

ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS DE APOYO AL ARRENDATARIO VULNERABLE TRAS EL FIN DE LA PANDEMIA

ANALYSIS OF THE MEASURES TO SUPPORT THE VULNERABLE TENANT AFTER THE END OF THE PANDEMIC

María Elena Cervantes Román

Abogada
elenacervantes@redqualitas.es

Sumario: I.- Introducción. II.- Contexto y normativa de los contratos de arrendamiento de vivienda habitual. III.- Medidas de apoyo al arrendatario frente a la crisis sanitaria originada por el COVID-19. 1.- Suspensión del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos para hogares vulnerables sin alternativa habitacional. 2.- Prórroga extraordinaria de los contratos de arrendamiento de vivienda habitual. 3.- Moratoria de deuda arrendaticia. IV.- Nueva generación de contratos de arrendamiento de vivienda habitual. V.- Breve análisis del proyecto de ley por el derecho a la vivienda. VI.- Conclusiones. VII.- Bibliografía.

Palabras clave: Medidas de ayuda al inquilino. Ayudas al arrendatario por el Covid-19. Ayudas extraordinarias para el arrendatario de vivienda habitual. Suspensión extraordinaria de los desahucios.

Keywords: Measures to help tenants. Aid for tenants due to Covid-19. Extraordinary aid for tenants of primary residences. Extraordinary suspension of evictions.

Resumen: La crisis sanitaria originada por el Covid-19 ha afectado gravemente la economía de miles de familias. En concreto, la reducción sustancial de los ingresos provocada por la pandemia ha llevado a que muchos arrendatarios de vivienda habitual hayan tenido dificultades para cumplir con sus obligaciones. El Gobierno, con tal de intentar paliar la situación de vulnerabilidad en la que se encontraba un numeroso colectivo, ofreció una serie de ayudas contempladas en el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, que ha sido objeto de consecutivas prórrogas en cuanto a su vigencia. A fecha de redacción del presente artículo se ha publicado la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, cuyo contenido esencial será objeto de análisis, especialmente en lo que afecta al tema estudiado.

Abstract: The health crisis caused by Covid-19 has severely impacted the economy of thousands of families. Specifically, the substantial reduction of the income for many, caused by the pandemic, has led to many tenants of primary residences experiencing difficulties

in meeting their payment obligations. In order to alleviate the vulnerable situation faced by a large group of the population, the Government offered a series of aids outlined in Real Decreto-ley 11/2020, dated March 31, which has been subject to successive extensions in terms of its validity. At the date of writing this article, Law 12/2023, of May 24, for the right to housing has been published. The essential content of which will be analyzed, especially as it affects the subject studied.

I. INTRODUCCIÓN

El 11 de marzo de 2020 el Director General de la Organización Mundial de la Salud emitió el comunicado por el que declaraba como pandemia la emergencia sanitaria internacional en la que nos encontrábamos a causa del virus Covid-19. Después de tres años, el pasado 4 de mayo de 2023 el Comité de Emergencias del Reglamento Sanitario Internacional ha determinado que, actualmente, el virus constituye un problema de salud establecido y persistente, aconsejando a partir de ahora articular medidas de gestión de la pandemia a largo plazo.

El cese de actividad trastocó en el mes de marzo de 2020 la dinámica familiar y laboral de manera inmediata y directa, llevando a muchos hogares españoles a situaciones límite y, por ende, al país en su conjunto. Con el fin de paliar su impacto, desde el decreto del estado de alarma, el Gobierno emitió una serie de disposiciones de carácter urgente y extraordinario por la vía del Real Decreto-ley aplicables a los diferentes sectores afectados.

Particularmente, uno de los ámbitos más inmediatamente perjudicados ha sido el de la vivienda. La disminución de los ingresos de muchos españoles a consecuencia del cese de actividad de empresas y autónomos, de despidos o expedientes de regulación de empleo temporal¹, ha provocado serias dificultades para hacer frente al pago de hipotecas y alquileres. Por este motivo desde el inicio de la pandemia las autoridades se han encargado de elaborar toda una batería de ayudas al deudor hipotecario y al arrendatario, con la finalidad de preservar lo que constituye no sólo una necesidad básica esencial del individuo, sino un derecho constitucional como es el derecho a una vivienda digna y adecuada reconocido en el artículo 47 de la Constitución Española².

1 Como sabemos, la figura del expediente de regulación de empleo temporal o ERTE, está prevista en el artículo 47 del Estatuto de los Trabajadores. El recurso a esta medida de flexibilización temporal de los contratos de trabajo pretendía conservar un gran número de empleos ante la imprevisible crisis del Covid-19 y su incierta evolución. Frente a la conocida y polémica figura del expediente de regulación de empleo o ERE que supone el despido, el ERTE implica una reducción de jornada o una suspensión del contrato por tiempo determinado, que posibilita la vigencia del contrato y asegura una readmisión laboral al finalizar la causa que motivó su aplicación. No obstante, esta figura no estaba planteada para el supuesto que estamos viviendo, por lo que, si bien la crisis sanitaria ha sido absolutamente imprevisible, está durando más de lo esperado, haciendo desaparecer la característica nota de temporalidad del ERTE. En consecuencia, la readmisión del trabajador en muchos casos no ha sido posible por la dureza de los efectos de la crisis que ha llevado a muchos empresarios a la quiebra.

2 En relación con la ubicación sistemática del derecho contenido en el art. 47 CE, éste se encuentra en el Capítulo Tercero de la Norma Fundamental titulado «De los principios rectores de la política social y económica», dentro del Título I. Supone un mandato constitucional dirigido a los poderes públicos que deben orientar su actuación y política a garantizar el derecho a una vivienda digna.

El contrato de arrendamiento de vivienda habitual es una figura jurídica con una relevante trascendencia social, no ya por el peso que ha adquirido el alquiler dentro del mercado inmobiliario en los últimos años, sino porque supone la exteriorización del cambio de mentalidad y forma de vida que ha experimentado la sociedad española en apenas tres décadas. En el último cambio generacional se observa el paso de un modelo estable a otro basado en la eventualidad.

Tras varios años de pandemia y una vez superado el estado de emergencia sanitaria a nivel internacional, en el ámbito jurídico continúan no obstante prorrogándose los Reales Decretos-leyes emitidos durante el estado de alarma. El recurso a este mecanismo legislativo ha sido cuestionado por las numerosas materias que aún ahora son objeto de regulación a través de esta vía, teniendo en cuenta las restricciones que establece el artículo 86.1 CE para dictar este tipo de disposiciones en situaciones de urgente necesidad donde se prescinde, por agilidad, del procedimiento legislativo con todas sus garantías.

II. CONTEXTO Y NORMATIVA DE LOS CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA HABITUAL

Previamente a analizar las medidas de ayuda extraordinarias aplicables a los contratos de arrendamiento de vivienda habitual, es necesario contextualizar la normativa reguladora de esta materia que existía en España hasta la declaración del estado de alarma.

