CÀTEDRA APCE - UPF
HABI TATGE I FUTUR

LA POLÍTICA DE LIMITACIÓN DE PRECIOS DE LOS ALQUILERES: **EVIDENCIA CIENTÍFICA Y EMPÍRICA**

Josep Maria Raya
Catedrático de Economía Aplicada
en Tecnocampus (Universitat Pompeu Fabra)

Director de la Cátedra APCE-UPF

APCE

upf. Universitat Pompeu Fabra Barcelona

INDICE

1. Resumen ejecutivo....3
2. Introducción....4
3. Evidencia científica....6
    3.1 Evidencia teórica....6
    3.2 Evidencia empírica....8
4. El caso catalán: primeros datos....10
    4.1 Datos Incasòl....11
    4.2 Datos Tecnocasa....12
    4.3 Otros: datos Idealista....13
5. Conclusiones....14
6. Recomendaciones....15
Referencias....16

1. RESUMEN EJECUTIVO

- A pesar de que la tendencia desde 2019 conduce a un mercado bajista, las elevadas tasas de crecimiento de los alquileres en las principales capitales y áreas metropolitanas españolas durante el periodo 2014-2019 han generado un debate acerca de la conveniencia de una Ley que limite el precio de los alquileres (como ya sucede en Cataluña desde septiembre de 2020). En este primer policy brief de la Cátedra Vivienda y Futuro APCE-UPF, evaluamos a partir de la evidencia científica disponible la pertinencia de una norma que limite los alquileres.
- La evidencia teórica de la literatura económica indica que las leyes de limitación de alquileres no funcionan:
  - » La limitación de precios disminuye los incentivos de los propietarios a poner las viviendas en el mercado. Ello conduce a que no las mantengan, primero, y las retiren, después. Se paraliza el mercado. Se reduce la oferta. Si hay un segmento regulado y uno no regulado, el no regulado es el único que crece en oferta.
  - » Con una norma de limitación de precios se generan desajustes entre oferta y demanda, listas de espera y efectos negativos en el mercado laboral, entre otros efectos. Todos estos efectos no se dan de forma simultánea, pero acaban emergiendo especialmente si la normativa es longeva.
  - » El efecto en los alquileres es ambiguo y la norma ni siquiera tiene por qué mejorar la redistribución de la renta.
- La evidencia empírica en ciudades como Estocolmo, Boston, San Francisco y más recientemente en Berlín avala con datos la evidencia teórica.
- Todavía es pronto para evaluar de manera adecuada la Ley 11/2020 de limitación de alquileres en Cataluña. No obstante, una primera aproximación con datos de Incasòl muestra reducciones en la oferta y en precios. Los microdatos de Tecnocasa cuestionan las reducciones en precios en Barcelona, al observar mayores reducciones en Madrid.
- Desde la Cátedra APCE-UPF, proponemos:
  - » Centrar los esfuerzos en generar una mayor oferta en alquiler, en particular, alquiler social. El problema del mercado del alquiler es un problema de oferta (de escasez de oferta), en particular de oferta de alquiler social, que debería de solucionarse en sucesivos planes de vivienda que fomenten este tipo de oferta.
  - » La vivienda de protección oficial debe ser mayoritariamente destinada al alquiler y se debe de fomentar la colaboración público-privada para aumentar la oferta de viviendas en alquiler (especialmente social), movilizando el suelo público disponible y concertando con el sector privado fórmulas de colaboración contrastadas como el derecho de superficie. Acordar porcentajes flexibles de reserva de alquiler social y reducir los requerimientos para la construcción de nuevas viviendas de alquiler social.
  - » Incrementar los niveles de seguridad jurídica y la eficiencia del sistema judicial.
  - » Políticas de incentivos a la oferta y de ayuda a la demanda de viviendas de alquiler, debidamente evaluadas en su diseño y ejecución.
  - » Aprovechar la coyuntura para captar el estoc de oficinas y locales comerciales que dejará la pandemia e incentivar a que los pisos turísticos que han vuelto al mercado tradicional se queden ahí.

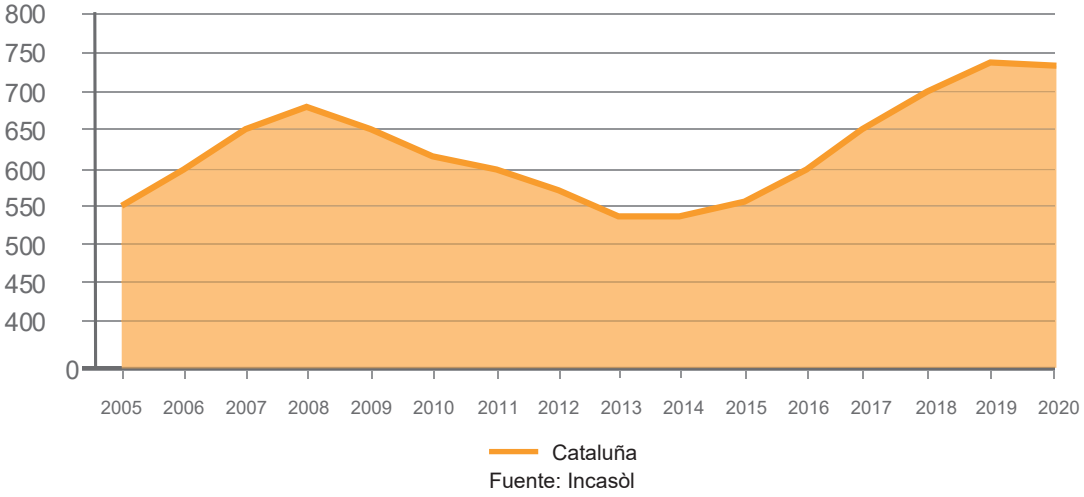
2. INTRODUCCIÓN

El debate mediático acerca de las medidas que contendrá la Ley de Vivienda se ha centrado en si limitará los precios de alquiler en zonas tensionadas del mercado. Probablemente este debate ha sido el que ha alargado los plazos de la nueva Ley, producto de las distintas posiciones en el seno del gobierno. Quienes defienden la limitación proponen que, para determinar dichas zonas, se use el índice de referencia de precios de alquiler que presentó el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana en junio de 2019. Bajo este esquema, las comunidades autónomas como los ayuntamientos tendrían capacidad de establecer sus propios índices de precios, y se convalidarian los que ya los tengan avanzados (como es el caso de Cataluña).

