

ENMIENDAS Y PROPUESTAS DE VETO DEL SENADO AL PROYECTO DE LEY DE MEDIDAS DE FLEXIBILIZACIÓN Y FOMENTO DEL MERCADO DEL ALQUILER DE VIVIENDAS¹

Alicia Agüero Ortiz
Centro de Estudios de Consumo
Universidad de Castilla-La Mancha

El pasado 12 de marzo de 2013 el Congreso de los Diputados remitió al Senado el texto allí aprobado del Proyecto de Ley de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas². El 4 de abril de 2013 se publicaron las 136 enmiendas³ y 5 propuestas de veto⁴ del Senado, que pasamos a analizar.

1. Propuestas de veto

A) *Propuesta de veto de los Senadores Jesús Enrique Iglesias Fernández y José Manuel Mariscal, IU (GPMX)*, basada en los siguientes motivos:

- Conversión del alquiler en una alternativa habitacional meramente temporal, al reducir el plazo mínimo de duración de 5 a 3 años.
- Sometimiento de su regulación prioritariamente a los pactos y acuerdos de las partes, precarizando la posición del inquilino ya que las partes podrán “negociar”: la revisión anual de la renta sin sujeción al IPC, la pérdida del derecho de adquisición preferente por el inquilino, y la previsión de una indemnización por desistimiento de éste.
- Reducción de las garantías judiciales del arrendatario en pos de facilitar el desahucio, estableciendo que una vez interpuesta la denuncia del arrendador el Secretario Judicial fije simultáneamente la vista del caso y fecha del desahucio.

¹ Trabajo realizado dentro del Proyecto de Investigación DER 2011-28562, del Ministerio de Economía y Competitividad (“Grupo de Investigación y Centro de Investigación CESCO: mantenimiento de una estructura de investigación dedicada al Derecho de Consumo”), que dirige el Prof. Ángel Carrasco Perera.

² http://www.senado.es/legis10/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_D_10_160_1169.PDF . Cfr. Trabajos Realizados por los Investigadores CESCO: “Tabla de Concordancias: LAU 29/1994 y LEC 1/2000; Proyecto de Ley 121/000021, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas” <http://www.uclm.es/centro/cesco/pdf/trabajos/28/2012/tabla.pdf>.

³ http://www.senado.es/legis10/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_D_10_168_1250.PDF

⁴ http://www.senado.es/legis10/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_D_10_168_1249.PDF

- No fomenta el mercado del alquiler, pues al conceder ventajas fiscales y financieras a entidades inmobiliarias y financieras en realidad lo que se impulsa es la especulación sobre el suelo.
- Creación de un Registro de sentencias firmes de impagos de rentas de alquiler, para que los arrendadores tengan acceso a un listado de arrendatarios “morosos”, cuya permanencia en dicho Registro será de 6 años. Este plazo resulta excesivo, ya que el cumplimiento puede deberse a situaciones excepcionales sobrevenidas, y además consideran innecesario este Registro pues los arrendadores cuentan con diversas formas adicionales de protección tales como el establecimiento de avales, depósitos, fianzas, el desahucio exprés, etc. Se plantean estos Senadores si no sería más apropiado crear un Registro de arrendadores incumplidores y acosadores, para proteger al arrendatario que es la parte más débil en esta relación jurídica.

B) *Propuesta de veto de la Senadora Ester Capella i Farré, ERC/ESQUERRA (GPMX)*

Asegura que el Gobierno pretende la dinamización del mercado del alquiler mediante la debilitación de la posición del arrendatario con la supremacía de la “voluntad de las partes”, a la vez que estimula fiscalmente a las empresas de inversión inmobiliaria –mediante el establecimiento de mayores bonificaciones fiscales-. De esta forma, rechaza un Proyecto de Ley que dinamita todos los avances alcanzados mediante las políticas de protección de los arrendatarios, en favor de los propietarios, en especial, de los grandes grupos inmobiliarios propietarios o gestores de viviendas. Asimismo, recrimina que el texto no fomente la creación de patrimonios públicos de vivienda para el alquiler, ni mecanismos que agilicen la captación de viviendas destinadas al alquiler por parte de entidades públicas, por lo que considera que este Proyecto de Ley es otra “oportunidad perdida”.