En primer lugar, cabe definir el arrendamiento de vivienda como aquel contrato que recae sobre una edificación habitable, cuyo destino principal es satisfacer la necesidad permanente de vivienda del arrendatario³.

Así, los arrendamientos de vivienda habitual ostentan cierta particularidad respecto a otras categorías de arrendamientos. La singularidad de este tipo de contratos reside pues, en su objeto. La vivienda habitual como objeto del contrato de arrendamiento, justifica una regulación diferenciada por cuanto existe un derecho constitucional a la vivienda digna⁴, reconocido en el artículo 47 CE y un derecho a la inviolabilidad del domicilio recogido en el artículo 18.2 de la misma Norma Fundamental. A su vez, el artículo 40 CC establece el domicilio o la residencia habitual como sede del ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones civiles. No sólo hablamos de vivienda, sino de vivienda o domicilio habitual. Este concepto

Así, la posibilidad de exigir su eficacia ante los Juzgados y Tribunales dependerá de lo que disponga la ley que lo desarrolle en virtud del artículo 53.3 CE.

3 En cuanto al concepto de arrendamiento de vivienda: MACÍAS CASTILLO, A. y LLAMAS POMBO, E. (coord.), «Ley de Arrendamientos Urbanos. Comentarios y jurisprudencia doce años después», *La Ley*, grupo Wolters Kluwer, 2007, p.67.

4 La condición de edificación o vivienda habitable lleva inherente su consideración como digna y adecuada, haciendo posible la satisfacción de las necesidades elementales de la persona arrendataria. Al respecto, VALPUESTA FERNÁNDEZ, M.^a R.: *Comentarios a la Ley de arrendamientos urbanos*, Tirant lo Blanch, 1994, p. 49.

hace referencia al espacio más personal e íntimo en el que el individuo desarrolla cada una de sus facetas personales, un ámbito sin duda digno de protección. Es el lugar de localización y ejercicio de las actividades esenciales de la persona, con gran trascendencia jurídica. De hecho, el concepto civil se distingue del concepto fiscal o administrativo de vivienda o finca urbana⁵. Partiendo de esta base, la regulación de los contratos de arrendamiento de vivienda habitual no puede sino caracterizarse por su especialidad y distinción dentro del ámbito de los contratos de arrendamiento, existiendo normas imperativas de obligado cumplimiento, que incluso limitan la libertad de convenio entre las partes.

Pues bien, la originaria Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (en adelante LAU), reguladora de este tipo de contratos, ha sido objeto de varias modificaciones sustanciales en los últimos años. Y ello, por una parte, para actualizar una normativa desfasada en la materia⁶; y, por otra, en pro de impulsar un mercado del alquiler de vivienda poco explotado en nuestro país. Citando el comienzo del preámbulo de la Ley 4/13, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas: «El mercado inmobiliario español se caracteriza por una alta tasa de propiedad y un débil mercado del alquiler».

No obstante, a raíz de la crisis inmobiliaria del año 2008 se produjo la quiebra del sistema hipotecario español. Como consecuencia de la inestabilidad económica y laboral y la supresión de ciertas medidas fiscales favorables a la adquisición de vivienda, entre otros factores, aumentó la demanda del alquiler. Para muchas familias supuso la opción menos comprometida económicamente y más flexible en cuanto a sus necesidades de ocupación habitacional.

En este contexto, nos encontrábamos con una regulación desfasada y con los intentos del Gobierno por responder de una manera rápida a la necesidad de ocupación de vivienda, en distinto régimen al de propiedad, que surgió repentinamente después del trance socioeconómico del 2008, en un momento en el que la normativa vigente sobre arrendamientos devino obsoleta. Si bien la crisis supuso en un primer momento que muchos españoles se decantaran por el alquiler como alternativa más accesible a la compra de una vivienda, la misma crisis provocó que ni siquiera muchas familias pudieran seguir haciendo frente al pago de la deuda arrendaticia. Por tanto, España no sólo no contaba con un mercado de alquiler de vivienda enérgico, sino que su momento álgido sobrevino súbitamente a raíz de la crisis, sin contar con una estructura que pudiera dar cobijo a tan alta demanda. En esta situación, muchos españoles quedaron desamparados o en difíciles posiciones económicas y, por ello, las reformas que se han ido sucediendo en materia de arrendamiento han ido encaminadas, sobre todo, a identificar a estos colectivos vulnerables con el fin de poder garantizarles un hogar.

5 Acerca de la distinción conceptual de la vivienda según el ámbito en el que se use y aplique, CASTÁN TOBEÑAS, J. y CALVILLO MARTÍNEZ DE ARENAZA, J.: *Tratado práctico de arrendamientos urbanos*, Tomo I, Reus, 1956, p. 158 y 178.

6 Al respecto de la antigüedad de la LAU, O'CALLAGHAN, Xavier: Prólogo a la *Nueva Suma de Arrendamientos Urbanos*, por FUENTES-LOJO RIUS, A. y FUENTES-LOJO LASTRES, A. Aranzadi, 2019, p.12; recuerda el significativo papel que tuvo durante mucho tiempo la versión original de la LAU del año 1964, cuya relevancia jurídica ha sido difícil de desbancar: «Hay que recordar que la LAU de 1964 estuvo en vigor durante treinta años, con reformas que hacen que la norma esté viva y responda al espíritu del pueblo». Si bien comparto esta afirmación, los cambios sociales que hemos experimentado en los últimos 10 años, motivados en gran medida por las nuevas realidades tecnológicas y formas de comunicación, han transformado a una velocidad inaudita ese espíritu del pueblo, dando lugar a una falta de reciprocidad entre la ley y la nueva realidad social.

La sucinta exposición de cada una de las disposiciones normativas de este epígrafe se ciñe al comentario de los preceptos cuyo contenido es modificado posteriormente por los reales decretos leyes dictados durante el estado de alarma. Con tal de llevar a cabo una presentación cronológica de los diversos textos normativos que han afectado y modificado la LAU, procede mencionar inicialmente la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección de los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

Esta norma definió los colectivos que, a ojos de la función garante de los poderes públicos, debían considerarse vulnerables y de urgente necesidad de protección en el contexto de crisis reinante. Aunque nació para ocuparse del mercado hipotecario y sus deudores, es muy relevante por cuanto describe a ciertos grupos de personas que, por razón de sus circunstancias personales y económicas, se encontraban en la misma situación de vulnerabilidad respecto de las relaciones arrendaticias que los deudores hipotecarios de sus obligaciones reales de garantía. De hecho, a la enumeración de los grupos de riesgo que hace el artículo 1 de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, se remiten las disposiciones posteriores en materia de alquiler al establecer su ámbito subjetivo de aplicación, entre ellas las normas extraordinarias del estado de alarma. Mentando lo escrito en su preámbulo: «La atención a las circunstancias excepcionales que atraviesa nuestro país, exige la adopción de medidas que contribuyan a aliviar la situación para garantizar que ningún ciudadano es conducido a una situación de exclusión social».

