

UNA DÉCADA DE REFORMAS EN EL RÉGIMEN
ARRENDATICIO DE VIVIENDA. ESPECIAL REFERENCIA A LA
REFORMA OPERADA POR LA LEY POR EL DERECHO A LA
VIVIENDA*

*A DECADE OF REFORMS IN THE HOUSING RENTAL SYSTEM.
SPECIAL REFERENCE TO THE REFORM OPERATED BY THE LAW
FOR THE RIGHT TO HOUSING*

Actualidad Jurídica Iberoamericana N° 19, agosto 2023, ISSN: 2386-4567, pp. 506-557

* Este trabajo ha sido realizado también en ejecución del proyecto "Red temática para el estudio de los aspectos civiles y procesales de la Ley de vivienda" (Referencia: D5-2022_03), concedido por la Universidad de Málaga para el periodo 2022-2024 y dirigido por la Dra. María Luisa Moreno-Torres Herrera.

Isabel L.
MARTENS
JIMÉNEZ

ARTÍCULO RECIBIDO: 23 de abril de 2023

ARTÍCULO APROBADO: 14 de julio de 2023

RESUMEN: Ahora que acaba de ver la luz, de mano de la Ley por el derecho a la vivienda, una nueva reforma de la normativa de ámbito estatal que regula el arrendamiento de vivienda en España, tiene especial sentido y utilidad realizar un análisis y valoración de conjunto de las numerosas modificaciones legislativas que se han sucedido en este ámbito en la última década, con el ánimo de extraer conclusiones que permitan acometer con el mayor acierto posible las que a buen seguro se plantearán en un futuro no muy lejano.

No se trata, obviamente, de realizar una mera recopilación o exposición cronológica de las modificaciones legislativas, sino de poner el énfasis en los objetivos que cada una de ellas ha perseguido y en los instrumentos que se han utilizado para alcanzarlos. Es claro que los fines de cada una de las reformas han estado motivados por el contexto socio-económico y por la situación del mercado arrendaticio o, más en general, del mercado de vivienda, pero también por las prioridades del legislador de turno. Y, desde luego, ha sido el legislador el que, en cada momento, ha tomado decisiones sobre las normas a incorporar para la consecución de los objetivos que perseguía y sobre los instrumentos normativos para hacerlo. El acierto o desacierto de las iniciativas legislativas no siempre puede determinarse en el mismo momento en el que se adoptan, y por ello su fracaso es a veces excusable, pero lo que no es en absoluto excusable es no aprender de la experiencia previa. Este es el sentido de la investigación que se presenta. Resulta sensato, incluso imprescindible, volver la vista al pasado más reciente para, tras identificar errores y aciertos, mantener el camino emprendido o, en su caso, cambiar de senda.

PALABRAS CLAVE: Arrendamiento de vivienda; limitación a la renta; prórrogas extraordinarias; derecho a la vivienda; oferta limitada; índice de precios de referencia; evaluación de impacto de las normas.

ABSTRACT: *Now that a new reform of the state-level legislation regulating the renting of housing in Spain is about to be introduced by the Law on the Right to Housing, it makes particular sense and is of considerable use to carry out an overall analysis and assessment of the numerous legislative modifications that have taken place in this area over the last decade, with the aim of drawing conclusions that will allow us to tackle those reforms that will surely be proposed in the not too distant future with the greatest possible success.*

It obviously is not a mere compilation or chronological account of the legislative modifications, but rather an emphasis on the purposes that each of them has pursued and the legal instruments that have been used to achieve them. It is clear that the aims of each of the reforms have been prompted by the socio-economic context and the situation of the rental market or, more generally, the housing market, but also by the priorities of the legislator in office. And, of course, it has been the legislator who, at each moment, has taken decisions on the rules to be incorporated in order to achieve the objectives pursued and on the regulatory instruments to do so. The success or failure of legislative initiatives cannot always be determined at the very moment they are adopted, and therefore their failure is sometimes excusable, but what is by no means excusable is not learning from previous experience. This is the point of the research presented here. It is sensible, even essential, to look back at the most recent past in order to identify mistakes and successes which will allow us to either maintain the path taken or, if necessary, change direction.

KEY WORDS: *Housing lease; rent limitation; extraordinary renewal; right to housing; limited housing stock; reference price index; impact assessment of regulations.*

SUMARIO.- I. INTRODUCCIÓN.- II. CONSIDERACIONES PREVIAS: LA LEY 29/1994, DE 24 DE NOVIEMBRE, DE ARRENDAMIENTOS URBANOS.- III. LA LEY 4/2013, DE 4 DE JUNIO, DE MEDIDAS DE FLEXIBILIZACIÓN Y FOMENTO DEL MERCADO DE ALQUILER DE VIVIENDAS.- IV. BREVE REFERENCIA A LA LEY 2/2015, DE 30 DE MARZO, DE DESINDEXACIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA.- V. EL REAL DECRETO-LEY 7/2019, DE 1 DE MARZO, DE MEDIDAS URGENTES EN MATERIA DE VIVIENDA Y ALQUILER.- VI. MEDIDAS EXCEPCIONALES: COVID-19 Y GUERRA EN UCRANIA.- VII. LA LEY 12/2023, DE 24 DE MAYO, POR EL DERECHO A LA VIVIENDA.- VIII. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN.- IX. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN.

La Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (en adelante, LAU) es el cuerpo legal encargado de regular los arrendamientos cuyo uso esté destinado a vivienda y aquellos otros arrendamientos urbanos destinados a usos distintos. De interés para este artículo son solamente los primeros, debiendo definirse, por ello y en primer lugar, a qué se refiere la ley cuando habla de “arrendamientos de vivienda”. Según el art. 2 LAU el arrendamiento será de vivienda cuando su objeto sea una edificación habitable y el destino sea cubrir una necesidad permanente de vivienda del arrendatario o, como añade el art. 7 LAU, de su cónyuge no separado de hecho o legalmente, y/o sus hijos dependientes. Si bien parece sencilla la definición, no ha estado falta de controversia en la práctica judicial¹ y en la doctrina². No obstante, no es el análisis de esta controversia el

1 En este sentido, cabe traer a colación el elevado número de procedimientos judiciales en los que se ha debatido si el arrendamiento de habitaciones con derecho a usar zonas comunes de la propia vivienda tiene cabida en la definición del art. 2 LAU o si, por el contrario, debe quedar bien relegado al “arrendamiento para uso distinto de vivienda” o directamente excluido del ámbito de aplicación de la LAU. Resuelven que el arrendamiento de una habitación con derecho a usar zonas comunes participa de la definición del art. 2 LAU, entre otras, las siguientes sentencias: SAP Islas Baleares 12 junio 2018 (ROJ: SAP IB 1112/2018; ECLI:ES:APIB:2018:1112); SAP Zaragoza 26 octubre 2006 (ROJ: SAP Z 2355/2006; ECLI:ES:APZ:2006:2355); SAP Barcelona 18 mayo 2005 (ROJ: SAP B 5124/2005; ECLI:ES:APB:2005:5123); SAP Santa Cruz de Tenerife 19 abril 2004 (ROJ: SAP TF 761/2004; ECLI:ES:APTF:2004:761); SAP Lugo 5 diciembre 2005 (ROJ: SAP LU 1241/2005; ECLI:ES:APLU:2005:1241); SAP Asturias 7 septiembre 2005 (ROJ: SAP O 3419/2005; ECLI:ES:APO:2005:3419). La solución contraria, mayoritaria en la jurisprudencia, se recoge en las siguientes sentencias: SAP Madrid 26 septiembre 2017 (ROJ: SAP M 12601/2017; ECLI:ES:APM:2017:12601); SAP Madrid 27 marzo 2012 (ROJ: SAP M 5397/2012; ECLI:ES:APM:2012:5397); SAP Madrid 13 diciembre 2006 (ROJ: SAP M 16230/2006; ECLI:ES:APM:2006:16239); SAP Madrid 28 marzo 2019 (ROJ: SAP M 2936/2019; ECLI:ES:APM:2019:2936); SAP Madrid 10 julio 2007 (ROJ: SAP M 8930/2007; ECLI:ES:APM:2007:8930); SAP Madrid 14 abril 2014 (ROJ: SAP M 6122/2014; ECLI:ES:APM:2014:6122); SAP Ciudad Real 14 septiembre 2017 (ROJ: SAP CR 891/2017; ECLI:ES:APCR:2017:891); SAP Valladolid 15 diciembre 2015 (ROJ: SAP VA 1306/2015; ECLI:ES:APVA:2015:1306); SAP Barcelona 8 mayo 2008 (ROJ: SAP B 4276/2008; ECLI:ES:APB:2008:4276); SAP Barcelona 7 junio 2012 (ROJ: SAP B 7857/2012; ECLI:ES:APB:2012:7857); SAP Islas Baleares 20 mayo 2010 (ROJ: SAP IB 1022/2010; ECLI:ES:APIB:2010:1022); SAP Vizcaya 21 julio 2006 (ROJ: SAP BI 1554/2006; ECLI:ES:APBI:2006:1554); SAP Las Palmas 7 octubre 2008 (ROJ: SAP GC 2635/2008; ECLI:ES:APGC:2008:2635).

2 GUILARTE GUTIÉRREZ, V.: “Artículo 2. Arrendamiento de vivienda”, en AA.VV.: *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos* (dirs. F. CRESPO ALLUÉ y V. GUILARTE GUTIÉRREZ), Thomson Reuters, Valladolid, 2014, p. 30, sitúa la dificultad en la precisión de los elementos que enumera el artículo y que determinan la configuración del arrendamiento de vivienda, en concreto: “la idea de edificación, su cualificación como habitable, su destino primordial y, por último, la labor de averiguar cuál pueda ser la necesidad

objetivo de este artículo, sino extraer conclusiones sobre las distintas reformas que se han llevado a cabo en el ámbito del régimen arrendaticio de vivienda, las razones de política legislativa que han motivado las mismas y el mayor o menor acierto que en la práctica han tenido las modificaciones realizadas. En cuanto al ámbito temporal de las reformas, se ha considerado apropiado acotarlo a los últimos diez años, no solo por cuanto que la mayoría de las reformas se han llevado a cabo en ese ínterin, sino por el gran número de reformas y las motivaciones tan diversas que las han justificado. Como se verá, no son solo diversas las razones para reformar el arrendamiento de vivienda, sino también los instrumentos normativos que se han empleado para ello, oscilando entre leyes que han seguido los trámites apropiados para reformas de importante calado y alcance, abarcando el texto completo de la ley (por ejemplo, la reforma de 2013) o aspectos puntuales de la misma (por ejemplo, la reforma de 2015); y decretos-leyes, para el mismo fin de reforma íntegra de la ley, pero utilizando una vía de urgencia y reservada a supuestos extraordinarios (por ejemplo, las reformas de 2018 y 2019) o para reformar aspectos concretos de la ley por concurrir circunstancias excepcionales, como la pandemia mundial iniciada en el año 2020 como consecuencia de la enfermedad COVID-19. Así pues, se analizará la conveniencia del uso de uno u otro instrumento legal, la suficiente o insuficiente justificación para ello y los efectos y consecuencias de dichas reformas.

II. CONSIDERACIONES PREVIAS: LA LEY 29/1994, DE 24 DE NOVIEMBRE, DE ARRENDAMIENTOS URBANOS.

Con carácter previo al análisis de las distintas reformas efectuadas en la última década, es preciso partir del texto original de la LAU y de las razones que motivaron su publicación en 1994. Solo partiendo de estas razones se puede apreciar realmente si ha habido cambios importantes en el pensar político, jurídico y económico que responde a las distintas reformas y si ese cambio se debe a las circunstancias sociales y jurídicas que afectan al sector de la vivienda, o si, por el contrario, se debe a otras motivaciones ciertamente alejadas de las necesidades de los ciudadanos que demandan una vivienda en régimen de arrendamiento. También será imprescindible conocer los objetivos de la ley a efectos de determinar si se les dio cumplimiento y, en caso contrario, de determinar cuáles fueron los defectos de la ley que impidieron alcanzar dichos objetivos o si se debió a nuevas circunstancias que dificultaron que desplegara correctamente todos los efectos deseados.

permanente de vivienda a la que se atiende con este tipo contractual". VALLADARES RASCÓN, E; ORDÁS ALONSO, M.: "Artículo 2.1. Arrendamiento de vivienda", en AA.VV.: *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos* (coord. R. BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO), Aranzadi, Navarra, p. 79, entienden que el problema es directamente que el precepto no define el arrendamiento de vivienda, sino que ofrece, únicamente, los elementos imprescindibles para que al arrendamiento se le aplique la normativa proteccionista.

La Exposición de Motivos de la LAU justificó la necesidad de promulgar una nueva ley especial de arrendamientos urbanos a la luz de los efectos negativos que derivaron tanto del Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos (en adelante, TRLAU 1964), en cuanto al fracaso en el objetivo de desbloquear la situación de las rentas congeladas³, como del Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, sobre Medidas de Política Económica (en adelante, RDL 2/1985), por promover la celebración de contratos de corta duración y provocar el incremento de las rentas⁴.

Habida cuenta de que, desde la entrada en vigor del RDL 2/1985, los contratantes podían elegir acogerse o no a la prórroga del TRLAU de 1964, y a la vista, también, de las disposiciones transitorias correspondientes⁵, a la fecha de publicación de la LAU de 1994, existían varias posibles situaciones: contratos antiguos sometidos al régimen de prórrogas y con rentas congeladas, contratos nuevos de duración diversa libremente fijada por los contratantes, contratos nuevos de sometimiento voluntario a la prórroga del art. 57 TRLAU 1964, siendo este último escenario el menos probable. Surge, sin embargo, el interrogante de la oportunidad de volver a la libertad absoluta en cuanto a la fijación del plazo de arrendamiento, sin prórrogas, más allá de la tácita reconducción del art. 1566 CC. Según se exponía en el RDL 2/1985, la situación generada por el TRLAU 1964 era una reducción importante de la oferta, es decir, el descenso en el número de contratos nuevos celebrados y, como consecuencia de lo anterior, un aumento de las rentas. Pero este incremento de las rentas no se debía únicamente a ese juego entre oferta limitada y demanda creciente, sino también, sigue diciendo el RDL 2/1985, por cuanto que en dicha renta los potenciales arrendadores ya estaban incluyendo la posible indemnización que debían pagar a los arrendatarios para conseguir la rescisión del contrato, evitando la prórroga indefinida de los mismos⁶. No tuvo en cuenta el legislador que ese mismo temor a la prórroga de los contratos y la congelación de las rentas, no desaparecería tan fácilmente, y que a los propietarios les resultaría mucho más seguro y atractivo un arrendamiento de corta duración, generalizado en toda España en contratos de un año. O quizás sí

3 Fue este, efectivamente, el objetivo del TRLAU 1964, según se exponía en la Ley 40/1964, de 11 de junio, de Reforma de la Ley de Arrendamientos Urbanos, que contenía la autorización al Gobierno para publicar el texto refundido. En concreto decía la citada ley, que: "En orden a los arrendamientos que subsistan el día uno de julio del presente año, esta Ley aborda el problema de la descongelación de la renta. Trata de lograrse a través de un flexible sistema de revalorización (...)".

4 SÁNCHEZ LAFUENTE, F.R.: "La protección de la persona vulnerable en el arrendamiento de vivienda", en AA.VV.: *Vivienda y colectivos vulnerables* (dirs. M.D. CERVILLA GARZÓN e I. ZURITA MARTÍN), Aranzadi, Navarra, 2022, p. 354.

5 La Disposición Transitoria del RDL 2/1985 establece que: "Los contratos de arrendamiento de viviendas y locales de negocios, celebrados con anterioridad a la entrada en vigor de este Real Decreto-ley, seguirán rigiéndose en su totalidad por lo dispuesto en el texto refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos y demás disposiciones vigentes".

6 Así lo dice en la Exposición de Motivos con el siguiente tenor literal: "(...) los alquileres iniciales se fijan en unos altos niveles como consecuencia de que el propietario, al contratar, tiene presente la eventual indemnización que debe pagar al arrendatario para que acepte la rescisión del contrato".

lo tuvo en cuenta, pero no suponía una consecuencia indeseada inicialmente para el legislador; siempre y cuando la oferta aumentara y los precios disminuyeran. Un argumento a favor de esta última posición es que en la Exposición de Motivos se hiciera especial hincapié en el estatuto de los jóvenes y su dificultad para asumir los precios de los alquileres, así como en la mayor movilidad geográfica de los recursos humanos. Los destinatarios -jóvenes y demandantes de vivienda por movilidad geográfica- tienen perfiles menos estables.

En resumen, el RDL 2/1985 tenía un objetivo muy concreto y a corto plazo cual era el de conseguir aumentar la oferta y disminuir los precios cada vez más altos del mercado arrendaticio. Otras reformas necesarias para mejorar el acceso a la vivienda en régimen de arrendamiento y que perduraran en el tiempo, debían abordarse en un instrumento normativo apropiado para una contienda de tal envergadura: una ley ordinaria. Así se aclaraba en la propia Exposición de Motivos del RDL 2/1985: “Esta reforma, no obstante, sólo afectará a los contratos que se celebren a partir de la entrada en vigor de este Real Decreto-ley, pues tanto la complejidad de la materia como la trascendencia social de revisar la situación de los contratos en vigor aconsejan que se realice a través de una ley ordinaria, que se enfrente no sólo a aspectos parciales, sino a la problemática de los arrendamientos urbanos en su conjunto”.

Volviendo a la LAU de 1994, los efectos negativos del TRLAU de 1964 y del RDL 2/1985, según su Exposición de Motivos, impedían que el arrendamiento de vivienda ocupara una posición asimilada al acceso a la vivienda en régimen de propiedad⁷. Esto es, la compraventa seguía (y sigue a día de hoy⁸) siendo la opción preferida por los ciudadanos en España. En el año 1994 se establecía el porcentaje de tenencia en arrendamiento en el 18 por ciento, un porcentaje que el legislador pretendía acercar al del mercado de compraventa, entre otras actuaciones, mediante la publicación de una ley que sirviera para atraer a los ciudadanos hacía el alquiler. Jurídica o, en concreto, constitucionalmente, hablando, el legislador pretendía dar cumplimiento al mandato contenido en el art. 47 de nuestra Constitución de promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada que asiste a todos los españoles (cfr. art. 47 CE⁹).

