

«La potenciación del alquiler en España: ¿una opción realista?»

El presente trabajo tiene por objeto dar respuesta al interrogante de si es realista pretender la potenciación del alquiler en España. Para ello se parte de una muy breve exposición de las características de la normativa reguladora de este sector, principal causa de la importante debilidad que esta figura muestra en nuestro país, describiendo también sus principales parámetros en la actualidad. A continuación se analizan las que debieran ser las principales líneas de orientación de la reforma de la Ley, tanto para los futuros contratos como para los actualmente en vigor. Finalmente, se mencionan también algunas medidas complementarias de la reforma normativa.

Lan honen helburua da erantzun ematea Espainian akurapena, errenta, bultzatu nahi izatea errealista den ala ez galderari. Eta horretarako, sektore hau erregulatzen duen araudiaren ezaugarriak labur-labur azaltzetik abiatzen da, araudi hori dela medio aurkitzen da eta arrunt ahuldua figura hori gure herrian. Eta gero deskribatzen ditu baita gaur egun dituen parametro nagusienak ere. Ondoren aztertzen dena da, legea berritzeko orientabide printzipalenak zein izan beharko luketen, nahiz geroko kontratuentzat nahiz egun indarrean daudenentzat. Eta azkenik, aipatzen dira araudia berritzeko neurri osagarri batzuk ere.

This paper attempts to answer the question about whether intending to boost renting in Spain would actually be realistic or not. With this aim in mind, there is a brief introduction on the regulations ruling this field, which are looked upon as the main reason why this figure is not very popular in our country, providing also a description of its most typical parameters at present. Further to this, there is an analysis of the main guidelines which should be implemented in order to reform the law, involving both future contracts and those which are now in force. Finally, a number of complementary measures are proposed.

- 1. Introducción**
- 2. Evolución del sector de los arrendamientos urbanos en España**
- 3. Planteamiento de la reforma**
- 4. Dinamización del mercado**
- 5. Conclusiones**

Palabras clave: Política de vivienda, arrendamientos urbanos.
Nº de clasificación JEL: R31

1. INTRODUCCIÓN

Cualquier análisis que en este momento se quiera hacer sobre la situación de la vivienda en España debe incluir necesariamente un estudio sobre el mercado del alquiler de vivienda. Resulta claro que adquisición en propiedad y alquiler constituyen instrumentos alternativos de satisfacción de las necesidades de vivienda.

Y cualquier política de vivienda que en España quiera articularse en el momento actual debe incluir como uno de sus objetivos esenciales la reforma de este mercado. Y cuando hablamos de la reforma del mercado de los alquileres, no sólo queremos hacer referencia a la modificación normativa que supone la actualización de la ya obsoleta Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964, sino a

un conjunto de medidas de diversa naturaleza, fiscal, financiera, etc., que conjuntamente coadyuven a la potenciación del alquiler como instrumento de la política de vivienda.

Todos los sectores políticos, económicos y sociales que, de una u otra manera, han intervenido o han manifestado su criterio en el proceso de debate abierto a partir de la segunda mitad del año 1991 y durante todo el año 1992, sobre la reforma de la legislación de arrendamientos urbanos, han estado de acuerdo sobre la afirmación con la que se inicia el párrafo anterior. Es más, según la Encuesta realizada por el CIS en octubre de 1992, el 77% de los ciudadanos encuestados consideraba necesaria la elaboración de una nueva norma legal. ¿Y por qué? La respuesta es evidente: el alquiler como instrumento

alternativo a la adquisición en propiedad para la solución de las necesidades de vivienda de los individuos y de las unidades familiares, no tiene el suficiente desarrollo en nuestro país.

En este sentido, el presente trabajo constituye un breve análisis sobre la evolución y situación actual del mercado de los alquileres en España, y sobre las razones que aconsejan la reforma de la normativa en vigor, para concluir con una reflexión sobre si es o no realista esperar que estas medidas, una vez que se pongan en vigor, puedan potenciar de forma suficiente el alquiler como para hacer de éste una alternativa atractiva para el conjunto de la sociedad.

2. EVOLUCIÓN DEL SECTOR DE LOS ARRENDAMIENTOS URBANOS EN ESPAÑA

2.1. Evolución normativa

La evolución registrada en las últimas cinco décadas en la normativa española en esta materia es semejante, de forma global, a la producida en otros países europeos en cuanto a la progresiva liberalización de una regulación inicialmente muy proteccionista, justificada por los efectos de las guerras mundiales y la necesaria priorización de los intereses de los inquilinos por razón de su consideración como parte más «débil» de la relación arrendaticia. A pesar de ello, el ritmo de este proceso en España ha sido distinto del ocurrido en otros países, sin que haya existido tampoco un decidido apoyo público para la configuración de un parque de viviendas en alquiler. Ello ha supuesto importantes diferencias en el tamaño y las características del parque de viviendas en alquiler en España.

A título de ejemplo, podemos destacar cómo en países como Holanda y Alemania, el porcentaje que las viviendas en alquiler representan sobre el total de las viviendas existentes es superior al 50% del total, mientras que en España dicho porcentaje se puede situar en el entorno del 15-18%, el más bajo de todos los países de la Comunidad Económica Europea.