Así, la ley contemplaba ciertas medidas de apoyo económico y modificaciones procesales de las que poder beneficiarse las personas sin recursos, una vez acreditados los requisitos de necesidad exigidos al efecto⁷. Dos de las medidas más relevantes instauradas para aliviar la precaria situación de muchos deudores hipotecarios, tuvieron que ver con la suspensión de los lanzamientos en curso de deudores en riesgo de exclusión social de sus viviendas, y la flexibilización del procedimiento de ejecución hipotecaria previsto en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (en adelante LEC)⁸. La influencia de esta ley en materia de alquiler de vivienda habitual es clara, aunque indirecta, por ser la normativa específica del arrendamiento la que remite a los preceptos de esta ley que le son de utilidad en su propio ámbito de aplicación.

Pues bien, un mes después de la publicación de la Ley 1/13, de 14 de mayo, vino el primer intento de insuflar aire fresco a la concreta normativa del siglo pasado en materia de arrendamientos urbanos, de la mano de la ya mencionada Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas. Nació con el objetivo de dinamizar el mercado del alquiler de vivienda y de crear relaciones entre arrendadores y arrendatarios.

7 Tanto el artículo 1 de definición del supuesto de vulnerabilidad como el artículo 2 sobre los documentos acreditativos de la misma de esta Ley 1/2013, de 14 de mayo, son análogos a los previstos por el Real Decreto-ley 11/2020.

8 En dicho contexto de urgencia, el apartado segundo del artículo 1 del cuerpo normativo enumera como requisito subjetivo de aplicación de las medidas el pertenecer a uno de los siguientes grupos vulnerables: familias numerosas, familias monoparentales con al menos un hijo a cargo, familias con hijos menores, unidades familiares con miembros que tengan reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento, situación de dependencia o enfermedad, familias en las que el deudor hipotecario se encuentre en situación de desempleo, familias en las que exista una víctima de violencia de género y deudores mayores de 60 años. Junto a la concurrencia del supuesto de vulnerabilidad, el apartado 3 del mismo precepto establece el requisito objetivo de la carencia de ingresos con relación al Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM).

tarios basadas fundamentalmente en la autonomía de la voluntad entre las partes. Introdujo importantes cambios en la LAU y en la LEC.

Respecto a las variaciones del contenido de la LAU, la Ley 4/2013 redujo la duración mínima obligatoria del contrato de arrendamiento del artículo 9.1 de 5 a 3 años, con el correspondiente reajuste temporal de la prórroga obligatoria para el arrendador a partir de ese nuevo límite mínimo, al que tenían que llegar los contratos celebrados por tiempo inferior a 3 años. También suprimió la exigencia de la previsión expresa en el contrato, de la posible recuperación de la vivienda por parte del arrendador, en caso de necesitarla para sí o para sus familiares de primer grado de consanguinidad o adopción, o para su cónyuge. Al respecto, el anterior artículo 9.3 de la LAU permitía al arrendador, una vez transcurrido el primer año de duración del contrato y, previa comunicación al arrendatario con justificación de la causa, recobrar su vivienda. El ejercicio de esta facultad quedaba sometido a que, al tiempo de la celebración del contrato, se hubiera previsto tal posibilidad por escrito⁹. Ninguno de los cambios benefició al inquilino, que vio disminuida su expectativa de permanecer por más tiempo en la vivienda arrendada¹⁰. En cuanto a la renta y su actualización, en defecto de pacto, el artículo 18 dispuso que se actualizara la mensualidad conforme al índice de precios de consumo, siendo exigible el incremento a partir del mes siguiente a su notificación por parte del propietario. Que la renta se actualizara independientemente de haberlo previsto las partes en el contrato, tampoco supuso una ventaja para los derechos del inquilino.

Las modificaciones en la LEC se dirigieron a dotar de la máxima celeridad al procedimiento de desahucio por impago del arrendatario, con tal de reponer al arrendador en la posesión de su vivienda en el menor tiempo posible. Sin embargo, el texto de la ley no contempló medidas procesales de desahogo para el inquilino, a pesar de que el momento en que se dictó destacaba por el aprieto económico en que se encontraban muchos de ellos, siendo la crisis la causa de la falta de pago de sus rentas arrendaticias.

La reforma quiso incentivar a los propietarios de viviendas vacías a alquilarlas preservando sus derechos sobre las mismas y, al mismo tiempo, motivar a inquilinos potenciales a residir en régimen de alquiler en ellas, ofreciéndoles una ley que velara igualmente por sus derechos y les permitiera una residencia estable y duradera en el tiempo, para cubrir su necesidad básica de vivienda habitual. A pesar de ello, aunque con gran aspiración, la referida ley no consiguió alentar a los arrendatarios, entre otras circunstancias, porque no estableció un

9 No obstante, MARÍN LÓPEZ, J. J. y BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos*, Aranzadi, 2010, p. 201; matiza que no es imprescindible una mención exhaustiva de las posibles causas que pueden acontecer en el futuro para poder aplicar la cláusula referida, abogando por una interpretación flexible de la norma.

10 Al respecto, no se entiende la utilidad de la reducción de la duración mínima del contrato de arrendamiento, por no responder a la finalidad de la ley originaria en cuanto a crear relaciones jurídicas arrendaticias de larga duración entre las partes, sobre todo en el momento en que fue dictada la norma. Comparten mi postura, FUENTES-LOJO RIUS, A. y FUENTES-LOJO LASTRES, A., *Nueva suma de Arrendamientos Urbanos*, Aranzadi, 2019, p.19: «En este sentido, se ha optado por establecer un plazo mínimo de duración del contrato de cinco años, por entender que un plazo de estas características permite una cierta estabilidad para las unidades familiares que les posibilita contemplar al arrendamiento como alternativa válida a la propiedad. Al mismo tiempo, 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».

verdadero equilibrio justo entre las partes de la relación jurídica, por regular más a favor de los intereses de los propietarios.

Fue en 2018 cuando el Gobierno dictó el Real Decreto-ley 21/2018, de 14 de diciembre, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, aun así, derogado al poco tiempo, por no contar con la convalidación del legislativo que exige la Constitución española al efecto. La demanda de alquileres exigía una normativa aplicable adaptada a la realidad existente, orientada a garantizar la necesidad de vivienda del arrendatario sin desequilibrar ni menoscabar la posición del arrendador en la relación jurídica entre ambos. De la ausencia de respaldo del Congreso, se deduce la falta de reflexión y análisis que hubo a la hora de elaborar el cuerpo de medidas que contenía el decreto, circunstancia que derivó en la supresión de las mismas, postergando de esta manera el descuido en la urgencia de la tarea. Por su corta vigencia y aportación jurídica, no merece la pena detenerse en el estudio de las medidas derogadas.