7 LEÓN-CASTRO, J. Y DE COSSIO, M.: *Arrendamientos urbanos. La nueva ley de arrendamientos urbanos de 24 de noviembre de 1994*, Comares, Granada, 1995, p. 17, sitúa la falta de interés o preferencia de los ciudadanos en acceder a la vivienda en régimen de arrendamiento en la sucesión de situaciones de desequilibrio extremo generado por el TRLAU de 1964, a favor del arrendatario, y el RDL 2/1985, para el arrendador.

8 Según la estadística “distribution of population by tenure status, type of household and income group” realizada por EUROSTAT, en España el porcentaje de tenencia en régimen de arrendamiento asciende al 22 por ciento. Esta estadística se puede consultar en: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_LVHO02__custom_6392391/default/table?lang=en [fecha de última consulta: 30 de mayo de 2023].

9 Artículo 47 CE: “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

Para lograr el objetivo anunciado las principales novedades que introduce la LAU en 1994 están relacionadas con la duración del contrato. Se atisba ya un patrón en las reformas practicadas en el mercado arrendaticio: la duración. En concreto, se mantiene la libertad de los contratantes para definir la duración del contrato. De no fijarse ninguna, se suple la ausencia por la ley estableciendo una duración inicial de un año. No obstante lo anterior, y siempre que la duración sea inferior a cinco años, el contrato será prorrogable por plazos anuales hasta alcanzar esa duración. Es una prórroga forzosa, en cierto sentido, para el arrendador, y voluntaria para el arrendatario. No es, sin embargo, asimilable a la prórroga forzosa del TRLAU de 1964, pues, si bien se prevén subrogaciones *mortis causa* e *inter vivos*, se limitan a la duración fijada en el contrato o a la duración mínima de cinco años. Otra medida para evitar desincentivar a los propietarios que valoren ofrecer su vivienda en el mercado arrendaticio, es la de otorgarle la facultad de oposición a la prórroga cuando concorra una causa de necesidad de uso de la vivienda en su persona. La necesidad, eso sí, debe ser conocida en el momento de celebración del contrato, sin que se pueda oponer el arrendador a la prórroga alegando una necesidad sobrevenida.

Se justifica la duración mínima de cinco años por la estabilidad que le ofrece a las familias, asimilando el arrendamiento al acceso a la vivienda en propiedad. Nótese como el legislador, en esta ley ordinaria y a diferencia de lo dispuesto en el RDL 2/1985, destaca entre los destinatarios de la norma a las “unidades familiares”¹⁰, frente a los jóvenes o las personas con necesidades de vivienda por movilidad geográfica. Busca el legislador cierta estabilidad en el instituto del arrendamiento para lograr esa equiparación con la propiedad, sin obviar el miedo y recuerdo de los propietarios e inversores derivados del sistema de prórrogas de las leyes anteriores, pues entiende que “no es un plazo excesivo que pudiera constituir un freno para que tanto los propietarios privados como los promotores empresariales sitúen viviendas en este mercado”. Parece pensar el legislador que una duración mínima de cinco años no disminuirá la oferta, sin embargo, no ofrece mayor explicación sobre este punto ni sobre la elección del número de años. En cualquier caso, como ya se ha adelantado, el hecho de que las subrogaciones se limiten en la LAU de 1994, efectivamente, es una novedad frente al TRLAU de 1964 y sí ofrece cierta tranquilidad a los propietarios e inversores. En este sentido, cabe recordar que la prórroga forzosa, en sí misma, no constituía el problema fundamental del TRLAU de 1964, sino el hecho de que se enlazaran las subrogaciones de familiares del arrendatario inicial sin límite temporal, haciendo del arrendamiento una

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”.

10 Se dispone en la Exposición de Motivos que el plazo mínimo de duración de cinco años otorga “cierta estabilidad para las unidades familiares que les posibilita contemplar el arrendamiento como alternativa válida a la propiedad”.

relación perpetua¹¹. Se generaba un desequilibrio injusto entre los contratantes, incrementado por constituir contratos de renta baja y por ende no rentables para los propietarios. Pues bien, la LAU de 1994 promete perseguir el equilibrio entre las dos partes contractuales: si la duración mínima favorece al arrendatario, el límite temporal a las subrogaciones protege al arrendador frente a la perpetuidad de los contratos. En este sentido, es importante destacar la Disposición Transitoria 2.^a de la LAU, pues en su apartado B), se refiere precisamente al régimen de subrogaciones aplicable a los contratos celebrados bajo la vigencia del TRLAU de 1964, diferenciando según que la subrogación se produzca por primera vez o, en el momento de entrada en vigor de la LAU, el inquilino sea una de las personas que tenían derecho a subrogarse en la posición del arrendatario original, y limitando dichas subrogaciones tanto subjetiva como temporalmente, anudando la extinción a distintas circunstancias, según quien fuera el subrogado, como el fallecimiento, la edad y la convivencia¹².

11 En este sentido, GONZÁLEZ ACEBES, B.: "La subrogación mortis causa en el contrato de arrendamiento urbano para uso de vivienda", en AA.VV.: (dirs. E. MUÑIZ ESPADA, S. NASARRE AZNAR, E. RIVAS NIETO, A. URQUIZU CAVALLE), Tirant lo Blanch, Valencia, p. 341.

12 En concreto, se establece en el apartado B) de la DT 2.^a: "4. A partir de la entrada en vigor de esta ley, la subrogación a que se refiere el artículo 58 del texto refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964, sólo podrá tener lugar a favor del cónyuge del arrendatario no separado legalmente o de hecho, o en su defecto, de los hijos que conviviesen con él durante los dos años anteriores a su fallecimiento; en defecto de los anteriores, se podrán subrogar los ascendientes del arrendatario que estuviesen a su cargo y conviviesen con él con tres años, como mínimo, de antelación a la fecha de su fallecimiento.

El contrato se extinguirá al fallecimiento del subrogado, salvo que lo fuera un hijo del arrendatario no afectado por una minusvalía igual o superior al 65 por 100, en cuyo caso se extinguirá a los dos años o en la fecha en que el subrogado cumpla veinticinco años, si esta fuese posterior.

No obstante, si el subrogado fuese el cónyuge y al tiempo de su fallecimiento hubiese hijos del arrendatario que conviviesen con aquél, podrá haber una ulterior subrogación. En este caso, el contrato quedará extinguido a los dos años o cuando el hijo alcance la edad de veinticinco años si esta fecha es posterior, o por su fallecimiento si está afectado por la minusvalía mencionada en el párrafo anterior.

5. Al fallecimiento de la persona que, a tenor de lo dispuesto en los artículos 24.1 y 58 del texto refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964, se hubiese subrogado en la posición del inquilino antes de la entrada en vigor de la presente ley, sólo se podrá subrogar su cónyuge no separado legalmente o de hecho y, en su defecto, los hijos del arrendatario que habitasen en la vivienda arrendada y hubiesen convivido con él durante los dos años anteriores a su fallecimiento.

El contrato se extinguirá al fallecimiento del subrogado, salvo que lo fuera un hijo del arrendatario no afectado por una minusvalía igual o superior al 65 por 100, en cuyo caso se extinguirá a los dos años o cuando el hijo alcance la edad de veinticinco años si esta fecha es posterior.

No se autorizan ulteriores subrogaciones.

6. Al fallecimiento de la persona que de acuerdo con el artículo 59 del texto refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964 ocupase la vivienda por segunda subrogación no se autorizan ulteriores subrogaciones.

7. Los derechos reconocidos en los apartados 4 y 5 de esta disposición al cónyuge del arrendatario, serán también de aplicación respecto de la persona que hubiera venido conviviendo con el arrendatario de forma permanente en análoga relación de afectividad a la de cónyuge, con independencia de su orientación sexual, durante, al menos, los dos años anteriores al tiempo del fallecimiento, salvo que hubieran tenido descendencia en común, en cuyo caso bastará la mera convivencia.

8. Durante los diez años siguientes a la entrada en vigor de la ley, si la subrogación prevista en los apartados 4 y 5 anteriores se hubiera producido a favor de hijos mayores de sesenta y cinco años o que fueren perceptores de prestaciones públicas por jubilación o invalidez permanente en grado de incapacidad permanente absoluta o gran invalidez el contrato se extinguirá por el fallecimiento del hijo subrogado.

9. Corresponde a las personas que ejerciten la subrogación contemplada en los apartados 4, 5 y 7 de esta disposición probar la condición de convivencia con el arrendatario fallecido que para cada supuesto proceda.

La condición de convivencia con el arrendatario fallecido deberá ser habitual y darse necesariamente en la vivienda arrendada.

No son las mencionadas las únicas reglas que afectan a la duración del arrendamiento. En la LAU de 1994 se regulan situaciones concretas como el destino del arrendamiento en caso de enajenación de la vivienda o resolución del derecho del arrendador. No se trata exactamente de novedades respecto del TRLAU de 1964, pero sí representan dos circunstancias que parecen preocupar especialmente al legislador. Buena prueba de ello es que en cada una de las múltiples reformas que ha sufrido el régimen arrendaticio de vivienda, la regulación de la enajenación de la vivienda arrendada y la resolución del derecho del arrendador han sido sometidos a cambios legislativos. Pues bien, a diferencia del TRLAU de 1964 en el que simplemente se aclaraba en su art. 57, que regulaba la prórroga forzosa, que el contrato “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. Se aplicará igual norma en los casos de extinción de usufructo, sin perjuicio de lo prevenido en el artículo 114. Causa 2”, en la LAU de 1994 se diferencia entre dos supuestos: la enajenación de la vivienda y la resolución del derecho del arrendador. Para ambos supuestos la solución es la misma: la subrogación del tercero en los derechos y obligaciones del arrendador y, por ende, la continuidad del arrendamiento. Al igual que el TRLAU de 1964, la LAU de 1994 se aparta de la solución del Código Civil que, en su art. 1571 deja a la voluntad del adquirente de la vivienda arrendada la continuidad o no del arrendamiento.

La regulación de la renta y de la fianza también ocupan un foco central de la ley especial, quizás para convencer, nuevamente, a ambas partes contratantes de una normativa mejor respecto a las experiencias anteriores. Así, se mantiene la libertad en la fijación de la renta, así como cierta libertad en la actualización de la misma durante la vigencia del contrato. La libertad de actualizar la renta encuentra su límite en los cinco primeros años, pues quedará limitada a una actualización anual conforme al índice de precios al consumo (en adelante, IPC). Vuelve la libertad de actualización a partir del sexto año de contrato, si bien, en su defecto, se actualizará conforme al IPC. La justificación de esta regulación es la de evitar el estancamiento de las rentas, como ocurriera bajo el régimen anterior, y que, por no ser tratada en el RDL 2/1985, tampoco mejoró a pesar de la desaparición de la prórroga forzosa. Tanto es así, que el legislador previó la necesidad de aplicar esta nueva regulación no solo a los contratos celebrados a partir de la entrada en vigor de la nueva ley, sino también a los contratos anteriores, esto es, a los contratos que estuvieran vigentes¹³.

Serán de aplicación a la subrogación por causa de muerte regulada en los apartados 4 a 7 anteriores, las disposiciones sobre procedimiento y orden de prelación establecidas en el artículo 16 de la presente ley. En ningún caso los beneficiarios de una subrogación podrán renunciarla a favor de otro de distinto grado de prelación”.

13 En efecto, dispone el legislador en su Exposición de Motivos, que: “Esto asegurará, cuando ello sea preciso, que las rentas de los contratos permitan reflejar la realidad del mercado, si esta realidad no hubiera podido trasladarse a la renta por la vía de las actualizaciones previstas”. Es la Disposición Transitoria 2.ª, en su

Así pues, en una primera lectura parece que el legislador identificó cuatro problemas: congelación de las rentas y arrendamientos perpetuos en los contratos celebrados durante la vigencia del TRLAU de 1964, de un lado, y rentas muy elevadas y contratos de corta duración, durante la vigencia del RDL 2/1985, de otro. Es a estos cuatro problemas a los que trató de dar solución: respecto de los contratos de corta duración, con una duración mínima traducida en prórrogas anuales hasta alcanzar cinco años de duración; en cuanto a la perpetuidad de los contratos, limitando las subrogaciones a la duración pactada en el contrato o, en su defecto, a la duración mínima; para solucionar la congelación de las rentas, estableciendo la libertad para actualizar la renta por los contratantes y un sistema supletorio para el caso de no determinación por aquellos, y, en cuanto a las rentas elevadas, no se recogen medidas específicas, si bien se entiende que un sistema más atractivo para los propietarios supondrá un aumento de la oferta y el hecho de que la prórroga esté limitada en el tiempo evitará que aquellos tengan que incluir en las rentas el importe de la indemnización a la que tendrían que hacer frente por desahuciar a un arrendatario de un arrendamiento perpetuo. Por otra parte, y para mejorar el acceso a la vivienda en arrendamiento, se limita la cuantía exigible en concepto de fianza a los arrendatarios a una mensualidad de la renta. No obstante lo anterior, se añade en el art. 36.5 que a esa cuantía en metálico se podrá añadir cualquier garantía adicional.

Todas las medidas nombradas tratan, como se repite en la Exposición de Motivos en varias ocasiones, de equilibrar las posiciones de los contratantes o, en otras palabras, de evitar la desconfianza que el TRLAU de 1964 había generado en los propietarios e inversores, y el RDL 2/1985 en los arrendatarios.

III. LA LEY 4/2013, DE 4 DE JUNIO, DE MEDIDAS DE FLEXIBILIZACIÓN Y FOMENTO DEL MERCADO DE ALQUILER DE VIVIENDAS.

En el apartado anterior se ha puesto de manifiesto que el legislador de 1994 trató de equilibrar las posiciones de los contratantes y lograr un sistema atractivo para los ciudadanos como alternativa al acceso a la vivienda en propiedad. No obstante, los datos indican que en el año 2013 no se había alcanzado dicho objetivo. En efecto, si en 1994 el porcentaje de elección por los ciudadanos del arrendamiento se situaba en un 18 por ciento, en 2013 solo se encontraba en un 17 por ciento¹⁴.

apartado D), la que prevé que el arrendador pueda actualizar la renta previo requerimiento fehaciente al arrendatario, estableciendo las reglas aplicables a cada uno de los regímenes existentes en el momento de la entrada en vigor de la LAU.

14 Este dato es el consignado en la Exposición de Motivos de la Ley 4/2013. En la estadística de EUROSTAT para el año 2013 se indica que se sitúa en un 22.3 por ciento, si bien este porcentaje incluye todas las formas de tenencia distintas de la propiedad, por lo que el porcentaje correspondiente al arrendamiento es menor. Esta información se puede consultar en:

En la Exposición de Motivos de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas (en adelante, Ley 4/2013), al presentar el estado actual en España del mercado de alquiler, parecen repetirse ciertos aspectos ya apuntados en la Exposición de Motivos de la LAU de 1994: oferta de vivienda en alquiler insuficiente y rentas muy elevadas. Como novedad, se añade el hecho de que la mayoría de los contratos de arrendamiento de vivienda se celebran entre particulares, destacando la falta de profesionalización de este mercado en España. En esta ley la desconfianza del propietario en el sistema de alquiler se explica a través de una de sus consecuencias más manifiestas y perjudiciales para el mercado: las viviendas vacías y sin ningún uso. Es por ello por lo que uno de los objetivos principales de esta ambiciosa reforma es la de atraer a los propietarios al sistema del alquiler; reducir al máximo el número de viviendas vacías y, consecuentemente, aumentar la oferta y reducir los precios.

Este objetivo anunciado se pretendía conseguir mediante la “flexibilización y dinamización” del mercado. Nuevos términos para luego repetir, como ya lo hiciera el legislador en la LAU de 1994, que lo anterior servirá en la “búsqueda del necesario equilibrio entre las necesidades de vivienda en alquiler y las garantías que deben ofrecerse a los arrendadores para su puesta a disposición del mercado arrendaticio”. Así pues, volvemos a la misma búsqueda de equilibrio que no logró, o al menos no suficientemente, la LAU en 1994¹⁵.

Si el legislador no consiguió alcanzar ese equilibrio con las medidas elegidas en la LAU de 1994, ¿cuáles son las medidas propuestas por el legislador en 2013? y, ¿fueron efectivas? La propia Exposición de Motivos de la Ley 4/2013 resume las medidas fundamentales que deben servir a los propósitos anunciados: mayor libertad para los contratantes, siendo su voluntad prioritaria en muchos aspectos de la ley, disminución del número de prórrogas anuales (de cinco a tres años; y de tres a un año)¹⁶, la posibilidad de que el arrendador, transcurrido el primer año, recupere el uso de la vivienda por necesidad, aun cuando no se hubiera previsto en el contrato, y derecho de desistimiento por el arrendatario en cualquier momento, una vez transcurridos los primeros seis meses del contrato, con posibilidad de pactar una indemnización. A lo anterior se añade la modificación de

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_LVHO02__custom_3359192/default/table?lang=en [última fecha de consulta: 22 de abril de 2023].

- 15 Como se verá, y ya se empieza a intuir, la búsqueda del equilibrio es una nota en común en todas las reformas planteadas por el legislador. LEÓN-CASTRO, J. Y DE COSSIO, M.: “Arrendamientos urbanos”, cit., p. 18, definen los términos del equilibrio que debería perseguirse en el régimen arrendaticio de vivienda: “En el arrendamiento de viviendas, las claves de cualquier norma futura deberían articularse en torno al equilibrio entre la garantía de una cierta estabilidad temporal y económica para los arrendatarios y la adecuada rentabilidad para el arrendador”.
- 16 CARRASCO PERERA, Á.: “Comentarios al proyecto de ley de reforma de los arrendamientos de vivienda”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, 2012, núm. 4, p. 124, muestra su sorpresa ante la modificación, sobre todo, por cuanto que, según él, los propietarios no se oponen al sistema de prórrogas anuales, ni a la duración concreta de cinco más tres años.

la solución a determinadas situaciones que afectan a la permanencia en la vivienda arrendada (enajenación de la vivienda, resolución del derecho del arrendador), según que el arrendamiento esté o no inscrito en el Registro de la Propiedad. La renta también sufre una modificación, o más bien adición, permitiéndose la sustitución total o parcial de la renta por el compromiso de reformar o rehabilitar la vivienda arrendada. Finalmente, respecto del problema de la proliferación de arrendamientos de viviendas turísticas, que también tiene su incidencia en la disminución de la oferta de arrendamiento de vivienda para uso residencial, se excluyen expresamente del ámbito de aplicación de la LAU o, en su caso, de la normativa proteccionista¹⁷.