La legislación especial sobre el contrato de arrendamiento en España se inicia con las primeras disposiciones de 1911 sobre viviendas protegidas con mecanismos específicos de fijación y revisión de las rentas. Esta normativa se fue desarrollando en paralelo a la legislación general sobre contratos de arrendamiento libres, a partir de 1920. La Ley de Arrendamientos Urbanos de 1946 puede considerarse el primer cuerpo legal completo en esta materia, en el que se reafirmó el principio de la prórroga forzosa, ya presente en disposiciones anteriores.

Con posterioridad, el Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre, por el que se aprobó el Texto refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos, a partir de lo dispuesto en las Leyes de Bases para la reforma de la legislación de Arrendamientos Urbanos de 22 de diciembre de 1955, articulada por el Decreto de 13 de abril de 1956, y 11 de junio de 1964, ha constituido el texto normativo que ha ordenado el régimen jurídico de los arrendamientos urbanos hasta la actualidad, manteniendo en líneas generales el marco de protección que había quedado configurado en la normativa anterior.

La idea clave que inspiró esta legislación se encuentra en la propia Exposición de Motivos de la Ley 40/1964, en donde se afirma que los principios que la inspiran son los de atemperar el movimiento liberalizador de la propiedad

urbana, «no sólo al ritmo determinado por las circunstancias económicas del país, sino también a las exigencias ineludibles de la justicia social, que constituyen la médula y razón de ser de nuestro régimen político». Esta misma Exposición de Motivos se refiere también a la falta de satisfacción en dicho momento (junio de 1964) de la necesidad de vivienda de importantes sectores de la sociedad española.

Aunque los principios básicos de este texto son de todos conocidos, es conveniente recordar los que, a los efectos que nos interesan, resultan más significativos:

- Duración inicial del contrato sometida al libre pacto entre las partes y prórroga forzosa de aquél, al concluir dicho período inicial.
- Posibilidad de subrogaciones intervivos y mortis causa de carácter intergeneracional.
- Libertad de fijación de la renta inicial, tanto para las viviendas como para los locales de negocio.
- Posibilidad de revisión de las rentas en contratos posteriores a la Ley a través de la estipulación de cláusulas de revisión.
- Revaloración de las rentas anteriores a su entrada en vigor, distinguiendo entre contratos anteriores a 12 de mayor de 1956 y los posteriores a esa fecha, y a su vez entre viviendas suntuarias y no suntuarias. Las fórmulas concretas de actualización se fueron estableciendo en sucesivos Decretos, hasta el promulgado el 23 de diciembre de 1972. Desde esa fecha, el Gobierno no ha vuelto a hacer uso de las facultades de actualización que la norma le confería, siendo esta inactividad gubernativa objeto de

numerosas críticas por parte de los propietarios por entender que la misma es responsable en gran medida de la actual situación con respecto a las rentas percibidas en estos arrendamientos.

Han sido también numerosas las reclamaciones de daños y perjuicios dirigidas por estos propietarios al Gobierno solicitando compensación por las ganancias dejadas de obtener a consecuencia de lo que estos propietarios entienden como incumplimiento por el Gobierno de sus obligaciones. Por el momento, dichas reclamaciones han sido desestimadas en vía administrativa y jurisdiccional.

Como fácilmente se observa con la lectura de la Exposición de Motivos a la que antes hemos hecho referencia, el legislador de 1964 continuaba siendo consciente del importante papel que el arrendamiento debía jugar en la solución del problema de la vivienda en España. Y algunas medidas, tales como la libertad de fijación de la renta inicial acompañada de la posibilidad de incluir en el contrato cláusulas de revisión de renta, cuya finalidad era la de permitir al arrendador la obtención de un adecuado rendimiento, podían considerarse bien encaminadas para obtener como resultado una potenciación de esta figura.

Sin embargo, no obstante las laudables intenciones del legislador de 1964, el Texto Refundido no consiguió alcanzar sus objetivos de desbloquear la situación de las rentas congeladas por razón de la ausencia de continuidad en el proceso de incremento de las mismas, a pesar del tímido esfuerzo que se hizo en los artículos 99 y siguientes de aquél. Esta circunstancia, unida al hecho de la consagración por la norma de un régimen de subrogaciones excesivamente

proteccionista de los arrendatarios, convirtieron dicha norma en un instrumento ineficiente en relación con las circunstancias económicas y sociales de finales de la década de los setenta y de principios de la década de los ochenta.

Todo ello comportó una disminución importante del parque de viviendas en alquiler en España. Este parque, que representaba en 1970 aproximadamente el 30% del total de viviendas existentes, se había reducido en 1981 al 20,8% y había alcanzado el 16,5% en 1985. Es decir, la participación del arrendamiento como instrumento de solución de los problemas de vivienda, se había visto reducida a la mitad en un lapso de tan solo 15 años.

Fueron precisamente estas circunstancias las que motivaron la aprobación del Real Decreto-Ley 2/1985, de 30 de abril, sobre medidas de Política Económica (el popularmente conocido como Decreto Boyer), que entre otras medidas dirigidas a reactivar la actividad económica en un período especialmente crítico para la sociedad española, introdujo dos modificaciones en la regulación del régimen de los arrendamientos urbanos que han tenido un enorme impacto en el desarrollo posterior de este sector. Estas modificaciones fueron la libertad para pactar la duración del contrato, suprimiendo la existencia necesaria de la prórroga forzosa en los contratos de Arrendamientos Urbanos, y la libertad para transformar las viviendas en locales de negocio.

