l'Agència de Vivienda de Catalunya, dependiente del Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya, permite llevar un control de los inmuebles desocupados. L'Agència de la Vivenda de Catalunya, encargada de implementar las políticas de vivienda en la región, utiliza este registro para aplicar el impuesto correspondiente a las viviendas vacías.

¹⁰ Se entiende alquiler asequible en el artículo 5 de la Ley 14/2015 que regula el impuesto, aquella por la cual el arrendatario paga una renta menor a la establecida por la orden del consejero competente en materia de vivienda, aplicable a cada uno de los municipios con alta y comprobada demanda de vivienda. La renta determinada por dicha orden debe ser, en todos los casos, un 25 por ciento más baja que la renta de mercado. Además, el periodo mínimo del contrato de alquiler asequible debe ser de tres años.

Para determinar si una vivienda está vacía, las autoridades emplean varios métodos, siendo el más común en España el utilizado por el INE. Este método se basa en la premisa de que una vivienda ocupada genera un consumo eléctrico mínimo, debido a electrodomésticos en modo de espera, sistemas de seguridad, iluminación mínima o equipos que permanecen enchufados de forma permanente. Por lo tanto, un registro de consumo eléctrico cercano a cero durante meses puede indicar que la vivienda está desocupada.

Específicamente, se considera que una vivienda está vacía cuando su consumo de electricidad es inferior al umbral mínimo, el cual corresponde al consumo de 15 días al año para una vivienda media en ese municipio. Estos umbrales se publican en INEbase y permiten a las autoridades identificar y registrar con precisión las viviendas vacías.

3.2. Análisis del Impuesto sobre las Viviendas Vacías

En esta sección, el objetivo es determinar mediante el análisis de datos empíricos si el impuesto va orientado a frenar las prácticas especulativas y a arraigar el concepto de vivienda como bien básico.

Para analizar el objetivo último del impuesto, partimos de tres premisas y sus respectivas hipótesis. Esto permitirá evaluar cómo esta política pública podría estar relacionada con la especulación. Al confirmar o descartar estas relaciones, podemos obtener una comprensión más profunda de cómo esta política podría impactar en la especulación.

Para que el impuesto sea una herramienta para frenar la especulación, deben darse las siguientes situaciones:

Premisa 1: Factores necesarios para la especulación

1. Hipótesis: El precio de la vivienda de alquiler tiende a aumentar cuando aumenta el número de viviendas vacías.
2. Hipótesis: Cuando la base imponible del Impuesto sobre Viviendas Vacías aumenta, el precio de la vivienda de alquiler tiende a disminuir.

Premisa 2: Vivienda como bien de inversión

1. Hipótesis: En los municipios donde el precio del alquiler y el número de habitantes es alto, la concentración de viviendas vacías por tenedor es mayor.

Premisa 3: Vivienda como bien básico

1. Hipótesis: Cuando la cuantía recaudada con el Impuesto sobre Viviendas Vacías aumenta, el número de viviendas en régimen de vivienda protegida tiende a aumentar.
2. Hipótesis: Cuando la cuantía recaudada con el Impuesto sobre Viviendas Vacías aumenta, el número de vivienda de alquiler asequible tiende a aumentar.

Para verificar las hipótesis, en este apartado se estudiará la correlación entre las variables implicadas. Es necesario remarcar que correlación no significa causalidad. La correlación se refiere a una relación estadística entre dos o más variables, donde los valores de una variable están sistemáticamente asociados con los valores de otra. En contraste, la causalidad implica que una variable efectivamente provoca o induce un cambio en otra. Para establecer causalidad, es necesario:

- Evidencia de que la variable causal precede temporalmente al efecto.
- La relación se sostiene constante al controlar otras variables potenciales.

3.2.1. Premisa 1: Factores previos para la especulación

3.2.1.1. Explicación

Hipótesis 1: El precio de la vivienda de alquiler tiende a aumentar, cuando aumenta el número de viviendas vacías.

Esta hipótesis se basa en la idea de que un alto número de viviendas vacías indica una menor oferta disponible en el mercado del alquiler. Cuando los propietarios deciden no alquilar sus viviendas, la cantidad de inmuebles disponibles para alquiler disminuye. En un mercado con alta demanda de alquiler, esta reducción de oferta presiona al alza los precios del alquiler. La ley de la oferta y demanda sugiere que, con menos viviendas disponibles y una demanda constante – o creciente, los precios aumentan. Además, el porcentaje de viviendas vacías también puede reflejar prácticas especulativas. Inversores pueden mantener viviendas vacías esperando una apreciación de los precios. Este comportamiento especulativo contribuye a mantener fuera del mercado un número significativo de viviendas, impactando negativamente la oferta disponible y, por tanto, incrementando los precios del alquiler.

Hipótesis 2: Cuando la base imponible del Impuesto sobre Viviendas Vacías aumenta, el precio de la vivienda de alquiler tiende a aumentar.

En municipios con altos precios de alquiler, es más probable que se dé la especulación inmobiliaria de las viviendas vacías y, por lo tanto, la base imponible debe ser mayor en dichos municipios. La alta demanda de vivienda en estas áreas atrae a especuladores que esperan mayores ganancias futuras, incentivándolos a mantener propiedades vacías. Este comportamiento incrementa la base imponible del impuesto sobre viviendas vacías. La retención de viviendas fuera del mercado de alquiler reduce la oferta disponible, ejerciendo presión al alza sobre los precios. Por lo tanto, en áreas con altos alquileres, el aumento en la base imponible del impuesto tiene que estar correlacionado con un aumento en los precios de alquiler.

3.2.1.2. Resultados esperados

Para hacer este análisis se usará una regresión lineal. Se utilizarán modelos de regresión para evaluar la correlación entre estas variables. Por lo tanto, se modelará el precio del alquiler como la variable dependiente (y) y, el número de viviendas vacías (x_1) y la base imponible del impuesto (x_2) como variables independientes.

Por consiguiente, la línea de regresión debe mostrar que:

- i. El número de viviendas vacías tiene un coeficiente positivo significativo en la regresión; esto apoyaría la premisa de que un mayor número de viviendas vacías está asociado con precios de alquiler más altos.
- ii. La recaudación del impuesto tiene un coeficiente positivo significativo en la regresión; esto apoyaría la premisa de que en aquellos municipios donde el precio del alquiler es más alto, la base imponible del impuesto es mayor.

3.2.1.3. Elección de las variables

Para llevar a cabo el análisis, se han seleccionado los datos de 450 municipios de Cataluña (siendo los únicos que tenían todos los datos disponibles). Este análisis se ha llevado a cabo utilizando el programa de datos estadísticos Jamovi®.

Entre las variables principales encontramos:

1. Precio medio del alquiler (y)

Esta variable representa el coste promedio de alquilar una vivienda en una determinada área geográfica.

Aunque la opción ideal sería analizar el precio por metro cuadrado del alquiler¹¹, los datos disponibles no siempre son lo suficientemente detallados, especialmente en pequeños municipios. Por lo tanto, se ha optado por utilizar el precio medio del alquiler, ya que proporciona una medida generalizable y más representativa para un mayor número de municipios. Este enfoque reduce el sesgo geográfico y mejora la capacidad de generalización de los resultados.

Esto implica escoger la variable que tiene un menor sesgo: precio por metro cuadrado solo en municipios grandes o precio medio del municipio en municipios de varios tamaños. Para escoger entre las dos variables se ha analizado como cada opción podría afectar a la validez de la investigación:

¹¹ La Administración Pública no proporciona datos oficiales sobre los precios por metro cuadrado de las viviendas de alquiler. Por lo tanto, si necesitamos esta información, debemos buscarla en portales inmobiliarios. Sin embargo, en los municipios con pocos habitantes, suele haber pocos o ningún anuncio, lo que impide que estos portales ofrezcan datos sobre sus precios.

1. Precio de vivienda de alquiler por metro cuadrado solo en municipios grandes:
 - Ventajas:
 - Datos detallados y específicos para áreas con alta densidad poblacional.
 - Mayor precisión en la comparación de precios de alquiler, al mantener constantes los metros de la vivienda.
 - Desventajas:
 - Sesgo geográfico al excluir municipios pequeños y medianos.
 - Las dinámicas del mercado de alquiler pueden diferir significativamente en áreas menos pobladas.
2. Precio medio de vivienda de alquiler en municipios de varios tamaños:
 - Ventajas:
 - Reducción de sesgos al incluir una muestra más representativa de diferentes tamaños de municipios.
 - Mejora la generalización de los resultados al analizar una variedad de contextos municipales.
 - Desventajas:
 - Menor precisión en comparación al no tener en cuenta el metro cuadrado.

La segunda variable (precio medio de vivienda de alquiler en municipios de varios tamaños) está más alineada con el objetivo de entender la relación entre el número de viviendas vacías y los precios de alquiler en un contexto amplio, no solo en áreas urbanas grandes. Además, permite verificar si la tendencia observada en municipios grandes se mantiene en otros tipos de municipios, estableciendo así la robustez y universalidad de la relación hipotética. Por consiguiente, la elección de la segunda variable, como variable dependiente, es preferible para la investigación.

2. Porcentaje de viviendas vacías por habitante (x_1)

Este porcentaje representa la proporción de viviendas vacías en relación con el total de viviendas por habitante en una determinada área geográfica.

Utilizar el porcentaje de viviendas vacías evita el sesgo que puede surgir al considerar solo el número absoluto de viviendas vacías. Por ejemplo, en un municipio con 5 viviendas y 4 vacías, se podría interpretar incorrectamente que hay pocas viviendas vacías en comparación con un municipio con 2.000 viviendas y 25 vacías. Lo que realmente importa es la proporción de viviendas vacías respecto al total, ya que esto refleja mejor la disponibilidad relativa de viviendas vacías.

Para calcular este indicador, se ha obtenido el número de viviendas vacías en cada municipio y el número de habitantes en ese mismo municipio. Posteriormente, se ha calculado la proporción de viviendas vacías respecto al total de viviendas en cada municipio por cada habitante.

3. Base imponible del Impuesto sobre Viviendas Vacías en m² (x_2)

Esta variable mide los metros cuadrados de vivienda vacía afectados por el impuesto en los municipios donde este se aplica.

La recaudación del impuesto se basa en los metros cuadrados de vivienda vacía. Es lógico tratar esta métrica en lugar de en términos monetarios (euros), ya que la base imponible del impuesto es precisamente el metro cuadrado.

Esta variable permite evaluar de manera más precisa si lo recaudado con el impuesto está correlacionado con una disminución en el precio de la vivienda de alquiler.

Entre las variables de control encontramos:

4. Número de habitantes

Esta variable nos indica el total de personas residentes en un municipio específico.

Es relevante tenerla en cuenta en tanto que influye en la demanda de viviendas de alquiler: un mayor número de habitantes generalmente se traduce en un mayor precio del alquiler, debido a la competencia por las viviendas disponibles.

5. Tasa de desempleo

Este indicador muestra el porcentaje de fuerza laboral desempleada en busca activa de empleo respecto a la fuerza laboral total (suma de personas empleadas y personas desempleadas que buscan empleo activamente).

La tasa de desempleo afecta la capacidad de pago de los inquilinos y, por lo tanto, una alta tasa de desempleo puede disminuir la demanda y los precios del alquiler.

La elección de las variables es especialmente relevante para ajustar el modelo, evitar variables omitidas y caer en la colinealidad¹².

3.2.1.4. Análisis de los resultados

Al analizar los resultados de la tabla 6, observamos una correlación significativa ($p < 0,05$) entre el porcentaje de viviendas vacías por habitante (x_1) y la base imponible del Impuesto Sobre Viviendas Vacías (x_2) con el precio medio del alquiler (y).

