LA LEY Y EL MERCADO DE LOS ARRENDAMIENTOS DE VIVIENDA

Por **PEDRO ALEMÁN LAÍN,** Doctor en Derecho, y **RAMÓN SOTELO,** Doctor en Economía

En relación con otros países de su entorno, el mercado de los arrendamientos de vivienda está muy poco desarrollado en España. Es ésta una de las causas del encarecimiento de la vivienda que preocupa a la opinión pública en la actualidad. Aunque son múltiples los factores institucionales que han determinado el escaso desarrollo de ese mercado —la fiscalidad, la lentitud de la administración de justicia, etc.—, la legislación arrendaticia ha tenido también un importante efecto inhibitorio del arrendamiento.

Las leyes de arrendamientos urbanos han oscilado históricamente en España entre dos extremos: por un lado, el representado por la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964, heredera de la legislación de guerra, con su régimen de prórroga forzosa con congelación de las rentas, y, por otro, el de libre duración de los contratos con actualización de rentas, que se instaura por el Decreto-ley 2/1985, de 20 de abril (el «Decreto Boyer») y que, por sus efectos, es asimilable al régimen de prorroga forzosa limitada a cinco años que posteriormente estableció la vigente Ley de Arrendamientos Urbanos.

Prórroga forzosa para el arrendador

Sin embargo, como a continuación se sostiene, para que el mercado de los arrendamientos funcione eficazmente es necesario un régimen de prórroga forzosa para el arrendador que, no obstante, coexista con un régimen de actualización de rentas según mercado, frente a lo que ha sucedido en todo momento en nuestra experiencia legislativa, y como sucede en Alemania y a su modo en Francia. En efecto, un régimen de prórroga forzosa no desincentiva por sí mismo, contra lo que a primera vista pudiera parecer, la oferta de viviendas en el mercado arrendaticio, siempre que el arrendador pueda cobrar la renta de mercado por arrendar su inmueble, y que ese régimen contemple un sistema de excepciones a la prórroga por necesidades de vivienda propias del arrendador. La ausencia de prórroga forzosa sí supone, por el contrario, un desincentivo radical para la demanda de arrendamientos de viviendas, del mismo modo que lo supone la ausencia de un régimen de actualización de rentas según mercado.

El debate sobre la prórroga forzosa que precedió a la promulgación de la Ley de Arrendamientos Urbanos estuvo lastrado por la singularidad de nuestra experiencia legislativa.

Ante el fracaso de los regímenes anteriores, la LAU optó por una solución de falso compromiso —el establecimiento de un plazo mínimo de duración de los contratos arrendamiento de vivienda de cinco años—, movida quizás por una percepción errada de las razones del fracaso de la doble normativa anteriormente en vigor. Porque si la regulación de la LAU del 64

«Un régimen de prórroga forzosa no desincentiva por sí mismo la oferta de viviendas en el mercado arrendaticio, siempre que el arrendador pueda cobrar la renta de mercado por su inmueble»

suponía efectivamente un claro desincentivo para que los propietarios arrendaran sus inmuebles —y determinó un constante retroceso en el porcentaje de viviendas alquiladas—, la razón estaba, no en el hecho aislado de la prórroga forzosa, sino en su solapamiento con un régimen de virtual congelación de rentas, determinante de una auténtica expropiación de las utilidades de la propiedad inmobiliaria. Así lo entendió la importante Sentencia del Tribunal Constitucional 89/1994 de 17 de marzo, que declaró precisamente que la pérdida de la utilidad económica de la propiedad no venía determinada por la limitación que constituía la prórroga forzosa, sino por el régimen de no actualización de la renta arrendaticia que establecía esa ley. Del mismo modo, si la transformación radical del régimen que supuso el Decreto Boyer no revirtió, como constataba la Exposición de Motivos de la LAU, la tendencia de aumento de la cuota de propiedad frente a la de arrendamientos, ello se debió a que la abolición de la prórroga forzosa creó un nuevo desincentivo fundamental para el arrendamiento, esta vez sobre la demanda; un desincentivo que la LAU no eliminó mediante el establecimiento de un período de duración mínima de cinco años para los arrendamientos de vivienda. La LAU no ha cumplido, en efecto, como a estas alturas resulta ya indudable, con la «finalidad última de la reforma» a que se refería su Exposición de Motivos, la de «coadyuvar a potenciar el mercado de los arrendamientos urbanos».

El arrendamiento tiene indudables ventajas de costes frente a la propiedad que justifican plenamente la conveniencia económica de potenciar el mercado de los arrendamientos. El inversor inmobiliario a gran escala que arrienda viviendas a distintos usuarios incurre en costes de transacción en la administración de los inmuebles sustancialmente más bajos que los que sufre el propietario individual en régimen de propiedad horizontal.

