

LA VIVIENDA EN ALQUILER EN ESPAÑA: PASADO, PRESENTE Y FUTURO DE LA POLÍTICA LEGISLATIVA ESTATAL *

Dra. D.^a Sofía Borgia Sorrosal

Profesora contratada doctora, Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas,
Área Departamental de Derecho, Universidad Católica de Ávila

Dra. D.^a M.^a Ángeles Fernández López

Profesora contratada doctora, Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas,
Área Departamental de Economía y Empresa, Universidad Católica de Ávila

Dra. D.^a Pilar Navau Martínez-Val

Profesora colaboradora asistente. Facultad de Derecho.
Universidad Pontificia Comillas de Madrid (ICADE)

RESUMEN

El derecho a la vivienda reconocido constitucionalmente no tiene por objeto la titularidad de una vivienda determinada, sino que se concreta en un mandato a los poderes públicos para que realicen un conjunto de actuaciones — normativas y administrativas— que hagan posible para todos disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

La causa de la deficiente situación en la que se encuentra en España el acceso y disfrute de una vivienda de alquiler debe situarse en las actuaciones, de índole legislativa y administrativa, desarrolladas por los poderes públicos en España a lo largo de las últimas décadas.

* Las autoras agradecen la financiación con la que han contado para hacer este estudio que procede de un proyecto de investigación financiado por la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León. Código del Proyecto: UCA02B08.

Las actuaciones de los poderes públicos para hacer efectivo el derecho al que nos venimos refiriendo pueden revestir la forma de subvenciones, de beneficios fiscales y, asimismo, de medidas tendentes a salvar las dificultades que puede presentar el arrendamiento en el plano civil o en materia de resolución de conflictos.

El presente artículo realiza un breve examen de la política de vivienda en España durante las cuatro últimas décadas, para terminar con una serie de conclusiones acerca de las causas concretas que han llevado a la situación actual. Asimismo, se examina y valora la situación actual, a la luz de las últimas reformas legislativas, y se formulan una serie de propuestas de lege ferenda que, desde nuestro punto de vista, podrían contribuir al cumplimiento del mandato que para los poderes públicos contiene el artículo 47 de la Constitución Española.

Palabras clave: alquiler, vivienda, Ley de Arrendamientos Urbanos, tributos, Ley de Enjuiciamiento Civil, Impuesto sobre la Renta.

ABSTRACT

The constitutionally recognized right to housing does not infer ownership of any house in particular; rather it implies a mandate for the public authorities to carry out a series of regulatory and administrative interventions so that everyone can have access to a suitable and decent place to live.

The deficient situation in Spain concerning access to rented accommodation is due to the legislative and administrative interventions of the public authorities in Spain over the last few decades. Such interventions to make the above-mentioned right effective can take different forms: subsidies, tax benefits and also measures aimed at overcoming the difficulties that can appear when renting in both civil cases or in resolving conflicts.

This article briefly examines the housing policy in Spain over the last four decades, reaching some conclusions concerning the specific causes that have led to the current situation. The current situation is also examined and evaluated in the light of the most recent legislative reforms, and a series of de lege ferenda

La vivienda en alquiler en España: pasado, presente y futuro de la política legislativa estatal

proposals is made that, from our point of view, could contribute to the fulfillment of the mandate to the public authorities embedded in article 47 of the Spanish Constitution.

Key words: *rent, housing, Law of Urban Leases, taxes, Law of Civil Prosecution, Income Tax.*

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN: EL MERCADO DEL ALQUILER Y SU IMPORTANCIA PARA GARANTIZAR EL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA VIVIENDA.
 2. CAUSAS DE LA ACTUAL SITUACIÓN: LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN ESPAÑA DURANTE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX.
 - 2.1. Las últimas décadas de la España franquista.
 - 2.2. La España de la transición política: la drástica caída del volumen de vivienda en régimen de alquiler.
 - 2.3. La década de los ochenta.
 - 2.4. La década de los noventa.
 3. LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN ESPAÑA EN EL COMIENZO DEL SIGLO XXI.
 - 3.1. Primera etapa: 2001-2004.
 - 3.2. Segunda etapa: 2005-2010.
 4. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE REFORMA.
- ANEXO.
- BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.

Sofía Borgia Sorrosal / M.^a Ángeles Fernández López / Pilar Navau Martínez-Val

Abreviaturas:

Arts.: Artículos.

INE: Instituto Nacional de Estadística.

IRPF: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

LAU: Ley de Arrendamientos Urbanos.

LEC: Ley de Enjuiciamiento Civil.

1. INTRODUCCIÓN: EL MERCADO DEL ALQUILER Y SU IMPORTANCIA PARA GARANTIZAR EL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA VIVIENDA

El punto de partida de este trabajo es el dato contrastado de descenso constante y continuado del volumen de viviendas en régimen de alquiler registrado en España desde 1981. Según los sucesivos Censos de Población y Viviendas elaborados por el INE este porcentaje era del 18,8 por 100 en 1981 y cayó hasta el 15,1 por 100 en 1991, descendiendo hasta el 11,4 por 100 en 2001. De acuerdo con la estimación del parque de viviendas que, desde 2001, ha venido realizando el Ministerio de Vivienda, en 2005 ese porcentaje habría disminuido más aún, hasta el 11 por 100, revertiéndose muy tímidamente la tendencia a la baja a partir de 2007, año en el que el porcentaje se incrementaría hasta el 11,25 por 100 en 2007 y hasta el 13,18 por 100 en 2008:

Año	Vivienda en propiedad (%)	Vivienda en alquiler (%)
1981	74,9	18,8
1991	78,3	15,1
2001	82,2	11,4
2005	86,9	11
2008	84,5	13,18

Fuente: elaboración propia, *España al comienzo del siglo XXI (Censo de Población y Viviendas 2001)*, Instituto Nacional de Estadística, Madrid, 2001, p. 41, y estimaciones del Ministerio de Vivienda (<<http://www.mviv.es>>).

Estos datos ponen de relieve cómo la forma de tenencia de la vivienda principal de las familias en España ha ido variando a lo largo de las décadas finales del siglo xx y primeros años del siglo xxi, produciéndose una tendencia cada vez más fuerte a favor del régimen de propiedad en claro detrimento del régimen de alquiler. Esta tendencia contrasta con los países de nuestro entorno más inmediato, en los cuales la tenencia en régimen de propiedad se encuentra equilibrada respecto del régimen de alquiler: la media europea supera el 32 por 100 de viviendas en alquiler, destacando el caso de Alemania, con un 53 por 100 de vivienda en alquiler, y de Holanda, con un 45 por 100. Frente a estos porcentajes España, seguida de Grecia, son los países europeos con una menor cifra de viviendas en régimen de alquiler ⁽¹⁾.

Desde nuestro punto de vista, las cifras que se acaban de exponer sobrepasan la mera estadística y se convierten en un problema que puede y debe interesar al jurista desde el momento en que el arrinconamiento del alquiler como forma de acceso a la vivienda puede indicar un cumplimiento deficiente, por parte de los poderes públicos, del mandato del artículo 47 de la Constitución Española de 1978, que recoge el derecho a la vivienda dentro del Capítulo Tercero del Título Primero de la Carta Magna:

«Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos».

Se comparte en este trabajo la interpretación que realiza BASSOLS COMA de este precepto, en el sentido de que *«el fin tutelado por el artículo 47 de la Constitución no es directamente asegurar universalmente y desde una pers-*

1. *España al comienzo del siglo xxi (Censo de Población y Viviendas 2001)*, Instituto Nacional de Estadística, Madrid, 2002, p. 41. Vid. WHITEHEAD, C.M.E., «Una perspectiva internacional de los mercados de la vivienda», *Papeles de Economía Española*, núm. 108, 2006, pp. 2-13; TRILLA, C., *La política de vivienda en una perspectiva comparada*, Fundación La Caixa, Colección Estudios Sociales núm. 9, 2001.

pectiva jurídico-patrimonial la titularidad, en régimen de propiedad, arrendamiento u otro título legítimo de ocupación, de un inmueble in natura, destinado a vivienda. El inmueble, o bien vivienda, es un medio instrumental respecto a la necesidad social o colectiva que la norma constitucional protege: que no es otro que asegurar a todos los españoles la satisfacción de la necesidad de alojamiento o habitabilidad»⁽²⁾. En consecuencia, el derecho a la vivienda reconocido constitucionalmente no tiene por objeto la titularidad de una vivienda concreta, sino que se concreta en un mandato a los poderes públicos para que realicen un conjunto de actuaciones —normativas y administrativas— que hagan posible para todos disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Como indica GÁLVEZ, *«El fin de las actividades públicas en este sector es conseguir la efectividad de ese disfrute, pero su contenido [del artículo 47] no consiste en materializar el uso o disfrute»*⁽³⁾, sino en promover las condiciones para que ese uso o disfrute sea posible. Y es el cumplimiento de este mandato constitucional lo que puede ser cuestionado a la luz de las estadísticas reproducidas más arriba.

El derecho constitucional a la vivienda, si no existe un mercado del alquiler, no puede quedar suficientemente garantizado. Esto se debe a que existe en España, como muestran los estudios sociológicos, un importante colectivo de potenciales arrendatarios formado por personas para las cuales la adquisición de vivienda no es una opción en tanto que *«se encuentran, frecuentemente, en situaciones vitales de transición (...), bien porque están en el proceso de crear un primer hogar independiente o porque afrontan una variación vital y familiar que va ligada a un cambio de residencia. En ambas situaciones, el alquiler de una vivienda durante un período de transición permite una vuelta atrás rápida, poco costosa y fácil en caso de necesidad o conveniencia»*⁽⁴⁾. Además, con frecuencia estas situaciones vitales de transición se encuentran ligadas a la posesión de recursos económicos demasiado escasos como para hacer frente al fuerte endeudamiento que supone

2. M. BASSOLS COMA, «Artículo 47», *Comentarios a las Leyes Políticas*, dir. Ó. ALZAGA, tomo IV, EDESA, Madrid, 1996 (reimp.).

3. J. GÁLVEZ, «Artículo 47», *Comentarios a la Constitución*, dir. F. GARRIDO FALLA, Civitas, Madrid, 2001 (reimp.).

4. Vid. T. JURADO GUERRERO, «El creciente dinamismo familiar frente a la inflexibilidad del modelo de vivienda español», *Cuadernos de Información Económica*, núm. 193, 2006, pp. 120-121.

la adquisición de una vivienda en propiedad. Se trata de jóvenes que desean independizarse⁽⁵⁾, de divorciados y separados que abandonan el hogar conyugal⁽⁶⁾, de familias de inmigrantes, de asalariados que son trasladados en su puesto de trabajo a otra ciudad, o de familias que experimentan cambios ligados a la llegada de nuevos hijos o a tener que hacerse cargo de un familiar dependiente. En su conjunto, este colectivo puede superar los diez millones de personas, y tiende a incrementarse cada vez más⁽⁷⁾.

Sin embargo, estas personas no acuden al alquiler y no porque ésta no sea su preferencia, sino porque la oferta de vivienda en alquiler es escasa y los precios elevados, suponiendo para ellos un coste económico excesivo⁽⁸⁾. En consecuencia, muchos de ellos optan por alternativas de alojamiento que distan mucho de constituir la vivienda «*digna y adecuada*» que garantiza la Constitución, como los casos de sobre-ocupación de viviendas por subarrendamientos de habitaciones o de camas por parte de inmigrantes⁽⁹⁾. En el su-

5. Como observa T. JURADO, «*El deseo de dejar la casa paterna no falta, a juzgar por los más recientes estudios de juventud (...), pero los costes de la independencia son muy altos*» (ibid., p. 122).

6. Hay que destacar, a este respecto, los cambios familiares de los últimos veinte años, con una creciente tendencia hacia la poca durabilidad de las uniones conyugales: «*El número de separaciones se ha más que triplicado desde 1982 hasta nuestros días y el de divorcios es más del doble (...). Después de una ruptura conyugal, sobre todo si hay niños pequeños, los costes económicos para mantener dos hogares separados son elevados y, en muchos casos, no suelen ser compatibles con dos viviendas en propiedad*» (ibidem).

7. «*El potencial de demandantes de vivienda en alquiler es enorme. Se puede cifrar, como mínimo, en la mitad de los diez millones de jóvenes españoles de 15 a 34 años de edad, en la mayoría de los más de tres millones de inmigrantes y, en alrededor de un tercio del millón de hogares monoparentales, del millón de separados y divorciados, del medio millón de jóvenes en hogares unipersonales y de otro tanto de parejas de hecho*» (ibid., p. 126).

8. Desde un punto de vista sociológico, cuando los individuos pueden elegir entre diferentes alternativas o cursos de acción, «*la elección no depende sólo de sus preferencias, creencias y miedos sino también de cómo se perciben los costes y las oportunidades para materializarlas*» (T. JURADO GUERRERO, «El creciente dinamismo familiar frente a la inflexibilidad del modelo de vivienda español», *Cuadernos de Información Económica*, núm. 193, 2006, p. 118).

9. Como indica Teresa JURADO, «*este colectivo puede vivir en alquiler, a pesar de los altos precios en las ciudades, porque el 47,2 por 100 de ellos reside en una habitación o parte de un piso o casa*» (T. JURADO GUERRERO, cit., p. 124).

Respecto de los inmigrantes procede realizar una aclaración en relación con el derecho a la vivienda, y es que se podría pensar que, dada la literalidad del artículo 47 de la Constitución, que se refiere exclusivamente a «*los españoles*», aquéllos no se encuentran amparados por el mandato a los poderes públicos contenido en la Carta Magna en relación con la vivienda. Esto no es así. BASSOLS COMA observa que el artículo 47 es el único precepto, dentro del Capítulo Tercero del Título III de la Constitución, que subordina la efectividad de un principio rector de política social y económica a la condición de ostentar nacionalidad española. No obstante, este mismo

puesto de los separados o divorciados, se produce con frecuencia el regreso al hogar paterno o materno, ante la imposibilidad de sufragar un alquiler ni tampoco la adquisición de una nueva vivienda. Y es de sobra conocido el fenómeno de emancipación muy tardía de los jóvenes típico de nuestro país, con los consiguientes costes sociales, como el retraso en la formación familiar y la caída de la fecundidad. Además, hay autores que han relacionado las dificultades de acceso a la vivienda con los problemas para conciliar vida laboral y familiar, ya que cada vez más se detecta que vivir cerca del trabajo es lo que más ayuda para hacer compatibles el empleo con el cuidado de hijos menores o de mayores dependientes ⁽¹⁰⁾.

De los datos que se han expuesto en los párrafos anteriores, que contienen cifras y fenómenos sociológicos contrastados, se puede concluir que los poderes públicos en España no han garantizado suficientemente el acceso a la vivienda al importante colectivo de los demandantes de alquiler, lo cual vulnera el mandato del artículo 47 de la Constitución Española. Porque esta disposición, como observa CALVO ORTEGA, no es una norma meramente programática, sino que *«Se trata de una norma estrictamente jurídica (...), y que vincula a los poderes públicos de acuerdo con el artículo 9.1 de la Ley Fundamental»* ⁽¹¹⁾. El artículo 47 *«no establece que la vivienda deba perte-*

autor observa cómo, en una interpretación extensiva del artículo 13 de la Constitución (*«los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley»*), *«habría que entender que la ley y los tratados pueden ser fuente jurídica para reconocer este derecho a los extranjeros»* (M. BASSOLS COMA, «Artículo 47», *Comentarios a las Leyes Políticas*, dir. Ó. ALZAGA, ob. cit., p. 324). Y así ha ocurrido en España con la aprobación de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, que regula los Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, que dispone lo siguiente en su artículo 3.1: *«Los extranjeros gozarán en España de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución en los términos establecidos en los Tratados internacionales, en esta Ley y en las que regulen el ejercicio de cada uno de ellos»*. Por tanto, existe en nuestro ordenamiento fuente jurídica para reconocer el derecho constitucional a la vivienda también a los extranjeros.