El Real Decreto Ley 2/1985 ha producido, en lo que se refiere al mercado de los arrendamientos, resultados de signo contrario. Por un lado, ha permitido que la tendencia a la disminución en el porcentaje de viviendas alquiladas que se estaba produciendo de una manera alarmante a principios de la década de los

ochenta se detuviera, aunque no ha podido revertir sustancialmente el signo de la tendencia. Entre 1985 y 1990 el porcentaje de viviendas en alquiler se incrementó en casi 2 puntos, pasando a situarse en el 18,2 del total, aunque con posterioridad ha vuelto a disminuir como luego indicaremos.

Por otro lado, sin embargo, ha producido una enorme inestabilidad en los arrendamientos al generar un fenómeno de contratos de muy corta duración. Como reacción natural a la desmesurada duración de los arrendamientos que resultaba del juego conjunto de la prórroga forzosa y de las subrogaciones intergeneracionales, los propietarios que ponían nuevas viviendas en el mercado o los que podían recuperar la disponibilidad de las que con anterioridad venían estando sometidas al régimen de la ley de 1964, imponían como regla general contratos de un año de duración prorrogables por períodos iguales. Esto, a su vez, ha producido un movimiento de incremento de las rentas muy significativo, puesto que las mismas se podían aumentar de forma anual de acuerdo con el criterio del arrendador ante la amenaza de no renovar el contrato por un nuevo período. Este fenómeno se ha visto agravado por su simultaneidad en el tiempo con un período de elevación de los precios en el mercado inmobiliario por el boom de finales de los años 80, pues no se puede olvidar que la renta de un alquiler no es más que el rendimiento de una inversión. Si sube el importe de la inversión, debe subir necesariamente el rendimiento esperado.

Por otro lado, en la medida en que adquisición en propiedad y arrendamiento son soluciones alternativas de una misma necesidad, la subida en el precio de una ha arrastrado inexorablemente el precio de la otra.

Además, la segunda de las modificaciones introducidas por el Real Decreto Ley 2/1985, la libre transformación de viviendas en locales de negocios, ha generado en algunas ciudades españolas un importante movimiento de expulsión de habitantes de los centros de las ciudades hacia la periferia, como consecuencia de la conversión de tradicionales edificios de viviendas en edificios de oficinas por su mayor rentabilidad. Aunque a este respecto sería importante no olvidar el papel que hubieran debido jugar las ordenanzas urbanísticas municipales, que tampoco han sabido o podido incidir en esa situación.

Es cierto que han sido numerosas las críticas recibidas por el Decreto Boyer, fundamentalmente desde la posición de los arrendatarios. Sin embargo, es indudable que su inexistencia hubiera producido un menor porcentaje de viviendas en alquiler que el que ahora tenemos.

La sucesión de las disposiciones legales comentadas, así como la incidencia de un tratamiento fiscal muy favorable a la inversión en vivienda en propiedad (no se puede olvidar a este respecto que la única medida fiscal de fomento del alquileres la deducción introducida por vez primera por la Ley 18/1991, del Impuesto sobre las rentas de las Personas Físicas, en su artículo 78. Tres, posibilitando la deducción del 15%, con un máximo de 75.000 pesetas anuales, de las cantidades satisfechas por el alquiler de la vivienda habitual, siempre que los rendimientos del sujeto pasivo no excedan de 2 millones de pesetas anuales), ha limitado notablemente los incentivos a la oferta de vivienda en alquiler en España, dando como resultado un porcentaje muy reducido del parque en arrendamiento en comparación con los

demás países occidentales.

Mientras que la media comunitaria se sitúa en el entorno del 30% del total de viviendas existentes, en España, según datos de 1991, la media se sitúa en torno al 15% y según datos de 1992, en algunas Comunidades Autónomas (la de Madrid, por ejemplo) esa media es aún inferior.

En cuanto al parque inmobiliario destinado a locales comerciales, oficinas o despachos profesionales, no se dispone de cifras fiables, aunque según la información más reciente de la Dirección General de Comercio Interior, cabe estimar en un porcentaje superior al 50% el de los locales comerciales en régimen de alquiler. En este segmento de usos no residenciales se ha dado un mayor dinamismo, debido a la actualización de las rentas que se ha producido, de hecho, en un número muy elevado de casos, así como a la creciente terciarización de la estructura productiva española y a la integración en la CEE.

Debe indicarse a estos efectos que, a diferencia de la situación existente en el mercado de arrendamiento de viviendas, más del 60% del total de los contratos existentes son contratos posteriores a 1985, es decir, sometidos al Decreto Boyer, y que del 40% restante, sólo un 5% son contratos anteriores a 1964 (según datos obtenidos de la encuesta del CIS sobre arrendamientos urbanos de 1992).

2.2. Situación actual del sector

Los datos más recientes relativos al mercado de alquiler de vivienda se desprenden de la «Encuesta sobre vivienda de alquiler» realizada en 1989, de la posterior «Encuesta de vivienda» de 1990 y del Censo del Instituto Nacional de Estadística para 1991. Los datos disponibles parecen, sin embargo,

suficientes como para hacer un primer diagnóstico del problema.

