infoIEB
Número 44 · Marzo 2023

IEB Institut d'Economia de Barcelona
Universitat de Barcelona

Nueva evidencia sobre los efectos del control de alquileres en Cataluña

La asequibilidad a la vivienda es un problema cada vez más importante en muchas ciudades del mundo. En Europa, aproximadamente una de cada diez familias se gasta más del 40% de sus ingresos en cubrir los gastos del hogar, una situación descrita como de "sobrecarga" que es especialmente aguda en las ciudades (Eurostat, 2021). En España, el 20% de los hogares en régimen de alquiler están sobrecargados por estos gastos, pues las familias destinan más del 40% de sus ingresos a la vivienda (OCDE, 2021). El alcance y la importancia de este fenómeno ha llevado a acuñar la expresión "crisis de accesibilidad a la vivienda" (UN-Habitat, 2020).

Esta crisis ha despertado el interés de los ciudadanos, los responsables políticos y los académicos por las políticas destinadas a mejorar la accesibilidad de la vivienda en las zonas más densamente pobladas. Una de las medidas más notorias en este debate es la adopción de sistemas de control de alquileres. Estas políticas suelen ser populares entre los votantes y su adopción no provoca gastos públicos inmediatos. Ciudades como París o Berlín han optado por esta vía y recientemente han adoptado sistemas de control de alquileres.

Desde el punto de vista económico, las políticas de control de alquileres se ven como un instrumento con gran potencial distorsionador, puesto que fijar topes a los precios de los alquileres puede provocar una reducción de la oferta de viviendas y una mala asignación de las unidades en alquiler (Glaeser y Luttmer, 2003). Sin embargo, las políticas de control de alquileres pueden aportar beneficios netos en términos de bienestar (especialmente para las familias de rentas bajas), puesto que actúan como un instrumento de protección social en un contexto de mercados incompletos y de aversión al riesgo (Favilukis et al., 2023).

Desde el punto de vista empírico, hay dos preguntas que cabe formularse. Primera, dados los problemas que pueden surgir a la hora de aplicar las políticas de control de alquileres ¿son realmente eficaces para reducir el incremento de los precios de alquileres? Segunda, ¿qué efectos tienen estas políticas en la oferta de viviendas en alquiler?

La literatura empírica señala que las respuestas a estas dos preguntas dependen del diseño de la regulación y de las características institucionales. Mientras Diamond et al. (2019) encuentran que en San Francisco el control de alquileres resultó una medida efectiva para reducir el incremento de los alquileres, Breidenbach et al. (2021) concluyen que, en el caso alemán, el efecto de esta política sobre los alquileres ha sido efímero, por cuestiones relacionadas con su aplicación. En cuanto a los efectos sobre la oferta, se espera que sean ampliamente negativos en aquellos contextos en que los propietarios puedan desplazar más fácilmente la vivienda del mercado regulado hacia segmentos de mercado no regulados. Por ejemplo, la posibilidad de evitar dicha regulación convirtiendo la vivienda en alquiler en un condo en San Francisco (Diamond et al., 2019) o remodelándola en Alemania (Mense et al., 2019) son dos mecanismos concretos por los cuales se reduce el volumen del mercado de alquiler regulado. Así pues, los efectos de las políticas de control de alquileres son, al parecer, muy específicos de cada contexto.

Una de las medidas más notorias en este debate es la adopción de políticas de control de alquileres. Ciudades como París o Berlín han adoptado recientemente estas políticas.

En un documento de trabajo que hemos publicado recientemente (ver Jofre-Monseny, Martínez-Mazza y Segú, 2022), investigamos el efecto del control de alquileres, estudiando la regulación que se aplicó en Catalunya en otoño de 2020.

Nuestro estudio

En septiembre de 2020, el Gobierno catalán implementó un sistema de control de alquileres que se aplicó solo en algunos municipios. En concreto, la regulación se aplicó a municipios de más de 20.000 habitantes con un mercado de alquiler tenso. En dichos municipios, el precio de alquiler no podía superar un índice de referencia, determinado tanto por las características del inmueble como por la zona done éste se encuentra, ni tampoco el precio del alquiler anterior de aquella misma vivienda. La política cubría prácticamente todo el mercado de alquiler, y los topes nominales era más altos para las viviendas construidas en los últimos cinco años. Los anuncios y los contratos de alquiler tenían que incluir el tope de alquiler aplicable y se establecían multas para garantizar la aplicación del sistema. Esta política finalizó en marzo de 2022, cuando fue declarada inconstitucional.