¹² Correlación lineal entre dos variables independientes en un modelo de regresión. Esto dificulta la interpretación de los coeficientes de dichas variables independientes (Kelldest & Whitten, 2013).

Primera hipótesis

La primera premisa planteaba que un aumento en el porcentaje de viviendas vacías por habitante se correlacionaría con un aumento en el precio medio del alquiler. Sin embargo, los resultados muestran lo contrario: a medida que aumenta el precio de la vivienda de alquiler, el porcentaje de viviendas vacías por habitante disminuye. Esto indica que en municipios donde los precios del alquiler son más altos, hay menos viviendas vacías, y viceversa. Este hallazgo sugiere que el fenómeno de la vivienda vacía podría no estar impulsado principalmente por la especulación en la inversión inmobiliaria, sino por otros factores que merecen una investigación más profunda.

Segunda hipótesis

La segunda hipótesis proponía que un aumento en la base imponible del Impuesto sobre Viviendas Vacías conduciría a un aumento en el precio de la vivienda de alquiler. Sin embargo, los resultados no apoyan esta hipótesis, mostrando un coeficiente negativo (-0,093) para la base imponible del impuesto. Esto indica que, a medida que se incrementa la base imponible del impuesto, el precio de la vivienda de alquiler tiende a disminuir. Esta relación sugiere que pueden existir otros factores que realmente explican esta correlación, alineándose con las conclusiones de la primera hipótesis.

Variables de control

Además de las variables principales, se incluyeron dos variables de control: el número de habitantes del municipio y la tasa de desempleo. Los coeficientes indican lo siguiente:

- Número de habitantes: Existe una relación positiva entre el número de habitantes y el precio medio del alquiler. Es decir, en municipios con una mayor población, el precio medio del alquiler tiende a ser más alto. Esto puede deberse a una mayor demanda de vivienda en áreas más pobladas.
- Tasa de desempleo: La tasa de desempleo muestra una relación inversa con el precio medio del alquiler. En municipios con una mayor tasa de desempleo, el precio medio del alquiler tiende a ser más bajo. Este hallazgo coincide con lo observado en el primer capítulo, donde se discutió que el desempleo reduce la capacidad de pago de los inquilinos, lo que puede presionar a la baja los precios del alquiler.

	Variable dependiente:				
	Precio medio de la vivienda de alquiler				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Porcentaje viviendas vacías por habitante	-10,6 (<0,001)***				-937.478 (<0,001)***
Base imponible del Impuesto sobre Viviendas Vacías (en m2)		-0,00572 (0,026)**			-0,093 (0,001)***
Número de habitantes			3,12E-04 (0,002)**		4,71E-04 (<0,001)***
Tasa de desempleo				-16,2 (<0,001)***	-1109,52 (<0,001)***
R ²	0,167	0,0122	0,0209	0,0355	0,241

Nota:

*p<0,1;**p<0,05;***p<0,01

Tabla 6: Análisis de regresión lineal de la Teoría del Cambio 1.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE; l'Agència Tributaria de Catalunya; IDESCAT.

Al ser la relación estadísticamente significativa ($p < 0,05$), la gran mayoría de casos obedecen a la siguiente ecuación de regresión lineal:

$$\hat{y} = 783,02752 + 0,00471 * (\text{Habitantes}) - 11,09522 * (\text{Tasa de desempleo}) - 0,00930 * (\text{Recaudado con Impuesto sobre Viviendas Vacías}) - 9,37478 * (\text{Porcentaje de viviendas vacías por persona}) \quad (1)$$

Donde \hat{y} corresponde a la estimación del precio del alquiler.

Para magnificar el efecto que cada variable independiente tiene en la variable dependiente, el precio de la vivienda de alquiler, se deben estandarizar sus coeficientes. Esta estandarización permite comparar la magnitud del impacto de cada variable en términos comparables, eliminando las diferencias en las unidades de medida (Kelldest & Whitten, 2013). Al hacerlo, se facilita la interpretación de los resultados y se puede identificar con mayor claridad qué variables tienen un mayor efecto sobre el precio de la vivienda de alquiler.

Para estandarizar los coeficientes se utiliza la siguiente ecuación:

$$\hat{\beta}_{Std} = \hat{\beta} \frac{S_X}{S_Y} \quad (2)$$

Donde $\hat{\beta}$ es el coeficiente no estandarizado de la variable independiente x en la regresión lineal; $\hat{\beta}_{Std}$ es el coeficiente estandarizado de la variable x; S_X es la desviación estándar de la variable x; S_Y es la desviación estándar de la variable y.

Variable	Coefficiente no Estandarizado	Coefficiente Estandarizado	p-valor
Porcentaje de viviendas vacías por habitante	-937,478	-0,364	<0,001
Base imponible del impuesto sobre Viviendas Vacías (en m2)	-0,093	-0,179	0,001
Número de habitantes	471E-04	0,230	<0,001
Tasa de desempleo	-1109,52	-0,163	<0,001

Tabla 7: Coeficientes estandarizados de la Premisa 1.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de l'Agència Tributaria de Catalunya.

Todas las variables incluidas en el análisis muestran una correlación significativa con el precio medio del alquiler, tal y como indica el p-valor en la tabla 7. Sin embargo, el porcentaje de viviendas vacías por habitante tiene la correlación más fuerte, con un coeficiente estandarizado de -0,364, indicando una relación negativa más fuerte que la de las otras variables. Esto sugiere que, en áreas con un mayor porcentaje de viviendas vacías, el precio del alquiler tiende a disminuir de manera más pronunciada en comparación con las otras variables consideradas.

Por otro lado, se puede apreciar que la magnitud del coeficiente de la base imponible del impuesto aumenta al estandarizarlo (-0,179 estandarizado y -0,00572 sin estandarizarlo). Esto sugiere que esta variable tiene una relación más fuerte de lo que se ha observado en un principio.

3.2.1.5. Variable oculta: número de habitantes

La refutación de la primera y segunda hipótesis, debido a la disminución del precio medio del alquiler (y) en relación con el porcentaje de viviendas vacías por habitante (x_1) y base imponible del impuesto (x_2) nos lleva a reflexionar sobre qué otras variables pueden estar correlacionadas con el número de viviendas vacías por habitante y si existen variables ocultas que realmente expliquen la relación observada.

Explicación

En este contexto, es pertinente investigar si el número de habitantes está relacionado con el número de viviendas vacías y, por lo tanto, con el precio medio del alquiler; explicando así mejor el modelo de la tabla 6. La hipótesis es la siguiente: el número de viviendas vacías varía por habitante depende del número de habitantes del municipio.

Se propone que podría haber una correlación entre el número de habitantes de un municipio y el número de viviendas vacías por habitante en ese mismo municipio debido a varios factores clave:

1. Oferta y demanda: En municipios con pocos habitantes, suele haber una baja demanda de vivienda y, si la oferta es excesiva para esa baja demanda, aumenta la probabilidad de que haya más viviendas vacías. En cambio, en municipios con muchos habitantes, hay una demanda de vivienda superior a la oferta existente lo que debería provocar un menor número de viviendas vacías – en circunstancias normales.
2. Desarrollo económico: Los municipios más poblados suelen ofrecer más empleo y servicios, atrayendo a más personas y aumentando la demanda de viviendas. Si la cantidad de viviendas vacías es alta en estas zonas, puede deberse a desajustes entre el tipo de vivienda construida y la demanda real.
3. Especulación inmobiliaria: en áreas con alta rentabilidad, los inversores pueden comprar propiedades como inversión, esperando una apreciación del valor a largo plazo, como ya se ha visto, lo que podría aumentar el número de viviendas vacías de manera estratégica.

Elección de variables

El análisis de regresión lineal se ha realizado con los mismos 450 municipios que tienen datos sobre el número de viviendas vacías en Cataluña. Los indicadores que se han utilizados son los siguientes:

1. Número de habitantes

Se utiliza el número de habitantes (hombres y mujeres juntos) clasificados por diferentes rangos:

- De 10000 a 40000 habitantes
- De 40000 a 80000 habitantes
- De 80000 a 150000 habitantes
- De 150000 a 300000 habitantes
- Más de 300000 habitantes.

Se optó por clasificar los municipios por rangos de población debido a la distribución del número de habitantes y su impacto en la significancia estadística (el p-valor). En España, hay muchos municipios con pocos habitantes y pocos municipios con muchos habitantes, como Barcelona o L'Hospitalet de Llobregat. Esta distribución resulta en muchas observaciones en los municipios con pocos habitantes y pocas en los municipios con muchos habitantes. Dado que uno de los elementos clave para la significancia estadística es el número de observaciones, el resultado podría estar sesgado si no se usan rangos.

Para mejorar la precisión del análisis, se decidió convertir los diferentes rangos de población en variables dummy¹³. Esto permite tratar los rangos como variables categóricas, utilizando una de las categorías como referencia. Este enfoque mejora la interpretación y la comparabilidad de los resultados.

Es importante destacar que la base de datos no contenía datos sobre las viviendas vacías en municipios con menos de 10.000 habitantes. Esta ausencia de datos es una limitación significativa, ya que uno de los problemas al trabajar con datos es que la información relevante puede no estar recopilada o no estar disponible en el formato deseado. Como se mencionó en la introducción del trabajo, los datos no son perfectos, y sería valioso poder analizar qué ocurre en los municipios con menos de 10.000 habitantes para obtener una visión más completa del fenómeno.

2. El número de viviendas vacías por habitante.

Como ya se ha explicado anteriormente, este indicador se ha creado con el propósito de ver la proporción de viviendas vacías en relación con la población.

Análisis de los resultados

En el análisis, la categoría de referencia es "municipios de 10.000 a 40.000 habitantes" (el rango de menor tamaño).

El análisis de regresión lineal (véase la tabla 8) proporciona una visión cuantitativa de la relación entre el tamaño de la población de los municipios en España (por rangos) y la proporción de viviendas vacías por habitante:

¹³ Una *variable dummy* es un tipo de variable utilizada en el análisis estadístico que toma valores de 0 a 1 para representar la presencia o ausencia de una categoría específica en datos categóricos. Esto permite incorporar efectos de variables cualitativas en modelos cuantitativos, como en la regresión.

Variable dependiente:	
Número de viviendas vacías por habitante	
(1)	
[Ref:10000 < hab. < 40000]	
40000 < hab. < 80000	-9,08 (0,006)***
80000 < hab. < 150000	-7,91 (0,031)**
150000 < hab. <300000	-10,07 (0,019)**
hab>300000	-11,42 (0,014)**
R ²	0,119
N	450

Nota: *p<0,1;**p<0,05;***p<0,01

Tabla 8: Análisis de regresión lineal sobre el número de viviendas vacías por habitante según el número de habitantes del municipio.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE.

Los resultados de la regresión sugieren una relación inversa entre el tamaño de la población de un municipio y la cantidad de viviendas vacías por habitante. En particular, se observa que a medida que aumenta el tamaño de la población de un municipio, el número de viviendas vacías por habitante tiende a disminuir.

Podemos inferir que, en los municipios con más habitantes, es menos probable que haya una proporción alta de viviendas vacías en relación con su población.

Más concretamente se observa lo siguiente:

- Para municipios con una población entre 40.000 y menos de 80.000, el número de "vacías" disminuye en 9,08 unidades en comparación con el nivel de referencia (municipios de 10.0000 a 40.000 habitantes), y este resultado es estadísticamente significativo ($p = 0,006$).

- En municipios con una población de 80.000 a menos de 150.000, hay una disminución de 7,91 unidades, también estadísticamente significativa ($p = 0,031$).
- Municipios con poblaciones de 150.000 a menos de 300.000 muestran una disminución de 10,07 unidades ($p = 0,019$).
- Para municipios con más de 300.000 habitantes, la disminución es de 11,42 unidades ($p = 0,014$).