En el gráfico 1, a partir de los datos de Incasòl se observa cómo después de tres años de fuerte crecimiento en las rentas del alquiler, en 2020 dichos precios han decrecido en Cataluña. La tendencia en la tasa de crecimiento de los alquileres mensuales por metro cuadrado ya era decreciente en las grandes capitales antes de la pandemia, y con la pandemia se ha acentuado. Cuesta más días alquilar y los descuentos han crecido. Es claramente un mercado a la baja. Las grandes capitales son las que marcan tendencia en el mercado del alquiler (y en el de la propiedad). Lo que sucede en ellas se acaba trasladando al resto de ciudades de forma progresiva. En 2020, en Madrid y Barcelona las rentas del alquiler se redujeron en el entorno del 1-2% (Gráfico 2).

Evolución del alquiler mensual en Catalunya

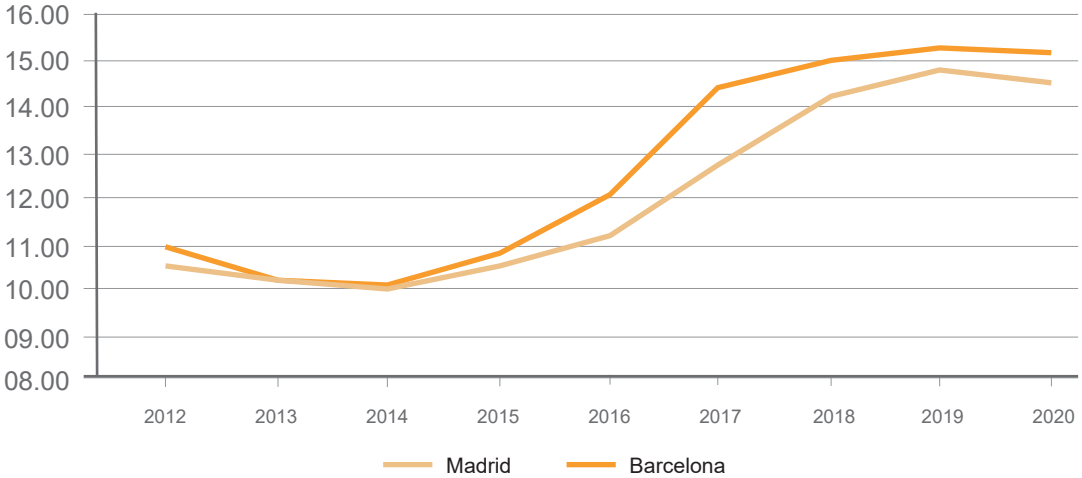
GRÀFICO1



Fuente: Incasòl

Evolución del alquiler por metro cuadrado en Madrid y Barcelona

GRÁFICO2



Fuente: Tecnocasa

En este marco actual nada sugiere la conveniencia de medidas como los controles de precios: ¿qué sentido tiene limitar los precios de los alquileres si el mercado ya se está ajustando a la baja? Pues el ajuste ya se está produciendo, como ya había ocurrido durante el periodo de 2009-2014. Ahora bien, ¿se trata de una política económica avalada por la literatura científica teórica? ¿Qué nos dice la literatura económica empírica acerca experiencias en otros lugares? ¿Tenemos evidencia acerca de las experiencias más cercanas en el tiempo, como la limitación de los alquileres en Berlín? ¿Hay suficiente información acerca de los efectos de la limitación en los precios de los alquileres iniciada en septiembre de 2020 en Cataluña? En este primer policy brief de la Cátedra Vivienda y Futuro APCE-UPF, pretendemos dar respuesta a estas preguntas y centrar el debate en la evidencia científica.

3. EVIDENCIA CIENTÍFICA

3.1 EVIDENCIA TEÓRICA

Hay pocas políticas económicas que generen un acuerdo mayor entre en la comunidad científica que aquellas de limitación de los precios del alquiler (Jenkins, 2009). Tanto si se trata de controles de alquileres de primera generación (los alquileres se congelan) como si son de segunda generación (donde se fija el precio libremente, pero o se prohíbe el aumento durante la duración del contrato o este se ancla a un índice de referencia). El consenso es mayoritario entre economistas, tanto desde el punto de vista de la eficiencia como (y que nadie se sorprenda) desde el punto de vista de la equidad.

El motivo más citado para justificar una limitación de precios es la intención de impedir una supuesta redistribución de renta y riqueza de los inquilinos a los propietarios de viviendas (Arnott, 1995; Brueckner, 2011). El argumento ve a los propietarios como monopolistas que obtienen unos beneficios excesivos y subraya que estos propietarios son más ricos que sus inquilinos. Hay varias fisuras en esta justificación.

