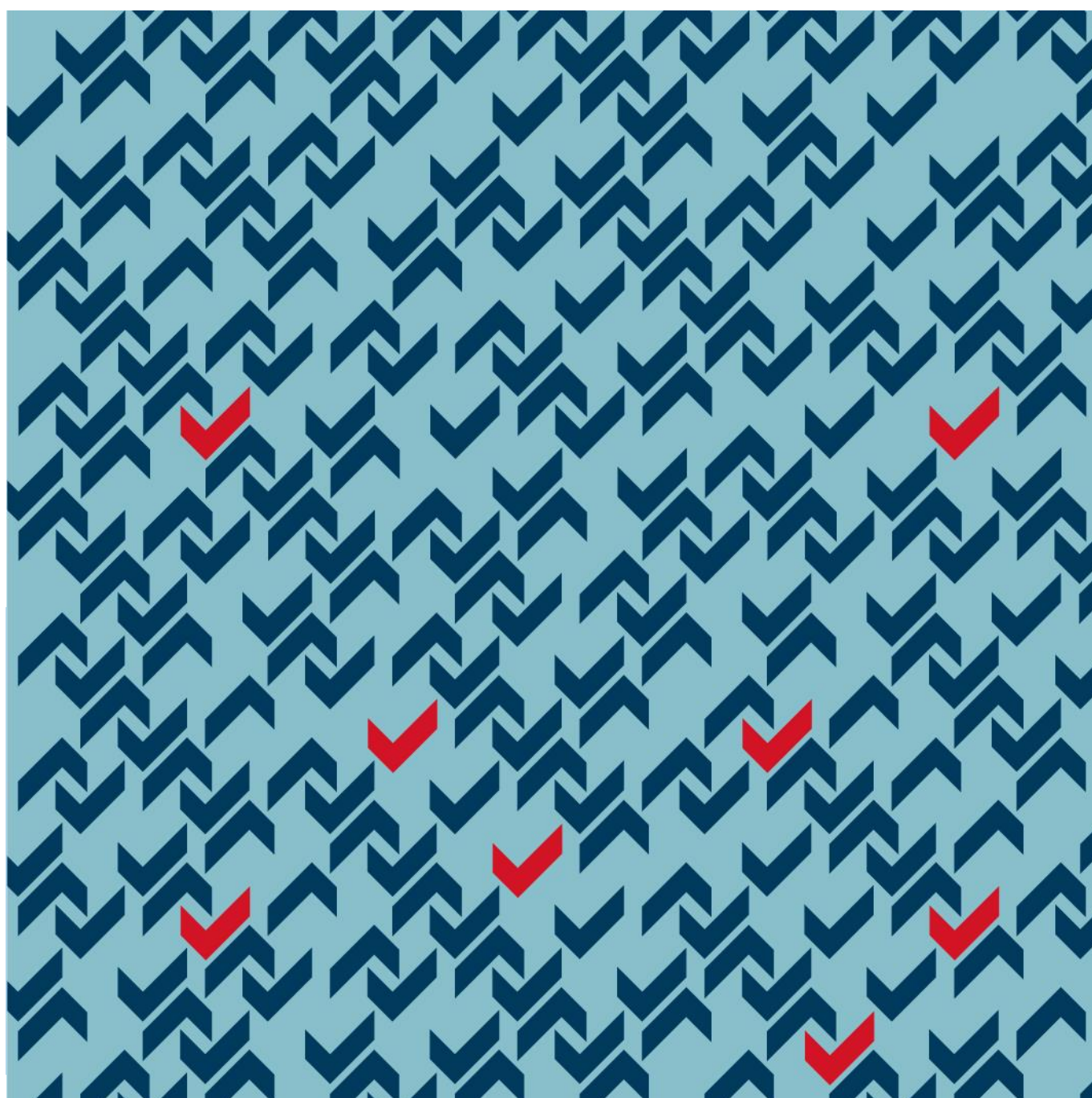


Anàlisi d'avaluabilitat de la Llei de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge





Institut Català d'Avaluació
de Polítiques Públiques

Anàlisi d'avaluabilitat de la Llei de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge

Informe

Novembre de 2021

Revisió encarregada per:

Departament d'Economia i Hisenda

Revisió finançada per:

Departament d'Economia i Hisenda

Revisió realitzada per:

Ivàlua

Equip de treball:

**Laura López, Ramon Sabes-Figuera,
Mariona Segú (col·laboradora
externa)**

© Institut Català d'Avaluació de
Polítiques Públiques (Ivàlua), 2021

Aquesta obra està subjecta a la
licència Creative Commons de
Reconeixement-NoComercial-
CompartirIgual 4.0 Internacional.
Es permet a tercers distribuir, retocar
i crear a partir de l'obra llicenciada de
manera no comercial, la distribució
de les quals cal fer-la amb una
licència igual a la que regula
aquesta l'obra original.

Ivàlua

**Institut Català d'Avaluació
de Polítiques Públiques**

C/ Pau Claris 108, 4t 1a
Barcelona 08009
Tel. 00 34 93 554 53 00
info@ivalua.cat



Avaluar per millorar

A Ivàlua promovem la cultura de l'avaluació de polítiques públiques a Catalunya.
Avaluem polítiques públiques, difonem evidències, oferim formació i elaborem recursos.

Institucions membres d'Ivàlua



Generalitat
de Catalunya
**Departament
de la Vicepresidència
i d'Economia
i Hisenda**



**Diputació
Barcelona**



upf. Universitat
Pompeu Fabra
Barcelona



Consell de Treball,
Economia i Social
de Catalunya



Generalitat
de Catalunya
**Consell
Interuniversitari
de Catalunya**

Índex

1.	Introducció	4
2.	Principals característiques de la Llei 11/2020	6
3.	Revisió ràpida de l'evidència	9
4.	Sistema d'indicadors de seguiment de la Llei 11/2020	13
5.	Proposta d'avaluació de l'impacte de la Llei 11/2020	26
6.	Conclusions i recomanacions	35
7.	Bibliografia	37

1. Introducció

El Parlament de Catalunya va aprovar l'any 2020 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'habitatge¹, amb l'**objectiu** de dotar les administracions públiques de les mesures necessàries per a limitar els increments de preus del lloguer d'habitatges en zones de forta demanda acreditada, tot cercant un equilibri raonable entre el deure de respectar l'interès patrimonial de l'arrendador i la funció social de la propietat urbana.

La necessitat de la llei es justifica per la forta escalada dels preus dels lloguers durant els darrers anys a Catalunya i, en particular, en algunes zones geogràfiques, la qual cosa ha exacerbat el **risc d'exclusió residencial dels col·lectius vulnerables i la dificultat d'emancipació del col·lectiu de les persones més joves**. D'aquesta manera es crea una marcada dinàmica de segregació espacial en funció de la capacitat econòmica, fet que condiciona **l'estructura urbana i la cohesió social**.

El Departament d'Economia i Hisenda de la Generalitat de Catalunya va contactar amb Ivàlua per elaborar una primera aproximació a l'avaluació de la llei amb l'objectiu d'aportar informació per respondre a les preguntes següents:

1. Quina **evidència** hi ha sobre l'impacte de mesures de contenció de rendes del lloguer?
2. Quins són els **indicadors** que s'haurien d'incorporar per poder fer un **seguiment** del resultat d'aquesta llei com d'altres intervencions en matèria d'habitatge, i a partir de quines fonts es podria informar?
3. Quins potencials **dissenys econòmics** permetrien avaluar l'impacte de mesures com aquestes?

L'avaluació que es presenta en aquest document té per objectiu donar resposta a les tres preguntes esmentades i s'**estructura** de la manera següent:

- El segon apartat presenta breument les característiques fonamentals de la Llei 11/2020.
- En el tercer, es resumeixen les conclusions més importants de la literatura quant a polítiques de contenció de rendes, i es presenten les principals dimensions d'impacte identificades.
- El quart apartat presenta la proposta d'indicadors de seguiment de la Llei 11/2020 i n'analitza la factibilitat d'acord amb les dades disponibles.
- Al cinquè apartat es presenta l'anàlisi de sobre quines dimensions de les identificades en l'apartat previ es podrà avaluar de forma robusta l'impacte de la llei i amb quina metodologia.

¹ A partir d'ara, es presentarà com la Llei 11/2020 o, simplement, la llei.

ivàlua ✓

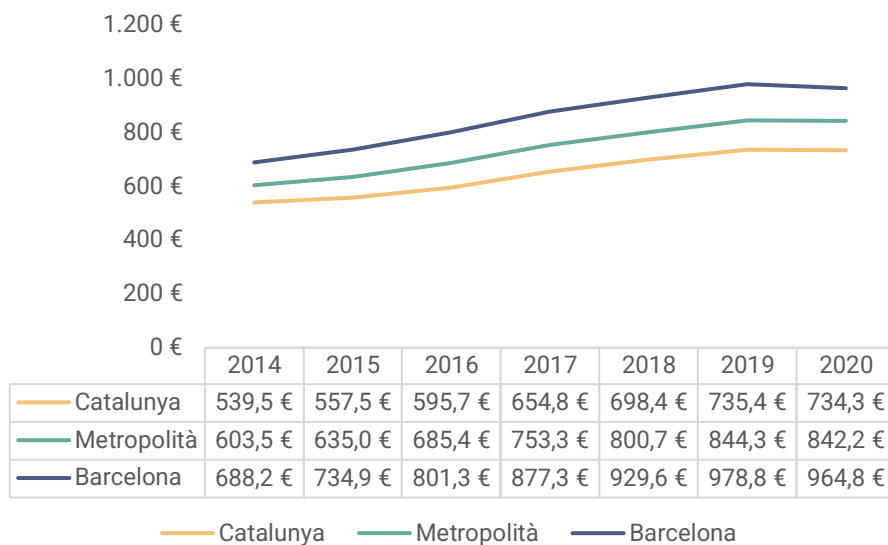
- Les conclusions i recomanacions es presenten a l'apartat sisè.
- Per últim, l'apartat setè recull la bibliografia emprada.

2. Principals característiques de la Llei 11/2020

Aquest apartat recull els trets destacats de la normativa, tant del preàmbul de la llei que aporta informació contextual per justificar la normativa com dels articles que la conformen.

El principal indicador que ha influït en l'elaboració de la Llei 11/2020 ha estat **l'increment dels preus del lloguer a Catalunya**, que va ser de més d'un 36% entre 2014 i 2019 i encara més acusat a l'entorn metropolità de Barcelona (amb un increment del 40%).²

Figura 1. Lloguer mitjà contractual, segons àmbit territorial



Font: Fiances de lloguer de l'INCASÒL

Al Preàmbul de la llei s'identifiquen una sèrie de casuístiques interdependents que expliquen aquesta forta pujada de preus, originada en la reactivació econòmica posterior a la finalització de la crisi financera internacional de 2008:

- Reducció del nombre d'habitatges en règim de propietat com a causa de l'increment del cost i de les dificultats d'accés al finançament i, per tant, un increment de la demanda d'habitatge de lloguer.
- Legislació estatal que va escurçar la durada dels contractes d'arrendament de cinc a tres anys: Llei 4/2013, de 4 de juny, de mesures de flexibilització i foment del mercat del lloguer d'habitatges.³

² Fiances de lloguer de l'INCASÒL. Accessible a:

https://habitatge.gencat.cat/ca/dades/estadistiques_publicacions/indicadors_estadistiques/estadistiques_de_construccio_i_mercat_immobiliari/mercat_de_lloguer/

³ Cal tenir en compte el Reial decret llei 7/2019, d'1 de març, de mesures urgents en matèria

- En el cas de la ciutat de Barcelona, part dels habitatges es van desviar cap a habitatges d'ús no residencial i hi va entrar capital internacional en grans operacions d'inversió immobiliària.⁴
- Es parteix d'una situació de dèficit històric pel que fa al parc d'habitatge públic i social, i, encara que s'estan executant mesures per incrementar-lo, requereix un període llarg i sostingut perquè sigui apreciable.

