

¿Puede ser el alquiler una alternativa real al dominio como forma de acceso a la vivienda? Una comparativa legal Portugal-España-Malta

English translation: *May Tenancies be an Effective Alternative to Ownership as a Way to Access to Home? A Legal Comparative Portugal-Spain-Malta*

Working Paper No. 5/2014

Authors

Sergio Nasarre-Aznar
Universitat Rovira i Virgili
sergio.nasarre@urv.cat

Maria Olinda Garcia
Universidade de Coimbra
ogarcia@fd.uc.pt

Kurt Xerri
University of Malta
kurt.xerri@um.edu.mt

This working paper corresponds to the pre-print of the article published at the journal *Teoría y Derecho: Revista de Pensamiento Jurídico*. Suggested citation: Nasarre-Aznar, S. Garcia, M.O. & Xerri, K. '¿Puede ser el alquiler una alternativa real al dominio como forma de acceso a la vivienda? Una comparativa legal Portugal-España-Malta'. *Teoría y Derecho: Revista de Pensamiento Jurídico*, núm. 16, 2014, pp. 188-217.

¿Puede ser el alquiler una alternativa real al dominio como forma de acceso a la vivienda? Una comparativa legal Portugal-España-Malta

Sergio Nasarre-Aznar
Maria Olinda Garcia
Kurt Xerri

Resumen. Doctrina y sectores sociales apuestan por la promoción del alquiler como forma de tenencia, en detrimento de la propiedad. A pesar de ello, la propiedad contiene una serie de valores, entre ellos la estabilidad, que la hacen atractiva. Y, a menudo, los arrendamientos urbanos no ofrecen las ventajas y/o garantías suficientes ni para arrendadores ni para arrendatarios para convertirse en una forma de tenencia atractiva de vivienda. Este trabajo analiza los sistemas arrendaticios en España, Portugal y Malta, incluyendo sus últimas modificaciones legales tendentes a la liberalización de la relación contractual, con el fin de determinar si sus arrendamientos urbanos, tal y como vienen legalmente configurados, representan o no una alternativa real al dominio.

Abstract. Authors and social sectors defend tenancies as an effective alternative to home ownership. However, ownership entails a range of values, among others, stability, which makes it attractive enough. Quite often, urban leases do not offer the advantages and/or enough guarantees neither for landlords nor for tenants to make them an attractive type of housing tenure. This work analyses tenancies' legal frameworks in Spain, Portugal and Malta, including the last legal modifications towards the increase of the liberalization of the contractual relationship, in order to discuss whether their urban leases, according to their legal configuration, are a true alternative to homeownership.

Palabras clave: arrendamientos, dominio, tenencia, vivienda, España, Portugal, Malta

Keywords: leases, homeownership, tenure, housing, tenancies, Spain, Portugal, Malta

1. La crisis y la forma de tenencia. Los factores que influyen en la elección de ésta

Desde el inicio de la crisis en 2007, que está afectando especialmente a diversos países mediterráneos (entre ellos España¹ y Portugal², no así Malta³), se está poniendo énfasis desde algunos sectores económicos y sociales en que la solución de la crisis o para evitar una nueva es promocionar el alquiler de vivienda en detrimento de la promoción de la vivienda en propiedad⁴.

Si bien es cierto que una de las causas del estallido de la crisis en Estados Unidos ha sido la generalización desmedida de la vivienda en propiedad en aquel país⁵ y que ésta se está viendo seriamente afectada por los impagos desde entonces en diversos países europeos que han visto incrementados sus desahucios (España entre ellos, pero también los Países Bajos, Austria y Finlandia⁶), los siguientes elementos deben también tenerse en cuenta, a la hora de valorar el sustituir la vivienda en propiedad por la vivienda en alquiler:

- a) Que el número total de ejecuciones hipotecarias sobre primera vivienda y de desahucios por alquiler urbano es muy parecido en España en el período 2010-2013 (alrededor de unos 150.000 para cada forma de tenencia), siendo incluso mayor el de alquileres en los últimos años. Ver Figura 1.

¹ La elevada tasa de desempleo (26% en 2014), un PIB negativo (2009-2013) o la alta morosidad hipotecaria (6,2% en julio 2014) son indicativos macroeconómicos de la crisis.

² La denominada "Troika UE" (formada por la Unión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional) ha intervenido estos últimos años en algunos países para presionar (incluso exigir) reformas en muchos campos del derecho y la economía, incluyendo los arrendamientos. Entre estos países se cuentan Grecia (*Greece: Memorandum of understanding on specific economic policy conditionality*, 2-5-2010, disponible en <http://peter.fleissner.org/Transform/MoU.pdf>) y Portugal (*Portugal: Memorandum of understanding on specific economic policy conditionality* de 3-5-2011, disponible en http://economico.sapo.pt/public/uploads/memorandotroika_04-05-2011.pdf; última consulta el 14-6-2013).

