

EL ALQUILER RESIDENCIAL ESTABLE COMO FORMA PRIORITARIA DE ACCESO A LA VIVIENDA EN EL CONTEXTO POSTCRISIS

BEATRIZ CORREDOR SIERRA *

El derecho a la vivienda como derecho constitucional está vinculado a la inexcusable cobertura de una necesidad básica del ser humano, como es poder disfrutar vida digna, segura y libre, en la que pueda desarrollarse en los ámbitos personal, familiar y social. Su vulneración pone en peligro, además, otros bienes y derechos protegidos, como la integridad física y mental, la vida privada y familiar, la educación, la salud e incluso la inviolabilidad del domicilio y el derecho de propiedad. La Constitución española lo proclama en su artículo 47, ubicado en el Título I, *De los derechos y deberes fundamentales*, Capítulo III, *De los principios rectores de la política social y económica*; este encuadre sistemático tiene como consecuencia jurídica que el derecho a la vivienda sea, en su naturaleza, *un derecho de carácter prestacional*, un principio inspirador de la política legislativa: obliga a los poderes públicos al desarrollo de prestaciones administrativas que proporcionen al ciudadano las condiciones necesarias para poder acceder a una vivienda, pero no obliga al Estado a proporcionar un alojamiento gratuito a aquellos que carezcan de ella.

La emergencia social derivada de la falta de vivienda asequible para amplias capas de la población y, muy especialmente, para los jóvenes, es una de las principales secuelas que ha dejado en España la crisis económica y financiera. Los principales retos a los que se enfrenta hoy nuestro país en política de vivienda son:

- Los miles de adultos jóvenes, de 18 a 35 años, que aún viven con sus padres, o que se ven obligados a compartir alojamiento, o que son expulsados del centro de las ciudades hacia las áreas periféricas, por las crecientes dificultades para acceder a

* Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid, premio AlumniUAM 2017. Registradora de la propiedad. Exministra de Vivienda. Secretaria federal de Ordenación Territorial y Políticas Públicas de Vivienda del Partido Socialista Obrero Español.

una vivienda asequible, en propiedad o en alquiler. El acceso a la vivienda supone un capítulo indispensable para el tránsito a una vida adulta autónoma; si desde el año 2000 se venía adelantando la edad media de emancipación en nuestro país, con la crisis hemos sufrido un importante retroceso, situándose hoy en más de 29 años, es decir, por encima de la media de países europeos de nuestro entorno.

- Un alto porcentaje de familias deben dedicar más de la mitad de sus ingresos, o casi la totalidad de los subsidios por desempleo o de las prestaciones sociales, contributivas o no, a pagar los costes de su vivienda, incluyendo la renta o hipoteca, mantenimiento, calefacción y electricidad, lo que contribuye al incremento de la desigualdad y de la pobreza y a la probabilidad de la pérdida de sus viviendas por impagos.
- Aunque la tasa de desempleo bajó desde el 26,1% de 2013 hasta el 15,6% en el cuarto trimestre de 2017, dicha tasa resulta bastante más elevada para los hogares jóvenes, situándose en torno al 36,6% de promedio para los menores de 30 años.
- El parque de vivienda pública disponible no alcanza a cubrir la demanda social de alojamiento, por la falta de apoyo presupuestario y el impacto de la privatización y venta de buena parte de los patrimonios municipales de vivienda pública existentes. En España, el parque público de vivienda social en alquiler no llega al 2%, mientras que en otros países europeos es muy superior; así, Holanda tiene el 32%, Austria un 23%, Dinamarca un 19%, Reino Unido y Suecia un 18%.

Tras la crisis económica financiera, las posibilidades de acceso a la vivienda de la población española en edad de emanciparse, y el necesario reequilibrio del mercado inmobiliario, descansan en buena medida en el fomento del alquiler. El último dato disponible es el de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE, según la cual, casi el 23% de la población vivía en 2015 en régimen de arrendamiento, incluyendo en dicho porcentaje el 12,7% que alquila sus viviendas a precio de mercado y el 9,1% que lo hace en régimen de arrendamiento protegido o alojamiento gratuito. España, también en este indicador, se sitúa aún a gran distancia de otros países de nuestro entorno, como Alemania, con el 47,5%, Austria, con un 44,3% de inquilinos, Dinamarca, con el 37,3%, o Reino Unido, con el 36,5%. Somos, además, uno de los estados con el porcentaje de propietarios más elevado de la Unión Europea, el 78,2%, solo por detrás de los antiguos países del Este.