La envergadura de la reforma practicada por la Ley 4/2013 se puede apreciar en el número de artículos que modifica: 19 preceptos¹⁸. De la comparativa de las reformas realizadas por la Ley 4/2013 y de las normas del texto original de la LAU 1994, se llega a la conclusión de que, nuevamente, se reforman aspectos relacionados con la duración y con la renta para conseguir el ansiado equilibrio entre las posiciones de los contratantes, si bien se puede apreciar con facilidad que no es tanto el equilibrio como la flexibilización del régimen lo que se logra.

Para aclarar la afirmación anterior, debemos profundizar en algunas de las reformas propuestas por la Ley 4/2013. Empezando por la duración del contrato, el sistema de prórrogas sufre varias modificaciones: la disminución de las renovaciones anuales para cada prórroga (de cinco a tres años la prórroga del art. 9 y de tres a un año la del art. 10), la flexibilización de los requisitos para que el arrendador pueda recuperar el uso de la vivienda (eliminación del requisito de que la necesidad del arrendador conste en el contrato) y la considerable reducción de la garantía de permanencia en la vivienda arrendada por el arrendatario en el periodo mínimo del art. 9. Este último aspecto requiere mayor explicación, pues responde a un cambio importante y desconocido en el régimen arrendaticio contenido en la legislación especial (sí, en cambio, en la legislación común). En palabras del legislador, en su Exposición de Motivos: "(...) es preciso normalizar el régimen jurídico del arrendamiento de viviendas para que la protección de los derechos, tanto del arrendador como del arrendatario, no se consiga a costa de la seguridad del tráfico jurídico, como sucede en la actualidad. La consecución de esta finalidad exige que el arrendamiento de viviendas (...) se someta al régimen general establecido por nuestro sistema de seguridad del tráfico jurídico inmobiliario". Y ello, continúa diciendo el legislador, tiene dos consecuencias: la primera, que el arrendamiento no inscrito no pueda surtir efectos frente a terceros adquirentes que inscriban su derecho y, la segunda, que el tercero adquirente al que se refiere

17 Sobre este particular, extensamente en MORENO-TORRES HERRERA, M.L., y MARTENS JIMÉNEZ, I.L., "Pasado, presente y futuro de la regulación de los arrendamientos de viviendas turísticas en el ordenamiento español", *Revista Jurídica del Notariado*, 2021, núm. 112, pp. 271-312.

18 Quedan modificados los artículos 4, 5, 7, 9 a 11, 13 a 20, 23 a 25, 27, 35 y 36.

el art. 34 de la Ley Hipotecaria, no pueda resultar perjudicado por la existencia de un arrendamiento no inscrito. La afirmación dudosa es la que realiza el legislador a continuación: "Todo ello, sin mengua alguna de los derechos ni del arrendador, ni del arrendatario". No obstante, si se analizan los arts. 13 y 14 en la versión reformada por la Ley 4/2013, es evidente que esta afirmación no corresponde a la realidad. Hasta el año 2013 si la vivienda arrendada se enajenaba durante los cinco primeros años del contrato, el arrendatario tenía derecho a permanecer en la vivienda hasta tanto hubiera transcurrido ese plazo mínimo. Tras la reforma, en caso de finca inscrita y adquirente de buena fe (art. 34 LH), el arrendatario solo tendría derecho a permanecer en la vivienda arrendada en caso de que el arrendamiento constara inscrito en el Registro de la Propiedad con anterioridad a la enajenación. En caso de que la finca no estuviera inscrita en el Registro de la Propiedad, se adoptaba la solución del art. 1571 CC, esto es, queda a la voluntad del adquirente la continuidad o no del arrendamiento. Igual solución se daba al supuesto de resolución del derecho del arrendador.

La consecuencia de lo anterior es que, si bajo el régimen de la versión original de la LAU 1994, la duración mínima garantizada tenía una sola excepción -la necesidad del arrendador-, bajo el texto reformado por la Ley 4/2013, salvo que el arrendamiento constara inscrito con anterioridad a cualquiera de los escenarios recogidos en los arts. 13 o 14 y, en todo caso, en los supuestos de finca no inscrita en el Registro de la Propiedad, esa duración mínima ya no estaría garantizada, sino sometida a la voluntad del adquirente de buena fe. Reafirmamos, por ende, que el resultado de esta modificación en ningún caso cumple con la promesa del legislador de no menguar los derechos de arrendador y, sobre todo, del arrendatario. Ni siquiera con el objetivo de flexibilizar el régimen, pues es evidente que se añade un requisito fundamental para conseguir, al menos, los mismos derechos que tuviera el arrendatario bajo el texto de 1994: la inscripción en el Registro de la Propiedad¹⁹. A mayor abundamiento, en algunos casos, ni

19 QUICIOS MOLINA, S.M.: "Las reformas de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 2013 y 2019. Particular atención al juicio de desahucio, el registro de arrendamientos morosos y el régimen transitorio. Medidas adoptadas durante el estado de alarma por el COVID-19, en AA.VV.: *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbano* (coord. R. BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO), Aranzadi, Navarra, 2020, p. 31; QUICIOS MOLINA, S.M., "La reforma de los arrendamientos urbanos, según el Proyecto de Ley de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas, de 31 de agosto de 2012", *Aranzadi civil-mercantil. Revista doctrinal*, Vol. 2, Núm. 8, diciembre 2012, pp. 9-10; GUILARTE GUTIÉRREZ, V., "Artículo 7. Condición y efectos frente a terceros del arrendamiento", en AA.VV., *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos*, (dirs. Fernando Crespo Allué y Vicente Guilarte Gutiérrez), Thomson Reuters, Valladolid, 2014, p. 159; ACHÓN BRUÑEN, M.J.: "Las engañosas ventajas de inscribir un contrato de arrendamiento en el registro de la propiedad", *Diario La Ley*, núm. 8340, 2014. MOLINA ROIG, E.: "La reforma de los arrendamientos de vivienda: el Real Decreto Legislativo 21/2018", *Actualidad Civil*, núm. 2, 2019, p. 4, respecto del RDL 21/2018, en el que se mantenía esta regulación dependiente de la inscripción en el Registro de la Propiedad, tampoco ve razonable que se haga depender la continuidad del arrendamiento o la permanencia del arrendatario en la vivienda de la inscripción en el Registro de la Propiedad del arrendamiento, sobre todo, argumentando que, en la mayoría de países europeos, existe la regla *emptio non tollitlocatum*, para resolver el problema de la enajenación de la vivienda arrendada. Finalmente, DE PABLO CONTRERAS, P.: "Alquiler y registro de la propiedad", en AA.VV.: *Reformando las tenencias de la vivienda. Un hogar para tod@s* (dirs. E. MUÑIZ ESPADA, S. NASARRE AZNAR, E. RIVAS NIETO y A. URQUIZU CAVALLÉ), Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, p. 313, avisa de que la necesidad de inscripción determina, en la práctica, que los arrendatarios no podrán hacer uso de

siquiera la inscripción del arrendamiento servía para garantizar la permanencia del arrendatario en la vivienda. Por ejemplo, en el caso concreto de que se ejecutara una hipoteca inscrita con anterioridad a la inscripción del arrendamiento en el Registro de la Propiedad y quedara adjudicado el inmueble a un tercero. Por mucho que el arrendatario hubiera cumplido con su nueva "obligación" de inscribir el arrendamiento en el Registro de la Propiedad, quedaría extinguido el arrendamiento (art. 13 LAU/2013).

Cabe analizar, a continuación, la nueva configuración del derecho de desistimiento que asiste al arrendatario después de la reforma de 2013. Este derecho ya existía para el arrendatario conforme al texto original de la LAU 1994, no obstante, estaba limitado a aquellos arrendamientos cuya duración pactada fuera superior a cinco años y cinco años hubieran transcurrido ya en el momento del preaviso al arrendador. La reforma de 2013 supone que el arrendatario pueda desistir en cualquier momento, cualquiera que sea la duración pactada, siempre que hubieran transcurrido seis meses desde la celebración del contrato. Bajo ambos regímenes se admite el pacto de indemnización a favor del arrendador. A primera vista, este derecho del arrendatario merece una consideración positiva. Sin embargo, puede cambiar esa aseveración si se analiza esta medida junto con la disminución de la duración mínima y la posibilidad del arrendador de recuperar la vivienda en cualquier momento por causa de necesidad no prevista en el contrato.

Según la Exposición de Motivos, la disminución de la duración mínima de cinco a tres años de la prórroga obligatoria y de tres a uno de la prórroga tácita, tiene la finalidad de "dinamizar el mercado del alquiler y dotarlo de mayor flexibilidad" y ello permitirá a arrendadores y arrendatarios "adaptarse con mayor facilidad a eventuales cambios en sus circunstancias personales". Pero, cabe plantearse si tiene ese efecto realmente o si por el contrario supone una falta de seguridad y estabilidad para el arrendatario. De un lado, cabe el desistimiento en cualquier momento transcurridos los seis primeros meses, por lo que realmente no era necesaria una reducción de la duración del arrendamiento para el arrendatario que, en cualquier caso, puede desistir del contrato y, además, puede oponerse a la prórroga cumpliendo con los plazos de preaviso correspondientes. De otro lado, el arrendador puede recuperar la vivienda arrendada alegando una causa de necesidad que ni siquiera tiene que constar en el contrato, siempre que hubiera transcurrido el primer año del contrato. En caso de arrendatarios cumplidores, el hecho de que la duración mínima se reduzca a tres años para el arrendador no supone una gran variación, pudiendo recuperar la vivienda en caso de necesidad y sin gran esfuerzo desde el punto de vista formal, mientras que para los arrendatarios la disminución de la duración mínima sí tiene mayores consecuencias. En efecto, la duración más

las medidas previstas en la ley para permanecer en la vivienda, puesto que la mayoría no procederá a la inscripción.

corta frente al régimen anterior supone cierta inestabilidad e inseguridad para el arrendatario que difícilmente podrá convertir la vivienda arrendada en su hogar sabiendo que transcurridos tres años lo más probable es que se dé por terminado el arrendamiento y deberá iniciar nuevamente todos los tediosos trámites para encontrar una nueva vivienda. La inestabilidad e inseguridad mencionada queda incrementada por el hecho de que el arrendador pueda, transcurrido un año, recuperar la vivienda alegando necesidad de ocuparla, y más aún por el hecho de que, de no inscribir el arrendamiento, el contrato puede quedar extinguido en cualquier momento por la enajenación de la vivienda o la resolución del derecho del arrendador.

Alcanzada la conclusión de que el sistema instaurado por la Ley 4/2013 no ofrece seguridad ni estabilidad al arrendatario, y que la consecuencia era la de generar contratos de corta duración, ya fuera por pacto o como consecuencia de la aplicación del régimen expuesto, resulta especialmente contradictoria la adición al art. 17 LAU del apartado 5.º. Según este apartado: "En los contratos de arrendamiento podrá acordarse libremente por las partes que, durante un plazo determinado, la obligación del pago de la renta pueda reemplazarse total o parcialmente por el compromiso del arrendatario de reformar o rehabilitar el inmueble en los términos y condiciones pactadas. Al finalizar el arrendamiento, el arrendatario no podrá pedir en ningún caso compensación adicional por el coste de las obras realizadas en el inmueble. El incumplimiento por parte del arrendatario de la realización de las obras en los términos y condiciones pactadas podrá ser causa de resolución del contrato de arrendamiento y resultará aplicable lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 23". La cuestión es: ¿qué arrendatario decidiría reformar o rehabilitar una vivienda en la que probablemente no permanecerá más de tres años, teniendo en cuenta que parte o la totalidad de ese plazo estará ocupado por la propia reforma, disminuyendo el uso y disfrute de la vivienda por el arrendatario? Distinto sería el supuesto de que las partes hubieran pactado un plazo superior a esa duración mínima, garantizando así que el arrendatario pueda disfrutar de la reforma realizada y no, únicamente, de los inconvenientes de una obra²⁰.

Si hay una modificación que pueda recibir una valoración positiva es la que realiza la Ley 4/2013 en el art. 25, añadiendo el apartado 8º, referida a la posibilidad de pactar en el contrato la renuncia del arrendatario al derecho de

20 GARCÍA TERUEL, R.M.: "La naturaleza jurídica de la rehabilitación por renta en la Ley de arrendamientos urbanos", en AA.VV: *Reformando las tenencias de la vivienda. Un hogar para tod@s* (dirs. E. MUÑIZ ESPADA, S. NASARRE AZNAR, E. RIVAS NIETO, Á. URQUIZU CAVALLÉ), Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 315-338, después de aclarar que la Ley 4/2013 no indica en su Exposición de Motivos la razón por la que introduce esta opción, recuerda que la citada norma aparece en un momento en el que se fomenta la rehabilitación de los inmuebles frente a la nueva construcción, a la vez que se trata de equiparar la preferencia de los ciudadanos entre la tenencia en propiedad y en arrendamiento. Buena prueba de lo anterior, se puede observar también en el hecho de que el legislador adoptara conjuntamente la Ley 4/2013, objeto de estudio en este trabajo, y la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

adquisición preferente²¹. La Exposición de Motivos de 1994 mantuvo este derecho de adquisición preferente, ya incluido en las leyes anteriores, por considerar que “constituye un instrumento que sin suponer una grave onerosidad para el arrendador incrementa las posibilidades de permanencia del arrendatario en la vivienda”. No obstante, desde el punto de vista del arrendador, sí puede suponer una merma en la posibilidad de transmitir la vivienda libremente, por cuanto que la amenaza del ejercicio de un tanteo o retracto puede disuadir a posibles compradores de adquirir la vivienda. Desde el punto de vista del arrendatario, tampoco parece cumplir con esa finalidad de “incrementar las posibilidades de permanencia en la vivienda”, pues probablemente no coincida su deseo de adquirir la vivienda y, sobre todo, sus posibilidades financieras de adquirirla con el momento en el que decida el propietario llevar a cabo la venta. En cualquier caso, a través de la reforma se deja en manos de los contratantes el mantenimiento o no de este derecho en el contrato.

Finalmente, se mantiene la libertad en la fijación de la renta, así como en la actualización de la misma durante la vigencia del contrato, si bien se elimina la distinción entre la duración mínima y los años posteriores, dejando a la voluntad de las partes el método de actualización que, solo en defecto de pacto, será el que derive de aplicarle el IPC. Esta libertad absoluta, especialmente atractiva para el arrendador, puede resultar perjudicial para un arrendatario cuya renta inicial, además de conocida sea aceptada y, seguramente, asumible por este. Y ello, por cuanto que un sistema de actualización anual pactado libremente por las partes podría suponer variaciones importantes en esa renta inicial que hagan de una renta asumible una carga demasiado elevada. En cualquier caso, como ha quedado demostrado en la actualidad, tampoco la norma que hace depender la actualización del IPC evita este inconveniente. Este último problema enlaza directamente con la siguiente ley de reforma objeto de estudio en este artículo.

Sin ánimo de exhaustividad, por no considerar que tenga especial incidencia en el éxito o fracaso de la reforma efectuada por la Ley 4/2013 en la mejora del arrendamiento como vía de acceso a la vivienda y alternativa a la propiedad, cabe hacer una breve reflexión sobre la necesidad que vio el legislador de excluir del ámbito de aplicación de la LAU los arrendamientos de viviendas turísticas. En primer lugar, debemos corregir la frase anterior, pues jurídicamente no es exacta. El legislador no excluye del ámbito de aplicación de la LAU -todos- los arrendamientos de vivienda turísticos, sino únicamente aquellos que estén sometidos a un régimen específico, derivado de su normativa sectorial (cfr. art. 5.e) LAU/2013). La consecuencia de esta norma es que existen dos regímenes

21 Algunos autores incluso estiman que hubiera sido mejor eliminar del todo este derecho del arrendatario. En este sentido, RODRÍGUEZ MORATA, F.: “Artículo 25. Derecho de adquisición preferente”, en AA.VV.: *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos* (coord. R. BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO), Aranzadi, Navarra, pp. 839-840.

para los arrendamientos de vivienda turística: se acogen al régimen común (arts. 1542 y siguientes del Código Civil) aquellos arrendamientos de vivienda turística que estén sometidos a un régimen específico, derivado de su normativa sectorial, esto es, todos aquellos arrendamientos que entren en los distintos ámbitos de aplicación de las normas autonómicas sobre viviendas turísticas; y al régimen especial, todos los demás. Dentro del régimen especial, y como quiera que hasta el momento de introducción de ese apartado e) en el art. 5 LAU el arrendamiento de viviendas turísticas se consideraba integrado en el concepto de arrendamiento de temporada, por mor del art. 3, se regirá por la normativa propia del arrendamiento para uso distinto al de vivienda. Según la Exposición de Motivos, la principal razón detrás de esta reforma es que se esté dando “cobertura a situaciones de intrusismo y competencias desleal, que van en contra de la calidad de los destinos turísticos”. Sin duda, es una cuestión a tener en cuenta, pero ¿no hubiera sido más importante estudiar cómo estaba afectando esa situación a la oferta de arrendamiento de vivienda habitual? Aunque no se haya puesto de manifiesto en la Exposición de Motivos, ¿el art. 5.e) LAU/2013 ha servido para mejorar la oferta para arrendamientos de vivienda habitual? En cualquier caso, no tiene sentido intentar evitar las situaciones de intrusismo, a las que se refiere el legislador en su Exposición de Motivos, mediante la exclusión de los arrendamientos turísticos de la aplicación de la LAU, por más que esta exclusión fuera una medida sensata por otras razones, como la inadecuación de las normas del arrendamiento de temporada a los arrendamientos turísticos. Lo cierto es que el legislador estatal, sin tener en cuenta las normas sobre competencias legislativas, trata de tranquilizar al sector hotelero con un planteamiento claramente erróneo: el de que una regulación autonómica de las viviendas turísticas, en particular de corte restrictivo, eliminará esa competencia o intrusismo. No ha entendido que la relación contractual es materia de competencia exclusiva del Estado y que no está en manos de las comunidades autónomas la regulación de la los arrendamientos turísticos, aunque sí, desde luego, la regulación de las viviendas turísticas, en tanto que modalidad de alojamiento turístico.

IV. BREVE REFERENCIA A LA LEY 2/2015, DE 30 DE MARZO, DE DESINDEXACIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA.