Las principales características de la situación actual son:

1. Disminución de la vivienda protegida frente a la vivienda libre, representando las viviendas de protección oficial (VPO) un porcentaje del 21,2% en 1990, respecto al total de las viviendas en arrendamiento, frente al porcentaje de 1981, el 26,2%.
2. Concentración de la vivienda en alquiler en municipios de tamaño intermedio y en las grandes ciudades, y aumento de su presencia en las áreas territoriales con mayor dinamismo económico.
3. Mayor antigüedad y menor grado de conservación del parque de viviendas en alquiler respecto del parque de vivienda en propiedad.

Mientras que para las viviendas en propiedad, el nivel de conservación era bueno en el 52,7% del total, para las viviendas en alquiler sólo alcanzaba el 35,9%.

El menor grado de conservación de este parque de viviendas es consecuencia directa del bajo nivel medio de las rentas percibidas por los propietarios lo que les hace muy reacios, por no decir que les imposibilita, atender a la conservación de los edificios.

4. Mayor importancia de la propiedad privada individual, que representa el 85% del total, respecto de los operadores empresariales 7% del total, y los operadores públicos 8% del total.

Es éste un dato, fundamentalmente en lo que se refiere a la participación

de operadores públicos en el mercado, que diferencia de forma significativa nuestro mercado de alquileres de vivienda del de otros países de nuestro entorno.

Por ejemplo, este porcentaje (el de operadores públicos) en Alemania es del 26%, en Italia del 23%, en Francia del 40% y alcanza en Inglaterra el 77% del total.

5. Coste medio bajo del alquiler, siendo la mensualidad media de los alquileres, a la fecha de la Encuesta de Vivienda, de 16.700 ptas. La desviación respecto a dicho valor medio era muy alta, ya que un 32,5% de los inquilinos pagaba menos de 5.000 pesetas/mes (de los que la tercera parte, menos de 1.000 pesetas), habiéndose incrementado de forma muy notable los precios a partir de 1985.
6. Coexistencia de dos situaciones claramente contrapuestas.

Por un lado, existe un número poco significativo de contratos en cuanto a su volumen en el total de los celebrados. Se trata de los contratos celebrados al amparo del Real Decreto Ley 2/1985, que representan aproximadamente el 30% del total y se caracterizan por tener rentas muy elevadas y un importante grado de rotación en cuanto a sus ocupantes por consecuencia de su generalizada duración anual. Sin embargo, un 50% de estos contratos presentan duración indefinida o existencia de prórroga forzosa.

Por el otro, se encuentra el grueso de los contratos existentes. Esto es, los contratos celebrados con anterioridad a la fecha de entrada

en vigor del Real Decreto Ley 2/1985. En general, se trata de contratos con rentas no elevadas y, en el caso de los contratos celebrados con anterioridad a la ley de 1964, aproximadamente el 25% del total, de rentas que se pueden calificar como ineconómicas puesto que el rendimiento que obtiene el propietario por la explotación de las fincas es manifiestamente inferior a sus gastos de mantenimiento. Además, como consecuencia del instituto de las subrogaciones, son contratos de una duración tal que prácticamente supone la privación del derecho de disposición inherente al de propiedad.

A todo ello habría que añadir alguna consideración sobre la demanda insatisfecha que no puede, a los precios actuales, acceder al alquiler. De los datos recogidos en la Encuesta de Vivienda realizada por el CIS en 1992, se deduce que un 25% de las personas que manifiestan ser demandantes de vivienda en el período 1990-1994, optarían por el arrendamiento como régimen de tenencia de su vivienda. La evolución al alza de los precios del alquiler durante los últimos años ha sido significativamente superior a la registrada por el IPC en su conjunto, lo que supone una dificultad creciente en términos de poder adquisitivo y por tanto de demanda efectiva.

Resulta, sin embargo, evidente que esta situación ha empezado a cambiar a lo largo de 1992, consolidándose este cambio en 1993. En la actualidad, se puede afirmar no sólo que las rentas no están subiendo al ritmo al que lo venían haciendo en años anteriores, sino que están, en determinados segmentos del mercado, bajando. Por ejemplo, en Cataluña, según datos de los Colegios de

Fincas y de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria de Barcelona, las rentas medias han descendido entre un 15 y un 20% con mayor incidencia en los segmentos más lujosos del mercado.

En cualquier caso, debe indicarse que las disfunciones que esta situación ha generado en el mercado son tales que, como anteriormente hemos visto, han convertido al arrendamiento en una alternativa poco atractiva frente a la de la adquisición en propiedad en relación con la solución al problema de la vivienda.

Al mismo tiempo, la idea, muy extendida en los sectores económicos vinculados con el mercado de los arrendamientos, de que esta situación no podía mantenerse inalterada por mucho tiempo y que un cambio normativo es inevitable, ha generado una retracción en la construcción y promoción de edificios para arrendamiento en tanto el panorama normativo no quedase clarificado.

En esta situación, debe incluirse el dato relacionado con la demanda de vivienda existente hasta el año 2000. Según los últimos estudios realizados por el Banco Hipotecario de España, tales necesidades estarían cifradas en torno a un 1.000.000 de viviendas.