Por último y, de nuevo recurriendo a la figura del decreto-ley, el Ejecutivo elaboró el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, en vigor desde el 6 de marzo de 2019 con el mismo título que su predecesor, pero esta vez contando con el sí del Congreso, que lo convalidó apenas un mes después el día 3 de abril. Su preámbulo comienza refiriéndose a la Ley 4/13, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas en el sentido de no dar «la reforma liberalizadora de 2013 los resultados esperados en lo relativo al incremento de la oferta de vivienda y la moderación de los precios, situando al arrendatario de una vivienda como residencia habitual en una posición que no responde a las condiciones mínimas de estabilidad y seguridad con las que se debe dotar al inquilino de una vivienda en posesión de justo título». A fecha de 2019, la situación de necesidad y vulnerabilidad en la que se encontraban muchas familias por no poder acceder a una vivienda, requirió de una regulación extraordinaria y urgente, que prescindiera de la lenta tramitación ordinaria parlamentaria de creación de normas, llegando la respuesta en forma de decreto-ley. En esos momentos, se apreciaba un aumento de los desahucios de vivienda arrendada, frente a una reducción de las ejecuciones hipotecarias. El Ejecutivo centró por segunda vez su atención en reformar la LAU y la LEC, los dos marcos normativos principales reguladores del alquiler¹¹.

Del estudio de esta norma se deduce un especial carácter tuitivo a favor del arrendatario. En esta ocasión, la balanza cedió del lado de la posición del arrendatario frente al arrendador, contrariamente a lo sucedido con la promulgación de la Ley 4/2013, a la que de hecho dejó sin efecto con los nuevos cambios introducidos. Se vuelve a la anterior duración mínima de los contratos de 5 años, a la previsión expresa en el contrato de la posible necesidad por

11 Frente a las disposiciones de la Ley 4/2013, de esta norma se desprende un ánimo tuitivo hacia el arrendatario. Con ese fin, en la LAU se establecen plazos mayores de duración mínima del contrato de arrendamiento de vivienda habitual que los vigentes hasta el momento. Se pasa de una duración mínima obligatoria de 3 años indiferenciada, a 5 años para arrendadores personas físicas, y 7 años para arrendadores personas jurídicas. En cuanto a la prórroga obligatoria, una vez alcanzado el nuevo límite de 5 o 7 años, si las partes no manifiestan nada en contrario, el contrato extenderá sus efectos tres años más en vez de un año adicional como estaba previsto en la norma anterior. Otro de los cambios significativos en pro del inquilino es la ampliación del plazo de preaviso de la no renovación del arrendamiento. Antes se establecían 30 días de antelación para ambas partes; a partir del decreto-ley, el arrendador dispone de un plazo mínimo de cuatro meses para avisar de su voluntad de finalizar la relación jurídica mientras que, en el caso del arrendatario, son mínimo dos meses.

parte del arrendador de recuperar la vivienda y a la limitación de la actualización de la renta, cuestión devuelta a la esfera de decisión de las partes contratantes.

Como hemos tenido ocasión de verificar, las reformas en materia de arrendamiento de vivienda habitual han sido muchas e ineficaces. El desconocimiento de las necesidades y expectativas tanto de la oferta como de la demanda y la falta de meditación jurídica, han provocado la elaboración de una normativa poco práctica. En este momento, la realidad del mundo de los contratos de alquiler de vivienda vuelve a cambiar drásticamente, apareciendo situaciones problemáticas no contempladas por los presupuestos de hecho de ninguna legislación anterior, difíciles de resolver hasta para las partes contratantes. Será necesario plantear una regulación que de verdad se ajuste a las relaciones actuales existentes entre propietarios e inquilinos, estableciendo un marco normativo mínimo, garante de un equilibrio real de derechos y deberes de una y otra parte, a partir del que puedan erigir la regulación de sus propios intereses.

III. MEDIDAS DE APOYO AL ARRENDATARIO FRENTE A LA CRISIS SANITARIA ORIGINADA POR EL COVID-19

Si bien es cierto que, respecto a una relación jurídica, las leyes amparan tanto a una como a otra parte contratante, el equilibrio de derechos y obligaciones cede en ocasiones a favor de la posición más débil, previa ponderación de los intereses confrontados, como ya hemos visto. En el caso de los contratos de arrendamiento de vivienda habitual el legislador ha pretendido proteger el interés del inquilino de cubrir su necesidad básica esencial de vivienda mediante las últimas reformas de la ley llevadas a cabo.

Respecto a las normas de apoyo al inquilino, las principales se establecieron en 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: la suspensión del procedimiento de desahucio y de lanzamientos para hogares vulnerables sin alternativa habitacional, la prórroga extraordinaria de los contratos de arrendamiento de vivienda habitual y la moratoria de la deuda arrendaticia.

La vigencia de dichas medidas se ha prorrogado en numerosas ocasiones. El art. 168 del Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, amplía nuevamente hasta el 31 de diciembre de 2023 la posibilidad de solicitar el incidente extraordinario de suspensión del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos que afecten a arrendatarios vulnerables sin alternativa habitacional, condicionado al cumplimiento de los requisitos establecidos en el Real Decreto-ley 11/2020 originario.

3.1. Suspensión del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos para hogares vulnerables sin alternativa habitacional

El artículo 1 del Real Decreto-ley 11/2020 establece como primera medida la suspensión del procedimiento de desahucio y lanzamiento de vivienda habitual.

Este precepto aplica a los contratos de arrendamiento de vivienda sujetos a la LAU, respecto a los cuales el arrendatario acredite una situación de vulnerabilidad social o económica sobrevenida como consecuencia de los efectos del COVID-19, que le imposibilite encontrar una alternativa habitacional para sí y para las personas con las que conviva. En este caso se producirá la suspensión extraordinaria del acto de lanzamiento¹². El arrendatario va a tener la posibilidad de solicitar al Juzgado la suspensión del señalamiento de la fecha del desalojo, previa acreditación de la situación de vulnerabilidad económica conforme a los requisitos previstos en los artículos 5 y 6 que veremos a continuación. El Letrado de la Administración de Justicia (en adelante, LAJ) a la vista de la documentación presentada, deberá dar traslado del asunto a los servicios sociales solicitándoles la elaboración de un informe. Corresponde al Juez, mediante auto, acordar la suspensión referida si considera acreditada la situación de vulnerabilidad económica del arrendatario. Cabe indicar que la norma permite al arrendador plantear igualmente encontrarse en una situación de vulnerabilidad económica, para cuya acreditación rigen los mismos requisitos que en el caso del arrendatario. La ponderación de las circunstancias de cada uno llevará al Juez a tomar una decisión motivada sobre qué intereses deben prevalecer a efectos de acordar o denegar el incidente extraordinario de suspensión.

La mencionada situación de vulnerabilidad que fundamenta las medidas, se demuestra atendiendo al cumplimiento de dos condiciones que deben concurrir conjuntamente para poder acceder al beneficio de las ayudas, tal y como establece el artículo 5 del Real Decreto-ley mencionado.