En el apartado anterior se ha llamado la atención sobre las consecuencias de dejar a la voluntad de los contratantes la fijación del sistema de actualización de la renta que instaura la Ley 4/2013. No obstante, también se adelantaba que otras opciones como, por ejemplo, establecer por ley que la renta se actualizará anualmente conforme a las variaciones del IPC, puede ser igualmente perjudicial. Es esta premisa la que adopta la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española (en adelante Ley 2/2015), explicando que la práctica indexadora con base en índices generales como el IPC no siempre está justificada

e incluso puede generar “efectos perversos”. Se aclara en la Exposición de Motivos que el IPC varía por la subida en los precios de un solo bien, como por ejemplo el petróleo, afectando directamente a otros bienes que no tienen conexión directa con aquel. Así pues, aplicado a la vivienda, puede subir el precio en el mercado de arrendamiento, por la subida de precios en otros mercados como el del petróleo o la alimentación. El principal problema, continúa diciendo el legislador, es la inflación creada y su perdurabilidad en el tiempo, a pesar de la desaparición de la causa que generó la subida de los precios. Incluso apunta las consecuencias de esta inflación: “desvirtúa la información que deben transmitir los precios, dificulta la concertación de contratos a largo plazo y deteriora la competitividad”.

Pues bien, en lo que al arrendamiento de vivienda concierne, es el Capítulo III de la Ley 2/2015, el que establece un nuevo índice a aplicar en defecto de pacto de los contratantes: el Índice de Garantía de la Competitividad (IGC). La Ley 2/2015 establece una regulación para los contratos celebrados entre partes privadas en su art. 7, aclarando que solo procede la revisión de valores monetarios cuando se haya pactado expresamente por las partes y, en caso de que, habiendo pactado la revisión, no se determine cuál deba ser el índice o metodología a aplicar, será el IGC. Ya con esta regulación hubiera sido suficiente, pero para garantizar la seguridad jurídica en los arrendamientos, se modifica expresamente la LAU (cfr. Disposición Final 1.^a).

La Disposición Final 1.^a de la Ley 2/2015 modifica el art. 18 LAU. A partir de la entrada en vigor de la ley, la renta solamente se actualizará si así se ha previsto en el contrato, siendo libres los contratantes para establecer el índice o metodología que consideren oportuno. En caso de recoger en el contrato la voluntad de que la renta sea actualizada anualmente, pero no detallar índice o metodología, se revisará conforme a la variación del IGC.

La importancia de esta regla supletoria se aclara en la Exposición de Motivos de la Ley 2/2015, y es que, se calcula por equivalencia al Índice de Precios al Consumo Armonizado (IPCA) menos una parte de la pérdida de competitividad acumulada por España desde 1999. Si la tasa de variación de este índice está por debajo de cero, se aplicará este valor, mientras que si está por encima del objetivo a medio plazo de inflación anual del BCE, esto es, el dos por ciento, será este el porcentaje a aplicar. La consecuencia directa es que en caso de que los contratantes hubieran pactado en el contrato de arrendamiento la revisión conforme al IGC o si este resulta aplicable por defecto de pacto sobre este extremo, la actualización de la renta nunca podrá ser superior al dos por ciento.

En cualquier caso, la Disposición Transitoria aclara que la modificación a la LAU solo será aplicable a los contratos celebrados con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 2/2015.

V. EL REAL DECRETO-LEY 7/2019, DE 1 DE MARZO, DE MEDIDAS URGENTES EN MATERIA DE VIVIENDA Y ALQUILER.

Con la excepción de la modificación del art. 18 LAU por la Ley 2/2015, transcurren cinco años hasta que se publica otra modificación del régimen arrendaticio: el Real Decreto-ley 21/2018, de 14 de diciembre, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler (en adelante RDL 21/2018). La vigencia de este decreto fue corta, pues no consiguió la aprobación del Congreso de los Diputados²². Por ello, sin perjuicio de mencionar algunas diferencias entre ambos textos en notas a pie de página, nos referiremos al “segundo intento”, el Real Decreto 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler (en adelante, RDL 7/2019) que sí logró dicha aprobación.

Este RDL 7/2019 reformó numerosos artículos de la LAU, siendo la versión vigente en el momento de redacción de este trabajo.

La Exposición de Motivos del RDL 7/2019 comienza afirmando que la Ley 4/2013 no tuvo los resultados deseados y prometidos, esto es, aumentar la oferta y disminuir los precios del alquiler, sino, por el contrario, el de situar al arrendatario en una situación de franca debilidad. Aunque se vuelve a anunciar el repetido -y no alcanzado- objetivo de equilibrar las posiciones de los contratantes, en este caso se añade una medida no mencionada previamente: establecer “los necesarios estímulos económicos y fiscales” y ello para mejorar la oferta de vivienda en alquiler. También se anuncia, por primera vez, la necesidad de “reforzar la cooperación con las Administraciones territoriales que tienen la responsabilidad de ejercer en sus respectivos ámbitos la competencia directa en materia de vivienda”.

La pregunta de si era necesario recurrir al procedimiento extraordinario y de urgencia para realizar una modificación de la mitad de los artículos que regulan el arrendamiento de vivienda²³, debe recibir una respuesta negativa²⁴. Nunca un procedimiento extraordinario y de urgencia es idóneo para realizar un estudio y evaluación suficientemente profundos de la materia a reformar y solucionar problemas que, ni son puntuales, ni son pasajeros o circunstanciales²⁵, sino que

22 Resolución de 22 de enero de 2019, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de derogación del Real Decreto-ley 21/2018, de 14 de diciembre, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler.

23 Además del art. 4 y 5, en concreto del régimen del arrendamiento de vivienda se modifican los arts. 7, 9, 10, 13, 14, 16, 18, 19, 20 y 25. También queda modificado el art. 36, relativo a la fianza.

24 MONTES RODRÍGUEZ, M.P.: “Una visión crítica de los recientes cambios en la legislación arrendaticia urbana española”, *Revista Boliviana de Derecho*, enero 2022, núm. 33, pp. 207 y 215.

25 GARCÍA TERUEL, R.M. y NASARRE AZNAR, S.: “Quince años sin solución para la vivienda. La innovación legal y la ciencia de datos en política de vivienda”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 2022, núm. 789, año núm. 98, pp. 201 y 202: critican duramente que se utilizara el decreto-ley para la reforma destacando que, para justificar la extraordinaria y urgente necesidad “se citan estadísticas imposibles acerca del total de ingresos que destinaban las familias al pago de la renta y de la población que vive en este régimen de tenencia, datos inconcretos sobre el aumento de los precios del alquiler en indeterminadas zonas o del porcentaje total

atañen a todo el sistema arrendaticio español y existen como mínimo desde los años 50²⁶. Se trató de justificar la vía extraordinaria y de urgencia con base en “la grave situación de vulnerabilidad económica y social de un gran número de familias y hogares para afrontar los pagos de una vivienda en el mercado”, destacando que en 2017 más del 42 por ciento de los hogares españoles destinaban más del 40 por ciento de sus ingresos al pago del alquiler²⁷.

Como segundo argumento para usar la vía extraordinaria y de urgencia se señala el hecho de que los precios del mercado de vivienda hayan sufrido un incremento, debido, según la Exposición de Motivos, a la creciente actividad turística. Contestando a la pregunta que formulábamos sobre la efectividad del art. 5.e) LAU/2013 para mejorar la oferta, es evidente que no y, además, se ha generado un incremento de los precios, según la Exposición de Motivos del RDL 7/2019.

El tercer argumento se centra en la escasez del parque de vivienda social, y el cuarto en el incremento progresivo de los desahucios de arrendatarios. En este punto se destaca especialmente el hecho de que los desahucios como consecuencia de procedimientos de ejecución hipotecaria hayan disminuido, mientras que los desahucios de arrendatarios han aumentado y siguen incrementándose “a un ritmo anual muy próximo al 5%”.

Pero es precisamente la propia Exposición de Motivos la que ofrece el mejor contra argumento al uso del decreto-ley para realizar una reforma de este calado. Así, proclama que: “Ante esta situación, es urgente adoptar medidas para corregir los efectos de la reforma practicada en la regulación de los contratos de arrendamiento en 2013, ampliando los plazos legales e introduciendo en el

que representa el parque de vivienda social y, en muchas ocasiones, sin mencionar la fuente de dichos datos”.

- 26 Aunque la fecha puede ser dudosa, por cuanto que también existían problemas con anterioridad a la misma, lo cierto es que el porcentaje de ciudadanos disfrutando del régimen de alquiler de una vivienda en los años 50, representa el mejor porcentaje conocido. En consonancia con lo dispuesto en el Boletín Especial de Alquiler Residencial de 2019, que recoge datos del INE, publicado por el Observatorio de Vivienda y Suelo, en 1950, el porcentaje de arrendamientos -51 por ciento-, era superior al de tenencia en propiedad en España -49 por ciento-. Esta información se puede consultar en: <https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW064> [fecha de última consulta: 31 de mayo de 2023]. La justificación a la inversión que se produce a partir de la fecha indicada en la elección por los ciudadanos del régimen más atractivo se sitúa, según BORGIA SORROSAL, S., FERNÁNDEZ LÓPEZ, M.A. Y NAVAU MARTÍNEZ-VAL, P.: “La vivienda en alquiler en España: pasado, presente y futuro de la política legislativa estatal”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, mayo 2011, núm. 24, p. 189, en que el legislador, eligió establecer una normativa proteccionista para el arrendatario, sin necesidad de promover el arrendamiento mediante incentivos que, por el contrario, se reservaron para la compraventa. GARCÍA TERUEL, R.M.: “Spanish law of residential leases: Historical developments and current regulation and trends”, *Revista Electrónica de Derecho*, Octubre 2017, núm. 3, pp. 6 y 7, muestra la disminución del porcentaje de arrendamientos en España desde 1950 en adelante.
- 27 NASARRE AZNAR, S.: *Los años de la crisis de la vivienda. De las hipotecas subprime a la vivienda colaborativa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, p. 593, critica los datos consignados en la Exposición de Motivos del RDL 7/2019 para justificar la urgencia, por cuanto que explica que no son datos veraces a la vista de los datos publicados por el INE.

procedimiento de desahucio mecanismos que sirvan para responder a la grave situación que viven los hogares más vulnerables, estableciendo plazos y garantías en el proceso”. Pues bien, parece contradictorio que el legislador de 2013 no haya podido prever las graves consecuencias que para el acceso y permanencia en la vivienda arrendada podía generar la reforma, usando para ello el procedimiento ordinario, pero se consiga corregir los efectos de dicha reforma mediante un proceso urgente y extraordinario, en el que no se realice un adecuado estudio de las consecuencias jurídicas, económicas y sociales de las medidas que se adopten.

En cualquier caso, y para ver si se logran los objetivos anunciados en la Exposición de Motivos, se analizarán a continuación las principales reformas que introduce el RDL 7/2019. En concreto, habrá que verificar si las normas reformadas son las mismas que ya fueran objeto de modificación en anteriores ocasiones o si se añade alguna norma distinta a las anteriores o se abarca una reforma integral de la ley²⁸. No es necesario hacer un estudio demasiado exhaustivo de la reforma para ver que el legislador repite el mismo error que en ocasiones anteriores, realizando una reforma sesgada de la legislación e, incluso, limitándose a recuperar normas del texto original de 1994²⁹, aun a pesar de ser conocida ya su falta de eficacia para cumplir los objetivos de mejorar el acceso a la vivienda a través del arrendamiento. Tanto es así, que el propio legislador en su Exposición de Motivos destaca como una de las principales y más importantes reformas del Real decreto que los plazos de la prórroga obligatoria y tácita sean nuevamente de cinco y tres años, respectivamente. “Se recuperan los plazos establecidos con anterioridad a la reforma liberalizadora...”, dice el legislador, y añade, como única novedad, un plazo diferente en caso de arrendador persona jurídica (siete años). La justificación es devolverle al arrendatario la estabilidad o “una mayor estabilidad” que la que resultaba de una prórroga obligatoria de tres años y tácita de un año. La pregunta que surge automáticamente es ¿acaso ofrecía esa prórroga de cinco años del texto original de 1994 estabilidad al arrendatario?³⁰

- 28 Coincidimos con la crítica que expone NASARRE AZNAR, S.: “Los años, cit., p. 592: “Difícilmente puede desarrollarse un marco funcional para los arrendamientos urbanos si no se realiza una reforma integral, coherente y compensada. Claramente, estos proyectos no perseguían hallar el equilibrio ponderado para los intereses de ambas partes de la relación arrendaticia (...), sino que volvían a la legislación pendular, según la cual, en esta ocasión, había que favorecer a los arrendatarios”. El problema de la forma pendular de legislar no empieza con la LAU de 1994, se extiende a la normativa especial anterior. En este sentido: AVILES GARCÍA, J.: “Política de acceso a la vivienda, arrendamiento vigilado y libertad de mercado en la nueva LAU”, *Revista de Derecho Patrimonial*, núm. 34/2014. Todo ello, no hace sino apoyar la idea de que el legislador tiene que abandonar esta técnica.
- 29 En iguales términos, QUICIÓS MOLINA, S.M., “Las reformas de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 2013 y 2019. Particular atención al juicio de desahucio, el registro de arrendamientos morosos y el régimen transitorio. Medidas adoptadas durante el estado de alarma por el COVID-19, en AA.VV., *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbano* (coord. R. BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO), Aranzadi, Navarra, 2020, pp. 25 y 26.
- 30 NASARRE AZNAR, S.: “Los años”, cit., p. 591, tras exponer las distintas posibilidades que se barajaban -volver a la duración que establecía la LAU en 1994 o diferenciar entre personas físicas y jurídicas-, critica que todas las opciones mantuvieran la prórroga obligatoria, sin plantear otras opciones como diferenciar dos tipos de contrato, uno de corta duración y otro de duración indefinida. En iguales términos, nos pronunciamos en MARTENS JIMÉNEZ, I. L.: “Propuesta de introducción de nuevos tipos de arrendamientos de vivienda en el Código Civil”, *Revista de Estudios Jurídicos y Criminológicos*, 2021, núm. 4, pp. 92-96. Por su parte, MOLINA

Otro ejemplo de que el legislador en esta reforma no hace sino revertir lo que hiciera el legislador de 2013, es la eliminación de la referencia que se hacía a la necesaria inscripción en el Registro de la Propiedad para recibir la protección o garantía de no desalojo en caso de enajenación de la vivienda o resolución del derecho del arrendador³¹. Siendo este un cambio especialmente relevante en el régimen arrendaticio de vivienda, por cuanto que puede significar la permanencia o no en la vivienda arrendada durante el periodo mínimo fijado por la ley, aun a pesar de no inscribirse el arrendamiento en el Registro de la Propiedad, cuando concurran los supuestos de enajenación de la vivienda o resolución del derecho del arrendador; no se explica que el legislador obviara toda mención a esta reforma en su Exposición de Motivos. No queda aclarada, por ende, la motivación detrás de esta modificación.

En efecto, se elimina la referencia contenida en la LAU/2013 que hacía depender los efectos frente a terceros de la inscripción en el Registro de la Propiedad del arrendamiento celebrado. Es esta la línea inspiradora del resto de modificaciones introducidas, puesto que, al no hacer depender los efectos frente a terceros de la inscripción, sino de la dispuesto en la propia ley, cambian radicalmente las soluciones a las situaciones que pueden afectar a la permanencia en la vivienda del arrendatario. Así pues, se mantiene la prórroga obligatoria aun en caso de arrendamiento de vivienda ajena, de enajenación de la vivienda y de resolución del derecho del arrendador. En cambio, no deberá el tercero soportar una duración superior a la derivada de la prórroga obligatoria, salvo que conste inscrito el arrendamiento y, consecuentemente, esa duración superior; y no se hubiera pactado la extinción del arrendamiento para el caso de enajenación.

ROIG, E.: Una nueva regulación para los arrendamientos de vivienda en un contexto europeo, Valencia. Tirant lo Blanch, 2018, p. 693, también prevé dos tipos de contratos: temporal e indefinido, pero para ellos propone un sistema de prórrogas, que, a su vez, incluye la posibilidad de la duración indefinida, sobre todo, para supuestos de falta de pacto sobre la duración, o de incumplimiento de una duración mínima. En definitiva, como dice ACHÓN BRUÑEN, M.J.: "La duración de los contratos de arrendamiento de vivienda y el régimen de prórroga forzosa tras la Ley 4/2013", *Práctica de tribunales: revista de derecho procesal civil y mercantil*, 2014, núm. 109, refiriéndose a la reforma efectuada por la Ley 4/2013 en la duración de los arrendamientos, "la disparidad de regímenes legales coexistentes, en función del momento en que haya sido concertado el contrato, es un claro exponente de que la duración de los arrendamientos de vivienda es una cuestión de mera política legislativa".

31 Para ilustrar esta afirmación, sirva el siguiente ejemplo referido a la enajenación de la vivienda -el art. 14 LAU-. En la versión de 2013, el hecho de que el adquirente quede subrogado en los derechos y obligaciones del arrendador-vendedor, solamente se dará en caso de que el arrendamiento conste inscrito en el Registro de la Propiedad, siempre, eso sí, que ese adquirente cumpla con los requisitos enumerados en el art. 34 LH. Mediante la remisión al art. 1571 CC se resuelve el supuesto de que la finca no se hallare inscrita en el Registro de la Propiedad. Ello quiere decir que el adquirente podrá decidir entre la continuidad o no del arrendamiento. Pues bien, el legislador de 2019, no hace sino acoger -de nuevo- la solución de 1994: el adquirente quedará subrogado en los derechos y obligaciones del arrendador durante cinco (o siete) años, aun cuando concurran en él los requisitos del art. 34 LH. Pero, este mismo adquirente de buena fe del art. 34 LH, solo deberá soportar el arrendamiento durante esos cinco años, aun en caso de que la duración pactada fuera superior a ese número de años. Igualmente, solo durará cinco años el arrendamiento si las partes -arrendador y arrendatario- hubieran pactado la extinción en caso de enajenación de la vivienda.

Al hilo de lo anterior, podemos adelantar la siguiente conclusión: los arts. 9, 10, 13 y 14, que representan uno de los pilares fundamentales de la regulación del arrendamiento de vivienda -duración, enajenación de la vivienda y resolución del derecho del arrendador-, no han sido “reformados” por el RDL 7/2019, simplemente han sido “recuperados” los preceptos de la LAU en su texto original de 1994. Los matices introducidos son mínimos. No cabe sino pensar que lo que el legislador pretendía era volver al menor de los males, utilizando la vía de urgencia para ello.