Para estudiar el impacto de esta regulación, utilizamos los microdatos que nos han proporcionado generosamente el INCASOL y la Agència d'Habitatge de Catalunya (AHC). Estos datos cubren el universo de contratos de alquiler suscritos y concluidos en Cataluña entre 2016 y 2022.

Para identificar los efectos causales de la regulación de control de los alquileres, explotamos el hecho de que solo un subgrupo de municipios

está sujeto al control de alquileres. Agregando los datos a nivel municipal y trimestral, aplicamos regresiones de diferencias-en-diferencias y event-studies. En concreto, comparamos los municipios sujetos a la regulación con un grupo de municipios no sujetos a ella que también tenían un mercado de alquiler tenso pero que no cumplían el criterio de población. Ello nos permite comparar dos grupos de municipios que experimentaron una evolución similar en el mercado de alquiler. Analizamos los cambios registrados en los alquileres medios, el número de contratos de alquiler firmados y concluidos y el stock activo de unidades de alquiler en los municipios sujetos a regulación y en los que no estaban sujetos a ella.

La literatura señala que los efectos de las políticas de control de alquileres son muy específicos en función del contexto y del diseño de la regulación.

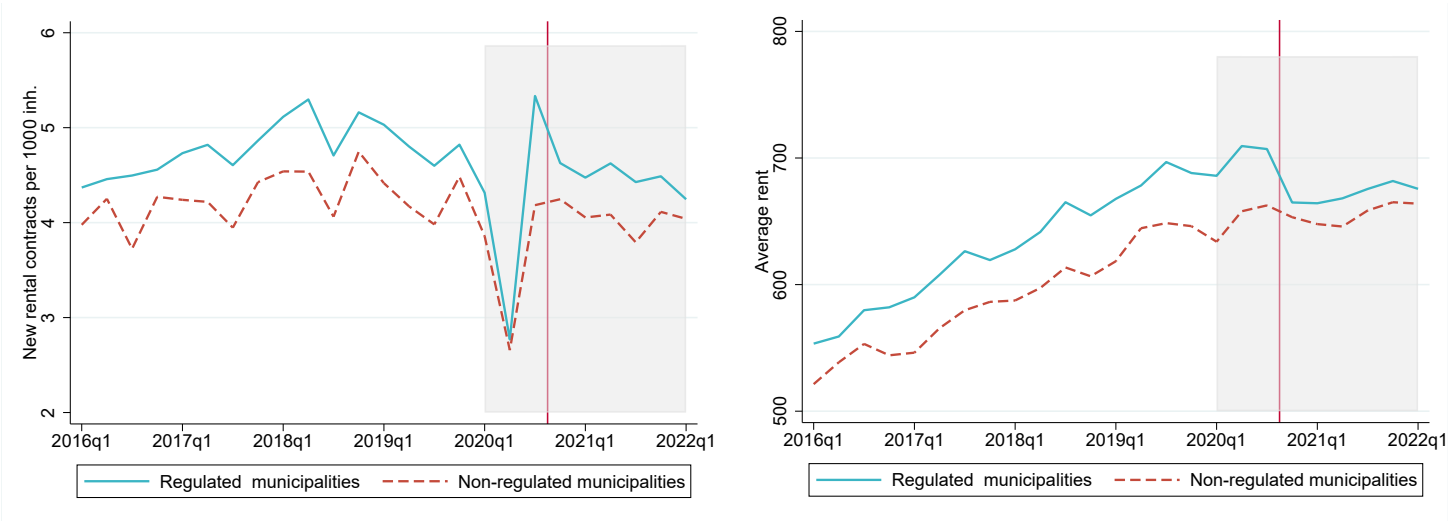
En la figura 1, se muestra el alquiler medio y el número total de contratos por 1.000 habitantes por grupo de tratamiento. La figura 1a muestra que los alquileres cayeron considerablemente en el grupo regulado en el cuarto trimestre de 2020, cuando se adoptó el sistema de control de alquileres. Con anterioridad a dicha fecha, y pese a la diferencia de nivel de precios, ambos grupos de municipios registraban una evolución similar del precio de alquiler. La figura 1b muestra que, si bien los municipios regulados presentan un número ligeramente más alto de contratos de alquiler, esta diferencia es muy constante a lo largo del tiempo. Ambos grupos experimentaron una reducción masiva del número de contratos de alquiler en el segundo trimestre de 2020, debido al confinamiento provocado por la covid. No existe ningún indicador visual sólido que indique que el control de alquileres haya aumentado o reducido la diferencia en el número de contratos de alquiler entre los municipios sujetos a regulación y los no regulados.

