

# Sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de organización y funcionamiento interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión ordinaria del día 20 de junio de 2012 el siguiente dictamen:

## 1. Antecedentes

Con fecha de 25 de mayo de 2012 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social escrito de la Ministra de Fomento en el que se solicitaba, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.1.1 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, que el CES emitiera dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas. Dicha solicitud fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura para que procediera a la elaboración de la propuesta de dictamen.

El Anteproyecto viene acompañado de una memoria de análisis de impacto norma-

tivo en la que se incluyen los apartados siguientes:

- a) Oportunidad de la propuesta.
- b) Contenido, análisis jurídico y descripción de la tramitación.
- c) Adecuación de la norma al orden de distribución de competencias.
- d) Impacto económico y presupuestario.
- e) Impacto por razón de género.
- f) Otros impactos.

La posibilidad de acceder a una vivienda adecuada, ya sea en propiedad o alquiler, es un componente clave de la situación social de un

país en términos de bienestar y calidad de vida. Para facilitar dicho acceso se han venido desarrollando en España diferentes políticas tradicionalmente más orientadas al fomento de la propiedad como régimen de tenencia, tanto en el caso de la vivienda libre como en el de la protegida, con un carácter residual de la intervención pública respecto del fomento del alquiler. Determinados factores de tipo sociopolítico, económico o jurídico, se han venido conjugando para dar como resultado un escaso desarrollo del mercado del alquiler y del número de hogares que tienen su vivienda en ese régimen, entre otros, la orientación de la legislación de arrendamientos urbanos aprobada en el periodo anterior a la Constitución de 1978, el desarrollo de la vivienda protegida en propiedad, el tratamiento fiscal otorgado a la compra de la vivienda principal, o, en fin, aunque no menos importante, la lentitud de los litigios en materia de arrendamientos, que, unida al perfil no profesionalizado de los arrendadores en España y su percepción del funcionamiento judicial, inhiben la oferta de un mayor número de viviendas en el mercado de alquiler.

El Anteproyecto sometido a dictamen persigue como fin último la dinamización del mercado del alquiler, ante la debilidad que presenta este dentro del mercado inmobiliario español con una serie de consecuencias negativas de índole social, laboral y económica. En aras de ese fin, la motivación de la reforma proyectada plantea como objetivo fundamental flexibilizar el mercado del alquiler, lo que busca, en primer lugar, mediante la modificación de una serie de preceptos de la Ley

29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos urbanos (en adelante, LAU), y de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento civil (en adelante, LEC) en lo relativo al desahucio por impago de las rentas, y, en segundo lugar, mediante una reforma del régimen jurídico de las sociedades cotizadas de inversión en el mercado inmobiliario (SOCIMI), entidades creadas mediante la Ley 11/2009, de 26 de octubre; asimismo, con ese mismo objeto, se prevé la modificación del texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la renta de no residentes, aprobado por el Real Decreto legislativo 5/2004, de 5 de marzo.

El desarrollo del mercado del alquiler de viviendas se ha buscado en los últimos años a través de diversos instrumentos que han comprendido tanto reformas del marco normativo de los arrendamientos como medidas e iniciativas en el marco de planes y programas en materia de vivienda, así como medidas en el terreno fiscal.

Entre los antecedentes de reforma normativa más inmediatos hay que hacer referencia, en primer lugar, a la Ley 19/2009, de 23 de noviembre, de Medidas de fomento y agilización procesal del alquiler y de la eficiencia energética de los edificios, que modificó la LAU fundamentalmente ampliando los supuestos en que no procede la prórroga obligatoria del contrato, al extenderla a aquellos casos en que el arrendador tenga necesidad de ocupar la vivienda para sus familiares en primer grado. Asimismo, modificó diversos preceptos de la LEC buscando agilizar los procesos de desahucio, entre otras medidas, sometiendo al mismo régimen jurídico los procesos de desahucio

por falta de pago de rentas o cantidades debidas y por expiración legal o contractual del plazo del arrendamiento, o ampliando el ámbito del juicio verbal para abarcar las reclamaciones de rentas derivadas del arrendamiento. Asimismo, otras reformas recientes han incidido en la LEC con un propósito de agilización de los procedimientos de desahucio. Así, la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de Medidas de agilización procesal, y, anteriormente, la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de Reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva oficina judicial.

Entre las medidas de políticas públicas en materia de vivienda dentro del periodo más reciente, el Plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012 (en adelante PEVR)<sup>1</sup> ha contemplado actuaciones tanto desde el lado de la oferta, como la promoción de vivienda protegida destinada al alquiler, como desde el lado de la demanda, previendo ayudas económicas a los demandantes de vivienda en régimen de alquiler. Los dos principales objetivos del PEVR respecto al alquiler eran conseguir que del total de actuaciones relacionadas con la oferta de vivienda protegida (en adelante, VP), no menos del 40 por 100 sea destinada al alquiler, y garantizar la libertad de elegir el modelo de acceso a la vivienda, para lo cual el Plan establece que el alquiler, o el alquiler con opción a compra, sea posible para los mismos niveles de renta que los definidos para el acceso a la propiedad.