³ "La capacidad de recuperación macroeconómica notable" de Malta frente a la crisis fue subrayada por el FMI en 2013. El sector bancario maltés mantiene unas cifras relativamente positivas tanto en depósitos como en el crecimiento de la concesión de préstamos, por encima de la media de la eurozona. La base de esta actuación fue el robusto crecimiento de las exportaciones que se debía sobre todo al turismo y a nichos de servicios como el juego a distancia y los servicios financieros [INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF), *Malta: 2013 Article IV Consultation*, IMF Country Report No. 13/203, julio 2013, pp. 4, 9, 38. Disponible en www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13203.pdf].

⁴ Ver, para España, PAREJA-EASTAWAY, M. y SÁNCHEZ-MARTÍNEZ, M.T., "El mercado de vivienda en España: la necesidad de nuevas propuestas", en NASARRE AZNAR, Sergio (dir.), *El acceso a la vivienda en un contexto de crisis*, Edisofer, Madrid, 2011, pp. 49 a 51. Ver, también, NEREDO PÉREZ, J. M., "Perspectivas de la vivienda", *Revista de Economía ICE*, núm. 815, Mayo-Junio 2004, p. 153. Ver, en el mismo sentido, la Exposición de motivos del Plan Estatal de Vivienda (RD 233/2013, de 5 de abril, BOE 10-4-2013, núm. 86, p. 26623) que fomenta exclusivamente el régimen de alquiler. En relación a Malta, la última reforma de los alquileres en 2010 no fue una respuesta directa a la crisis, sino más bien fue impulsada por la necesidad de optimizar el uso del parque inmobiliario y de frenar el abuso del riguroso régimen de renta pre-1995 (esto es, arrendamientos negociados antes de la liberalización, que restringía la renta debida y concedía seguridad en la tenencia de por vida) mediante la introducción de categorías que no podían calificarse en modo alguno de "vivienda social". De todas formas, el claro ímpetu era el de proveer una alternativa especialmente para parejas jóvenes que no tenían otra opción que la de comprar su vivienda, independientemente del impacto financiero que un préstamo a la vivienda puede llegar a implicar (MINISTRY FOR SOCIAL POLICY, *Rent Laws: The Need for Reform - Explaining the Reform*, 'Introduction' by former Minister John Dalli, 2009, i). En Portugal el énfasis en el alquiler fue puesto directamente por la TROIKA, en el punto 6. del Memorando asignado con esta entidad en mayo de 2011 sobre asistencia financiera: <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/primeiro-ministro/documentos-oficiais/memorandos.aspx>.

⁵ Ver NASARRE en este ejemplar.

⁶ Según conclusiones provisionales del Proyecto de Desahucios y Sinhogarismo de la Comisión Europea (Ref. VC/2013/0611).