En primer lugar, el arrendatario debe haber visto reducidos sus ingresos notablemente, por causa de despido, de Expediente de Regulación de Empleo Temporal (ERTE) o de reducción de ingresos sustancial, en caso de ser empresario. La relevancia de esta disminución se determina en función de múltiplos del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (en adelante IPREM), según el arrendatario tenga mayor o menor número de familiares a su cargo, estableciendo una cuantía máxima de ingresos con carácter general en el mes anterior a la solicitud de la medida del triple del IPREM, por debajo de la cual y hasta dicha cantidad, se cumple el requisito de necesidad económica requerido. Los modelos familiares que enumera este apartado del artículo 5 como potencialmente vulnerables, son análogos a los del artículo 1 de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, referida en el marco teórico, en relación con procesos de lanzamiento de vivienda. En segundo lugar, la renta del alquiler, contando gastos y suministros básicos de la vivienda, debe suponer un porcentaje de un 35% o más, sobre la totalidad de los ingresos netos de la unidad familiar del arrendatario¹³.

12 Independientemente del uso aceptado de la palabra lanzamiento para referirnos a la orden judicial de desocupación de un inmueble por las personas que han dejado de ostentar un título de disfrute sobre el mismo, cabe diferenciar la figura del lanzamiento, que se produce en el seno del proceso de ejecución hipotecaria, de la del desalojo, decretado en un proceso de desahucio de vivienda arrendada. El lanzamiento tiene lugar tras la realización de la ejecución de la garantía hipotecaria por parte del acreedor, que obtiene con ello la satisfacción de su derecho de crédito. En el ámbito de los arrendamientos de vivienda habitual que nos ocupa, el lanzamiento se refiere al acto de desalojo decretado por el LAJ en un proceso de desahucio, por el cual el propietario arrendador recupera la posesión de su vivienda. La ejecución hipotecaria está prevista en el Libro III de la LEC relativo a la ejecución forzosa, mientras que el proceso de desahucio de vivienda arrendada está previsto en el Libro II de la LEC relativo a los procesos declarativos.

13 Actualmente el IPREM para el año 2023 se fija en 600€ en periodo mensual y en 7.200€ y 8.400€ para periodos anuales, según existan 12 o 14 pagas, respectivamente. Disponible en la web <https://www.iprem.com.es/>. Último acceso el 26 de junio de 2023 a las 10:09 horas.

El precepto normativo sexto que sigue, enumera los documentos que deben presentarse para acreditar la concurrencia de las condiciones subjetivas establecidas por su precedente. El bloque lo conforman cinco justificantes. El primero es el certificado de percepción del subsidio por desempleo, situación de ERTE o cese de actividad de trabajador por cuenta propia. El segundo tiene que ver con acreditar el número de miembros habitantes en la vivienda habitual. Para ello se requiere: el libro de familia o documento de validez análoga respecto a las parejas de hecho, el certificado de empadronamiento de las personas en la vivienda en cuestión, reflejo de la convivencia familiar al momento de la presentación y respecto a los seis meses anteriores; y en su caso, la declaración de discapacidad, de dependencia o de incapacidad permanente para realizar una actividad laboral. El cuarto documento consiste en la nota simple del Registro de la Propiedad sobre la titularidad de los bienes de todos los miembros de la unidad familiar. El quinto y último, una declaración responsable del deudor, relativa al cumplimiento de los requisitos de necesidad económica.

El segundo apartado del precepto permite al solicitante de la moratoria que no pudiese aportar algunos de los documentos requeridos en el apartado primero, la posibilidad de sustituirlo por una declaración responsable que explique las circunstancias relacionadas con la crisis del Covid-19 que le impiden tal aportación, aunque la documentación no facilitada deberá ser presentada posteriormente en el plazo de un mes tras la finalización del estado de alarma y sus prórrogas.

3.2. Prórroga extraordinaria de los contratos de arrendamiento de vivienda habitual

El artículo 2 del RD-ley 11/2020, establece como segunda medida la prórroga extraordinaria de los contratos de arrendamiento de vivienda habitual aplicable a los regulados por la LAU, respecto a los cuales finalice el periodo de prórroga obligatoria o el periodo de prórroga tácita o tácita reconducción, dentro del periodo comprendido entre la entrada en vigor de este RD-ley hasta el 30 de junio de 2023¹⁴. En estos casos, el arrendatario puede solicitar al arrendador, por un plazo máximo de seis meses, una prórroga extraordinaria de la duración del contrato, que debería ser aceptada por éste, salvo acuerdo distinto entre las partes.

Esta medida se proyecta sobre el aspecto temporal del contrato de arrendamiento de vivienda habitual. El artículo establece que la solicitud debe ser aceptada por el arrendador salvo que se fijen otros términos o condiciones por acuerdo entre las partes. De llevarse a efecto la prórroga, la relación jurídica se regula en los mismos términos pactados en el contrato ampliado.

No obstante, en caso de que el propietario necesite la vivienda conforme a los términos previstos en el artículo 9.3 de la LAU, éste podrá exceptuar esta circunstancia frente a la soli-

14 El Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad, actualiza el plazo de vigencia de esta medida hasta el 30 de junio de 2023 en su artículo 71. Sin embargo, en el texto del original RD-ley 11/2020 disponible en la versión digital del BOE, aparece la fecha desfasada del 28 de febrero de 2022, por la última actualización publicada el 27 de octubre de 2021, en vigor a partir del 28 de octubre de 2021.

cidad de prórroga del inquilino en la forma y en los plazos establecidos en el artículo referido de la LAU. En este sentido, el requisito de la previsión expresa en el contrato de este posible acontecimiento resulta imprescindible. En caso contrario, no podrá el arrendador solicitar al arrendatario que desocupe la vivienda¹⁵.

Por último, en estos casos la posibilidad de actualizar la renta, a falta de pacto entre las partes, queda limitada a las restricciones establecidas en el artículo 46 del 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, impidiendo que el aumento de la renta exceda del resultado de aplicar la variación anual del índice de Garantía de Competitividad a fecha de la actualización.

3.3. Moratoria de la deuda arrendaticia

Esta tercera medida contemplaba, escuetamente, la posibilidad de pedir un aplazamiento en el pago de la renta de vivienda habitual, por parte del inquilino que se encontrara en la reiterada situación de vulnerabilidad económica a causa del COVID-19. Contribuía al desahogo de la situación de los arrendatarios que cumplían ordinariamente con su obligación de pago hasta la declaración de la pandemia. La moratoria podía solicitarse hasta el 28 de febrero de 2022.

Los grandes arrendadores tienen menos posibilidades de cara a una negociación con los inquilinos, ya que se les presume una mayor capacidad económica para poder sobrellevar una eventual pérdida de ingresos económicos. Así, el título del artículo 4 del RD-ley 11/2020 resulta ilustrativo del sentido de las medidas dirigidas a los grandes propietarios¹⁶: «Aplicación automática de la moratoria de la deuda arrendaticia en caso de grandes tenedores y empresas o entidades públicas de vivienda». A falta de acuerdo entre las partes tras la solicitud por parte del inquilino, el arrendador debía comunicarle al arrendatario en el plazo máximo de 7 días laborables, su decisión escogida entre dos alternativas: la reducción del 50% de la renta durante el tiempo de duración del estado de alarma, extensible hasta un máximo de 4 meses; o bien una moratoria en el pago durante el tiempo de duración del estado de alarma, extensible hasta un máximo de 4 meses. Estas cantidades aplazadas no devengarían intereses. A pesar de la aplicación automática de esta moratoria para el arrendador gran tenedor, quedaba abierta la posibilidad del pacto libre entre las partes, siempre y cuando no se perjudicara al inquilino.