3. PLANTEAMIENTO DE LA REFORMA

En esta situación que acabamos de describir, la reforma de la legislación sobre arrendamientos se plantea como una necesidad que debe contribuir a la racionalización del mercado inmobiliario y por tanto a un mejor uso de los recursos públicos, mediante una utilización más eficaz del parque que permita ampliar las posibilidades de acceso a la vivienda por

parte de numerosos colectivos, reduciendo la necesidad de producción de nuevas viviendas. Es decir, la reforma normativa debe coadyuvar a potenciar el mercado de los arrendamientos urbanos como medida complementaria de una política de vivienda orientada por el precepto constitucional de reconocimiento del derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

Para conseguir este objetivo, resulta precisa una modificación normativa que permita reequilibrar las prestaciones de las partes, puesto que ha sido precisamente la sucesión de situaciones de desequilibrio extremo lo que ha motivado la pérdida de interés de la sociedad en su conjunto por favorecer esta alternativa de utilización de viviendas. Como hemos tenido ocasión de ver, la ley de 1964 protegía de forma significativa al arrendatario, mientras que el Decreto Boyer ha atendido esencialmente a los intereses del arrendador.

Esta idea de equilibrio se encontraba expresamente recogida en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Arrendamientos Urbanos, remitido por el Gobierno al Congreso de los Diputados en diciembre de 1992, en la forma siguiente: «La consecución de este objetivo (coadyuvar a potenciar el mercado de los arrendamientos urbanos como pieza básica de una política de vivienda) exige una modificación normativa que permita establecer un equilibrio adecuado en las prestaciones de las partes...».

Desde esta óptica, las claves de cualquier norma futura deben articularse en torno al equilibrio entre la garantía de una cierta estabilidad temporal y económica para los arrendatarios y la adecuada rentabilidad para el arrendador. Sólo de esta forma puede llegar a

conseguirse que el arrendamiento vuelva a ser una alternativa creíble a la adquisición en propiedad.

Por ello, los contratos de arrendamiento de vivienda deben tener una duración mínima en torno a los cuatro años, sin perjuicio de permitir al arrendatario una cierta posibilidad de desvincularse de la relación arrendaticia, y pudiendo mantenerse los derechos de subrogación intergeneracional dentro de la vigencia mínima o pactada del contrato. Puede discutirse que el plazo de cuatro años sea el que garantiza de forma óptima el equilibrio entre los intereses de arrendador y arrendatario. Pero resulta también meridiano que el plazo óptimo no puede encontrarse muy alejado del que se ha indicado.

En este plazo mínimo, la norma debe de procurar proteger en todo momento la posición jurídica del arrendatario.

Por otro lado, debe reconocerse la libertad de las partes para determinar la renta inicial de los contratos. De este modo, el arrendador puede promover la rentabilidad que estime más oportuna para su inversión.

Al mismo tiempo, las actualizaciones de la renta durante la vigencia del contrato deberían estar prefijadas de antemano con arreglo a un parámetro que permitiera conservar el valor de la renta, pero que al mismo tiempo diera el arrendatario un cierto margen de seguridad en cuanto a las futuras variaciones de la renta. Por todos se acepta que este parámetro pueda ser las variaciones experimentadas de forma anual por el índice de Precios al Consumo.

En el resto de los elementos que conforman el contrato de arrendamiento de finca urbana no resulta necesario introducir grandes modificaciones, puesto que con pequeños matices, la regulación actual puede ser suficiente. Así, en la

medida que nos encontráramos con un contrato de duración temporal, todo el régimen de subrogaciones podría mantenerse inalterado.

Ahora bien, ninguna política de vivienda que pretenda recuperar el alquiler como una posibilidad efectiva de solución, puede plantearse reformar el futuro y olvidarse de revisar el pasado. Sería un esfuerzo estéril, porque no podemos olvidar que el cambio normativo sólo sería aplicable, en principio, a aquellas viviendas que aparecieran por vez primera en el mercado a partir de su entrada en vigor y a las sometidas al Decreto-Ley Boyer cuando expirara su plazo, normalmente corto, de vigencia.

Sin embargo, es aquí donde las dificultades para la reforma comienzan.

Para los arrendatarios, las condiciones actuales han pasado a ser consideradas como derechos adquiridos, y cualquier intento, por mínimo que sea, de alterar la situación es recibido con enorme hostilidad. Y por supuesto, no puede desconocerse que existen determinadas situaciones, por ejemplo, arrendatarios de elevada edad o de escasos recursos económicos, a los que cualquier reforma normativa podría abocar a situaciones de necesidad.

Pero al mismo tiempo, los arrendadores se consideran con derecho a una reforma que solucione de forma radical sus problemas, permitiéndoles bien recuperar de forma inmediata la disponibilidad de sus viviendas, bien percibir las rentas de mercado. Y cualquier solución que no alcance esos dos objetivos será insatisfactoria para este colectivo.

Por otro lado, la heterogeneidad de situaciones existentes en la realidad y a las que una revisión como la que aquí se pretende puede afectar, obliga a matiza

de forma extraordinaria las soluciones que se puedan aportar. Entre las situaciones que pueden quedar afectadas por la reforma, coexisten supuestos en que es el arrendador el que se encuentra en una apurada situación económica al suponer las rentas de dicho arrendamiento su única o principal fuente de ingresos, y el arrendatario es una persona de mediana edad con elevado nivel de renta y que disfruta de ese contrato por subrogación de su padre o abuelo. Y puede darse la situación contraria, siendo el arrendador una compañía que explota mercantilmente un patrimonio inmobiliario en el que concurren contratos de toda condición, y el arrendatario una persona de bajo nivel de renta que si pierde esa vivienda no estará en posición de encontrar una vivienda alternativa. Y pueden darse, y de hecho se dan, combinaciones de esas condiciones.