La regresión lineal correspondiente al modelo de la Tabla 8 tiene la siguiente forma:

$$\hat{y} = 12,63 - 9,08 * (400000 < hab. < 800000) - 7,91 * (80000 < hab. < 150000) - 10,07 * (150000 < hab. < 300000) - 11,42 * (hab > 300000) \quad (3)$$

Para expresarlo gráficamente se ha optado por un gráfico de barras, el cual muestra la mediana de viviendas vacías por habitante en los municipios de: 10.000 a 40.000 habitantes, de 40.000 a 80.000 habitantes, de 80.000 a 150.000 habitantes, de 150.000 a 300.000 habitantes y más de 300.000 habitantes. Asimismo, se ha optado por la mediana para que no computen los valores extremos en el resultado.

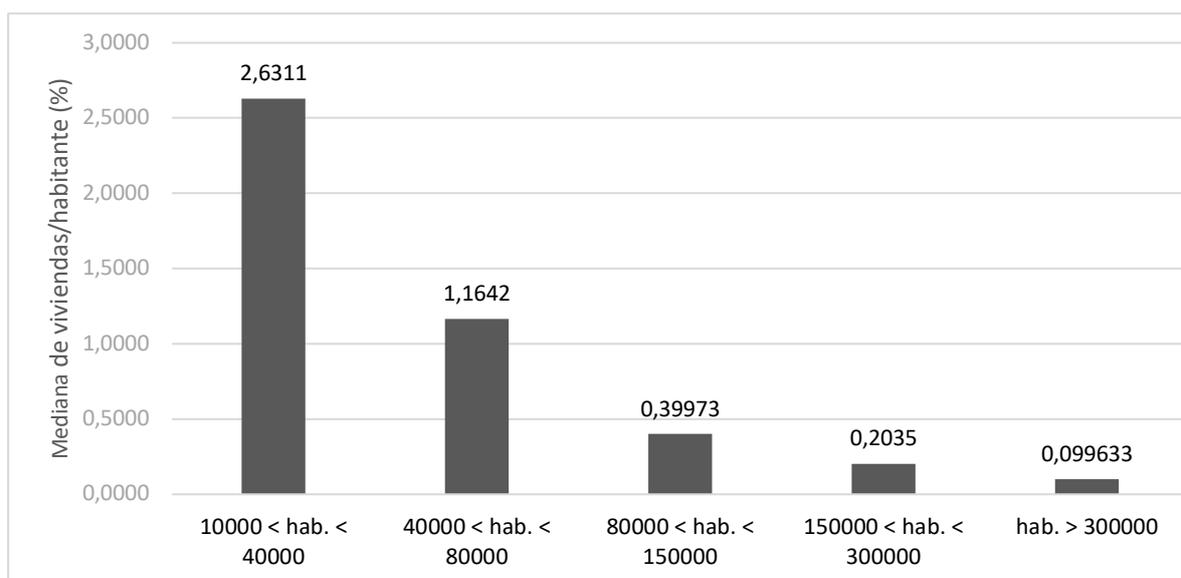


Figura 11: Mediana de viviendas vacías por habitante según el número de habitantes del municipio.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE.

La figura 11 ilustra cómo, a medida que aumenta el número de habitantes por municipio, el porcentaje mediano de viviendas vacías por habitante tiende a disminuir. Es decir, el número de las viviendas vacías es, principalmente, un fenómeno que se observa en municipios con pocos habitantes.

Relación con los tres elementos explicativos

Teniendo en cuenta la relación entre número de habitantes y viviendas vacías por habitante, parece que uno de los tres elementos que mencionábamos - oferta y demanda, desarrollo económico o especulación inmobiliaria - no explica adecuadamente la relación entre las dos variables. Aparentemente, se puede descartar la especulación inmobiliaria como la razón de ser de la vivienda vacía. Para que la especulación inmobiliaria explicara la relación entre estas dos variables, esperaríamos una correlación positiva: a medida que aumenta el número de habitantes del municipio, también debería aumentar el número de viviendas vacías. Sin embargo, se ha observado una correlación negativa. El elemento explicativo de la especulación inmobiliaria sostiene que en los municipios con muchos habitantes y con mercados residenciales tensionados (como Barcelona), deberían esperar un mayor número de viviendas vacías. Sin embargo, el análisis muestra que en los municipios con muchos habitantes es donde suele haber menos viviendas vacías por habitante.

Por lo tanto, la relación entre el tamaño del municipio y el número de viviendas vacías puede estar más influenciado por los otros factores explicativos: la oferta y demanda y el desarrollo económico. Consecuentemente, en municipios pequeños, la alta proporción de viviendas vacías puede explicarse por:

- **Oferta y demanda:** Puede haber una oferta excesiva de viviendas en relación con la demanda. Esto es típico en áreas menos pobladas donde la construcción de viviendas no está alineada con la demanda real.
- **Desarrollo económico:** La menor demanda de vivienda en municipios pequeños puede estar vinculada a un menor desarrollo económico, falta de empleo, servicios, infraestructuras y oportunidades educativas. Estos factores son esenciales para atraer y retener residentes.

3.2.1.6. Conclusiones

Tal y como ilustra la tabla 8 a medida que aumenta el número de habitantes por municipio, el porcentaje de viviendas vacías por habitante tiende a disminuir. Es por ello por lo que podríamos afirmar que el factor que podría explicar la disminución del precio de alquiler cuando el número de viviendas vacías por habitante aumenta es el número de habitantes del municipio. Esta última variable está positivamente correlacionada (tal y como denota el coeficiente del número de habitantes de la tabla 7) con el precio medio del alquiler, al mismo tiempo que está correlacionada negativamente con el número de viviendas vacías por habitante (véase tabla 8).

Estos resultados pueden explicarse por las dinámicas de oferta y demanda y el desarrollo económico en diferentes municipios. En municipios con menor población, la falta de demanda de viviendas puede estar vinculada a un bajo desarrollo económico, lo que lleva a un mayor número de viviendas vacías. Por otro lado, en municipios con mayor población,

la alta demanda de viviendas, impulsada por mejores oportunidades laborales y servicios, resulta en un menor número de viviendas vacías.

Por ende, la observación de que los municipios con menor población tienden a tener más viviendas vacías puede ser un reflejo de las dinámicas migratorias internas y no de un fenómeno especulativo. Es decir, aun incrementándose el número de viviendas vacías en los municipios con menor número de habitantes, esto no incentiva la especulación inmobiliaria debido a que son zonas que no tienen las características idóneas para que se dé la práctica especulativa. La migración de habitantes de municipios con poca población (normalmente áreas rurales) hacia áreas urbanas más grandes se motiva por la búsqueda de mejores condiciones laborales, servicios y oportunidades educativas. Este fenómeno subraya la necesidad de políticas públicas orientadas a la repoblación de municipios menos poblados como estrategia para revitalizar estas áreas y abordar el desafío de la vivienda vacía.

3.2.2. Premisa 2: Vivienda como bien de inversión

3.2.2.1. Explicación

La evidencia sugiere que en los municipios con un alto número de viviendas vacías no está presente la especulación inmobiliaria, ya que la mayoría de estas viviendas se encuentran en municipios con pocos habitantes cuyas características socioeconómicas no son propicias para buscar plusvalías especulativas.

El siguiente paso consiste en desarrollar un indicador para verificar si la especulación es la causa principal de la existencia de viviendas vacías en municipios con características socioeconómicas adecuadas para que se den dichas estrategias especulativas. La hipótesis es que esto sucede en aquellos municipios con muchos habitantes y altos precios del alquiler, donde se presenta el escenario perfecto para la especulación: mayores plusvalías y mayor demanda.

Una mayor concentración de viviendas vacías por tenedor permitiría a estos propietarios ejercer un poder de mercado significativo, manipulando la oferta para mantener los precios elevados y afectando negativamente la accesibilidad a la vivienda. Los propietarios, al preferir dejar las viviendas vacías en lugar de alquilarlas a los precios actuales, podrían estar esperando que la futura apreciación del valor del inmueble compense la falta de ingresos por alquiler.

Además, en los municipios con estas características, la existencia de viviendas vacías no se puede explicar por otra razón que no sea la especulación; siempre y cuando no se cumplan las condiciones de exención previstas en el impuesto, como por ejemplo, que la vivienda necesite rehabilitación.

3.2.2.2. Resultados esperados

La hipótesis planteada es la siguiente: en un municipio, cuando el precio del alquiler y el número de habitantes son altos, la concentración de viviendas vacías por tenedor es mayor que en el resto de los municipios.

Por lo tanto, se espera que:

- El coeficiente que mide la concentración de viviendas vacías por tenedor sea positivo en aquellos municipios con precios del alquiler altos y un número de habitantes alto, en comparación con en el resto de los municipios.
- El coeficiente que mide la concentración de viviendas vacías por tenedor sea mayor en aquellos municipios con precios del alquiler altos y un número de habitantes alto, en comparación con en el resto de los municipios.

3.2.2.3. Elección de variables

El análisis se ha realizado con los datos de los municipios de Cataluña afectados por el Impuesto de Viviendas Vacías y las variables involucradas son las siguientes:

1. Concentración de viviendas por tenedor

Esta variable mide el número medio de viviendas vacías por tenedor en un determinado municipio, considerándose únicamente los tenedores de viviendas vacías. Una mayor concentración de viviendas por tenedor está asociada a una mayor especulación.

2. Precio alquiler bajo/alto

En esta variable se mide el precio medio de la vivienda del alquiler en un determinado municipio.

Esta variable se codifica como variable dummy, donde el precio del alquiler alto se considera alto cuando es mayor o igual a 1000€ y bajo cuando es menor a 1000€.

3. Número de habitantes bajo/alto

Este indicador mide el número de habitantes en un determinado municipio.

Esta variable se codifica como variable dummy, considerando el número de habitantes bajo cuando es menor a 100.000 habitantes y alto cuando es mayor o igual a 100.000 habitantes.

3.2.2.4. Análisis de los resultados

En la tabla 9 se muestra la correlación entre la concentración de vivienda vacía por tenedor en función de los niveles del precio de alquiler (bajo/alto) y el número de habitantes (bajo/alto). El mayor coeficiente se presenta cuando el precio del alquiler es alto y hay muchos habitantes. Específicamente, el coeficiente indica que, en áreas con muchos habitantes y precios de alquiler altos, por cada unidad de aumento en el precio del alquiler, el número de viviendas vacías por tenedor tiende a tener una concentración adicional de 6.8 unidades con respecto al resto de municipios.

Es de interés añadir que en casos donde el alquiler es alto, pero hay pocos habitantes, la concentración de viviendas vacías por tenedor es menor de media (-0,691 unidades menos) que en el resto de los municipios (véase la tabla 9). Esto podría explicarse porque en estos municipios, los precios elevados de la vivienda no están directamente relacionados con una alta demanda en sí, sino que puede deberse a otros factores como:

- Salarios altos de los residentes en el municipio
- Baja oferta de viviendas disponibles en el municipio

Además, es importante destacar que la tendencia observada no es lineal. No se puede afirmar que la concentración de viviendas vacías aumenta de forma continua a medida que aumentan el precio del alquiler y el número de habitantes. La especulación inmobiliaria y la concentración de viviendas vacías se manifiestan principalmente en contextos donde el precio del alquiler es alto (superior o igual a 1.000€) y el número de habitantes es elevado (superior o igual a 100.000). Es lógico que esto ocurra en estos municipios, ya que la demanda es mayor y, en consecuencia, la plusvalía esperada por los propietarios es más alta.