Este incremento de la opción por el alquiler ha discurrido en paralelo a las dificultades económicas aún persistentes, especialmente la destrucción de empleo, la precariedad de las nuevas contrataciones y la restricción del crédito. De la Encuesta de Condiciones de Vida del INE de 2013 se dedujo que en España viven de alquiler los hogares más jóvenes y con menores niveles de ingresos, así como los de un solo miembro y los inmigrantes. Dichos datos revelan que el alquiler en España resulta ser una forma trascendente de acceso a la vivienda para las personas y familias con niveles de ingresos reducidos, a la que acuden sobre todo los hogares con nuevos empleos.

Los precios de la vivienda y las rentas de los alquileres han subido de forma significativa en la fase de recuperación de la economía y del mercado de vivienda, entre los años 2014 y 2017 (un 18-20%), mientras que los salarios apenas han aumentado en este periodo. El salario medio por persona ocupada creció a un ritmo medio anual del 0,4%; eso significa que el esfuerzo medio de acceso a una vivienda de alquiler se sitúa en el 38,5% en 2017, es decir, por encima del límite recomendado del 30% de la renta familiar disponible.

Y en el caso de los salarios más reducidos, entre el 20 y el 30% por debajo del salario medio, (unos 1.100 euros/mes), el esfuerzo de acceso a la vivienda en alquiler ha crecido desde el 56,3% de los ingresos en 2013 hasta el 65,6% en 2017. Por tanto, alrededor del 40% de los asalariados, en especial los que perciben los sueldos más reducidos, no solo no pueden acceder a una vivienda en propiedad, por su escasa solvencia, sino que tampoco pueden acceder a una vivienda en el mercado de alquiler privado.

La precariedad del acceso a las viviendas de alquiler viene a confirmarse por el número de lanzamientos judiciales derivados de impagos de alquileres, que han continuado creciendo, alcanzando en los tres primeros trimestres de 2017 el 58% del total de lanzamientos, más de 35.000 anuales, por incumplimiento de las obligaciones derivadas de la LAU.

Es pronto para saber si este crecimiento en el número de hogares que optan por el alquiler como forma de acceso a la tenencia de una vivienda se trata de un cambio de carácter estructural o simplemente un movimiento coyuntural, pero sí es un buen momento para repasar las medidas adoptadas en las últimas legislaturas y apuntar los puntos débiles que aún se detectan para avanzar hacia el necesario reequilibrio del mercado inmobiliario.

Es cierto que en nuestro país existía desde hace tiempo un consenso general sobre la necesidad de aumentar la oferta de viviendas destinadas al mercado de alquiler residencial estable. Con esta finalidad, se han venido adoptando en la última década medidas normativas, administrativas, presupuestarias y fiscales. Las Administraciones Públicas, dentro de su ámbito competencial, gozan de diferentes herramientas para tratar de garantizar la efectividad del derecho a la vivienda. Cabe citar entre ellos:

- Los Presupuestos Generales del Estado.
- La legislación estatal sobre suelo y rehabilitación (Real Decreto legislativo 2/2008 de 20 de junio, siendo actualmente ley vigente el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, que refunde el RDL 2/2008 con la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas¹).

¹ La Sentencia del Tribunal Constitucional 143/2017, de 14 de diciembre, determina la anulación de ciertos preceptos del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre. El recurso de inconstitucionalidad fue interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra determinados artículos de la Ley 8/2013 sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas. Aunque en el momento de dictarse la Sentencia dichos preceptos ya no se encontraban en vigor al haber sido derogada la LRRR en virtud de la entrada en vigor del TRLSRU,