En conseqüència, aquest increment dels preus d'habitatges de lloguer ha causat dificultats econòmiques molt greus per accedir-hi i romandre-hi. Les persones joves i les unitats familiars amb un baix nivell d'ingressos són els perfils que més pateixen les situacions d'exclusió residencial. Segons dades de l'Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona, l'esforç necessari per accedir a l'habitatge ja supera el dels anys d'inici de la crisi financera de 2008.⁵ Aquest major esforç acaba fent que moltes persones siguin **expulsades del seu entorn veïnal**, per desnonament o per la impossibilitat de satisfer el pagament dels nous preus establerts en els contractes—també coneguts com a desnonaments invisibles—. Així doncs, acaba afectant en un increment de la **segregació espacial** en funció de la capacitat econòmica, el que incideix en l'estructura urbana i en la cohesió social.

Aquesta llei pretén subjectar els contractes d'arrendament a un règim de **contenció de les rendes** a través de la qualificació de determinades zones del territori com a **àrees amb mercat d'habitatge tens**, les quals han de ser aprovades per l'administració local i es concep com una mesura excepcional amb una durada màxima de cinc anys. L'article 2 de la Llei estableix el següent:

“Article 2. Requisits per a la declaració d'àrees amb mercat d'habitatge tens

Són àrees amb mercat d'habitatge tens els municipis o les parts de municipi que estan especialment en risc de no disposar de la dotació suficient d'habitatges de lloguer a un preu assequible que permeti d'accedir-hi a tota la població. Aquesta situació de risc pot venir determinada pel compliment de qualsevol de les condicions següents:

- a) Que la mitjana del preu dels lloguers d'habitatge hi experimenti un creixement sostingut clarament superior al de la mitjana del territori de Catalunya.*
- b) Que la càrrega del cost del lloguer de l'habitatge en el pressupost personal o familiar hi superi de mitjana el trenta per cent dels ingressos habituals de les llars, o que la mitjana del preu dels lloguers d'habitatge hi superi el trenta per cent de la renda mitjana de les persones menors de trenta-cinc anys.*

d'habitatge i lloguer va comportar canvis de nou en la durada (ampliant-se de tres a cinc anys el termini de pròrroga obligatòria a favor de l'arrendatari si l'arrendador és persona física, i fins a set anys si és persona jurídica), entre altres aspectes.

⁴ Segons la Generalitat de Catalunya, els habitatges d'ús turístic són aquells cedits a tercers a canvi d'un preu per un període màxim de 31 dies, dues o més vegades a l'any. Actualment, a la ciutat de Barcelona hi ha 58.811 places d'habitatges d'ús turístic repartides en 9.657 habitatges.

https://www.barcelona.cat/infobarcelona/ca/tema/urbanisme-i-infraestructures/el-pla-que-regula-els-allotjaments-turistics-sadapta-a-la-nova-normativa-de-llars-compartides-2_1032875.html

⁵ Observatori Metropolità de l'Habitatge a Barcelona (2018). Garantir l'accés i la permanència en l'habitatge, dos reptes col·lectius. <https://www.ohb.cat/wp-content/uploads/2019/02/O-HB-CUIMP.pdf>

c) Que el preu dels lloguers d'habitatge hagi experimentat, en els cinc anys anteriors al moment de la declaració, un creixement interanual acumulat d'almenys tres punts percentuals per damunt de la taxa interanual de l'índex de preus al consum de Catalunya."

La normativa s'instrumenta per mitjà de l'aplicació de l'**índex de referència de preus de lloguer** d'habitatges que determina l'Agència de l'Habitatge de Catalunya (AHC), el departament competent en matèria d'habitatge de la Generalitat de Catalunya. Aquest índex subministra dades sobre el preu dels lloguers d'habitatges anàlegs al que és objecte d'arrendament, obtingudes a partir de la informació que conté el **Registre de fiances dels contractes de lloguer de finques urbanes de l'Institut Català del Sòl (INCASÒL)**. L'índex informa de la mitjana de preu per metre quadrat de l'arrendament d'habitatges en una ubicació i amb una superfície determinades i dels marges de preu superior i inferior que resulten de la ponderació de diverses característiques de l'habitatge (any de construcció, estat de conservació, eficiència energètica, ascensor, mobiliari o annexos).

Així doncs, hi ha dues **regles bàsiques** del règim de contenció de rendes (establertes a l'Article 6):

- La determinació de la renda inicial de lloguer no pot ser superior al **preu de referència** per a un lloguer d'un habitatge de característiques anàlogues, incrementat o minorat, com a màxim, d'un 5%.
- La renda tampoc no pot ser superior a la del **darrer contracte d'arrendament** (si s'ha arrendat l'habitatge en els 5 anys anteriors).

Aquest règim es **flexibilitza** en els contractes de lloguer d'habitatges d'obra nova i en els contractes que resulten d'un procés de gran rehabilitació. En aquests casos, la renda pot fixar-se en el marge superior de l'índex de referència de preus de lloguer d'habitatges de característiques anàlogues.

Cal tenir en compte que, amb caràcter transitori, la llei va aplicar-se directament als municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona o amb una població superior als 20.000 habitants que disposessin d'índexs de referència de preus amb un increment superior del 20% entre 2014 i 2019. La durada d'aquesta mesura transitòria era de màxim un any des de l'aprovació de la llei, i també deixava de tenir efecte si els òrgans competents declaraven formalment els municipis com a àrees amb mercat d'habitatge tens.

Així doncs, la Llei 11/2020 va permetre a la Generalitat limitar els preus dels nous contractes de lloguer de 61 municipis catalans, on es considera que existeix el risc de no poder disposar d'habitatges de lloguer a un preu assequible. Aquests es van considerar "**d'urgència**" zones amb **mercat d'habitatge "tens"**. Segons el diari ARA, el juliol de 2021 un total de 65 municipis ja havien demanat acollir-se a la llei de regulació dels preus del lloguer.⁶

⁶ Alcaide, C. L. (14 de juliol de 2021). Un total de 65 municipis ja han demanat poder regular els lloguers. Ara.cat. https://www.ara.cat/societat/total-65-municipis-ja-han-demanat-regular-lloguers_1_4051861.html

3. Revisió ràpida de l'evidència

Aquest apartat recull la principal evidència de la literatura sobre experiències de legislació similars implementades en altres països desenvolupats, prestant especial atenció a l'objectiu d'identificar les dimensions d'impactes de les polítiques de control de preus d'habitatges de lloguer i els mecanismes causals. La revisió ràpida de l'evidència (en anglès, *rapid evidence assessment* (REA)) és un procés de recerca d'evidència més ràpid i menys rigorós que una revisió sistemàtica, que està restringida a l'efectivitat d'una política.⁷ S'han tingut en compte els articles científics i informes des de l'any 2000, prioritzant les revisions sistemàtiques i els articles i les experiències internacionals més rellevants recollides en aquests per a l'objectiu d'aquesta avaluació, i s'han actualitzat amb els articles científics més recents.

Per dur a terme la *quick evidence assessment* s'han cercat, per una banda, els articles científics a les bases de dades *Scopus*, *Google Scholar* i *Microsoft Scholar*, amb les paraules clau *rent control* i *rental housing*, i s'han inclòs articles que eren fonts secundàries dels primerament identificats quan s'han considerat rellevants. Per altra banda, per identificar els informes de "literatura grisa" s'ha revisat la producció dels principals actors internacionals i de l'àmbit català en matèria d'habitatge: UE, OCDE, LSE, Cambridge, House of Commons Library, Banco de España, Generalitat de Catalunya, IGOP, Observatori ESC i Consell Nacional de Joventut, UAB, ESADE i també diversos blogs especialitzats (Nada es Gratis, 5cèntims).

Els resultats de l'evidència permeten resumir en dos blocs els arguments teòrics emprats per explicar els beneficis en el benestar social i els efectes generats en el mercat de l'habitatge per la fixació de controls sobre el preu dels lloguers.

Per una banda, els arguments teòrics que preveuen un efecte beneficiós pel benestar social es basen en la **naturallesa no competitiva del mercat del lloguer**, és a dir, en el fet que hi ha una relació contractual asimètrica en la qual la mobilitat és costosa per a la persona llogatera, mentre que la propietària disposa de poder de mercat sobre el bé que arrenda. Per tant, segons aquesta teoria i les evidències associades, que tot seguit es presenten, les polítiques de fixació dels preus del lloguer de l'habitatge generen importants beneficis de **seguretat residencial** que compensen les distorsions generades en el mercat de treball i d'habitatge.

- Favilukis et al. (2019) comproven per a la ciutat de Nova York que, en àrees metropolitanes que presenten una elevada desigualtat i polarització de la renda de les llars, els controls de preus suposen un **mecanisme assegurador** davant d'una dinàmica alcista i incerta en el temps dels preus del lloguer.
- Diamond et al. (2019) demostren que a la ciutat de San Francisco el control de lloguers augmenta de forma molt significativa l'**estabilitat** d'aquells individus que viuen sota el règim de control, de manera que contribueix significativament a evitar la sortida de les llars de renda baixa i a mantenir la diversitat racial. En concret, l'efecte és més destacat per a les persones grans, les minories racials i els habitants que porten més temps al barri. Un altre indicador d'impacte vinculat amb l'estabilitat i que no s'ha identificat en la literatura

⁷ Per obtenir més informació, Ivàlua compta amb la Guia pràctica 16—Les aportacions de les revisions sistemàtiques de la literatura al disseny de polítiques públiques. Accessible a: https://ivalua.cat/sites/default/files/2020-05/Guia%20Pr%C3%A0ctica16_Cat_0.pdf

acadèmica, però sí en diversos informes a Catalunya,⁸ és l'impacte que tindrien les polítiques d'habitatge en la reducció dels **desnonaments**, i dels desnonaments invisibles en particular. L'informe *Impactes socials del mercat de lloguer* defineix el desnonament invisible com un canvi d'habitatge per una sèrie de motius vinculats amb el mercat de lloguer (com la qualitat de l'habitatge i l'increment de preus):

- Canvi d'habitatge voluntari, però l'habitatge estava en condicions físiques deficientes.
 - Canvi obligat perquè la persona arrendadora va decidir acabar o no renovar el contracte de lloguer.
 - Canvi obligat perquè la persona arrendadora ho va decidir en absència d'un contracte de lloguer.
 - Per dificultats financeres a causa de l'increment del cost de l'habitatge.
- Respecte als aspectes que generen ineficiència pel fet de mantenir-se estable en l'habitatge, fan referència a l'augment del temps de **desplaçament** fins a la feina, la qual cosa implica una reducció del temps treballat i d'oci (Favilukis et al., 2019).
 - En aquest sentit, un efecte beneficiós derivat del fet de mantenir-se més temps al mateix habitatge és l'acumulació de **capital social**, que s'origina a partir de la xarxa de relacions creades a l'entorn, de la proximitat de l'habitatge al lloc de treball o a l'escola de les persones menors residents a la llar (Kan, 2007).

D'altra banda, la teoria econòmica preveu que la fixació d'un preu inferior al de mercat pot generar distorsions: a curt termini, redueix l'**oferta de pisos** de lloguer —per tenir més incentius per vendre'ls— i, a mig, disminueix la **inversió en construcció i rehabilitació** de l'habitatge destinat al lloguer, el que acabaria afectant-ne a la **qualitat** a llarg termini. Les següents anàlisis empíriques de l'impacte de les regulacions es troben en línia amb aquest enfocament teòric que preveu un impacte negatiu:

- Diamond et al. (2019) mostren com les polítiques de control de rendes del lloguer a San Francisco l'any 1994 (que afecta una tipologia d'habitatge construït abans de 1980) haurien reduït l'**oferta de lloguer** en un 15% i modificat la seva composició, de manera que contribuirien a l'augment dels preus del lloguer en un 5,1%. Això s'explica perquè s'hauria incrementat la construcció d'habitatges per a persones amb més poder adquisitiu o la reforma dels habitatges per tal que no s'apliqués la regulació. També s'analitza, com s'ha explicat prèviament, l'efecte sobre la reducció de **mobilitat** de l'habitatge i de la ciutat de les persones que vivien en habitatges amb control de lloguer respecte de les que no vivien en habitatges afectats per la normativa.