	Precio alquiler bajo	Precio alquiler alto
Pocos habitantes	-0,370	-0,691**
Muchos habitantes	1,49	6,8***

Nota: *p<0,1; **p<0,05; ***p<0,01

Tabla 9: Coeficientes de regresión de concentración de viviendas vacías por tenedor según el precio del alquiler y el número de habitantes.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Barcelona Dades Obertes.

3.2.2.5. Conclusiones

En aquellos municipios con precios del alquiler altos y muchos habitantes, la concentración de viviendas vacías por tenedor es mayor respecto al resto de municipios (véase tabla 9). Este hallazgo sugiere una estrategia especulativa donde los propietarios, al prever una futura apreciación del valor de las propiedades, pueden optar por mantener las viviendas desocupadas en lugar de alquilarlas a los precios actuales. Esta concentración de viviendas en manos de

pocos tenedores les permite ejercer un control significativo sobre el mercado, manipulando la oferta para mantener los precios elevados y dificultando el acceso a la vivienda para la población general.

En conclusión, podemos afirmar que la hipótesis se cumple: en los municipios con altos precios de alquiler y muchos habitantes, la concentración de viviendas vacías por tenedor es mayor que en el resto de los municipios. Esto sugiere que existe una motivación especulativa detrás de la existencia de estas viviendas vacías en municipios propensos a ser considerados como zona de mercado residencial tensionado¹⁴.

Por lo tanto, los elementos técnicos del impuesto contribuyen a mitigar el impacto de la especulación. Aspectos como el mínimo exento y el carácter progresivo del impuesto aseguran que, cuando hay una alta concentración de propiedades en manos de grandes tenedores, mantener las viviendas vacías resulte económicamente más costoso. Además, a medida que aumenta la base imponible, altamente correlacionada con la concentración de viviendas vacías, el coste económico incrementa tanto en términos absolutos como proporcionales. Estos factores pueden incentivar la liberación de viviendas vacías, especialmente cuando existe una práctica especulativa detrás, promoviendo así una mayor disponibilidad de inmuebles en el mercado de alquiler.

Esta explicación está respaldada por la figura 12, donde se aprecia cómo la recaudación del impuesto ha disminuido con el tiempo, a pesar del aumento en el tipo impositivo. Esta tendencia puede explicarse porque, al conocer la existencia del impuesto, los propietarios podrían esforzarse por evitar su pago manteniendo sus viviendas ocupadas. A esto se suma que la especulación inmobiliaria ha disminuido en los últimos años en comparación con los años posteriores a la crisis de 2008-2012.

¹⁴ Se declara zona de mercado residencial tensionado aquella zona que se justifique la existencia de un especial riesgo de abastecimiento insuficiente de vivienda para la población residente, según la Ley de Vivienda 12/2023.

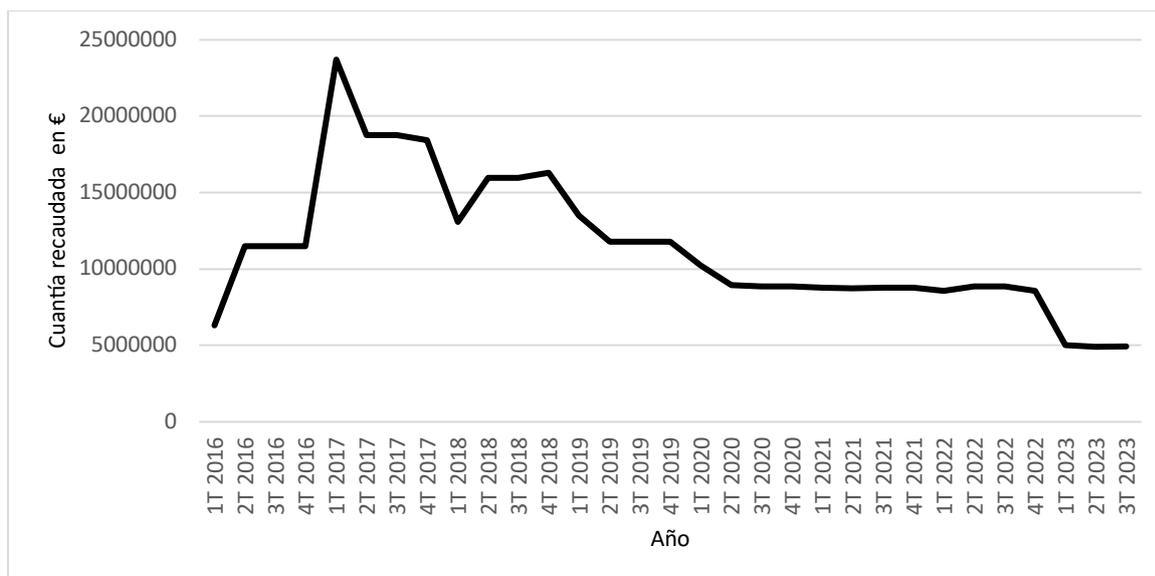


Figura 12: Evolución de la cuantía recaudada con el Impuesto sobre Viviendas Vacías en Cataluña (2016-2023) en euros.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Barcelona Dades Obertes.

3.2.3. Premisa 3: Vivienda como bien básico

Se busca evaluar si se cumple la tercera hipótesis, previamente mencionada.

3.2.2.1 Explicación

Premisa 3: Cuando la cuantía recaudada con el Impuesto sobre Viviendas Vacías aumenta, el número de viviendas en régimen de vivienda protegida aumenta.

Esta premisa se basa en la idea de que el Impuesto sobre Viviendas Vacías, al ser de carácter finalista, destina todo lo recaudado a planes de vivienda contemplados en los presupuestos. Esto implica que los ingresos obtenidos del impuesto se utilizan para financiar la construcción, adquisición o rehabilitación de viviendas, convirtiéndolas en viviendas protegidas. Por lo tanto, es lógico considerar que un aumento en la recaudación de este impuesto puede resultar en un incremento del número de viviendas en régimen de vivienda protegida.

Además, dado que la política de vivienda protegida ha demostrado ser una de las más efectivas para mejorar el acceso a la vivienda, la implementación y el aumento de la recaudación de este impuesto puede tener un impacto significativo en la accesibilidad de la vivienda y en fortalecer el concepto de vivienda como bien básico para el desarrollo humano.

3.2.2.2. Resultados esperados

La recaudación del Impuesto sobre Viviendas Vacías debería mostrar un coeficiente positivo significativo en la regresión lineal con el número de viviendas en régimen de vivienda

protegida, lo que sugeriría que a medida que aumenta la recaudación del impuesto, también tiende a aumentar el número de viviendas protegidas.

Este resultado apoyaría la hipótesis de que el impuesto puede ser una herramienta efectiva para aumentar la disponibilidad de viviendas protegidas al proporcionar recursos financieros adicionales que pueden ser destinados a la construcción y mantenimiento de estas viviendas.

3.2.2.3. Elección de variables

Para hacer el estudio se usa un análisis de regresión múltiple, donde se intenta minimizar el sesgo introduciendo otras variables de control.

Entre las variables principales encontramos:

1. Número de viviendas protegidas en Cataluña (y)

Esta variable mide el total anual de viviendas que han sido designadas como protegidas en los diferentes municipios de Cataluña del 2016 – el impuesto fue creado en 2015 – al 2023 y corresponde a la variable dependiente.

2. Cuantía recaudada con el impuesto sobre Viviendas Vacías en Cataluña (x)

Esta variable representa el total anual de ingresos obtenidos por el gobierno de Cataluña a través del impuesto sobre viviendas vacías del 2016 al 2023.

La recaudación del impuesto refleja la cantidad de viviendas vacías gravadas y es un indicador clave de la eficacia del impuesto.

Entre las variables de control, para ajustar mejor el modelo y controlar otras posibles influencias, se añaden las siguientes variables:

3. Precio medio de la vivienda de alquiler en Cataluña

Esta variable representa el precio medio anual de las viviendas de alquiler en Cataluña. El precio de alquiler puede influir en la demanda y oferta de viviendas protegidas. Al incluir esta variable, se controla el efecto del mercado de alquiler sobre el número de viviendas protegidas.

4. Partido que controla el Departament de Territori¹⁵ en la Generalitat de Catalunya:

Esta variable identifica el partido político que tiene el control del Departament de Territori, responsable de los asuntos de vivienda en el gobierno de la Generalitat de Catalunya.

¹⁵ Normalmente, el partido que lleva las políticas y los asuntos relacionados con vivienda en Cataluña es el Departament de Territori.

Dada la naturaleza coalicional del gobierno en Cataluña, esta variable es crucial para captar las diferencias en políticas de vivienda que pueden influir en la creación y gestión de viviendas protegidas.

5. Tasa de paro:

Esta variable mide el porcentaje de desempleo en Cataluña anualmente. La estabilidad del empleo en la región puede afectar la demanda de vivienda protegida. Un mayor desempleo podría incrementar la necesidad de viviendas asequibles, afectando la evolución del número de viviendas protegidas.

Con tal de evitar la colinealidad, no se ha añadido la variable “inversión pública en materia de vivienda” puesto que estaría fuertemente correlacionada con la variable “Partido que controla el Departament de Territori”.

3.2.2.4 Análisis de los resultados

El modelo de regresión lineal muestra la correlación positiva entre la recaudación del Impuesto sobre Viviendas Vacías y el número de viviendas protegidas en Cataluña (véase la tabla 10).

En primer lugar, el coeficiente del Impuesto sobre Viviendas Vacías es positivo, lo que sugiere que cuando la cuantía del impuesto aumenta, también tiende a aumentar el número de viviendas protegidas en Cataluña. Esto apoya la premisa de que el impuesto fortalece la visión de la vivienda como bien básico y, además, respalda la segunda teoría del cambio.

Asimismo, la presencia del partido Junts¹⁶ en el Departament de Territori en el Govern de la Generalitat de Catalunya muestra un impacto negativo en el número de viviendas protegidas en comparación con ERC. Esto sugiere que cuando Junts está en el gobierno, hay una tendencia a la disminución de viviendas protegidas, lo cual es coherente con los programas políticos de ambos partidos.

El predictor del precio del alquiler en Cataluña tiene un coeficiente negativo y es significativo. Esto sugiere que a medida que el precio del alquiler tiende a aumentar, el número de viviendas protegidas tiende a disminuir, lo cual puede parecer contraintuitivo. Sin embargo, los precios de la vivienda de alquiler son claramente procíclicos, como se ha explicado anteriormente. En períodos de bonanza económica, cuando los precios del alquiler suben, la vivienda protegida tiende a ser menos prioritaria debido a la mayor disponibilidad de recursos y oportunidades. De la misma manera, durante períodos de recesión, cuando la tasa de desempleo aumenta, el número de viviendas protegidas en Cataluña también tiende a aumentar, ya que las tasas de

¹⁶ Para simplificar el análisis de datos y la presentación de resultados, se ha considerado a Convergència Democràtica de Catalunya (CDC), que gobernó hasta 2017, bajo el nombre de Junts. Esta decisión se tomó debido a la similitud en las políticas y enfoques de ambos partidos, lo que facilita una comparación más coherente y una interpretación más clara de los resultados.

desempleo más altas suelen coincidir con periodos de recesión. Es por ello por lo que el coeficiente de la tasa de desempleo es positivo.

Además, todos estos predictores son estadísticamente significativos dado que sus p-valores son menores que 0.05.