- Para desarrollar el mercado arrendaticio de viviendas también se considera fundamental su profesionalización, con agentes de mayor tamaño y un alto nivel de competencia, frente a la atomización secular del mercado español, tradicionalmente en manos de particulares. En este ámbito cabe citar, entre otras iniciativas, la regulación de las Sociedades Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario (Socimis), que inspiradas en los REIT anglosajones, se introdujeron en el ordenamiento español en 2009, mejorándose su fiscalidad en 2013. Ya son más de una treintena las Socimis cotizadas, aunque no todas ellas, tengan como negocio el arrendamiento de viviendas. Quizás el siguiente paso sería avanzar en medidas que estimularan la inversión de estos fondos en activos destinados al alquiler residencial. Buena parte de este auge se puede atribuir a la mejora de la fiscalidad que grava los ingresos procedentes del arrendamiento de viviendas, ya sea el régimen general para particulares que quieren destinar sus ahorros a viviendas en alquiler, o los regímenes especiales en el Impuesto de Sociedades. Todo ello, junto a la menor rentabilidad que otros activos ofrecen a inversores y ahorradores, puede estar contribuyendo al mayor apetito inversor por el mercado de alquiler.
- La legislación sobre arrendamientos urbanos, Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, reformada en varias ocasiones en los últimos años, y en la que vamos a centrar el análisis de esta breve nota.
- 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, supuso la primera reforma de la regulación sobre arrendamientos urbanos desde la entrada en vigor de la Ley 29/94, y tuvo como principales innovaciones jurídicas ampliar los supuestos en que no procede la prórroga obligatoria del contrato, extendiéndolos a aquellos casos en que el arrendador tenga necesidad de ocupar la vivienda para sus familiares en primer grado, –es decir, para los padres y los hijos o para su cónyuge en los supuestos de sentencia firme de divorcio o nulidad matrimonial-, siempre que así se haya hecho constar expresamente en el contrato, para evitar fraudes y preservar la necesaria seguridad jurídica. La Ley 19/2009 modifica diversos preceptos de la Ley de Enjuiciamiento Civil con el propósito de *mejorar y agilizar los procesos de desahucio*, salvaguardando en todo caso los derechos y garantías que protegen al inquilino de buena fe. Así, por ejemplo, se someten al mismo régimen jurídico los procesos de desahucio por falta de pago de rentas o cantidades debidas y los procesos de desahucio por expiración legal o contractual del plazo del arrendamiento.

Se amplía también el ámbito del *juicio verbal* para que puedan sustanciarse por este procedimiento las reclamaciones de rentas derivadas del arrendamiento cuando no se

el Tribunal Constitucional extiende su enjuiciamiento a los preceptos de este último equivalentes a los de la LRRR que constituían el objeto del recurso.

acumulan al desahucio, lo que permite salvar, en su caso, la relación arrendaticia, algo que hasta ahora se dificultaba porque el propietario acreedor de rentas o cantidades debidas se veía obligado a acumular su reclamación a la del desahucio si quería acudir al juicio verbal, más sencillo y rápido que el juicio ordinario. Igualmente, cuando las reclamaciones de rentas o de cantidades debidas accedan al *proceso monitorio* y se formule oposición por el arrendatario, la resolución definitiva seguirá los trámites del juicio verbal, cualquiera que sea su cuantía. Además, en varios supuestos se reducen plazos y se eliminan trámites no sustanciales que hasta ahora dilataban en exceso la conclusión del proceso.

- La Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de vivienda, pretende flexibilizar el aún rígido mercado del alquiler, disminuyendo la duración mínima de los contratos, y realizando un giro hacia el propietario con el fin de que incentivar la salida al mercado de alquiler de propiedades inmovilizadas. Sus principales modificaciones son:
 - la referencia a la legislación autonómica en materia de turismo en cuanto a la cesión temporal de uso de viviendas;
 - la libertad de pacto en arrendamientos urbanos;
 - 3 años de duración mínima y renovación por 1 año más;
 - la posibilidad de renuncia del arrendatario a los 6 meses de contrato, con 1 mes de preaviso;
 - la reducción a 10 días del plazo de desahucio ante impagos del alquiler si el inquilino no presenta alegaciones ante el juez;
 - la posibilidad de que el propietario reclame la vivienda para sí, transcurrido un año, en caso de necesitarla, aunque no lo hayan expresado las partes en el momento de celebrar contrato;
 - y, por último, la necesidad de la inscripción en el Registro del contrato de arrendamiento para su oponibilidad a terceros en casos de enajenación o resolución derecho arrendador aunque sea en los 3 primeros años.

Esta Ley, que se aplica a los contratos celebrados a partir de su entrada en vigor, fue modificada por la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española en cuanto a la referencia de la subida anual de la renta al IPC, que será de aplicación exclusivamente a los contratos que se perfeccionen con posterioridad a su entrada en vigor.

En paralelo, es ineludible hacer frente a otro de los fenómenos de reciente aparición en determinadas zonas de gran afluencia turística, y que supone mezclar el uso residencial con el destino de la vivienda como inversión. Los alquileres turísticos, que están afectando especialmente a zonas centrales de Madrid y Barcelona –y también a países de nuestro entorno–, pueden acabar convirtiendo barrios residenciales con ambiente vecinal –comercio de proximidad, servicios públicos cercanos, convivencia en los espacios públicos,