En primer lugar, la creencia de que los propietarios de viviendas de alquiler obtienen unos beneficios excesivos no parece verse apoyada por una evidencia sistemática, y pocos expertos parecen compartirla. Hay periodos con rendimientos mejores, igual que hay periodos donde tienen rendimientos peores, como cualquier producto de inversión. En el gráfico 3 se observa la evolución de estos rendimientos en Cataluña[1]. Como se ve estos rendimientos han sido crecientes, aunque el punto de partida es inferior a lo que se considera el umbral de inversión (entorno al 5%).

Además, sin que resulten importantes las economías de escala y sin barreras de entrada, el mercado del alquiler si no es competitivo, se acerca mucho más que otros, lo que imposibilita una tasa de rendimiento mayor que la competitiva (Olsen, 1982, 1998). En segundo lugar, redistribuir de los propietarios a los inquilinos, utilizando el control de alquileres como un impuesto implícito sobre el valor del capital residencial es, como mínimo, un mecanismo bastante imperfecto. Para empezar, no todos los inquilinos acceden a una vivienda controlada, con lo que hay inquilinos “afortunados” e inquilinos “desafortunados” divididos por un umbral un tanto arbitrario: las ganancias de renta, si existen, se distribuyen de forma aleatoria.

A esto hay que añadir que el instrumento es muy impreciso: ni todas las familias que acceden a un alquiler controlado son de renta baja, ni todas las familias que no acceden a un alquiler controlado, ni siquiera las que son propietarias, son de renta alta.

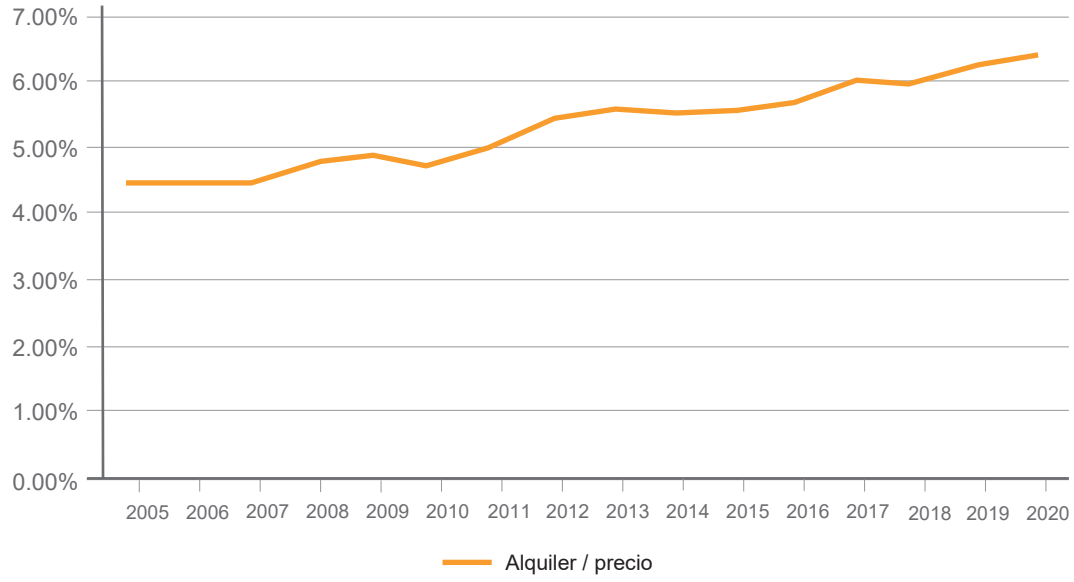
Por último, es imprescindible considerar efectos adversos a largo plazo sobre los inquilinos potenciales, que no llegarán a serlo si los controles afectan la oferta privada de vivienda de alquiler (López-Garcia, 2019). Por todo ello, el control de alquileres no es equitativo, y no está clara su ventaja sobre el instrumento de redistribución más directo por el lado de la oferta: el impuesto sobre la renta.

En términos de eficiencia, son diversos los motivos que la literatura científica aduce en contra de la limitación alquileres (Arnott & Igarashi, 2000; Brueckner, 2011; McDonald & McMillen, 2010; Whitehead, 1999). En primer lugar, la reducción en el mantenimiento de las unidades de vivienda sujetas a control. Esta reducción en el gasto para mantener sus vi-

[1] Se ha realizado sólo para Cataluña puesto que para España no hay una serie histórica de alquileres. Dado que la información acerca de los alquileres en Cataluña procede de una media mensual, la rentabilidad se ha calculado suponiendo un tamaño de la vivienda de 70 metros cuadrados.

Rentabilidad del alquiler en Cataluña

GRÁFICO 3



viendas por parte de los propietarios es el resultado natural de la limitación en los alquileres, y así de los beneficios, derivados de las viviendas de alquiler. En ausencia de expectativas de ingresos, el propietario reduce costes (Sims, 2007).

En segundo lugar, es de esperar que los controles de alquileres reduzcan los incentivos a invertir en nuevas viviendas destinadas al alquiler. Es difícil idear una política más eficaz para reducir, e incluso eliminar, la cantidad de vivienda privada de alquiler que el control de alquileres. Justo lo contrario de lo que actualmente se necesita en España: aumentar el parque de viviendas en alquiler. A corto plazo, se desplazan viviendas del alquiler a la propiedad; a largo plazo, se dejan de construir nuevas viviendas destinadas al alquiler, pues ya no son rentables (las viviendas existentes valen menos).

En tercer lugar, se produce una asignación inadecuada entre las personas a alojar y los propios alojamientos. Al limitar los precios como mecanismo de asignación, las unidades de vivienda no son ocupadas por aquellos individuos que las valoran más (Glaeser & Luttmer, 2003). Los inquilinos pueden permanecer en viviendas que no se adecuan con los cambios en sus preferencias y necesidades sencillamente por su bajo precio. Estos afectos se expanden hasta el punto de reducir la movilidad laboral (no aceptar ofertas que ponen en riesgo esa vivienda controlada).