Por lo que se refiere a la renta y al resto de obligaciones económicas del arrendatario -que constituye uno de los grandes pilares de la normativa arrendaticia, al menos en ciertas épocas- no se introduce en esta ocasión más novedad que el establecimiento de un tope máximo a la actualización, que no podrá superar el IPC. Sí se modifican, en cambio, las garantías adicionales. En concreto, se limitan las garantías adicionales en contratos de hasta cinco o siete años de duración a dos mensualidades de renta. Para un arrendamiento de vivienda, esto supone que los arrendadores podrán exigir del arrendatario el abono de una cantidad equivalente a tres mensualidades de renta (una, en concepto de fianza en metálico, y dos, en concepto de garantía adicional). Si esta medida trataba de favorecer el acceso a la vivienda de los potenciales arrendatarios, la realidad es que se consigue el efecto inverso. La combinación de la libre determinación de la renta y de la limitación en cuanto a las garantías exigibles por los arrendadores, supone que los arrendadores demanden como fianza y garantías adicionales el máximo posible (tres mensualidades) y, si consideran que no cubre los posibles daños, simplemente establecerán una renta inicial superior: Esto es, en un mercado con oferta limitada, las limitaciones no se respetan. Ergo, dificultando el acceso a la vivienda de los potenciales arrendatarios. Por parte del arrendatario, el hecho de que se les exija el pago de tres mensualidades y, normalmente, de la primera mensualidad en concepto de renta, será muchas veces un imposible, sin recurrir a una financiación externa.

Todos estos aspectos y consecuencias eran ya conocidos, al haber sido estudiados en otros ordenamientos. Quizás debió pensarse en otras medidas, como el fraccionamiento del pago de las garantías económicas que deba asumir el arrendatario.

En esta ocasión se incorporan también reformas fiscales. La Exposición de Motivos anuncia que la protección del arrendatario debe estar acompañada por medidas que logren aumentar la oferta de vivienda destinada a arrendamiento, tanto pública como privada. Por ello, se autoriza a los ayuntamientos para establecer mediante ordenanza fiscal una bonificación de hasta el 95 por ciento de la cuota íntegra del impuesto regulado en el Texto Refundido de la Ley Reguladora

de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, para bienes inmuebles destinados a alquiler de vivienda con renta limitada por una norma jurídica, esto es, para aquellos sometidos a un régimen de protección pública o viviendas en alquiler social. Nada se dice, en cambio, de ofrecer incentivos a propietarios que destinen sus inmuebles a arrendamientos en el mercado privado o libre³². Por lo tanto, es una medida destinada exclusivamente a aumentar la oferta de vivienda en alquiler público o social, pero no sirve para aumentar la oferta de vivienda libre.

Otra medida anunciada es la creación de un sistema de índices de referencia del precio del alquiler de vivienda, cuyo objetivo es garantizar la transparencia y conocimiento de la evolución del mercado y poder aplicar políticas públicas que incrementen la oferta de vivienda asequible, así como la previsión de medidas de política fiscal. En la actualidad, ya se puede acceder al sistema estatal de índices de alquiler de vivienda³³. En cualquier caso, como se explica en la Disposición Adicional 2.^a del RDL 7/2019, se trata de una herramienta que, por sí sola, no va a servir para aumentar la oferta, ni para mejorar el acceso a la vivienda, pero la existencia de datos del mercado arrendaticio español ya es, en cierta medida, un primer paso.

En cualquier caso, y a modo de conclusión preliminar, no ha servido esta reforma para mejorar el acceso a la vivienda ni para convertir el arrendamiento en una alternativa atractiva para los ciudadanos. Por el contrario, nos encontramos en una situación de rentas muy elevadas e inabarcables para muchos ciudadanos. Como veremos, el legislador estatal ha considerado que la única opción que queda ya por probar es la contención de las rentas³⁴.

32 Crítica compartida por NASARRE AZNAR, S.: “Los años”, cit., p.595: “Con este nuevo régimen nacido del RDL 7/2019, el legislador está avalando que alquilar es una carga, un gravamen para el arrendador, obligando a las personas jurídicas a ‘mantener’ a sus inquilinos más tiempo (que las personas físicas), en lugar de haber adoptado una aproximación positiva e incentivadora (con beneficios fiscales, corresponsabilidad con la vivienda, vías de escape en caso de antieconomicidad, etc.) de los arrendamientos *open ended*. El legislador fuerza duraciones mínimas a los arrendadores (‘castigando’ más a las personas jurídicas) que, de otro modo, el legislador presupone que harían contratos breves; pero lo que no comprende es que los hacen precisamente porque el marco normativo del que disponemos no les predispone a arrendar a largo plazo, a dignificar el arrendamiento como forma de tenencia”.

33 Se puede acceder al índice en este enlace: <https://www.mitma.gob.es/vivienda/alquiler/indice-alquiler> [fecha de última consulta: 4 de mayo de 2023].

34 Apoya esta necesidad NOGUERA FERNÁNDEZ, A.: “Regular los alquileres en un escenario hostil: la función social de la propiedad y la lucha por el derecho a la vivienda en España”, en AA.VV.: *Regular los alquileres. La lucha por el derecho a una vivienda digna en España* (coord. A. NOGUERA FERNÁNDEZ), Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, p. 25: “En este escenario, la única manera de asegurar la estabilidad y asequibilidad para los inquilinos, consiste en la aprobación de leyes que controlen o establezcan límites a los precios de los alquileres y la adquisición de vivienda por la administración para la creación de un parque público de alquiler social”. A lo anterior añade APARICIO WILHELMI, M.: “La vivienda como derecho y la limitación de la propiedad privada y del mercado: comentarios a propósito de la ley catalana 11/2020 de contención de precios del alquiler”, en AA.VV.: *Regular los alquileres. La lucha por el derecho a una vivienda digna en España* (coord. A. NOGUERA FERNÁNDEZ), Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, p. 83, que la contención de rentas serviría para fomentar la continuidad de los alquileres, por cuanto “al final de la vigencia del contrato el propietario no va a poder subir de modo desproporcionado el alquiler buscando un mejor postor”, se consigue evitar lo que el autor denomina “desahucios invisibles”. Por su parte, COLLADO GOSÁLVEZ, I.: “Comentarios y

VI. MEDIDAS EXCEPCIONALES: COVID-19 Y GUERRA EN UCRANIA.

Se estudian a continuación reformas pensadas para estar en vigor un corto espacio de tiempo y muy específicas adoptadas por el legislador como consecuencia de la pandemia mundial derivada de la enfermedad COVID-19, así como de la situación económica y social generada en España por la guerra en Ucrania. En estos casos, sin duda, se dan los presupuestos de extraordinaria y urgente necesidad que justifican el recurso al decreto-ley.

A la situación de necesidad en la que la pandemia dejó a muchas personas y familias para hacer frente a su situación habitacional atiende el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19 (en adelante RDL 11/2020) por medio de tres grandes medidas: la suspensión de los desahucios, la prórroga extraordinaria de los contratos de arrendamiento y la moratoria de la deuda arrendaticia.

El RDL 11/2020 se aprueba para paliar las dificultades económicas a las que se enfrentaron los hogares durante la declaración del estado de alarma en nuestro país como consecuencia de la pandemia mundial³⁵. El legislador describe los efectos del estado de alarma, en concreto, de las restricciones a la movilidad de los ciudadanos y la paralización de la actividad en muchos sectores. Principalmente, se refiere a las “importantes pérdidas de rentas para hogares, autónomos y empresas” que dificultaron el cumplimiento de las obligaciones económicas de los arrendatarios frente a los arrendadores. En realidad, el rango al que se refiere es mucho más amplio, pues se extiende en general a las familias y colectivos vulnerables que “han

discusiones sobre la regulación del alquiler en el proyecto de ley por el derecho a la vivienda en el Estado español: regular, incentivar o desmercantilizar”, en AA.VV.: *Regular los alquileres. La lucha por el derecho a una vivienda digna en España* (coord. A. NOGUERA FERNÁNDEZ), Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, p. 127, respondiendo a la crítica realizada por el CGPJ en su informe al proyecto de Ley por el derecho a la vivienda de que este cumpla con los principios de la proporcionalidad, adecuación y necesidad, en cuanto a la medida de contención de rentas, el autor responde que: “en cuanto a la proporcionalidad, la medida no está enfocada a expropiar el disfrute de las rentas por el patrimonio inmobiliario, si no, más bien, a matizar y limitar los precios respecto a los desproporcionados niveles de beneficios que nos encontramos en la actualidad”, en cuanto a la adecuación, señala que debe atenderse a los resultados que, a su parecer han sido beneficiosos y, finalmente, declara la ausencia de toda duda sobre la necesidad de la medida, a la vista de las circunstancias que rodean la cuestión residencial.

- 35 No obstante, como aclara RODRÍGUEZ RÍOS, S.F.: “La protección de colectivos vulnerables en los procesos de desahucio: una mirada crítica a la limitación del derecho de propiedad”, en AA.VV.: *Vivienda y colectivos vulnerables* (dirs. M.D. CERVILLA GARZÓN e I. ZURITA MARTÍN), Aranzadi, Navarra, 2022, p. 507, el elevado número de prórrogas que se han aprobado desde su entrada en vigor ha supuesto una extensión de su ámbito de aplicación a otros colectivos en situación de vulnerabilidad, sin necesidad de probar que la vulnerabilidad se debe a la COVID-19. En iguales términos, SÁNCHEZ LAFUENTE, F.R.: “La protección de la persona vulnerable en el arrendamiento de vivienda”, en AA.VV.: *Vivienda y colectivos vulnerables* (dirs. M.D. CERVILLA GARZÓN e I. ZURITA MARTÍN), Aranzadi, Navarra, 2022, p. 365. Por su parte, QUICIOS MOLINA, M. S.: “COVID y Arrendamientos de Vivienda”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la UAM Extraordinario*, 2021, Tomo II, p. 186, explica que, como consecuencia de la extensión de la vigencia de las medidas extraordinarias, por mucho que se persiga “el loable propósito de proteger a los arrendatarios de vivienda más vulnerables”, es cuestionable la constitucionalidad por su “permanencia temporal más allá de lo razonable en detrimento de la propiedad y derechos ya adquiridos”.

visto afectados sus ingresos y, por consiguiente, su capacidad para hacer frente a los gastos necesarios para el mantenimiento de sus hogares'. Es evidente que estas dificultades no se circunscriben a los ciudadanos cuya situación habitacional sea en régimen de arrendamiento, pues la pandemia y las consecuencias de la declaración del estado de alarma ha afectado a todos los sectores y a todas las personas. A la vista de esta afección generalizada, el legislador incluye una matización relevante en su Exposición de Motivos y es que las medidas que se adopten en beneficio de los arrendatarios u ocupantes en situación de vulnerabilidad, no deben suponer un perjuicio grave al arrendador o propietario. Habla el legislador de "un equilibrio entre las partes que impida que la vulnerabilidad de los arrendatarios sea trasladada a los arrendadores", destacando especialmente aquellos arrendadores cuyos principales ingresos provengan del arrendamiento afectado.

Lograr ese equilibrio entre las partes no es tarea sencilla, sobre todo, teniendo en cuenta que el 85 por ciento de los arrendamientos de vivienda en nuestro país se celebran entre particulares, siendo el arrendador un "pequeño propietario"³⁶, que, de quedar obligado a aceptar las medidas incluidas en el RDL 11/2020, podría verse abocado a una situación de igual vulnerabilidad a la del arrendatario beneficiado por las medidas. Se llegaría, por ende, al absurdo de estar ayudando a una persona a costa del bienestar de la otra.

Es por ello por lo que el legislador hace una clara distinción entre los arrendamientos celebrados con "pequeños propietarios" o "grandes tenedores". Es a estos últimos a los que impone las medidas a las que nos referiremos a continuación, salvo que *voluntariamente* lleguen a un acuerdo con el arrendatario en los términos previstos en la norma. Por el contrario, a los "pequeños propietarios" los anima a cerrar acuerdos con sus arrendatarios, pero previendo que los arrendadores se nieguen a pactar, no les penaliza por ello, sino que deja recaer en las administraciones públicas la carga de ayudar a los inquilinos vulnerables.

Tres son, pues, los objetivos que anuncia y persigue el legislador: en primer lugar, ayudar a los arrendatarios en situación de vulnerabilidad, en segundo lugar, no trasladar la situación de vulnerabilidad al arrendador con tal de solucionar la del arrendatario³⁷, y, por último, "movilizar recursos suficientes para conseguir los objetivos perseguidos y dar respuesta a las situaciones de vulnerabilidad".

El primer objetivo se consigue a través de las tres medidas ya mencionadas que se recogen en el RDL 11/2020: la suspensión de los desahucios, la prórroga extraordinaria de los contratos y la moratoria de la deuda arrendaticia. Debemos

³⁶ El dato del 85 por ciento proviene de la propia Exposición de Motivos del RDL 11/2020.

³⁷ En efecto, como dice SÁNCHEZ LAFUENTE, F.R.: "La protección de la persona vulnerable en el arrendamiento de vivienda", en AA.VV.: *Vivienda y colectivos vulnerables* (dirs. M.D. CERVILLA GARZÓN e I. ZURITA MARTÍN), Aranzadi, Navarra, 2022, p. 362.

estudiar las medidas por separado para ver si se respetan los otros dos objetivos también, esto es, que el arrendador no cargue con la vulnerabilidad del arrendatario a costa de su propia vulnerabilidad, y que haya suficientes medidas para lograrlo.

La primera medida consiste en suspender aquellos procedimientos judiciales cuya finalidad sea el desahucio del inquilino, bien por reclamación de cantidades debidas o bien por la expiración del plazo de duración, pactado o derivado de la ley. En principio, el arrendatario deberá probar que se encuentra en situación de vulnerabilidad económica que le imposibilite para encontrar una alternativa habitacional para sí mismo y sus convivientes. Naturalmente, como todas las medidas extraordinarias, tiene una vigencia limitada en el tiempo³⁸ y, además, se impone la obligación a las administraciones públicas de encontrar soluciones a la situación habitacional del arrendatario, conforme a lo indicado en el informe elaborado por los servicios sociales. Excepción a la suspensión del procedimiento de desahucio: que no deba prevalecer la vulnerabilidad del arrendador. Analizada la medida en su conjunto, se cumplen los tres objetivos, si bien, cabe plantearse cómo se valora la vulnerabilidad que deba prevalecer en estos casos, esto es, la del arrendatario o la del arrendador. Respecto del arrendatario, el propio RDL 11/2020 establece unos parámetros para determinar si se encuentra en una situación de vulnerabilidad, debiendo probar aquel alguno de los extremos que se enumeran, con la importante matización de que no existe vulnerabilidad para el arrendatario que sea propietario o usufructuario de alguna vivienda en España (cfr: art. 5 RDL 11/2020). A pesar de que el arrendador pueda probar su propia vulnerabilidad o que, de adoptarse las medidas solicitadas por el arrendatario, se tornaría vulnerable, no se establece una enumeración o requisitos como en el caso del arrendatario. Sea como fuere, durante la sustanciación del incidente de suspensión se recabará por el letrado de la administración de justicia un informe de los servicios sociales, valorando la situación de vulnerabilidad del arrendatario y, en su caso, del arrendador. La casuística puede ser, pues, muy variada.

De mayor polémica, indudablemente, es el art. 1 bis RDL 11/2020, en cuanto que se refiere a la posibilidad de suspender un procedimiento de desahucio de personas económicamente vulnerables y sin alternativa habitacional que hayan ocupado de forma ilegal el inmueble. En estos casos, deberán cumplirse requisitos adicionales a los anteriores. Además de la vulnerabilidad económica y la ausencia de alternativa habitacional, deberá probarse que se trata de personas dependientes conforme al art. 2.2 de la Ley 29/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Asimismo, el juez valorará que el acceso a la vivienda estuviera motivado por "extrema necesidad" y que la persona demandada se muestre cooperativa con las autoridades en su cometido de encontrar una alternativa habitacional. En todo

38 Dice el art. 1 RDL 11/2020 que, en todo caso, las medidas dejarán de surtir efecto el 30 de junio de 2023.

caso, y dando cumplimiento al segundo objetivo -no trasladar al arrendador la vulnerabilidad del arrendatario, aunque, en este supuesto, debería modificarse por propietario y ocupante-, no cabe suspensión cuando se trate de persona física titular de menos de diez viviendas. Así, en principio, la posibilidad de suspender solo cabe respecto de propietarios personas jurídicas o físicas titulares de más de diez viviendas. No obstante, el propio legislador incluye excepciones incluso en estos casos, en función de que el propietario, persona física y gran tenedor, tenga establecido su domicilio habitual o su segunda residencia en la vivienda ocupada o sea el domicilio de la persona física a la que aquel se la haya cedido por cualquier título admitido en derecho. En un alarde de legalidad, se enumeran otras razones para denegar la suspensión, basadas en la actividad ilícita del ocupante: haber entrado o permanecido en la vivienda empleando intimidación o violencia sobre las personas o realizar actividades ilícitas en la vivienda. Es decir, con apoyo en la vulnerabilidad de los ocupantes, se obvia la ilegalidad de la ocupación. Por mucho que el legislador quiera hacer ver que no tolera determinadas actuaciones ilegales, lo cierto es que está amparando otras. Al menos, ha tenido el legislador cierta precaución al aclarar que la suspensión no procederá "cuando la entrada en la vivienda se haya producido con posterioridad a la entrada en vigor del presente real decreto-ley", pues, en caso contrario, estaría animando a las personas a ocupar ilegalmente las viviendas con el incentivo de que podrán permanecer en ellas -incluso- con respaldo legal.

Ha sido esta una de las medidas más criticadas de la norma³⁹.

A la pregunta de si se cumple el triple objetivo no se puede dar, realmente, una respuesta, por cuanto que dichos objetivos hacían referencia a un arrendatario o, al menos, a una persona que previamente tuviera un título válido para usar y ocupar la vivienda objeto del litigio. Obviamente, no se pueden equiparar estos supuestos a una ocupación ilegal de origen.