relaciones personales— en «parques temáticos del turismo». En las zonas más saturadas de los centros urbanos se están generando problemas de convivencia, alarmas de seguridad e incomodidad en el seno de las comunidades de propietarios, que terminan desplazando a la población tradicional a otras áreas de la ciudad por el doble motivo de una excesiva oferta de ocio —especialmente nocturna— y la inevitable subida de precios derivada de los alquileres de corta estancia o por días, ya que los propietarios están trasladando de forma masiva al ámbito turístico la oferta de viviendas antes disponible para alquiler residencial estable. Como consecuencia de todo ello, se está reduciendo la oferta de alquileres residenciales y se están tensionando al alza los precios de los contratos, una vez se produce su vencimiento, como consecuencia de la reducción del plazo de prórroga forzosa introducido por la Ley 4/2013. Y todo ello unido a la pérdida de identidad de estos barrios consolidados, por la masiva implantación de franquicias de todo orden —comercial, hostelería—. Sobre este fenómeno, conocido como «gentrificación», vienen alertando urbanistas y sociólogos de reconocida experiencia internacional.

Sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de vivienda y urbanismo, y en el ámbito turístico, el Estado no puede mantenerse al margen de la realidad del sector inmobiliario español y, en especial, de la situación del mercado de la vivienda en régimen de alquiler en España. Para hacer frente a estos fenómenos, el Grupo Socialista presentó el pasado mes de marzo en el Congreso de los Diputados una Proposición De Ley De Medidas de Fomento del Alquiler Estable de Vivienda², con la finalidad de incrementar la oferta asequible de vivienda en alquiler, —facilitando el acceso a la vivienda con un esfuerzo razonable respecto de los niveles de ingresos—, diferenciarla debidamente de otros usos residenciales distintos de la vivienda habitual o permanente que ahora compiten con ella en una espiral inflacionista peligrosa, y fomentar la creación de un parque estable de vivienda dotacional o social destinado a facilitar el disfrute de una vivienda digna y adecuada a quienes no pueden procurársela en el mercado libre, al igual que ocurre en los países europeos de nuestro entorno. Esta PPL modifica la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, en cuanto a lo siguiente:

- En primer lugar, se deslinda mejor el objeto de la Ley, centrado en el arrendamiento de vivienda habitual o permanente, deslindando claramente dicho alquiler de otros negocios jurídicos como el alquiler de temporada, vacacional o turístico que, sin perjuicio de su licitud, no están derechamente dirigidos a satisfacer el derecho a la vivienda. Alquiler turístico será considerado no solo los que se comercializan por canales de oferta turística, sino también los calificables como turísticos por su corta duración —el límite se establece en 15 días— o por los servicios que prestan, análogos a los hoteleros³.

² Disponible en <http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-237-1.PDF#page=1>.

³ La Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, queda modificada de la siguiente manera:

- En segundo lugar, se restablece un mayor equilibrio entre las posiciones de arrendador y arrendatario de vivienda habitual, y se salvaguarda la necesaria estabilidad posesoria del inquilino para que pueda disfrutar efectivamente de sus derechos. Con tal fin, se restablece la estabilidad temporal razonable del alquiler de vivienda habitual en la duración contractual, volviendo al plazo de prórroga forzosa de 5 años, y al de prórroga tácita por tres años más; plazo que llevaba más de dos décadas rigiendo de forma pacífica.
- Por análogas razones, se deroga la regla introducida en 2013 según la cual los derechos del arrendatario eran oponibles al tercero adquirente de buena fe solo cuando estuvieran inscritos registralmente pues, aunque la medida pudiera tener una intencionalidad protectora, ha conducido al resultado justamente contrario, pues el hecho cierto es que un lustro después sigue sin inscribirse la gran mayoría de los arrendamientos.
- También retorna al IPC como índice de actualización anual de los precios, frente al sistema actual, que remite a una negociación desigual entre propietario y arrendatario del indicador a utilizar.
- El arrendador tendrá la facultad de no proceder a la prórroga obligatoria del contrato cuando alegue la necesidad de ocupar la vivienda arrendada antes del transcurso de cinco años para destinarla a vivienda permanente para sí o sus familiares en primer grado de consanguinidad o por adopción o para su cónyuge en los supuestos de sentencia firme de divorcio o nulidad matrimonial, siempre que esa facultad se haga constar en el contrato, de forma expresa, al tiempo de su celebración.
- El adquirente de una vivienda arrendada quedará subrogado en los derechos y obligaciones del arrendador durante los cinco primeros años de vigencia del contrato, aun cuando concurren en él los requisitos del artículo 34 de la Ley Hipotecaria.

Uno. El apartado 2 del artículo 3 queda redactado de la siguiente manera:

«2. En especial, tendrán esta consideración los arrendamientos de fincas urbanas celebrados por temporada, sea ésta de verano o cualquier otra, en los que no se facilite a los arrendatarios servicios de ningún tipo y con duración superior a quince días y los celebrados para ejercerse en la finca una actividad industrial, comercial, artesanal, profesional, recreativa, asistencial, cultural o docente, cualesquiera que sean las personas que los celebren.