Para fomentar el aumento del parque de VP en arrendamiento se establece un programa para su promoción, ayuda que también podrá ser percibida en el caso de las viviendas no vendidas en el mercado libre que se recalifiquen como VP para alquilar. La VP destinada al arrendamiento supuso en 2010 tan solo el 12,2 por 100 del total de nuevas VP, proporción menor que la que se daba en 2005<sup>2</sup>, y que era del 22,6 por 100.

Por su parte, respecto de las ayudas al alquiler, aunque el grado de cumplimiento de las actuaciones previstas en las anualidades de 2009, 2010 y 2011 es alto, estas no han alcanzado en ningún año el 14 por 100 sobre el total de actuaciones del PEVR.

Además de las ayudas contenidas en el PEVR, dirigidas fundamentalmente a subvencionar el alquiler a los colectivos con mayores dificultades de acceso a la vivienda, en 2007 se introdujo la Renta Básica de Emancipación<sup>3</sup>, que ha estado vigente hasta 2011, consistente en ayudas directas a los jóvenes de bajos ingresos para el pago del alquiler de su vivienda habitual y de los gastos ligados al mismo. Sin embargo, en el actual contexto de austeridad y contención en el gasto público, se mantiene la Renta Básica de Emancipación para los jóvenes que ya la perciben (301.254 desde su creación) y se ha suprimido para los nuevos solicitantes.

En marzo de 2012, asimismo, se ha suprimido la Sociedad Pública de Alquiler, que

<sup>1</sup> Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012.

<sup>2</sup> Ministerio de Fomento, Subdirección General de Estudios y Estadísticas, Estadística de Vivienda Protegida.

<sup>3</sup> Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la Renta Básica de Emancipación de los jóvenes.

había nacido hace algo más de seis años con el objetivo de dinamizar el mercado de alquiler en el ámbito nacional y que había llegado a intermediar en la suscripción de 19.934 contratos de arrendamiento.

En el plano tributario, en el ejercicio 2008 se reintrodujo la deducción por alquiler en el Impuesto sobre la renta de las personas físicas para los arrendatarios de renta baja (inferior a 24.100 euros anuales)<sup>4</sup>, que había sido eliminada en 1998 y que asciende, como máximo, al 10 por 100 de las cantidades satisfechas en concepto de alquiler. Además de esta deducción estatal, la mayoría de las comunidades autónomas (todas menos Aragón, Castilla-La Mancha, Murcia y La Rioja), haciendo uso de su capacidad normativa sobre este tributo, han establecido deducciones adicionales por alquiler, cuya cuantía y condiciones de aplicación varían de un territorio a otro, pero que en general se dirigen a los colectivos con mayores dificultades de acceso a la vivienda. Estas deducciones en la cuota para los arrendatarios conviven en el mismo tributo con una importante reducción (en la base) para los arrendadores de viviendas, que asciende con carácter general al 60 por 100 de las rentas netas del arrendamiento, y que se eleva hasta el 100 por 100 en caso de que el inquilino sea una persona joven con rentas superiores al indicador público de rentas de efectos múltiples (Iprem).

No obstante las mencionadas medidas normativas y políticas orientadas a impul-

sar el alquiler, cabe destacar que la evolución del mercado de los arrendamientos de vivienda no ha experimentado en los últimos años un desarrollo sustancial. El parque residencial se sigue caracterizando en España por una preponderancia clara de la propiedad, superior a la de la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea<sup>5</sup>, y un escaso mercado de alquiler en el que destaca, como se ha señalado, una oferta de vivienda social en alquiler casi inexistente.

En la fase anterior a la crisis el peso de la construcción en España llegó a representar, en el momento álgido del ciclo alcista de dicho sector, el 12,1 por 100 del PIB, el doble que en la UE-27 (6,2 por 100), y el parque residencial aumentó en la última década en 4,8 millones de viviendas, según las estimaciones del Ministerio de Fomento. Pese a ello, no se ha solucionado en este tiempo el problema del acceso a la vivienda para una parte de la población, lo que se traduce en un escaso ritmo de creación de hogares y en un retraso de la edad de emancipación residencial de los jóvenes. Así, el exceso de vivienda pendiente de venta, que de nuevo según la estimación del Ministerio de Fomento se cifra en 687.523 viviendas en 2010, parece coexistir con una necesidad de alojamiento insatisfecha, que parece que tampoco se compensa de forma suficiente con el mercado en alquiler, ni en el de la vivienda protegida, dada la escasez del primero y la falta de adecuación del segundo a

<sup>4</sup> Disposición final sexta de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008.