Por último, en mercados con regulación de alquileres es común que los propietarios traten de evitar que su piso esté en el segmento regulado. Y si no lo pueden evitar, se intensifica la creación de mercados negros, en muchas ocasiones por la propia presión de una parte de la demanda (recordemos que la oferta se reduce y, por lo tanto, hay escasez de pisos con lo que este tipo fenómenos son consecuencia de las dificultades la hora de conseguir un piso regulado). El mercado encuentra formas, imperfectas, de seguir funcionando.

En resumen, si los propietarios no tienen incentivos para poner las viviendas en el mercado, no las mantienen, primero, y no lo hacen, después. Se paraliza el mercado. Si hay un segmento regulado y uno no regulado, el no regulado es el único que crece en oferta. Desajustes, listas de espera, efectos negativos en el mercado laboral y mercado negro. Estos efectos no se dan de forma simultánea, pero acaban emergiendo especialmente si la normativa es longeva. Y todo esto para conseguir un efecto ambiguo en los alquileres y los colectivos a los que se pretende proteger.

3.2 EVIDENCIA EMPÍRICA

La evidencia empírica también es amplia: New York (Sims, 2007), Boston (Autor, Palmer, & Pathak, 2014), Estocolmo (Andersson & Söderberg, 2012) o San Francisco (Diamond, McQuade, & Qian, 2019), son algunos ejemplos de estudios que muestran empíricamente los resultados anteriores. Este último trabajo referido a San Francisco (Diamond et al., 2019), muestra que el control de precios del alquiler redujo la oferta de vivienda de alquiler en un 15% e incrementó los precios en un 5,1%.

También aceleró el proceso de gentrificación, puesto que la realización de obras era un motivo para poder esquivar el control de precios, y el 15,3% de propietarios hicieron obras de mejora que acabaron provocando un efecto expulsión de mayor intensidad (y la propiedad acabó con residentes de mayor renta que la media).

Asimismo, la OCDE también ha alertado a Suecia de los efectos adversos de la regulación de precios en Estocolmo, que ha provocado listas de espera para poder alquilar una vivienda de más de medio millón de personas, y un tiempo medio de espera de ocho años.

Los dos ejemplos más utilizados por las voces que defienden la limitación han sido París y Berlín. París empezó a intervenir el mercado en agosto de 2015 con la 'Ley Alur', normativa que ha sido derogada. Dicha norma impedía poner un piso en alquiler a un precio un 30% más barato o un 20% más caro que el precio de referencia en el contexto, y tenía en cuenta en los cálculos variables como el tipo de vivienda, su ubicación, su amplitud, la disponibilidad de ciertas características (luminosidad, vistas…) o su mobiliario.

Así, el precio del alquiler podía superar los límites si la vivienda tenía unas buenas vistas o si se tenían en cuenta algunas cualidades extra como disponer de portero físico, jardines, piscina o tras haber sido objeto de una reforma. Una lista de requisitos que hacía la implementación casi imposible. Al final del periodo de vigencia, un tercio de las ofertas superaba los precios fijados por la ley y cerca de un 15% de las viviendas ya no estaban en el mercado. La nueva 'Ley Elan', muy similar a la anterior, estará vigente hasta 2023. En el periodo en medio de las dos leyes, los alquileres, antes controlados, volvieron a crecer con fuerza.

Pero quizás el ejemplo más citado cuando se habla de limitar los alquileres es el de Berlín, un mercado de la vivienda muy distinto a cualquier mercado español: solo hay poco más de un 40% de pisos en régimen de propiedad y tiene tradición de control de alquileres. A partir de junio de 2015, las subidas de los nuevos contratos se limitan al 10% del alquiler medio de la zona (calculado con un índice local). La medida contiene ciertas excepciones muy similares a las que parece que contemplará la Ley de Vivienda y parecidas a su vez, al caso catalán del que hablaremos en el próximo apartado. La norma solo puede aplicarse en los contratos nuevos, en zonas con un mercado inmobiliario clasificado como "tenso" (si los alquileres crecían por encima de la media estatal) y si la vivienda no se había reformado.

La mayoría de autores encuentran un efecto menor sobre los alquileres regulados, solo al principio y concentrado en los más caros (Deschermeier, Seipelt, & Voigtländer, 2017; Thomschke, 2016), un grupo que puede estar a su vez definido por características intrínsecas al inmueble (zona, tamaño). Finalmente, Mense, Michelsen, & Kholodilin, (2018)

TABLA 1

Literatura empírica reciente acerca del control de alquileres

LUGAR	AUTORES	RENTAS ALQUILER	PRECIOS IMMUEBLE	OFERTA
Estocolmo	Andersson & Söderberg, 2012	Indefinido	Negativo	Negativo
Boston	Palmer y Pazhak, 2014	Indefinido	Negativo	Negativo
San Francisco	Diamond, et al 2017	Indefinido	Negativo	Negativo
Berlín	Derchermeier, et al 2017	Indefinido	Negativo	Negativo
Berlín	Mense, et al (2018)	Positivo	Negativo	Negativo
Berlín	Hahn, et al (2020)	Indefinido	Negativo	Negativo
Berlín	Dolls, et al (20221)	Indefinido	Negativo	Negativo

encuentran una reducción en los precios de los alquileres, aunque sólo en el segmento controlado. La evidencia científica más reciente es la de Hahn, Kholodilin, & Waltl, (2021). Los autores muestran que se han reducido los alquileres en el segmento controlado, pero a costa de una reducción sustancial en el parque de viviendas ofertadas. Ello ha producido que se haya trasladado la demanda hacia las ciudades no reguladas cercanas a Berlín (13), aumentando los precios en las mismas. Una evidencia similar se puede ver en Dolls, Fuest, Neumeier, & Stöhlker, (2021): la tasa de caída de los alquileres en Berlín ha sido superior a la de otras ciudades alemanas, pero ha disminuido la oferta frente al aumento que se ha producido en ciudades grandes no reguladas. En la Tabla 1 se resumen las principales evidencias empíricas recientes acerca de los efectos de la limitación de los alquileres.