Los resultados de nuestros event-studies indican que los alquileres bajaron entre un 4% y un 5% en los municipios regulados, frente a los no regulados (v. figura 2a). En cambio, no encontramos evidencia que demuestre que la regulación haya reducido el número de contratos de alquiler suscritos, lo cual indica que la reducción de la oferta a corto plazo no es necesariamente sustancial (figura 2b). También estudiamos los efectos del control de alquileres sobre el número de contratos concluidos y sobre el stock de unidades en alquiler. Ambas variables parecen no verse afectadas por la política de control de los alquileres, lo cual confirma que el número de viviendas en alquiler no se redujo a causa de la regulación de alquileres. Además, no observamos que dicha política modificara la calidad de las viviendas en alquiler, lo cual minimiza la preocupación de que los efectos estimados sobre el precio sean debidos a cambios en la composición de los pisos alquilados.

Nuestro estudio nos permite identificar un efecto de anticipación en el número de contratos suscritos. En las dos semanas anteriores a la aprobación del control de alquileres en el Parlament, se registró un número extraordinario de contratos. Este efecto puede observarse en la figura 2b, en que el coeficiente asociado al tercer trimestre de 2020 (justo antes del control de alquileres) es positivo y estadísticamente significativo.

Aplicamos varias estrategias para abordar el potencial efecto de la COVID-19 en el mercado de la vivienda. Primero, en nuestras

Figura 1: Evolución de los mercados de alquiler en los municipios regulados y no regulados



(a) Alquiler medio

(b) Contratos por 1.000 habitantes

Nota: (a) traza la evolución del alquiler medio en los municipios regulados (58) y en los no regulados (90), mientras que (b) muestra la evolución del número de contratos de alquiler suscritos cada trimestre por cada 1.000 habitantes. La línea vertical indica la implementación del control de los alquileres y los trimestres afectados por la pandemia están sombreados en gris.

Nuestros resultados indican que los alquileres bajaron entre un 4% y un 5% en los municipios regulados, frente a los no regulados, pero no observamos una reducción en el número de contratos de alquiler suscritos.

regresiones, controlamos por la evolución de los mercados de trabajo locales controlando por el desempleo, las suspensiones temporales de empleo debidas a la pandemia (ERTEs) y el número de nuevos contratos de trabajo. Segundo, intentamos controlar por los posibles efectos "donut" de la COVID-19 en los mercados de la vivienda introduciendo una variable indicador del periodo COVID-19 interaccionada con variables que miden la distancia a la capital de provincia más cercana o, alternativamente, esta misma variable COVID-19 interaccionada con variables que reflejan distintos tamaños de los municipios. Tercero, incluimos como variables de control tasas de inmigración y emigración a escala municipal. Todos estos análisis indican que los efectos diferenciales de la COVID-19 en municipios regulados y no regulados no explicarían nuestros resultados.

También comprobamos que nuestros resultados son robustos a especificaciones econométricas alternativas (incluyendo, por ejemplo, una tendencia temporal lineal y específica para cada municipio) y a muestras alternativas donde los municipios regulados y no regulados son de un tamaño poblacional más parecido. También comprobamos que los resultados son robustos si excluimos a municipios turísticos o incluimos a Barcelona en nuestra muestra.

La finalización del control de alquileres en marzo de 2022 proporciona un ejercicio adicional de robustez. Encontramos que los efectos de esta política sobre los precios fueron aproximadamente constantes desde el primer trimestre de aplicación de la regulación hasta el último. Sin embargo, en cuanto se suspendió la regulación, la diferencia de precios entre los municipios regulados y los no regulados recuperó los niveles previos.

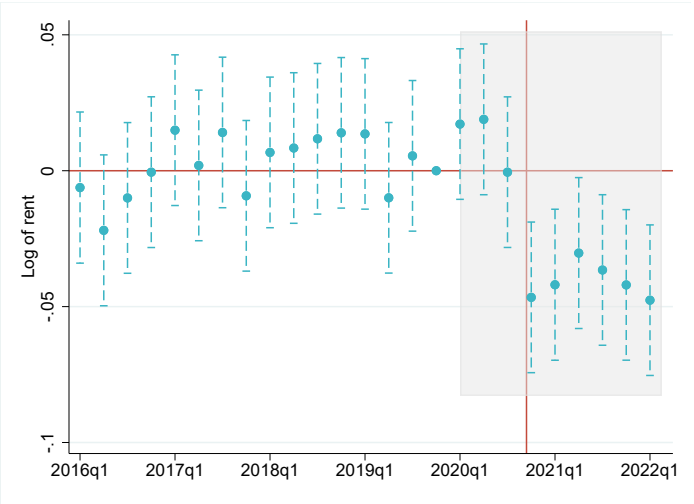
Una reducción del 4% del alquiler implica un ahorro medio anual de 358 € para los arrendatarios de los nuevos contratos. La política de control de los alquileres afectó a más de 190.000 contratos que deberían estar vigentes durante cinco años, lo cual equivale a unos 300 millones de euros. Para contextualizar esta suma, la Generalitat destinó 100 millones de euros en ayudas al alquiler en 2021.