<sup>5</sup> Con datos de Eurostat, la situación en España en 2010 del alquiler respecto a la propiedad (17,0 por 100) se aleja mucho del promedio de la UE-15 (33,2 por 100), pero también de países con tradiciones socioculturales próximas a las españolas, como Italia, Portugal y Grecia.

las necesidades residenciales de parte de la población, como muestra la existencia de una *stock* de vivienda protegida sin vender.

Cabe señalar, asimismo, la falta de estadísticas suficientemente completas y actualizadas en materia de vivienda, que, por ejemplo, en el caso de la vivienda nueva sin vender, se traduce en un desconocimiento de la localización y el uso de este parque, y, en el caso del alquiler, impide conocer adecuadamente los posibles desequilibrios del sector y limita de entrada la eficacia de cualquier actuación pública sobre el mismo. Pese a esta carencia, se puede manifestar que la oferta de viviendas en alquiler en España es muy reducida y que su parque es más antiguo y de peor calidad que el de las viviendas en propiedad, además de caracterizarse por un claro predominio de arrendadores particulares y un déficit de empresas y profesionales del alquiler.

Por el lado de la demanda de alquiler, coexisten actualmente factores que la impulsan con otros que la reducen. En relación con los primeros cabría señalar, entre otros, determinados efectos de la crisis en relación con la compra de vivienda, como las restricciones de crédito o el aumento del desempleo, junto con una mayor accesibilidad a la vivienda en alquiler derivada del descenso en los precios. Y entre los segundos, el retraso en la emancipación residencial de los jóvenes, la disminución de las separaciones y divorcios, o el actual saldo migratorio negativo. No obstante, el impacto de la crisis, y su posible prolongación y agravamiento, podrían a su vez limitar la demanda de alquiler,

ya que aunque este régimen de tenencia ofrece mayores posibilidades de disminuir el endeudamiento de los hogares y una mayor flexibilidad ante cambios en los ingresos de la unidad familiar, en España el alquiler está en general asociado a familias de bajo poder adquisitivo y colectivos de reducida solvencia económica como los jóvenes, familias monoparentales o inmigrantes, grupos especialmente afectados por la crisis<sup>6</sup>.

La crisis está provocando que tanto la sobrecarga de los gastos de la vivienda sobre los ingresos, como los retrasos en el pago de los gastos de la misma, hayan aumentado mucho en los hogares que residen en alquiler. Como consecuencia, la morosidad en los alquileres de viviendas en España continuó aumentando en 2011 (15,4 por 100), continuando una senda alcista. En 2010, según el INE, la falta de pago de la renta era la causa del 95 por 100 de las sentencias sobre arrendamientos urbanos.

A su vez, esta situación podría estar dando lugar a mayor dilación en el desarrollo de los procedimientos judiciales, al haber aumentado las demandas sobre desahucio, con los consiguientes efectos sobre los plazos medios de recuperación de la vivienda en estos casos, lo que limitaría los efectos de la reforma aprobada en 2009 en este terreno.

Con todo, el balance muestra una ligera recuperación del alquiler de viviendas en los últimos años que, aunque favorecido por las reformas emprendidas para hacerlo más atractivo, parece más atribuible a factores

<sup>6</sup> INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*, 2010.

coyunturales. Así, según la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), en 2006 un 10,4 por 100 de los hogares residía en una vivienda en alquiler frente al 11,8 por 100 en 2010. Aumento que, en todo caso, ha sido superior (25 por 100) al del total de hogares (8,5 por 100) en el mismo periodo<sup>7</sup>.

El CES ha llevado a cabo, como parte de sus competencias consultivas, una labor de análisis, opinión y propuestas en relación con las políticas e instrumentos en materia de vivienda, y específicamente en relación con el mercado y las políticas del alquiler, comenzando por la valoración de la principal reforma del marco normativo de este en época reciente, mediante el Dictamen 7/1993 sobre el Anteproyecto de Ley de Arrendamientos urbanos. Posteriormente se pronunció, asi-

mismo, sobre sucesivos proyectos de modificación del régimen del suelo mediante los Dictámenes 4/1997 y 8/2007. Los trabajos de análisis y propuestas en este terreno se han extendido, asimismo, a través de diversos informes de iniciativa en el marco de estudios más amplios en los que la vivienda juega un papel central, como el Informe 1/2000 sobre movilidad geográfica, el Informe 3/2002 sobre la emancipación de los jóvenes y la situación de la vivienda en España, y diversos informes sobre los Planes nacionales de inclusión social. Por último, el CES viene llevando a cabo un seguimiento periódico continuado de la situación de la vivienda y del alquiler en España en las sucesivas ediciones de la Memoria anual sobre la situación socioeconómica y laboral.