	Variable dependiente:				
	Número de viviendas protegidas en Cataluña				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Recaudado Impuesto s/Viviendas Vacías	0,00847 (0,034)**				0,018 (0,005)***
<i>[Ref:Partido en el Departament de Territori ERC]</i>					
Partido en el Departament JxCat		-11,2 (0,8)			-163,76 (0,001)***
Precio del alquiler			-29,5 (0,043)**		-91,4 (0,004)***
Tasa de desempleo				11,3 (0,31)	37,74 (0,037)**
R ²	0,134	0,002	0,146	0,0355	0,516
N					

Nota:

*p<0,1;**p<0,05;***p<0,01

Tabla 10: Análisis de regresión lineal de la Premisa 3.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE y de la Generalitat de Catalunya a través de Jamovi.

La recta de regresión correspondiente al modelo de la tabla 10 es la siguiente:

$$\hat{y} = 0,018 * (\text{Recaudado con Impuesto}) - 163,76 * (\text{Partido en el ministerio de Territori JxCat}) - 91,4 * (\text{Precio del alquiler}) + 37,4 * (\text{Tasa de desempleo}) \quad (4)$$

El coeficiente estandarizado revela que la variable que más influye en la variable dependiente es el partido que controla el Departament de Territori en Cataluña (véase la tabla 11). Esto sugiere que la creación de vivienda protegida es principalmente una decisión política, más que el efecto directo del impuesto sobre viviendas vacías. En este contexto, es relevante destacar que la asignación de presupuestos también es una decisión política y que el impuesto sobre

viviendas vacías solo puede tener un impacto significativo en la creación de viviendas protegidas cuando el presupuesto destinado a estas viviendas es elevado (debido al carácter finalista del impuesto).

Variable	Coefficiente no Estandarizado	Coefficiente Estandarizado	p-valor
Recaudado Impuesto s/Viviendas Vacías	0,018	0.499	0,005
Partido en el Departament de Territori	-163,76	-1,564	0,001
Precio del alquiler	-91,4	-0,565	0,004
Tasa de desempleo	37,74	0,110	0,037

Tabla 11: Coeficientes estandarizados de la Premisa 3..

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE y de la Generalitat de Catalunya a través de Jamovi.

3.2.2.5. Conclusiones

En conclusión, podemos afirmar que la tercera premisa es válida y que, por lo tanto, existe una correlación positiva entre la cuantía recaudada con el impuesto sobre viviendas vacías (variable independiente) y el número de viviendas protegidas en Cataluña (variable dependiente). Este hallazgo sugiere que el aumento en la recaudación del impuesto tiende a estar asociado con un incremento del número de viviendas protegidas.

Debido a que el impuesto sobre viviendas vacías se correlaciona con el incremento del número de viviendas protegidas, éste puede contribuir a mejorar la accesibilidad a la vivienda para sectores de la población que más lo necesitan. Esto subraya la potencial efectividad del impuesto como herramienta de política pública para abordar la crisis de la vivienda y asegurar que más ciudadanos tengan acceso a una vivienda digna y asequible.

Por otro lado, estos resultados demuestran la importancia del partido que controla el Departament de Territori para maximizar la creación de viviendas protegidas. Aunque el acceso a la vivienda protegida puede parecer un tema de consenso general, en términos de inversión monetaria, algunos partidos destinan significativamente más recursos que otros a este fin.

Por lo tanto, el Impuesto sobre Viviendas Vacías no solo grava más a los tenedores que utilizan la vivienda vacía como herramienta de especulación en los municipios con muchos habitante y alquileres altos (tal y como se había comprobado con la Premisa 2), sino que además contribuye a fortalecer la conceptualización de la vivienda como bien básico al que todos deberían tener derecho, a través de la creación de vivienda protegida, en contraposición con el concepto de la vivienda como un bien de inversión.

Finalmente, la segunda hipótesis de la premisa 3 no ha podido ser validada, dado que no hay datos disponibles sobre la evolución del número de viviendas de alquiler asequible. No obstante, con esta acción el objetivo del impuesto también es contribuir a fortalecer el concepto de vivienda como bien básico.

4. CONCLUSIONES

Este estudio concluye que es fundamental invertir en políticas públicas de vivienda, dado que el acceso a la vivienda es un derecho crucial para el desarrollo humano y la cohesión social. Reconocido internacional y nacionalmente, este derecho impacta en otros como el trabajo, la salud, y la educación. Aunque la Constitución Española y otros marcos legales subrayan la obligación del Estado de garantizarlo, en la práctica, existen grandes disparidades.

Sin embargo, a pesar de este reconocimiento, la realidad muestra una significativa disparidad en la implementación de este derecho. Factores exógenos como la contracción económica, el desempleo y la restricción crediticia, junto con variables endógenas como la baja oferta de vivienda protegida y el elevado precio de las viviendas en comparación con los salarios, limitan severamente el acceso a la vivienda adecuada. Además, la mercantilización de la vivienda y su uso como activo de inversión han exacerbado las desigualdades y dificultado la materialización de este derecho.

La vivienda no debe ser vista solo como un techo, sino como un elemento esencial para la dignidad y el desarrollo integral de las personas, fundamental para reducir desigualdades y mejorar el bienestar social. La percepción pública refleja una creciente preocupación por el acceso a la vivienda, aunque esta no se traduce en una prioridad equivalente en la agenda política. El reto radica en superar tanto las barreras económicas como las ideológicas que han impedido hasta ahora una garantía plena de este derecho.

El mercado de la vivienda en Cataluña, especialmente el mercado del alquiler, enfrenta una crisis de accesibilidad y sostenibilidad económica, afectando principalmente a los grupos más vulnerables. Este estudio ha identificado varias tendencias y factores interrelacionados que agravan esta problemática:

1. Aumento del precio del alquiler: Desde 2012, el precio del alquiler en Cataluña ha experimentado un crecimiento sostenido, superando significativamente el incremento de la renta media de los hogares. Este desajuste crea una presión económica considerable, obligando a muchas familias a destinar una parte excesiva de sus ingresos al pago del alquiler, limitando su capacidad de consumo en otras áreas y afectando negativamente su calidad de vida.
2. Desigualdad y vulnerabilidad económica: La alta proporción de ingresos destinada al alquiler es especialmente pronunciada entre los jóvenes, inmigrantes y personas con contratos temporales. Estos grupos enfrentan barreras adicionales en el mercado laboral y residencial, exacerbando su precariedad económica. La falta de acceso a viviendas sociales, que representa solo un pequeño porcentaje del total de viviendas en Cataluña, agrava aún más esta situación.

3. Impacto de reformas legales: Reformas legales recientes, como la Ley de Vivienda de 2023, han impactado la oferta de alquileres al introducir regulaciones que, si bien buscan proteger a los inquilinos, también han reducido la rentabilidad para los propietarios, incentivando la migración de propiedades hacia el mercado de compraventa o alquiler turístico.
4. Volatilidad del mercado de alquiler: Los precios del alquiler muestran una mayor volatilidad comparada con los precios de compraventa, reflejando su sensibilidad a las fluctuaciones económicas. Esta característica aumenta la incertidumbre para los inquilinos, quienes deben enfrentar cambios bruscos en los costos de vivienda en períodos de crisis y recuperación económica.
5. Insuficiente inversión en vivienda social: La baja inversión en vivienda social en comparación con otros países europeos agrava la crisis de accesibilidad a la vivienda. Esto se debe en parte a que España sigue un modelo de bienestar reactivo, que prioriza la atención a necesidades emergentes tras la aparición de disparidades, en lugar de un enfoque preventivo.

En el contexto presentado, es crucial abordar la mercantilización de la vivienda para mejorar el acceso a la misma. Por ello, este trabajo ha examinado la política del Impuesto sobre Viviendas Vacías en Cataluña, implementada a través de la Ley 14/2015, y sus implicaciones en el contexto socioeconómico y político postcrisis de 2008-2012. El impuesto ha buscado no solo penalizar la especulación inmobiliaria, sino también garantizar el derecho a la vivienda, especialmente en un mercado inmobiliario caracterizado por una alta demanda social y un significativo número de viviendas vacías. El objetivo específico del impuesto es reducir el número de viviendas vacías, incrementar la inversión en vivienda social y aumentar la oferta de viviendas de alquiler asequible. Esta estrategia busca no solo frenar la especulación inmobiliaria, sino también disminuir los precios del alquiler y mejorar el acceso a la vivienda.

Las conclusiones derivadas del análisis de datos sobre la efectividad del impuesto son las siguientes:

- I. Vivienda como bien especulativo:
 - Distribución y causas del fenómeno de la vivienda vacía: El fenómeno de la vivienda vacía no se caracteriza *per se* por la especulación inmobiliaria. La mayoría de las viviendas vacías se encuentran en municipios con pocos habitantes y donde el alquiler es bajo. En estos municipios, la alta proporción de viviendas vacías se explica principalmente por una oferta excesiva de viviendas en comparación con la demanda real. Además, el desarrollo económico limitado en estos municipios, que incluye la falta de empleo, servicios, infraestructuras y oportunidades educativas, es un factor crucial que

disuade a los residentes potenciales. Para abordar este problema, sería apropiado aplicar políticas de repoblación que ofrezcan más facilidades a quienes se establezcan en zonas despobladas.

- Concentración de vivienda vacía por tenedor: En algunos municipios, la existencia de viviendas vacías puede estar motivada por fines especulativos, especialmente en áreas con altos precios de alquiler y una gran población. Este escenario propicia la práctica especulativa. Aunque el número relativo de viviendas vacías sea menor en estos municipios, la concentración de dichas viviendas por propietario tiende a ser mayor, lo que sugiere que la causa principal de las viviendas vacías en estas áreas es la especulación.

Los elementos técnicos del impuesto, como su carácter progresivo y el mínimo exento, son adecuados para mitigar el efecto de la especulación. Estos elementos imponen mayores costes a aquellos propietarios que concentran un mayor número de viviendas vacías, desincentivando así la retención de propiedades con fines especulativos.

- II. Vivienda como bien básico: El aumento en la recaudación del impuesto está correlacionado con una mayor construcción de viviendas protegidas. El Impuesto sobre Viviendas Vacías, gracias a su carácter finalista, está asociado con un aumento en la construcción de más viviendas protegidas. Este impuesto no solo incrementa el número de viviendas protegidas, sino que también busca incentivar la disponibilidad de viviendas de alquiler asequible (teoría del cambio 3), a través de bonificaciones. Así, el impuesto también parece mejorar la accesibilidad a la vivienda a través de la promoción de viviendas protegidas y el incentivo de vivienda de alquiler asequible, reforzando el concepto de vivienda como bien básico. Esta correlación sugiere la efectividad potencial del impuesto, aunque su impacto puede ser limitado por factores externos, como las restricciones presupuestarias o el partido en el gobierno o que controla el Departament de Territori.

En resumen, el Impuesto sobre Viviendas Vacías puede servir como una herramienta efectiva contra la especulación inmobiliaria en municipios con precios de alquiler elevados y una alta densidad de población, validando así la hipótesis principal de este Trabajo de Fin de Grado. Además, la configuración del impuesto es útil para mitigar el efecto de la especulación inmobiliaria en las áreas donde esta práctica se presenta. Este impuesto no solo disuade la acumulación especulativa de propiedades, sino que también promueve una mayor oferta de viviendas en el mercado inmobiliario. Al destinar parte de los ingresos obtenidos a la construcción de viviendas protegidas y al incentivo de viviendas asequibles, el impuesto refuerza el compromiso social con la accesibilidad habitacional.

Mientras que la especulación inmobiliaria tiende a tratar la vivienda como un activo financiero, el enfoque del impuesto sobre viviendas vacías destaca la función social de la vivienda, contraponiéndose así al concepto de vivienda como bien de inversión. Este enfoque subraya la

importancia de garantizar que todas las personas tengan acceso a una vivienda adecuada, reafirmando la vivienda como un derecho básico más que como una mera inversión.