⁸ Palomera, J. (2021). Impactes socials del mercat de lloguer. Enquesta sobre les condicions de vida de la població llogatera a Barcelona i l'àrea metropolitana. La Hidra Cooperativa, IGOP, UAB i Agència de Salut Pública de Barcelona. Teixidó, G. (2020). *Radiografia: Joves llogateres i dret a l'habitatge*. Observatori DESC i Consell Nacional de la Joventut de Catalunya.

https://www.cnic.cat/sites/default/files/campanya/adjunts/radiografia_joves_llogateres_dret_a_lhabitatge.pdf

- Andersson & Söderberg (2012) analitzen què ocurriria si s'eliminés completament el control de la renda del mercat de l'habitatge a Estocolm en termes de beneficis en el **benestar** de la redistribució dels llogaters. En aquest sentit, els guanys socials es derivarien de la reassignació de llogaters, no només a les persones propietàries sinó també a potencials persones inquilines amb més disposició per pagar. A més, el benestar augmentaria per la construcció de nous apartaments, induïts per lloguers de mercat més alts desregulats.
- L'anàlisi dels efectes dels controls de preus a Cambridge (DT) i a l'àrea metropolitana de Boston mostra les pèrdues d'eficiència creades per la regulació dels preus i els guanys de **benestar** derivats de la subsegüent desaparició dels controls del lloguer. Sims (2007) indica que el control del lloguer disminueix la quantitat d'unitats de lloguer subministrades i augmenta la permanència en el temps als habitatges. Autor et al. (2019) analitzen l'efecte de l'eliminació del control de lloguers a Cambridge, Massachusetts, l'any 1995 en la reducció de **crims**, i troben evidència de la disminució d'un 15% dels crims a conseqüència de la desregularització dels lloguers.
- A Europa, l'anàlisi empírica sobre l'impacte dels controls del preu del lloguer se centra en la recent introducció del sistema de frens al preu del lloguer a Alemanya. Mense et al. (2017) investiguen l'impacte de la regulació tant en els preus com en l'oferta de lloguer. En particular, l'anàlisi aprofita la variació generada per l'exclusió de la regulació dels habitatges construïts a partir d'octubre de 2014. Els resultats indiquen que aquesta política va suposar una reducció del **preu** del lloguer en el segment regulat, mentre que els controls van causar un increment substancial dels preus del lloguer d'habitatge en els segments no regulats del mercat.
- Quant a l'evidència sobre la **qualitat** de l'habitatge, és mixta. Mense et al. (2017) mostren que la implementació del control de lloguers a Alemanya no va reduir el nombre d'habitatges renovats en les zones controlades sinó que van augmentar els pisos amb reformes. Això s'explica perquè la normativa permetia augmentar el preu si hi havia una justificació de la inversió realitzada. En canvi, Sims (2007) va identificar una millora en els elements estètics de l'habitatge —pintura, forats a les parets o a terra— gràcies a l'eliminació del control de lloguers a Massachusetts l'any 1995, però no en aspectes de manteniment estructurals.
- De forma similar, la **inversió en construcció** no sembla afectada quan la nova construcció està exempta del control de lloguers (Sims, 2007; Mense et al., 2019). En aquest últim article es mostra com, en els municipis que van adoptar la regulació a Alemanya, el sector privat hauria augmentat la inversió en construcció de nou habitatge per a escapar de la limitació.

Per concloure, es fa necessari destacar certs aspectes a tenir en compte de la literatura revisada i dels resultats presentats. En primer lloc, tal com s'observa, l'evidència de la literatura no té uns resultats inequívocs. Alguns articles científics mostren beneficis en el benestar social, i d'altres, ineficiències generades en el mercat de l'habitatge per la fixació de controls sobre el preu dels lloguers. En segon lloc, s'ha identificat que l'evidència s'enfoca principalment en l'impacte en el mercat i no en l'àmbit social. En aquest sentit, i com Favilukis et al. (2019: 43) mencionen, "Els canvis en la política afecten diferencialment les llars amb diferents estatus de tinença, edat, ingressos i riquesa", i per això caldria que els resultats es presentessin de manera desagregada. També s'ha de puntualitzar que moltes de les evidències disponibles se centren en l'experiència de ciutats estatunidenques de la dècada dels noranta. Finalment, la literatura posa de manifest que el disseny de la normativa és molt rellevant, pel que fa a si la fixació de preus afecta la totalitat del mercat de

lloguer o en queden exclosos els habitatges més recents o els que fan una determinada inversió, la durada dels contractes de lloguer, les clàusules de renovació, les condicions de finalització de l'arrendament per ambdues parts, etc.

Com a resum, en el gràfic següent s'identifiquen les principals **dimensions d'impacte** identificades a la revisió d'evidències:

Figura 2. Dimensions d'impacte



4. Sistema d'indicadors de seguiment de la Llei 11/2020

Aquest apartat de l'informe es divideix en dues parts. A la primera es planteja una proposta d'indicadors de seguiment de la Llei 11/2020 que està basada, d'una banda, en els resultats de la revisió de la literatura presentats en l'apartat anterior i, de l'altra, en els objectius de la Llei. A la segona part s'analitza la viabilitat d'elaborar a Catalunya els indicadors suggerits considerant les fonts d'informació disponibles, tant les que actualment es poden consultar de forma oberta com les que han de sol·licitar-se a les administracions i organismes responsables.

Tanmateix, i abans de plantejar la proposta "teòrica" d'indicadors de seguiment, cal aclarir que en aquest apartat de l'informe no s'analitza la factibilitat d'estimar l'efecte de la Llei, és a dir, l'impacte, de forma robusta sobre els indicadors suggerits; aquest exercici es portarà a terme en l'apartat següent. No obstant això, es considera que analitzar l'evolució dels indicadors suggerits és un exercici que ofereix informació rellevant per dur a terme el seguiment de la Llei, independentment de si l'evolució es pot atribuir a aquesta. Així doncs, aquesta anàlisi s'ha de fer de forma conjunta, considerant tot el ventall d'indicadors a la vegada i tenint en compte les seves limitacions.

Proposta d'indicadors de seguiment de la Llei 11/2020

Com s'ha esmentat prèviament, es planteja una selecció d'indicadors per fer el seguiment de la Llei basada conjuntament en l'experiència internacional de mesures similars i en els objectius declarats d'aquesta mesura legislativa. Per tant, es tracta d'una proposta teòrica perquè per fer-la no es valora la disponibilitat de les dades necessàries per construir els indicadors suggerits. L'objectiu és que es visualitzi clarament la distància existent entre la situació òptima i l'actual o factible, i que, en conseqüència, es puguin identificar àrees de millora per tal de poder avançar cap a aquesta situació ideal.

En relació amb els objectius, la Llei 11/2020 en té un de clar: contenir el preu dels contractes d'arrendament en determinades zones geogràfiques de Catalunya. Però aquest objectiu es justifica en el mateix text de la Llei per la forta escalada dels preus de lloguers durant els darrers anys arreu de Catalunya, i en particular en algunes zones geogràfiques, i en com aquest procés ha exacerbat el risc d'exclusió residencial dels col·lectius vulnerables i ha incrementat la dificultat d'emancipació de les persones més joves. Per tant, es pot deduir que l'objectiu explícit de la Llei, contenir els preus dels contractes de lloguer, és només un mitjà per aconseguir els **objectius finals** següents:

- Reduir el risc d'exclusió residencial dels col·lectius vulnerables.
- Disminuir la dificultat d'emancipació del col·lectiu de les persones més joves.

Per tant, la proposta d'indicadors rellevants per fer un seguiment de la Llei hauria d'incloure uns que mesurin els conceptes clau d'aquests dos objectius, i específicament els conceptes de risc d'exclusió residencial i d'emancipació. Tanmateix, és necessari subratllar que el preu dels contractes d'arrendament, l'element sobre el qual la regulació actua per aconseguir els objectius, no és l'únic dels factors importants que influeixen en els conceptes esmentats: la renda disponible d'aquests col·lectius és un factor clau i també ho és la disponibilitat dels habitatges per a ser arrendats, és a dir, l'oferta del mercat de lloguer.

En conclusió, els primers indicadors a incloure en la proposta per fer un seguiment de la Llei d'acord amb els aspectes que la Llei vol adreçar i per a la població a la qual es vol dirigir serien aquests:

- A. Percentatge de població en risc d'exclusió residencial.
- B. Edat mitjana d'emancipació.

Això no obstant, la implementació de la llei pot afectar també altres aspectes del mercat de l'habitatge i altres segments de la població. La revisió de la literatura ha identificat una sèrie d'àmbits on regulacions similars a la Llei 11/2020 han tingut efecte, o almenys s'ha analitzat si van tenir efecte. Aquestes **dimensions** són les següents (en l'apartat anterior, vegeu Figura 2. Dimensions d'impacte):

- Benestar social
- Estabilitat / Seguretat residencial
- Capital social
- Mobilitat
- Índex de gentrificació i desigualtat de renda
- Oferta d'habitatges per llogar
- Inversió en construcció
- Qualitat de l'habitatge
- Criminalitat

Algunes d'aquestes dimensions, com el benestar social o la desigualtat de renda, ja hi són recollides en els dos indicadors suggerits. Tanmateix, per altres dimensions cal afegir indicadors específics que recullin aspectes concrets. Amb l'objectiu que aquesta proposta d'indicadors de seguiment de la llei tingui una estructura clara i per facilitar la seva anàlisi, s'han dividit aquests indicadors en dues dimensions o categories; d'una banda, els relacionats amb el mercat d'habitatge i, de l'altra, amb els aspectes o les conseqüències socials d'aquest mercat no recollides en els indicadors previs. Els indicadors concrets que es proposen en aquestes dues categories són els següents:

Indicadors de l'àmbit Mercat:

- Preu del lloguer
- Preu del lloguer per m²
- Contractes registrats de lloguer
- Preu i nombre de compravendes d'habitatges
- Nova construcció d'habitatges
- Nombre d'habitatges buits
- Nombre d'habitatges d'ús turístic

Indicadors de l'àmbit Social:

- Percentatge de renda disponible de les llars en pagaments d'habitatge
- Estabilitat habitacional
 - Temps mitjà del contracte de lloguer
 - Percentatge de canvis de residència dintre de la mateixa àrea per tipus d'accés a l'habitatge

- Percentatge d'habitatges per llogar amb sobreocupació
- Percentatge d'habitatges per llogar en mal estat de conservació
- Desnonaments relacionats amb el lloguer
 - Per impagaments de lloguer
 - Invisible

Per últim, es proposa incloure com indicadors de seguiment de la Llei 11/2020 dos indicadors que informen sobre el grau de compliment de la regulació:

- Percentatge de nous contractes en compliment de la regulació
- Nombre de queixes per 10.000 habitants adreçades a l'Agència de l'Habitatge de Catalunya i nombre de sancions administratives

Per tant, la proposta teòrica d'indicadors per fer seguiment de la Llei 11/2020 es compon de dos indicadors principals, complementats per una bateria d'indicadors dividits segons el tipus d'efecte o dimensió que mesuren. És important recalcar que aquesta proposta teòrica es planteja considerant que **l'anàlisi de l'evolució d'aquests indicadors no es pot fer de forma aïllada, sinó conjunta.**

Factibilitat dels indicadors de seguiment de la Llei 11/2020 proposats

A continuació, s'analitza la factibilitat de disposar dels diferents indicadors inclosos en la proposta d'acord amb una revisió de les fonts d'informació disponibles, suggerint en alguns casos alternatives quan no sigui possible construir o obtenir dades pels indicadors inicialment plantejats. També s'ofereix informació de les fonts de dades que s'utilitzarien per construir aquests indicadors i de la seva disponibilitat en el moment actual (dades accessibles o que requereixen gestions per ser obtingudes).

Abans d'aquesta anàlisi de factibilitat, és d'utilitat aclarir la **relació entre l'àmbit d'aplicació de la llei i l'àmbit territorial pel qual s'obtindran dades dels indicadors suggerits**. La Llei 11/2020 no és d'aplicació a tot el territori català, només en aquells municipis que hagin estat declarats amb mercat d'habitatge tens. Així mateix, aquestes àrees són principalment on la situació del mercat de lloguer té un efecte sobre les dimensions de què informen els indicadors suggerits. Per tant, si es produeixen variacions en aquestes dimensions en les àrees d'aplicació de la llei, es pot assumir que es reflectirà en els valors globals dels indicadors per àmbits territorials que poden incloure àrees on s'aplica la llei i on no és d'aplicació i que, per tant, en principi no s'espera cap canvi relacionat amb la llei.