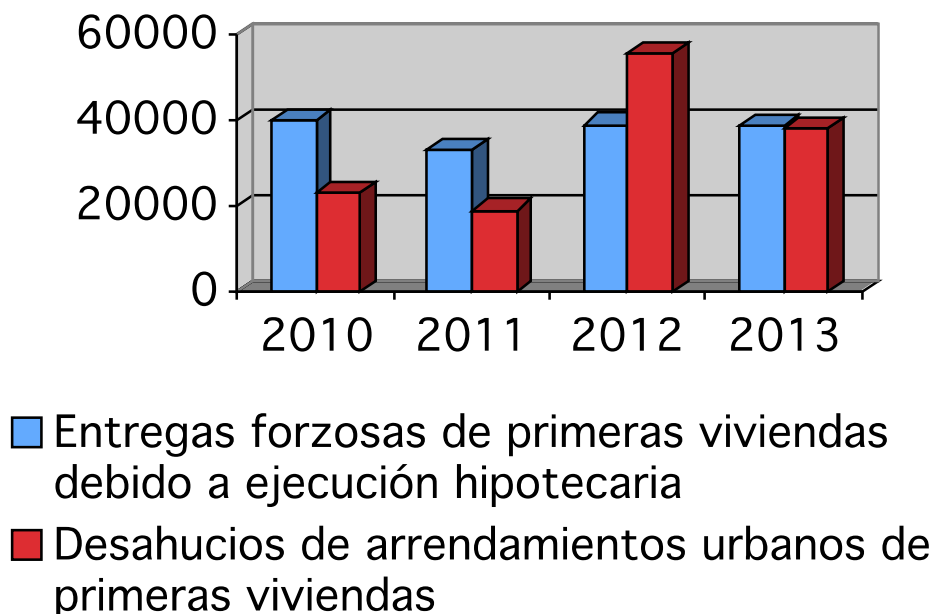


Figura 1. Entregas forzosas de primera vivienda y desahucios debidos a arrendamientos urbanos en España entre 2010 y 2013. **Fuente:** elaboración propia (Sergio Nasarre) con base a datos provistos por el Consejo General del Poder Judicial, el Colegio de Registradores de España, INE y Banco de España. Notas: Primera. los datos de entregas forzosas de primera vivienda debido a ejecuciones hipotecarias para 2010 y 2011 son datos aproximados (por no existir los reales) utilizando una aproximación de 2012 en relación a entregas y procesos iniciados de ejecuciones hipotecarias de primera vivienda. Segunda. La gran diferencia entre 2010-2011 y 2012-2013 en desahucios por arrendamientos urbanos es debido a la baja participación de los tribunales en la encuesta en el período 2010-2011. Tercera. Algunos de los desahucios por arrendamientos urbanos pueden ser relativos a trasteros, garajes, etc.

- b) Que la gran mayoría de las ejecuciones hipotecarias fue de hipotecas concedidas entre 2004 y 2006 en España, el período más álgido del boom inmobiliario, lo que corrobora la tendencia de que las hipotecas que más se impagan son las más recientemente concedidas (teniendo en cuenta que a partir de 2007 el número de hipotecas concedido bajó drásticamente)⁷.

⁷ De acuerdo con la ASOCIACIÓN HIPOTECARIA ESPAÑOLA, *Principales estadísticas del mercado hipotecario. Año 2013, 2014*, disponible en www.ahe.es, mientras que en 2006 se concedieron 1.056.884 créditos hipotecarios para vivienda en 2013 fueron únicamente 154.115.

¿PUEDE EL ALQUILER SER UNA ALTERNATIVA REAL AL DOMINIO?

- c) Que uno de los factores por los cuales la situación actual no es más grave en la tercera edad en España es precisamente porque la mayoría de nuestros mayores tiene una vivienda en propiedad ya pagada. Ello les ha posibilitado, cuando ha sido necesario, ayudar económicamente y/o acoger a sus hijos afectados por los desahucios⁸. Esto está en relación con que una mayor tasa de vivienda en propiedad es índice de mayor riqueza en un país, según la ONU⁹. En Portugal, a pesar de la liberalización de los nuevos arrendamientos en la Ley 31/2012, los inquilinos mayores de 65 años, con arrendamientos anteriores a 15.11.1990, siguen protegidos durante 5 años, pues las rentas están legalmente controladas. La situación de estos inquilinos será dramática cuando termine este tiempo de protección, pues tendrán de pagar rentas de mercado.
- d) Que en los últimos 30 años, el índice de vivienda en alquiler ha disminuido en todos los países europeos, con la única excepción del Reino Unido (donde ha aumentado un 0,1%)¹⁰. Los estudios también revelan que las viviendas en alquiler tienen peores condiciones que las que están en propiedad¹¹. Solo un país en Europa tiene mayor tasa de alquiler que de propiedad, que es Alemania. A ello contribuyen multitud de factores, como los históricos (solidaridad tras las necesidades de vivienda tras la Segunda Guerra Mundial), pero también financieros: las hipotecas alemanas se constituyen ordinariamente con un máximo del 60% del valor del inmueble debido a los requisitos de sus *Pfandbriefe* (§14 *Pfandbriefgesetz* 1995, versión 2014¹²), lo que implica que sus ciudadanos deben poner “de su bolsillo” el 40% restante, lo que habitualmente sucede alrededor de sus 45 años, cuando tienen cierta estabilidad laboral y familiar; es decir, básicamente no compran hasta esa edad porque antes no pueden.
- e) En otros países, la propiedad y su especial protección tienen especial importancia por diversas razones. Así, a pesar de los altísimos índices de hipotecas impagadas, no se efectúan ejecuciones hipotecarias (Chipre) o éstas son prácticamente inexistentes (Irlanda) básicamente por la reticencia histórica de diversos gobiernos a expropiar vivienda en países que han sufrido (Irlanda) o están sufriendo (Chipre) ocupación extranjera. En Malta, por ejemplo, existe un proceso progresivo de adquisición de segundas residencias tanto de ciudadanos malteses como de extranjeros (especialmente británicos, que entre 2002 y 2007 representaron el 70% de las solicitudes), que implica una subida de precios

⁸ Ver algunos datos en FUNDACIÓN ENCUESTRO, *Informe España*, 2013, pp. 226 y ss.

⁹ El porcentaje de vivienda en propiedad es un indicador que utilizan las instituciones europeas para calcular la pobreza de una sociedad: los ciudadanos europeos que tenían una vivienda en propiedad en el año 2007 tenían un menor riesgo de pobreza que los que habían accedido a una vivienda en régimen de alquiler, según EUROSTAT. *Combating poverty and social exclusion. A statistical portrait of the European Union 2010*, p. 41. Disponible en <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>.