Al mismo tiempo, cuanto más justa intente ser la solución que se arbitre, tanto más compleja de poner en práctica será. Es decir, cuanto más se intenten encontrar soluciones individuales para cada una de las diferentes situaciones que la reforma puede encontrarse, tanto más difícil será la administración de la misma. En el extremo, la solución óptima por consecuencia del mejor tratamiento posible para cada una de las situaciones afectadas puede convertirse en inútil si la misma no puede ser aplicada. Por el contrario, cuanto más uniformes sean las medidas que se intenten implantar, menos podrán intentar atender a las características particulares de cada situación y más insatisfechos dejarán a quienes se encuentren más alejados de esa solución general que se arbitra; pero, al mismo tiempo, más viable será su puesta en práctica.

Tomando en consideración todas estas circunstancias, cualquier reforma que se

proponga debería girar sobre estas ideas básicas:

- Reducción del ámbito temporal de los arrendamientos.
- Articulación de algún tipo de sistema que permita a los arrendadores recuperar, en todo o en parte, la rentabilidad de su inversión.

Ahora bien, a partir de esas dos ideas básicas las alternativas de actuación pueden ser muy variadas.

- a) La reducción del ámbito temporal de duración de los contratos puede alcanzarse, bien por el establecimiento de plazos de resolución tasados inversamente proporcionales a la duración que el arrendamiento haya tenido, bien por la reducción de los supuestos de subrogación existentes, con desaparición de las posibilidades de subrogación inter vivos y con minoración de los supuestos de subrogación mortis causa, bien por una combinación de ambas posibilidades.
- b) La recuperación de la rentabilidad de la inversión puede alcanzarse bien mediante el establecimiento de mecanismos obligatorios de actualización de las rentas, bien mediante el traslado a los arrendatarios de determinadas cargas de conservación y mantenimiento o de orden impositivo que en la actualidad inciden sobre los arrendadores, bien mediante una combinación de ambas.

Las soluciones que puedan alcanzarse van a tener que ser diferentes en el mercado de vivienda que en el de locales de negocio, puesto que los intereses que en ambas situaciones se ventilan son de

distinta naturaleza, siendo el interés a proteger con mayor intensidad el de los arrendatarios de vivienda frente al de los arrendatarios de local de negocio, toda vez que en el primer supuesto nos encontramos con un derecho objeto de protección constitucional, mientras que en el segundo nos encontramos simplemente con uno de los factores productivos en una actividad económica. Este mismo criterio diferencial debe inspirar también, como expresamente se indicaba en la Exposición de Motivos de Anteproyecto de Ley de Arrendamientos Urbanos, cualquier propuesta de regulación futura del contrato de arrendamiento urbano.

4. DINAMIZACIÓN DEL MERCADO

4.1. Impacto de la reforma legal

Pasemos ahora al examen del previsible impacto de las distintas modificaciones normativas antes enunciadas.

1. *Régimen sustantivo:* (régimen normativo aplicable a los contratos que se celebren a partir de su entrada en vigor).

La reforma del régimen sustantivo va a tener a corto plazo escasa incidencia en la movilización de la oferta y la demanda.

Como antes hemos dicho, este nuevo régimen normativo sólo va a ser aplicable a corto plazo a un 10% del total de los arrendamientos existentes (contratos sometidos al Real Decreto Ley 2/1985 y no sujetos al régimen de prórroga forzosa), y a las nuevas viviendas para alquiler que se saquen al mercado.

Para los propietarios individuales, las características de la reforma no constituyen un incentivo con respecto a la situación anterior, para poner nuevas

viviendas en el mercado, puesto que de los dos elementos significativos, renta y duración, se mantiene la libertad para la fijación de la renta inicial, pero se limitan las posibilidades de revisión de la renta y se les impone una duración mínima al contrato que antes no existía.

En todo caso, la capacidad de los propietarios individuales de poner en mercado un número significativo de nuevas viviendas es muy limitada, máxime en momentos de recesión económica como el actual.

Sin embargo, para los promotores empresariales, la existencia de un marco normativo equilibrado con garantía de estabilidad, puede constituir un adecuado punto de referencia para efectuar promociones de viviendas en alquiler, siendo además estos promotores empresariales, junto con los operadores públicos, quienes tienen capacidad significativa de poner en el mercado nuevas viviendas. De hecho, algunas operaciones que en estos momentos estaban planteadas para venta, se están ya reconvirtiendo para alquiler.

Desde el punto de vista de la demanda, el nuevo régimen normativo introduce dos factores significativos a la hora de optar por esta solución. Por un lado, el período mínimo de duración del contrato; por el otro, la estabilidad de las rentas durante ese período al techar las posibilidades de revisión en función de las variaciones del IPC. Esas dos circunstancias pueden inclinar a un número de ciudadanos a optar por esta solución en lugar de por la compra en propiedad de la vivienda.

Sin embargo, aunque la demanda pueda aumentar, si la oferta no es capaz de incrementar de forma correlativa, no se produciría ningún efecto en el mercado fuera de un posible aumento de las rentas.