Distinto es el tratamiento más flexible que se prevé para los pequeños propietarios. Si las partes no llegaban a acuerdo y el arrendador no aceptaba la negociación sobre la renta, el

15 No obstante, a favor de la posición del arrendador, FUENTES-LOJO RIUS, A. cit. p.9: «En aras de dotar una mayor seguridad y flexibilidad al contrato en beneficio del arrendador, abogamos por una ampliación de la causa de necesidad a aquellos supuestos en los que el arrendador se encuentre en una grave situación económica o de extrema necesidad sobrevenida, quedando facultado para resolver el contrato», p.105. Precisamente tiene cabida en esta propuesta, a la que me uno, la situación de crisis sanitaria en la que nos encontramos.

16 El artículo 4 del Real Decreto-ley 11/2020, identifica a los grandes tenedores como las personas físicas o jurídicas titulares de más de diez inmuebles urbanos, excluyendo garajes y trasteros, o una superficie construida de más de 1.500 m².

arrendatario podía recurrir a las ayudas transitorias de financiación por cuenta del Estado para pagarla siempre y cuando se encontrara en la posición de debilidad económica definida por el artículo 5 de la disposición original anteriormente expuesto. Prima pues, la autonomía de la voluntad y libertad de pacto entre los contratantes salvo que el arrendador sea gran tenedor. Resulta llamativo que no estén definidos los criterios de pequeño tenedor, que se identifican como aquellos que no son grandes tenedores, para los que sí están definidos los parámetros explícitamente: persona física o jurídica que sea titular de más de 10 inmuebles urbanos, excluyendo garajes y trasteros, o una superficie construida de más de 1500 m². Sin embargo, a modo de reflexión, la tenencia a título de dominio de más de 3 hasta 10 inmuebles, supone a mi juicio una manifestación de significativa capacidad económica y patrimonio.

IV. NUEVA GENERACIÓN DE CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA HABITUAL

A consecuencia de la pandemia, arrendadores y arrendatarios se vieron irremediablemente obligados a revisar y renegociar las condiciones del contrato que les unía. Unos llegarían a mejores soluciones que otros, y aun con las ayudas ofrecidas por el Gobierno, la pandemia originada por el Covid-19 ha supuesto un punto de inflexión en la configuración de las relaciones contractuales privadas.

Aunque el análisis de la cláusula «rebus sic stantibus» queda al margen del objeto de estudio de este artículo, es interesante mencionar ciertos aspectos por los que sí guarda vinculación con los cambios que han sufrido los contratos de arrendamiento de vivienda habitual a consecuencia del estado de alarma.

La cláusula «rebus sic stantibus» en ocasiones y atendiendo al caso concreto puede resultar oponible como excepción al principio general de «pacta sunt servanda» que rige en materia de contratos. Frente a la seguridad jurídica que impide modificar aleatoria y unilateralmente los términos de un contrato inter-partes, la cláusula «rebus sic stantibus» permite renegociar las condiciones por una causa sobrevenida que lo haga necesario. Esta causa sobrevenida responde a la aparición de una circunstancia imprevisible en el momento de la celebración del contrato para ambas partes, que implica un cambio sustancial en alguno de los elementos de la relación jurídica, pero que permite la subsistencia del vínculo contractual entre los contratantes.

En otro orden de cosas, dada la excepcionalidad del suceso de la pandemia, resulta interesante el planteamiento sobre la viabilidad de la alegación del artículo 1.105 CC para dar por terminada la relación contractual y poner fin al contrato. En este caso, esta vía tendría cabida cuando lo que se persigue es liberarse de la responsabilidad por el incumplimiento de la obligación, con motivo en esta causa imprevisible y ajena a la voluntad de la parte.

V. BREVE ANÁLISIS DE LA LEY POR EL DERECHO A LA VIVIENDA

El 25 de mayo de 2023 se publicó en el BOE la Ley 12/2023, de 24 de mayo por el derecho a la vivienda¹⁷. El texto está inspirado en disposiciones internacionales, tales como la Declaración Universal de derechos Humanos o el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y disposiciones europeas como la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Consta de Preámbulo, 5 títulos, 6 disposiciones adicionales, 4 disposiciones transitorias, 1 disposición derogatoria y 9 disposiciones finales.

En su Preámbulo, destaca la relevancia social de la vivienda y la trascendencia que tiene para el desarrollo de la vida del individuo reconocida en el art. 47 CE que implica, a su vez, un principio de acción dirigido a los poderes públicos que deben garantizar el bienestar de los ciudadanos con políticas que promuevan y faciliten cubrir la necesidad básica y esencial de vivienda. Además, menciona los objetivos de desarrollo sostenible establecidos en la Agenda 2030, que insta a los gobiernos de los diferentes Estados a adoptar medidas de política social y económica dirigidas a promover el acceso de todas las personas a una vivienda digna y adecuada en condiciones asequibles, atendiendo especialmente a las dificultades económicas y sociales de ciertos colectivos vulnerables.

La voluntad del legislador ha sido elaborar una ley de ámbito estatal que garantice un tratamiento uniforme del derecho a la vivienda, máxime a la vista de la profusa y dispersa normativa autonómica existente en la materia. Esta ley se dicta dentro del marco de las competencias estatales y autonómicas atribuidas por la Constitución respectivamente a cada uno de los poderes públicos en materia de vivienda. Si bien las Comunidades Autónomas, en virtud del artículo 148.1 3^a de la CE, asumen la potestad en materia de vivienda, el Estado tiene competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales¹⁸.

Entre los objetivos de la nueva Ley se encuentran establecer una regulación básica de los derechos y deberes de los ciudadanos en relación con la vivienda así como de los asociados a la propiedad de la vivienda, facilitar el acceso a la misma atendiendo especialmente a los colectivos vulnerables, dotar de instrumentos efectivos para asegurar la funcionalidad, la accesibilidad universal y la habitabilidad de las viviendas y mejorar la protección de los ciudadanos en las operaciones de compra y arrendamiento introduciendo unos mínimos de información necesaria.