¹⁰ WHITEHEAD et al., C., *The Private Rented Sector in the New Century – A Comparative Approach*, Septiembre 2012, p. 23. Disponible en: <http://www.lse.ac.uk/geographyAndEnvironment/research/london/pdf/The-Private-Rented-Sector-WEB%5B1%5D.pdf>

¹¹ Así, de acuerdo con EUROSTAT, *Overcrowding rate by tenure status - Total population, 2012, People at risk of poverty or social exclusion by tenure status, 2012, y People living in households with very low work intensity by tenure status (population aged 0 to 59 years*, la tasa de sobreocupación es dos, tres e incluso cuatro veces superior en el arrendamiento respecto a la vivienda en propiedad, y lo mismo puede predicarse respecto al porcentaje de hogares que viven con poca intensidad de trabajo y el riesgo de pobreza o exclusión social. De todo ello se puede deducir que las viviendas en alquiler están en peores condiciones que las viviendas en régimen de propiedad.

¹² BGBl. I S. 1373; reforma en BGBl. I S. 934 .

¿PUEDE EL ALQUILER SER UNA ALTERNATIVA REAL AL DOMINIO?

en determinadas zonas¹³. Pues bien, es razonable que en diversos países, como en España, se vea a la propiedad como un “seguro” para épocas de vulnerabilidad, como la vejez, la enfermedad o el desempleo, con un sistema de Seguridad Social permanentemente puesto en cuestión¹⁴ y con un 26% de desempleo en la primera mitad de 2014.

No obstante, una cosa es que deba rechazarse la “negación del dominio” por la mera “negación del dominio” y otra es que el arrendamiento, en tanto que forma de tenencia, no deba reunir los requisitos, al menos legales, para convertirse en una alternativa real y efectiva de tenencia a la propiedad en el ámbito de la vivienda.

Atendiendo a NASARRE¹⁵, siete son los elementos básicos que pueden influir tanto a arrendadores como a arrendatarios para optar por una vivienda en alquiler. Algunos de estos factores o su ausencia pueden llevar a la creación o proliferación de un mercado negro de alquileres, que en España representaba en 2008 el 55%¹⁶. No existen estadísticas sobre ello en Portugal, pero en este país son frecuentes los acuerdos verbales y sin expedición de recibo al pago, sobre todo en relación a estudiantes y extranjeros. En cuanto a Malta, el mercado negro de alquileres es un fenómeno extendido, como lo demuestra la introducción en 2014 un beneficio fiscal del 15% de los ingresos brutos percibidos por cobro de rentas residenciales que se justificó para incentivar la “regularización del mercado de alquiler”¹⁷. La economía sumergida en Malta en 2013 se estimó en 24,4%, según Eurostat.

La figura 2 resume dichos elementos.

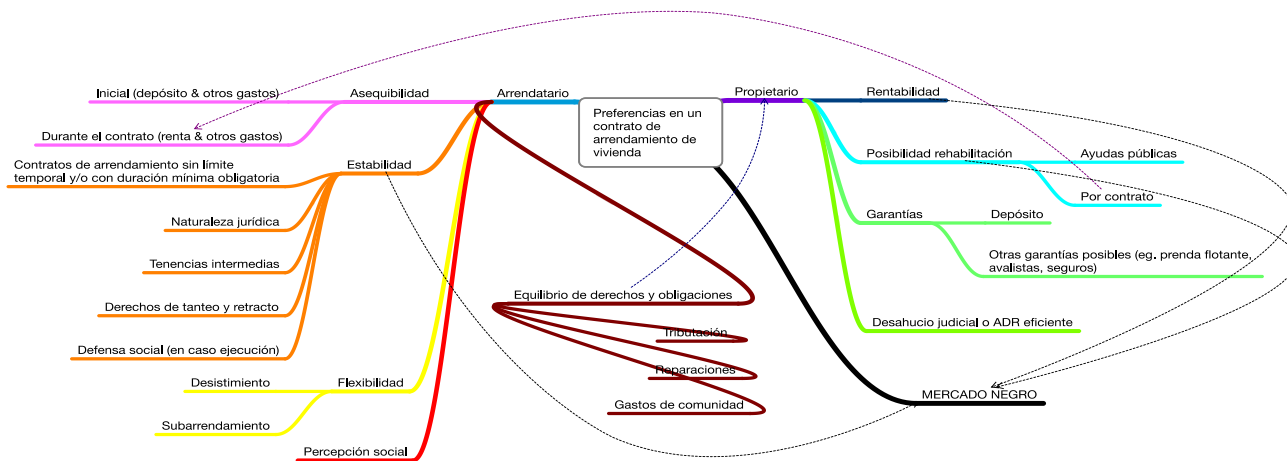


Figura 2. Factores relevantes para arrendadores y arrendatarios para decidirse a arrendar una vivienda. **Fuente:** NASARRE AZNAR, Sergio, *La eficacia de la Ley 4/2013, de reforma de los*

¹³ CAMILLERI, D.H., “A long-term analysis of housing affordability in Malta”, *International Journal of Housing Markets and Analysis*, 4(1), 2011, p. 47.