10. Vid. T. JURADO GUERRERO, «El creciente dinamismo familiar frente a la inflexibilidad del modelo de vivienda español», *Cuadernos de Información Económica*, núm. 193, 2006, p. 125 (*«Si se tiene en cuenta que en las grandes ciudades las viviendas más accesibles son las que se encuentran más lejos del centro urbano y por lo tanto, de muchos puestos de trabajo, las dificultades de acceso a la vivienda podrían estar perjudicando la conciliación del empleo y la familia. Este sería el caso de las parejas en las que ambos cónyuges trabajan fuera de casa y en las que las mujeres no eligen el centro de trabajo en función del lugar en que residen, sino que primero encuentran un empleo y, después, buscan una casa»*).

11. R. CALVO ORTEGA, «Vivienda habitual: aspectos tributarios. Consideraciones críticas», *Nueva Fiscalidad*, núm. 1, 2007, p. 20.

necer en propiedad a su titular. (...) Lo que la Constitución proclama es el derecho a “disfrutar” de una vivienda, lo que va más allá de que el disfrute sea derivado de la propiedad» ⁽¹²⁾, de donde se concluye que el derecho de los ciudadanos a acceder y disfrutar de una vivienda en alquiler debe ser garantizado por actuaciones de los poderes públicos que lo hagan posible de manera efectiva.

Y esto no ha sido así, dado el elevado coste de los alquileres de vivienda, fenómeno que está indisolublemente ligado a las primas al riesgo que se incorporan a las tasas del rendimiento que obtienen los arrendadores. Esto se debe a que los arrendadores, dada la realidad legislativa y judicial vigente en España, perciben que ofrecer sus viviendas vacías en alquiler es arriesgado en tanto que es alta la posibilidad de verse privado de la obtención de los alquileres o difícil y costoso recuperar una vivienda de un inquilino moroso. Como indica LÓPEZ GARCÍA, *«el desarrollo del mercado del alquiler puede requerir el diseño de una política que contribuya a disipar, e incluso, contrarrestar, los efectos adversos de las primas al riesgo»*. Por ello, es responsabilidad de los poderes públicos, señaladamente del Estado, efectuar reformas legislativas y realizar actuaciones administrativas dirigidas a modificar esta situación ⁽¹³⁾.

En conclusión, la causa de la deficiente situación en la que se encuentra en España el acceso y disfrute de una vivienda de alquiler debe situarse en las actuaciones, de índole legislativa y administrativa, desarrolladas por los poderes públicos en España a lo largo de las últimas décadas, así como en sus omisiones a la hora de ayudar a los ciudadanos a acceder a una vivienda de alquiler. Las actuaciones de los poderes públicos para hacer efectivo el derecho al que nos venimos refiriendo pueden revestir la forma de subvenciones, de beneficios fiscales y, asimismo, de medidas tendentes a salvar las

12. Ibid., p. 22. En el mismo sentido incide GARCÍA CALVENTE: *«El derecho a una vivienda digna no debe confundirse con el derecho de propiedad del artículo 33 de la CE, por lo que no se agota en facilitar el acceso a una vivienda en propiedad, sino que la protección alcanza también el uso y disfrute, con independencia del título jurídico que los fundamente»* (Y. GARCÍA CALVENTE, «La protección del derecho a una vivienda digna a través del sistema tributario», en *Estudios de Derecho Financiero y Tributario en homenaje al Profesor Calvo Ortega*, Lex Nova, Valladolid, 2005, tomo I, pp. 1.207-1.208).

13. LÓPEZ GARCÍA, M.A., *La propuesta de reforma estructural del mercado de vivienda de FEDEA: una evaluación*, Documento núm. 8/10, Serie Documentos, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2010, p. 8.

dificultades que puede presentar el arrendamiento en el plano civil o en materia de resolución de conflictos ⁽¹⁴⁾. Para poder localizar el origen de sus deficiencias a la hora de salvaguardar el derecho a la vivienda en régimen de alquiler se va a proceder, a lo largo del epígrafe siguiente, a realizar un breve examen de la política de vivienda en España durante las cuatro últimas décadas, para terminar con una serie de conclusiones acerca de las causas concretas que han llevado a la situación actual. A continuación, en la tercera parte de este trabajo, examinaremos y valoraremos la situación actual, a la luz de las últimas reformas legislativas, y formularemos una serie de propuestas *de lege ferenda* que, desde nuestro punto de vista, podrían contribuir al cumplimiento del mandato que para los poderes públicos contiene el artículo 47 de la Constitución Española.

2. CAUSAS DE LA ACTUAL SITUACIÓN: LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN ESPAÑA DURANTE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX

2.1. LAS ÚLTIMAS DÉCADAS DE LA ESPAÑA FRANQUISTA

Las primeras medidas de intervención pública en el ámbito de la vivienda se sitúan en la década de los años sesenta del siglo xx, con la implantación de los Planes Plurianuales de Vivienda, mediante los cuales se crean las primeras ayudas públicas para la adquisición de vivienda. Dada la escasez del parque de viviendas en la España de la época, estas medidas eran subsidios orientados a incentivar la construcción de viviendas nuevas y no a facilitar el acceso a la vivienda a los sectores sociales con menores recursos económicos. Es decir, se trataba de una política de gasto público orientada hacia la adquisición en régimen de propiedad que, en último término, buscaba incentivar la creación en nuestro país de un mercado inmobiliario ⁽¹⁵⁾.

14. Vid. R. CALVO ORTEGA, ob. cit., pp. 20-21 y p. 44. Asimismo, Vid. Y. GARCÍA CALVENTE, ob. cit., p. 1.207.

15. Vid. S. BORGIA SORROSAL, *El derecho constitucional a una vivienda digna*, Dykinson, Madrid, 2009, pp. 124-126.

El arrendamiento de vivienda no se consideraba, pues, como un objetivo de la política de gasto público, lo cual resultaba coherente si se tiene en cuenta que en 1950 el 46,9 por 100 de las viviendas principales se tenían en régimen de propiedad frente a un 51,4 por 100 de viviendas principales en régimen de alquiler, es decir, que la tenencia en régimen de alquiler era la opción mayoritaria ⁽¹⁶⁾. Sólo en el Censo de Viviendas de 1961 ya se detecta que el volumen de tenedores de vivienda en propiedad asciende al 50,6 por 100, y el de detentadores de vivienda en alquiler se reduce al 42,5 por 100 ⁽¹⁷⁾. Durante las décadas de los cincuenta y sesenta del siglo xx, por lo tanto, la mitad de las familias españolas habitaban un hogar en régimen de arrendamiento ⁽¹⁸⁾.

Durante esta época la mejor forma de proteger a estos inquilinos era a través de una legislación civil marcada por un carácter intensamente tuitivo de los intereses del arrendatario. Se trataba del Texto Refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos aprobado por Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre (en adelante LAU/1964). Esta Ley contenía dos tipos de disposiciones que garantizaban a los arrendatarios la estabilidad del alojamiento y el no sometimiento del precio de la renta a los vaivenes del mercado. Así, por un lado el artículo 57 LAU/1964 sancionaba un régimen de prórroga forzosa del contrato de arrendamiento, a la voluntad del arrendatario, que, unido a las disposiciones de la LAU relativas a las subrogaciones (artículos 58 a 60), podía significar que la duración del contrato de arrendamiento se prolongase en el tiempo a lo largo de varias generaciones de arrendatarios ⁽¹⁹⁾. Por otra parte, los artículos 95 a 103 de la LAU/1964 regulaban de manera muy prolija la fijación del importe de la renta de las viviendas alquiladas, restringiendo su revisión a la entrada en vigor de la LAU/1964 y limitando tanto los supuestos

16. *Censo de Población y Viviendas*, INE, Madrid, 1961.

17. *Ibid.*

18. *Idem.*

19. El tenor literal del artículo 57 LAU/1964 era el siguiente: «*Cualquiera que sea la fecha de la ocupación de viviendas, con o sin mobiliario, y locales de negocio, llegado el día del vencimiento del plazo pactado, éste se prorrogará obligatoriamente para el arrendador y potestativamente para el inquilino o arrendatario, aun cuando un tercero suceda al arrendador en sus derechos y obligaciones*». Como contrapeso al régimen de obligatoriedad de la prórroga del contrato de arrendamiento previsto en la LAU/1964, que operaba como regla general, existían una serie de circunstancias que de concurrir enervaban el derecho del arrendatario a la prórroga forzosa, previstas en los arts. 62 y ss. de la LAU/1964, entre las que se encontraba el caso de que el arrendador necesitara para sí la vivienda o para que la ocuparan sus ascendientes o descendientes legítimos o naturales.

en los que, en el futuro, se podía proceder a su actualización como los índices aplicables para adaptar la renta a las variaciones del coste de la vida. Por ello hay autores, como PANISELLO MARTÍNEZ, que afirman que, si bien los principios que inspiraron la LAU/1964 *«fueron los de atemperar el movimiento liberalizador de la propiedad urbana a las circunstancias económicas del país y a las exigencias de la justicia. (...) el Texto Refundido de la LAU de 1964 no llegó a alcanzar sus objetivos de desbloquear la situación de las rentas congeladas, a la vez que consagró un régimen de subrogaciones, tanto inter vivos como mortis causa, favorable a los intereses del arrendatario. Por todo ello, el marco normativo promovía escasamente la utilización del instituto arrendaticio»* ⁽²⁰⁾.

De ahí que, cuando el país entra en una nueva etapa política y económica, al mantenerse en vigor esta misma legislación arrendaticia, por un lado, y crearse una importante oferta de vivienda nueva con fuertes incentivos fiscales a la compra, por el otro, la tenencia de vivienda en régimen de alquiler experimente una fortísima caída.

2.2. LA ESPAÑA DE LA TRANSICIÓN POLÍTICA: LA DRÁSTICA CAÍDA DEL VOLUMEN DE VIVIENDA EN RÉGIMEN DE ALQUILER

Como es sabido, el período de la transición política española, que arranca a principios de la década de los años setenta, coincidió con una fuerte crisis económica que, en lo que a vivienda se refiere, se tradujo en que la oferta de viviendas nuevas que se habían construido durante la bonanza de la década anterior era muy superior a la demanda afectada por la crisis ⁽²¹⁾. De ahí que se iniciara una política estatal de ayudas públicas a la adquisición de vivienda dirigida a incentivar la demanda ⁽²²⁾.

20. J. PANISELLO MARTÍNEZ, «Ámbito de aplicación de la Ley de Arrendamientos Urbanos», en *Arrendamientos Urbanos: normas sustantivas y procesales*, dir. SOSPEDRA NAVAS, Thomson-Civitas, Navarra, 2008, p. 18.

21. Vid. J. RODRÍGUEZ LÓPEZ, «Los booms inmobiliarios en España: un análisis de tres períodos», *Papeles de Economía Española* núm. 109, 2006, pp. 76-90.

22. Destacan el «Programa de viviendas sociales», implantado por el Real Decreto 12/1976, el Plan trienal creado en virtud del Real Decreto 2455/1980 y el Plan cuatrienal de los Reales Decretos 2329/1983 y 3280/1983. (Vid. S. BORGIA SORROSAL, *El derecho constitucional a una vivienda digna*, Dykinson, Madrid, 2009, pp. 126-128).

En el marco de esta política de incentivo a la demanda de vivienda nueva, y dentro de la Reforma Tributaria iniciada en 1977, se crea un importantísimo beneficio fiscal orientado a fomentar la adquisición de vivienda, que es la conocida «*deducción por inversión en vivienda habitual*» del IRPF, impuesto que es implantado por vez primera en nuestro país a través de la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. En efecto, el artículo 29 de este texto legislativo estableció para todos los contribuyentes, con independencia de su nivel de ingresos, una deducción en la cuota íntegra del 15 por 100 de las cantidades destinadas a la vivienda que constituya o vaya a constituir la residencia habitual del contribuyente. Este beneficio fiscal ha tenido un impacto decisivo sobre la toma de decisiones de los españoles en materia de tenencia de vivienda habitual, como se está demostrando a través de recientes estudios econométricos ⁽²³⁾. Además, algo que llama la atención es el hecho de que la Ley 44/1978 no estableciera ninguna limitación cuantitativa para el disfrute de la deducción, de modo que podía ser aplicada por cualquier contribuyente con independencia de su nivel de ingresos y del precio de la vivienda que comprara ⁽²⁴⁾.

La existencia de este importante beneficio fiscal vino a unirse a un fenómeno social, y es que a medida que pasaban los años los inquilinos de renta antigua que habían suscrito sus contratos de arrendamiento con anterioridad a la LAU/1964, o incluso bajo la vigencia de ésta, iban falleciendo y se iba extinguendo la cadena de subrogaciones de la que se ha hablado más arriba. Los contratos de arrendamiento de vivienda se extinguían y los arrendadores, en lugar de ofrecer la vivienda a un nuevo inquilino, o bien la dejaban vacía o bien procedían a venderla a los propios inquilinos de renta antigua o

23. Vid. BARRIOS GARCÍA, J. A., RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ, J. E., «Política fiscal de vivienda en España y elección de tenencia-localización de la vivienda habitual: una valoración microeconométrica», *Estadística Española*, vol. 50, núm. 167, 2008, pp. 67-99. En este estudio se evalúa el efecto de eliminar la deducción por compra de vivienda habitual, analizando las alternativas de elección en materia de régimen de tenencia y de localización de vivienda habitual durante el ejercicio 1999. Señalan estos autores que «*De los resultados obtenidos concluimos (...) que la deducción por vivienda habitual en propiedad incluida en la regulación vigente del IRPF contribuye (frente a su simple eliminación) a un incremento en la tasa de vivienda en propiedad en torno a un 5,5 %, en su mayoría en entornos urbanos (4,6%)*» (ibid., p. 93).

24. No obstante, la necesidad de establecer límites cuantitativos en los beneficios fiscales por vivienda es algo que ha puesto de manifiesto, entre otros tributaristas, CALVO ORTEGA: «*no debería gozar de beneficios fiscales la vivienda habitual cualquiera que fuese su precio y sí sólo hasta un techo. Y debería tenerse en cuenta las necesidades familiares para flexibilizar este techo que, en todo caso, ha de existir*» (CALVO ORTEGA, R., «Vivienda habitual: aspectos tributarios. Consideraciones críticas», *Nueva Fiscalidad*, núm. 1, 2007, p. 22).

a sus sucesores. Por ello no resulta extraño que el porcentaje de vivienda en alquiler cayera en España del 42,5 por 100 de 1961 hasta el 18,8 por 100 de 1981, es decir, que se redujera en veinte años a menos de la mitad.