## 2. Contenido

El Anteproyecto de Ley sometido a dictamen consta de cuatro artículos, una disposición transitoria única, una disposición derogatoria única y tres disposiciones finales.

### **Artículo primero. Modificación de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos urbanos**

El apartado 1 añade un segundo apartado al artículo uno de la Ley, relativo al ámbito de

aplicación, en el cual se dispone que para que surtan efectos frente a terceros los arrendamientos deberán estar inscritos en el Registro de la Propiedad.

En el apartado 2 del Anteproyecto se establece la prioridad de la voluntad de las partes, mediante la libertad de pactos, dentro de los límites de la norma legal, en el régimen jurídico aplicable a los contratos de arrendamiento, regulado en el artículo 4 de la Ley.

<sup>7</sup> Servicio de Estudios de Catalunya Caixa a partir de datos del INE, *Informe sobre el sector inmobiliario residencial en España*, enero de 2012.

En lo referente a la duración del arrendamiento, el apartado 3 modifica el plazo de prórroga forzosa disponiendo que pase de cinco a tres años. Esta prórroga no será de aplicación, sin que sea necesario reflejarlo en el contrato, en caso de que el arrendador tenga necesidad de la vivienda, para sí o sus familiares, y lo comunique con dos meses de antelación al término de cualquiera de las anualidades. Si no se produce la ocupación en plazo por parte del arrendador el arrendatario podrá optar, como ya reflejaba el artículo 9 modificado, entre ser repuesto en el uso y disfrute con indemnización de los gastos soportados o ser indemnizado con una mensualidad por cada año que restara de la prórroga, que en la nueva redacción se fija en tres años.

En relación con la prórroga tácita recogida en el artículo siguiente, el apartado 4 reduce su extensión de tres años a uno, continuando su aplicación al vencimiento del contrato, o cualquiera de sus prórrogas, siempre que ya se haya cumplido la obligatoria.

Se incorpora un nuevo párrafo que regula la oponibilidad de terceros adquirentes de buena fe a las prórrogas si se ha inscrito el derecho del arrendatario.

El apartado 5 permite, con su modificación del artículo 11, el desistimiento por parte del arrendatario en cualquier momento, medianamente comunicación con antelación mínima de un mes. Se mantiene la posibilidad de que las partes pacten una indemnización de una mensualidad por cada año que reste por cumplir.

El artículo 13 de la Ley, modificado por el apartado 6, elimina el derecho del arrendatario a continuar en el arrendamiento duran-

te el tiempo restante de la prórroga forzosa en caso de resolución del derecho del arrendador. Se exceptúan aquellos casos en los que el contrato haya accedido al Registro de la Propiedad con anterioridad a los derechos que hayan determinado la resolución, en cuyo caso continuará el arrendamiento con la duración pactada. En los casos de fincas no inscritas se establece que durarán tres años los arrendamientos pactados con quien parezca ser propietario en virtud de un estado de cosas imputable al verdadero propietario.

En relación con la enajenación de la vivienda arrendada, el apartado 7 modifica por completo el artículo 14 limitando la subrogación del adquirente de buena fe a los supuestos de inscripción del arrendamiento, cuando la finca también lo esté, en el Registro de la Propiedad. Establece este artículo en su nueva redacción que si la finca no estuviere inscrita el adquirente podría hacer valer el derecho que le reconoce el Código Civil (artículo 1571) a que termine el arriendo vigente. Se dispone en estos casos que el arrendatario pueda continuar tres meses satisfaciendo la renta al adquirente así como exigir una indemnización por daños y perjuicios al vendedor.

En relación con la actualización de la renta, entre otros cambios, el apartado 9 introduce la libertad de pacto entre las partes, dejando la aplicación del Índice de Precios de Consumo (IPC) para los casos de ausencia de pacto.

Se introduce en el apartado 8 del artículo 25 la posibilidad de pacto de renuncia del derecho de adquisición preferente, que en la nueva redacción, recogida en el apartado 12

del Anteproyecto, podrá estipularse en cualquier contrato, con independencia de la duración de este.

El apartado 13 añade a la redacción del artículo 27, referente al incumplimiento de obligaciones, un nuevo apartado 4 que introduce la resolución del contrato por falta de pago, con restitución inmediata, para aquellos arrendamientos inscritos en el Registro de la Propiedad en los que se hubiese estipulado expresamente. Se dispone que en estos casos la resolución tendrá lugar de pleno derecho una vez efectuado el requerimiento judicial o notarial instando al pago. Asimismo el título aportado al procedimiento registral es suficiente para la cancelación del arrendamiento en el Registro.