A. Percentatge de població en risc d'exclusió residencial

La construcció d'aquest indicador té diferents problemes. El més rellevant, i que és clau, és la definició de risc d'exclusió residencial. Segons l'article 5 de la Llei 24/2015, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica, les persones o unitats de convivència en risc d'exclusió residencial són aquelles que compleixen tres requisits:

- 1) No tenir alternativa residencial pròpia, és a dir, no tenir cap altre habitatge en propietat a Catalunya.
- 2) Tenir uns ingressos ponderats per sota dels barems següents:
 - Persones soles <2 Indicador de renda de suficiència (IRSC).
 - Unitats de convivència <2,5 IRSC.
 - Unitats de convivència amb persones discapacitades o amb gran dependència: <3 IRSC.
- 3) Si els ingressos de la llar són superiors a 1,5 IRSC, s'ha d'aportar un informe dels serveis socials que acrediti el risc d'exclusió residencial.

També al mateix article de la Llei 24/2015 es contempla la possibilitat d'excepcions al llindar d'ingressos esmentat. Es declara que les unitats de convivència amb ingressos superiors del llindar poden ser considerades en situació de risc d'exclusió residencial sempre que disposin d'un informe dels serveis socials que acrediti el risc imminent de pèrdua de l'habitatge i no disposin d'una alternativa residencial.

Aquesta definició implica que la classificació d'una llar en situació de vulnerabilitat depèn bàsicament d'un informe dels serveis socials. Tot i que pot ser una bona opció des d'un punt de vista operatiu, no ho és per construir indicadors i fer un seguiment de la llei perquè no és un criteri del qual es tingui informació agregada per a les diferents àrees geogràfiques. A més a més, pot existir un cert grau de variabilitat entre municipis en l'acreditació dels serveis socials del risc d'exclusió residencial.

Una altra limitació de la definició de risc d'exclusió residencial per ser emprada com a indicador de seguiment de la Llei 11/2020 és el fet que no s'estableixi un llindar inferior d'ingressos. És a dir, hi haurà una sèrie de llars on, si bé estaran patint aquesta situació o risc, el motiu no vindrà generat per com el mercat de l'habitatge els afecta sinó pel fet de trobar-se en una situació de rendes molt baixes.

A causa d'aquestes dues limitacions es planteja una reformulació alternativa de la definició de risc d'exclusió residencial per ser utilitzada en un indicador de seguiment de la Llei 11/2020 que reculli les variacions en aquest àmbit o dimensió.⁹

Risc d'exclusió residencial-definició alternativa

En la definició alternativa es proposa mantenir dos dels criteris de la definició original: el de no disposar d'una alternativa residencial pròpia i els criteris de renda establerts per la Llei 24/2015, però partint d'un criteri més objectiu per establir que una llar es troba en risc d'exclusió residencial i que, per tant, substitueixi a l'informe dels serveis socials.

Aquest criteri és que la llar es trobi en una **situació de sobreesforç (en pagaments) per cobrir les necessitats d'habitatge**. Segons la definició de l'Eurostat, aquesta situació es dona quan una llar dedica més del 40% de la seva renda disponible a cobrir aquestes necessitats.¹⁰ Així doncs, es tractaria d'identificar les llars amb uns ingressos inferiors als establerts a la Llei 24/2015 i que a la

⁹ De forma temporal es denominarà risc d'exclusió residencial-definició alternativa.

¹⁰ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/product?code=tespm140>

vegada tinguin els pagaments per cobrir les necessitats d’habitatge que siguin superiors al 40% de la seva renda.

Es proposa que el càlcul d’aquest indicador es realitzi de forma diferenciada per a dues poblacions identificades segons la renda de què disposin les llars. L’objectiu és distingir situacions on l’esforç per accedir a l’habitatge pot crear o agreujar una situació clara de vulnerabilitat d’aquelles on la situació de vulnerabilitat existeix independentment d’aquest esforç. En principi, la Llei 11/2020 està dirigida a reduir la incidència de les situacions del primer tipus a Catalunya. Per definir el llindar de renda s’ha determinat emprar el llindar establert per la Renda garantida de ciutadania; és a dir, s’estableix que les llars amb rendes menors a les quantitats marcades per la RGC es troben en aquesta situació de vulnerabilitat greu.

La taula següent mostra els límits superiors de renda i els límits intermedis per a les diferents grandàries de la llar.¹¹ Aquests llindars tenen en compte en el límit superior la dimensió territorial, com s’estableix en la Llei 24/2015.¹² Com ja s’ha esmentat, pel límit mitjà s’han adoptat els llindars establerts per la RGC segons el nombre de membres de la llar.

Figura 3. Límits de renda superiors i intermedis segons la grandària de la llar

Membres de la llar	Límit superior renda (€)				Límit intermedi renda (€)
	Zona A	Zona B	Zona C	Zona D	
1	21.246	19.918	18.746	15.934	7.967
2	27.378	25.667	24.157	20.534	11.951
3	28.556	26.771	25.196	21.417	13.146
4	29.508	27.664	26.036	22.131	14.341
5 i +	29.508	27.664	26.036	22.131	14.500

Pel que fa a les dades necessàries per construir aquest indicador, cal una font d’informació que inclogui tant la renda de les llars com informació sobre com les persones accedeixen a l’habitatge i a quin cost. Idealment, aquesta informació hauria d’obtenir-se de les mateixes llars al llarg del temps.

La revisió de les fonts d’informació existents a Catalunya no n’ha identificat cap que compleixi els requisits esmentats. Tanmateix, l’Enquesta de condicions de vida (ECV) sí que ofereix informació de renda i d’accés a l’habitatge, encara que no obté la informació de les mateixes llars al llarg del temps. La informació de l’ECV és representativa en els àmbits del pla territorial (Alt Pirineu i Aran, Camp de Tarragona, Comarques centrals, Comarques gironines, Metropolità de Barcelona, Ponent [Terres de Lleida] i Terres de l’Ebre) i es realitza anualment. Per tant, podria oferir informació del percentatge de població que es troba en una situació de risc d’exclusió residencial associada a l’accés a

¹¹ Aquestes quantitats es basen en les regulacions esmentades i en la quantitat de l’indicador de renda de suficiència de Catalunya (IRSC) a data de novembre de 2021. Caldria actualitzar-les en cas de modificacions en les regulacions o en l’IRSC.

¹² La Llei 24/2015 estableix que els ingressos han de ponderar-se segons els coeficients de composició de la llar i d’ubicació establerts al Pla d’Habitatge vigent.

l'habitatge via el lloguer. No obstant això, i pel fet que no es tracta d'una sèrie temporal, caldria complementar el resultat d'aquest indicador amb anàlisis sobre variacions en el tipus d'accés (lloguer o propietat) a l'habitatge provinent de la mateixa ECV.

B. Edat mitjana d'emancipació

Aquest indicador es construeix a partir de les dades sobre l'edat dels components de les llars i la seva relació amb la persona de referència de cada llar. A partir d'aquesta informació, es calcula primer, per a cada edat del rang 15-34 anys, la proporció de persones joves que viuen en llars sense els seus pares entre la població total. En segon lloc, es calcula una "probabilitat de sortida" per a cada edat en el rang de 15 a 34 anys per a la població. La probabilitat de sortida és igual a la quota esmentada menys la quota corresponent a l'edat anterior (per exemple, la quota de les persones de 16 anys menys la quota de les persones de 15 anys). Com que el punt de partida són els 15 anys, la probabilitat de sortida per a aquestes persones és igual a la proporció de persones de 15 anys que viuen sense els seus pares sobre el total de la població de 15 anys. El càlcul es realitza successivament fins als 34 anys. Amb aquestes "probabilitats" es pot estimar l'indicador.¹³

Per a Catalunya, l'Enquesta de població activa¹⁴ (EPA) ofereix les dades necessàries per estimar aquest indicador amb una periodicitat trimestral. Tanmateix, el nivell territorial més petit del que es pot tenir informació representativa amb dades d'aquesta enquesta és la província.

Indicadors sobre el compliment de la regulació

1. Percentatge de nous contractes en compliment de la regulació

Per mesurar el compliment de la llei és necessari poder comparar els nous lloguers firmats després de la regulació amb el límit que estableix la llei. Concretament, cada nou contracte s'ha de comparar amb l'índex de referència de preus de lloguer, elaborat per l'Agència de l'Habitatge de Catalunya a partir de les dades de l'INCASÒL.

Aquest indicador s'hauria de construir a partir de les dades de la totalitat dels contractes de lloguer a Catalunya. A Catalunya, segons el Decret 147/1997, de 10 de juny, les fiances dels contractes d'arrendaments urbans, tant les corresponents a finques urbanes destinades a habitatge com les destinades a altres usos, s'han de dipositar a l'Institut Català del Sòl (INCASÒL). Per tant, aquesta seria una de les fonts d'informació a utilitzar per construir aquest indicador. Com que en la informació de l'INCASÒL no apareixen els m² dels habitatges llogats, caldria fer el creuament de la informació dels habitatges que es troben en el registre del Cadastre i dels contractes de lloguer que han dipositat la fiança a l'INCASÒL. En l'actualitat aquest creuament ja es porta a terme per a Barcelona ciutat i els municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona¹⁵ a l'explotació de les dades de l'INCASÒL que fa el Departament de la Vicepresidència i de Polítiques Digitals i Territori. L'explotació ofereix dades del preu mitjà del lloguer per municipi i comarca, i, a més, per Barcelona i pels municipis de l'Àrea metropolitana de Barcelona també es donen les dades de superfície i del

¹³ Aquest és el mètode emprat per l'Eurostat per estimar aquest indicador
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/yth_demo_030/default/table?lang=e

¹⁴ <https://www.idescat.cat/treball/epa?tc=1&id=x01>

¹⁵ https://territori.gencat.cat/ca/01_departament/06_estadistica/visualitzacio-dades/habitatge/preu-lloguer-municipis/

lloguer per m². Per fer el creuament caldrà accedir a les microdades d'aquest registre, que actualment no són accessibles. També cal esmentar que accedir a aquestes dades milloraria la utilitat i la robustesa d'altres indicadors inclosos en aquesta proposta.

Donat que es tracta d'un registre, en teoria aquesta font de dades ofereix informació per a la totalitat dels contractes d'arrendament a Catalunya, de manera que permet l'anàlisi per a diferents nivells territorials i una periodicitat mínima trimestral, que és amb la que es publica avui dia l'explotació que fa el Departament de la Vicepresidència i de Polítiques Digitals i Territori.

A partir de les microdades de l'INCASÒL, es pot calcular l'índex de referència de preus de lloguer, ja que la metodologia utilitzada per l'Agència de l'Habitatge de Catalunya és pública i prou detallada. Un cop obtingut aquest índex, es pot comparar, per a cada nou contracte, si el lloguer està per sobre o per sota del límit màxim. Després, agregant aquesta informació al municipi podem obtenir el percentatge de contractes que compleixen la regulació.

2. Nombre de queixes per 10.000 habitants adreçades a l'Agència de l'Habitatge de Catalunya i de sancions administratives

Fer un seguiment sobre el volum de queixes referents al no compliment de la regulació dels lloguers pot servir d'indicador sobre el grau de compliment de la llei. Per mesurar aquest indicador s'hauria de contactar amb l'Agència de l'Habitatge de Catalunya i sol·licitar la informació sobre les queixes referents a la regulació dels lloguers. Per motius jurídics de privadesa, les dades sobre aquestes queixes podrien excloure el nom i l'identificador de la persona, així com l'adreça exacta, però mantindrien la informació sobre el barri i el municipi. També es construiria un indicador anàleg amb el nombre de sancions administratives associades a la llei.

Indicadors de l'àmbit mercat

1. Preu de lloguer

El càlcul del preu del lloguer és clau per poder identificar l'efecte més directe de la llei: fins a quin punt la regulació dels preus del lloguer és capaç de reduir els lloguers.

Per mesurar aquest indicador es pot utilitzar la mateixa base de dades que en l'apartat anterior, les dades dels lloguers de l'INCASÒL, tot i que en aquest cas no és tan necessari obtenir les dades desagregades. Les dades dels preus del lloguer mitjà per municipis estan disponibles al web d'habitatge de la Generalitat de Catalunya.

2. Preu de lloguer per m²

El preu del lloguer per metre quadrat ens dona una mesura encara més precisa de l'efecte directe de la regulació, ja que té en compte la superfície dels habitatges. En efecte, si utilitzem només el preu total del lloguer podem obtenir resultats que indiquin una reducció del preu del lloguer, però

aquesta reducció es deurà (només o totalment) a la composició del parc del lloguer. És a dir, si tots els nous contractes que es firmen després de la llei corresponen a habitatges d'una mida inferior als dels contractes signats amb anterioritat, els resultats que s'obtindran poden estar esbiaixats.