Asimismo, se anticipa la intención de favorecer el equilibrio entre la oferta de vivienda y la necesidad de residencia habitual, a través de la introducción de medidas que tienden a evitar

17 BOE núm. 124, de 25 de mayo de 2023. Referencia: BOE-A-2023-12203.

18 En el Preámbulo de la Ley 12/2023 de 24 de mayo, el legislador justifica el título competencial al amparo de las competencias exclusivas estatales del artículo 149.1 CE con respecto a las competencias en materia de planificación general de la actividad económica, legislación civil y mercantil, ordenación del crédito, banca y seguros, hacienda general y deuda del Estado y protección del medio ambiente. La norma estatal no debe entrar en conflicto con las competencias exclusivas a nivel autonómico.

del uso antisocial de la vivienda o las conductas discriminatorias llevadas a cabo por los propietarios de las mismas, estableciendo a los efectos un estatuto de los derechos y deberes básicos de los titulares de viviendas para garantizar, de manera efectiva, la función social de la vivienda como cuestión de interés general.

En cuanto al contenido de la norma, se destacan a continuación algunos de sus preceptos más significativos. En primer lugar, el art. 1 del Título Preliminar establece como objeto de la norma regular las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio del derecho de acceso a una vivienda digna y adecuada y a su disfrute en condiciones asequibles por parte de todos los españoles. En segundo lugar, establece el contenido básico del derecho de propiedad sobre la vivienda en relación con su función social¹⁹. En este punto incluye el deber de destinar la vivienda al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico, facultando a los poderes públicos a garantizar su adecuado cumplimiento mediante las medidas que procedan legalmente.

Seguidamente el artículo 2 establece que, la actuación de los poderes públicos en el ámbito de sus respectivas competencias deberá orientarse a hacer efectivo el derecho de acceso a la vivienda, a promover el uso y disfrute de la misma, a garantizar el mantenimiento, conservación y rehabilitación de las viviendas y a asegurar la habitabilidad en condiciones mínimas de calidad, funcionalidad y accesibilidad universal.

Otra cuestión de interés jurídico es la distinción que hace la norma entre vivienda y vivienda digna y adecuada en el artículo 3. En relación con la de vivienda, ofrece un concepto descriptivo de la cosa, el edificio, bajo un criterio que recuerda al de la Ley de Propiedad Horizontal. Respecto a la vivienda digna y adecuada, introduce una larga definición con elementos de notorio carácter medioambiental, manteniendo las notas esenciales del domicilio o morada, esto es, aludiendo al espacio íntimo y de pleno desarrollo de la persona, cuyo tenor reproduzco a continuación: «Vivienda digna y adecuada: la vivienda que, por razón de su tamaño, ubicación, condiciones de habitabilidad, accesibilidad universal, eficiencia energética y utilización de energías renovables y demás características de la misma, y con acceso a las redes de suministros básicos, responde a las necesidades de residencia de la persona o unidad de convivencia en condiciones asequibles conforme al esfuerzo financiero, constituyendo su domicilio, morada u hogar en el que poder vivir dignamente, con salvaguarda de su intimidad, y disfrutar de las relaciones familiares o sociales, favoreciendo el pleno desarrollo y la inclusión social de las personas». Cabe destacar la definición que se introduce de residencia habitual como vivienda que conste inscrita como tal en el padrón municipal, sin atender a ningún criterio temporal de referencia. Así mismo, resulta llamativo que en relación con el concepto de Gran tenedor previsto en la letra k) del citado artículo, quede abierta la posibilidad de acotar el criterio delimitador de tenencia de inmuebles a título de propiedad a la cifra de 5 o más para casos de zonas residenciales tensionadas, siempre y cuando esta alteración sea debidamente justificada por la correspondiente comunidad autónoma.

19 Al respecto de la función social de la propiedad, argumenta 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 *Regular los alquileres. La lucha por el derecho a una vivienda digna en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, p. 24, que implica siempre la existencia de una relación redistributiva conflictiva entre partes beneficiadas, los que no tienen, y perjudicadas, los que tienen.

Otro concepto novedoso es el «sinhogarismo» definido en la letra l) de este art. 3, que implica la «circunstancia vital que afecta a una persona, familia o unidad de convivencia que no puede acceder de manera sostenida a una vivienda digna y adecuada en un entorno comunitario y aboca a las personas, familias o unidades de convivencia que lo sufren a residir en la vía pública u otros espacios públicos inadecuados, o utilizar alternativas de alojamiento colectivo institucionalizado de las diferentes administraciones públicas o de entidades sin ánimo de lucro, o residir en una vivienda inadecuada, temporal o no, inapropiada o masificada, en una vivienda insegura, sin título legal, o con notificación de abandono de la misma, o viviendo bajo amenaza de violencia. Podrá calificarse como sinhogarismo cronificado, cuando la situación de sinhogarismo continúe o se produzca a lo largo de un periodo de tiempo igual o superior a un año».

Atendiendo a la naturaleza tuitiva de la ley, se reconocen en el art. 6 las situaciones de discriminación, directa e indirecta, que sufren algunas personas cuando se ven rechazadas o excluidas en algún aspecto relacionado con la vivienda sin causa legítima, así como las situaciones de acoso inmobiliario. El precepto ordena a las Administraciones competentes a garantizar la prevención de estos supuestos mediante la adopción de medidas de protección específicas.

Por su parte, el Título I de la Ley dispone en el art. 7 los principios rectores de la garantía de la función social de la vivienda. Dentro del mencionado Título, el Capítulo I establece el estatuto básico del ciudadano en relación con la vivienda y el Capítulo II, el régimen jurídico básico del derecho de propiedad de vivienda. Respecto al contenido del derecho de propiedad que desarrolla este último capítulo, enumera el precepto como deberes y cargas, entre otras, las siguientes: disfrutar la vivienda conforme al uso propio y efectivo de su calificación, estado y características objetivas, de acuerdo con la legislación en materia de vivienda y la demás que resulte de aplicación, garantizando en todo caso la función social de la propiedad, evitar la sobreocupación y cumplir las obligaciones de colaboración con la Administración competente en caso de que la vivienda se ubique en zona tensionada. Este artículo 10 prevé en su apartado 2º, letras e) y f), como medidas que podrán adoptar y ejecutar las Administraciones en pro de favorecer el acceso a la vivienda, las siguientes: fomentar la iniciativa privada mediante convenios con los titulares de viviendas para su cesión a las Administraciones públicas competentes u otras fórmulas para favorecer el incremento de la oferta de alquiler social o a precio asequible y fomentar la intermediación en el mercado de arrendamiento de viviendas para propiciar su efectiva ocupación.

Los preceptos que se contienen en el Título II introducen las reglas de actuación en materia de vivienda a nivel estatal y desarrolla los principios de colaboración y cooperación entre las distintas Administraciones públicas, estableciendo como órganos de seguimiento y control de los planes y protocolos de vivienda y rehabilitación, regeneración y renovación urbana y rural, la Conferencia Sectorial de Vivienda y Suelo, la Comisión Multilateral de Vivienda y Suelo y las Comisiones Bilaterales de Vivienda y Suelo, siendo el órgano consultivo el Consejo Asesor de Vivienda, cuyo régimen se desarrollará reglamentariamente. Merece especial mención el artículo 18 que regula la declaración de zonas de mercado residencial tensionado. En virtud de este precepto, las comunidades autónomas podrán declarar como tal ciertas zonas donde exista un riesgo de oferta insuficiente de vivienda a través del correspondiente procedimiento, que se dirigirá a establecer ciertas medidas tendentes a atender adecuadamente la demanda de vivienda habitual. A mi juicio, el contenido de este artículo constituye una de las novedades más trascendentales que introduce la nueva ley.