Sin embargo, en todos los casos la reforma tiene otros efectos negativos, como que se reduce el valor de las viviendas para el segmento controlado (localizaciones de alta demanda) y se observa un gran aumento en alquileres y rentas del sector no regulado. También encuentran un gran aumento de alquileres y precios en los meses antes de la introducción de la medida (los propietarios se avanzaron a la medida) así como un deterioro de la calidad de las viviendas en alquiler.

La oferta de alquileres regulados se reduce y aumenta la de alquileres sin regular. De hecho, dos tercios de las ofertas de pisos de alquiler están por encima del máximo fijado por ley. Los propietarios berlineses, con una ligera reforma o algo de mobiliario, han podido evitar el control, llegan a acuerdos con los inquilinos para establecer rentas superiores y, debido a la normativa que limita el precio, ha surgido el concepto de la provisión: los inquilinos, si quieren alquilar un piso, deben pagar entre una y dos mensualidades al propietario que no se devuelven (además de la fianza). La ley, conocida como 'freno a los alquileres', todavía está pendiente de una resolución del Tribunal Constitucional.

4. EL CASO CATALÁN: PRIMEROS DATOS

En España, tenemos a Cataluña como laboratorio. El 18 de septiembre entró en vigor la ley de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda, que tiene el objetivo de contener los precios del alquiler y que se aplica en los nuevos contratos (Ley 11/2020). La normativa afecta las áreas con mercado de vivienda tensa, definida como aquella área donde la carga por el pago del alquiler supera el 30% de la renta media de sus habitantes.

En estas áreas el precio no puede aumentar respecto al contrato anterior —si fue firmado en los últimos cinco años— y no podrá superar el índice de referencia de precios de la Generalitat. Como ya sucedió en París y Berlín, el Tribunal Constitucional (TC) ha admitido a trámite un recurso de inconstitucionalidad contra la norma. Así, el recurso presentado al TC cuestiona principalmente si las administraciones regionales o municipales tienen competencias para imponer índices de precios que sean vinculantes.

Todavía es pronto para observar efectos de medio-largo plazo como los efectos sobre el mantenimiento de las viviendas, la movilidad laboral, los desajustes entre vivienda e inquilino o los efectos en precios u oferta. Pero con los primeros datos observados, se pueden extraer algunas conclusiones. A pesar de que todavía es pronto para hacer una evaluación adecuada con microdatos oficiales, algunos datos indican que el mecanismo no está funcionando. Esto no es inesperado dada la enorme cantidad de evidencia empírica que sustenta su falta de eficacia y su falta de fundamentos teóricos. A continuación, se apuntan las evidencias disponibles a casi un año del inicio de su aplicación. Tres son las fuentes de información: datos sobre oferta (Idealista), datos de alquileres de mercado (Tecnocasa) y fechas de fianzas (INCASOL). Adicionalmente, se ofrecen los datos procedentes de una encuesta elaborada por APCE a los inversores.

4.1 DATOS INCASOL

Los datos de fianzas del Incasòl ofrecen la principal posibilidad de análisis. En los seis meses posteriores a la Ley para los que hay datos, la caída acumulada en el precio de los alquileres ha sido del 5,5%. Pero atribuir a la regulación de control de precios la caída de los alquileres inscritos observada, como hacen unos, es un error evidente. Pues hay diversos factores que están confluyendo en el mercado del alquiler. En primer lugar, dicho mercado venía con una tendencia decreciente en precios. De hecho, los mismos datos de Incasol muestran una caída aculada des del tercer trimestre del 2019 al segundo del 2020, del 4,1%, tendencia que ya era así antes del COVID. En segundo lugar, es evidente que el efecto de la pandemia ha jugado y está jugando un importante papel en el ajuste de precios y la dinámica del mercado.

Lo mismo ocurre con el número de contratos inscritos, que cayeron un 5,5% interanual -los datos del número de contratos tienen un fuerte componente estacional- durante el primer trimestre en el que la Ley estuvo en vigor y que algunos ya atribuían a la Ley. Sin embargo, el dato del primer trimestre del 2021 muestra una subida del 19%, ¿el efecto en la reducción de contratos es un espejismo? Pues también es una incógnita. Porque diversos estudios muestran como uno de los efectos de la pandemia está siendo la de la fuga de pisos turísticos hacia el mercado de alquiler tradicional. Ello se muestra, por ejemplo en Llaneza y Raya (2021)[2], donde se evidencia que el número de días de estancia promedio en los apartamentos turísticos ha aumentado, mientras que la oferta de este tipo de apartamentos de usos turístico se ha reducido.

Una manera de hacer una primera aproximación simple a efectos de los controles de alquileres seria utilizar el procedimiento estadístico de diferencias-en-diferencias donde se compara el grupo tratado (zonas tensionadas de Cataluña) frente a un grupo de control (resto de las ciudades de Cataluña) antes y después de la aprobación de la regulación de precios del alquiler. De hecho, se trata de la metodología utilizada por la literatura. Obviamente teniendo en cuenta el efecto del COVID:

$$lnP_{i,t} - lnP_{i,t-j} = \beta_o + \beta_1 COVID_{i,t} + \beta_2 TR_{i,t} + \beta_3 Ley_{i,t} + \beta_4 TR * Ley_{i,t} + u_{i,t}$$

dónde COVID es una dicotómica, o una tendencia, que empieza en el segundo trimestre de 2020; TR es una dicotómica que representa el grupo tratado (ciudades tensionadas); Ley es una dicotómica que toma valor 1 en el cuarto trimestre del 2020 y el primero de 2021 (periodo de aplicación del control de precios); y TR *Ley es la interacción entre el grupo tratado y el periodo posterior a la aplicación de control de precios. El parámetro de interés es el de esta última interacción ($ß_4$).