Los apartados 8, 10, 11 y 14 proceden a adaptar los artículos 16, 19, 20 y 36 a la nueva referencia temporal de la prórroga obligatoria, sustituyendo las remisiones al plazo de cinco años por el nuevo de tres en la regulación de la subrogación en caso de muerte del arrendatario, la elevación de renta por mejoras, la regulación de los gastos generales y de servicios individuales y la actualización de la fianza.

### **Artículo segundo. Modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento civil**

El apartado 1 incorpora en el apartado segundo del artículo 220, relativo a las condenas de futuro, la posibilidad de introducir las rentas debidas no solo en la sentencia sino también en el auto dictado en el procedimiento

derivado del ejercicio de la acción de desahucio acumulada a una acción de reclamación.

En relación con la admisión, traslado y citación para la vista de las demandas de desahucio reguladas en el artículo 440, el apartado 2 introduce una serie de novedades destinadas a la agilización del procedimiento. Se establece que el requerimiento no solo exprese el día y hora para la vista, para los casos de oposición del demandado, sino que también fije la práctica del lanzamiento, para caso contrario. Esta modificación dispone que si el demandado no atendiere el requerimiento o no compareciere, se producirá el lanzamiento en fecha fijada, y si lo atendiere procediendo al desalojo, se cancelará la diligencia de lanzamiento. En ambos casos se modifica la competencia para dar por finalizado el procedimiento, otorgándola al juez mediante auto, permitiendo así la condena en costas, en contraposición con la regulación anterior, que hacía referencia a decreto del secretario judicial.

El apartado 3 modifica la redacción del apartado tercero del artículo 549 aclarando que será suficiente, sin ningún otro trámite, la solicitud de ejecución de la sentencia condenatoria de desahucio para que se proceda al lanzamiento en el día y hora señalados en la resolución dictada teniéndose por opuesto al demandado.

Se introduce un nuevo párrafo en el apartado primero del artículo 703 donde, según la redacción del apartado 4 del Anteproyecto, se establece que bastará la presencia de un solo funcionario con categoría de gestor, previa autorización del juez, para la práctica

del lanzamiento, funcionario que podrá solicitar el auxilio, en su caso, de la fuerza pública.

**Artículo tercero. Modificación del texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la renta de no residentes, aprobado por el Real Decreto legislativo 5/2004, de 5 de marzo**

El artículo tercero del Anteproyecto modifica la Ley del Impuesto sobre la renta de no residentes en un doble sentido. Por un lado, en línea con lo estipulado en el Impuesto sobre la renta de las personas físicas, introduce una exención del 60 por 100 de los rendimientos derivados del arrendamiento de bienes inmuebles destinados a vivienda situados en territorio español, una exención que se eleva hasta el 100 por 100 cuando el arrendatario tenga entre 18 y 30 años e ingresos superiores al IPREM. Por otro lado, este artículo elimina con carácter general el gravamen especial sobre bienes inmuebles que contemplaba este tributo, salvo en el caso de que el propietario sea una entidad residente en un paraíso fiscal.

**Artículo cuarto. Modificación de la Ley 11/2009, de 26 de octubre, por la que se regulan las Sociedades anónimas cotizadas de inversión en el mercado inmobiliario**

Por su parte, el artículo cuarto del Anteproyecto se dedica a reformar en profundidad

la Ley 11/2009 por la que se regulan las Sociedades anónimas cotizadas de inversión en el mercado inmobiliario (SOCIMI), con la pretensión de impulsar la constitución de este tipo de entidades, dedicadas a la adquisición y promoción de bienes inmuebles de naturaleza urbana para su arrendamiento. Para ello se flexibilizan los requisitos exigidos a estas sociedades y se rebaja su fiscalidad. Concretamente, se elimina la limitación que existía en relación con la financiación ajena, así como el requisito de diversificación de inversiones. Además, se reduce de siete a tres años el tiempo en que los inmuebles deben permanecer arrendados y se admite la posibilidad de que la sociedad cotice en un sistema multilateral de negociación. Adicionalmente, la obligación de distribuir el 90 por 100 de los beneficios se reduce al 50 por 100 y se eliminan las obligaciones de información en relación con la distribución de dividendos. Asimismo, se suprime el régimen de infracciones y sanciones en relación con las obligaciones de información. Por último, el Anteproyecto modifica el régimen fiscal especial de estas sociedades aumentando el porcentaje de exención de las rentas procedentes del arrendamiento de viviendas, que pasa del 20 al 25 por 100 y, en sede del socio, aumentando la deducción de los dividendos percibidos por empresas y no residentes, así como la desgravación aplicable a las plusvalías generadas por la transmisión de participaciones en el capital de estas sociedades.