És per això que, tot i que el preu del lloguer no deixa de ser un indicador útil, el preu pel lloguer per m² ens presenta una informació més precisa. Malauradament, aquest indicador en l'àmbit municipal no està disponible directament al web d'habitatge de la Generalitat. No obstant això, es pot calcular a partir de les dades desagregades de l'INCASÒL amb el creuament amb les dades del Cadastre, com s'ha descrit prèviament.

3. Contractes registrats de lloguer

Els contractes registrats són una bona mesura sobre l'oferta efectiva en el mercat del lloguer. És important saber fins a quin punt la regulació dels lloguers desincentiva a les persones propietàries de llogar els seus habitatges. Per aquesta raó és clau controlar com evoluciona el volum de contractes de lloguer. Aquest indicador també es pot construir a partir de les dades del registre de l'INCASÒL i també està disponible en línia trimestralment i per municipi al web d'habitatge de la Generalitat.

En relació amb les dades del registre de l'INCASÒL i, per tant, dels tres indicadors suggerits que es basarien en aquestes dades, cal esmentar una qüestió rellevant. En l'actualitat, les microdades d'aquest registre no són accessibles. Accedir a aquestes dades, d'una banda, milloraria la utilitat i robustesa dels dos indicadors plantejats i, de l'altra, permetria explorar altres tipus d'anàlisi a mitjà i llarg termini a partir del seguiment de les variacions en preu i en durada dels contractes dels habitatges de forma individual.

4. Preu i nombre de compravendes d'habitatges (obra nova i segona mà)

És important saber si els efectes de la regulació dels lloguers es poden traslladar també al mercat de la compravenda. Un primer indicador d'aquest mercat és el nombre de transaccions d'habitatges, i es pot construir a partir de les dades de compravendes disponibles al web de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya. Aquesta base de dades prové dels registres del mercat immobiliari dipositats al Col·legi de Registradors de la Propietat, Mercantils i Béns Mobles d'Espanya. Les dades estan disponibles en els àmbits provincials, territorials funcionals, comarcals i municipals de més de 5.000 habitants de Catalunya; i en districtes i barris de Barcelona. Les variables contingudes en la base de dades són el nombre de compravendes d'habitatges nous i de segona mà registrades, el preu de venda, la superfície construïda, el tipus d'adquirent i les hipoteques. Del llistat anterior, les variables més importants per a aquest estudi són el nombre de compravendes (tant d'habitatges usats com nous) i el preu mitjà de venda.

5. Nova construcció

Un altre indicador útil és el que ens permet saber si la construcció d'habitatges ha estat afectada per la regulació dels lloguers; concretament, si el nombre d'habitatges nous és inferior en les zones regulades. Per mesurar la nova construcció es poden crear dos indicadors: el nombre d'habitatges començats i el nombre d'habitatges acabats.

Aquestes dades es poden obtenir trimestralment i municipalment a través del web d'habitatge de la Generalitat. Les dades provenen dels col·legis d'Aparelladors, Arquitectes Tècnics i Enginyers d'Edificació dels visats i certificats finals d'obra de Catalunya.

6. Nombre d'habitatges buits

En principi aquest indicador no es pot construir perquè no hi ha per a Catalunya una font d'informació estable i comprensiva que inclogui tots els habitatges buits.

Tanmateix, una font de dades ofereix part d'aquesta informació: el Registre d'habitatges buits i habitatges ocupats sense títol habilitant de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya. Aquest registre només és obligatori per a entitats jurídiques¹⁶ i, per tant, no cobreix els pisos buits que són propietat de persones físiques. Una altra limitació és que cal que un pis hagi estat buit dos anys sense causa justificada perquè sigui obligatòria la seva inscripció al registre. Per últim, convé destacar que les dades no són públiques; en conseqüència, no es pot explorar amb més detall la seva utilitat.

7. Nombre d'habitatges d'ús turístic

Aquest indicador es pot construir a partir de les dades d'un altre registre, el de Llistats d'empreses i establiments turístics que gestiona el Departament d'Empresa i Treball.¹⁷ El registre inclou el municipi on està ubicat l'habitatge i actualment s'ofereix la informació amb una periodicitat mensual. No obstant això, les dades històriques amb aquest nivell de desagregació municipal no estan disponibles per a la seva descàrrega.

Indicadors de l'àmbit social

1. Percentatge de renda disponible de les llars en pagaments d'habitatge

Aquest indicador es construiria a partir de les dades de l'ECV, que, com ja s'ha comentat, es fa anualment i és una enquesta representativa pels àmbits del pla territorial. S'hi analitzaria el cost en termes de lloguer o pagaments hipotecaris, en relació amb la renda disponible, oferint informació desagregada segons el tipus d'accés a l'habitatge.

2. Estabilitat habitacional

2.1 Temps mitjà de durada del contracte de lloguer

Aquest indicador es pot construir de forma alternativa a partir de dues fonts d'informació que ja han estat descrites. D'una banda, l'ECV, ja que en l'enquesta es pregunta a les llars

¹⁶ <http://agenciahabitatge.gencat.cat/wps/wcm/connect/781ff39b-521c-41ec-9012-d0fcb8aee61d/Text+PD+Reglament+del+Registre+d%27habitatges+buits+i+ocupats.pdf?MOD=AJPERES>

¹⁷

http://empresa.gencat.cat/ca/treb_ambits_actuacio/turisme/professionals_turisme/emo_empreses_establiments_turistics/registre-turisme-catalunya/llistat-establiments/

que accedeixen a l'habitatge a través del lloguer en quin any es va iniciar el contracte. L'altra font d'informació, i la que, en principi, és de més qualitat, són les dades de l'INCASÒL a partir de les quals es podrien construir dos indicadors complementaris sobre la durada mitjana del contracte de lloguer. Primer, es poden utilitzar per construir una mesura sobre la durada mitjana prevista dels contractes municipals, perquè les dades inclouen la durada de cada contracte. I, segon, es podria analitzar la durada mitjana dels contractes comptabilitzant el temps entre l'ingrés i la devolució de les fiances, ja que quan finalitza un contracte de lloguer la persona arrendadora o propietària de l'habitatge sol·licita la devolució de la fiança dipositada a l'INCASÒL. Per fer aquestes anàlisis seria necessari accedir a les microdades del registre.

2.2 Percentatge de canvis de residència dins de la mateixa àrea per tipus d'accés a l'habitatge

No és possible construir aquest indicador perquè no existeix una font d'informació que combini canvis de residència i tipus d'accés a aquesta. Hi ha informació,¹⁸ encara que parcial, sobre migracions interiors, però no informa del tipus d'accés a l'habitatge (bé lloguer, bé propietat), un factor clau per ser considerada en aquest ventall d'indicadors.

3. Percentatge d'habitatges llogats amb sobreocupació

Aquest indicador es construirà amb les dades de l'ECV considerant la definició de sobreocupació que utilitza l'Eurostat.¹⁹ La definició considera que una persona viu en una llar massificada si la llar no té a la seva disposició un nombre mínim d'habitacions igual a:

- una habitació per a la llar
- una habitació per cada parella a la llar
- una habitació per a cada persona de 18 anys o més
- una habitació per cada parella de persones solteres del mateix gènere entre 12 i 17 anys
- una habitació per a cada persona entre 12 i 17 anys i no inclosa en la categoria anterior
- una habitació per cada parella de nens menors de 12 anys.

4. Percentatge d'habitatges llogats en mal estat de conservació

Per construir aquest indicador s'utilitzarà la resposta a una pregunta de l'ECV sobre problemes de l'habitatge, la qual reporta informació sobre problemes de l'habitatge com problemes de goteres; humitats en parets, sòls, sostres o fonaments; o podridura en sòls, marcs de finestres o portes. Es reconeix que hi ha altres situacions o problemes que poden indicar un mal estat de conservació de l'habitatge, com l'estat dels electrodomèstics o de la pintura, però no hi ha informació a l'ECV sobre aquestes. D'altra banda, l'Eurostat²⁰ inclou altres situacions en la seva definició d'habitatge amb

¹⁸

https://www.ine.es/dyngs/INEbase/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177013&menu=resultados&secc=1254736195468&idp=1254734710990

¹⁹ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Overcrowding_rate

²⁰ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Severe_housing_deprivation_rate

carències, per exemple la manca de llum o no disposar d'un bany, tot i que es considera que aquests problemes estan relacionats amb la qualitat de l'habitatge i no amb el seu estat de conservació.

5. Desnonaments relacionats amb lloguer

5.1 Desnonaments per impagaments del lloguer

Aquest indicador es construirà amb la informació sobre “Estadística de Litigios en Arrendamientos Urbanos” que fins a l'any 2020 ha ofert l'INE²¹ i que a partir del 2021 es proporciona per part del Consejo General del Poder Judicial.²² Aquesta font ofereix informació de les províncies amb una freqüència anual dels litigis relacionats amb arrendaments, i distingeix entre arrendaments d'habitatge i arrendaments per altres usos. Tanmateix, no proporciona la informació de forma combinada sobre els resultats dels litigis (estimació o no de la demanda) i el motiu de la demanda, que inclou el motiu de la manca de pagament de la renda de lloguer. Per aquesta raó, es proposa utilitzar la informació sobre demandes plantejades amb motiu d'impagaments de la renda com a estimació del nombre de desnonaments.

5.2 Desnonaments invisibles

Com s'ha esmentat en la revisió de la literatura, la definició d'un desnonament invisible és un canvi d'habitatge per una sèrie de motius:

- Voluntari, perquè l'habitatge estava en condicions físiques deficientes
- Obligat, perquè la persona arrendadora va decidir acabar o no renovar el contracte de lloguer
- Obligat, perquè la persona arrendadora ho va decidir en absència d'un contracte de lloguer
- Per dificultats financeres a causa de l'increment del cost de l'habitatge.

Les fonts d'informació no permeten la construcció d'aquest indicador.

²¹ <https://www.ine.es/dynt3/inebase/index.htm?padre=5489&capsel=5489>

²² <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estadistica-por-temas/Datos-penales--civiles-y-laborales/Civil-y-laboral/Arrendamientos-Urbanos/>

Figura 4. Proposta d'indicadors final

Indicador	Dades	Font	Disponibilitat dades necessàries	Àmbit	Freqüència
A. Risc d'exclusió residencial- definició alternativa	Enquesta condicions de vida	ECV INE	Sí	Àmbits del Pla territorial	Anual
B. Edat mitjana d'emancipació	Enquesta població activa	EPA-INE	Sí	Província	Trimestral
Indicadors sobre el compliment de la regulació					
1. Percentatge de nous contractes en compliment de la regulació	Registre fiances INCASÒL	INCASÒL	No a les microdades. Hi ha dades d'anàlisi per municipis	Censal	Les anàlisis es publiquen amb freqüència trimestral
2. Nombre de queixes i sancions	Agència de l'Habitatge de Catalunya	Agència de l'Habitatge de Catalunya	De moment no	Microdades	Temporalitat exacte
Indicadors de l'àmbit mercat					
1. Preu del lloguer	Registre fiances INCASÒL	INCASÒL	Sí	Municipis	Les anàlisis es publiquen amb freqüència trimestral
2. Preu del lloguer per m ²	Registre fiances INCASÒL	INCASÒL	No a les microdades. Hi ha dades d'anàlisi per municipis	Censal	Les anàlisis es publiquen amb freqüència trimestral
3. Contractes registrats de lloguer	Registre fiances INCASÒL	INCASÒL	Sí	Municipis	Les anàlisis es publiquen amb freqüència trimestral
4. Preu i nombre de compravendes d'habitatges	Compravendes d'habitatges registrades i el preu de venda	Agència d'Habitatge de Catalunya	Sí	Municipis	Trimestral
5. Nova construcció d'habitatges	Habitatges iniciats i acabats	Departament de la Vicepresidència i de Polítiques Digitals i Territori	Sí	Municipis	Trimestral
6. Nombre d'habitatges buits	Registre d'habitatges buits i d'habitatges ocupats sense títol habilitant	Agència d'Habitatge de Catalunya	No	Censal	--
7. Nombre d'habitatges d'ús turístic	Llistats d'empreses i establiments turístics	Departament de Treball	No (les dades històriques no disponibles)	Censal/disponibilitat per municipis	Mensual
Indicadors de l'àmbit social					
1. Percentatge de renda disponible de les llars en pagaments d'habitatge	Enquesta condicions de vida	ECV INE	Sí	Àmbits del Pla territorial	Anual