Los resultados obtenidos en este ejercicio dependen fundamentalmente de la valor de j (crecimiento interanual o inter-trimestral), del número de trimestres que se consideren en la muestra, de la inclusión o no de la consideración del COVID, y como se incluye (dicotómica o tendencia a partir del segundo trimestre del 2020), y del procedimiento de eliminación de outliers. La inclusión del factor COVID elimina la significatividad del efecto

[2]La reciente estadística del INE sobre viviendas turísticas extraída de realizar web scrapping en las principales plataformas de oferta de apartamentos turísticos, muestra una reducción de la oferta de viviendas turísticas entre agosto de 2020 y febrero de 2021 entorno al 20% en algunas grandes ciudades como Sevilla, Málaga, Granada o Barcelona. Si bien puede haber un cierto efecto estacional (más evidente en lugares como Ibiza, L'Escala o Peñíscola donde la reducción supera el 30%), no parece una cifra habitual de un año pre-pandémico. Es probable que gran parte de estas viviendas turísticas se hayan trasladado a los mercados de alquiler tradicional de estas ciudades.

TABLA 2

Efecto de la Ley de control de alquileres en Cataluña

	TODA LA MUESTRA		MUNICIPIOS CON MÁS DE 50 CONTRATOS	
TASA	Anual	Trimestral	Anual	Trimestral
PRECIOS	-4,87%**	-3,6%**	-5,4%**	-3,1%**
CONTRATOS	-8,7%	-5,1%	-12,0%*	-6,5%

Fuente: elaboración propia a partir de Incasòl.
**: nivel de significación del 5%; *:nivel de significación del 10%.

diferencial de la caída de precios de la zona tensionada después de la aprobación del control de precios. Además es muy complicado considerar el impacto que la pandemia ha tenido en el aumento de la demanda de alquiler en zonas no tensionadas como efecto del impacto del teletrabajo, el deseo de viviendas más grandes, etc. Añadamos que hay un problema claro en el grupo de control, puesto que se trata de ciudades con muy pocos contratos en general. Por ejemplo, exigiendo un mínimo de 50 contratos, el grupo de control tiene aproximadamente la mitad de ciudades que el grupo tratado, lo que no produce una situación experimental favorable. Finalmente, después de solo dos trimestres, y más teniendo en cuenta el efecto COVID que hace más difícil la identificación clara del impacto del control de precios, es pronto para ver ningún efecto. Si en lugar de hacer el análisis sobre los precios se hace sobre el número de contratos, de nuevo también es difícil observar ningún impacto. En la siguiente Tabla ofrecemos estimaciones de ß4 (efecto de la Ley) para distintos escenarios y tanto para la tasa de crecimiento de precios como de los contratos. Las primeras evidencias apuntan a disminuciones de precios estadísticamente significativas en el entorno 3-5% y caídas en el número de contratos, que aunque no son estadísticamente significativas (una de ellas sí lo es al 10% de nivel de significación), sí apuntan en la dirección de la evidencia observada en la literatura económica.

En cualquier caso, son primeras evidencias obtenidas con datos agregados, únicamente dos trimestres de vigencia de la Ley y con todas las salvaguardas comentadas en el párrafo anterior. Las sólidas evidencias comentadas en San Francisco, Boston o Berlín se han obtenido al llevar varios años en vigor la medida y todo ello con un escenario más “limpio” que el comentado con anterioridad, pues para empezar los controles de precios no confluyeron con una pandemia.

4.2 DATOS TECNOCASA

Los microdatos de las operaciones de Tecnocasa permiten realizar un análisis comparativo entre Barcelona y Madrid. La ciudad de Madrid se puede entender como el grupo de control de Barcelona. Ambas ciudades tienen un mercado del alquiler en expansión y que lidera las tendencias en precios de todo el mercado español. La evolución de los precios en ambas ciudades es muy similar tal y como vimos en el gráfico 2. La diferencia actualmente es que

TABLA 3

Comparativa de la evolución del alquiler por metro cuadrado en Madrid y Barcelona

	2020		2021	
TRIMESTRE	Tercero	Cuarto	Primero	Segundo
MADRID	14.55	13.81	13.48	13.21
BARCELONA	14.81	14.90	14.31	14.06

Fuente: Tecnocasa

Barcelona hace frente a la limitación de alquileres y Madrid no. Raya (2021) utiliza datos de alquileres de mercado de Tecnocasa en el último trimestre de 2020 y muestra una primera evidencia de que los efectos a corto plazo han sido contrarios a los deseados: menores contratos, menores ajustes de precios y adelanto de contratos en los días previos para esquivar la legislación. A continuación se presenta una actualización de dicho análisis. A lo largo de estos nueve meses los precios del alquiler en Barcelona han decrecido un 5,07%, sin embargo el decrecimiento en Madrid es todavía mayor (9,21%). Por lo tanto, no parece que la Ley de control de alquileres haya tenido un efecto en precios superior al que ya se hubiese conseguido con la simple evolución del mercado. Si acaso, la ley ha podido frenar dicho decrecimiento, al fijar valores máximos al que la mayoría de los propietarios se han acogido. De hecho con los datos de Tecnocasa también se observa un aumento de los descuentos comerciales del 2 al 4%, lo que hace pensar que no es la limitación de precios (los precios de oferta ya se fijan teniendo la Ley 11/2020 en cuenta) la que está reduciendo precios, sino el propio mercado.