### 3. Observaciones generales

El carácter de bien social básico que reviste la vivienda determina que las políticas públicas que promueven y facilitan el acceso a la misma, en propiedad o alquiler, representen instrumentos fundamentales de la cohesión y de la inclusión social, especialmente en coyunturas como la actual de profunda crisis con un fuerte impacto en este terreno. El Consejo Económico y Social ha venido desarrollando una actividad de valoración y de propuesta en relación con algunos de los principales instrumentos y mecanismos relacionados con la vivienda, desde el régimen jurídico de ordenación del suelo a las políticas de acceso a la vivienda, y asimismo de forma específica en relación con el mercado del alquiler. Las implicaciones para la cohesión y la inclusión sociales, así como en términos de actividad económica, de las medidas públicas en materia de vivienda hacen necesario contar con la consulta y la participación de los interlocutores económicos y sociales en este ámbito, permitiendo su papel activo de valoración, de opinión y de propuesta.

El CES comparte el fin último del Anteproyecto de lograr la necesaria dinamización y flexibilización del mercado del alquiler. Resulta fundamental la actuación de los poderes públicos para facilitar un mayor y mejor acceso a la vivienda, lo que debe implicar instrumentos que actúen no sólo desde el lado de la oferta sino también medidas de diverso tipo que impulsen y fortalezcan la capacidad de acceso de los demandantes poten-

ciales de vivienda en alquiler. Todo ello con el fin de lograr que el mayor número posible de viviendas actualmente vacías y sin uso que, por sus características y situación, sean susceptibles de conformar un mayor parque de viviendas en alquiler, salgan al mercado y encuentren una demanda efectiva. Las políticas y medidas de estímulo equilibrado a la oferta y la demanda de alquiler se justifican más si cabe en el contexto de la existencia de un importante *stock* de viviendas terminadas de nueva construcción, que por ubicación y características puedan tener una demanda potencial, al que deberían ir prioritariamente dirigidas.

Compartiendo pues el objetivo de incentivar el mercado de vivienda en alquiler, el CES considera que la norma debería insertarse en una estrategia política en materia de vivienda más amplia y coordinada por las distintas Administraciones públicas competentes y consensuada con los interlocutores sociales, que estableciera claramente los objetivos y las prioridades de la misma y que articulara de manera coherente e integrada las diferentes medidas e instrumentos. En particular, el CES considera que sería conveniente valorar la coherencia o contradicción entre las medidas de fomento del alquiler contenidas en el Anteproyecto y otras de reciente articulación en materia fiscal dirigidas a fomentar la compra de vivienda, y asimismo, considera que sería oportuno valorar las recomendaciones recientemente formuladas por la Unión Europea a este respecto

sobre el Programa Nacional de Reformas de España<sup>8</sup>.

Tal y como se manifiesta en la exposición de motivos del Anteproyecto, incentivar la tenencia en régimen de alquiler de la vivienda habitual e impulsar el mercado de alquiler suponen, entre otras, indudables ventajas en términos de movilidad profesional geográfica en el actual momento de crisis económica y elevado desempleo. El CES considera que las medidas planteadas en el Anteproyecto para alcanzar dichos objetivos van en exclusiva en la línea de intentar estimular una oferta de vivienda de alquiler que se encuentra en niveles muy bajos, tal y como refleja la baja proporción de hogares en régimen de alquiler (11,8 por 100) a la que habría que añadir la oferta no cubierta. Por ello, el CES echa en falta asimismo la implementación de medidas que incentiven la demanda de viviendas en alquiler con carácter general. Por otra parte, dado que en España el alquiler está sobre todo asociado a los colectivos de menor solvencia económica, que son precisamente los que están siendo más afectados por la crisis, considera que sería necesario establecer medidas en concreto dirigidas a satisfacer las necesidades de alojamiento en régimen de alquiler de la población o segmentos de población más desfavorecida, sin que ello se traduzca en aumentos en el precio de los alquileres ni en una menor seguridad jurídica para los arrendatarios.

El CES desea hacer una llamada acerca de la disponibilidad y las características de la información estadística sobre el mercado del alquiler en España, ya que, por un lado, se presenta una carencia de información suficientemente actualizada respecto a la oferta o el parque existente de viviendas en alquiler, siendo los últimos datos disponibles los procedentes del Censo de Población y Viviendas de 2001; en consecuencia, sería importante a juicio del CES la realización de estudios periódicos a través del observatorio específico en esta materia, a fin de conocer el estado de la situación. Y, por otro lado, respecto de la demanda, la única fuente estadística que proporciona información sobre el número de hogares que residen en este régimen de tenencia es la Encuesta de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadística, que, a su vez, puede adolecer de una infraestimación de colectivos como los inmigrantes. Así, con el fin de permitir un diagnóstico fiable sobre la situación de la oferta y demanda de viviendas en alquiler en España que contribuya a la eficacia de cualquier actuación pública sobre el mismo, el CES considera aconsejable llevar a cabo actuaciones encaminadas a mejorar la información disponible, haciéndola más actualizada y completa.