C) *Propuesta de veto de los Senadores Jordi Guillot Miravet y el Senador Joan Saura Laporta (GPEPC)*

Denuncian que este Proyecto de Ley no pretende solucionar el problema social consistente en la imposibilidad de acceder a una vivienda digna. Existiendo un stock de posiblemente 6 millones de viviendas vacías, se erige como necesidad la creación de un parque de vivienda pública en alquiler que incluyera los inmuebles y activos del “banco malo”. Por ello, entienden que el objetivo de este Proyecto de Ley habría de ser éste, y específicamente, garantizar el acceso a una vivienda en alquiler a cambio de una renta que no supere el 30 % de los

ingresos de la unidad familiar. Por último, señalan la inestabilidad que se derivan del carácter prioritario de la voluntad de las partes, de la reducción del plazo mínimo del arrendamiento de 5 a 3 años, y de la prórroga tácita de 3 a 1 año, y la necesidad de que el inquilino inscriba su derecho en el Registro de la Propiedad (con los consecuentes gastos), para hacer valer sus derechos, en caso de venta del inmueble, por ejemplo.

D) *Propuesta de veto de los Senadores Mónica Almiñana Riqué, Francisco Boya Alós, Rafel Bruguera Batalla, Carlos Martí Jufresa, José Montilla Aguilera, Joan Sabaté Borràs y María Jesús Sequera García (GPEPC)*

En este caso, y en la misma línea del resto de propuestas de veto, se critica que el objeto de este Proyecto de Ley sea establecer una mayor protección a los propietarios de vivienda. En lugar de esto, el objetivo debería ser fomentar la demanda del alquiler de viviendas para permitir el acceso a una vivienda, en particular a familia con reducidos niveles de renta, promover la emancipación juvenil y facilitar la movilidad de los trabajadores que permita encontrar un empleo. Entre los perjuicios que supone para el arrendatario este texto, y aparte de los ya señalados en otras propuestas de veto, recalcan la posibilidad de exclusión de la prórroga obligatoria mediante un pacto previo. Además, en caso de no haber lugar a prórroga si el arrendador necesita la vivienda para sí o para sus familiares en primer grado de consanguinidad y no la ocupare en tres meses, la indemnización que se preveía de éste al arrendatario se reduce de “cantidad igual al importe de la renta por los años que quedaren hasta completar cinco” a “una mensualidad por cada año que quedara por cumplir hasta completar tres”. Finalmente, advierten que la creación de un “Registro de morosos”, no hará más que impedir el acceso a la vivienda durante 6 años a las personas allí inscritas.

E) *Propuesta de veto del Grupo Parlamentario Socialista:*

El motivo subyacente a la propuesta de veto es el error que entienden comete el Partido Popular al asumir que el mercado del alquiler no es eficaz por disponer de una oferta insuficiente, cuando consideran que, en realidad, lo que insuficiente es la demanda. Partiendo de esta errónea premisa, el Partido Popular configura este Proyecto de Ley con el objetivo de ampliar la oferta de viviendas en alquiler, reforzando la seguridad de los propietarios a costa de la de los arrendatarios. Sin embargo, defienden que el problema radica en la escasa demanda, por lo que las medidas a adoptar son las totalmente opuestas, esto es, el refuerzo de la posición del arrendatario.

2. Enmiendas

Dada la similitud de las enmiendas presentadas por los distintos Grupos Parlamentarios y la extensión de éstas, a continuación analizamos las enmiendas presentadas por los Grupos mayoritarios.

A) *Enmiendas del Grupo Parlamentario Mixto*

- Supresión del apartado 2 del art. 7 LAU. Este apartado es de nueva introducción por el Proyecto de Ley, y exige la inscripción de los arrendamientos en el Registro de la Propiedad para que surtan efectos frente a terceros.
- Supresión de los apartados 4 y 5 del art. 1 del Proyecto de Ley. El apartado 4 reduce el plazo mínimo del contrato de 5 a 3 años, y limita la indemnización al arrendatario en caso de que el arrendador no efectúe la prórroga obligatoria por necesitar la vivienda, pero sin ocuparla tras tres meses, a una mensualidad por cada anualidad restante (cuando la regulación anterior establecía que la indemnización comprendería las rentas restantes). Por su parte, el apartado 5 disminuye el plazo de prórroga tácita de 3 años a 1 año.
- Supresión de los apartados 7 y 8 del art. 1 del Proyecto de Ley. Estos apartados prevén el respeto del contrato de arrendamiento, en caso de resolución del derecho del arrendador o enajenación de la vivienda, únicamente si aquél está inscrito en el Registro de la Propiedad.
- Modificación del apartado 12 del art. 1 del Proyecto de Ley proponiendo, en relación con la actualización de la renta, que sólo pueda efectuarse durante los 5 primeros años mediante la aplicación a la anualidad anterior de la variación experimentada en el IPC –y no en los términos pactados por las partes, en las que el arrendatario está en clara desventaja negociadora-.
- Supresión de los apartados 17 del art. 1 del Proyecto de Ley. Este apartado prevé la modificación del art. 25.8 LAU, permitiendo que las partes pacten la renuncia del arrendatario al derecho de adquisición preferente. Así, el Grupo Mixto aboga por el mantenimiento de la redacción actual del precepto de forma que un pacto de este tipo sólo sea válido en contratos pactados por plazo superior a 5 años.
- Supresión de los apartados 20 del art. 1 del Proyecto de Ley, que establece que la fianza no estará sujeta a actualización los 3 primeros años, dado que propugnan el mantenimiento de la duración mínima del alquiler a 5 años, entienden que debe mantener en coherencia el plazo de 5 años en los que la fianza no podrá ser actualizada.