4.3 OTROS: DATOS IDEALISTA

Los datos de Idealista muestran que la oferta de alquiler ha caído un 10,2% en Barcelona después de la entrada en vigor de la ley mientras a Madrid aumentó un 1,7%. Por su parte el precio del alquiler ha tenido una tendencia decreciente tanto en Madrid como en Barcelona pero más en el primer caso y asociado al impacto del COVID. Comparando las localidades tensionadas en Cataluña frente a las no reguladas se observa que en las primeras la oferta ha caído un 11,7% mientras que en las segundas ha caído un 1,2% desde la entrada en vigor de la ley. Estos resultados encajan con los primeros resultados obtenidos en dos estudios recientes para el caso de Berlín. Hahn et al. (2021) y Dolls et al (2021) muestran que el nuevo sistema de control de renta de Berlín (*Mietendeckel*) ha rebajado las rentas anunciadas, pero ha reducido sustancialmente el número de viviendas ofrecidas de alquiler y ha trasladado la demanda hacía las ciudades no reguladas próximas a Berlín (como Potsdam) aumentando los precios en las mismas.

5. CONCLUSIONES

El mercado de alquiler tiende a regularse ligado a la oferta y demanda existente: al no haber crédito, el límite en los precios del alquiler es la renta de las familias. Pero en esta autorregulación el incremento de alquileres observado desde 2015 hace evidente que existe un problema de acceso a la vivienda en alquiler.

Este fenómeno ha motivado un debate público intenso sobre sus efectos y las medidas que se deberían tomar para intentar frenar esta tendencia. Tanto agentes sociales como algunos partidos políticos defienden que estos aumentos expulsan a las personas de renta baja de los barrios y les dificultan el acceso a la vivienda. Para solucionar este problema se propone, entre otros, endurecer la regulación contractual ya existente y extenderla a través de nuevas figuras de intervención. La idea principal que fundamenta estas regulaciones contractuales es la asimetría que existe entre arrendador e inquilino, y tiene como objetivo transferir parte del riesgo y de los costes contractuales al propietario. La medida estrella del debate es la limitación de los precios de los alquileres por ley. La evidencia acumulada, recogida aquí, apunta que la limitación no funciona como desean sus defensores.

En el presente trabajo hemos visto argumentos teóricos y empíricos en relación a la limitación de los precios de los alquileres. Des del punto de vista de los modelos teóricos el resumen sería que la limitación de precios disminuye los incentivos de los propietarios a poner las viviendas en el mercado. Ello conduce a que no las mantengan, primero, y las retiren, después. Se paraliza el mercado. Se reduce la oferta. Si hay un segmento regulado y uno no regulado, el no regulado es el único que crece en oferta. Se generan desajustes, listas de espera, efectos negativos en el mercado laboral, entre otros efectos. Todos estos efectos no se dan de forma simultánea, pero acaban emergiendo especialmente si la normativa es longeva. Y todo esto para conseguir un efecto ambiguo en los alquileres y, sobretodo, en los colectivos a los que se pretende proteger. La norma ni siquiera tiene por qué mejorar la equidad.

En términos empíricos, estudios realizados en ciudades como Estocolmo, Boston, San Francisco y más recientes, en Berlín, avalan estos resultados teóricos. En el caso de Ley 11/2020 que limita los alquileres en las poblaciones con demanda 'tensa' en Cataluña, todavía es pronto para realizar una evaluación adecuada de la misma. En primer lugar, porque hay efectos de esta normativa que necesitan más tiempo para ser analizados. En segundo lugar, porque no se dispone de microdatos oficiales. En tercer lugar, porque la normativa ha coincidido con un periodo de pandemia, con lo que es difícil aislar ambos efectos. En este policy brief se ha pretendido realizar una primera aproximación tanto con los datos agregados del Incasòl como con los microdatos de Tecnocasa. Con los datos del Incasòl, y una vez aislados los efectos de la pandemia, se apunta a una cierta reducción de alquileres acompañada por una (mayor) reducción en la oferta. Los datos de Tecnocasa ponen en duda incluso esta reducción de precios en Barcelona, pues Madrid, sin controlar los alquileres, ha sufrido una reducción de precios mayor. No obstante, ambos son resultados muy preliminares sobre los que se debe realizar un seguimiento en el tiempo, replicándose el análisis cuando se disponga de microdatos oficiales. El objetivo principal es fomentar el huir de análisis descriptivos simplistas.

6. RECOMENDACIONES

El problema del mercado del alquiler es un problema de oferta (de escasez de oferta de alquiler en general), en particular de oferta de alquiler social, que debería de solucionarse en sucesivos planes de vivienda que fomenten este tipo de oferta. No es una medida rápida, pero España tiene la base para construirla.

Hoy, en España solo un 2,5% del parque de viviendas es vivienda social. En la UE-28 el promedio es del 9% y los países más avanzados sitúan este porcentaje medio en el entorno del 20% (Ministerio de Fomento). Pero en España, solo entre 1981 y 2019 se han construido 2,36 millones de viviendas de protección oficial.