Los arrendamientos celebrados por tiempo inferior a quince días en los que se faciliten servicios a los arrendatarios tendrán consideración análoga a las cesiones reguladas en la letra e) del artículo 5 de la presente Ley, aunque no reúnan los requisitos preceptuados en dicho punto».

Dos. La letra e) del artículo 5 queda redactada de la siguiente manera:

«e) La cesión temporal de uso de la totalidad de una vivienda amueblada y equipada en condiciones de uso inmediato, con independencia del canal o sistemas de promoción por los que se anuncie, siempre que ofrezca servicios similares a los prestados por los establecimientos hoteleros, a tenor de los requisitos que se establezcan en cada caso por la autoridad administrativa competente».

- Si durante los cinco primeros años de duración del contrato el derecho del arrendador quedara resuelto por el ejercicio de un retracto convencional, la apertura de una sustitución fideicomisaria, la enajenación forzosa derivada de una ejecución hipotecaria o de sentencia judicial o el ejercicio de un derecho de opción de compra, el arrendatario tendrá derecho, en todo caso, a continuar en el arrendamiento hasta que se cumplan cinco años,
- Además, mantiene un mes de fianza obligatoria, pero se limitan las fianzas o avales adicionales que el arrendatario tiene que prestar en el momento de formalizar el alquiler de la vivienda; limitación que es mayor cuanto menor sea el alquiler, de modo que se beneficia más a los inquilinos con menor poder adquisitivo.

Además, la Proposición de Ley referida modifica el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana para reforzar el desarrollo legislativo de la vinculación constitucional expresa entre suelo y vivienda, profundizando en la senda que abrió la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo cuando vinculó la calificación del suelo residencial a la efectividad del derecho a la vivienda y estableció a su servicio una reserva básica de suelo residencial para vivienda sometida a algún régimen de protección pública. A tal efecto, la Ley habilita ahora a diferenciar el uso de vivienda habitual o permanente de otros usos residenciales en la calificación del suelo y contempla dos tipologías distintas, la de vivienda dotacional y la de vivienda social, con las que se puede dar cumplimiento o incrementar la reserva antes mencionada, en el bien entendido de que el suelo para la vivienda dotacional es objeto de cesión obligatoria y gratuita dentro de los suelos destinados a dotaciones públicas y equipamientos sociales.

Se modifica también la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, al objeto de evitar la desprotección de las familias que deban ser objeto de lanzamiento judicial por haber recaído la resolución pertinente en el procedimiento correspondiente, disponiéndose que cuando la notificación de la resolución contenga fijación de fecha para el lanzamiento de habitantes de primera vivienda, se dará traslado de dicha resolución a los servicios sociales competentes.

Finalmente, se articulan un conjunto de reformas fiscales dirigidas a incentivar la puesta en alquiler de viviendas, especialmente mediante la implantación de beneficios fiscales destinados al arrendador y al arrendatario. Estos incentivos deben recaer sobre la renta derivada del alquiler en función de la condición de arrendador o arrendatario, mediante la modificación de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Los beneficios fiscales a los arrendadores se hacen depender de que la renta establecida no supere el importe máximo establecido por la Administración competente en función de la zona en la que se ubique la vivienda, de que se efectúen obras en la vivienda que mejoren su eficiencia energética y de la edad y los ingresos del arrendatario.

Asimismo, es adecuado implantar estímulos en la tributación del patrimonio del arrendador mediante la introducción de deducciones para viviendas arrendadas en la Ley 19/1991,

de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio Por último, se prevé la necesaria vinculación entre el arrendamiento y la rehabilitación de los edificios e inmuebles, extendiendo la aplicación del tipo de gravamen reducido del 10% en el IVA previsto para la realización de obras en la vivienda habitual a las obras en la vivienda arrendada.

Junto a todo ello, quedaría pendiente una revisión en profundidad de la legislación estatal que pudiera delimitar bien el ámbito competencial y regulatorio en materia de cesión temporal de uso de viviendas, es decir, de los llamados *alquileres turísticos*, a fin de ampliar la oferta de viviendas destinadas al mercado de alquiler residencial y, como derivada económico-social, poder coadyuvar a una mayor estabilidad de las rentas. Simplemente dejaremos apuntadas algunas de las modificaciones legislativas que podrían proponerse con tal finalidad: Ley de Propiedad Horizontal, texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios; Ley de Seguridad; Ley reguladora de haciendas locales y ley de bases de régimen local: tributación local; Ley y Reglamento Hipotecarios.