2. *Régimen transitorio:* (régimen aplicable a los contratos que subsistan a su entrada en vigor).

Las medidas del denominado régimen transitorio sólo tendrían impacto significativo en el mercado si permitieran liberar contratos ahora sujetos al régimen de prórroga forzosa, para ofrecerlos a nuevos demandantes de alquiler.

Como antes he señalado, a diferencia de lo que ocurre en el supuesto de locales de negocio, en los arrendamientos de vivienda las líneas de modificación de los contratos sujetos al régimen de prórroga forzosa, no contemplaban plazos de resolución tasados, sino sólo la reducción del ámbito de los supuestos de subrogación.

Con independencia de cuál sea la solución definitiva que se adopte en relación con la renta en estos contratos, el impacto inmediato de la reducción del ámbito de las subrogaciones no puede ser grande, puesto que la liberalización de las viviendas actualmente arrendadas sólo se producirá por la muerte del arrendatario.

Sí tenemos en cuenta las expectativas de vida media de la población española (73 años para los hombres y 79,6 para las mujeres), y la distribución por edades de los titulares de los arrendamientos existentes (26% entre 18 y 35 años, 49% entre 36 y 65 años y 25% mayores de 65 años), podremos llegar fácilmente a la conclusión que, garantizando el derecho del titular actual y de su cónyuge a permanecer en la vivienda arrendada hasta su fallecimiento, no van a ponerse en el mercado a corto plazo un número significativo de viviendas. El acceso de nuevo al mercado de estas viviendas se irá produciendo de forma paulatina a lo largo de los próximos años.

Sin embargo, no puede desconocerse un factor ligado al régimen de rentas, que puede incidir en este campo. Si el incremento de rentas alcanzase finalmente un nivel significativo, los ingresos adicionales que ello pudiera suponer, no para el propietario de una o a lo sumo dos fincas alquiladas, pero sí para los promotores empresariales dueños de grandes patrimonios en fincas arrendadas, podrían ser dedicados por estos operadores a la financiación de nuevas operaciones de promoción de viviendas para alquiler, ya sobre la base de un régimen normativo estable que les garantiza una explotación racional de esos patrimonios.

De hecho, la simple aprobación por el Gobierno del Proyecto de Ley de Arrendamientos Urbanos tuvo efectos inmediatos en la valoración por el mercado de los patrimonios de inmuebles de alquiler, al aumentar la cotización en Bolsa de las principales empresas inmobiliarias con patrimonios en alquiler.

A la vista de lo expuesto, no parece posible que el cambio normativo por sí mismo constituya una condición suficiente para potenciar a corto plazo la oferta en este sector. Sin embargo, sí es una condición necesaria para que ello se produzca, puesto que el resto de las medidas que pueden arbitrarse desde los poderes públicos, tal como la articulación de instrumentos de apoyo financiero, la previsión de fondos de inversión dedicados específicamente a este mercado, la concesión de beneficios fiscales o la colaboración interadministrativa, dependen en cuanto a la eficacia de su aplicación de que el régimen normativo se modifique, ya que, en otro caso, la inercia generada por la actual situación amortiguará de manera significativa el impulso que pueda derivarse de las citadas medidas.

4.2. Medidas complementarias

Examinemos brevemente las medidas complementarias a la reforma normativa que se pueden poner en práctica, y su previsible impacto en la dinamización del mercado.

A) Instituciones de Inversión Colectiva Inmobiliarias.

La Ley 19/1992, de 7 de julio, vino a modificar la ley 46/1984, de 26 de diciembre, reguladora de las Instituciones de Inversión Colectiva, para regular las Sociedades y Fondos de Inversión Inmobiliaria.

Estas Instituciones, centradas en la conformación de patrimonios inmobiliarios para su explotación en arrendamiento, pueden convertirse en importantes operadores del mercado inmobiliario en alquiler.

Habiéndose dictado las normas reglamentarias de desarrollo de la ley, la puesta en marcha definitiva de estas Instituciones está pendiente de la aprobación de la Orden Ministerial que desarrolla definitivamente dicho marco normativo.

Una de las cuestiones que *con* más fuerza se están planteando en este sector en estos momentos es la de si estas Instituciones podrán ponerse en marcha en la situación normativa actual, o si sólo con la aprobación de una nueva Ley de Arrendamientos Urbanos podrán ser plenamente operativos.

La respuesta a esta cuestión es que estas Instituciones de Inversión colectiva pueden empezar a operar en el marco normativo actual, y que el impacto a corto plazo en su

operativa de una nueva Ley de Arrendamientos Urbanos no iba a ser muy importante, aun cuando su éxito a medio plazo sí que está condicionado de forma necesaria a la aprobación de un marco normativo estable y equilibrado.

En cualquier caso, para un buen funcionamiento de estas Instituciones, y más que su buen funcionamiento operativo, para que tengan un adecuado desarrollo, será necesario introducir alguna modificación en las exigencias de composición del patrimonio de estas Instituciones, permitiendo un mayor grado de libertad en la elección de los bienes, de forma que se pueda alcanzar mayor grado de rentabilidad y mejor régimen tributario.

B) Medidas de apoyo financiero

Es necesario que por parte de los poderes públicos se articulen medidas de apoyo financiero para la puesta en el mercado de nuevas viviendas para alquiler.