Según los datos del Colegio de Arquitectos y del Ministerio de Fomento, entre los años 1952 y 2016, se construyeron más de 6,8 millones de viviendas protegidas, en algunas de sus diferentes modalidades. Esto significa que un 26,6% del total de las viviendas en España han sido construidas con apoyo público. Si una buena parte de estas viviendas se hubieran dedicado al alquiler social hoy no tendríamos escasez de vivienda de alquiler social. La vivienda de protección oficial debe ser mayoritariamente destinada al alquiler y debe fomentarse la colaboración público-privada. Un ejemplo en este sentido sería Viena, donde un 60% de la oferta es pública. No ha sido una tarea rápida, y requiere de cambio de enfoque. Algunas ideas para empezar a hacerlo: en primer lugar, una buena colaboración público-privada debe acordar la reserva de un porcentaje para el alquiler social. Evidentemente, se ha de incentivar al sector de la construcción para participar. Los precios de los módulos de protección oficial deben crecer a la misma velocidad que los costes de producción. También sería pertinente reducir los requerimientos de nueva construcción para alquiler social, así como movilizar el suelo público disponible y concertar con el sector privado fórmulas de colaboración contrastadas como el derecho de superficie.

Asimismo, incrementar los niveles de seguridad jurídica y la eficiencia del sistema judicial (por ejemplo, haciendo que los procesos de restitución de la propiedad no se alarguen en exceso) es algo fundamental para el buen funcionamiento del mercado de la vivienda en alquiler. También se pueden diseñar políticas de incentivos a la oferta (reducciones en la tributación por incorporar viviendas vacías al mercado del alquiler) o a la demanda (aunque en este caso, cabe diseñar dichas desgravaciones para evitar que los propietario se apropien de las ayudas mediante subidas de precios).

Todas estas políticas ayudarían a acabar por fin con uno de los mayores desequilibrios del mercado de la vivienda español. La coyuntura podría ayudar: es bastante probable que esta pandemia deje una oferta de oficinas y locales comerciales en stock. El teletrabajo está reduciendo el tamaño óptimo de las oficinas y aumentando la propensión a la compra online. Si el fenómeno acaba siendo estructural, sería una buena oportunidad para transformar dichos locales en vivienda en alquiler social. Lo mismo puede ocurrir con los pisos turísticos: hay ciertas evidencias de que una buena parte de ellos se han trasladado al mercado de temporada (con estancias más largas) e incluso al mercado de alquiler tradicional. Es probable que parte de estos nuevos contratos de alquiler tradicional procedentes de pisos turísticos, se mantengan, ya no sólo durante la vigencia del nuevo contrato (que puede ser de hasta 5 años) sino que vuelvan para siempre. Se puede incentivar que este cambio sea estructural, no coyuntural.

Reenfocarse hacia aumentar la oferta de viviendas de alquiler, en especial el alquiler social, es doloroso porque supone asumir que nos hemos equivocado muchas veces en el mercado de la vivienda. Pero si no empezamos, no lo tendremos nunca.

REFERENCIAS

Andersson, R., & Söderberg, B. (2012). Elimination of rent control in the Swedish rental housing market: why and how? *Journal of Housing Research, 21(2)*, 159-181.

Arnott, R. (1995). Time for revisionism on rent control? *Journal of economic perspectives, 9(1)*, 99-120.

Arnott, R., & Igarashi, M. (2000). Rent control, mismatch costs and search efficiency. *Regional Science and Urban Economics, 30(3)*, 249-288.

Autor, D. H., Palmer, C. J., & Pathak, P. A. (2014). Housing market spillovers: Evidence from the end of rent control in Cambridge, Massachusetts. *Journal of Political Economy, 122(3)*, 661-717.

Brueckner, J. K. (2011). *Lectures on urban economics.* (S.l.) : MIT press.

Deschermeier, P., Seipelt, B., & Voigtländer, M. (2017). *Evaluation der mietpreisbremse*. IW Policy Paper.

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*(9), 3365-3394.

Dolls, M., Fuest, C., Neumeier, F., & Stöhlker, D. (2021). Un año de límite de alquiler:¿ Cómo se ha desarrollado el mercado inmobiliario de Berlín?

Garcia, M.-A. L. (2019). Vivienda y política pública: objetivos e instrumentos. *Documento de Trabajo, 7*.

Glaeser, E. L., & Luttmer, E. F. P. (2003). The misallocation of housing under rent control. *American Economic Review, 93(4)*, 1027-1046.

Hahn, A. M., Kholodilin, K. A., & Waltl, S. R. (2021). Forward to the Past: Short-term effects of the rent freeze in Berlin.

Jenkins, B. (2009). Rent control: Do economists agree? *Econ journal watch, 6(1)*.

Llaneza, C. & Raya, J: (2021). The effect onf covd-19 on the peer-to-peer rental market (forthcoming)

McDonald, J. F., & McMillen, D. P. (2010). *Urban economics and real estate: theory and policy*. (S.l.) : John Wiley & Sons.

Mense, A., Michelsen, C., & Kholodilin, K. (2018). Empirics on the causal effects of rent control in Germany.

Olsen, E. O. (1982). *Role of Government in the Housing Sector.* (S.l.) : University of Virginia.

Olsen, E. O. (1998). Economics of rent control. *Regional Science and Urban Economics*, 28(6), 673-678.

Raya, J. (2021). Efectos de la pandemia en el mercado del alquiler. ¿es conveniente una norma de regulación de precios? EsadeEcPol Insight 27.

Raya, JH. (2021). El impacto de pandemia en el sector turístico. EsadeEcPol Insight .(forthcoming)

Sims, D. P. (2007). Out of control: What can we learn from the end of Massachusetts rent control? *Journal of Urban Economics, 61(1)*, 129-151.

Thomschke, L. (2016). *Distributional price effects of rent controls in Berlin: When expectation meets reality.* CAWM Discussion Paper.

Whitehead, C. M. E. (1999). Urban housing markets: theory and policy. *Handbook of regional and urban economics, 3*, 1559-1594.

CÀTEDRA APCE - UPF

HABI TATGE I FUTUR