2.3. LA DÉCADA DE LOS OCHENTA

Una vez superadas las primeras etapas de la transición española, el país inició un camino de progresiva apertura y búsqueda de crecimiento económico apoyándose de forma muy importante en el sector de la construcción, que a la larga no ha resultado del todo óptimo para garantizar una senda de crecimiento sostenida. Durante estos años se detecta un fuerte incremento en la demanda inmobiliaria por parte de las familias, incremento que, como observa VERLARDE FUERTES, se debe entre otros factores al importante aumento del PIB por habitante —que favorecería una búsqueda de mejores viviendas o de segundas residencias— y los mayores ingresos de las familias ligados al crecimiento de la población activa ⁽²⁵⁾. Este incremento en la demanda inmobiliaria coincide con una oferta poco elástica debido a la escasa disponibilidad de suelo, lo cual se traduce en una escalada de los precios de la vivienda sin precedentes.

En esta coyuntura las medidas, en política de vivienda, que adopta el gobierno español, no pueden sino calificarse de erráticas y contradictorias. Por un lado se pretende liberalizar el mercado del alquiler con el llamado Decreto Boyer pero, en lugar de acompañar esta decisión con una desviación de fondos públicos a través de ayudas directas o subsidios fiscales al alquiler, se opta por financiar públicamente la adquisición de segundas residencias, e incluso la especulación inmobiliaria. En efecto, a través de la Ley 48/1985, de 27 de diciembre, de reforma parcial del IRPF, se establece un porcentaje incrementado en la deducción por inversión en vivienda en el IRPF, del 17 por 100, para las cantidades que cualquier contribuyente, sea cual sea su nivel de ingresos, destine a la adquisición de viviendas de nueva construcción, cualquiera que fuera su destino, es decir, con independencia de que se

25. El aumento de la población activa tenía, a su vez, una doble causa: la incorporación de la mujer al mercado de trabajo y la llegada a la edad adulta de los componentes del baby-boom de los sesenta y setenta (VELARDE FUERTES, J., «La economía española ante el próximo lustro». Lección en la festividad de Santo Tomas de Aquino. Universidad Católica de Ávila, Ávila, 2007).

destinen a vivienda habitual. Sí introduce la Ley 48/1985 un límite a la base máxima de deducción del contribuyente en concepto de adquisición de vivienda: el 30 por 100 de la base imponible del sujeto pasivo. Se limita así el alcance de la inversión inmobiliaria con derecho a beneficio fiscal, aunque de forma poco respetuosa con la capacidad económica, ya que la cantidad deducible era mayor cuanto mayor era la base imponible del contribuyente, beneficiando más a los ciudadanos con mayores ingresos. De cualquier modo, el incentivo para la adquisición de segundas residencias o de inmuebles destinados a la inversión se reduce notablemente con la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, que en su artículo 85 reduce el porcentaje de deducción por inversión en vivienda nueva del 17 por 100 al 10 por 100.

Respecto al llamado Decreto Boyer era ésta una medida que trataba de afrontar la escasa utilización del instituto arrendaticio debido al carácter excesivamente proteccionista para los intereses de los arrendatarios de la LAU/1964. Se trataba del Real Decreto-Ley 2/1985, de 30 de abril, sobre Medidas de Política Económica, que introdujo importantes modificaciones para los contratos de arrendamiento celebrados a partir de 9 de mayo de 1985. El llamado Decreto Boyer introdujo una modificación sustancial que fue la libertad para pactar la duración del contrato, con supresión del carácter obligatorio de la prórroga forzosa prevista en el artículo 57 de la LAU/1964: los contratos de arrendamiento de vivienda celebrados a partir de la entrada en vigor del Decreto Boyer tendrán la duración que libremente estipulen las partes contratantes, sin que les sea aplicable forzosamente el régimen de prórroga establecido por la LAU/1964. Esta reforma, indica PANISELLO MARTÍNEZ, permitió que la tendencia a la disminución en el porcentaje de viviendas alquiladas que se estaba produciendo a principios de la década de los ochenta se detuviera, si bien no se pudo revertir sustancialmente el signo de la tendencia. Por otro lado, sin embargo, generó una enorme inestabilidad en el mercado de viviendas en alquiler al dar lugar a un fenómeno de contratos de corta duración, originando una sensible elevación de las rentas. Se creó así una fuerte inquietud social dentro de un marco general ya de por sí crítico ⁽²⁶⁾.

26. J. PANISELLO MARTÍNEZ, ob. cit., 18. Asimismo, V. GONZÁLEZ GARCÍA, «Estado de situación de la Ley de Arrendamientos Urbanos», *Ciudad y Territorio*, XXXII (125), 2000, p. 451.

Se puede concluir diciendo, por tanto, que el gobierno no tiene en esta etapa una visión integrada y global de la política de vivienda, pues trata por separado los problemas del mercado del alquiler y los de la compra de vivienda, estando el acceso de la vivienda en propiedad íntimamente relacionado con el mercado inmobiliario y el sector de la construcción, que políticamente se deseaba fomentar. Para los sectores sociales con menos recursos, se aprueba un programa de actuaciones en materia de vivienda para permitir la adquisición de viviendas de protección oficial (Real Decreto 224/1989). En cambio, las clases medias cuyos ingresos superaban los umbrales de los programas de vivienda protegida se encontraban en el mercado con altos precios para comprar y muy poca oferta de vivienda en alquiler. El resultado es que a finales de la década seguía bajando el porcentaje de vivienda en régimen de alquiler, si bien no de forma tan intensa como en la década anterior: del 18,8 por 100 de vivienda en alquiler de 1981 al 15,1 por 100 de 1991.

2.4. LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

Un importante punto de inflexión en la política española de vivienda lo marca la aprobación por el gobierno, el 10 de mayo de 1991, del documento *Propuestas concretas para el diseño de una nueva política de vivienda* que formula como uno de sus objetivos básicos «*diversificar la oferta de vivienda, mediante el desarrollo del mercado del alquiler*». Se trata, por fin, de un plan global que abarca medidas de gasto público —como la creación de un parque público de viviendas en arrendamiento o las ayudas públicas directas a promotores de viviendas en alquiler—, pasando por medidas tributarias a favor de los arrendatarios y acabando por una «*revisión general de la legislación de arrendamientos urbanos que creara (...) un marco jurídico estable para el mercado de alquileres, lejos de las situaciones injustas y contradictorias actualmente vigentes*».

Fruto de este Acuerdo del gobierno fue el Plan Nacional de Vivienda 1992-1995, que impulsa la construcción de viviendas protegidas en régimen de alquiler con ayudas y subsidios a promotores y constructores ⁽²⁷⁾. Asimismo, la

27. Vid. M.^a T. SÁNCHEZ MARTÍNEZ, «Gasto público y vivienda. Un estudio de su incidencia distributiva», *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, núm. 10, 2004, pp. 166-174.

nueva Ley del IRPF que se aprueba ese mismo año 1991 introduce por vez primera en nuestro país un beneficio fiscal a favor del arrendatario de vivienda. En efecto, la Ley 18/1991, de 6 de junio, reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, implanta una deducción en la cuota íntegra del 15 por 100 de las cantidades satisfechas a lo largo del ejercicio por alquiler de la vivienda habitual, con un límite máximo de 100.000 pesetas anuales, de modo que parecen equiparse fiscalmente a partir de este momento la tenencia de vivienda en propiedad y la tenencia en régimen de alquiler. No obstante, el beneficio fiscal no responde a los mismos principios, pues la deducción por alquiler se encuentra orientada a que no tribute la parte de la renta anual del contribuyente que precisa para sufragar el alquiler de su vivienda en tanto que se trata de una necesidad vital, es decir, el principio de capacidad económica ⁽²⁸⁾, mientras que la deducción por compra sigue constituyendo un estímulo a la demanda de vivienda en régimen de propiedad, vinculada a la promoción, como fin extrafiscal del IRPF, del sector inmobiliario. Si bien sí se suprime, con la Ley 18/1991, la deducción por inversión en viviendas distintas de la que constituye residencia habitual del contribuyente, mejorando así la equidad del Impuesto, pues de lo contrario se beneficiaba más desde el punto de vista tributario, reduciendo en mayor medida su carga tributaria, a los sujetos con capacidad económica suficiente para hacer frente al pago de varios inmuebles, lo cual resultaba manifiestamente injusto.

Finalmente, la medida «estelar» de estos años, derivada del Acuerdo gubernamental de 10 de mayo de 1991 al que se ha hecho referencia, fue la aprobación de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos. El objetivo paradigmático de esta Ley es, como indica GONZÁLEZ GARCÍA,

28. Esto se debe a que la deducción del arrendatario de vivienda habitual se encontraba condicionada al cumplimiento de los siguientes requisitos: a) Que la base imponible del sujeto pasivo no superase 3.500.000 pesetas anuales; b) Que las cantidades satisfechas en concepto de alquiler excedieran del 10 por 100 de los rendimientos del sujeto pasivo. Como observa CALVO ORTEGA, «*se trataba de un cuadro de límites bastante completo y acertado, y que venía a atribuir la deducción a personas de baja capacidad económica, en las que el arrendamiento supusiese una parte importante de su ingreso*» (R. CALVO ORTEGA, «Vivienda habitual: aspectos tributarios. Consideraciones críticas», *Nueva Fiscalidad*, núm. 1, 2007, p. 39). Por tanto, se trataba de una deducción diseñada en función de la capacidad económica del sujeto pasivo, frente a la deducción por adquisición de vivienda, que no estaba sometida a estos límites cuantitativos y que beneficiaba a todos los contribuyentes, con independencia de su volumen de ingresos.

«querer ofrecer, junto a la propiedad, una alternativa eficaz en el sistema de acceso a la vivienda digna y adecuada a que alude el artículo 47 de la Constitución» ⁽²⁹⁾. Para ello, según la Memoria justificativa que acompañó al Proyecto de Ley, el texto legal se enmarcaba dentro de un proceso de desregulación general, diferenciando entre contratos para arrendamiento de vivienda, con cierto grado de proteccionismo, y los que tendrían por objeto usos distintos al de vivienda, con casi plena libertad de las partes. Asimismo, se acomete una reforma en la regulación de los procesos arrendaticios basada en el principio de agilidad procesal, en espera de una nueva ordenación del enjuiciamiento civil que se acabaría plasmando en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, que entraría en vigor en enero de 2001. Se examinan a continuación tres de los aspectos más novedosos de la LAU/1994 y que estaban llamados a hacer del arrendamiento de vivienda una alternativa eficaz a la tenencia en propiedad.

En primer lugar, una de las principales novedades de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (en adelante, LAU/1994) fue la regulación de la duración del contrato de arrendamiento de vivienda. Para ello se modificaba sustancialmente la normativa anterior, de ahí que se creara una minuciosa regulación transitoria ⁽³⁰⁾. A la entrada en vigor de la LAU/1994 coexistían, al menos, dos situaciones antagónicas: una mayoría de contratos (alrededor de un 75 por 100) pactados con anterioridad al Real Decreto-Ley 2/1985, con vigencia del sistema de prórroga forzosa y subrogaciones, y una minoría de contratos (un 25 por 100 aproximadamente) posteriores al conocido como Decreto Boyer, con un importante grado de rotación contractual, siendo muchos de ellos de duración anual. La nueva normativa sobre duración del contrato de arrendamiento de vivienda se contiene en los artículos

29. V. GONZÁLEZ GARCÍA, «Estado de situación de la Ley de Arrendamientos Urbanos», *Ciudad y Territorio*, XXXII (125), 2000, pp. 452-453.

30. Respecto a los arrendamientos de vivienda celebrados con posterioridad al 9 de mayo de 1985 y antes del 1 de enero de 1995 (fecha de entrada en vigor de la nueva LAU), la Disposición Transitoria Primera de la LAU/1994 establece que los contratos de arrendamiento de vivienda celebrados a partir del 9 de mayo de 1985 que subsistan continuarán rigiéndose por las normas establecidas en el Real Decreto-Ley 2/1985, de 30 de abril, sobre medidas de política económica (Decreto Boyer) y por lo dispuesto para el contrato de inquilinato en la LAU/1964. Por otro lado, la Disposición Transitoria Segunda de la LAU/1994 establece que los contratos de arrendamiento de vivienda celebrados antes del 9 de mayo de 1985 y que subsistan a su entrada en vigor se continuarán rigiendo por las normas de la LAU/1964, es decir, al régimen de prórroga forzosa del artículo 57 LAU/1964.

9 a 16 de la LAU/1994. Destaca por su impacto sobre la oferta de vivienda en alquiler el artículo 9.1 LAU/1994 ⁽³¹⁾, el cual fija un plazo de duración de cinco años, indisponible para el arrendador, plazo que el arrendatario tiene la facultad de agotar. Por tanto, la duración inicial del contrato de arrendamiento de vivienda es la pactada por las partes, si bien la Ley establece un sistema de prórroga obligatoria, facultativo para el arrendatario, en virtud del cual el arrendamiento se prorroga obligatoriamente hasta que alcance una duración mínima de cinco años. Esta regla tiene, como únicas excepciones, la causa de necesidad del arrendador en los términos contemplados en el artículo 9.3 LAU/1994 ⁽³²⁾ y la resolución del derecho del arrendador titular de un derecho de goce como el usufructo, la superficie u otro análogo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13.2 LAU/1994 ⁽³³⁾.

Hay que decir que esta disposición del artículo 9.1 LAU/1994 buscaba una cierta garantía de estabilidad temporal a ambas partes, pero principalmente al arrendatario, frente a la situación de contratos de corta duración que surgieron tras el Real Decreto-Ley 2/1985. Respecto de la excepción del artículo 9.3 LAU, por causa de necesidad del arrendador, se ha interpretado por la jurisprudencia de forma flexible pero clara en el sentido de que la causa de necesidad debe indicarse desde el principio, haciéndola constar de forma expresa en el contrato ⁽³⁴⁾.

31. Artículo 9.1: «La duración del arrendamiento será la libremente pactada por las partes. Si ésta fuera inferior a cinco años, llegado el día del vencimiento del contrato, éste se prorrogará obligatoriamente por plazos anuales hasta que el arrendamiento alcance una duración mínima de cinco años, salvo que el arrendatario manifieste al arrendador con treinta días de antelación como mínimo a la fecha de terminación del contrato o de cualquiera de las prórrogas, su voluntad de no renovarlo (...)».

32. Artículo 9.3: «No procederá la prórroga obligatoria del contrato cuando, al tiempo de su celebración, se haga constar en el mismo, de forma expresa, la necesidad para el arrendador de ocupar la vivienda arrendada antes del transcurso de cinco años para destinarla a vivienda permanente para sí (...)».

33. Artículo 13.2: «Los arrendamientos otorgados por usufructuario, superficiario y cuantos tengan un análogo derecho de goce sobre el inmueble, se extinguirán al término del derecho del arrendador, además de por las demás causas de extinción que resulten de lo dispuesto en la presente ley».