Asimismo, toda política pública puede beneficiarse de incrementar su efectividad y equidad. A continuación, presento una propuesta de estructura mejorada en puntos clave:

- I. Aumentar el importe a medida que pasa el tiempo: incrementar un 15% el tipo por cada año que una vivienda permanezca vacía, similar a la medida implementada en el País Vasco. Esta escalada en el impuesto incentivaría más eficazmente la entrada de estas viviendas en el mercado del alquiler.
- II. Ampliación de la definición de “vivienda vacía”: incluir aquellas viviendas que han estado desocupadas por menos tiempo que los dos años actualmente estipulados. Esto podría desincentivar la especulación inmobiliaria a más corto plazo y aumentar la oferta de vivienda de manera más rápida.
- III. Ampliar los recursos para perseguir el fraude: para conseguir los objetivos del Impuesto sobre Viviendas Vacías es vital un registro de viviendas vacías eficaz. Se debe destinar más recursos a la detección y persecución del fraude en relación con la ocupación de viviendas. Un monitoreo más riguroso aseguraría que el impuesto se aplique correctamente y que se cumplan las regulaciones, mejorando así la efectividad del impuesto.

A pesar de los hallazgos obtenidos, este estudio presenta algunas limitaciones:

1. Falta de datos sobre viviendas vacías en municipios pequeños: La base de datos de número de viviendas vacías utilizada no contenía información sobre el número de viviendas vacías en municipios con menos de 10.000 habitantes. Esto limita la capacidad de generalizar esos resultados a todas las áreas de Cataluña, especialmente a las zonas rurales y menos pobladas.
2. Ausencia de datos sobre alquiler asequible: No se ha podido abordar la tercera teoría del cambio relacionada con el alquiler asequible debido a la falta de datos específicos sobre este aspecto. El aumento de alquiler asequible ayuda a fomentar la visión de la vivienda como bien básico, pero sin datos concretos, esta relación no puede ser explorada en profundidad.
3. Análisis de Diferencias en Diferencias: Sería interesante realizar un análisis de diferencias en diferencias (“diff-in-diff”) para evaluar los efectos causales del impuesto sobre las viviendas vacías. Esta metodología permitiría aislar el impacto del impuesto de otros factores externos que pueden influir en el mercado inmobiliario.

4. Debate sobre prioridades de políticas públicas: En el marco de este TFG donde el precio del alquiler y el número de habitantes son factores tan relevantes, sería pertinente considerar el debate sobre qué se debe priorizar: el derecho al espacio urbano¹⁷ o la repoblación de las zonas despobladas. Este es un aspecto crucial que requiere un análisis más profundo y que no ha sido abordado en este estudio.

¹⁷ Es un concepto teorizado por Oscar Oszlak que implica que todos los habitantes deben tener un acceso equitativo a los beneficios de la ciudad. Este derecho se enfoca en garantizar que todos los habitantes de una ciudad puedan disfrutar y beneficiarse de los espacios urbanos, independientemente de su origen socioeconómico, género, etnia, o cualquier otra condición (Ozlak, 1992).

BIBLIOGRAFÍA

- Agència Catalana de l'Habitatge. (2023). Butlletí sobre el sector de l'habitatge a Catalunya: 2n trimestre 2023. Obtenido de Dades bàsiques de política d'habitatge: https://habitatge.gencat.cat/web/.content/home/dades/estadistiques/03_Informe_sobre_el_sector_de_l_habitatge_a_Catalunya/informe_sobre_el_sector_de_l_habitatge_a_catalunya/Informes-trimestrals/Butlleti_habitatge_2t2023.pdf
- Agència Tributaria de Catalunya. (2024). Impuesto sobre las viviendas vacías. Obtenido de <https://atc.gencat.cat/es/tributs/impost-habitatges-buits/>
- Ajuntament de Barcelona. (2024). Evolución de los contratos de acceso a la vivienda en Barcelona. https://ajuntament.barcelona.cat/estadistica/castella/Estadistiques_per_temes/Habitatge_i_mercat_immobiliari/Mercat_immobiliari/Contractes_acces_habitatge/evo/evo.htm
- Ajuntament de Barcelona. (2024). Evolución de los precios de alquiler de viviendas en Barcelona. https://ajuntament.barcelona.cat/estadistica/castella/Estadistiques_per_temes/Habitatge_i_mercat_immobiliari/Mercat_immobiliari/Habitatges_lloguer/evo/tllogem2.htm
- Banco de España. (2019). Evolución reciente del mercado de la vivienda en España. Obtenido de <https://euroval.com/wp-content/uploads/2019/04/BdE-Evolucion-reciente-del-mercado-vivienda.pdf>
- Barbeito, P. A. (2008). Reflexiones sobre la fiscalidad de la vivienda vacía en España. Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). (2024). Barómetro de febrero 2024. https://www.cis.es/documents/d/cis/es3441marMT_a

- Comelles, C. A. (2016). El impuesto a las viviendas vacías como sanción a la deshabitación. *Diario La Ley*, 8886 (1).
- Comisión Europea. (2016). European Website on Integration. Obtenido de Immigrant Housing in Europe: Overview: https://migrant-integration.ec.europa.eu/integration-dossier/immigrant-housing-europe-overview_en
- Cortino Hueso, L. (2015). El principio de igualdad, derechos y libertades fundamentales y otros derechos constitucionales. En J. M. Castellà Andreu, *Derecho constitucional básico* (pp. 447-473). Huygens Editorial.
- Eurostat. (2019). Health expenditure by function in the EU. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database>
- Eurostat. (2022). Evolution of house prices and rents. Eurostat: Statistics.
- Eurostat. (2022). Living conditions in Europe-housing. Eurostat: Statistics Explained.
- Friedman, M. (1962). *Capitalismo y libertad*. University of Chicago Press.
- Fundació Habitatge Social. (2023). El problema de la vivienda.
- Garcia-López, M.-À., Jofre-Monseny, J., Martínez-Mazza, R., & Segú, M. (2020). Do short-term rental platforms affect housing markets? Evidence from Airbnb in Barcelona. *Journal of Urban Economics*, 119, 103278.
- Garcia-Montalvo, J. (2006). Deconstruyendo la burbuja: expectativas de revalorización y precio de la vivienda en España. *Papeles de Economía Española*, 109, 44-75.
- Garcia-Montalvo, J. (2008). Algunas consideraciones sobre el problema de la vivienda en España. *Papeles de Economía Española*, 113, 138.
- Generalitat de Catalunya. (2023). Impost sobre els habitatges buits (IHB) per municipi i exercici de meritació. https://analisi.transparenciacatalunya.cat/es/Hisenda/Impost-sobre-els-habitatges-buits-IHB-per-municipi/w8kv-kmwv/data_preview

Generalitat de Catalunya. (2024). Pla de mesures per a la implementació de la Llei estatal sobre el mercat de l'habitatge en zones tensionades. Obtenido de Habitatge de Catalunya: <https://habitatge.gencat.cat/web/.content/home/normativa/Zones-mercantensionat/20240410-Pla-Mesures-Llei-estatal-ESP-CA.pdf>

Generalitat de Catalunya. (2024). Portal institucional de la Generalitat de Catalunya. <https://web.gencat.cat/es/generalitat/index.html>

Generalitat de Catalunya. (2024). Preu mitjà del lloguer d'habitatges per municipi. https://analisi.transparenciacatalunya.cat/Habitatge/Preu-mitj-del-lloguer-d-habitatges-per-municipi/qww9-bvhh/about_data

Hoolachan, J., McKee, K., Moore, T., & Soaita, A. (2017). 'Generation Rent' and the ability to 'settle down': economic and geographical variation in young people's housing transitions. *Journal of Youth Studies*, 20(1), 63-78.

Institut d'Estadística de Catalunya (Idescat). (2023). Datos recientes sobre demografía y economía en Cataluña. <https://www.idescat.cat/novetats/?id=4704&lang=es>

Instituto Nacional de Estadística (INE). (2022). Índices de precios y vivienda: Índice de Precios de Consumo (IPC). Obtenido de Valor añadido bruto: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177056&idp=1254735576581

Instituto Nacional de Estadística (INE). (2023). Encuesta de condiciones de vida. https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176807&menu=ultiDatos&idp=1254735976608

Instituto Nacional de Estadística (INE). (2024). Estadística continua de población. https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177095&menu=ultiDatos&idp=1254735572981](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177095&menu=ultiDatos&idp=125

- Instituto Nacional de Estadística (INE). (2024). Indicadores de calidad de vida. https://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259944042054&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout¶m1=PYSDetalleFichaIndicador¶m3=1259937499084
- Intervención General de la Administración del Estado. (2022). Series de la clasificación funcional del gasto (COFOG). Portal de la Administración Presupuestaria. <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/iacogofseries.aspx>
- Jofre Monseny, J., Martínez Mazza, R., & Segú, M. (2023). Effectiveness and supply effects of high-coverage rent control policies. *Regional Science and Urban Economics*.
- Kellstedt, P. M., & Whitten, G. D. (2013). *The fundamentals of political science research*. Cambridge University Press.
- Krugman, P. R. (2009). *The return of depression economics and the crisis of 2008*. W. W. Norton & Company.
- López Ramón, F. (2010). El derecho a la vivienda como principio constitucional. En *Construyendo el derecho a la vivienda* (1st ed., pp. 12-24). Marcial Pons, ediciones jurídicas y sociales. <https://doi.org/10.2307/j.ctv10qr088>
- López-Rodríguez, D., & Matea, M. de los L. (2019). Evolución reciente del mercado de alquiler de vivienda en España. *Boletín Económico/Banco de España*, 3/2019, 18 páginas. <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/9693>
- Mckee, K., Moore, T., Crawford, J., & Mihaela, A. (2016). Generation Rent and the fallacy of choice. *International Journal of Urban and Regional Research*, 41(2), 318-333.
- McKee, K., Mihaela, A., & Hoolachan, J. (2019). 'Generation rent' and the emotions of private renting: self-worth, status and insecurity amongst low-income renters. *Housing Studies*, 35(8), 1468-1487.

- Ministerio de Hacienda y Función Pública. (2023). Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2023. https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/Presup/PGE2023Proyecto/MaestroDocumentos/PGE-ROM/doc/3/1/2/2/N_23_A_A_1_2_2_1.PDF
- Moreu Carbonell, E. (2020). Función social de la propiedad y viviendas vacías. En Políticas y derecho a la vivienda. Tirant lo Blanch.
- Naredo Pérez, J. M. (2004). Perspectivas de la vivienda. ICE, Revista de Economía, (815).
- Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona. (2021). State of Housing 2021. Catalunya i Barcelona. O-HBCOL.
- OECD. (2023). Housing- OECD Better Life Index. Obtenido de <https://www.oecdbetterlifeindex.org/es/topics/housing-es/>
- Oscar, O., & Vega Shiota, G. de la. (1992). Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano. EDUNTREF.
- Parlament de Catalunya. (8 de Julio de 2015). Diari de sessions. Obtenido de Ple del Parlament. Sessió núm 57 Projecte de llei de l'impost sobre els habitatges buits (tram. 200-00024/10): <https://www.parlament.cat/document/dspcp/149429.pdf>
- Pisarello, G. (2003). Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción: el derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible (Vol. 34). Icaria Editorial.
- Ponce Solé, J. (2013). El Derecho y la (ir) reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos: las líneas rojas constitucionales a los recortes y la sostenibilidad social. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ramón, J. (2022). La vivienda, causa y motor de la desigualdad y exclusión social. Catalunya Plural.
- Rolnik, R., & Dapena, L. (2014). Neoliberalismo reciente: la financialización de la vivienda propia y el derecho a la vivienda. Bitácora Urbano Territorial, 24(1), 95–104.