¹⁴ Ver, por ejemplo, http://www.larazon.es/detalle_hemeroteca/noticias/LA_RAZON_342840/6479-la-ue-pide-que-la-reforma-de-las-pensiones-salga-de-un-acuerdo-del-pacto-de-toledo#.Tt1HVcN7FhI7cu (consultado el 25-7-2014).

¹⁵ NASARRE AZNAR, Sergio, *La eficacia de la Ley 4/2013, de reforma de los arrendamientos urbanos, para aumentar la vivienda en alquiler en un contexto europeo*, “RCDI”, 2014 (en prensa).

¹⁶ GESTHA, *Cuarta edición del informe sobre los alquileres sumergidos en España*, Madrid, 2008.

¹⁷ MINISTRY FOR FINANCE, *Budget Speech 2014*, leído por Hon. Edward Scicluna el 4 de noviembre de 2013, p. 18.

arrendamientos urbanos, para aumentar la vivienda en alquiler en un contexto europeo, “RCDI”, 2015 (en prensa).

En cuanto a la propiedad, los diversos autores, juristas o no, le han atribuido determinadas propiedades que la hacen apetecible al necesitado de vivienda: seguridad, libre disponibilidad, acceso a financiación, patrimonialización y herencia, exclusividad/derecho absoluto. También se ha vinculado, en contraposición al alquiler, con valores y significados asociados a la estabilidad, autonomía, confianza, tranquilidad y privacidad y a otros factores psicosociales como la autoestima, la realización personal o el orgullo.¹⁸ De hecho, según un informe de 2011¹⁹, el 76% de los arrendatarios españoles los son por necesidad, de manera que si pudieran comprar, comprarían, al tiempo que la percepción social del arrendamiento suele ser peor que la del dominio²⁰. En Portugal la principal motivación para comprar vivienda en vez de alquilar es la de tener patrimonio propio²¹. Además los valores medios de las rentas actuales no son significativamente inferiores a los valores mensuales de las hipotecas.

En cuanto a Malta, los ciudadanos de aquel país perciben la vivienda en propiedad como la única garantía familiar contra riesgos sociales, así como una fuente de riqueza familiar²².

El objeto de este estudio es comprobar cómo estos factores legales influyen en las altas tasas de propiedad y bajas de alquiler tanto en España, como en Portugal y Malta, sin entrar a analizar otros factores de carácter socio-económico que, sin duda, ayudarían a comprender la situación pero que escapan del objetivo de este trabajo. Otro límite de este trabajo es que al hablar de arrendamiento/alquiler nos referiremos únicamente al arrendamiento/alquiler privado, excepto cuando nos refiramos expresamente al alquiler social.

En un primer estudio comparativo en base a los informes del proyecto TENLAW²³ en relación a la situación de los arrendamiento en estos tres países, puede llegarse a los siguientes elementos comunes, que quedan resumidos en la Tabla 1:

¹⁸ ARAMBURU OTAZU, M., *La resignificación de la tenencia de la vivienda en Cataluña delante de la crisis económica: aproximación a través de grupos de discusión*, Barcelona: Secretaria d’Habitatge i Millora Urbana de la Generalitat de Catalunya, 2010, p. 16.

¹⁹ FOTOCASA, *Los españoles y su relación con la vivienda*, Fotocasa.es trends, 2011.

²⁰ De acuerdo con MOLINA ROIG, E., *Spanish Report on residential leases*, Project ‘Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe’ (TENLAW), EU 7th Framework Programme, disponible en <http://www.tenlaw.uni-bremen.de>, pp. 45-46.

²¹ Ver http://economico.sapo.pt/noticias/saiba-em-que-situacoes-compensa-comprar-ou-arrendar-casa_191038.html (visitado el 21-7-2014).

²² VAKILI-ZAD, C. y J. HOEKSTRA, J., “High dwelling vacancy rate and high prices of housing in Malta a Mediterranean phenomenon”, *Journal of Housing and the Built Environment*, 26(4), 2011, p. 453.

²³ Proyecto “Tenancy Law and housing policy in Multi-level europe”, TENLAW (2012-2015) del 7º Programa Marco de la Comisión Europea, dirigido por el Prof. C. Schmid, de la Universidad de Bremen (Ref. 290694), <http://www.tenlaw.uni-bremen.de>.