Los Títulos III y IV se ocupan del Parque público de vivienda y de las medidas de transparencia en las operaciones de compra y arrendamiento, respectivamente. Así, los artículos 30 y 31 de la ley imponen el deber de proporcionar a los demandantes, adquirentes o arrendatarios de vivienda información completa, objetiva, veraz, clara, comprensible y accesible sobre las características de las viviendas, los datos sobre los titulares, sus elementos y condiciones jurídicas y económicas para su compra o arrendamiento; información que podrá requerir la persona interesada antes de la formalización de la operación o de la entrega a cuenta de cualquier cantidad.

Por último, por su relación con el tema objeto de estudio y desarrollo en el presente artículo, conviene resaltar las disposiciones transitorias tercera y cuarta, así como las disposiciones finales primera, segunda, quinta, sexta y octava.

Por la Disposición transitoria tercera, en relación con los procedimientos suspendidos en virtud de los artículos 1 y 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, ya analizado con anterioridad en otro epígrafe, a la entrada en vigor de esta ley, y a partir del 30 de junio del 2023, se establece que dicha suspensión, cuando la parte actora sea una gran tenedora de vivienda en los términos previstos en la ley, sólo se reanudarán a petición expresa de la misma si la parte actora acredita que se ha sometido al procedimiento de conciliación o intermediación que a tal efecto establezcan las Administraciones Públicas, en base al análisis de las circunstancias de ambas partes y de las posibles ayudas y subvenciones existentes conforme a la legislación y normativa autonómica en materia de vivienda.

Respecto al régimen transitorio de los contratos de arrendamiento celebrados con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley, la Disposición transitoria cuarta establece que continuarán rigiéndose por lo establecido en el régimen jurídico que les era de aplicación, salvo acuerdo entre las partes que no resulte contrario a las previsiones legales, por el cual los contratos preexistentes se adapten a las nuevas previsiones legales. Todo ello, sin perjuicio de la vigencia de las diferentes medidas extraordinarias ya aplicadas a determinados contratos de arrendamiento de vivienda.

La Disposición final primera introduce modificaciones en la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, tales como la obligatoriedad de la prórroga del contrato para los grandes tenedores, una limitación a la renta pactada cuando el inmueble se ubique en zona de mercado residencial tensionado y el mandamiento al Instituto Nacional de Estadística de elaborar un índice de referencia para la actualización anual de los contratos de arrendamiento de vivienda antes del 31 de diciembre de 2024.

La Disposición final segunda contempla incentivos fiscales aplicables en el IRPF a los arrendamientos de inmuebles destinados a vivienda, consistentes en una reducción sobre el rendimiento neto positivo del capital inmobiliario desde un 50 a un 90% según las circunstancias.

La Disposición final quinta modifica la Ley de Enjuiciamiento Civil en relación con los procedimientos de desahucio y lanzamiento, sus requisitos, evaluación de las situaciones de riesgo de exclusión social de la parte demandada y las condiciones que pueden llevar a la posibilidad de suspender los mismos.

Para concluir, la Disposición final sexta modifica la limitación extraordinaria de la actualización anual de la renta de los contratos de arrendamiento de vivienda vinculada al Índice de Garantía de Competitividad, estableciendo que la persona arrendataria de un contrato de

alquiler de vivienda sujeto a la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, cuya renta deba ser actualizada porque se cumpla la correspondiente anualidad de vigencia dentro del periodo comprendido entre la entrada en vigor de este real decreto-ley y el 31 de diciembre de 2023, podrá negociar con el arrendador el incremento que se aplicará en esa actualización anual de la renta, con ciertas restricciones en caso de arrendador gran tenedor. Igualmente, podrá negociarse la actualización de las rentas que deban ser actualizadas porque se cumpla la correspondiente anualidad de vigencia dentro del periodo comprendido entre el 1 de enero de 2024 y el 31 de diciembre de 2024, bajo las condiciones establecidas en la ley.

VI. CONCLUSIONES

La crisis del mercado del alquiler se ha acentuado por los efectos de la pandemia, afectando esencialmente a las personas de los arrendatarios y sus circunstancias económicas y sociales, muchos de los cuales se encuentran en situación de vulnerabilidad. Ello ha puesto de manifiesto la necesidad de disponer de una regulación básica a nivel estatal, dentro del marco competencial establecido por la CE entre el Estado y las Comunidades Autónomas, con la finalidad de unificar el tratamiento dispar dado actualmente a la vivienda en España por parte de cada una de las distintas Administraciones Públicas, estableciendo los principios generales de actuación tendentes a fomentar el acceso a la vivienda en condiciones asequibles para todos los españoles. Con esta finalidad, la ley presenta cierto carácter intervencionista en protección de la necesidad básica y esencial de vivienda. Habrá que esperar al desarrollo reglamentario y a la posible adaptación de las normativas ya existentes en materia de vivienda a nivel autonómico, para concretar ciertas cuestiones como qué medidas específicas van a dictar las Administraciones públicas para fomentar el ejercicio del derecho de acceso a la vivienda, qué va a implicar la nueva regulación para los titulares de las viviendas en relación con el deber de cooperación y, en fin, cómo van a coexistir el derecho a una vivienda digna y su fin social con el nuevo estatuto del derecho de propiedad de vivienda y los nuevos planes y protocolos de vivienda y rehabilitación introducidos por los poderes públicos en este ámbito.

VII. BIBLIOGRAFÍA

BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.) y MARÍN LÓPEZ, J. J., *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos*, Aranzadi, 2010.

CASTÁN TOBEÑAS, J. y CALVILLO MARTÍNEZ DE ARENAZA, J., *Tratado práctico de arrendamientos urbanos*, Tomo I. Reus, 1956.

FUENTES-LOJO RIUS, A. y FUENTES-LOJO LASTRES, A., *Nueva Suma de Arrendamientos Urbanos*, Aranzadi, 2019.

LLAMAS POMBO, E. (coord.) y MACÍAS CASTILLO, A., «Ley de Arrendamientos Urbanos. Comentarios y jurisprudencia doce años después», *La Ley*, grupo Wolters Kluwer, 2007.

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 *Regular los alquileres. La lucha por el derecho a una vivienda digna en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022.

O'CALLAGHAN, X., Prólogo a la *Nueva Suma de Arrendamientos Urbanos*, por FUENTES-LOJO RIUS, A. y FUENTES-LOJO LASTRES, A., Aranzadi, 2019.

VALPUESTA FERNÁNDEZ, M.^a R., *Comentarios a la Ley de arrendamientos urbanos*, Tirant lo Blanch, 1994.