Ruiz Garijo, M. (2016). DERECHO A UNA VIVIENDA E IMPUESTOS AUTONÓMICOS SOBRE VIVIENDAS VACÍAS EN ESPAÑA. UNA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL. *Crónica Tributaria*, 161(4), 185–207.

Trilla i Bellart, C. (2014). Desigualdad y vivienda. *ACE: Architecture, city and environment*, 9(26), 95-126.

Trilla i Bellart, C. (2016). Política de vivienda contra la desigualdad. *TIEMPO DE PAZ*, 76.

Legislación

Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales,

Roma, 4 de noviembre de 1950. (BOE [en línea] núm.243, 10-10-1979, pág. 23564-23570). < <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1979-24010>>. [Consulta 25 febrero 2024].

Carta Social Europea, hecha en Estrasburgo el 3 de mayo de 1996. (BOE [en línea] núm.139, 11-06-2021, pág. 71274-71327). < https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-9719>. [Consulta 6 mayo 2024].

España. Constitución Española. (BOE [en línea] núm.311, 29-12-1978, pág. 29313-29424). < <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>>. [Consulta:10 Febrero 2024].

España. Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. (BOE [en línea] núm.124, 50-05-2023, pág. 71477-71537). < <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-12203>>. [Consulta 19 febrero 2024].

España. Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo. (BOE [en línea] núm.313, 30-12-2021, pág. 166882-166395). < <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-21788>>. [Consulta:3 abril 2024].

España. Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto

refundido de la Ley de suelo. (BOE [en línea] núm.154, 26-06-2008, pág. 28482-28504). < <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2008-10792> >.[Consulta:6 Mayo 2024].

Cataluña. Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. (BOE [en línea] núm.172, 20-07-2006, pág. 27269-27310). < <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-13087>>. [Consulta 3 marzo 2024].

Cataluña. Ley 14/2015, de 21 de julio, del Impuesto sobre las viviendas vacías, y de modificación de normas tributarias y de la Ley 3/2012. (BOE [en línea] núm.195, 15-08-2015, pág. 74437-74445). < <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-9206> >.[Consulta:15 Abril 2024].

ANEXO

Anexo I: Comparación de descriptivos en números absolutos del número de contratos en Barcelona y el resto de los municipios de España

Descriptivos

	Municipio	Media	Mediana	DE	Mínimo	Máximo
2005	Barcelona	2398.2	2370.00	1300	896	5741
	Otros municipios	30.6	1.00	156	0	2870
2006	Barcelona	2397.5	2416.50	1262	813	5587
	Otros municipios	34.7	2.00	170	0	2813
2007	Barcelona	2416.2	2411.50	1317	889	5818
	Otros municipios	40.7	2.00	185	0	2638
2008	Barcelona	2741.4	2638.50	1437	995	6407
	Otros municipios	55.7	3.00	243	0	3131
2009	Barcelona	3217.7	3089.50	1657	1121	7457
	Otros municipios	69.4	4.00	308	0	3926
2010	Barcelona	3687.3	3625.50	1910	1394	8541
	Otros municipios	83.8	5.00	343	0	4485
2011	Barcelona	3815.6	3814.50	1901	1488	8617
	Otros municipios	94.8	6.00	369	0	4689
2012	Barcelona	4104.7	4038.50	2048	1528	9275
	Otros municipios	103.1	6.00	395	0	4894
2013	Barcelona	4481.9	4370.00	2136	1876	9909
	Otros municipios	111.4	7.00	433	0	5916
2014	Barcelona	4441.1	4325.50	1969	1892	9347
	Otros municipios	111.3	7.00	435	0	6268
2015	Barcelona	4062.3	4167.00	1802	1814	8538
	Otros municipios	106.9	8.00	395	0	5077
2016	Barcelona	4062.8	4078.00	1797	1847	8457
	Otros municipios	106.3	8.00	392	0	5242
2017	Barcelona	4732.6	4733.50	2142	2131	10024
	Otros municipios	113.1	9.00	422	0	5762
2018	Barcelona	5198.1	4914.00	2504	2357	11513
	Otros municipios	121.0	10.00	450	0	6355
2019	Barcelona	4978.9	4820.50	2399	2300	10994
	Otros municipios	117.6	10.00	430	0	6135

Descriptivos

	Municipio	Media	Mediana	DE	Mínimo	Máximo
2020	Barcelona	3911.2	3677.50	1838	1842	8469
	Otros municipios	100.5	9.00	359	0	4830
2021	Barcelona	5470.0	5234.00	2838	2569	12688
	Otros municipios	117.0	9.00	428	0	6118
2022	Barcelona	4669.2	4382.00	2175	2133	9974
	Otros municipios	110.8	9.00	404	0	5451
2023	Barcelona	3657.1	3398.00	1678	1649	7612
	Otros municipios	99.7	8.00	356	0	4661

*Figura 13: Descriptivos del número de contratos en Barcelona y el resto de los municipios de Cataluña.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE a través de Jamovi.*

Anexo II: Lista de municipios definidos como áreas de demanda residencial fuerte por la Ley 14/2015, en orden alfabético

1. Abrera	90. Lleida	170. Sant Joan de Vilatorrada
2. Agramunt	91. Lliçà d'Amunt	171. Sant Joan Despí
3. Alcanar	92. Lliçà de Vall	172. Sant Joan les Fonts
4. Alcarràs	93. Llinars del Vallès	173. Sant Julià de Ramis
5. Alcoletge	94. Lloret de Mar	174. Sant Just Desvern
6. Aldea, l'	95. Malgrat de Mar	175. Sant Pere de Ribes
7. Alella	96. Manlleu	176. Sant Pol de Mar
8. Alguaire	97. Manresa	177. Sant Quirze del Vallès
9. Almacelles	98. Martorell	178. Sant Sadurní d'Anoia
10. Almenar	99. Martorelles	179. Sant Vicenç de Castellet
11. Almofter	100. Masies de Voltregà, les	180. Sant Vicenç de Montalt
12. Altafulla	101. Masnou, el	181. Sant Vicenç dels Horts
13. Amposta	102. Matadepera	182. Santa Bàrbara
14. Anglesola	103. Mataró	183. Santa Coloma de Cervelló
15. Arboç, l'	104. Miralcamp	184. Santa Coloma de Farners
16. Arenys de Mar	105. Molins de Rei	185. Santa Coloma de Gramenet
17. Arenys de Munt	106. Mollerussa	186. Santa Coloma de Queralt
18. Argentona	107. Mollet del Vallès	187. Santa Cristina d'Aro
19. Artesa de Segre	108. Montblanc	188. Santa Eugènia de Berga
20. Avià	109. Montcada i Reixac	189. Santa Llogaia d'Àlguema
21. Badalona	110. Montgat	190. Santa Margarida de Montbui
22. Badia del Vallès	111. Montmeló	191. Santa Margarida i els Monjos
23. Balaguer	112. Montornès del Vallès	192. Santa Perpètua de Mogoda
24. Banyoles	113. Mont-ras	193. Santa Susanna
25. Barberà del Vallès	114. Mont-roig del Camp	194. Sarrià de Ter
26. Barcelona	115. Móra d'Ebre	195. Selva del Camp, la
27. Begues	116. Móra la Nova	196. Sénia, la
28. Bellpuig	117. Navàs	197. Sentmenat
29. Bellver de Cerdanya	118. Òdena	198. Seu d'Urgell, l
30. Berga	119. Olesa de Montserrat	199. Sitges
31. Besalú	120. Olot	200. Solsona
32. Bisbal d'Empordà, la	121. Palafolls	201. Sort
33. Blanes	122. Palafrugell	202. Súria
34. Borges Blanques, les	123. Palamós	
35. Cabrera de Mar	124. Palau d'Anglesola, el	
36. Cabriels	125. Palau-solità i Plegamans	
37. Calaf	126. Pallaresos, els	
38. Calafell	127. Pallejà	
39. Caldes d'Estrac	128. Palma de Cervelló, la	
40. Caldes de Montbui	129. Papiol, el	
41. Calella	130. Parets del Vallès	
42. Calldetenes	131. Perelló, el	
43. Calonge	132. Piera	
44. Cambrils	133. Pineda de Mar	
45. Canet de Mar	134. Pobla de Segur, la	
46. Canonja, la		
47. Canovelles		

48. Cardedeu	135. Polinyà	203. Tarragona
49. Cardona	136. Pont de Suert, el	204. Tàrrrega
50. Castellar del Vallès	137. Ponts	205. Teià
51. Castellbisbal	138. Porqueres	206. Terrassa
52. Castelldefels	139. Prat de Llobregat, el	207. Tiana
53. Castelló d'Empúries	140. Premià de Dalt	208. Tona
54. Castell-Platja d'Aro	141. Premià de Mar	209. Tordera
55. Castellvell del Camp	142. Puigcerdà	210. Torelló
56. Centelles	143. Reus	211. Torredembarra
57. Cerdanyola del Vallès	144. Ripoll	212. Torrelles de Llobregat
58. Cervelló	145. Ripollet	213. Torroella de Montgrí
59. Cervera	146. Roca del Vallès, la	214. Tortosa
60. Constantí	147. Roda de Berà	215. Tossa de Mar
61. Corbera de Llobregat	148. Roquetes	216. Tremp
62. Cornellà de Llobregat	149. Roses	217. Ulldecona
63. Cornellà del Terri	150. Rubí	218. Vallirana
64. Cubelles	151. Sabadell	219. Valls
65. Cunit	152. Sallent	220. Vendrell, el
66. Escala, l'	153. Salou	221. Vic
67. Esparreguera	154. Salt	222. Vielha e Mijaran
68. Esplugues de Llobregat	155. Sant Adrià de Besòs	223. Vilablareix
69. Falset	156. Sant Andreu de la Barca	224. Viladecans
70. Figueres	157. Sant Andreu de Llavaneres	225. Viladecavalls
71. Flix	158. Sant Boi de Llobregat	226. Vilafant
72. Fondarella	159. Sant Carles de la Ràpita	227. Vilafranca del Penedès
73. Fornells de la Selva	160. Sant Celoni	228. Vilagrassa
74. Franqueses del Vallès, les	161. Sant Climent de Llobregat	229. Vilamalla
75. Gadesa	162. Sant Cugat del Vallès	230. Vilanova del Camí
76. Garriga, la	163. Sant Esteve Sesrovires	231. Vilanova i la Geltrú
77. Gavà	164. Sant Feliu de Guíxols	232. Vila-seca
78. Gelida	165. Sant Feliu de Llobregat	233. Vilassar de Dalt
79. Girona	166. Sant Fost de Campsentelles	234. Vilassar de Mar
80. Gironella	167. Sant Fruitós de Bages	
81. Golmés	168. Sant Gregori	
82. Granollers	169. Sant Joan de les Abadesses	
83. Guissona		
84. Gurb		
85. Hospitalet de Llobregat, l'		
86. Igualada		
87. Llagosta, la		
88. Llagostera		
89. Llançà		

Anexo III: Entrevista 1 a Santi Vila Vicente

Efectivament essent Conseller de Territori i Sostenibilitat (2013-2015) vam promoure un impost sobre pisos buits.

Deixa'm acotar-te que l'impost només afectava a aquells habitatges que estiguessin en mans d'empreses o entitats financeres i, crec recordar, que només era d'aplicació al municipis amb demanda acreditada. Vam voler respectar sempre el dret d'una persona física a tenir immobles de la seva propietat sense us. La veritat és que l'impost no tenia cap afany recaptatori -els primers anys es recaptaven poques desenes de milions d'euros-, sinó que pretenia conscienciar i generar un petit incentiu per fer moure el parc d'habitatges. També cal tenir present que eren anys de recessió, on les ferides financeres, urbanístiques i socials de "la dècada prodigiosa" (1995-2005) encara es feien notar.