Nuestros resultados indican que los alquileres bajaron entre un 4% y un 5% en los municipios regulados, frente a los no regulados, pero no observamos una reducción en el número de contratos de alquiler suscritos.

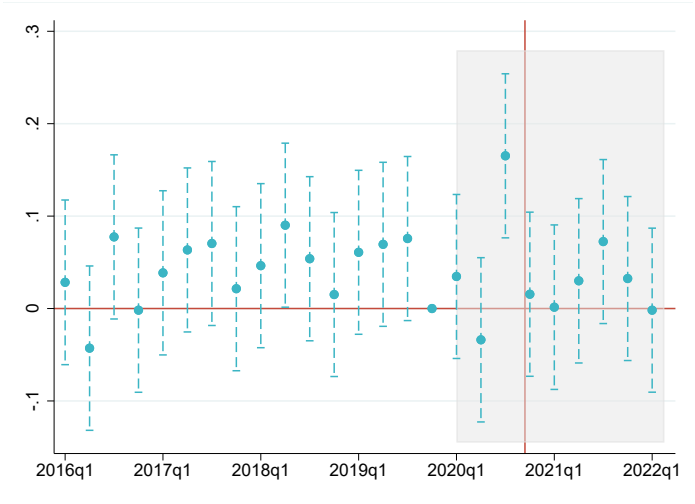
Otros estudios sobre el control de los alquileres en Cataluña

La nuestra no es la única investigación dedicada a estudiar el control de los alquileres en Cataluña. Dos estudios más han proporcionado evaluaciones alternativas sobre la política de control de los alquileres: los de Kholodilin et al. (2022) y Monras y Montalvo (2023).

Figura 2: Estudio de eventos de los alquileres y los nuevos contratos de alquiler



(a) Efecto sobre los alquileres



(a) Efecto sobre los contratos de alquiler

Notes: Los gráficos ilustran los términos de interacción entre el indicador de tratamiento y un conjunto de variables dicotómicas trimestrales y sus intervalos de confianza del 95% (v. ecuación 2). Las variables de resultados son (un diagrama de) alquileres medios y un diagrama de contratos de alquiler por 1.000 habitantes. En ambos casos, la línea vertical indica la implementación del control de los alquileres. El inicio de la zona sombreada señala el inicio de la pandemia.

En el primer estudio, Kholodilin et al. (2022) utilizan los anuncios de alquileres publicados en Idealista para evaluar el impacto de la introducción del control de alquileres en el mercado de la vivienda. Con regresiones de diferencias-en-diferencias concluyen que la introducción del control de alquileres rebajó en un 6-7% los alquileres en los municipios regulados. Además, no hallan efectos estadísticamente significativos en el número de anuncios. En línea con nuestros resultados, su estudio indica que el control de los alquileres no tuvo grandes efectos sobre la oferta.

El segundo estudio es el de Monras y Montalvo (2022) el cual está más relacionado con el nuestro. En su investigación, explotan los mismos microdatos proporcionados por el INCASOL y la AHC que nosotros, y aplican una estrategia empírica similar. Muestran que el control de los alquileres rebajó el alquiler medio un 5%, cifra bastante similar a nuestra estimación. Sin embargo, señalan que esta política condujo a una convergencia de precios hacia el precio de referencia, es decir, que las viviendas con alquileres más bajos que el precio de referencia subieron el alquiler.

A diferencia de nuestro estudio, observan un efecto negativo y significativo en el número de contratos firmados. El origen de esta diferencia no es debido a problemas de agregación de datos (puesto que ambos estudios utilizan microdatos sobre los contratos de alquiler), ni a la exclusión del municipio de Barcelona, como se señalaba en el policy report elaborado por García Montalvo et al. (2023). La diferencia de resultados entre ambos estudios se debe al distinto enfoque metodológico adoptado para hacer que los grupos de tratamiento y de control sean más comparables entre sí.