¿PUEDE EL ALQUILER SER UNA ALTERNATIVA REAL AL DOMINIO?

	España	Portugal	Malta
Ausencia de datos fiables en relación a la vivienda (qué es, cuánta hay realmente vacía, desahucios, etc.)	No existe una definición única de vivienda; ni requisitos comunes para declararla vacía ²⁴ ; los datos de desahucios sobre alquileres LAU de vivienda aún no son precisos ²⁵ , etc.	735.000 viviendas vacías (la mayoría tienen más de 50 años). 125.000 son viviendas nuevas	En Malta existen datos más precisos (ej. censo 2011) en relación a vivienda, aunque los datos sobre desahucios solo toman en cuenta a los que piden alojamiento social
Tasa importante de alquileres en negro (evasión de impuestos, desprotección de inquilinos, malas condiciones de habitabilidad, etc.)	55% en 2008	No existen estadísticas, pero común entre estudiantes y extranjeros	Una cantidad significativa ²⁶
Reformas recientes en los procesos de desahucio arrendatario, haciéndolo más ágil	2000 2009 2011 2013	1990 2006 2012	En 2010 se introdujo un procedimiento sumario permitiendo al juez decidir los temas en una sola audiencia.
Reformas recientes en la reducción de la duración obligatoria de los contratos de arrendamiento	De 5 (1994) a 3 (2013) años	En 2012 desaparece el plazo de duración mínima de 5 años	Desde una duración vitalicia hasta 1995 hasta la inexistencia de duración mínima a partir de dicho año
Alquilar se percibe socialmente como una forma de tenencia inferior a comprar	Sí ²⁷	Sí	La vivienda en propiedad se considera como la única garantía contra los riesgos sociales ²⁸
Alta tasa de vivienda vacía (por motivos diversos)	13,7% ²⁹	12%	De acuerdo con el censo de 2011, el 18,4% de las viviendas está completamente vacía, mientras que el 13,3% solo tiene un uso estacional.
Legislación pendular: antiguos arrendamientos controlados vs recientes liberalizaciones de los	1889, 1920, 1946, 1956, 1964, 1985, 1994, 2013	1990 2006 2012	1925 (subsecuentemente ampliada indefinidamente en

²⁴ Se ha criticado por la doctrina autorizada la metodología empleada por el censo 2011 para establecer que existen 3,5 millones de viviendas vacías en España. Ver, en este sentido, la crítica de Julio Rodríguez López en El País, 29-5-2013: http://economia.elpais.com/economia/2013/05/29/vivienda/1369853720_383241.html.

²⁵ MOLINA ROIG, E., *Spanish Report...*, pp. 11-12.

²⁶ Como indicio, una trabajadora social de YMCA, una importante ONG para el sinhogarismo en Malta, revela en julio de 2014 que poco menos del 50% de los solicitantes en busca de residencia temporal han negociado sus contratos de arrendamiento verbalmente, en negro; en muchos de estos casos, las viviendas a penas pueden considerarse estar en una situación habitable.

²⁷ MOLINA ROIG, E., *Spanish Report...*, pp. 45-46.

²⁸ Los propios responsables de vivienda del país (*Housing Authority*) animan expresamente a “to promote home ownership as well as improve the housing conditions in Malta” (ver <http://www.housingauthority.com.mt/EN/content/12/Our%20%20Journey>, visitado 12-4-2014).

²⁹ De acuerdo al Censo de Viviendas 2011 del INE, aunque estos datos no son precisos, ver *supra*.

¿PUEDE EL ALQUILER SER UNA ALTERNATIVA REAL AL DOMINIO?

contratos de alquiler			1931), 1944, 1959, 1979, 1995, 2010
Ausencia de asociaciones fuertes de inquilinos	Existen pero no son significativas	Existe: Asociación Lisbonense de Inquilinos	Inexistentes tanto a nivel local como a nivel nacional. Los inquilinos más vulnerables confían en la presencia o intervención del gobierno

Tabla 1. Elementos comunes a España, Portugal y Malta en relación a los arrendamientos de vivienda. Fuente: elaboración propia (los tres autores), con base a los informes del proyecto TENLAW.

2. ¿Propiedad o alquiler? Análisis de los factores que influyen en los diferentes sistemas nacionales

2.1. España

Desde los años 60 la política de vivienda en España ha venido orientada fundamentalmente a la promoción de la vivienda en propiedad. De hecho, el vigente Plan Estatal de Vivienda 2013-2016 es el primero que pone especial énfasis en el alquiler, como forma de tenencia, y en la rehabilitación (el mal estado de muchas viviendas que permanecen vacías imposibilita alquilarlas legalmente; ej. ausencia de cédula de habitabilidad³⁰). Y lo cierto es que, en este sentido, la política de vivienda ha sido efectiva, dado que la tasa de vivienda en alquiler no ha dejado de disminuir desde entonces, solo con un ligero repunte coyuntural (por lo que hemos dicho) en el período 2008-2013.