34. Vid. SAP de Las Palmas de Gran Canaria de 16 de junio de 1996, que mantiene que «La excepción es clara, el precepto no exige que al tiempo de perfeccionarse el contrato exista una justificación o prueba clara de la necesidad, sino que basta con dejar constancia de la misma». Como indica HERRÁN LUZÁRRAGA, «Lo contrario sería dejar abierta la posibilidad de burlar la ley al alegar la excepción sistemáticamente, en todos los contratos y hacerla valer en el momento en que surgiera alguna causa de necesidad no prevista desde el inicio» (A. DE LA HERRÁN LUZÁRRAGA, «Criterios interpretativos sobre la Ley de Arrendamientos Urbanos», *Ciudad y Territorio*, XXXII (125), 2000, p. 522).

En segundo lugar, otro de los aspectos novedosos de la LAU/1994 llamados a hacer del alquiler una alternativa viable a la tenencia de la vivienda en propiedad es la regulación de la renta y su actualización. Para los contratos de arrendamiento de vivienda celebrados al amparo de la LAU/1994 «*La renta será la que libremente estipulen las partes*» (artículo 17.1 LAU/1994), si bien sí se prevé una intervención en el régimen de actualización de la misma. En efecto, el artículo 18.1 de la LAU/1994 establece, durante los cinco primeros años del contrato de arrendamiento, la aplicación obligatoria del Índice Nacional de Precios al Consumo ⁽³⁵⁾. Como indica HERRÁN LUZÁRRAGA, esta previsión legal no es aplicable directamente, es decir, «*si las partes no han incluido voluntariamente en el contrato una cláusula de actualización es porque no han querido hacerlo y por lo tanto no debe aplicarse actualización alguna*» ⁽³⁶⁾. Por último, la tercera novedad de la LAU/1994 fue la regulación de los procesos arrendaticios, sustrayéndolos de los cauces del juicio ordinario, lo cual implicaba una enorme lentitud en los procesos que, unida a la mentalidad abiertamente proteccionista del inquilino que inspiraba muchas sentencias dictadas por los jueces, llevaba a la práctica indefensión del arrendador. Con la implantación en la LAU/1994 del juicio verbal de desahucio se temía un colapso en los juzgados por un incremento de la conflictividad que, sin embargo, no terminó produciéndose ⁽³⁷⁾.

En conclusión, las reformas llevadas a cabo en aplicación del Acuerdo gubernamental de 10 de mayo de 1991, a lo largo de la primera mitad de la década de los noventa, resultaban adecuadas para dinamizar el mercado de alquiler de vivienda en España. El problema fue que gran parte de la efectividad de estas medidas quedó condicionada, de nuevo, por la política errática

35. Artículo 18.1: «*Durante los cinco primeros años de duración del contrato la renta sólo podrá ser actualizada por el arrendador o el arrendatario en la fecha en que se cumpla cada año de vigencia del contrato, aplicando a la renta correspondiente a la anualidad anterior la variación porcentual experimentada por el Índice General Nacional del Sistema de Índices de Precios de Consumo en un período de doce meses inmediatamente anteriores a la fecha de cada actualización, tomando como mes de referencia para la primera actualización el que corresponda al último índice que estuviera publicado en la fecha de celebración del contrato, y en las sucesivas el que corresponda al último aplicado*».

36. A. DE LA HERRÁN LUZÁRRAGA, «Criterios interpretativos sobre la Ley de Arrendamientos Urbanos», *Ciudad y Territorio*, XXXII (125), 2000, p. 524.

37. Vid. V. GONZÁLEZ GARCÍA, «Estado de situación de la Ley de Arrendamientos Urbanos», *Ciudad y Territorio*, XXXII (125), 2000, p. 457.

del gobierno que, con la reforma fiscal de 1998, vuelve a incentivar fuertemente la compra de vivienda, relegando una vez más el alquiler. Asimismo, el Plan de Vivienda 1998-2001 incentiva intensamente, para los jóvenes, el acceso a una vivienda en propiedad ⁽³⁸⁾. Y además la coyuntura económica es de nuevo muy propicia para que los ciudadanos de decanten por la compra de vivienda, frente al alquiler, ya que el sector de la construcción continuaba creciendo y la política monetaria llevada a cabo en esta etapa favoreció una época de gran liquidez y bajos tipos de interés reales (incluso negativos en nuestro país), lo que facilitó el acceso al crédito a un gran sector de la economía, tanto compradores finales como promotores inmobiliarios.

En efecto, respecto de la reforma tributaria de 1998, ésta se concretó en la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras normas tributarias. Esta Ley efectúa una reforma importante de los beneficios fiscales ligados a la vivienda y el resultado de esta reforma se puede decir que es un fuerte incentivo a, en igualdad de condiciones, elegir la opción de la compra de vivienda frente al alquiler, el cual se convierte en una alternativa completamente desatendida por parte del legislador tributario. Así, en primer lugar la Ley 40/1998 da un paso atrás en el reconocimiento, a efectos tributarios, del alquiler de vivienda habitual como forma alternativa de satisfacer la necesidad vital de vivienda, al suprimir la deducción para los arrendatarios de vivienda habitual que había sido introducida por la Ley 18/1991, comentada más arriba. De este modo, la deducción para los arrendatarios de vivienda habitual sólo estuvo fugazmente en vigor entre los ejercicios 1992 y 1998 ⁽³⁹⁾, por lo que su efecto, si es que llegó a tenerlo, apenas se pudo dejar sentir.

En segundo lugar la Ley 40/1998 reforma la deducción por adquisición de vivienda habitual en dos sentidos. Por un lado, mejora la equidad de la de-

38. Se introduce la llamada «Ayuda Estatal Directa a la Entrada» para la adquisición de primeras viviendas por jóvenes menores de 35 años con niveles de ingresos inferiores a 3.500.000 pesetas al año.

39. No obstante, quienes tuviesen derecho a dicha deducción en virtud de contrato de arrendamiento de antigüedad anterior al 24 de abril de 1998 y la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, les resultase menos favorable que la Ley 18/1991, de 6 de junio, de IRPF, como consecuencia de la no aplicación de la deducción, podían percibir una compensación económica siempre que mantuviesen el sistema de arrendamiento para su vivienda habitual. (Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras normas).

ducción al sustituir el límite de la base de deducción del 30 por 100 de la base imponible del sujeto pasivo, que como se ha indicado más arriba favorecía a los ciudadanos de mayores ingresos, por una cantidad fija equivalente a 9.015,18 euros anuales. Por otro lado, se introduce un porcentaje incrementado sobre los primeros 4.507,59 euros de la base de la deducción cuando se emplease financiación ajena para sufragar la compra de vivienda. Este porcentaje era del 25 por 100, durante los dos años siguientes a la adquisición, y del 20 por 100 a partir del segundo año. Como se ha explicado más arriba, los últimos años del siglo xx se caracterizaban por los bajos tipos de interés y la facilidad para obtener crédito, de modo que con esta medida fiscal se potenciaban aún más los incentivos al endeudamiento para financiar la compra de vivienda y se estimulaba la ya de por sí importante demanda, posibilitando muchas veces la compra de inmuebles cuyos precios se habían ido disparando como fruto de la especulación.

Finalmente, merece también atención otra modificación introducida por la Ley 40/1998, y que tiene por efecto potenciar aún más la alternativa de la tenencia en propiedad frente al alquiler de vivienda habitual. Se trata de la supresión de la imputación de rentas por titularidad de la propia vivienda, una medida contemplada en nuestro ordenamiento desde la promulgación de la Ley 44/1978, del IRPF. De este modo, la titularidad de vivienda deja de generar rentas gravables lo cual, unido a la importante deducción vinculada a la compra, hace de la adquisición de la propia vivienda la alternativa menos costosa económicamente para los ciudadanos. Esto lo demuestran las cifras del Censo de Población y Viviendas del INE de acuerdo con las cuales, a lo largo de la década de los noventa, el porcentaje de viviendas en régimen de alquiler baja una vez más del 15,1 por 100 al 11,4 por 100 del total de viviendas principales, porcentaje que, según estimaciones del Ministerio de la Vivienda, alcanza su punto más bajo en 2005, con un 11 por 100 de viviendas alquiladas.

Se une a todo lo anterior el hecho de que no se aprovechara la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil operada con la aprobación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, la cual derogó (Disposición Derogatoria Única, apartado 2, regla 6.^a) de forma expresa los artículos 38 a 40 de la LAU/1994, relativos a los procesos arrendaticios. Pero no introdujo modificaciones importantes dirigidas a agilizar los juicios de desahucio y de reclamación de rentas impa-

gadas. Sí introduce el juicio monitorio para reclamaciones de rentas hasta 30.000 euros, lo cual facilitaba la reclamación de mensualidades de alquiler atrasadas, si bien para cuantías superiores había que acudir al cauce del juicio ordinario, con todos sus inconvenientes de alto coste y lentitud en su tramitación ⁽⁴⁰⁾. También en los desahucios en los que el arrendador pretendía recuperar la posesión de la finca por expiración del contrato (o bien por concurrir una causa de excepción a la prórroga forzosa si el contrato fue celebrado antes del Decreto Boyer o bien por concurrir una causa de excepción a la prórroga obligatoria de contratos de duración inferior a cinco años), pero se encuentra con que el arrendatario continúa ocupando la finca, el cauce procedimental era el del juicio ordinario, y no el del juicio verbal, con los consiguientes costes y lentitud en su tramitación.

3. LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN ESPAÑA EN EL COMIENZO DEL SIGLO XXI

De todo lo expuesto en los apartados precedentes se pueden esbozar las siguientes ideas a modo de conclusión:

1. La política de vivienda en España ha estado condicionada por la estrecha relación que ha habido en nuestro país entre crecimiento económico y sector de la construcción. Desde las últimas décadas del franquismo hasta los inicios del siglo XXI los poderes públicos han incentivado la demanda de vivienda en propiedad, principalmente a través de la deducción en la cuota íntegra del IRPF, con el fin de promover el desarrollo económico del país y la creación de empleo, más que de atender al derecho del ciudadano a la vivienda.
2. El alquiler de vivienda es una alternativa relegada por los poderes públicos, que hereda del franquismo una normativa, civil y de resolución de conflictos, anticuada. Tan sólo el Acuerdo gubernamental de mayo de

40. En la actualidad la interpretación mayoritaria de las Audiencias Provinciales se decanta por admitir la reclamación de rentas arrendaticias por la vía del proceso monitorio. Es preciso que la deuda se acredite mediante los documentos a que se refiere el artículo 812 de la LEC, acreditación que generalmente exigirá que con la petición inicial del proceso monitorio se adjunten el contrato de arrendamiento y los recibos de renta.

1991 intenta introducir por primera vez en España una política integral de alquiler de vivienda, con medidas tributarias, de gasto público y de reforma profunda de la normativa que rige el contrato de arrendamiento a través de la LAU/1994. No obstante, este intento fracasa, principalmente por dos causas: la ausencia de reformas de la legislación arrendaticia y procesal que disminuya la percepción de los titulares de viviendas de que el alquiler es una inversión arriesgada, y los fuertes incentivos fiscales a la compra.

3. A principios del siglo XXI el mercado del alquiler de vivienda se encuentra muy deteriorado, lo cual choca con la existencia de una importante bolsa de demandantes de vivienda en alquiler, que encuentran sus necesidades desatendidas, a pesar del alto porcentaje de viviendas desocupadas existente a principios del siglo XXI en España. Esta situación genera, además, costes sociales relacionados con la caída de la natalidad y las dificultades para conciliar trabajo y familia.

Ante esta situación, desde los inicios del nuevo siglo se ha detectado en los poderes públicos un cambio de actitud hacia el alquiler de vivienda, tomando consciencia de la necesidad de tomar medidas decididas y sostenidas en el tiempo que lo conviertan en una alternativa efectiva para garantizar la vivienda digna a la que se refiere el artículo 47 de la Constitución Española. Este cambio se ha consolidado más aún en los últimos años como consecuencia de la fuerte crisis económica que se origina a mediados del año 2007 y que ha conducido no sólo a la quiebra de grandes grupos de la industria de la construcción, sino también a graves problemas financieros derivados de la fuerte exposición que tiene el sector bancario al sector inmobiliario ⁽⁴¹⁾.

3.1. PRIMERA ETAPA: 2001-2004

Por lo tanto, ante la necesidad de garantizar el alquiler como alternativa para hacer efectivo el derecho constitucional a la vivienda, la mirada del legislador

41. La subida de los tipos de interés, junto con la restricción del crédito, ha puesto en una situación muy difícil al sector, viviendo una contracción que ha dado lugar a una elevación del número de parados, descenso de la actividad y paralización de la construcción de obra nueva. En todo caso, hay una gran bolsa de viviendas que no encuentra mercado en la compraventa y que podría tener una salida en el mercado del alquiler.

se dirige hacia el parque de viviendas en España y comprueba que, según el Censo de Población y Viviendas del INE (2001), el porcentaje de viviendas desocupadas alcanzaba el 34 por 100 del parque de viviendas, frente al 14 por 100 de la década anterior. El siglo comienza así con una clara percepción, y es la reticencia de los propietarios de viviendas vacías a ofrecerlas en alquiler en el mercado. Es en este momento cuando se toma la decisión de incentivar la oferta de vivienda en alquiler efectuando reformas que animen a los potenciales arrendadores, y ello a través de medidas de distinto signo, abordando la situación, al igual que se hizo en 1991, de manera integral.

Así, en primer lugar en 2003 se aprueba la Ley 23/2003, de 10 de julio, de Garantías en la Venta de Bienes de Consumo, cuya Disposición Final Tercera contenía una importante reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil dirigida específicamente a agilizar la tramitación procesal del juicio de desahucio por impago de rentas o cantidades debidas por el arrendatario y a proporcionar seguridad jurídica a los potenciales arrendadores ⁽⁴²⁾. Las reformas de la LEC llevadas a cabo en virtud de la Ley 23/2003, de 9 de julio, de Garantías en la Venta de Bienes de Consumo, son puntuales y concretas. Así, por un lado, se intentaba poner coto a maniobras de dilatación del proceso por parte del inquilino demandado en materia de notificación de citaciones, introduciéndose como novedad que *«podrá designarse como domicilio del demandado, a efectos de actos de comunicación, la vivienda o local arrendado»* (artículo 155.3 LEC) y, si el arrendatario demandado no se encontrara en la vivienda arrendada, *«podrá efectuarse la entrega a cualquier empleado o familiar, mayor de catorce años, que se encuentre en ese lugar, o al conserje de la finca, si lo tuviere, advirtiéndolo al receptor que está obligado a entregar la copia de la resolución o la cédula al destinatario de ésta, o a darle aviso, si sabe su paradero»* (artículo 161.3 LEC), aunque la práctica posterior ha revelado la escasa eficacia de esta reforma. También se modifica el artículo 22.4 LEC, sobre la facultad de enervación, reduciendo de cuatro a dos meses el

42. Se comparte la opinión de PÉREZ CONESA de que éste no era el cauce más adecuado para efectuar una reforma procesal, en tanto que la Ley 23/2003, de 10 de julio, tenía por objeto la trasposición al ordenamiento español de la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 1999 (C. PÉREZ CONESA, «Fomento de la vivienda en alquiler: novedades introducidas por 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», *Aranzadi Civil*, núm. 1, 2010).

plazo que se concede al arrendatario para reconsiderar su incumplimiento en el pago ⁽⁴³⁾. Y es que la existencia de la facultad de enervar la acción del arrendador daba lugar a situaciones de abuso y de morosidad por parte de los inquilinos, que se retrasaban en el pago de sus rentas sabedores de la potestad de enervar una vez interpuesta la demanda de desahucio. Se reforma, asimismo, el artículo 33 LEC incorporando la necesidad de nombrar provisionalmente abogado y procurador en el caso de solicitud de asistencia jurídica gratuita, si bien se omitía la regulación del plazo en el que las partes debían formalizar tal petición, lo cual sería aprovechado por los inquilinos morosos para dilatar el proceso. También la Ley 23/2003 modifica el artículo 437 LEC, introduciendo un nuevo apartado a efectos de regular, para los juicios de desahucio, la figura jurídica de la condonación, consistente en ofrecer al arrendatario la posibilidad de perdonarle el pago siempre que el arrendatario asumiese el compromiso de desalojar voluntariamente la finca en un plazo a contar desde la notificación de la demanda. Se trata, en suma, de una serie de reformas que ponen en manos del arrendador una serie de instrumentos que antes no poseía para hacer frente a los abusos del inquilino incumplidor.