En nuestro estudio, definimos un grupo de control más restringido, utilizando solo los municipios no regulados que tenían un mercado de alquiler tenso pero que estaban por debajo del umbral de los 20.000 habitantes. Nuestra muestra final está compuesta por 148 municipios: 58 en el grupo de tratamiento y 90 en el grupo de control. Con ello, obtenemos unos grupos de tratamiento y control que presentan una evolución similar en el mercado del alquiler antes de la entrada en vigor de la nueva regulación. La similitud de las tendencias previas de los municipios de ambos grupos puede observarse en la figura 1.

El estudio de Monras y Montalvo (2022) adopta un enfoque distinto. Los autores utilizan datos de todos los municipios que disponen de ellos (lo cual da como resultado una muestra de más de 400 municipios) y aplican un método estadístico que admite algunas formas de heterogeneidad en las tendencias temporales entre municipios. En nuestra opinión, nuestro planteamiento, que consiste en seleccionar un grupo de control más restrictivo, es una elección más conservadora, puesto que no requiere un procedimiento de estimación adicional para controlar las distintas tendencias previas entre ambos grupos. El hecho de que nuestros resultados sean muy robustos ante las distintas especificaciones econométricas y muestras alternativas avala nuestra estrategia.

En conclusión, nuestro estudio proporciona evidencia de que el control de alquileres puede reducir los precios de los alquileres sin reducir necesariamente el tamaño del mercado del alquiler. Las políticas de control de alquileres probablemente seguirán estando en la agenda de los gobiernos regionales y nacionales. Nuestros resultados contribuyen a tener un debate más informado sobre las políticas de control de alquileres y el diseño de políticas públicas destinadas a mejorar la asequibilidad de la vivienda.

Referencias bibliográficas

Breidenbach, P.; Eilers, L.; Fries, J. (2021): "Temporal dynamics of rent regulations - The case of the German rent control". *Regional Science and Urban Economics*, 103737.

Diamond, R.; McQuade, T.; Qian, F. (2019): "The effects of rent control expansion on tenants, landlords, and inequality: Evidence from San Francisco". *American Economic Review*, 109, 3365-3394.

Eurostat (2021): "Is housing affordable?" https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/housing/bloc-2b.html?lang=en [Fecha de lectura: 20 de marzo de 2023]

Favilukis, J.; Mabille, P.; Van Nieuwerburgh, S. (2023): "Affordable housing and city welfare". *The Review of Economic Studies*, 90, 293-330.

García Montalvo, J.; Monras, J.; Raya, J. M. (2023): "Los efectos de la limitación de precios de los alquileres en Cataluña". *EsadeEcPol Insight*, 44.

Glaeser, E.; Luttmer, E. (2003): "The Misallocation of Housing Under Rent Control" American Economic Review 93, 1027–1046.

Kholodilin, K. A.; López, Fernando A.; Rey Blanco, D.; Gonzalez Arbués, P. (2022): *Lessons from an Aborted Second-Generation Rent Control in Catalonia*. DIW Berlin Discussion Paper No. 2008. Disponible en la SSRN: https://ssrn.com/abstract=4159469

Jofre-Monseny J, Martínez-Mazza R, Segú M (2022), "Effectiveness and supply effects of high-coverage rent control policies", https://ieb.ub.edu/wp-content/uploads/2022/02/Doc2022-02.pdf. Actualizado marzo 2023.

Monras, J.; Montalvo, J. G. (2023): "The effect of second generation rent controls: New evidence from Catalonia". Universitat Pompeu Fabra, Departamento de Economía y Empresa.

Mense, A.; Michelsen, C.; Kholodilin, K. (2019): "The effects of second generation rent control on land values". *AEA Papers and Proceedings*, 109, 385-388.

OCDE (2021): "OECD Affordable Housing Database". https://www.oecd.org/housing/

UN-Habitat (2020): "Addressing the Housing Affordability Challenge: A Shared Responsibility". https://unhabitat.org/news/31-oct-2020/addressing-the-housing-affordability-challenge-a-shared-responsibility [Fecha de lectura: 20 de marzo de 2023]

UN-Habitat (2020): "World Cities Report 2020". Tech. rep., The United Nations Human Settlements Program (UN-Habitat)

Jordi Jofre-Monseny, Universitat de Barcelona e Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

Rodrigo Martínez-Mazza, University College London, Uppsala University e Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

Mariona Segú, CY Cergy Paris Université