Algunas de estas medidas ya se han puesto en marcha. Podemos citar a título de ejemplo el Real Decreto 726/1993, sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de rehabilitación de inmuebles, en cuyo artículo 2.2 se configura como criterio de prioridad el que la propuesta que se efectúe tenga por objeto la recuperación de edificios desocupados para su oferta en el mercado de alquiler, y en cuyo artículo 11 se establecen tipos subsidiados al 5% (frente al general del 7,5%) cuando en el edificio a rehabilitar existan una o más viviendas arrendadas con contrato

de arrendamiento en vigor sujeto a prórroga forzosa.

C) Viviendas de Protección Oficial

Como ya se indica en las conclusiones del Informe del Comité de Expertos sobre Política de Vivienda (febrero de 1992), el patrimonio público de viviendas debe incrementar su oferta en régimen de alquiler. Esto exige, de entrada, una modificación normativa que actualice y homogeneice la legislación aplicable. Algunas de estas previsiones ya están contenidas en una Disposición Adicional del Proyecto de Ley de Arrendamientos Urbanos (E.g. Reducción del plazo de duración del régimen de protección, actualmente en 30 años, al plazo de amortización de los préstamos privilegiados obtenidos para su promoción, 10 ó 20 años según las modalidades), y previsiblemente serán mantenidas cuando se reinicie su tramitación.

Otras ya han sido puestas en vigor. Así, las incluidas en el Real Decreto 727/1993, de 14 de mayo, sobre precio de las viviendas de protección oficial de promoción privada, que liberaliza las rentas para los contratos acogidos a regímenes anteriores al Real Decreto Ley 31/1978, y que establece para los arrendamientos acogidos a esta última disposición la fijación de la renta en un porcentaje del precio máximo de venta para segundas o posteriores transmisiones de estas mismas viviendas.

En esta misma línea debe actuarse en favor de incentivar viviendas en alquiler a precio tasado dirigidas a

colectivos de rentas demasiado altas para poder acceder a las viviendas de protección oficial de régimen general, pero incapaces de sostener las rentas de mercado.

En este mismo ámbito, deben mencionarse las disposiciones ya contenidas en el Real Decreto 1932/1991, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda del Plan 1992/1995, que incluye entre las actuaciones protegibles susceptibles de ser financiadas por la Administración del Estado la promoción, adquisición y cesión en arrendamiento de viviendas de protección oficial de nueva construcción, estando previstas casi 38.000 actuaciones para el conjunto del Plan.

5. CONCLUSIONES

Las conclusiones que se pueden extraer del presente trabajo son las siguientes:

- El mercado del alquiler se encuentra en una situación de gran debilidad, necesitado de una reforma que lo dinamice y que potencie su importancia como instrumento alternativo a la adquisición en propiedad.
- Esta reforma debe iniciarse con una modificación normativa que actualice la ley de 1964, y que persiga un punto de equilibrio en los intereses contrapuestos de arrendador y arrendatario.
- La modificación normativa debe incidir necesariamente en la situación de los contratos preexistentes, con la finalidad principal de desbloquear la situación

de los arrendamientos sometidos a prórroga forzosa y renta antigua.

- La modificación normativa se constituye como un punto de partida obligatorio y urgente. El simple paso del tiempo no va a aportar ninguna solución a esta situación; por el contrario, la agravará al extremar los desequilibrios existentes en la misma, pero su impacto inmediato en la realidad del sector va a ser limitado a corto plazo.
- La dinamización del mercado exige fundamentalmente una mayor oferta. Pero esta oferta, que se puede potenciar a través de medidas complementarias de tipo fiscal, de apoyo financiero, de mayor presencia de operadores públicos, no se va a producir en un entorno normativo como el actual. Por consiguiente, sólo el cambio normativo puede constituir el punto de partida necesario para la reforma del sector en su conjunto.
- La necesidad que el conjunto de la población tiene de un instrumento eficaz que permita soluciones alternativas al problema de la vivienda, y la buena disposición que operadores públicos y privados presentan, hacen presumir que una vez en marcha las medidas anunciadas, la participación del alquiler en el conjunto de la vivienda alcance un porcentaje suficiente como para permitir que sea considerado un instrumento adecuado de la política de vivienda.

Para finalizar este trabajo, retomando el interrogante que se planteaba en la introducción, quiero decir que la potenciación del alquiler es una opción realista y necesaria que los poderes públicos deben plantearse a partir de una

reforma normativa equilibradora de los intereses en juego que constituya el nuevo terreno en el que las políticas que deben coadyuvar a conseguir el objetivo propuesto, puedan desarrollarse debidamente.

Estamos en un momento adecuado para intentar la reforma de este sector; sería una verdadera lástima que una vez más perdiéramos esta oportunidad.

Nota: Cuando este trabajo vea la luz estará casi con toda seguridad ya aprobado por el Gobierno el nuevo Proyecto de Ley de Arrendamientos Urbanos. Las líneas directrices de este Proyecto coinciden en su totalidad con las ideas expuestas en este trabajo. Sólo mencionar por su novedad con respecto a planteamientos anteriores la introducción de un mecanismo de recuperación de la inflación no repercutida en las rentas de los arrendamientos de vivienda que se encuentren vigentes a la entrada en vigor de la ley.