³⁰ De acuerdo con Fernando Encinar, jefe de estudios de idealista.com, en referencia a los datos del Censo de Viviendas de 2011 (que concluye que existen casi 3,5 millones de viviendas vacías), “hay que detallar cuidadosamente esta cifra porque según nuestros propios análisis solo una de cada tres casas vacías sería susceptible de poder alquilarse. el resto bien por su estado de conservación, antigüedad o encontrarse en municipios de escasa o nula demanda de vivienda en alquiler no son adecuadas para ponerse en este mercado”. Fuente: El Confidencial 18-4-2013, <http://www.elconfidencial.com/vivienda/2013/04/18/espana-tiene-34-millones-de-viviendas-vacias-un-11-mas-que-hace-una-decada-119134>. Por su parte, la Ministra de Fomento, Ana Pastor, afirmó en su comparecencia en el Congreso sobre el nuevo Plan Estatal de Vivienda que hay más de cinco millones de residencias que tienen más de 50 años y que muchas de ellas se encuentran en “malas condiciones”, y que “hay 83.532 viviendas en edificios ruinosos, 265.788 en mal estado, 1.380.531 en estado deficiente y 156.208 viviendas que carecen de servicio o aseo”. Fuente: El Mundo 10-5-2013, <http://www.elmundo.es/elmundo/2013/05/09/suvivienda/1368126153.html>). El problema del mal estado de las viviendas, de hecho, afecta al conjunto de la Unión Europea: “Según el Informe sobre Población y Condiciones Sociales, elaborado por Eurostat, 30.000.000 personas en la Unión Europea sufrieron falta de la vivienda y espacio deficientes en relación a las condiciones de vida. En 2009, el 6,0 por ciento de la población de la Unión Europea sufrió privación de vivienda grave. Así, los problemas más frecuentes que inciden sobre las condiciones de habitabilidad de los individuos fueron el ruido desde el barrio (22,2 por ciento), el hacinamiento (17,8 por ciento) y la contaminación, suciedad u otros problemas ambientales (16,5 por ciento)”, de acuerdo con JUAN TOSET, Eva María, “La política de vivienda en Europa. Consideraciones desde la perspectiva de los Servicios Sociales de interés general”, *Cuadernos de Trabajo Social*, Vol. 25-2, 2012, p. 456.

¿PUEDE EL ALQUILER SER UNA ALTERNATIVA REAL AL DOMINIO?

%	1950	1960	1970	1981	1991	2004	2006	2008	2010	2012	2013
Propiedad	46,9	50,6	63,4	73,1	78,1	79,5	79,5	79,6	79,4	79,2	77,7
Alquiler	51,4	42,5	30	20,8	15	13,9	13,5	14,2	14,5	14,5	15,4
Otros usos	2,6	6,9	6,5	6,1	7,7	6,7	7	6,1	6,1	6,3	6,9

Tabla 2. Progresión tasa de vivienda en propiedad y alquiler en España 1950-2013. **Fuente:** Encuesta de condiciones de vida, INE.

El punto de partida de la generalización de la vivienda en propiedad podemos situarlo en la Ley de Propiedad Horizontal de 1960³¹ que, coincidiendo con un nuevo ciclo económico, propone la organización de la “vivienda en colmena” como forma generalizada de acceso a la vivienda. Ni una LAU hiper-proteccionista del inquilino en 1964 (LAU 1964), ni una normativa mucho más liberal (Decreto Boyer 1985³²), ni la vuelta a una mayor protección del arrendatario (LAU 1994) han conseguido, ni por un momento, un aumento de la tasa de alquiler. Ni prevemos que lo vaya a conseguir la vigente Ley 4/2013, por los motivos que en adelante se explican, más allá de la coyuntura actual (2008-2014), caracterizada por una contracción del crédito y una alta tasa de desempleo, que, como se ha evidenciado más arriba, “fuerza” (en un 76%) a las familias al arrendamiento³³.

La Tabla 3 resume diferencias clave entre la normativa de alquiler y la de propiedad que ayudan a comprender el marco legal en el que se ha desarrollado la imparable generalización del dominio en España.