Finalmente, el CES considera que la memoria de análisis de impacto normativo que acompaña al texto del Anteproyecto sometido

<sup>8</sup> Recomendación del Consejo sobre el Programa Nacional de Reformas de 2012 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el programa de estabilidad de España para 2012-2015, COM (2012) 310 final.

a dictamen permite en general una adecuada comprensión y valoración de los cambios planteados. Sin embargo, cree oportuno señalar que, en el marco de la actual intensificación de los planes de austeridad presupuestaria dirigidos a dar cumplimiento al objetivo de déficit público asumido por España, es insuficiente el conocimiento de la repercusión económica del Anteproyecto que se des-

prende del análisis del impacto económico y presupuestario incluido en dicha memoria. Asimismo, se echan en falta en un anexo de indicadores, previsto en la guía metodológica para la elaboración de la memoria, datos estadísticos comparados que permitan establecer una visión del panorama de la vivienda en alquiler en otros Estados miembros de la Unión Europea.

#### 4. Observaciones particulares

##### **Artículo primero. Modificación de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos urbanos**

###### *Apartado uno. Modificación del artículo 1 (ámbito de aplicación)*

El Anteproyecto añade un segundo apartado al artículo uno de la Ley de Arrendamientos urbanos, relativo al ámbito de aplicación, en el cual se establece que para que los arrendamientos surtan efectos frente a terceros que hayan inscrito su derecho en el Registro de la Propiedad, dichos arrendamientos también deberán inscribirse.

El CES considera que los objetivos de impulsar la constancia registral de los arrendamientos, y con ello la transparencia del mercado del alquiler y la mayor seguridad del tráfico jurídico, y al mismo tiempo proporcionar una protección suficiente a las partes, deben llevar a establecer en la norma una previsión de que los arrendamientos se inscriban obligatoriamente en el Registro de la Pro-

piedad, sin que este deseable fin quede al albur de las partes del contrato.

En relación con lo anterior, además, el CES considera necesario que se tengan en cuenta, a la hora de regular tales aspectos, los gastos inherentes a la inscripción en el Registro, tanto los derivados de la propia inscripción registral como aquellos necesarios para la elevación a escritura pública, y asimismo, que se haga un esfuerzo para reducir las cargas administrativas para su aplicación y puesta en práctica.

###### *Apartados tres y cuatro. Modificación de los artículos 9 (plazo mínimo) y 10 (prórroga del contrato)*

El apartado tres da nueva redacción al artículo 9 de la LAU sobre duración mínima de los contratos de arrendamiento, en primer lugar, reduciendo esta de cinco a tres años (artículo 9.1). Por su parte, el apartado cuatro da nueva redacción al artículo 10 en materia de prórroga tácita del arrendamiento, reduciéndola de tres a un año.

En opinión del CES, el carácter de la vivienda como bien esencial para el desarrollo de la vida personal y familiar lleva implícita la necesidad de que quien acceda a la misma en régimen de alquiler pueda hacerlo con suficientes garantías de estabilidad y de previsibilidad.

Por otra parte, considerando la situación y expectativas de los arrendatarios, la menor duración de los arrendamientos en el sentido que prevé el Anteproyecto no parece que garantice eficazmente, también en opinión del CES, los fines de dinamización del mercado del alquiler, mientras que, por el contrario, podría restar incentivos a la demanda.

En cualquier caso, a juicio del CES, los plazos mínimos de duración no son un factor que determine necesariamente la dinámica del mercado del alquiler en España, cuya expansión probablemente dependerá más, considerando el aspecto de las garantías jurídicas del lado de la oferta, de aspectos como el adecuado funcionamiento de los juzgados, y, en particular, del desarrollo ágil y con celeridad de los procedimientos de desahucio por las causas establecidas, procurando una mejora sustancial en los plazos medios de duración de dichos procedimientos.

Otra de las modificaciones que prevé el Anteproyecto en el artículo 9 de la LAU guarda relación con las excepciones a la prórroga obligatoria del arrendamiento (artículo 9.3), cuando el arrendador comunique en plazo al arrendatario determinadas circunstancias que le dan derecho a recuperar el

uso la vivienda. En relación con ello, el CES considera que sería conveniente establecer que el arrendador acredite, por los medios que se estimen adecuados, la concurrencia de dichas circunstancias, reforzando la seguridad jurídica en estos supuestos.