2.1 Temps mitjà de durada del contracte de lloguer	Enquesta condicions de vida	ECV INE	Sí	Àmbits del Pla territorial	Anual
	Registre fiances INCASÒL	INCASÒL	No	Censal	--
3. Percentatge d'habitatges llogats amb sobreocupació	Enquesta condicions de vida	ECV INE	Sí	Àmbits del Pla territorial	Anual
4. Percentatge d'habitatges llogats en mal estat de conservació	Enquesta condicions de vida	ECV INE	Sí	Àmbits del Pla territorial	Anual
5.1 Desnonaments per impagaments de lloguer	Estadística de Litigios en Arrendamientos Urbanos"	INE/CGPJ	Sí	Província	Anual

5. Proposta d'avaluació de l'impacte de la Llei 11/2020

En l'apartat anterior s'ha presentat una bateria d'indicadors que es consideren adients per fer el seguiment de la Llei 11/2020. És a dir, i tal com ja s'ha esmentat, l'anàlisi de forma conjunta de les variacions temporals d'aquests indicadors serà d'utilitat perquè ofereix informació de com han variat, i variaran en el futur, les dimensions rellevants associades als problemes i a les necessitats que la llei vol millorar. Tanmateix, i això és clau, aquesta anàlisi temporal no oferirà una bona informació sobre l'efecte o l'impacte de la llei en aquestes dimensions, donat que no es podran atribuir a la llei les variacions que s'observin en els indicadors. Per poder fer l'atribució i així identificar l'efecte de la llei sobre les dimensions rellevants, cal dur a terme un tipus d'anàlisi específica: una avaluació d'impacte.

La validesa dels resultats de les avaluacions d'impacte de qualsevol mesura o intervenció depèn de la metodologia emprada per estimar l'efecte. De forma molt resumida, les metodologies que es consideren robustes són l'experimentació social²³ o els mètodes denominats quasiexperimentals.²⁴ La possibilitat d'utilitzar aquestes metodologies depèn de diversos factors com són la manera en què s'ha implementat la política o les dades existents dels indicadors sobre els quals es vol estimar l'efecte de la mesura.

L'exercici que es presenta en aquest apartat és el de **determinar sobre quines dimensions es podrà avaluar de forma robusta l'impacte de la llei i amb quina metodologia**. Aquest exercici s'ha realitzat d'acord, d'una banda, a com s'ha implementat la Llei 11/2020 i, de l'altra, a les dades disponibles sobre els diferents indicadors seleccionats en l'apartat anterior.

Per complementar la proposta, pels indicadors dels quals no es pot estimar l'impacte de forma robusta se n'ofereix una proposta d'anàlisi econòmica, que, si bé no permetrà establir una relació causal, sí que pot complementar una anàlisi descriptiva de la variació observada en aquests indicadors.

²³ Casado, D (2012). Per què no avaluem les polítiques públiques com els fàrmacs? Una aposta per l'experimentació social. Avaluació per al bon govern, 3, Ivàlua. Disponible a http://www.avaluacio.cat/wp-content/uploads/2012/10/article_DC_CAT_1810_0811.pdf

²⁴ Vera-Hernández, M (2011). Un paseo por las técnicas de evaluación de impacto. Avaluació per al bon govern, 2, Ivàlua. Disponible a https://issuu.com/ivalua/docs/2_pdf_cast

Avaluació d'impacte: dimensions i metodologia

Per com es va implementar la Llei 11/2020, per municipis seleccionats, però tots al mateix temps, **es proposa la metodologia o estratègia empírica de la doble diferència** o de diferències en diferències²⁵ (en anglès, *difference-in-differences* o DID). El mètode de diferències en diferències és una estratègia d'identificació quasiexperimental que serveix per estimar efectes causals. En les darreres dècades, s'ha convertit en l'eina economètrica més utilitzada entre les disciplines de les ciències socials quantitatives. La seva robustesa i precisió ha estat provada en nombroses ocasions fins al punt que els primers impulsors de l'estratègia han rebut el Nobel d'Economia 2021.²⁶ Es tracta d'una estratègia en què **es comparen dues dimensions (o diferències) a la vegada**. La primera dimensió és la **temporal** i consisteix a comparar, per exemple pel cas de la Llei 11/2020, **la situació dels municipis abans i després de la posada en marxa de la regulació**. La segona dimensió és la *cross-section*, que consisteix a **comparar dos grups de municipis diferents**. En concret, aquells afectats per la regulació (grup de tractament) seran comparats amb un grup de municipis alternatiu (anomenat grup de control) que és similar en la mesura del possible al grup de tractament, però que no ha estat afectat per la regulació dels lloguers.

Els indicadors dels quals es disposa de dades amb el nivell de desagregació territorial adequat (informació en l'àmbit municipal o inferior), i amb una freqüència adequada (anual o inferior), **per aplicar el mètode de la doble diferència són els següents:**

- Preu mitjà del lloguer
- Preu del lloguer al metre quadrat
- Número de contractes
- Preu mitjà de compravenda d'habitatges
- Nombre de transaccions de compravenda
- Nombre d'habitatges construïts (començats i acabats)
- Nombre d'habitatges buits de les persones jurídiques
- Temps mitjà de durada del contracte de lloguer

A continuació, es descriu en detall com s'hauria d'aplicar la metodologia seleccionada per estimar l'impacte de la llei sobre aquests indicadors.

Selecció de grup de control i grup de tractament

Aquesta estratègia empírica pretén explotar un gran avantatge (en termes estadístics) del context d'implementació de la regulació de lloguers: el fet que aquesta **només s'aplica en municipis de més de 20.000 habitants i amb un mercat d'habitatge tens**.

En el moment d'entrada en vigor de la llei, el setembre de 2020, hi havia un total de **61 municipis declarats com a zones de mercat d'habitatge tens**, els quals representen tots els municipis de més de 20.000

²⁵ Cunningham, Scott. Causal Inference. Chapter 9 Difference-in-Differences. Yale University Press, 2021.

²⁶ Card, David, and Alan B. Krueger. "Minimum wages and employment: a case study of the fast-food industry in New Jersey and Pennsylvania: reply." *American Economic Review* 90.5 (2000): 1397-1420.

habitants amb l'excepció de tres. Aquest és, doncs, el **grup de tractament de l'estratègia de diferències en diferències**.

Per obtenir el **grup de control**, és necessari seleccionar un grup de municipis no afectats per la regulació dels lloguers. En una primera anàlisi, utilitzarem **tots els municipis no afectats pel control** per als quals disposem de dades i els compararem amb els 61 municipis afectats per la regulació. Es tracta de la mostra denominada **Tots**.

En un segon exercici, i per assegurar que comparem dos grups de municipis més similars, **excloem el municipi de Barcelona del grup de tractament**. Aquesta decisió es justifica pel fet que és difícil concebre que entre el grup de control hi hagi algun municipi similar a Barcelona. En efecte, en aquest estudi Barcelona és un *outlier* en la mostra, ja que disposa d'un nombre d'habitants molt superior al de la resta de municipis. Amb aquesta segona selecció obtenim la mostra denominada **Sense Barcelona**.

Finalment, en un últim exercici encara més exigent que els precedents, podem restringir més la mostra establint un llindar inferior i superior de població. En aquest cas, **seleccionarem aquells municipis de més de 10.000 habitants i de menys de 60.000**. Aquesta selecció ens permet excloure tots els municipis rurals, els quals són poc comparables als municipis urbans on s'aplica la regulació. De la mateixa manera, també ens permet excloure els municipis urbans més grans on s'aplica la regulació. Així obtenim dos grups d'estudi amb característiques molt similars, la mostra denominada **Entre 10.000 i 60.000**. La taula resum següent inclou els detalls sobre cada mostra.

Figura 5. Detall de cada grup i mostra

<i>Mostra</i>	<i>Grup de tractament</i>	<i>Grup de control</i>
Tots	61 municipis regulats	Municipis no regulats (168)
Sense Barcelona	60 municipis regulats (excloent Barcelona)	Municipis no regulats (168)
Entre 10.000 i 60.000	40 municipis regulats (excloent municipis de més de 60.000 habitants)	Municipis no regulats de més de 10.000 habitants (59)

Hipòtesis

L'estratègia de la doble diferència o DID es basa en dues hipòtesis fonamentals sobre el context d'avaluació que s'han de complir per tal que l'estratègia tingui validesa. Les hipòtesis són les següents:

H1: Hipòtesi de tendències paral·leles: La tendència que els indicadors del grup tractament haurien seguit després de la implementació de la regulació **hauria estat similar o paral·lela a la del grup de control**.

La primera hipòtesi consisteix a suposar que, en absència de tractament, l'evolució dels indicadors hauria estat semblant en el grup tractament i en el grup control. Aquesta hipòtesi no es pot verificar, ja es basa en un indicador contrafactual que no s'ha observat, que és l'indicador pel grup tractament després de setembre del 2020, en el cas que la regulació no hagués existit. Si bé una validació completa de la hipòtesi és inviable, hi ha una forma de provar-ne una part **comparant les tendències anteriors a la implementació de la regulació entre els dos grups: el test de les pretendències**. Aquest observa l'evolució dels indicadors abans del tractament i veu si tenien una evolució similar durant el període anterior al tractament; si ha estat així, el més coherent és suposar que els indicadors haurien seguit una tendència similar en absència de la regulació.

H2: El grup de control no pot estar contaminat pel tractament.

Per obtenir un estimador de l'impacte de la regulació que no estigui esbiaixat, és important suposar que el grup de control no està impactat per la regulació. En aquest cas, és fàcil assumir que el mercat d'habitatge dels municipis on no s'aplica la regulació dels lloguers no hauria de reaccionar al control de lloguers implementat en altres municipis. Almenys a curt termini, és difícil que el grup control es vegi impactat.

No obstant això, a llarg termini és possible que els municipis no controlats que tinguin proximitat geogràfica amb els municipis afectats acabin experimentant algunes conseqüències del control de lloguers. Aquestes conseqüències poden ser bidireccionals: (i) es pot esperar l'efecte oposat al del control si la demanda per l'habitatge augmenta en aquestes zones i les persones propietàries es poden permetre pujar els preus dels lloguers, o (ii) es podria esperar que l'efecte de la regulació es transmeti també a les àrees frontereres si la demanda resta estable i el poder de negociació de les persones inquilines augmenta.

Per poder determinar quin efecte guanya o si hi ha algun tipus d'efecte contagi és imprescindible poder traslladar l'anàlisi a una unitat geogràfica inferior al municipi. Es tractaria de comparar barris o seccions censals d'una banda i l'altra del límit dels municipis regulats fronterers amb municipis no regulats. Aquesta anàlisi es podria fer amb les dades desagregades de l'INCASÒL, a partir de les quals es podrien construir les mitjanes del barri o la secció censal. També es podria construir per la base de compravendes utilitzant les dades de l'Agència Tributària de Catalunya.

La validesa de l'estratègia d'identificació d'un efecte causal es pot veure qüestionada si **els efectes indirectes de la llei tenen presència a les zones frontereres**. Per resoldre aquest problema es pot establir una **zona d'esmoreïment** (o *buffer*, en anglès). Es tracta d'excloure de la mostra utilitzada per a l'estudi les zones que siguin immediatament frontereres amb els municipis on s'aplica la regulació. En concret, es poden excloure els barris o les seccions censals dels municipis no regulats que són pròxims als municipis regulats.