Pero, además, se intenta estimular la oferta de vivienda en alquiler mediante la política financiera pública. Tanto desde el punto de vista del gasto como del ingreso. Así, desde la política de gasto el Real Decreto 1721/2004, de 23 de julio, que modifica el Plan de Vivienda aprobado en 2002, prevé subvenciones para propietarios de viviendas libres, con un máximo de 6.000 euros, destinadas a su rehabilitación, siempre que su destino sea, al menos durante cinco años, el arrendamiento ⁽⁴⁴⁾. Desde la política tributaria se crea un incentivo específico para los arrendadores de vivienda, consistente en la reducción del 50 por 100 del rendimiento neto obtenido por dicho arrendamiento en la base imponible del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, condicionada dicha reducción a que el inmueble arrendado consti-

43. La LEC concede al arrendatario demandado, en el artículo 22.4, la facultad de enervar la acción del arrendador poniendo a disposición de éste, antes de la celebración de la vista, las rentas o cantidades debidas. En tal caso el proceso de desahucio terminará de forma automática.

44. Vid. Y. GARCÍA CALVENTE, «La protección del derecho a una vivienda digna a través del sistema tributario», *Estudios de Derecho Financiero y Tributario en Homenaje al Profesor Calvo Ortega*, t. I, Lex Nova, Valladolid, 2005, p. 1.224.

tuya la vivienda habitual del arrendatario. Esta última reforma se implanta mediante la Ley 46/2002, de 18 de diciembre, de reforma parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y por la que se modifican las Leyes de los Impuestos sobre Sociedades y sobre la Renta de no Residentes ⁽⁴⁵⁾, reforma incorporada posteriormente al Real Decreto-Legislativo 3/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (artículo 21.2).

3.2. SEGUNDA ETAPA: 2005-2010

Estas medidas que se acaban de examinar suponen un comienzo en el cambio de rumbo de la política legislativa española si bien no son suficientes, a juzgar por las estimaciones de la entonces Dirección General de Vivienda, que calculan en un 11 por 100 la vivienda en alquiler en España a finales del año 2005, de donde se deducía que, aunque débilmente, seguía descendiendo el porcentaje de viviendas alquiladas. Por ello en la nueva legislatura que se abre se profundiza de forma mucho más decidida en la potenciación del mercado del alquiler de vivienda. Así, en política de gasto el Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, aprueba el Plan Estatal 2005-2008 para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda, uno de cuyos objetivos consiste, como observa TINAUT ELORZA, en fomentar el régimen de tenencia de la vivienda en alquiler y equilibrar la balanza respecto de la tenencia en propiedad ⁽⁴⁶⁾. En esta línea destaca la creación, en virtud del Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, de la renta básica de emancipación para jóvenes, concepto bajo el cual se aglutinan un conjunto de ayudas directas estatales destinadas al apoyo económico para el pago del alquiler de la vivienda que constituya el domicilio habitual de jóvenes entre 22 y 30 años ⁽⁴⁷⁾.

45. Según la Exposición de Motivos de la Ley 46/2002, «En los rendimientos del capital inmobiliario derivados de viviendas en alquiler se mejora y simplifica el cálculo del rendimiento neto, introduciéndose un incentivo adicional para incrementar la oferta de las viviendas arrendadas y minorar el precio de los alquileres».

46. Vid. TINAUT ELORZA, J.J., «Desarrollos recientes de la política estatal de vivienda en España: el Plan 2005-2008», *Papeles de Economía Española*, núm. 109, 2006, pp. 281-289.

47. Para ser beneficiario de esta renta básica de emancipación hay que cumplir una serie de requisitos:

1. Tener una edad comprendida entre 22 y 30 años.
2. Ser titular de un contrato de arrendamiento de la vivienda en que reside con carácter habitual.
3. Tener unos ingresos inferiores a 22.000 euros anuales.

Más adelante, el Plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012, reconociendo en su Exposición de Motivos las «*graves dificultades de acceso a la vivienda de una parte muy importante de la población*», establece, entre sus objetivos, incentivar el mercado del alquiler estableciendo ayudas a la promoción del alquiler y a la adquisición y urbanización de suelo destinado a este fin. Entre estas ayudas destaca los subsidios a inquilinos cuyos ingresos familiares no excedan de 2,5 veces el IPREM, consistentes en el 40 por 100 de la renta anual satisfecha por el arrendamiento de la vivienda habitual con un límite de 3.200 euros por vivienda, durante un máximo de dos años.

Desde la perspectiva tributaria se aprovecha, una vez más, la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas para introducir algunas medidas que equilibren la balanza del mercado de la vivienda a favor del alquiler frente a la tenencia en propiedad. Así, la nueva Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las Leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de No Residentes y sobre el Patrimonio, no sólo mantuvo la reducción del 50 por 100 para los rendimientos derivados del arrendamiento de inmuebles destinados a vivienda, sino que amplió la reducción, hasta el 100 por 100, para los casos en que el arrendatario tenga una edad comprendida entre 18 y 35 años y unos rendimientos netos del trabajo o de actividades económicas en el periodo impositivo superiores al indicador público de renta de efectos múltiples. Por otro lado esta misma Ley 35/2006 reforma la deducción por adquisición de vivienda habitual suprimiendo los coeficientes incrementados existentes para los casos en que existe financiación ajena en la compra de vivienda, de modo que se modera así el beneficio fiscal, liberando recursos públicos para poder incentivar el alquiler.

4. Poseer la nacionalidad española o de alguno de los Estados Miembros de la Unión Europea y, en el caso de los extranjeros no comunitarios, tener la residencia legal y permanente en España.

El importe de esta renta básica es de 210 euros mensuales para poder hacer frente al pago del alquiler. Asimismo, se establece una cantidad de 120 euros si se constituye aval con avalista privado como garantía del arrendamiento. Por último se prevé un préstamo sin intereses de 600 euros reintegrable al extinguirse la fianza prestada en garantía del arrendamiento, al finalizar el último de los contratos de arrendamiento sucesivamente formalizados en el plazo máximo de cuatro años desde el reconocimiento del derecho a esta ayuda y en todo caso cuando se dejen de reunir los requisitos que habilitan para seguir percibiendo la ayuda de 210 euros al mes.

No obstante, hay que esperar un año más, hasta la aprobación de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2008, para que se apruebe la reimplantación en nuestro sistema fiscal de la deducción para los arrendatarios de vivienda habitual. En efecto, es la Disposición Final Sexta de esta Ley 51/2007, de 26 de diciembre, la que introduce, con efectos desde 1 de enero de 2008, una deducción en el IRPF del 10,05 por 100 de las cantidades satisfechas en el período impositivo por el alquiler de la vivienda habitual siempre que la base imponible del sujeto pasivo no supere los 24.020 euros anuales. Además, la base de la deducción se limita a 9.015 euros, igual que la de compra de vivienda, si la base imponible del contribuyente no supera los 12.000 euros anuales y, cuando la base imponible supere esta cantidad, al resultado de restar de 9.015 euros el resultado de multiplicar por 0,75 la diferencia entre la base imponible y 12.000 euros anuales. Se gradúa, pues, el beneficio fiscal en función del nivel de ingresos del contribuyente, de modo similar a la deducción que implantó en su día la Ley 18/1991, y se limita su ámbito subjetivo de aplicación a los arrendatarios de viviendas con rentas más bajas, también de un modo parecido a la Ley 18/1991. Se configura, pues, esta deducción, desde nuestro punto de vista, más que como un incentivo al alquiler, como un beneficio fiscal justificado en el principio de capacidad económica, al dejar libre de tributación la parte de la renta que el ciudadano debe dedicar a sufragar una necesidad vital, como es la de la vivienda, insuficientemente contemplada en el mínimo personal del IRPF.

Estas últimas medidas tributarias han sido completadas por la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011. En el artículo 67 de esta Ley se contempla una reforma de la deducción por adquisición de vivienda habitual que la articula de forma simétrica a la deducción por alquiler de vivienda habitual, es decir, atendiendo a la capacidad económica del sujeto pasivo ⁽⁴⁸⁾.

48. Ya que la condiciona a que la base imponible del sujeto pasivo no supere los 24.107,20 euros anuales y luego limita la base de la deducción en función de si la base imponible no supera los 17.707,20 euros anuales (9.040 euros anuales) y cuando la base imponible esté comprendida entre 17.707,20 y 24.107,20 euros anuales: (9.040 euros menos el resultado de multiplicar por 1,4125 la diferencia entre la base imponible y 17.707,20 euros anuales).

Además, esta misma Ley 39/2010 incrementa, en su artículo 69, los incentivos a la oferta de vivienda en alquiler, al elevar el porcentaje de reducción de los rendimientos netos de capital inmobiliario del arrendador, cuando la vivienda sea alquilada como vivienda habitual, del 50 por 100 al 60 por 100. Por otra parte la reducción del 100 por 100 se limitará a los casos en los que el arrendatario tenga una edad comprendida entre 18 y 30 años y no entre 18 y 35 años, como establecía la redacción originaria de la Ley 35/2006, de manera que se coordina este beneficio fiscal para el arrendador con los requisitos del subsidio consistente en la renta básica de emancipación para jóvenes, que también sitúa en los 30 años de edad el umbral máximo para poderse beneficiar de las ayudas estatales directas establecidas en el Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre.

Pero no es sino al acabar la primera década del siglo XXI cuando se puede hablar de un empuje decisivo para liberalizar la regulación civil del contrato de arrendamiento y la agilización de los medios judiciales para la resolución de conflictos. Se trata de 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. Esta Ley toma como punto de partida la situación deteriorada del mercado del alquiler y la responsabilidad de los poderes públicos en esta situación, tal y como se observa en la Exposición de Motivos: *«el alquiler no ha sido la opción mayoritariamente escogida por los ciudadanos en los últimos años para acceder a la vivienda. A la preferencia generalizada por la compra han contribuido diversos factores, como las propias características del mercado de vivienda en alquiler, los incentivos ofrecidos por los poderes públicos y unas condiciones financieras favorables al endeudamiento. Todo ello contribuyó a que, lejos de incrementarse, en términos relativos el porcentaje de vivienda en alquiler fuera perdiendo terreno en beneficio de la vivienda en propiedad»*.

El legislador señala a continuación que esta situación en los últimos años está empezando a mejorar, si bien *«siguen siendo necesarias medidas de estímulo, tanto las dirigidas a ayudar a las familias de menor capacidad económica a hacer frente a los pagos de las rentas arrendaticias y favorecer la emancipación de los jóvenes, como también las orientadas a fortalecer la seguridad jurídica de las partes y a fomentar el incremento de la oferta del mercado del alquiler»*. Entre estas últimas se encuentran las reformas contenidas en la Ley 19/2009, dirigidas a modificar dos textos legales de vital importancia

a la hora de estimular la oferta de vivienda en alquiler: la LAU/1994 y la Ley 1/2000 de Enjuiciamiento Civil, todo ello en el marco de incrementar, como indica la Exposición de Motivos, la seguridad jurídica de las partes en el contrato de arrendamiento, si bien se está pensando principalmente en la seguridad de los potenciales arrendadores, que se muestran reticentes a ofrecer en alquiler ese elevado porcentaje de viviendas vacías al que se ha hecho referencia más arriba. De hecho, ya la jurisprudencia había comenzado a poner de manifiesto que, frente a la tradicional mentalidad de protección a ultranza al inquilino, se debía también proteger al propietario que en muchos casos arrienda su vivienda por la necesidad de obtener una fuente constante de ingresos. En este sentido, el Tribunal Supremo ha manifestado que *«un excesivo proteccionismo de los arrendatarios, sobre todo si raya en el paternalismo, puede generar el indeseable efecto de retraer la oferta de vivienda en alquiler por el temor de los propietarios a tener que soportar los reiterados incumplimientos de los inquilinos, máxime cuando en muchas ocasiones la necesidad del arrendador de cobrar puntualmente la renta puede ser tan acuciante como la del inquilino de disponer de una vivienda»* (Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Primera, de 26 de marzo de 2009) ⁽⁴⁹⁾.

De la LAU/1994 la reforma que efectúa la Ley 19/2009 es muy puntual, refiriéndose en exclusiva al artículo 9.3 LAU/1994, disposición que, como se ha señalado en un epígrafe anterior, regulaba la posible oposición, por parte del arrendador, de la necesidad de ocupar la vivienda arrendada, a la pretensión del arrendatario de acogerse a la prórroga obligatoria, durante los cinco primeros años, del contrato de arrendamiento. En efecto, como se explicó más arriba, la jurisprudencia ha sido estricta a la hora de interpretar este precepto, de modo que la necesidad de ocupar la vivienda debía aplicarse en exclusiva a la persona del arrendador, no podía trasladarse a un tercero, aunque fuera, por ejemplo, hijo del arrendador ⁽⁵⁰⁾. Muchos potenciales arrendadores que

49. Vid. C. PÉREZ CONESA, «Fomento de la vivienda en alquiler: novedades introducidas por 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», *Aranzadi Civil*, núm. 1, 2010.

50. *«Sólo se admite la necesidad propia del arrendador y no la de sus parientes o familiares, sin que sea admisible que el arrendador transforme la necesidad de sus parientes en la suya propia. En el presente caso no concurre una causa de necesidad propia de la arrendadora, pues doña (...) es propietaria de otra vivienda en la misma localidad (...), en donde precisamente tiene su domicilio. Es cierto que en esa vivienda (...) residen hasta siete personas más familiares de ella, pero la necesidad de ocupar la vivienda alquilada la tendrán los familiares, pero no la arrendadora»* (SAP de Madrid, Sección 21.^a, de 12 de julio de 2005).

podían prever, en el momento de formalizar el contrato de arrendamiento, la necesidad de algún descendiente próximo a emanciparse de ocupar la vivienda, optaban por no alquilarla al existir el riesgo de que, llegado el caso, se aplicara la prórroga obligatoria de cinco años. Por ello el artículo 1 de la Ley 19/2009 ha procedido a la reforma del artículo 9.3 LAU, introduciendo la posibilidad de que el arrendador necesite la vivienda *«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»* ⁽⁵¹⁾. Esta reciente reforma debe saludarse positivamente, si bien resulta, como más abajo se expondrá, una medida insuficiente en tanto que, en nuestra opinión, situar los cinco años de prórroga forzosa sigue resultando un período de tiempo excesivo.