La segunda medida que recoge el RDL 11/2020 es la prórroga extraordinaria de los contratos cuya duración hubiera expirado entre la fecha de entrada en vigor del RDL 11/2020 y el 28 de febrero de 2022, por un plazo máximo de seis meses, aplicando al contrato los mismos términos y condiciones. Se aplica esta prórroga extraordinaria tanto en caso de expiración de la prórroga obligatoria de los cinco años (o siete, si el arrendador fuera persona jurídica), como también de la segunda prórroga prevista en la LAU, de tres años. La única posibilidad que tiene el arrendador para oponerse a la prórroga extraordinaria es, bien llegar a un

39 RODRÍGUEZ RÍOS, S.F.: "La protección de colectivos vulnerables en los procesos de desahucio: una mirada crítica a la limitación del derecho de propiedad", en AA.VV.: *Vivienda y colectivos vulnerables* (dirs. M.D. CERVILLA GARZÓN e I. ZURITA MARTÍN), Aranzadi, Navarra, 2022, p. 512, entiende que la limitación en estos casos a la ocupación de una vivienda perteneciente a un gran tenedor, se debe precisamente a la "gravísima afectación que al derecho de la propiedad privada ocasionaría, e incluso, el posible favorecimiento a la ocupación ilegal que una medida de este tipo podría producir".

acuerdo distinto con el arrendatario, bien alegar la necesidad de ocupar la vivienda, conforme prevé el art. 9.3 LAU. Es decir, las posibilidades son prácticamente nulas, a salvo la aquiescencia del arrendatario hacia un pacto distinto, pues, a la vista de los requisitos que establece el art. 9.3 LAU para poder oponerse a las prórrogas por necesidad, en concreto, que la causa de la necesidad conste en el contrato, que haya transcurrido un año desde su celebración, preaviso de al menos dos meses y ocupación efectiva, la necesidad sobrevenida de ocupar la vivienda como consecuencia de la pandemia no estaría prevista y no podría, por tanto, oponerse a la prórroga extraordinaria si la necesidad surge, precisamente, por el COVID-19. Entendemos, en conclusión, que respecto de esta medida no se cumple con el segundo objetivo anunciado en el RDL 11/2020, pues el reconocimiento del derecho del arrendatario de permanecer en la vivienda sí puede, en ocasiones, trasladar la vulnerabilidad al arrendador.

Finalmente, se regula una moratoria, un aplazamiento temporal y extraordinario del pago de la renta. Es en este supuesto, quizás, en el que se ve con mayor claridad la convergencia de los tres objetivos. En primer lugar, por cuanto que la medida solo es automática para los grandes tenedores, quienes podrán elegir entre una reducción del 50 por ciento de la renta o una moratoria durante el estado de alarma y como máximo durante cuatro meses. Se aclara que esta medida tiene aplicación únicamente en defecto de pacto. Pues bien, en caso de que el arrendador persona física que no sea gran tenedor no acepte la solicitud de aplazamiento del arrendatario en situación de vulnerabilidad, este podrá optar a una línea de avales que instaure el propio decreto. Así pues, en cuanto a esta medida, el arrendatario vulnerable podrá, bien conseguir un aplazamiento, bien una reducción de la renta durante cierto tiempo y, en su defecto, optar por un aval. Todo ello, sin perjuicio de la posibilidad de pactar voluntariamente con el arrendador medidas alternativas.

Finalmente, cabe mencionar que, en cumplimiento del tercer objetivo y el compromiso de adoptar las medidas oportunas para dar cumplimiento a las finalidades anunciadas en el RDL 11/2020, se hacen sendas remisiones a la aprobación de otras ayudas económicas, por ejemplo, programas de ayudas al alquiler.

Analizada ya la norma en su vertiente teórica, cabe preguntarse sobre la verdadera aplicabilidad de estas medidas y sus efectos positivos o negativos en nuestra sociedad. En un escenario utópico, se respetaría la limitación temporal de la norma, por representar una situación extraordinaria, y cada agente interviniente cumpliría con su parte, evitando perjuicios a los demás. Eso quiere decir que, en el supuesto de la suspensión de los procedimientos de desahucio, el arrendatario permanecería en la vivienda arrendada por el plazo que durara el estado de alarma

y, como mucho, por un periodo máximo de seis meses. Durante ese periodo, las administraciones públicas, cumpliendo con el cometido que les asigna el RDL 11/2020, buscarían una alternativa habitacional que facilitara la reanudación del procedimiento y la recuperación por el propietario de la vivienda arrendada. Pues bien, el Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes (en adelante RDL 37/2020) es buena prueba de la dificultad de ese planteamiento. La Disposición Adicional 2.^a regula el derecho de los arrendadores a recibir una compensación si las administraciones competentes no adoptan las medidas necesarias para encontrar una alternativa habitacional para los arrendatarios vulnerables en los tres meses siguientes a la fecha en la que los servicios sociales hubieran emitido sus informes. Se pretende compensar los daños que la demora pueda ocasionar a los propietarios⁴⁰.

En cualquier caso, parece que, con este tipo de medidas, la vulnerabilidad del arrendatario sí acaba trasladándose al arrendador.

La pandemia mundial no ha sido el único suceso extraordinario que ha afectado al sector de la vivienda en España en los últimos años. La guerra en Ucrania también ha tenido su incidencia en el sector, si bien de forma indirecta. Al exponer la modificación operada en la actualización de la renta por la Ley 2/2015, ya se hizo referencia a los problemas que plantea en la práctica la aplicación del IPC para actualizar anualmente la renta en un arrendamiento de vivienda. Parece que el legislador de 2015 estuviera pensando, precisamente, en una situación como la que se ha generado como consecuencia del conflicto armado entre Rusia y Ucrania. El IPC ha alcanzado su cifra más alta en las últimas tres décadas⁴¹, lo que ha supuesto la imposibilidad para muchos arrendatarios de afrontar el pago de la renta actualizada. Naturalmente, los arrendatarios que hubieran pactado un sistema de actualización o índice distinto al IPC, no se habrán visto afectados por este incremento. Para todos los demás, el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, introduce una limitación extraordinaria de la actualización anual de las rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda. Diferencia la norma entre arrendadores

40 En concreto, se dispone en la Exposición de Motivos del RDL 37/2020, que: “De esta forma, se articula un procedimiento que evita que la demora de los poderes públicos a la hora de aplicar las medidas de protección social afecte a los legítimos intereses de los propietarios afectados, estableciendo una compensación que pueda cubrir el perjuicio ocasionado a lo largo del periodo que medie entre que se acordare la suspensión y el momento en el que la misma se levante por el órgano judicial o por finalizar el estado de alarma”. Para ello, la D.A. 3.^a establece un mandato al Gobierno para dictar las normas oportunas para facilitar a las comunidades autónomas los recursos necesarios para hacer frente a estas compensaciones en el marco del Plan Estatal de Vivienda.

41 Información disponible en: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176802&menu=ulti-Datos&idp=1254735976607 [fecha de última consulta: 31 de mayo de 2023].

que sean grandes tenedores y los que no. Para los primeros, la actualización de la renta quedará limitada por el IGC -que, como ya se expuso previamente, tiene un tope máximo del 2 por ciento-, pues tanto si hay pacto, como si no, la actualización no puede ser superior. Para un arrendador que no sea gran tenedor, el pacto sobre la actualización sí es libre, pero, si no se pacta un nuevo sistema de actualización, este no podrá superar el IGC.

La misma línea crítica ya mencionada anteriormente puede volver a traerse a colación: la vulnerabilidad del arrendatario se traslada, sin duda, al arrendador, pues el IPC, que en el sector vivienda ya no perjudicará al arrendatario, sí puede perjudicar al arrendador en otros sectores.

VII. LA LEY 12/2023, DE 24 DE MAYO, POR EL DERECHO A LA VIVIENDA.

Acabábamos un epígrafe anterior de este trabajo diciendo que la única vía que parece considerar ya el legislador para solucionar el problema de la vivienda en régimen arrendaticio en España es la contención de rentas. Tanto es así que la primera ley de vivienda⁴² que se aprueba en nuestro ordenamiento jurídico introduce como su “medida estrella” la limitación de las rentas en contratos nuevos de arrendamiento de vivienda en los denominados “mercados residenciales tensionados”. Por mucho que quede maquillada esta medida con incentivos fiscales y con la promesa de acompañarla de ayudas públicas para facilitarle a los ciudadanos el acceso a las viviendas en régimen de arrendamiento, lo cierto es que esta nueva reforma del sistema arrendaticio español no es sino una solución a corto plazo, de índole intervencionista, que pretende mejorar un sistema cuyo principal defecto no es solo la renta, sino el sistema en su conjunto⁴³.

Siguiendo la metodología empleada en epígrafes anteriores, veremos las motivaciones del legislador para adoptar las escasas medidas que propone para mejorar el acceso a la vivienda y dar cumplimiento al art. 47 CE, al menos en el ámbito del mercado arrendaticio.

42 ARGELICH COMELLES, C. *Ley por el derecho a la vivienda*, Aranzadi, Navarra, 2023, p. 36, hace una advertencia importante sobre la primera Ley de vivienda estatal, y es la falta de competencia del legislador estatal, correspondiéndole aquella en exclusiva a los legisladores autonómicos con base en el art. 148.1.3.ª CE. Advierte la autora de la consecuencia negativa que tendrá esta falta de competencia: la inseguridad jurídica que se crea al ciudadano.

43 En contra de la introducción de la medida de contención de rentas: ARGELICH COMELLES, C. “Ley por”, cit., p. 217; GARCÍA TERUEL, R.M. Y NASARRE AZNAR, S.: “Quince años”, cit., p. 194; MONTES RODRÍGUEZ, M.P., “Una visión”, cit., p. 226, que no se muestra contraria, pero sí pide prudencia al legislador. A favor de la medida: NOGUERA FERNÁNDEZ, A.: “Regular los alquileres”, cit., p.25; APARICIO WILHELMI, M.: “La vivienda, cit., p. 83, COLLADO GOSÁLVEZ, I.: “Comentarios y discusiones”, cit., p. 127. ALGABA ROS, S.: “El control de la renta en el arrendamiento de vivienda”, *InDret*, núm. 1, 2021, pp. 82-84.

De todos los objetivos que anuncia el legislador⁴⁴, interesan a este trabajo centrado en el arrendamiento, los siguientes: establecer una regulación básica de los derechos y deberes de los ciudadanos en relación con la vivienda, aplicable a todo el territorio nacional, facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada, sobre todo a los jóvenes y otros colectivos vulnerables, favorecer la existencia de una oferta a precios asequibles y adaptada a las realidades de los ámbitos urbanos y rurales, el desarrollo de tipologías de vivienda adecuadas a las diferentes formas de convivencia y de habitación, y la adaptación a las dinámicas y actuales exigencias de los hogares y, por último, mejorar la protección en las operaciones de compra y arrendamiento de vivienda, introduciendo unos mínimos de información necesaria para dar seguridad y garantías en el proceso.

Son cinco las medidas principales que propone el legislador para el arrendamiento de vivienda, algunas de ellas circunscritas a los contratos de arrendamiento que se celebren en una zona que hubiera sido previamente declarada "mercado residencial tensionado" por las administraciones competentes. Antes de exponer las medidas, es preciso consultar la definición que ofrece la Ley de Vivienda de los "mercados residenciales tensionados", sin embargo, nos encontramos con que el art. 3 LV, dedicado a enumerar los conceptos que usa la ley y ofrecer sus definiciones, no define qué se entiende por "mercado residencial tensionado". En la Exposición de Motivos y en el art. 18 LV -que se refiere a la declaración por la administración competente de las zonas de mercado residencial tensionado- lo único que se establece es que se podrá hacer la mencionada declaración en zonas en las que "exista un especial riesgo de oferta insuficiente de vivienda para la población, en condiciones que la hagan asequible para su acceso en el mercado, de acuerdo con las diferentes necesidades territoriales". Siendo este un concepto claramente copiado de ordenamientos jurídicos de otros países, podía haberse copiado con mayor precisión, incluyendo caracteres que definan en qué circunstancias se da esa oferta insuficiente en condiciones asequibles. Así, por ejemplo, en Alemania el parágrafo 556d BGB ejemplifica situaciones concretas en las que se daría un riesgo de insuficiencia de oferta en condiciones adecuadas: que los alquileres suban bastante más en esas zonas en relación a la media nacional, que la carga para asumir las renta por los hogares en esas zonas supere claramente la media nacional, que la población residencial crezca sin que se haya creado el necesario espacio habitable mediante construcciones nuevas, o que exista una tasa muy baja de viviendas libres para una elevada demanda. Sin perjuicio de lo anterior, sí se exige a las administraciones competentes el seguimiento de un procedimiento preparatorio cuyo objetivo sea identificar la situación del mercado residencial de la zona objeto de declaración, en concreto: indicadores de los precios en alquiler y

44 ARGELICH COMELLES, C. *Ley por el derecho a la vivienda*, Aranzadi, Navarra, 2023, p. 63, destaca la dificultad de darle cumplimiento a los objetivos expuestos en la Exposición de Motivos de la LV, debido a la falta de coercibilidad de la norma y la reticencia de las CCAA a la aplicación de la ley.

su evolución en el tiempo, del nivel de renta disponible en los hogares residentes y su evolución en el tiempo, todo ello con el fin de calcular el esfuerzo económico que tienen que asumir los hogares para disponer de una vivienda digna y adecuada (cfr. art. 18 LV).

Volviendo a las cinco medidas introducidas en la LV, son las siguientes: la primera, el derecho del arrendatario y deber del arrendador o intermediario inmobiliario de información sobre los extremos relevantes del contenido del contrato de arrendamiento. La segunda, una prórroga anual extraordinaria de hasta tres años en los contratos de arrendamiento que al vencimiento de su término recaigan sobre una vivienda sita en un mercado residencial tensionado, así como una prórroga extraordinaria de un año cuando el arrendatario se encuentre en una situación de vulnerabilidad social y económica acreditada sobre la base de un informe o certificado de los servicios sociales expedido en el año anterior. La tercera, la limitación de las rentas nuevas en zonas de mercado residencial tensionado que, con carácter general, no podrán superar la renta actualizada del contrato anterior, sin perjuicio de ciertas variaciones permitidas por la propia ley. En cuarto lugar, ciertos incentivos fiscales para propietarios o arrendadores que apliquen rebajas en las nuevas rentas con respecto a la renta del contrato anterior, o se alquilen a administraciones públicas o entidades del tercer sector o economía social, o que hubieran realizado obras de rehabilitación en años anteriores en sus viviendas. Finalmente, se modifica la regulación del procedimiento de desahucio en aquellos supuestos en los que el arrendatario se encuentre en una situación de vulnerabilidad.

Con esta enumeración de medidas no puede sino apreciarse un evidente paralelismo entre estas y las medidas extraordinarias que se adoptaron para paliar la situación económica y social derivada de la pandemia mundial por la enfermedad COVID-19 y por la guerra en Ucrania. Mientras que estas últimas se aprobaron para atender a circunstancias concretas derivadas de eventos extraordinarios y temporales, la Ley de Vivienda, en principio, no se caracteriza por esa temporalidad ni por el carácter extraordinario, lo que entre otras cosas se aprecia por el instrumento normativo utilizado. Surge la duda, por tanto, de la oportunidad de aprobar en ambos casos el mismo tipo de medidas.

A los efectos de analizar la conveniencia de las distintas medidas adoptadas por el legislador estatal para dar cumplimiento a los objetivos que guían la nueva Ley de Vivienda, cabe aclarar que no se ha mencionado previamente otra medida o declaración de intenciones del legislador cual es aumentar el parque de viviendas de carácter público, y ello, por cuanto que es una medida de Derecho público, que no se analizan en este trabajo. En cualquier caso, indudablemente, aumentar el parque de viviendas de carácter público serviría para aumentar la oferta, al

menos, para un sector muy concreto en situación de especial vulnerabilidad. El problema, y es en este en el que se centra el presente análisis, es determinar si las reformas que prevé la Ley de Vivienda sirven para mejorar la oferta para los demás colectivos también.

Debemos centrarnos, por tanto, en la prórroga extraordinaria, la limitación de la renta de nuevos contratos y el derecho/deber de información.

Empezando por las prórrogas extraordinarias, la LAU queda reformada de tal forma que se introducen dos prórrogas extraordinarias distintas a aplicar una vez finalizada, bien la prórroga obligatoria de cinco (o siete) años, bien la prórroga tácita de tres años. La primera de estas prórrogas extraordinarias es obligatoria únicamente para los grandes tenedores⁴⁵, en caso de que se haya expedido un informe o certificado de vulnerabilidad social y económica a favor del arrendatario en el año anterior a la solicitud de prórroga. Se exceptúa el caso en que entre las partes se hubiera celebrado un nuevo contrato. Sin embargo, la segunda prórroga sí es obligatoria para todos los arrendadores, siempre que la vivienda arrendada se encuentre ubicada en una zona de mercado residencial tensionado. En este caso, una vez finalizado el plazo de cualquiera de las prórrogas previstas en la LAU, y sin necesidad de que concurra ningún requisito adicional, se podrá solicitar por el arrendatario la prórroga anual del contrato hasta un máximo de tres años. Excepciones a la obligatoriedad de la prórroga son: que se fijen otros términos o condiciones por acuerdo entre las partes, que se celebre un nuevo contrato al que se apliquen las limitaciones a la renta a que se refiere la LV y que introduce en el art. 17 LAU, o que se ejercite por el arrendador la oposición a la prórroga por causa de necesidad propia o de uno de los familiares incluidos en la norma correspondiente.

Pues bien, respecto de estas prórrogas la primera cuestión que debe aclararse es si son aplicables a los contratos de arrendamiento de vivienda que se encuentren vigentes en el momento de la entrada en vigor de la ley. Ello es relevante, por cuanto que una aplicación retroactiva de la ley puede generar un importante desequilibrio entre los contratantes, sobre todo, respecto del arrendador para el que puede llegar a ser una situación injusta. En este sentido, no incluye la Ley de Vivienda una compensación para el arrendador al que se imponga esta prórroga extraordinaria. Se introduce una medida extraordinaria a semejanza de la prevista como medida paliativa de las consecuencias económicas y sociales derivadas del COVID-19, además con la misma finalidad de conseguir

45 El art. 3 LV ofrece la siguiente definición de "gran tenedor": "a los efectos de lo establecido en esta ley, la persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos de uso residencial o una superficie construida de más de 1.500 m² de uso residencial, excluyendo en todo caso garajes y trasteros. Esta definición podrá ser particularizada en la declaración de entornos de mercado residencial tensionado hasta aquellos titulares de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial ubicados en dicho ámbito, cuando así sea motivado por la comunidad autónoma en la correspondiente memoria justificativa".

brindarle tiempo suficiente a las administraciones competentes para adoptar las medidas necesarias para mejorar las condiciones de acceso a la vivienda en zonas tensionadas, pero sin incluir medidas de compensación semejantes a las previstas para aquellas. Así pues, los arrendadores se encuentran en una situación en la que al celebrar su contrato de arrendamiento tenían conocimiento de la obligatoriedad de una prórroga de cinco (o siete) años y una segunda prórroga para el caso de no oposición por su parte, de hasta tres años. Sin embargo, deben asumir tres años adicionales de prórroga extraordinaria con la que no contaban y a la que no pueden oponerse, salvo aquellos contratantes que hubieran previsto la causa de necesidad de ocupar la vivienda en sus contratos. En definitiva, el efecto generado es aquel que se intentaba evitar en el RDL 11/2020: transmitirle la vulnerabilidad de los arrendatarios a los arrendadores. Distinto es el efecto en caso de que estas prórrogas no resulten aplicables a contratos vigentes en el momento de entrada en vigor de la Ley de Vivienda, puesto que, en este caso, al menos, estarían avisados de antemano los propietarios. Un problema diferente se puede prever para estos casos y es que, en vez de lograr aumentar la oferta, se consiga el efecto contrario: reducirla. Probablemente los propietarios e inversores no estén dispuestos a asumir un contrato de hasta once años (cinco de la primera prórroga, tres de la prórroga tácita y otros tres de la extraordinaria), al que se aplique el mismo régimen de la LAU, sin prever alguna compensación o sin introducir medidas que equilibren las posturas de los contratantes.