Tests de validesa de l'estratègia

A continuació, es llisten dos tipus d'anàlisis previs que es poden dur a terme per verificar la validesa de l'estratègia emprada. En primer lloc, és convenient il·lustrar en un **gràfic les tendències anteriors** dels indicadors per als dos grups (control i tractament) i per a les diferents mostres; consisteix senzillament a calcular la mitjana trimestral de cada grup per a cada indicador i exposar-la en un gràfic. Aquest exercici ens permet considerar diverses qüestions:

- Observar **les tendències brutes** dels indicadors i poder validar visualment la pertinència de la H1. És a dir, ens permet apreciar en quina mesura els dos grups tenien una evolució similar prèvia a la regulació en cada indicador.
- **Constatar visualment l'existència d'un efecte de la regulació**. En concret, si s'observa algun canvi en els indicadors després de la implementació, el qual existeix només per al grup de tractament, això permetria deduir la presència d'un impacte de la regulació. Així i tot, per precaució, la interpretació d'aquest impacte no pot ser causal.
- Observar si es produeixen **efectes anticipats de la regulació**. Si s'observen els trimestres anteriors a la implantació i es percep algun canvi de tendència, es podria atribuir part d'aquest a un efecte anticipat de la regulació.
- Apreciar quin ha estat **l'impacte de la crisi de la COVID-19** en el mercat d'habitatge dels dos grups i valorar fins a quin punt l'impacte de la COVID-19 va ser diferent o similar entre els dos grups.

En segon lloc, es pot fer un **test de comparació de mitjanes** (*balancing test*, en anglès). Aquesta anàlisi consisteix a comparar les mitjanes de diverses variables descriptives (indicadors demogràfics, mercat de treball, activitat econòmica, etc.) entre els dos grups. En concret per a cada variable es calcula: la mitjana i la desviació estàndard per al grup de tractament i de control, i el t-test i el p-valor associats al test d'igualtat de mitjanes.

Aquesta anàlisi **permet establir fins a quin punt els grups es diferencien en alguns aspectes i facilita la presa de decisions sobre les variables que seran necessàries**, per incloure en forma de control, per a l'anàlisi de regressió.

Estimació dels models de regressió

A partir de les tres mostres descrites podem estimar la regressió estàndard dels models de diferències en diferències (DID). **En concret, es tracta d'estimar les dues regressions següents:**

a) DID binari (dos períodes):

$$Y_{i,t} = \alpha + \beta_1 \text{Regulat}_i \times \text{Post}_t + X_{i,t} + \mu_i + \tau_t + \varepsilon_{i,t}$$

On $Y_{i,t}$ representa l'indicador i està mesurat per a cada municipi i per a cada període de temps t . En funció de la disponibilitat de dades, t pot fer referència tant a l'any (per dades anual) com al trimestre-any (per dades trimestrals). La variable Regulat_i és un indicador binari igual a 1 per als municipis on s'aplica el control de lloguers, sent aquest indicador estable al llarg del temps. La variable Post_t és un indicador binari que pren valor 1 pels períodes de temps posteriors a la implementació de la regulació, és a dir, a partir del quart trimestre de 2020. El coeficient β_1 és el paràmetre d'interès de la regressió, ja que representa la intersecció dels dos indicadors descrits anteriorment. Dit d'una altra manera, s'interpreta com el canvi en Y ocorregut en els municipis regulats després de la implementació de la regulació. Destaquem que en aquesta regressió no s'inclouen els indicadors binaris Regulat_i i Post_t de forma individual, donat que aquests són perfectament colinears amb els efectes fixos municipi i els efectes fixos temps, respectivament, que s'expliquen a continuació.

En aquesta regressió també es controlen els efectes fixos municipals (μ_i) i els efectes fixos temporals (τ_t). Els efectes fixos municipals permeten controlar totes aquelles característiques idiosincràtiques a cada municipi i que són fixes al llarg del temps. Per exemple, inclouria l'efecte capital de Barcelona en la mostra **Tots**. Pel que fa als efectes temporals, permeten controlar aquells esdeveniments globals i macroeconòmics que impacten per igual a tots els municipis. Aquests dos controls són molt importants, perquè eliminen una part de la variació en l'indicador que no és deguda a la regulació. La seva inclusió, especialment la dels efectes fixos municipi, permet justificar que l'anàlisi es pugui dur a terme per a la primera mostra, ja que, tot i que els grups són diferents, μ_i permet netejar els indicadors de tota aquella variació que és deguda a característiques particulars i fixes de cada municipi.

Finalment, també es poden incloure a la regressió altres controls $X_{i,t}$ els quals varien entre municipis i al llarg del temps. Per exemple, és important controlar l'activitat econòmica en cada municipi, la qual pot haver experimentat una evolució diferent a través del territori. Aquest aspecte és particularment rellevant si es té en compte que la crisi econòmica derivada de la COVID-19 va començar només dos trimestres abans de l'entrada en vigor de la regulació. Si el grup control i tractament haguessin reaccionat diferent a la crisi i a la posterior recuperació, això podria suposar un problema per a l'estimació de coeficients no esbiaixats. Per posar-hi remei, es pot controlar per variables econòmiques i sobretot variables sobre el mercat laboral, en especial el nivell d'atur.

b) DID multi-període (*event study*):

$$Y_{i,t} = \sum_{t \neq 2019t4} \beta_t \text{Regulat}_i \times \tau_t + X_{i,t} + \mu_i + \tau_t + \varepsilon_{i,t}$$

Aquest model de regressió permet obtenir una estimació més precisa que l'anterior, ja que permet obtenir l'efecte trimestral (o anual) de la regulació en lloc de la mitjana de l'efecte abans i després de la

regulació. Es tracta d'estimar el mateix model que en el cas a), però en comptes d'utilitzar l'indicador binari d'abans i després de la regulació, hi interactua la variable $Regulat_i$ amb els efectes fixos temporals. En aquesta estimació els nostres coeficients d'interès són tots els β_t , cadascun dels quals representa la diferència entre el grup de tractament i el de control en el trimestre t amb relació al trimestre de referència. Tot i que el més habitual és escollir com a trimestre de referència el darrer període abans de la implementació de la regulació, en aquest cas hem escollit un període més llunyà per evitar les alteracions ocasionades per la COVID-19. A més, l'elecció del trimestre de referència també té en compte el fet que existeix una certa estacionalitat en les variables del mercat de l'habitatge. Per aquesta raó, el trimestre de referència és el quart trimestre de 2019, un any abans del primer trimestre d'implementació completa de la regulació (quart trimestre del 2020). Així, tots els nostres β_t comparen l'efecte de cada trimestre respecte al trimestre 4 del 2019.

Per visualitzar millor els resultats d'aquesta regressió, s'aconsella fer un gràfic de tots els β_t obtinguts a la regressió, que s'anomena *event study*. Aquest gràfic permet observar diversos fets:

- Es pot **validar la H1** de forma més robusta que en el test descrit abans. En l'*event study* podem observar si les diferències entre els dos grups eren estadísticament diferents de zero abans de l'arribada de la regulació. Si aquest és el cas, es demostra que les pretendències eren paral·leles i que, per tant, la H1 té més probabilitats de ser certa.
- Es pot **observar si l'efecte de la regulació és estadísticament diferent**. Si les betes associades als períodes posteriors a la regulació són significativament diferents de zero, això demostraria que la regulació ha tingut un impacte estadísticament significatiu.

Aquestes anàlisis descrites es poden realitzar per a tots els indicadors i per a les diferents mostres. El fet de realitzar-lo en diferents mostres suposa un **test de robustesa** que permet valorar si els resultats obtinguts depenen fortament de la mostra escollida o si són certs independentment de la mostra utilitzada.

Anàlisi economètrica complementària per a altres indicadors

Com s'ha esmentat, no es pot estimar amb robustesa l'impacte de la Llei 11/2020 sobre els indicadors proposats dels quals no es disposa de dades amb l'adequat nivell de desagregació territorial. Tot i això, i amb l'objectiu de complementar l'anàlisi descriptiva de la variació temporal que s'observi per aquests indicadors, es planteja una proposta d'anàlisi economètrica pels indicadors següents:

- Risc d'exclusió residencial-definició alternativa
- Edat mitjana d'emancipació
- Percentatge de renda disponible de les llars en pagaments d'habitatge
- Percentatge d'habitatges llogats amb sobreocupació
- Percentatge d'habitatges llogats en mal estat de conservació
- Desnonaments per impagaments de lloguer

Per a aquesta anàlisi una possibilitat és aplicar la mateixa metodologia de l'apartat anterior a aquests indicadors. No obstant això, el repte principal d'implementar la metodologia anterior és que els indicadors

de seguiment estan mesurats en un àmbit geogràfic diferent de l'àmbit geogràfic de la implementació de la regulació. En concret, aquests indicadors existeixen només en el pla territorial o provincial.

Aquesta limitació impedeix definir els grups de tractament i de control com en l'apartat anterior. Així doncs, la definició podria ser la següent:

- **Grup de tractament:** els set àmbits del pla territorial quan la font de les dades sigui l'ECV o les quatre províncies per altres indicadors. És important remarcar que no tots els municipis que pertanyen a aquests àmbits estan regulats, sinó que ho estan només aquells municipis amb un mercat d'habitatge tens.
- **Grup de control:** províncies de fora de Catalunya (46 províncies).

Aquesta nova definició planteja certs **problemes**:

1. El nombre d'observacions és menor (N=53 o N=50), perquè l'anàlisi es duu a terme a una escala geogràfica més gran.
2. La solidesa de l'estratègia és menor, ja que els grups tractament i control són menys semblants.
3. El grup de tractament està només parcialment tractat.

Amb aquestes reserves en consideració, es poden estimar les regressions següents:

- a) DID binari (dos períodes):

$$Y_{p,t} = \alpha + \beta_1 \text{Regulat}_p \times \text{Post}_t + X_{p,t} + \mu_p + \tau_t + \varepsilon_{p,t}$$

On $Y_{p,t}$ representa l'indicador de seguiment i està mesurat per a cada àrea (província o àmbit territorial) p i per a cada any t . La variable Regulat_p és un indicador binari igual a 1 per a les àrees on s'aplica el control de lloguers, aquest indicador és estable al llarg del temps. La variable Post_t és un indicador binari que pren valor 1 pels anys posteriors a la implementació de la regulació, és a dir, a partir de 2021. El coeficient β_1 és el paràmetre d'interès de la regressió, ja que representa la intersecció dels dos indicadors descrits prèviament. La regressió també inclou els efectes fixos en l'àrea (μ_p) i els efectes fixos anuals (τ_t), així com altres controls $X_{p,t}$ que varien entre àrees i al llarg del temps.

- b) DID tractament continu (dos períodes):

En l'estimació anterior es considera que una àrea està tractada, és a dir, regulada, independentment de la part del mercat de lloguer que està subjecte a la regulació a l'interior de cada àrea. Això pot representar un problema, donat que la intensitat del tractament no és la mateixa en cada àmbit territorial. Per resoldre-ho es pot estimar una regressió similar a l'anterior que tingui en compte la **intensitat del tractament**, és a dir, que tingui en compte quina part del mercat de lloguer està regulada.

$$Y_{p,t} = \alpha + \beta_1 \text{PartRegulada}_p \times \text{Post}_t + X_{p,t} + \mu_p + \tau_t + \varepsilon_{p,t}$$

En aquesta regressió, la variable tractament és PartRegulada_p , una variable continua que mesura la part del mercat del lloguer afectada per la regulació. En concret, PartRegulada_p es mesura com:

$$\text{PartRegulada}_p = \frac{\text{Contractes_MR}_p}{\text{Contractes}_p}$$

On $Contractes_{MR_p}$ és el nombre de contractes de lloguer que es firmen en els municipis de l'àmbit territorial p que estan subjectes al control de lloguers i $Contractes_p$ és el nombre total de contractes de lloguer firmats al mateix àmbit territorial. Per simplificar, aquesta mesura es pot calcular sense tenir en compte la dimensió temporal; o bé es calcula per a l'any 2021 (el primer any on la regulació s'aplica durant tot el període) o bé es pot calcular la mitjana de la variable per a tots els períodes d'interès. Aquesta variable és 0 per a totes les províncies no tractades i té un valor entre 0 i 1 per a les zones tractades.

Els **testos de validesa** exposats en l'apartat anterior també es poden utilitzar per aquests indicadors. De fet, és molt important per a la validesa de l'estratègia poder demostrar que el grup de control i el grup de tractament evolucionaven de forma similar abans de la regulació. De totes maneres, els resultats d'aquest segon anàlisi s'hauran d'interpretar amb molta precaució, ja que és possible que la variació en la intensitat del tractament dilueixi els efectes de la regulació. És a dir, com s'ha comentat, és possible que el mètode no sigui prou precís per poder identificar amb robustesa l'efecte real de la regulació, sigui degut a la reduïda quantitat d'observacions, com a la imperfecta implementació del tractament, com a les diferències en les tendències entre control i tractament.