Por otro lado, la Ley 19/2009 dedica la mayor parte de su articulado a efectuar una sustancial reforma de los procesos arrendaticios. Para una mayor claridad expositiva, procedemos a clasificar las principales novedades introducidas:

- 1) *Mejoras en el cauce procedimental de reclamación de rentas, sin desahucio del inquilino*. La principal novedad en esta materia es la apertura del cauce del juicio verbal a la reclamación de rentas y otras cantidades debidas por el arrendatario, con independencia de que se acumule o no a la demanda de desahucio ⁽⁵²⁾. De esta manera existen ya dos cauces procedimentales rápidos para el arrendador cuando quiere reclamar cantidades al inquilino: el más ágil del juicio monitorio, para importes de hasta treinta mil euros, y el del juicio verbal a partir de esta cantidad ⁽⁵³⁾.

51. La redacción vigente del artículo 9.3 LAU/1994, tras la reforma operada por la Ley 19/2009, reza así: *«No procederá la prórroga obligatoria del contrato cuando, al tiempo de su celebración, se haga constar en el mismo, de forma expresa, la necesidad para el arrendador 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 de nulidad matrimonial»*.

52. Nueva redacción del artículo 249.1.6.º LEC, según el cual se decidirán en juicio ordinario las demandas *«que versen sobre cualesquiera asuntos relativos a arrendamientos urbanos o rústicos de bienes inmuebles, salvo que se trate de reclamaciones de rentas o cantidades debidas por el arrendatario o del desahucio por falta de pago o por extinción del plazo de la relación arrendaticia»*. Y del artículo 250.1.1.º LEC, en virtud del cual se decidirán en juicio verbal las demandas *«que versen sobre reclamación de cantidades por impago de rentas y cantidades debidas»* en el ámbito del contrato de arrendamiento (subrayado nuestro).

53. Artículo 812.1 LEC: *«Podrá acudir al proceso monitorio quien pretenda de otro el pago de deuda dineraria, vencida y exigible, de cantidad determinada que no exceda de cinco millones de pesetas [30.000 euros, según*

Además, al juicio verbal de reclamación de rentas arrendaticias le resultará de aplicación la reforma operada en la LEC acerca de la notificación edictal, con el nuevo régimen jurídico establecido en los artículos 155 y 164 LEC ⁽⁵⁴⁾. No obstante, en caso de sentencia favorable al arrendador, éste deberá presentar demanda ejecutiva para que se proceda a la traba y embargo de los bienes del arrendatario, debiendo iniciarse así un nuevo proceso judicial, con las consiguientes demoras ⁽⁵⁵⁾.

2) Mejoras en el juicio verbal de desahucio:

2.a) *Se unifica la regulación del juicio de desahucio por impago de rentas y cantidades debidas y por expiración de plazo.* Ambos juicios de desahucio de tramitarán por los cauces del juicio verbal, con la posibilidad, en ambos casos, de acudir a la vía de los «juicios rápidos» de la Disposición Adicional Quinta de la LEC ⁽⁵⁶⁾. Además, también se aplican al juicio verbal de desahucio por expiración de plazo dis-

RD 1417/2001, de 17 de diciembre], cuando la deuda de esa cantidad se acredite de alguna de las formas siguientes: (...)). Con la reforma operada por la Ley 19/2009 y la nueva redacción del artículo 249.1.6.º LEC y del artículo 250.1.1.º LEC, en el caso de reclamación de rentas y otras cantidades debidas por el arrendatario, en caso de oposición el juicio monitorio derivaría siempre en un juicio verbal. Así lo aclara el nuevo apartado tercero que la Ley 19/2009 introduce en el artículo 818 LEC: «En todo caso, cuando se reclamen rentas o cantidades debidas por el arrendatario de finca urbana y éste formule oposición, el asunto se resolverá definitivamente por los trámites del juicio verbal, cualquiera que sea su cuantía».

54. Así lo indica ADAN DOMÉNECH («Reflexiones sobre la última reforma del juicio verbal arrendaticio», *Revista Jurídica Española La Ley*, vol. 5, 2009, p. 1.516).

55. Como observa ADAN DOMÉNECH, ésta es una de las principales diferencias, tras la Ley 19/2009, del juicio de reclamación de rentas con el juicio de desahucio: «la innecesariedad de presentar demanda ejecutiva no resulta predicable de la totalidad de procesos arrendaticios a enjuiciar por los cauces de los juicios verbales. (...) Afiración que sostenemos con base en la propia dicción del artículo 437 LEC, el cual matiza que las especialidades en él contenidas son de aplicación a las demandas en que se solicitase el desahucio de finca urbana (...), sin efectuar declaración alguna en cuanto a los procesos cuyo objeto se concreta en la reclamación independiente de la cuantía debida, de forma desligada del desahucio» (ADAN DOMÉNECH, F., *ibid.*, p. 1.515).

56. La Ley 19/2009 otorga nueva redacción al artículo 250.1.1.º LEC por la que se decidirán en juicio verbal las demandas «que versen sobre reclamación de cantidades por impago de rentas y cantidades debidas y las que, igualmente, con fundamento en el impago de la renta o cantidades debidas por el arrendatario, o en la expiración del plazo fijado contractual o legalmente, pretendan que el dueño (...) recuperen la posesión de dicha finca». Asimismo, la nueva redacción de la letra b) del apartado 2 de la Disposición Adicional Quinta LEC dispone la aplicación de los llamados juicios rápidos a los «Desahucios de finca urbana por expiración legal o contractual del plazo o por falta de pago de rentas o cantidades debidas y, en su caso, reclamaciones de estas rentas o cantidades cuando la acción de reclamación se acumule a la acción de desahucio». Subrayados nuestros.

La vivienda en alquiler en España: pasado, presente y futuro de la política legislativa estatal

posiciones que, antes de la Ley 19/2009, se restringían al desahucio por impago, como por ejemplo el ofrecimiento de condonación por parte del arrendador ⁽⁵⁷⁾.

2.b) Reformas para evitar maniobras dilatorias abusivas por parte del arrendatario demandado:

- Para hacer frente a la posibilidad de que el inquilino dilate intencionadamente el proceso mediante la solicitud de asistencia jurídica gratuita la Ley 19/2009 ha introducido un plazo perentorio de tres días al demandado para que interese la designación de abogado y procurador de oficio o solicite el derecho a la asistencia jurídica gratuita a partir de la notificación de la demanda ⁽⁵⁸⁾.
- En lo relativo al ejercicio de la facultad de enervación, se restringe el plazo de dos meses que tenía la redacción originaria de la LEC por el de un mes, de modo que se ha reducido al mínimo posible el lapso de tiempo que se concede al arrendatario para reconsiderar el cumplimiento de su obligación de pago ⁽⁵⁹⁾. De esta forma,

57. Reforma del artículo 437.3 LEC. Vid. ADAN DOMÉNECH, F., «Reflexiones sobre la última reforma del juicio verbal arrendaticio», *Revista Jurídica Española La Ley*, vol. 5, 2009, p. 1514. Si bien, como indica este autor, la Ley 19/2009 ha incurrido en algún error, por ejemplo al establecer que el señalamiento del compromiso por parte del arrendatario de la aceptación de la condonación sólo debe indicarse en la citación de los desahucios por falta de pago (artículo 440.3 LEC), vid. loc. cit., p. 1.516.

58. Se trata del nuevo apartado cuarto del artículo 33 LEC. También se advierte de que, si se realiza la solicitud en un momento posterior, la falta de designación de abogado y procurador de oficio por los colegios profesionales no impedirá la suspensión del juicio, salvo que el Juez, para evitar la indefensión del demandado, decrete la suspensión.

59. Se trata de la reforma del párrafo segundo del artículo 22.4 LEC. Además, la reforma de la Ley 19/2009 ha introducido un nuevo apartado 5 que pretende incrementar aún más la disuasión al inquilino para que no efectúe maniobras, pues «*La resolución que declare enervada la acción de desahucio condenará al arrendatario al pago de las costas devengadas, salvo que las rentas y cantidades debidas no se hubiesen cobrado por causas imputables al arrendador*».

En fase de corrección de pruebas de este trabajo se ha publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el Proyecto de Ley de medidas de agilización procesal (BOGC, Congreso de los Diputados, núm. A-117-1 de 18/03/2011), que introduce una importante novedad al redactar de nuevo el artículo 22.4 de la LEC, abriendo la posibilidad de que el proceso de desahucio termine mediante decreto dictado al efecto por el Secretario Judicial si, requerido el inquilino previamente a la celebración de la vista por plazo de diez días, paga al actor o pone a su disposición en el Tribunal o notarialmente el importe de las cantidades reclamadas en la demanda, y el de las que adeude en el momento de dicho pago enervador del desahucio.

como observa PÉREZ CONESA, «*con el impago de una sola renta se puede solicitar el desahucio*» ⁽⁶⁰⁾.

- Frente a la dificultad para la práctica de las notificaciones, la Ley 19/2009, otorga nueva redacción al artículo 155.3 LEC en el sentido de que «*se entenderá que si las partes no han acordado señalar en el contrato de arrendamiento un domicilio en el que se llevarán a cabo los actos de comunicación, éste será, a todos los efectos, el de la vivienda o local arrendado*». E introduce un nuevo párrafo en el artículo 164 LEC, relativo a la comunicación edictal: cuando no pudiere hallarse ni efectuar comunicación al arrendatario en ninguno de los domicilios designados en el artículo 155.3 LEC, «*ni hubiese comunicado de forma fehaciente con posterioridad al contrato un nuevo domicilio al arrendador al que éste no se hubiese opuesto, se procederá, sin más trámites, a fijar la cédula de citación en el tablón de anuncios de la Oficina Judicial*».
- Con el fin de afrontar las maniobras de incomparecencia al acto de la vista, dirigidas a impedir la notificación de la sentencia condenatoria de desahucio y así dilatar el proceso, la Ley 19/2009 modifica el artículo 440.3 LEC, para que en el mismo auto de admisión de la demanda se aperciba al demandado de que, de no comparecer a la vista, se declarará el desahucio sin más trámites, en cuyo caso quedaría convocado el demandado en este acto para recoger la sentencia en la sede del Juzgado en el sexto día siguiente a contar del señalado para la vista ⁽⁶¹⁾. Además, se in-

60. PÉREZ CONESA, C., «Fomento de la vivienda en alquiler: novedades introducidas por 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», *Aranzadi Civil*, núm. 1, 2010.

61. En fase de corrección de pruebas de este trabajo se ha publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el Proyecto de Ley de medidas de agilización procesal (BOGC, Congreso de los Diputados, núm. A-117-1 de 18/03/2011), que introduce una importante novedad al redactar de nuevo el artículo 440.3 de la LEC con el siguiente tenor: «3. *En los casos de demandas en las que se ejercite la pretensión de desahucio por falta de pago de rentas o cantidades debidas, acumulando o no la pretensión de condena al pago de las mismas, el Secretario judicial, tras la admisión y previamente a la vista que se señale, requerirá al demandado para que, en el plazo de diez días, desaloje el inmueble, pague al actor o, en caso de pretender la enervación, pague la totalidad de lo que deba o ponga a disposición de aquel en el Tribunal o notarialmente el importe de las canti-*

La vivienda en alquiler en España: pasado, presente y futuro de la política legislativa estatal

introduce un nuevo párrafo en el artículo 497.2 LEC, según el cual si en estos casos el demandado citado en forma no hubiera comparecido en la fecha o plazo señalado en la citación, «*la notificación se hará por medio de edictos fijando copia de la sentencia en el tablón de anuncios de la Oficina Judicial*».

2.c) Reformas para imprimir celeridad al proceso:

Entre otras reformas, destacan la nueva redacción del artículo 440.3 LEC, que fija el plazo perentorio de un mes desde la celebración de la vista para el lanzamiento del arrendatario incumplidor, así como el hecho de que la Ley 19/2009 permita al arrendador incorporar a la demanda de desahucio solicitud de ejecución, de modo que la ci-

dades reclamadas en la demanda y el de las que adeude en el momento de dicho pago enervador del desahucio; o en otro caso comparezca ante éste y alegue sucintamente, formulando oposición, las razones por las que, a su entender, no debe, en todo o en parte, la cantidad reclamada.

Si el demandante ha expresado en su demanda que asume el compromiso a que se refiere el apartado 3 del artículo 437, se le pondrá de manifiesto en el requerimiento, y la aceptación de este compromiso equivaldrá a un allanamiento con los efectos del artículo 21.

Además, el requerimiento expresará el día y la hora que se hubieran señalado para que tengan lugar la eventual vista, para la que servirá de citación, y la práctica del lanzamiento. Asimismo se expresará que en caso de solicitar asistencia jurídica gratuita el demandado, deberá hacerlo en los tres días siguientes a la práctica del requerimiento.

El requerimiento se practicará en la forma prevista en el artículo 161 de esta ley, apercibiendo al demandado de que, de no realizar ninguna de las actuaciones citadas, se procederá a su inmediato lanzamiento, sin necesidad de notificación posterior. Así como de los demás extremos comprendidos en el apartado siguiente de este mismo artículo.

Si el demandado no atiende el requerimiento de pago o no compareciere para oponerse o allanarse, el Secretario judicial dictará decreto dando por terminado el juicio de desahucio y dará traslado al demandante para que inste el despacho de ejecución, bastando para ello con la mera solicitud.

Si el demandado atiende el requerimiento en cuanto al desalojo del inmueble sin formular oposición ni pagar la cantidad que se reclamase, el Secretario judicial lo hará constar, y dictará decreto dando por terminado el procedimiento respecto del desahucio, dando traslado al demandante para que inste el despacho de ejecución, bastando para ello con la mera solicitud».

Asimismo, este Proyecto de Ley introduce un nuevo apartado cuarto en el artículo 440 de la LEC del siguiente tenor:

«En todos los casos de desahucio, también se apercibirá al demandado en la citación que, de no comparecer a la vista, se declarará el desahucio sin más trámites y que queda citado para recibir la notificación de la sentencia el sexto día siguiente al señalado para la vista. Igualmente, en la resolución de admisión se fijará día y hora para que tenga lugar, en su caso, el lanzamiento, que deberá verificarse antes de un mes desde la fecha señalada para la vista, advirtiendo al demandado que, en caso de que la sentencia sea condenatoria y no se recurra, se procederá al lanzamiento en la fecha fijada, sin necesidad de notificación posterior».

tación del demandado, en la que previamente se habrá fijado la fecha del lanzamiento, sirve de notificación fehaciente ⁽⁶²⁾. De esta manera se proporciona una solución a otra de las manifestaciones de la lentitud de estos procedimientos, cual era la necesidad de pedir y, en su caso, resolver independientemente la ejecución de la sentencia favorable al arrendador. Por otro lado, para incentivar el desalojo voluntario del inquilino incumplidor, el demandante de desahucio podrá anunciar el compromiso de condonar toda o parte de la deuda y costas si el arrendatario desaloja la finca en el plazo que se le indique no inferior a quince días desde la notificación de la demanda (artículo 437.3 LEC). Finalmente, la sentencia se dictará en los cinco días siguientes a la terminación de la vista, convocándose a las partes en el acto de la vista a la sede del tribunal para recibir la notificación, que tendrá lugar el día más próximo dentro de los cinco siguientes al de la sentencia (artículo 447.1 LEC). Y se modifica el artículo 220 LEC, abriéndose la posibilidad de que la sentencia incluya también la condena a satisfacer también las rentas debidas que se devenguen con posterioridad a la presentación de la demanda hasta la entrega de la posesión efectiva de la finca ⁽⁶³⁾.

4. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE REFORMA

El cambio experimentado por la política legislativa estatal desde el arranque del siglo XXI y, muy especialmente, a partir del año 2004, debe valorarse positivamente, pues se han aprobado —y se encuentran pendientes de apro-

62. Se trata de la nueva redacción que la Ley 19/2009 proporciona al artículo 437.3 LEC («*podrá interesarse en la demanda que se tenga por solicitada la ejecución del lanzamiento en la fecha y hora que se fije por el Juzgado*») y al artículo 440.3 LEC, el cual señala que en la resolución de admisión de la demanda «*se fijará día y hora para que tenga lugar, en su caso, el lanzamiento*» (véase la nota al pie inmediatamente anterior, con los cambios previstos en el Proyecto de Ley de agilización procesal actualmente en tramitación). Asimismo los nuevos apartados 3 y 4 del artículo 549 LEC, incorporados por la Ley 19/2009, indican que la solicitud de ejecución en la demanda de desahucio «*será suficiente para la ejecución directa de la sentencia sin necesidad de ninguno otro trámite para proceder al lanzamiento en el día y hora señalados en la propia sentencia o en la fecha que se hubiera fijado al ordenar la citación al demandado*», y que a las ejecuciones de condena de desahucio por falta de pago o por expiración del plazo no se aplicará el plazo de veinte días de espera, desde la notificación al ejecutado, para que el tribunal despache ejecución de la sentencia.

63. Se introduce un nuevo apartado en el artículo 220 LEC en este sentido. Vid. ADAN DOMÉNECH, ob. cit., p. 1.518.

bación— medidas de distinto signo dirigidas a hacer efectivo el derecho de los ciudadanos al acceso a la vivienda a través del instituto arrendaticio. El impacto de estas medidas se ha hecho notar en un tímido repunte del porcentaje de viviendas en alquiler en España. No obstante, se pueden formular varias críticas a las reformas efectuadas que, para mayor claridad, separaremos en función del objeto de las medidas legislativas: sistema tributario, gasto público, régimen civil de arrendamientos y normativa procesal,

Desde el punto de vista de la política tributaria, la primera conclusión es la excesiva tardanza del legislador estatal para estimular el mercado de la vivienda en alquiler, a pesar del fuerte deterioro de este mercado según la evidencia estadística disponible. Se puede decir que, dejando de lado el lapso temporal de los ejercicios 1992 a 1998, no se emplea el IRPF como instrumento de política económica, dirigido a fomentar la oferta de vivienda en alquiler, hasta el año 2002 (Ley 46/2002, de 18 de diciembre). La implantación en este momento de la reducción del 50 por 100 del rendimiento neto para el arrendador en la base imponible del IRPF, junto con la agilización procesal introducida por la Ley 23/2003, de Garantías en la Venta de Bienes de Consumo, pueden encontrarse detrás de la recuperación que experimenta el porcentaje de viviendas alquiladas a partir de 2005, que pasaría del 11 por 100 en este año al 13,18 por 100 en el año 2008. Este alza en las viviendas en régimen de alquiler durante los años 2006 y 2007 sugiere que el estímulo fiscal en el IRPF desde el lado de la oferta, a través del arrendador, es más efectivo que el estímulo a la demanda, centrado en la figura del arrendatario.

En cualquier caso, desde nuestro punto de vista, hasta la actualidad, y a pesar de la reciente entrada en vigor de las medidas adoptadas por la Ley 39/2010, de Presupuestos Generales del Estado para 2011, no ha existido en el ordenamiento tributario español una consideración sistemática del derecho al acceso a la vivienda, como manifestación del principio de capacidad económica, ya sea a través de la tenencia en régimen de propiedad o en régimen de arrendamiento. Desde la perspectiva del principio de capacidad económica, y teniendo en cuenta que la vivienda es una necesidad vital, no debería tributar la parte de la renta del individuo que éste precisa para hacer efectivo su derecho a una vivienda digna y adecuada. En principio, la satisfacción de la necesidad vital de vivienda debe considerarse incluida dentro del mínimo personal y familiar reconocido en los artículos 56 a 61 bis de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, reguladora del Impuesto sobre la Renta

de las Personas Físicas actualmente en vigor. Como es sabido, ese mínimo personal y familiar no se encuentra sometido a gravamen. No obstante, la necesidad vital de vivienda, a diferencia de otras necesidades básicas como la alimentación o el vestido, no es fácil de satisfacer en tanto que el coste económico que supone para una familia resulta mucho más elevado, suponiendo la renuncia a un porcentaje sustancial, en muchos casos, de los ingresos mensuales.

De ahí la necesidad de que el legislador tributario estatal refuerce la deducción en la cuota íntegra que supone el no gravamen del mínimo personal y familiar con una deducción adicional para satisfacer la necesidad básica de vivienda cuando el individuo debe renunciar a un importante porcentaje de su renta para financiarla. Por eso, desde nuestro punto de vista, la deducción en cuota para atender la necesidad de vivienda del contribuyente debe ser neutral al hecho de si esa necesidad se cubre a través de la tenencia en propiedad o a través del arrendamiento. En cualquiera de los dos casos, debería tener en cuenta el nivel de ingresos del contribuyente y el porcentaje anual de los mismos afecto al pago del alquiler o de la adquisición en propiedad. El beneficio fiscal sería, pues, una clara manifestación del principio de capacidad económica y no una medida de estímulo fiscal a la demanda de vivienda ⁽⁶⁴⁾. Se trata de una propuesta que finalmente se ha llevado a efecto, con la aprobación de la Ley 39/2010, de Presupuestos Generales del Estado para 2011, en el marco de la cual se prevé una deducción por adquisición o arrendamiento de vivienda habitual condicionada a que el contribuyente tenga una base imponible inferior a 24.107,20 euros. Las reglas para modular y limitar la base de la deducción son idénticas para el caso de adquisición en propiedad y de arrendamiento, siendo el porcentaje de la deducción el único elemento diferenciador entre ambos beneficios fiscales ⁽⁶⁵⁾.

64. En nuestra opinión, a esta idea se está refiriendo el Profesor CALVO ORTEGA cuando señala lo siguiente: *«En mi opinión, es más sensible el apoyo a la demanda [de vivienda], debido a su mayor individualización y a su influencia más directa. Incluso por su mayor sencillez, ya que puede establecerse con un tope al arrendamiento que se trata de proteger (...). Aunque resulta muy difícil verificar científicamente estas afirmaciones, parece razonable pensar que en un impuesto personal (...), es menos sensible la oferta de un bien concreto, vivienda en arrendamiento, que su demanda, cuando el carácter de este bien es vital»* («Vivienda habitual: aspectos tributarios. Consideraciones críticas», *Nueva Fiscalidad*, núm. 1, 2007, p. 40).

65. En efecto, este porcentaje es del 7,5 por 100 para la adquisición y el 10,05 por 100 para el arrendamiento. No obstante hay que tener en cuenta que tras la aprobación de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que

El fundamento de estas dos deducciones se sitúa claramente en el principio de capacidad económica, tal y como ha sido explicado en las líneas precedentes.

No obstante, desde nuestro punto de vista la medida podría ser mejorada, pues no atiende suficientemente a la realidad social de muchas familias de asalariados de clase media que, por su volumen de ingresos, superan los 24.107,20 euros anuales de base imponible pero que, no obstante, sacrifican un porcentaje importante de su renta anual para satisfacer el alquiler o para adquirir la vivienda familiar. Sacrificio que, además, suele ser mayor cuanto mayor es el número de personas descendientes que conviven con el contribuyente. De ahí que nuestra propuesta radique, por un lado, en permitir el acceso a este beneficio fiscal a los contribuyentes con base imponible anual inferior a 53.407,20 euros, es decir, el umbral mínimo del último escalón de la tarifa del IRPF. En segundo lugar, como requisito adicional proponemos que se condicione la deducción a que las cantidades satisfechas al año por el contribuyente por alquiler o compra de vivienda excedan de un determinado porcentaje de sus rendimientos netos, por ejemplo de un 20 por 100. Y, finalmente, que se prevean tipos de deducción incrementados para los contribuyentes que tengan a su cargo descendientes menores de edad con los que convivan, tipos que serían mayores cuanto mayor fuera el número de descendientes a cargo. De esta manera se graduaría el beneficio fiscal, que alcanzaría a un colectivo mucho más amplio de contribuyentes, a la necesidad de modular el derecho a la vivienda en función de las circunstancias familiares del ciudadano.

se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, las Comunidades Autónomas pueden establecer un porcentaje autonómico en la deducción por compra de vivienda habitual que, en caso de que no hayan ejercido competencias normativas, será del 7,5 por 100. De esta manera, el porcentaje «básico» de la deducción por compra de vivienda, en espera del desarrollo que realicen las Comunidades Autónomas, continúa siendo del 15 por 100. Respecto de la deducción para los arrendatarios de vivienda, la competencia normativa de las Comunidades Autónomas no está restringida más que por la previsión del artículo 46.1.c) de la Ley 22/2009: «*siempre que no supongan, directa o indirectamente, una minoración del gravamen efectivo de alguna o algunas categorías de renta*».

No obstante, desde el 1 de enero de 2008, la Disposición Final Sexta de la Ley 51/2007 de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008 establece, con independencia de lo que hagan las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus potestades normativas, un porcentaje mínimo de deducción por alquiler de vivienda habitual común a todo el territorio estatal del 10,05 por 100.

Por otro lado, y de forma transitoria mientras se dinamiza el mercado del alquiler de vivienda en España, el IRPF se convierte en un útil instrumento de política económica para potenciar la oferta de vivienda en alquiler. Para ello, las cifras sugieren que la reducción del 50 por 100 del rendimiento neto del capital inmobiliario en la base imponible del arrendador ha sido una medida eficiente. La elevación de este porcentaje al 60 por 100, como hace la Ley 39/2010, es un paso acertado desde nuestro punto de vista, si bien proponemos, de forma transitoria, su elevación al 90 por 100. Esta medida, unida a la existencia de la renta imputada por viviendas vacías, puede incentivar más aún la oferta de vivienda en alquiler ya que, como indica LÓPEZ GARCÍA, «Una vez incorporados en la base del IRPF los rendimientos presuntos del capital inmobiliario, todo lo que el propietario pueda obtener alquilándolo podrá ser capturado por éste. Incrementando el coste de oportunidad de mantener las viviendas vacías, y a la vez aumentando el atractivo de alquilarlas, ésta constituye una posibilidad que no debe desdeñarse»⁽⁶⁶⁾. Esta política fiscal desde el lado de la oferta debería, en nuestra opinión, complementarse con una política de gasto público estatal dirigida a fomentar el parque público de viviendas en alquiler. De este modo, los programas públicos de gasto dirigidos a la promoción de viviendas destinadas al alquiler deberían, para dinamizar el mercado desde el lado de la oferta, suponer un volumen superior que para la promoción de viviendas destinadas a la compra.

Respecto a la LAU/1994, la reforma operada por la Ley 19/2009 debe saludarse positivamente. No obstante, en nuestra opinión, se podía haber ido más allá, pues los cinco años de duración mínima del contrato de arrendamiento de vivienda suponen un período de tiempo excesivo. El mismo equilibrio de prestaciones entre arrendadores e inquilinos podría lograrse con un plazo algo más reducido de, por ejemplo, tres años⁽⁶⁷⁾. Además, este período

66. LÓPEZ GARCÍA, M. A., *La propuesta de reforma estructural del mercado de vivienda de FEDEA: una evaluación*, Documento núm. 8/10, Serie Documentos, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2010, p. 9.

67. No compartimos la reducción a un año propuesta por FEDEA (Fundación de Estudios de Economía Aplicada), pues el inquilino podría quedar a merced del arrendatario, en una situación demasiado inestable. Vid., sobre la propuesta de FEDEA, LÓPEZ GARCÍA, M. A., *La propuesta de reforma estructural del mercado de vivienda de FEDEA: una evaluación*, Documento núm. 8/10, Serie Documentos, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2010, p. 7.

es más acorde con el carácter transitorio de las situaciones vitales que llevan a los ciudadanos a demandar el alquiler como forma de garantizar su acceso a la vivienda. Por otro lado, al reducirse el plazo a tres años también se podría reducir a este mismo período el tiempo durante el cual la actualización de la renta se encuentra limitada por la variación porcentual del Índice de Precios al Consumo, lo cual ayuda a liberalizar el contrato de arrendamiento de vivienda potenciando de nuevo la oferta.

Respecto de las reformas en materia procesal, si bien la Ley 19/2009 ha simplificado trámites y acortado plazos en la tramitación de los procesos arrendaticios, estas reformas no resultarán operativas si no se soluciona el colapso en el que se encuentra sumida la Administración de Justicia ⁽⁶⁸⁾, de ahí que, en nuestra opinión, sería deseable crear Juzgados especializados en materia arrendaticia en todas las Comunidades Autónomas. Por otro lado, en nuestra opinión, quedan pendientes las siguientes reformas orientadas a convertir el juicio verbal de desahucio en un proceso rápido, ágil y poco costoso ⁽⁶⁹⁾:

- El primer problema que plantea el juicio verbal de desahucio, ya se tramite o no como juicio rápido, es la necesidad de que ambas partes comparezcan representadas por procurador y asistidas por letrado (artículos 23 y 31 de la LEC). Este requisito supone para el arrendador el problema del

68. Se comparte la opinión de PÉREZ CONESA en el sentido de que *«La celeridad sigue sin resolverse porque el problema no está sólo en reducir los plazos para determinados actos procesales o en eliminar trámites, sino en la tardanza desde que se presenta la demanda hasta que efectivamente se celebra la vista. Mientras que los Juzgados estén saturados, el tiempo que transcurra desde el reparto de la demanda al Juzgado que por turno corresponda hasta el señalamiento para la celebración de la vista, impedirá la reclamada agilización procesal del alquiler, por mucho que la ley disponga que la sentencia se dicte en los cinco días siguientes a la terminación de la vista»* (PÉREZ CONESA, C., «Fomento de la vivienda en alquiler: novedades introducidas por 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», *Aranzadi Civil*, núm. 1, 2010).

69. Hay que destacar que algunas de estas medidas ya están contempladas en el Proyecto de Ley de agilización procesal (BOGC, Congreso de los Diputados, núm. A-117-1 de 18/03/2011), actualmente en fase de tramitación parlamentaria, cuya principal innovación consiste en extender el sistema del juicio monitorio a los juicios de desahucio por falta de pago. De esta manera, y como se ha ido señalando en notas al pie anteriores, en el caso de que el arrendatario no desaloje el inmueble, pague o formule oposición tras el requerimiento del arrendador, se pasa directamente al lanzamiento, cuya fecha se le comunica en el mismo requerimiento. Ésta sería, como indica la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, la *«única comunicación procesal necesaria para el buen fin del proceso, aun cuando el demandado tratase de dilatar la ejecución, evitándose asimismo la celebración de vistas innecesarias»*.

coste económico del proceso, con la incertidumbre acerca de si la parte demandada será o no condenada en costas ⁽⁷⁰⁾. Se sugiere el estudio de la posibilidad de prescindir de la intervención de abogado y procurador, adoptando un modelo normalizado de demanda que, a la manera del juicio monitorio actual, sería suscrita por el arrendador con el asesoramiento de las Agencias del Alquiler u organismos equivalentes.