La Disposición transitoria cuarta de la Ley de Vivienda aclara que estas prórrogas extraordinarias no se aplicarán a los contratos vigentes en el momento de su entrada en vigor, salvo que los contratantes se acojan a ella voluntariamente. Quedaría, por tanto, el segundo problema mencionado, esto es, la reducción de la oferta por el temor de los propietarios de quedar sujetos a un contrato de duración obligatoria superior a los cinco (o siete años) que, en principio, prevé la LAU. Realmente, el efecto que produce la introducción de la prórroga extraordinaria es que los contratos, a voluntad del arrendatario, en zonas tensionadas, siempre puedan alcanzar ocho años (en caso de arrendador persona jurídica, diez). Con anterioridad a la reforma, el arrendador podía oponerse a la prórroga tácita, pero como consecuencia de la modificación, aun cuando se oponga a la prórroga tácita, podrá el arrendatario permanecer en la vivienda otros tres años más.

En cuanto a la limitación de la renta en los contratos nuevos de arrendamiento, la obligatoriedad, por mucho que esté acompañada de incentivos fiscales, puede resultar una medida disuasoria para los propietarios e inversores⁴⁶. En zonas de mercados tensionados, que, probablemente, serán muchas, por el criterio poco

46 En este sentido, ARGELICH COMELLES, C. *Ley por el derecho a la vivienda*, Aranzadi, Navarra, 2023, p. 210, aclara que la contención de rentas sin compensación pública, ni limitación temporal de la medida, tendrá el efecto de reducir la oferta e incrementar los precios. Además, añade otro efecto: rentas situadas fuera de mercado.

determinado que usa la ley, todos los arrendadores quedarán obligados a ajustar las rentas en nuevos contratos celebrados sobre una vivienda arrendada con anterioridad a la pactada en esos contratos anteriores (en los últimos cinco años, dice la norma). Se aclara que se les aplicará la cláusula de actualización anual y la posibilidad de incrementar la renta en hasta un diez por ciento, siempre que se cumplan una serie de presupuestos: que se hubiera rehabilitado o mejorado la vivienda en los dos años anteriores a la celebración del nuevo contrato, que como consecuencia de la rehabilitación o mejora se haya logrado un ahorro de energía acreditado o la mejora de la accesibilidad, o, finalmente, si el contrato se celebra por diez o más años o se admite la prórroga por ese periodo.

Por su parte, deberán acogerse a la renta que indique el índice de precios de referencia que no podrá ser superado, tanto para contratos nuevos sobre viviendas que hubieran estado arrendadas en los últimos cinco años como aquellas que sobre las que no se hubiera celebrado contrato alguno en ese periodo. Esta norma es aplicable solo para contratos celebrados por grandes tenedores sobre viviendas situadas en zonas tensionadas debidamente declaradas.

Para que no sea contraproducente esta medida de limitar las rentas en los contratos de nueva celebración, tanto sobre viviendas anteriormente arrendadas, como a las que no hubieran sido objeto de arrendamiento, es preciso verificar si los incentivos fiscales propuestos tienen entidad suficiente para que arrendar sus inmuebles siga siendo rentable para los propietarios. La Ley de Vivienda introduce a través de su Disposición final 2.^a los siguientes incentivos fiscales en la 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: una reducción del 90 por ciento del rendimiento neto positivo cuando se celebre un contrato nuevo de arrendamiento en el que se haya rebajado la renta del contrato anterior en un cinco por ciento, y una reducción del 70 por ciento en el rendimiento neto positivo, en caso de que en zonas de mercado tensionado, y por ende, renta limitada, la vivienda se arriende a personas entre 18 y 35 años o bien a una Administración Pública o entidad sin fines lucrativos que destinen la vivienda a alquiler social en las condiciones señaladas. La reducción será del 60 por ciento si en los dos años anteriores se han llevado a cabo obras de rehabilitación o del cincuenta por ciento, en cualquier otro supuesto.

La conclusión que se puede derivar de esta enumeración de porcentajes de reducción en el rendimiento neto positivo es que, en general, a la limitación de la renta le acompaña una reducción del rendimiento neto positivo del 50 por ciento. Solamente en caso de que se añadan los distintos presupuestos mencionados ese porcentaje se verá ampliado. Una reducción del cincuenta por ciento en el

rendimiento neto positivo entendemos que no convierte estos contratos en inversiones rentables para los arrendadores. Sobre todo, a la vista de que con anterioridad a la reforma operada en el art. 23 LIRPF por la Ley de Vivienda se preveía una reducción en el rendimiento neto positivo del 60 por ciento por el simple hecho de que los bienes inmuebles arrendados se destinaran a vivienda. Es decir, con anterioridad a la reforma se beneficiaba el arrendador de una reducción del 60 por ciento en su rendimiento neto positivo por el simple hecho de arrendar un inmueble para que este se destinara a vivienda, mientras que, como consecuencia de la reforma, esa reducción es menor -del 50 por ciento- como “incentivo” o “compensación” por tener que acogerse a una limitación en su libertad de pactar la cuantía de la renta.

Mas estricta aún es la medida cuando se trata de grandes tenedores, por lo que la duda planteada respecto de los “pequeños propietarios” sobre la rentabilidad del arrendamiento bajo estas condiciones, se intensifica respecto de los grandes tenedores. Así, cabe plantearse si los “incentivos” fiscales del art. 23 LIRPF tienen aplicabilidad a los grandes tenedores.

En cualquier caso, entendemos que el término “incentivo” fiscal se emplea erróneamente en la mayoría de los casos, pues el incentivo debe ir aparejado a la voluntariedad, pero no solamente de reducir la renta imputada en un determinado porcentaje, u ofrecer la vivienda a un determinado colectivo, sino directamente a acogerse o no a esa renta limitada. Entendemos que si los incentivos fueran suficientemente interesantes, un gran número de propietarios optaría por acogerse a esas rentas indexadas o aceptaría aplicar las rentas de los contratos anteriores. La obligatoriedad, en cambio, y el porcentaje tan bajo -incluso inferior al que se ofrecía antes por el simple hecho de destinar sus inmuebles a arrendamiento de vivienda habitual- van a producir un intenso rechazo de los propietarios e inversores a este tipo de arrendamiento.

Por último, introduce el legislador estatal un deber de información en las operaciones de arrendamiento de vivienda. En primer lugar, se reiteran, a través de la remisión al Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias (en adelante, TRLGDCU), los derechos de los consumidores a ser informados debidamente de las condiciones principales del contrato, de las características de la vivienda y edificación, y del arrendador, así como intermediario que, en su caso, intervenga en la operación arrendaticia. Respecto de los no consumidores, también se recoge el deber de informar y derecho a ser informado de dichas características con carácter previo a la celebración del contrato. Definitivamente, es un acierto hacer extensivo este derecho a los no consumidores, a la vista de que la mayoría de los

contratos de arrendamiento celebrados en nuestro país no responden al esquema empresario-consumidor, sino particular-particular, por lo que, en caso de no extenderlo a los no consumidores, supondría un limitado alcance del derecho/deber de información⁴⁷.

Desafortunadamente, la valoración positiva de este deber/derecho de información acaba en la ampliación de su ámbito subjetivo. La justificación de la afirmación anterior se encuentra en la oportunidad desaprovechada por el legislador de definir el alcance del deber de información y el contenido del mismo. De la lectura del art. 31 LV, se deriva que el contenido del deber de información se refiere a la identificación del arrendador y del intermediario, en su caso, y de la vivienda, y, por lo demás, de aspectos urbanísticos y administrativos relacionadas con el inmueble. Ninguna referencia se hace, más allá de las condiciones económicas, a los derechos y obligaciones de los contratantes u otros aspectos relevantes del propio contrato. Si el legislador, por ejemplo, considera que las medidas de prórroga extraordinaria y limitación de la renta son fundamentales para lograr los objetivos de mejorar las condiciones de acceso y permanencia en la vivienda de las personas, ¿no sería lógico incluir un deber para el arrendador consistente en explicarle al arrendatario la existencia de los derechos de prórroga y limitación de la renta y las condiciones para el ejercicio de estos derechos?⁴⁸

Analizadas las principales medidas, cabe destacar que el legislador estatal, al menos en esta reforma, anuncia la creación de una herramienta que le permita verificar si las medidas que ha adoptado en la ley funcionan o no, esto es, si el eterno y frustrado objetivo de incrementar la oferta de viviendas en alquiler y a un precio asequible se cumple. Esta herramienta es la elaboración de una base de datos integrada por toda la información contenida en los registros estatales y autonómicos, como el Registro de fianzas de las comunidades autónomas y el Registro de la Propiedad, entre otros. Se anuncia esta medida o herramienta como una forma de incrementar la colaboración entre las comunidades autónomas y otros organismos e instituciones, de cara a la mejora de las condiciones del mercado arrendaticio. Esta base de datos, según la finalidad para la que se crea, debe servir tanto para hacer un “adecuado seguimiento del conjunto de medidas”

47 ARGELICH COMELLES, C. *Ley por el derecho a la vivienda*, Aranzadi, Navarra, 2023, pp. 179-185, se refiere únicamente al “consumidor” como receptor del derecho de información precontractual, no obstante, de la lectura del art. 30 LV, en concreto en su apartado 1.º, letras a) y b), se deriva la extensión del derecho de información precontractual a todas las personas “demandantes, adquirentes o arrendatarias de vivienda, o de cualquier otro régimen jurídico de tenencia y disfrute”. Mientras que la letra a) se refiere al Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, el apartado b) simplemente hace referencia al derecho de las personas enumeradas previamente de recibir información.

48 En este sentido, cabe fijarse en el Derecho alemán -que, sin duda, es el ordenamiento en el que se ha inspirado principalmente el legislador español para redactar su Ley de Vivienda-, en el que se impone la obligación al arrendador de explicar y advertir al arrendatario de cada uno de sus derechos, de los plazos que tiene para ejercitarlos y de los demás requisitos que debe cumplir para darles cumplimiento.

que se proponen en la Ley de vivienda, como para poder analizar *a posteriori* si se ha dado cumplimiento a los objetivos anunciados de incrementar la oferta.

No obstante lo anterior, y tras el análisis realizado, no podemos sino concluir que las medidas introducidas por la Ley de Vivienda no servirán para cumplir con los objetivos anunciados en la Exposición de Motivos, sino que probablemente tendrán el efecto contrario: reducir la oferta, encarecer los precios y ahuyentar a los propietarios -grandes y pequeños- de este mercado.

VIII. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN.

A modo de recapitulación del análisis realizado hasta ahora y como paso previo a la exposición de las conclusiones, se ha estimado útil presentar por medio de las siguientes tablas, los resultados de la investigación.

Tabla 1. Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos.

Justificación / Problemas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Congelación de las rentas (régimen TRLAU 1964) 2. Arrendamientos perpetuos (régimen TRLAU 1964) 3. Rentas muy elevadas (RDL 2/1985) 4. Contratos de corta duración (régimen RDL 2/1985)
Objetivos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promover las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE) 2. Equilibrar posiciones contractuales 3. Conseguir un sistema atractivo, como alternativa al acceso en propiedad
Medidas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Libertad de actualización de las rentas y sistema supletorio en defecto de pacto 2. Limitación de subrogaciones 3. Aumento de oferta por confianza de los propietarios 4. Duración mínima mediante sistema de prórrogas
Instrumento normativo	Ley ordinaria
Éxito / fracaso	No se logra incrementar el porcentaje de elección de los ciudadanos del régimen arrendaticio como vía de acceso a la vivienda

*(Fuente: elaboración propia)

Tabla 2. Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas.

Justificación / Problemas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desconfianza de los propietarios 2. Viviendas vacías y sin uso 3. Oferta insuficiente 4. Rentas muy elevadas
Objetivos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Equilibrar las posiciones contractuales 2. Flexibilizar y dinamizar el mercado 3. Atraer a los propietarios al mercado arrendaticio de vivienda y reducir el número de viviendas vacías 4. Evitar que la protección de los derechos de arrendador y arrendatario se consiga a costa de la seguridad del tráfico jurídico
Medidas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reducción duración mínima 2. Oposición a la prórroga por necesidad sin necesidad de consignarla en el contrato 3. Derecho de desistimiento del arrendatario 4. Arrendamiento no inscrito no perjudica a tercero
Instrumento normativo	Ley ordinaria
Éxito / fracaso	<ol style="list-style-type: none"> 1. El régimen proteccionista es meramente teórico, puesto que en la práctica depende de una inscripción en el Registro de la Propiedad por la que los contratantes no suelen optar 2. Se proliferan contratos de corta duración, ya sea por pacto o como consecuencia del régimen (duración mínima inferior, oposición por necesidad a partir de un año, desistimiento a partir de 6 meses, extinción del arrendamiento por enajenación de la vivienda o resolución del derecho del arrendador, si el arrendamiento no está inscrito) 3. Régimen inseguro e inestable para el arrendatario 4. No atractivo 5. Contradicciones entre objetivos y medidas

*(Fuente: elaboración propia)

Tabla 3. Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española.

Justificación / Problemas	Aplicación de índices generales como el IPC puede generar efectos adversos: incremento precios de un bien afectan al precio de otros bienes con los que aquel no tiene conexión directa
Objetivos	Anudar la actualización de precios y rentas a la evolución de los costes pertinentes en cada situación
Medidas	1. Actualización sujeta a pacto 2. Libertad para determinar el método de actualización y el índice 3. IGC como índice supletorio
Instrumento normativo	Ley ordinaria
Éxito / fracaso	El efecto de la reforma es que, si como consecuencia de pacto o por la supletoriedad de la norma, se aplica el IGC, la actualización nunca superará el 2 %. Se trata de una medida de contención de rentas que, al menos, en el momento de su entrada en vigor aún era voluntaria

*(Fuente: elaboración propia)

Tabla 4. Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y de alquiler.

Justificación / Problemas	1. Situación de debilidad del arrendatario derivada del régimen anterior 2. Oferta insuficiente 3. Incremento precios por creciente actividad turística 4. Más del 42 % de hogares destinan más del 40 por ciento a gastos de vivienda 5. Escasez de parque de vivienda social 6. Incremento progresivo de los desahucios
Objetivos	1. Equilibrar posiciones contractuales 2. Establecer estímulos económicos y fiscales para mejorar oferta 3. Reforzar la cooperación con las Administraciones territoriales

Medidas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Devolver estabilidad al arrendatario: ampliación plazos 5 o 7 años / 3 años, eliminación requisito inscripción 2. Bonificación fiscal para los propietarios que destinen a alquiler de vivienda en un régimen de protección pública o social para aumentar la oferta
Instrumento normativo	Decreto-ley
Éxito / fracaso	Incentivos fiscales únicamente para propietarios que destinen los inmuebles a viviendas públicas o sociales, no hay incentivos para la vivienda libre

*(Fuente: elaboración propia)

Tabla 5. Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.

Justificación / Problemas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Restricciones de movilidad de los ciudadanos 2. Paralización de la actividad en muchos sectores 3. Disminución ingresos 4. Dificultad para asumir el pago de la renta
Objetivos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ayudar a los arrendatarios en situación de vulnerabilidad 2. No trasladar la situación de vulnerabilidad al arrendador 3. Movilizar recursos suficientes para responder a las situaciones de vulnerabilidad
Medidas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Suspensión de los desahucios 2. Prórroga extraordinaria 3. Moratoria de la deuda arrendaticia
Instrumento normativo	Decreto-ley
Éxito / fracaso	Necesidad de dictar norma adicional para compensar a arrendadores: RDL 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes

*(Fuente: elaboración propia)

Tabla 6. Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.

Justificación / Problemas	1. IPC alcanza su mayor cifra en tres décadas 2. Imposibilidad para arrendatarios de pagar rentas actualizadas
Objetivos	Paliar los efectos adversos de las rentas actualizadas conforme al IPC
Medidas	Limitación extraordinaria de la actualización anual de las rentas, conforme al IGC (límite máximo 2 %)
Instrumento normativo	Decreto-ley
Éxito / fracaso	Traslada la vulnerabilidad a los arrendadores, con el peligro de que, en contratos nuevos, a la vista de esta limitación, establezcan una renta inicial más elevada

*(Fuente: elaboración propia)

Tabla 7. Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

Justificación / Problemas	1. Ausencia de una norma estatal en materia de vivienda que fije las condiciones básicas y de igualdad que garanticen un tratamiento uniforme del derecho a la vivienda reconocido en CE 2. Importantes desequilibrios entre la tenencia de vivienda en propiedad y en alquiler 3. Parques públicos de vivienda en arrendamiento insuficientes 4. Oferta limitada a precios asequibles
Objetivos	1. Establecer una regulación básica de los derechos y deberes de los ciudadanos en relación con la vivienda aplicable a todo el territorio nacional 2. Facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada, sobre todo a los jóvenes, colectivos vulnerables 3. Favorecer la existencia de una oferta a precios asequibles 4. Favorecer el desarrollo de tipologías de vivienda adecuadas a las diferentes formas de convivencia y de habitación 5. Favorecer la adaptación a las dinámicas y actuales exigencias de los hogares 6. Mejorar la protección en las operaciones de arrendamiento de vivienda, introduciendo unos mínimos de información necesaria para dar seguridad y garantías en el proceso

Medidas	<ol style="list-style-type: none">1. Derecho/deber de información2. Prórroga anual extraordinaria hasta 3 años para viviendas en mercado residencial tensionado2bis. Prórroga extraordinaria de 1 año para arrendatarios en situación de vulnerabilidad económica y social de viviendas en mercado residencial tensionado3. Limitación de rentas nuevas en zonas de mercado residencial tensionado4. Ciertos incentivos fiscales5. Modificar procedimiento desahucio respecto de arrendatarios en situación de vulnerabilidad
Instrumento normativo	Ley ordinaria
Éxito / fracaso	<ol style="list-style-type: none">1. Paralelismo entre estas medidas y las extraordinarias introducidas como consecuencia de la pandemia COVID-19 y la guerra en Ucrania, pero sin la medida de compensación prevista para arrendadores en caso de demora de la administración2. Incentivos fiscales insuficientes para mantener la rentabilidad de los arrendamientos sometidos a normas de contención de renta y prórrogas extraordinarias

*(Fuente: elaboración propia)

IX. CONCLUSIONES.

Primera. El legislador estatal persigue, en todas las reformas analizadas, el “equilibrio” entre las posiciones de los contratantes -arrendador y arrendatario-, pero no parece entender en qué consiste ese equilibrio, ni cómo alcanzarlo. Es decir, no parece entender qué necesita el arrendatario para que el arrendamiento represente una verdadera alternativa al acceso a la vivienda en régimen de propiedad, ni qué medidas interesan al propietario para elegir ofrecer sus bienes inmuebles en el mercado arrendaticio de vivienda frente a otros mercados como el de compraventa o de cesión de viviendas de uso turístico.