En el fons la meua opinió política sobre el tema és que totes les iniciatives que no se centrin en l'ampliació de l'oferta d'habitatge per al lloguer en el fons maregen la perdiu i no van al fons de la qüestió.

Anexo IV: Entrevista 2 a Ester Capella i Farré

1.- Quins són els objectius principals de l'Impost sobre l'Habitatge Buit i com s'espera que afectin aquests a l'oferta i els preus de l'habitatge en el mercat català?

La finalitat de l'impost és mobilitzar els habitatges buits a través d'una imposició tributària. Per una banda, posar-los al mercat de lloguer social i, per l'altra, destinar la recaptació al finançament d'actuacions previstes en programes i plans d'habitatge.

Aquest impost, per si mateix, no és suficient per a reduir els preus de l'habitatge, sinó que calen mesures més severes, com més endavant s'explica.

2.- Podria explicar la raó de ser de la bonificació per habitatge assequible?

Els habitatges assequibles tenen una renda inferior a la de mercat lliure, sense que siguin de protecció oficial (que estan exempts). Per això els propietaris que destinen part del seu parc a aquesta finalitat tenen una bonificació de l'impost, conforme el sistema de càlcul que estableix l'art. 13 de la Llei 14/2015 reguladora de l'impost d'habitatges buits.

3.- Fins a quin punt creu que l'impost està aconseguint els seus objectius? Quins ajustos consideraria necessaris per millorar la seva eficàcia?

L'impost grava els habitatges buits ubicats en àrees de demanda forta i acreditada. Però l'objectiu no és el recaptatori 'per se' sinó mobilitzar els habitatges buits o desocupats. Per això, paral·lelament, s'ha regulat pel Decret llei 6/2024, de mesures urgents en matèria d'habitatge, aplicar el dret de tanteig i retracte (dret d'adquisició preferent en favor de la Generalitat) per anar adquirint immobles dels grans tenidors que siguin persones jurídiques que estiguin ubicats en zona de mercat residencial tensat.

A més d'això, són susceptibles de ser expropiats (tant l'ús temporal com la propietat) per incompliment de la funció social per tal de destinar-los a habitatge (art. 15 de la Llei 4/2016 de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial).

4.- Quines polítiques d'habitatge considera que han estat més efectives, tant en l'àmbit local com internacional, per moderar els preus de l'habitatge i incrementar l'accessibilitat?

La moderació de preus de l'habitatge passa per intervenir en el mercat de lloguer, atès que la llei de l'oferta i la demanda no dona solució als desequilibris econòmics i socials.

Una manera és incrementar el parc d'habitatges destinats a polítiques socials, especialment amb protecció oficial. Així s'ha fet en els països amb els quals Catalunya es vol emmirallar, com ara França (16,5%), Dinamarca (21%), Àustria (24%) o Holanda (30%). Això requereix temps i recursos econòmics. En els darrers anys s'hi ha incrementat la dotació pressupostària. Mentrestant, s'ha regulat la contenció de preus de lloguer en les zones declarades de mercat residencial tensat amb un doble efecte: aturar l'increment dels preus i alhora introduir mesures públiques per corregir els desequilibris del mercat.

A més d'això, la Generalitat, per via d'urgència, ha posat un topall al nombre d'habitatges d'ús turístic que treuen habitatges del mercat ordinari de lloguer (Decret llei 3/2023) i ha regulat els arrendaments per tal d'assimilar els contractes temporals per raons professionals, laborals o d'estudis, entre altres, a la protecció legal que tenen els arrendaments destinats a satisfer les necessitats permanents d'habitatge dels llogaters (Decret llei 6/2024).

5.- Per què es destina un percentatge relativament baix del pressupost a l'habitatge, i com podria aquesta assignació afectar la capacitat de la Generalitat per respondre a les necessitats d'habitatge?

Els darrers pressupostos mobilitzaven 1219 milions d'euros per a polítiques d'habitatge. La xifra més alta de la història. Malauradament, el projecte de pressupostos no va passar el tràmit parlamentari.

Anexo V: Entrevista 3 a Marina Berasategui Canals

1. Quins són els objectius principals de l'Impost sobre l'Habitatge Buit i com s'espera que afectin aquests a l'oferta i els preus de l'habitatge en el mercat català?

La Llei 14/2015, del 21 de juliol, de l'impost sobre els habitatges buits, i de modificació de normes tributàries i de la Llei 3/2012 estableix, en el seu article 1, que l'objecte de la mesura és gravar “l'incompliment de la funció social de la propietat dels habitatges pel fet de romandre desocupats de manera permanent”. En aquest sentit, l'impost, que és gestionat per l'Agència Tributària de Catalunya (ATC), té caràcter finalista i, en l'article 3 de la norma, determina que “els ingressos que en deriven resten afectats al finançament de les actuacions protegides pels plans d'habitatge, sens perjudici del que estableix la disposició addicional primera, i es prioritza que els recursos es destinin als municipis on s'han obtingut aquests ingressos”. En conseqüència, la principal afectació de l'impost es dona en els municipis on hi hagi més habitatges buits imposables, però la incidència de la mesura en l'oferta i els preus de l'habitatge no s'ha determinat amb exactitud, més enllà de la lògica constatació que l'existència de l'impost busca i fomenta que els propietaris mobilitzin, principalment cap al mercat de lloguer, els habitatges que estarien buits si no fossin sotmesos a aquesta possibilitat de gravamen.

2. Podria explicar la raó de ser de la bonificació per habitatge assequible en l'impost?

La bonificació respon a un objectiu clar: aquells grans tenidors que tinguin un percentatge significatiu d'habitatge en lloguer assequible tenen dret a una bonificació en l'impost aplicable a aquells habitatges de la seva propietat que sí compleixin els criteris per a ser imposables, amb la qual cosa s'estimula, a través del benefici, que aquests propietaris vagin incorporant a lloguer assequible immobles que els permetin arribar als nivells necessaris per a obtenir el benefici fiscal previst a la norma.

3. Quins són els principals reptes que s'han trobat en la implementació de l'impost sobre habitatges buits?

La implementació de l'impost no ha estat objecte de problemàtica significativa, perquè de la mateixa manera que hi ha consens social ampli en relació al fet que “qui més contamina, més paga”, també hi ha un consens social i institucional ampli en relació al fet que ha d'existir un mecanisme de penalització fiscal sobre aquells grans tenidors que tinguin habitatges buits durant més de dos anys i sense causa justificada.

4. Quines polítiques d'habitatge considera que han estat més efectives, tant en l'àmbit local com internacional, per moderar els preus de l'habitatge i incrementar l'accessibilitat?

El Govern de la Generalitat va impulsar la Llei 11/2020, del 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació de la Llei 18/2007, de la Llei 24/2015 i de la Llei 4/2016, relatives a la protecció del dret a

l'habitatge, que va acabar essent parcialment suspesa pel Tribunal Constitucional mitjançant la Sentència 37/2022, de 10 de març de 2022, del Ple del Tribunal Constitucional, dictada en el recurs d'inconstitucionalitat 6289-2020, afectant els seus principals aspectes. Durant el quasi any i mig de plena vigència de la norma, es va demostrar no només que era tècnicament aplicable a través d'un sistema propi de referència dels límits dels preus del lloguer, sinó que la tendència general en l'evolució de les rendes va comportar-se a la baixa. Posteriorment s'ha aprovat la Llei (estatal) 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge, que conté mesures de contenció de les rendes de lloguer clarament inspirades en la norma catalana de 2020, i que Catalunya ha decidit aplicar en exercici de les seves competències exclusives en matèria d'habitatge. Tot i discrepar amb l'estat sobre alguns aspectes de la norma, com ara l'establiment d'un únic sistema estatal d'índex de referència que ignora eines de solvència demostrada com l'índex propi de Catalunya, al nostre país estem aplicant la norma, cosa que no es dona en altres territoris peninsulars que ho podrien fer. Això respon, òbviament, al ferm convenciment que les polítiques més efectives per moderar els preus de l'habitatge i incrementar l'accessibilitat passen, en primer lloc, per un marc regulador que eviti l'especulació amb un bé essencial com l'habitatge, seguit d'un pla d'acció que combini els ajuts al pagament de l'habitatge a les persones amb més dificultats, amb la promoció de nou habitatge, especialment de lloguer social, per part d'administracions, entitats i promotors socials, i privats, cosa que estem estimulant amb el Pla 10.000, que preveu la incorporació d'aquesta xifra d'habitatges de lloguer social abans de 2026.

5. Existeixen grups d'interès que estiguin promovent la redefinició del concepte d'habitatge, per a considerar-la principalment com bé d'inversió en lloc de com a bé de primera necessitat?

Sempre hi ha hagut sectors que han posat per damunt del dret a l'habitatge, que per a nosaltres és un dret fonamental que cal garantir i protegir. No és un fenomen nou, i el lobbisme que envolta els grans tenidors, els fons d'inversió, i les entitats financeres amb patrimoni immobiliari sempre han defensat mesures que tendeixen a separar l'habitatge del que és, que és un bé fonamental que s'ha de separar de dinàmiques especulatives. Un habitatge no és un cotxe o una obra d'art, i per tant no pot estar sotmès a similars principis basats en la més crua versió de la llei de l'oferta i la demanda. Afortunadament, com a contraposició a aquesta visió mercantilista de l'habitatge trobem apostes decidides per a defensar que l'habitatge és un dret fonamental que s'ha de garantir, ja sigui des d'administracions públiques com l'actual Govern de la Generalitat, com des d'entitats de defensa dels col·lectius de persones llogateres, propietàries hipotecades, o organismes especialitzats en l'anàlisi del sector que clarament treballen per a posar de manifest les mancances existents, les males pràctiques, i les línies estratègiques que caldria seguir per a impedir qualsevol actuació concreta que respongui a una visió de l'habitatge que sigui exclusivament mercantilista.

6. Per què es destina un percentatge relativament baix del pressupost a l'habitatge, sent aquest un element tan imprescindible en el desenvolupament de la població?

Hi ha, òbviament, un problema de fons, que és el model de finançament actual, i el dèficit fiscal històric que Catalunya pateix des de fa anys. Aquest no és un retòric missatge polític, sinó que respon estrictament al que diuen les dades sobre el que s'aporta i el que es rep, que es pot visualitzar en una balança clarament -i injustament- descompensada. A partir d'aquí, el marge de maniobra és menor que el que almenys el govern dels darrers anys voldria. Perquè òbviament si tens, com Catalunya té i vol tenir, competències i responsabilitats en àmbits de tant pes pressupostari i importància social com el sistema sanitari públic, l'ensenyament públic, les infraestructures i serveis públics de mobilitat, o les polítiques de seguretat pública, el finançament de les polítiques d'habitatge, que és clau, té un pes menor del desitjable pel problema estructural que definia al principi. De totes maneres, el Govern ha treballat perquè hi hagi un ampli consens institucional, polític i social en la línia d'incrementar el pressupost cada any, per a assolir una xifra de 1.000 milions d'euros anuals que serveixi com a punt de partida per a fer possibles polítiques més ambiciosos i transformadores, perquè a banda del poder que té l'establiment d'un marc normatiu que sigui proactiu en aquesta línia, resulta obvi que, com passa amb els hospitals, les escoles, els trens i les carreteres, la política d'habitatge es fa amb diners, i el compromís compartit per tothom hauria de ser que se n'han de destinar més dels que ara es poden destinar.