#### *Apartado seis. Modificación del artículo 13 (resolución del derecho del arrendador)*

En este apartado se establece que si durante la duración del contrato el derecho del arrendador quedara resuelto por producirse determinadas vicisitudes, entre ellas la enajenación forzosa derivada de una ejecución hipotecaria, quedará extinguido el arrendamiento. De ello se exceptúa el supuesto de que el contrato de arrendamiento se haya inscrito en el Registro de la Propiedad con anterioridad a los derechos determinantes de la resolución del derecho del arrendador, en cuyo caso continuará el arrendamiento por la duración pactada. Actualmente, la norma vigente (artículo 13 LAU) prevé este régimen únicamente para los contratos de duración pactada superior a cinco años y una vez transcurridos los cinco primeros años del contrato.

Al respecto, el CES recuerda las consideraciones que ya se han hecho en relación con la modificación prevista en el apartado uno del artículo primero del Anteproyecto, relativo a los efectos de los arrendamientos frente a terceros que tengan su derecho inscrito (incorporación de un apartado dos, nuevo, al artículo 1 de la LAU). Tales reflexiones llevan a plantear la necesidad de que la futura Ley prevea la obligación de inscribir los arrendamientos con carácter general,

pues en opinión del CES, sólo de esta manera se puede garantizar efectivamente la transparencia del mercado del alquiler y sólo así se puede evitar la desprotección en que puede quedar el arrendatario al suprimirse la previsión de continuidad del arrendamiento durante un periodo mínimo de tiempo (los actuales cinco años) por la resolución del derecho del arrendador en determinados supuestos. Además, no se alcanza a justificar las razones por las que la medida contemplada en este apartado sexto pueda contribuir a fomentar e impulsar el mercado del alquiler, mientras que sí podría, en ausencia de un reforzamiento claro de la inscripción registral de los arrendamientos, desanimar la demanda de alquileres.

Por otra parte, las anteriores observaciones deberían tenerse en cuenta, asimismo, en relación con las previsiones contenidas en otros apartados del artículo primero del Anteproyecto, como por ejemplo en relación con el apartado siete, que modifica el artículo 14 de la LAU sobre enajenación de la vivienda arrendada y efectos del arrendamiento frente al tercero adquirente de buena fe.

#### *Apartado nueve. Modificación del artículo 18 (actualización de la renta)*

La modificación que prevé el Anteproyecto en el artículo 18 de la LAU incorpora el principio de libertad de pactos, uno de sus ejes, en la regulación de la actualización de la renta. De esta manera establece que serán las partes, por pacto expreso, las que estipulen los criterios a aplicar en la revisión de la renta al término de cada una de las

anualidades, dejando la actualización conforme al IPC para los casos de ausencia de pacto.

El CES considera, en línea con observaciones anteriores, que una medida como la contemplada puede profundizar en el desequilibrio en el tratamiento a las dos partes del arrendamiento, acentuando la asimetría de poder contractual en dicha relación jurídica. Estas razones aconsejan, a juicio del CES, mantener el mecanismo definido en la Ley vigente, dejando como referencia el IPC, que aporta certeza y seguridad, durante, al menos, la duración mínima obligatoria de los contratos, favoreciendo su estabilidad.

#### **Artículo segundo. Modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento civil**

##### *Apartado dos. Modificación de los apartados 3 y 4 del artículo 440 de la LEC (demandas de desahucio)*

El Anteproyecto prevé determinados cambios en materia de demandas de desahucio, entre otros, en ciertos aspectos relativos al contenido del requerimiento al demandado, distinguiendo los supuestos de oposición del mismo de aquellos en los que no hubiera oposición.

El CES considera, en relación con este aspecto, que la futura norma debería asegurar la agilización en la realización del lanzamiento en el supuesto de falta de oposición del demandado, garantizando en todo caso la seguridad jurídica de las partes.

**Artículo cuatro. Modificación de la Ley 11/2009, de 26 de octubre, por la que se regulan las Sociedades anónimas cotizadas de inversión en el mercado inmobiliario**

*Apartado nueve. Modificación del artículo 11 (obligaciones de información)*

En este apartado, por un lado, se eliminan las obligaciones de información de las SOCIMI en relación con la distribución de dividendos pre-

vistas en la norma vigente, y, por otro lado, se suprime con carácter general el régimen de infracciones y sanciones en relación con las obligaciones de información de estas entidades. El CES considera que, de acuerdo con los principios de transparencia, buen gobierno corporativo y responsabilidad social empresarial, debería mantenerse la regulación actualmente vigente en materia de obligaciones de información, junto con el régimen de infracciones y sanciones en caso de incumplimiento.

## 5. Conclusiones

El CES remite las conclusiones del presente dictamen a las que se desprenden de lo expre-

sado en las observaciones generales y particulares contenidas en el mismo.

Madrid, 20 de junio de 2012

*Vº. Bº El Presidente*  
Marcos Peña Pinto

*La Secretaria General*  
Soledad Córdova Garrido