- Restringir aún más los plazos es otra vía para intensificar la agilización del juicio de desahucio. Por ejemplo, se propone reducir el plazo relevante para la enervación de la acción de desahucio, a contar desde el requerimiento formal de pago por parte del arrendador al arrendatario. Si bien la Ley 19/2009 lo ha reducido de dos meses a un mes, sería deseable limitarlo, en nuestra opinión, a dos semanas. Del mismo modo, se podría reducir también a dos semanas el plazo para el lanzamiento del inquilino incumplidor, desde la celebración de la vista, previsto en el artículo 440.3 LEC.
- Estudiar la posible atribución a los procuradores de la facultad de comunicar la cédula de citación al arrendatario demandado, tal y como se prevé en la actualidad para los juicios rápidos ⁽⁷¹⁾.
- Supresión de prórrogas para el desalojo del inquilino cuando se ha despachado la ejecución mediante auto, salvo determinados supuestos por

70. Para determinar la cuantía en el juicio de desahucio había dos interpretaciones diferentes. La primera consideraba que el objeto del juicio de desahucio era la recuperación de la posesión del inmueble por lo que, con fundamento en el artículo 251.3.ª LEC, la cuantía sería la del valor de la finca (valor del inmueble al tiempo de la demanda según los precios de mercado, y nunca inferior al valor catastral), criterio que numerosos autores consideraban absurdo, desmesurado y costoso, especialmente cuando se solicitaba el desahucio por impago de pequeñas cantidades. La segunda interpretación entendía que el objeto del desahucio era la resolución del contrato por lo que, con fundamento en el artículo 251.9.ª LEC, la cuantía sería la de una anualidad de renta y, siendo más racional, era la adoptada por numerosos tribunales. Esta situación de inseguridad jurídica se ha solucionado en parte con la reforma del artículo 251 de la LEC operada por la Ley 19/2009, de 23 de noviembre, que ha suprimido el inciso final de la regla 9.ª del artículo 251 LEC. De esta manera resulta hoy claro, según la nueva redacción de la regla 9.ª del artículo 251 LEC, que *«En los juicios sobre arrendamientos de bienes, salvo cuando tengan por objeto reclamaciones de las rentas o cantidades debidas, la cuantía de la demanda será la de una anualidad de renta, cualquiera que sea la periodicidad con que ésta aparezca fijada en el contrato»*.

71. Los procuradores de las partes personadas podrían practicar, si así lo solicitan y a costa de la parte a la que representen, las notificaciones, citaciones, emplazamientos y requerimientos por cualquiera de los medios admitidos con carácter general en la LEC. A estos efectos acreditarían, bajo su responsabilidad personal, la identidad y condición del receptor del acto de comunicación, cuidando que en la copia quede constancia de su firma y de la fecha en la que se realice.

razones humanitarias. Se podría operar una reforma que previera la colaboración en este último caso de la Administración más próxima al ciudadano para alojar provisionalmente al inquilino desahuciado ⁽⁷²⁾.

Todo este conjunto de medidas, tributarias, de gasto público y de reforma de la LAU/1994 y de la legislación procesal podría contribuir, desde nuestro punto de vista, a consolidar la aún tímida tendencia al alza del porcentaje de viviendas alquiladas en España. Es necesario un esfuerzo legislativo de este calado para acabar con la inercia de una política legislativa que durante décadas ha carecido de una visión integral del mercado del alquiler de vivienda en nuestro país y que se ha preocupado más de fomentar el sector de la promoción inmobiliaria que de garantizar el acceso pleno y efectivo de los ciudadanos a la vivienda.

72. Un problema relativamente común en los procesos de desahucio consiste en la negativa al desalojo por parte del inquilino a pesar de haberse despachado la ejecución mediante auto. En estos casos el Tribunal, si el inmueble continúa ocupado, realizará de oficio todas las actividades tendentes a posibilitar que el arrendador pueda hacerse con la posesión efectiva del inmueble, de acuerdo con el artículo 704 LEC. Según este artículo, en su apartado primero, si la vivienda constituye morada del ejecutado o de quienes de él dependen económicamente se dará al inquilino o a quienes de él dependen el plazo de un mes para el desalojo, prorrogable por otro mes más si concurre algún motivo fundado, fijándose la fecha del lanzamiento en la resolución inicial de desalojo o en la que se acuerde la prórroga. Llama la atención la posibilidad de una prórroga tan prolongada. Se trata de un aspecto no abordado por la Ley 19/2009. En este sentido se ha echado de menos que la reforma no fuera más ambiciosa.

ANEXO

TABLA NÚMERO 1
REGULACIÓN DE LA DEDUCCIÓN POR ADQUISICIÓN DE VIVIENDA HABITUAL.
EVOLUCIÓN DESDE SU APARICIÓN EN 1978

	Ley 39/2010 (Presupuestos Generales del Estado para 2011)	Ley 35/2006 y Real Decreto 439/2007	Real Decreto Legislativo 3/2004 y Reglamento Real Decreto 1775/2004	Ley 40/1998 Real Decreto 214/1999	Ley 18/1991 Real Decreto 1841/1991	Ley 44/1978 Ley 48/1985 Real Decreto 2615/1979 Real Decreto 2384/1981
Porcentajes de deducción por inversión en vivienda	El 7,5% siempre que la base imponible del sujeto pasivo sea inferior a 24.107,20 €.	El 15% de las cantidades satisfechas por la adquisición.	El 15% de las cantidades satisfechas por la adquisición.	El 15% de las cantidades satisfechas por la adquisición.	El 15% de las cantidades satisfechas por la adquisición.	El 15% de las cantidades satisfechas por la adquisición. Posteriormente con la Ley 48/1985: — 15% para viviendas que no sean de nueva construcción. — 17% para la adquisición de viviendas de nueva construcción, cual- quiera que fuera su destino. Con la Ley 37/1989 este porcentaje pasa a ser del 10%.

La vivienda en alquiler en España: pasado, presente y futuro de la política legislativa estatal

Base máxima de deducción	1. Cuando la base imponible sea igual o inferior a 17.707,20 € anuales: 9.040 € anuales. 2. Cuando la base imponible esté comprendida entre 17.707,20 € y 24.107,20 € anuales: 9.040 € menos el resultado de multiplicar por 1,4125 la diferencia entre la base imponible y 17.707,20 € anuales.	Base máxima de deducción: 9.015 € anuales.	Base máxima de deducción: 9.015,18 € anuales.	Base máxima de deducción: 9.015,18 € anuales.	El límite de la base de deducción sigue siendo el 30 por 100 de la base imponible del sujeto pasivo.	En un principio ninguno. Posteriormente (con la Ley 48/1985): el 30 por 100 de la base imponible del sujeto pasivo.
	Porcentajes incrementados por la existencia de financiación ajena	No existen tipos incrementados.	Desaparecen los tipos incrementados de deducción previstos en la Ley anterior, para los dos primeros años, en caso de que hubiese financiación ajena.	Durante los dos años siguientes a la adquisición el 25% sobre los primeros 4.507,59 € y el 15% sobre el resto hasta 9.015,18 €. A partir del segundo año esos porcentajes pasan a ser del 20% y del 15% respectivamente.	NO	NO

TABLA NÚMERO 2
INCENTIVOS FISCALES AL ALQUILER DE VIVIENDA HABITUAL.

Ley 39/2010 (Presupuestos Generales del Estado 2001)	Disposición Final 6. ^a Ley 51/2007 (Presupuestos Generales del Estado para 2008)	Ley 35/2006	Real Decreto Legislativo 3/2004 y Regla- mento	Ley 40/1998 y Reglamento	Ley 18/1991 y Reglamento	Ley 44/1978 y Reglamento
Los contribuyentes cuya base imponible sea inferior a 24.107,20 euros anuales podrán deducirse el 10,05 por ciento de las cantidades satisfechas en el período impositivo por el alquiler de su vivienda habitual. La base máxima de esta deducción será de:	Los contribuyentes podrán deducirse el 10,05 % de las cantidades satisfechas en el período impositivo por el alquiler de su vivienda habitual, siempre que su base imponible sea inferior a 24.020 euros anuales. La base máxima de esta deducción será de:	— Sigue sin introducir una deducción por alquiler de vivienda habitual. — Desaparece la compensación para los contribuyentes con derecho a la deducción por alquiler de vivienda por razón de contrato de antigüedad anterior al 24 de abril de 1998.	No establece incentivos fiscales para los contratos de arrendamiento posteriores a abril de 1998. (Se mantiene la compensación para los contratos anteriores al 24 de abril de 1998).	— Con esta ley desaparece la deducción por alquiler de vivienda habitual (*). — No establece incentivos fiscales para los contratos de arrendamiento posteriores a abril de 1998.	— Deducción por alquiler: El 15%, con un máximo de 100.000 pesetas anuales, de las cantidades satisfechas en el período impositivo por alquiler de la vivienda habitual del sujeto pasivo.	— No establece nada al respecto.
a) cuando la base imponible sea igual o inferior a 17.707,20 euros anuales; 9.040 euros anuales, b) cuando la base imponible esté comprendida entre 17.707,20 y 24.107,20 euros anuales: 9.040 euros menos el resultado de multiplicar por 1,4125 la diferencia entre la base imponible y 17.707,20 euros anuales.	a) cuando la base imponible sea igual o inferior a 12.000 euros anuales: 9.015 euros anuales. b) cuando la base imponible esté comprendida entre 12.000,01 y 24.020 euros anuales: 9.015 euros menos el resultado de multiplicar por 0,75 la diferencia entre la base imponible y 12.000 euros anuales.					

— Reducción del 60% del rendimiento neto, cuando el inmueble arrendado constituye la vivienda habitual del arrendatario. — Dicha reducción será del 100% cuando el arrendatario tenga una edad comprendida entre 18 y 30 años y unos rendimientos netos del trabajo o de actividades económicas en el periodo impositivo superiores al indicador público de renta de efectos múltiples.		— Reducción del 50% del rendimiento neto, cuando el inmueble arrendado constituye la vivienda habitual del arrendatario. — La reducción será del 100%, si el arrendatario tiene entre 18 y 35 años y unos rendimientos netos del trabajo o de actividades económicas en el periodo impositivo superiores al indicador público de renta de efectos múltiples.	— Reducción del 50% del rendimiento neto, cuando el inmueble arrendado constituye la vivienda habitual del arrendatario.	— No establece nada al respecto.	— No establece nada al respecto.	— No establece nada al respecto.
--	--	---	--	----------------------------------	----------------------------------	----------------------------------

(*) Establece una compensación económica para los contribuyentes con derecho a la deducción por alquiler de vivienda por razón de contrato de antigüedad anterior al 24 de abril de 1998, en el caso de que esta ley les resulte menos favorable que la Ley 18/1991, de 6 de junio de IRPF, como consecuencia de la no aplicación de la mencionada deducción por alquiler, siempre que mantenga el sistema de arrendamiento para su vivienda habitual. (Disposición Transitoria cuarta de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y Otras Normas).

INCENTIVOS FISCALES PARA EL ARRENDADOR

INCENTIVOS FISCALES PARA EL ARRENDATARIO

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

ADAN DOMÉNECH, F., «Reflexiones sobre la última reforma del juicio verbal arrendaticio», *Revista Jurídica Española La Ley*, vol. 5, 2009.

BARRIOS GARCÍA, J.A., RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ, J.E., «Política fiscal de vivienda en España y elección de tenencia-localización de la vivienda habitual: una valoración microeconómica», *Estadística Española*, vol. 50, núm. 167, 2008.

BASSOLS COMA, M., «Artículo 47», *Comentarios a las Leyes Políticas*, dir. Ó. ALZAGA, tomo IV, EDESA, Madrid, 1996 (reimpr.).

BORGIA SORROSAL, S., *El derecho constitucional a una vivienda digna*, Dykinson, Madrid, 2009.

CALVO ORTEGA, R., «Vivienda habitual: aspectos tributarios. Consideraciones críticas», *Nueva Fiscalidad*, núm. 1, 2007.

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos*, Consejo General del Poder Judicial (Manuales de formación continua), Madrid, 2007.

DE LA HERRÁN LUZÁRRAGA, A., «Criterios interpretativos sobre la Ley de Arrendamientos Urbanos», *Ciudad y Territorio*, XXXII (125), 2000, p. 522.

GÁLVEZ, J., «Artículo 47», *Comentarios a la Constitución*, dir. F. GARRIDO FALLA, Civitas, Madrid, 2001 (reimpr.).

GARCÍA CALVENTE, Y., «La protección del derecho a una vivienda digna a través del sistema tributario», *Estudios de Derecho Financiero y Tributario en Homenaje al Profesor Calvo Ortega*, t. I, Lex Nova, Valladolid, 2005, p. 1.224.

GONZÁLEZ GARCÍA, V., «Estado de situación de la Ley de Arrendamientos Urbanos», *Ciudad y Territorio*, XXXII (125), 2000, p. 451

JURADO GUERRERO, T., «El creciente dinamismo familiar frente a la inflexibilidad del modelo de vivienda español», *Cuadernos de Información Económica*, núm. 193, 2006.

LÓPEZ GARCÍA, M.A., *La propuesta de reforma estructural del mercado de vivienda de FEDEA: una evaluación*, Documento núm. 8/10, Serie Documentos, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2010.

LOSCERTALES FUERTES, D., *Arrendamientos Urbanos. Comentarios, formularios y jurisprudencia*, SEPIN, Madrid, 2007.

PANISELLO MARTÍNEZ, J., «Ámbito de aplicación de la Ley de Arrendamientos Urbanos», en *Arrendamientos Urbanos: normas sustantivas y procesales*, dir. SOSPEDRA NAVAS, Thomson-Civitas, Navarra, 2008.

PÉREZ CONESA, C., «Fomento de la vivienda en alquiler: novedades introducidas por 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», *Aranzadi Civil*, núm. 1, 2010.

RODRÍGUEZ LÓPEZ, J., «Los booms inmobiliarios en España: un análisis de tres períodos», *Papeles de Economía Española*, núm. 109, 2006, pp. 76-90.

SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M.^a T.^a, «Gasto público y vivienda. Un estudio de su incidencia distributiva», *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, núm. 10, 2004, pp. 166-174.

SOSPEDRA NAVAS, F.J. (Dir.), *Arrendamientos urbanos: normas sustantivas y procesales*, Thomson-Civitas, Navarra, 2008.

TINAUT ELORZA, J.J., «Desarrollos recientes de la política estatal de vivienda en España: el Plan 2005-2008», *Papeles de Economía Española*, núm. 109, 2006, pp. 281-289.

TRILLA, C., *La política de vivienda en una perspectiva comparada*, Fundación La Caixa, Colección Estudios Sociales núm. 9, 2001.

VELARDE FUERTES, J., «La economía española ante el próximo lustro». Lección en la festividad de Santo Tomas de Aquino. Universidad Católica de Ávila, Ávila, 2007.

WHITEHEAD, C.M.E., «Una perspectiva internacional de los mercados de la vivienda», *Papeles de Economía Española*, núm. 108, 2006, pp. 2-13.