- Adición de un apartado 18 bis al artículo 1 del Proyecto de Ley, que introduciría un nuevo apartado en el art. 27 LAU del incumplimiento de las obligaciones, encomendado a las Administraciones Públicas la protección de los arrendatarios frente al acoso de los arrendadores.
- Modificación del apartado 1 del artículo 2 del Proyecto de Ley. Se propone la redacción vigente en 2001 del art. 22.4 LEC permitiendo la terminación del proceso de desahucio si antes de la vista el arrendatario satisficiera la deuda contraída. De esta forma se elimina la remisión al art. 440.3 LEC por la que, previamente a la vista, se establece un plazo de diez días para que el demandado desaloje la vivienda o abone la deuda. Asimismo, se propone la redacción vigente en 2001 del art. 440 LEC, remitiendo para la enervación del desahucio al art. 22.4 LEC.
- Supresión del artículo 3 del Proyecto de Ley, que crea un Registro de sentencias firmes de impagos de rentas de alquiler, por considerarse injusto al no tener en cuenta las potenciales circunstancias sobrevenidas que puedan afectar a estos sujetos, además de fijar un excesivo plazo de permanencia en él (6 años).
- Inclusión de una disposición adicional nueva que establezca un parque público de viviendas en alquiler. Las viviendas aportadas a la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria se destinarían al parque de vivienda pública en alquiler a precio protegido, sin que el precio de la renta mensual pudiera exceder del 30 % de los ingresos líquidos mensuales de la unidad familiar.
- Inclusión de una disposición adicional nueva que regule el uso de las viviendas con protección pública desocupadas en manos de entidades financieras u organismos públicos, de forma que puedan recuperarse y reconvertirse en viviendas con protección pública en alquiler, con el límite de renta antes dicho.
- Adición de una disposición final nueva que modifique el recargo a los inmuebles urbanos de uso residencial desocupados con carácter permanente, a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, exigiendo un recargo del 50 % al 150 % en función del número de ejercicios que se haya venido abonando este recargo.
- Adición de una disposición transitoria vigésimo primera a la Ley reguladora de las Haciendas Locales, por la que se constituya un Registro de viviendas no habituales.

B) *Enmiendas del Grupo Parlamentario Socialista*

- Modificación del apartado 1 del art. 1 del Proyecto de Ley, por el que se introduciendo en el art. 1 LAU, relativo al ámbito de aplicación de la Ley, una excepción relativa a los arrendamientos suntuarios, entendiéndose por tales los de viviendas de más de 300 m², o renta anual que exceda de 5,5 veces el IPREM.
- Supresión del apartado 2 del art. 1 del Proyecto de Ley, que prevé la exclusión del régimen de la LAU de los arrendamientos turísticos. El fundamento que sustenta esta supresión es la incongruencia de esta exclusión con el objetivo de atraer el mayor número de viviendas vacías al mercado del alquiler.
- Supresión del apartado 3 del art. 1 del Proyecto de Ley que introduce la exigencia de inscripción del contrato de arrendamiento en el Registro de la Propiedad para su oponibilidad frente a terceros. En este caso, se argumenta que ello implica mayor coste para el arrendatario y menor protección, lo cual provoca un desincentivo en el mercado del alquiler de viviendas.
- Modificación del apartado 4 del art. 1 del Proyecto de Ley, fijando la duración mínima del contrato de arrendamiento en 4 años (es decir, ni se acepta la redacción actual de 5 años, ni la propuesta en el Proyecto de Ley de 3 años). Asimismo, se exige la previsión en el contrato de arrendamiento de la exclusión de prórroga obligatoria cuando en arrendador o familiares en el primer grado de consanguinidad requieran su uso. Finalmente, en caso de que no se hubiera ocupado la vivienda por el arrendador o familiares transcurridos dos meses, se propone una indemnización de tres meses por cada anualidad restante para cumplir los 4 años preceptivos. En comparación con el texto del Proyecto de Ley, se aumenta la indemnización de una mensualidad por año restante, a tres mensualidades por año.
- Modificación del apartado 5 del art. 1 del Proyecto de Ley, eliminando la referencia a la oponibilidad frente a terceros de la prórroga del arrendamiento sujeta a la inscripción del contrato en el Registro de la Propiedad, manteniendo su oposición *erga omnes* con independencia de su inscripción.
- Modificación del apartado 6 del art. 1 del Proyecto de Ley, aumentando –como efectúan en general las enmiendas del PSOE- el plazo de preaviso para el desistimiento por parte del arrendatario, de un mes a dos meses. También se reduce el plazo en el que el arrendatario puede desistir en cuatro años, para contratos de arrendamiento superiores a dicho plazo, y no 6 meses como permite el Proyecto de Ley, favoreciendo la estabilidad del arrendador.
- Modificación de los apartados 7 y 8 del art. 1 del Proyecto de Ley, sin exigir inscripción registral para oponer el derecho del arrendatario ante resoluciones del derecho del arrendador o enajenaciones de la vivienda.
- Supresión del apartado 12 del art. 1 del Proyecto de Ley, de forma que la actualización de la renta se efectúe por aplicación del IPC.