6. Conclusions i recomanacions

Regulacions i lleis com l'establerta a Catalunya el setembre de l'any 2020 s'han aplicat en el passat a altres àmbits, com són les ciutats nord-americanes de Nova York, San Francisco o Boston. A Europa, també s'han aplicat regulacions a ciutats com Berlín o Estocolm amb l'objectiu de limitar el preu dels arrendaments urbans destinats a habitatge. La revisió de l'evidència sobre els efectes d'aquestes mesures no té uns resultats inequívocs. Alguns articles científics mostren beneficis en el benestar social, i d'altres, ineficiències generades en el mercat de l'habitatge per la fixació de controls sobre el preu dels lloguers. També s'ha identificat que l'evidència s'enfoca principalment en l'impacte en el mercat i no en l'àmbit social. Així doncs, els possibles efectes d'aquest tipus de regulació es poden agrupar en les dues categories o dimensions esmentades: d'una banda, **l'efecte d'aquestes regulacions sobre el mercat de l'habitatge** i, de l'altra, **l'efecte sobre la situació de les persones** que accedeixen o intenten accedir a l'habitatge a través d'aquest mercat, o més ben dit sobre el seu benestar.

Per tant, la proposta d'indicadors per fer seguiment de la Llei 11/2020 que es planteja en aquest document té en compte aquestes dues dimensions identificades en la revisió de la literatura. Però, també considera els **objectius de la llei: reduir el risc d'exclusió residencial de la població catalana i afavorir l'emancipació del jovent català**.

A partir d'aquesta proposta, es realitzen dos exercicis clau perquè aquesta sigui una eina útil per a la millora i el seguiment d'aquesta política pública. Primer, es revisen les dades disponibles per a l'àmbit català per construir els indicadors suggerits. I, segon, s'analitza per a quins d'aquests indicadors i amb quines estratègies es podria estimar de forma robusta l'efecte, és a dir, l'impacte de la Llei 11/2020.

Del primer d'aquests exercicis es desprèn que **en l'actualitat existeixen dades de suficient qualitat i amb un abast adequat per construir la majoria dels indicadors suggerits**. Cal tenir en compte que per alguns casos aquestes dades no estan disponibles de forma oberta, però es tracta de dades gestionades per organismes públics. El cas més important, per la seva rellevància per construir varis dels indicadors, són **les microdades del registre de fiances de l'INCASÒL, que actualment no estan disponibles**. Una altra situació a destacar és la de l'indicador que recull el risc d'exclusió residencial. Les dades disponibles no permeten construir aquest indicador d'acord amb la seva definició establerta en la Llei 24/2015. Tanmateix, s'ha proposat un indicador alternatiu, també basat en les regulacions catalanes sobre habitatge i exclusió social, que a la vegada que és factible la seva elaboració, recull adequadament la problemàtica identificada.

En relació amb el segon dels exercicis clau esmentats, l'anàlisi **sobre quins indicadors es pot estimar amb l'impacte de la Llei 11/2020**, el resultat no és tan positiu. Si bé és cert que per la majoria dels indicadors relacionats amb el mercat de l'habitatge, com el preu mitjà del lloguer o el nombre de contractes, s'identifica un **mètode** dels més robusts per estimar l'impacte, el de la **dobla diferència**, aquesta situació no es dona pels indicadors relacionats amb la dimensió social, com són el risc d'exclusió residencial o l'edat mitjana d'emancipació. Això es deu principalment al nivell de desagregació territorial de les dades disponibles per aquests indicadors —àmbits del pla territorial o provincial—, i al fet que la implementació de la Llei 11/2020 s'ha fet municipalment. No obstant això, es proposen anàlisis econòmiques complementàries per aquests indicadors amb l'objectiu de reforçar i millorar la informació que l'anàlisi de la seva variació temporal oferirà.

Recomanacions

- Proposar un **sistema de seguiment** de la Llei 11/2020 que inclogui indicadors que considerin tant l'efecte d'aquesta regulació sobre el mercat de l'habitatge com el seu efecte sobre el benestar de les persones amb més dificultats per accedir a l'habitatge, que és l'objectiu final de la llei.
- **Monitorar** l'evolució temporal dels **indicadors** inclosos en la proposta i **avaluar l'impacte** de la llei pels indicadors pels quals és possible portar a terme aquest exercici. Per fer-ho amb rigor metodològic, caldrà accedir a les **microdades del registre de fiances de l'INCASÒL**.
- Explorar la **recollida de dades** que permetin avaluar de forma robusta l'impacte sobre el **benestar** de les persones amb més dificultats per accedir a l'habitatge de la Llei 11/2020 i també altres mesures i polítiques d'habitatge.

7. Bibliografia

- Andersson, R. & Söderberg, B. (2012). Elimination of Rent Control in the Swedish Rental Housing Market: Why and How? *Journal of Housing Research*, 21, 159-181.
<https://doi.org/10.1080/10835547.2012.12092062>
- Arnott, R. (2003). Tenancy rent control. *Swedish Economic Policy Review*, 10, 89-121.
- Arnott, R. (1995). Time for Revisionism on Rent Control? *Journal of Economic Perspectives*, 9(1), 99-120.
<https://doi.org/10.1257/jep.9.1.99>
- Autor, D. H., Palmer, C. J. & Pathak, P. A. (2019). Ending Rent Control Reduced Crime in Cambridge. *AEA Papers and Proceedings*, 109, 381-384. <https://doi.org/10.1257/pandp.20191022>
- Autor, D. H., Palmer, C. J. & Pathak, P. (2014). Housing market spillovers: : Evidence from the end of rent control in Cambridge, Massachusetts. *Journal of Political Economy*, 122(3), 661-717.
- Barton, C. & Wilson, W. (2019). *Private rented housing: The rent control debate* (BRIEFING PAPER Núm. 6760). House of Commons Library.
- Bulow, J. & Klemperer, P. (2012). Regulated Prices, Rent Seeking, and Consumer Surplus. *Journal of Political Economy*, 120(1), 160-186. <https://doi.org/10.1086/665416>
- Cuerpo, C., Kalantaryan, S. & Pontuch, P. (2014). *Rental market regulation in the European Union*. (Economic Papers Núm. 515). European Commission. Directorate General for Economic and Financial Affairs. <https://data.europa.eu/doi/10.2765/76958>
- De Boer, R. & Bitetti, R. (2014). *A Revival of the Private Rental Sector of the Housing Market?: Lessons from Germany, Finland, the Czech Republic and the Netherlands*. <https://doi.org/10.1787/5jxv9f32i0zpen>
- 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.
<https://doi.org/10.1257/aer.20181289>
- Favilukis, J., Mabile, P. & Nieuwerburgh, S. V. (2019). Affordable Housing and City Welfare. En *NBER Working Papers* (Núm. 25906; NBER Working Papers). National Bureau of Economic Research, Inc.
<https://ideas.repec.org/p/nbr/nberwo/25906.html>
- Jenkins, B. (2009). Rent Control: Do Economists Agree? *Econ Journal Watch*, 6(1), 73-112.
- Jofre-Monseny, J. & Segú, M. (2021). ¿Qué dice la evidencia empírica sobre el control de alquileres? Parte 1: Los beneficios. *Nada es gratis*. <https://nadaesgratis.es/admin/que-dice-la-evidencia-empirica-sobre-el-control-de-alquileres-parte-1-los-beneficios>

Jofre-Monseny, J. & Segú, M. (2021). ¿Qué dice la evidencia empírica sobre el control de alquileres? Parte 2: Los costes. *Nada es gratis*. <https://nadaesgratis.es/admin/que-dice-la-evidencia-empirica-sobre-el-control-de-alquileres-parte-2-los-costes>

Kan, K. (2007). Residential mobility and social capital. *Journal of Urban Economics*, 61(3), 436-457. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2006.07.005>

Kholodilin, K. A. & Kohl, S. (2020). Does Social Policy through Rent Controls Inhibit New Construction? Some Answers from Long-Run Historical Evidence. En *Discussion Papers of DIW Berlin* (Núm. 1839; Discussion Papers of DIW Berlin). DIW Berlin, German Institute for Economic Research. <https://ideas.repec.org/p/diw/diwwpp/dp1839.html>

López-Rodríguez, D. & Matea, M. de los L. (2020). *La intervención pública en el mercado del alquiler de vivienda: Una revisión de la experiencia internacional*. (Documentos Ocasionales Núm. 2002). Banco de España.

Mense, A., Michelsen, C. & Kholodilin, K. A. (2019). The Effects of Second-Generation Rent Control on Land Values. *AEA Papers and Proceedings*, 109, 385-388. <https://doi.org/10.1257/pandp.20191023>

Mense, A., Michelsen, C. & Kholodilin, K. A. (2017). Empirics on the causal effects of rent control in Germany. En *FAU Discussion Papers in Economics* (Núm. 24/2017; FAU Discussion Papers in Economics). Friedrich-Alexander University Erlangen-Nuremberg, Institute for Economics. <https://ideas.repec.org/p/zbw/iwqwdp/242017.html>

OECD Affordable Housing Database & OECD Directorate of Employment, Labour and Social Affairs - Social Policy Division. (2021). PH6.1 RENTAL REGULATION. OECD.

Observatori Metropolità de l'Habitatge a Barcelona (2018). Garantir l'accés i la permanència en l'habitatge, dos reptes col·lectius. <https://www.ohb.cat/wp-content/uploads/2019/02/O-HB-CUIMP.pdf>

Palomera, J. (2021). Impactes socials del mercat de lloguer. Enquesta sobre les condicions de vida de la població llogatera a Barcelona i l'àrea metropolitana. La Hydra Cooperativa, IGOP, UAB i Agència de Salut Pública de Barcelona.

Raya, J. M. (2021). Efectos de la pandemia en el mercado del alquiler: ¿es conveniente una norma de regulación de precios? *Do Better by ESADE*. <https://www.esade.edu/ecpol/es/publicaciones/efectos-pandemia-alquiler/>

De Santos, R. (2012). *A better deal—Towards more stable private renting*. Shelter. https://england.shelter.org.uk/professional_resources/policy_and_research/policy_library/report_a_better_deal_-_towards_more_stable_private_renting

Sanz, J. (2020). Guia pràctica 16—Les aportacions de les revisions sistemàtiques de la literatura al disseny de polítiques públiques (Col·lecció Ivàlua de guies pràctiques sobre avaluació de polítiques públiques). Ivàlua. https://ivalua.cat/sites/default/files/2020-05/Guia%20Pr%C3%A0ctica16_Cat_0.pdf

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. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2006.06.004>

Teixidó, G. (2020). *Radiografia: Joves llogateres i dret a l'habitatge*. Observatori DESC i Consell Nacional de la Joventut de Catalunya. https://www.cnjc.cat/sites/default/files/campanya/adjunts/radiografia_joves_llogateres_dret_a_l'habitatge.pdf

Thomschke, L. (2016). Distributional price effects of rent controls in Berlin: When expectation meets reality. En *CAWM Discussion Papers* (Núm. 89; CAWM Discussion Papers). University of Münster, Center of Applied Economic Research Münster (CAWM). <https://ideas.repec.org/p/zbw/cawmdp/89.html>

Whitehead, C. M. E. & Williams, P. (2018). *Assessing the evidence on rent control from an international perspective*. National Residential Landlords Association. <http://eprints.lse.ac.uk/106114/>

Whitehead, C. M. E., Monk, S., Scanlon, K., Markkanen, S. & Tang, C. (2012). *The Private Rented Sector in the New Century: A Comparative Approach*. LSE Consulting. <https://www.lse.ac.uk/business/consulting/reports/the-private-rented-sector-in-the-new-century.aspx>

Avaluar per millorar

A Ivàlua promovem la cultura de l'avaluació de polítiques públiques a Catalunya.
Avaluem polítiques públiques, difonem evidències, oferim formació i elaborem recursos.

Institucions membres d'Ivàlua



Generalitat
de Catalunya
**Departament
de la Vicepresidència
i d'Economia
i Hisenda**



**Diputació
Barcelona**



upf. Universitat
Pompeu Fabra
Barcelona



CTESC
Consell de Treball,
Qualitat i Equitat
de Catalunya



Generalitat
de Catalunya
**Consell
Interuniversitari
de Catalunya**