Ese ahorro de costes beneficia a todos los participantes en el mercado de arrendamientos, es decir a los inversores y a los arrendatarios. Por su parte, la tenencia de la vivienda en propiedad acarrea algunos costes que no se producen en el arrendamiento.

Costes de administración

La copropiedad en régimen de propiedad horizontal impone costes de administración muy altos. El administrador de la comunidad tiene un interés propio no coincidente con el de los copropietarios individuales, lo que implica que los costes de administración sean mayores que los que sufriría un único propietario individual —son los llamados costes de agencia de la teoría económica—. Esos costes son difícilmente evitables en un régimen de copropiedad por un problema de acción colectiva, paralizante de la iniciativa de cada propietario individual en el control del administrador. Por otra parte, el régimen de adopción por unanimidad de los acuerdos que implican modificación del título constitutivo acarrea costes de gestión que no están presentes cuando los inmuebles se arriendan en su totalidad. Cada coproprietario individual tiene, en efecto, la posibilidad de impedir las alteraciones en el inmueble queridas por los otros copropietarios que afecten al título constitutivo. Los copropietarios individuales se hallan así ante lo que la teoría de juegos conoce como una situación de «preso sin salida», un «dilema del prisionero»: una situación —un juego— en el que la estrategia no cooperativa, la que consiste en bloquear el acuerdo, es más rentable individualmente que la cooperativa.

Para valorar el sentido económico que adquiere el establecimiento de un régimen de prórroga forzosa (acompañado evidentemente de un régimen de actualización de rentas según mercado) hay que tomar en consideración los costes que para el arrendatario supone un contrato con duración determinada, sea esa duración un año o cinco. Porque son esos costes los que, anticipados por los arrendatarios, se traducen en desincentivos para el arrendamiento y finalmente en una quiebra del mercado arrendaticio. El cambio de vivienda supone, en efecto, costes sustanciales para el arrendatario. Se trata no sólo de los costes directos, incluido el tiempo, que derivan de la búsqueda de una nueva vivienda y la mudanza, sino también de los costes indirectos derivados de la pérdida de las inversiones en activos específicos hechas por el arrendatario en la vivienda arrendada. Son, por ejemplo, una estantería o una cocina empotrada, unas cortinas a juego, etc. Las inversiones específicas hechas por el arrendatario para adaptar a sus necesidades la vivienda arrendada no son recuperables, y su pérdida supone un coste neto para él en un contrato de arrendamiento sujeto a plazo.

«En un contrato sujeto a un plazo determinado el arrendador puede apropiarse de los costes de oportunidad que para el arrendatario supone el cambio de vivienda fijando una renta abusiva»

En un contrato de arrendamiento sujeto a un plazo de duración determinado, el arrendador puede apropiarse de los costes de oportunidad que para el arrendatario supone el cambio de vivienda fijando una renta abusiva para el nuevo período contractual. El inquilino anticipará este comportamiento y como resultado no querrá alquilar. Pero este problema se plantea tanto con un plazo contractual mínimo de un año como con el de cinco que establece la LAU. Y hay que pensar que el problema se agrava cuando la duración es de cinco, al menos en relación con los costes derivados de la pérdida de inversiones específicas y del óptimo de consumo en relación con la localización de la vivienda, porque, como es obvio, esos costes aumentan con el tiempo y, con ello aumenta el margen de comportamiento oportunista del arrendador en la negociación de un nuevo contrato a la finalización de cada período de arrendamiento.

Pacto voluntario

Frente a lo que aquí se sostiene podría pensarse que si la prórroga forzosa para el arrendador es beneficiosa para el desarrollo del mercado arrendaticio, el arrendatario y el arrendador la pactarían voluntariamente, cuando la experiencia muestra que no lo hacen así. La razón de que ese pacto no se produzca voluntariamente está, sin embargo, en que hay una distribución de información asimétrica entre inquilino y arrendador sobre el riesgo que significa el inquilino para el propio arrendador. El resultado de esa asimetría de información es una selección adversa, desincentivadora para los arrendadores del pacto de duración indeterminada: sólo los arrendatarios con riesgos altos estarán dispuestos a suscribir contratos con prórroga para el arrendador.

Un régimen de prórroga forzosa es por ello un elemento necesario para potenciar un mercado arrendaticio con aptitud funcional; un régimen de prórroga forzosa que contemple naturalmente excepciones por necesidades propias del arrendador, y que coexista con un sistema de actualización de la renta que permita a los arrendadores una explotación económica de sus bienes inmuebles mediante el arrendamiento. En un contrato de arrendamiento sujeto a prórroga forzosa el arrendador debe tener derecho, durante el período de duración del arrendamiento, a cobrar el precio de equilibrio económico del mercado. Es ésta, sin duda, la otra condición necesaria para que el mercado funcione desde el lado de la oferta, pues las regulaciones sobre el precio de los arrendamientos determinan que los inversores abandonen el mercado de los arrendamientos y huyan hacia el de la propiedad.