- Modificación del apartado 17 del art. 1 del Proyecto de Ley, permitiendo el pacto de renuncia a los derechos de tanteo y retracto únicamente en contratos de duración superior a cuatro años.
- Supresión del apartado 6 del art. 2 del Proyecto de Ley, que propone la modificación del art. 703.1 LEC, pues permitiría que la comisión judicial estuviera compuesta por un único funcionario, lo cual no parece deseable dada la conflictividad que existe en el acto del lanzamiento⁵.
- Supresión del artículo 3 regulador del Registro de sentencias firmes de impagos de rentas de alquiler, por suponer una penalización arbitraria al arrendador, constituyendo una “lista negra” indiscriminada.
- Adición de un artículo 4 (nuevo), que modifique la Ley de Suelo, en concreto el art. 10.1.b) estipulando que al menos la mitad de la reserva de superficie destinada a la protección pública se destine a viviendas en régimen de alquiler. También modificaría el art. 16.1.a) estableciendo una reserva de viviendas ya construidas para el alojamiento de colectivos necesitados.
- Adición de un artículo 28 bis a la LAU, en el que se regule la acción protectora de las administraciones frente a la vulneración del derecho de acceso a la vivienda, que deberán adoptar las medidas pertinentes para garantizar que los arrendatarios puedan acceder a la vivienda y ocuparla, y protegerles del acoso inmobiliario, que incluiría la negativa a cobrar la renta por parte del arrendador.
- Inclusión de una Disposición Adicional nueva que establezca la creación de una Sociedad de Gestión y Promoción Pública para la vivienda protegida en alquiler, adscrita al Ministerio de Fomento, cuya función será desarrollar las políticas públicas de vivienda protegida en alquiler.
- Inclusión de una Disposición Adicional nueva que prorogue la renta antigua de los arrendamientos de locales de negocio durante 5 años más, pues la moratoria que contempló la LAU finaliza el 1 de enero de 2015.
- Modificación de la Disposición Final segunda, estableciendo una bonificación del 60 % en los aranceles de inscripción y modificación de los contratos de alquiler en el Registro de la Propiedad.

C) Enmiendas del Grupo Popular en el Senado

⁵ Resulta llamativo que esta sea la única enmienda dirigida por este Grupo Parlamentario a las modificaciones introducidas en la LEC.

- Modificaciones de pura forma en el Preámbulo II, art. 1 apartados 4 y 6, y art. 2 apartado 1 del Proyecto de Ley, sustituyendo las referencias a plazos de “un mes” por la expresión “treinta días”.
- Inclusión de una nueva disposición adicional, “Régimen aplicable a las ayudas de los Planes Estatales de Vivienda y Renta Básica de Emancipación”. Dada la reciente aprobación del Plan Estatal de Vivienda para 2013-2016 y los compromisos de gasto, se suprimen las siguientes ayudas en materia de vivienda:
 - Se suprimen las ayudas de subsidiación de préstamos convenidos, si bien se exceptúa a quien viniera percibiéndolas.
 - Se suprimen las ayudas estatales directas a la entrada.
 - Se suprimen y dejan sin efecto las subvenciones acogidas a los Planes Estatales de Vivienda (salvo ayudas del programa de inquilinos, rehabilitación y Plan Renove, según disponga el Plan Estatal de Vivienda 2013-2016).