Segunda. Como consecuencia del análisis realizado, se pueden identificar cuatro problemas recurrentes que, según el legislador, justifican las reformas practicadas en la Ley de arrendamientos urbanos: la inestabilidad del régimen para el arrendatario, la desconfianza del arrendador hacia dicho régimen y la baja rentabilidad de los arrendamientos que se someten al mismo, la consecuente insuficiencia de la oferta y el incremento de los precios.

Tercera. La principal objeción a las reformas expuestas, es que el legislador considera estos cuatro problemas por separado, dirigiendo todas las medidas a intentar aumentar la oferta y disminuir los precios. Centra toda su atención en las consecuencias del problema y no en el problema en sí. Si el legislador considerara que los problemas principales son la inestabilidad, respecto del arrendatario, y la desconfianza y baja rentabilidad, para el arrendador, quizás lograría encontrar el equilibrio que busca. A pesar de ello, queda patente tras el análisis de las reformas que, hasta la aprobación del RDL 11/2020, las principales modificaciones giraban en torno a la duración, el régimen de prórrogas y sus excepciones, sin que se hicieran grandes modificaciones en la regulación de la renta. En cambio, a partir de dicha reforma de 2020, sin perjuicio de añadir unas prórrogas excepcionales y circunstanciales, se traslada el peso de la reforma al ámbito de la renta. Es decir, que las reformas suelen centrarse en un grupo de medidas -por ejemplo, la duración-, olvidando otro -la renta-, y viceversa.

Cuarta. El equilibrio que debe perseguirse en cualquier normativa destinada a regular el arrendamiento de vivienda es doble: en primer lugar, el equilibrio entre la estabilidad que necesita el arrendatario para poder considerar que el arrendamiento es una alternativa satisfactoria al acceso a la vivienda en propiedad y la posibilidad de cambio en función de la aparición de circunstancias sobrevenidas para el arrendador. En segundo lugar, el equilibrio entre la asequibilidad del arrendamiento para el arrendatario y la rentabilidad de aquel para el arrendador. Estabilidad y flexibilidad; asequibilidad y rentabilidad. Para lograr el equilibrio entre las posiciones de ambos contratantes será necesario, por tanto, prever medidas para cada uno de estos extremos. Las reformas sesgadas que solamente atienden a uno de los problemas, por ejemplo, la asequibilidad, mediante la limitación de las rentas, sin hacer referencia a otro, por ejemplo, la rentabilidad, generarán una de las consecuencias negativas: disminución de la oferta.

Quinta. El procedimiento legislativo idóneo, con carácter general, para regular el arrendamiento de vivienda es el ordinario y no la vía urgente y extraordinaria de los decretos leyes. El decreto-ley debe reservarse para los casos en que está legalmente previsto. Un buen uso del decreto-ley se hizo para paliar las situaciones de vulnerabilidad derivadas de la pandemia COVID-19 y la guerra en Ucrania. No merece la misma valoración el uso del decreto-ley en 2019 para reformar el régimen del arrendamiento de vivienda. Si el legislador no logra solucionar los cuatro problemas recurrentes mencionados por medio de una ley ordinaria, que conlleva un proceso largo con fases de estudio de impacto y valoración de medidas, mucho menos los solucionará a través de una tramitación exenta de realizar ese tipo de estudios.

Sexta. Como quiera que el legislador omite los problemas de fondo y se centra en sus consecuencias, respecto del arrendatario, no introduce medidas encaminadas a garantizar la estabilidad de su posición jurídica, sino que centra toda la atención en el acceso a la vivienda, dejando de lado las medidas encaminadas a garantizar su permanencia en la misma. Sirva como ejemplo la Ley 4/2013, en la que se reduce el número de años de prórroga obligatoria y se amplían considerablemente las excepciones a la misma. Incluso en la Ley de Vivienda, en la que, como consecuencia de algunas de las reformas introducidas pueden producirse situaciones en las que la relación arrendaticia llegue a tener una duración de hasta once o más años, las medidas que lo provocan están limitadas a condiciones de vulnerabilidad social y económica de los arrendatarios en mercados residenciales tensionados. Y, de hecho, no están encaminadas a ofrecerle estabilidad, sino una suerte de periodo de gracia en la vivienda arrendada tras la finalización del plazo, mientras se adoptan medidas intervencionistas de limitación de rentas o de corte similar para favorecer el acceso de esa persona en situación de vulnerabilidad a otra vivienda en régimen de arrendamiento con precio asequible.

Séptima. En cuanto al arrendador, la fijación del legislador por aumentar la oferta de vivienda en condiciones asequibles, le lleva a adoptar medidas de forma errática sin reflexionar sobre las razones que se esconden detrás de la reticencia cada vez mayor de los propietarios de ofrecer sus inmuebles en el mercado arrendaticio de vivienda. En efecto, el legislador parte de la base de que el arrendador busca flexibilidad y dinamicidad en el régimen jurídico, por lo que hace ciertas concesiones como la reducción de los plazos de las prórrogas y la ampliación de las excepciones, ya mencionadas. No parece entender el legislador -o no quiere entenderlo- que lo que busca el arrendador es la rentabilidad del arrendamiento. El arrendador repercutirá en la renta pactada los efectos que sobre la rentabilidad puedan tener las medidas proteccionistas, estableciendo una renta más elevada, cuanto menor sea su autonomía. Valga como ejemplo la medida de la prórroga obligatoria: el hecho de que, salvo contadas excepciones, el arrendador no pueda oponerse a la prórroga de hasta cinco años, aun a pesar de que durante la vida del contrato puedan surgir otras opciones más beneficiosas -por ejemplo, ceder el inmueble para uso turístico-, debe quedar compensado de alguna forma. En efecto, la rentabilidad del arrendamiento celebrado solo puede lograrse por dos vías: la primera, mediante la fijación de una renta suficientemente alta, según el arrendador, para compensar las medidas proteccionistas a las que queda sometido, y la segunda, que sean los poderes públicos los que rentabilicen el arrendamiento para el arrendador, mediante la previsión de beneficios fiscales o económicos adecuados que permitan al arrendador fijar una renta más asequible, por no tener que incluir en la misma el coste de las medidas proteccionistas o intervencionistas. En caso de que ninguna de estas dos vías esté al alcance del

arrendador; este, probablemente, abandonará el mercado. El efecto sería la reducción de la oferta.

Octava. Siguiendo el hilo del pensamiento anterior, cuanto mayor sea la intervención del legislador en el régimen arrendaticio, mayor será el incremento en las rentas o, si la intervención se refiere, precisamente, a una limitación de la libre determinación del precio, menor será la oferta de viviendas. Es por ello por lo que, cualquier medida limitativa de la libertad del arrendador, debe ir acompañada de otras que sirvan para devolverle la rentabilidad.

Novena. Centrándonos en las medidas más recientes, de claro corte intervencionista, es preciso hacer una reflexión más allá de la rentabilidad o no del arrendamiento, y es la idea que introduce el RDL 11/2020 de evitar el traslado de la vulnerabilidad del arrendatario al arrendador por la aplicación de ciertas medidas. Esto es, ya no se trata únicamente de evitar que el arrendamiento deje de ser beneficioso para el arrendador, sino de impedir que resulte ser, incluso, gravoso. Para cada medida intervencionista introducida por el legislador en un régimen que, en principio, debería estar regido por la autonomía de las partes, debe ofrecerse una motivación suficiente que justifique la limitación de la libertad de las partes para definir su relación contractual. Esta justificación requiere, no solo de un estudio de los problemas o situaciones concretas que denotan la necesidad de intervenir del legislador, sino de los efectos económicos, jurídicos y sociales que cada una de las normas adoptadas puede tener sobre el sistema. Ello debe permitir advertir cuándo una norma determinará la desconfianza de alguno de los contratantes, de forma que puedan añadirse normas para prevenir y compensar, en su caso, al contratante afectado. Es esto, precisamente, lo que no ha hecho el legislador en la reciente Ley por el derecho a la vivienda, pues introduce medidas gravosas para el arrendador, sin establecer una compensación adecuada para, no ya garantizar la rentabilidad del arrendamiento, sino para no causarle verdaderos perjuicios.

Décima. Resulta especialmente preocupante el paralelismo entre las medidas introducidas con carácter temporal y extraordinario por medio de decreto-ley para paliar las consecuencias de la pandemia por la enfermedad COVID-19 y la guerra en Ucrania, y las medidas introducidas por la Ley por el derecho a la vivienda con intención de perdurar en el tiempo. La adopción de medidas intervencionistas, en el primer caso, está justificada por la grave situación de vulnerabilidad económica y social derivada de un hecho concreto, extraordinario y temporal, previéndose, además, una compensación para los propietarios-arrendadores que tengan que soportar dichas medidas. Sin embargo, no se explica, ni motiva, adecuadamente, la necesidad de introducirlas en una ley que está encaminada a establecer una regulación básica de los derechos y obligaciones de los ciudadanos en relación con

la vivienda. Se estaría, de esta manera, generalizando y normalizando un régimen intervencionista, que, al no ofrecer medidas de entidad suficiente para paliar los efectos perniciosos para el arrendador, está abocado a fracasar en su empeño de aumentar la oferta y reducir los precios. Cabe preguntarse, por tanto, si las razones son de otra índole. Así, es imposible no sospechar del momento político -época de elecciones- bajo el que ve la luz la Ley por el derecho a la vivienda. Este hecho hace dudar de las motivaciones detrás de alguna de las medidas recogidas.

Undécima. No podemos sino concluir que, quizás, el análisis realizado lleve a la conclusión de que el legislador no sabe a dónde va y que no ha diseñado una política clara y estable en materia de arrendamientos de vivienda, dejándose llevar por impulsos bastante irreflexivos que en ocasiones no buscan más que reducir la alarma ciudadana.

BIBLIOGRAFÍA

ACHÓN BRUÑÉN, M.J.: “Las engañosas ventajas de inscribir un contrato de arrendamiento en el registro de la propiedad”, *Diario La Ley*, 2014, núm. 8340.

ACHÓN BRUÑÉN, M.J.: “La duración de los contratos de arrendamiento de vivienda y el régimen de prórroga forzosa tras la Ley 4/2013”, *Práctica de tribunales: revista de derecho procesal civil y mercantil*, 2014, núm. 109.

ALEMÁN LAÍN, P. Y SOTELO, R., “La duración de los contratos y la actualización de la renta en la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos: una aproximación crítica desde la económica de los costes de transacción”, *Diario La Ley (Sección Doctrina)*, 1997, Ref. D-245, Tomo 5.

ALGABA ROS, S.: “El control de la renta en el arrendamiento de vivienda”, *InDret*, 2021, núm. 1, pp. 46-86.

APARICIO WILHELMI, M.: “La vivienda como derecho y la limitación de la propiedad privada y del mercado: comentarios a propósito de la ley catalana 11/2020 de contención de precios del alquiler”, en AA.VV.: *Regular los alquileres. La lucha por el derecho a una vivienda digna en España* (coord. A. NOGUERA FERNÁNDEZ), Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 58-94.

ARGELICH COMELLES, C., *Ley por el derecho a la vivienda*, Aranzadi, Navarra, 2023.

AVILÉS GARCÍA, J., “Política de acceso a la vivienda, arrendamiento vigilado y libertad de mercado en la nueva LAU”, *Revista de Derecho Patrimonial*, núm. 34/2014.

BORGIA SORROSAL, S., FERNÁNDEZ LÓPEZ, M.A. y NAVAU MARTÍNEZ-VAL, P.: “La vivienda en alquiler en España: pasado, presente y futuro de la política legislativa estatal”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, mayo 2011, núm. 24, pp. 177-227.

CARRASCO PERERA, Á.: “Comentarios al proyecto de ley de reforma de los arrendamientos de vivienda”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, 2021, núm. 4, pp. 118-134.

COLLADO GOSÁLVEZ, I.: “Comentarios y discusiones sobre la regulación del alquiler en el proyecto de ley por el derecho a la vivienda en el Estado español: regular, incentivar o desmercantilizar”, en AA.VV.: *Regular los alquileres. La lucha por el derecho a una vivienda digna en España*, (coord. A. NOGUERA FERNÁNDEZ), Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 95-131.

DE PABLO CONTRERAS, P.: "Alquiler y registro de la propiedad", en AA.VV.: *Reformando las tenencias de la vivienda. Un hogar para tod@s* (dirs. E., MUÑIZ ESPADA, S. NASARRE AZNAR, E. RIVAS NIETO y A. URQUIZU CAVALLÉ), Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 227-314.

GARCÍA TERUEL, R.M.: "Spanish law of residential leases: Historical developments and current regulation and trends", *Revista Electrónica de Direito*, Octubre 2017 núm. 3.

GARCÍA TERUEL, R.M. y NASARRE AZNAR, S.: "Quince años sin solución para la vivienda. La innovación legal y la ciencia de datos en política de vivienda", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 2022, núm. 789, año núm. 98, pp. 183-223.

GONZÁLEZ ACEBES, B.: "La subrogación mortis causa en el contrato de arrendamiento urbano para uso de vivienda", en AA.VV.: *Reformando las tenencias de la vivienda. Un hogar para tod@s* (dirs. E. MUÑIZ ESPADA, S. NASARRE AZNAR, E. RIVAS NIETO, Á. URQUIZU CAVALLÉ), Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 339-362.

GUILARTE GUTIÉRREZ, V.: "Artículo 2. Arrendamiento de vivienda", en AA.VV.: *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos* (dirs. F. CRESPO ALLUÉ y V. GUILARTE GUTIÉRREZ), Thomson Reuters, Valladolid, 2014, pp. 29-52.

LEÓN-CASTRO, J. y DE COSSIO, M.: *Arrendamientos urbanos. La nueva ley de arrendamientos urbanos de 24 de noviembre de 1994*, Comares, Granada, 1995.

MARTENS JIMÉNEZ, I. L.: "Propuesta de introducción de nuevos tipos de arrendamientos de vivienda en el Código Civil", *Revista de Estudios Jurídicos y Criminológicos*, núm. 4, 2021, pp. 49-101

MOLINA ROIG, E.: "Principales novedades sobre arrendamientos urbanos en la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda", *Actualidad Civil*, núm. 5, 2023.

MOLINA ROIG, E.: "La reforma de los arrendamientos de vivienda: el Real Decreto Legislativo 21/2018", *Actualidad Civil*, 2019, núm. 2.

MOLINA ROIG, E.: *Una nueva regulación para los arrendamientos de vivienda en un contexto europeo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018.

MONTES RODRÍGUEZ, M.P.: "Una visión crítica de los recientes cambios en la legislación arrendaticia urbana española", *Revista Boliviana de Derecho*, núm. 33, enero 2022, pp. 202-227.

MORENO-TORRES HERRERA, M.L, y MARTENS JIMÉNEZ, I.L.: “Pasado, presente y futuro de la regulación de los arrendamientos de viviendas turísticas en el ordenamiento español”, *Revista Jurídica del Notariado*, 2021, núm. 112, pp. 271-312.

NASARRE AZNAR, S.: “Llueve sobre mojado: el problema del acceso a la vivienda en un contexto de pandemia”, *Derecho Privado y Constitución*, 2020, núm. 37, pp. 273-308

NASARRE AZNAR, S.: *Los años de la crisis de la vivienda. De las hipotecas subprime a la vivienda colaborativa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.

NOGUERA FERNÁNDEZ, A.: “Regular los alquileres en un escenario hostil: la función social de la propiedad y la lucha por el derecho a la vivienda en España”, en AA.VV.: *Regular los alquileres. La lucha por el derecho a una vivienda digna en España* (coord. A. NOGUERA FERNÁNDEZ), Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 15-55.

QUICIOS MOLINA, M. S.: “Covid y arrendamientos de vivienda”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. extraordinario 2021, Tomo II, pp. 183-202.

QUICIOS MOLINA, M. S.: “Las reformas de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 2013 y 2019. Particular atención al juicio de desahucio, el registro de arrendamientos morosos y el régimen transitorio. Medidas adoptadas durante el estado de alarma por el COVID-19”, en AA.VV.: *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbano* (coord. R. BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO), Aranzadi, Navarra, 2020, pp. 23-71.

QUICIOS MOLINA, M. S.: “La reforma de los arrendamientos urbanos, según el Proyecto de Ley de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas, de 31 de agosto de 2012”, *Aranzadi civil-mercantil. Revista doctrinal*, diciembre 2012, Vol. 2, núm. 8, pp. 31-74.

RODRÍGUEZ MORATA, F.: “Artículo 25. Derecho de adquisición preferente”, en AA.VV.: *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos* (coord. R. BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO), Aranzadi, Navarra, pp. 833-887.

RODRÍGUEZ RÍOS, S.F.: “La protección de colectivos vulnerables en los procesos de desahucio: una mirada crítica a la limitación del derecho de propiedad”, en AA.VV.: *Vivienda y colectivos vulnerables*, (dirs. M.D. CERVILLA GARZÓN e I. ZURITA MARTÍN), Aranzadi, Navarra, 2022, pp. 501-515.

SÁNCHEZ LAFUENTE, F.R.: “La protección de la persona vulnerable en el arrendamiento de vivienda”, en AA.VV.: *Vivienda y colectivos vulnerables* (dirs. M.D. CERVILLA GARZÓN e I. ZURITA MARTÍN), Aranzadi, Navarra, 2022, pp. 351-372.

VALLADARES RASCÓN, E; ORDÁS ALONSO, M.: "Artículo 2.1. Arrendamiento de vivienda", en AA.VV.: *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos* (coord. R. BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO), Aranzadi, Navarra, pp. 79-108.