MERCADO DE LA VIVIENDA EN PROPIEDAD	MERCADO DE LA VIVIENDA EN ALQUILER
Tradicional incentivos fiscales a la adquisición de vivienda en propiedad (cuentas vivienda, deducción de cuota íntegra del IRPF por rehabilitación y adquisición de vivienda habitual, deducciones de IBI por diversos motivos, IVA reducido en la primera adquisición hasta final de año 2012, y determinadas ventajas a colectivos en ITP ³⁴)	Sus beneficios fiscales más importantes son más recientes (2010 y 2011, esencialmente) que los del dominio y se dividen entre los que goza el propietario que alquila (gastos deducibles del IRPF, reducción de un 50% o exención en determinados casos, exención de IVA) y los que tiene el inquilino (ITP poco significativo, deducción en el IRPF del 10,05% de la renta a partir de 2009) ³⁵ .
Planes de vivienda y otras políticas de vivienda orientados a la construcción y adquisición (subsidiación) de viviendas en propiedad	El Plan de Vivienda 2013-2016 ³⁶ es el primero netamente dedicado a la promoción de la vivienda en alquiler, tanto desde el punto de vista de la oferta como de la demanda.
Mercado de financiación estructurado, supervisado por la autoridad pública y profesionalizado (LH+LMH=moderno sistema de crédito territorial), por lo	Ausencia de financiación, desestructurado (incluso, atomizado), sin una clara supervisión pública y escasamente profesionalizado. La LAU nunca ha prestado

³¹ Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal (BOE 23/07/1960 núm. 176).

³² Real Decreto Legislativo 2/1985, de 30 de abril, sobre medidas de política económica (BOE 09/05/1985 núm. 111).

³³ Ver también la relación entre forma de tenencia (en relación al esfuerzo y que éste sea menor en propiedad que en alquiler, *vid. infra*) y contracción del crédito y reducción de rentas salariales en RODRÍGUEZ LÓPEZ, J., *La lenta reacción del mercado de vivienda*, “Ciudad y Territorio”, Vol. XLVI, núm. 180, verano 2014, pp. 345 y 346.

³⁴ Ver los detalles en RIVAS NIETO, Estela, “La tributación de la vivienda habitual”, en NASARRE AZNAR, Sergio (dir.), *El acceso a la vivienda en un contexto de crisis*, Edisofer, Madrid, 2011, pp. 252 a 261.

³⁵ RIVAS NIETO, *La tributación...*, pp. 262 a 268. No obstante, incentivos fiscales al arrendador existieron desde 2002, concluyendo BORGIA SORROSAL, S. et al., *La vivienda en alquiler en España: pasado, presente y futuro de la política legislativa estatal*, “Revista jurídica de Castilla y León”, núm. 24, mayo 2011, p. 39, que el estímulo fiscal en el IRPF desde el lado de la oferta (arrendador) es más efectivo que el hecho al a demanda (arrendatario).

³⁶ RD 233/2013, de 5 de abril (BOE 10-4-2013, núm. 86, p. 26623).

¿PUEDE EL ALQUILER SER UNA ALTERNATIVA REAL AL DOMINIO?

menos desde 1981	atención a esta cuestión. Aparecen algunas medidas en la Ley 4/2013 ³⁷ , aunque parecen insuficientes ³⁸ . Las SOCIMI también se han reformado, en aspectos clave, por Ley 16/2012 ³⁹ .
Sistema maduro de titulización de los ingresos (<i>proceeds</i>) derivados de las hipotecas (sistema de crédito territorial), lo que asegura financiación para los financiadores (refinanciación)	Posible titulización de ingresos provenientes de arrendamientos vía art. 2 RD 926/1998 (mención genérica), pero escasamente utilizado en la práctica, lo que contrasta con lo que sucede en otros países, especialmente en el presente contexto ⁴⁰ .
Certeza en los derechos del comprador y del financiador	Tal y como explicamos <i>infra</i> ⁴¹ , el haz de derechos y facultades de propietario e inquilino ha sido distribuido desde la postguerra de forma pendular, sin hallar, de momento, el equilibrio para hacer del alquiler una forma atractiva de tenencia.
Sistema de ejecución hipotecaria y comportamiento de la hipoteca en el concurso muy expeditivos	Sistema de desahucio ineficiente y en constante reforma (la última, por Ley 4/2013).
La transmisión del dominio comporta la transmisión de todos los riesgos y costes derivados del inmueble	Los propietarios trasladan todos los gastos posibles al inquilino, desentendiéndose el máximo posible de la gestión del edificio y del inmueble ⁴² .
Las transacciones con inmuebles y financieras vinculadas están controladas por notarios y registradores, que actúan como <i>gatekeepers</i>	Mercado de alquiler en negro del 55%; muchas transacciones indocumentadas. Mercado desestructurado e incontrolado. Alguna mejora en este sentido en la Ley 4/2013.

Tabla 3. Diferencias en la organización del mercado de la vivienda en propiedad y de la vivienda en alquiler en España. **Fuente:** elaboración propia (Sergio Nasarre).

Es decir, difícilmente va a poderse desarrollar un mercado de diferentes formas de tenencia, si no se garantiza para cada una de ellas un mercado seguro, asequible (ej. a través de financiación) y, de un modo u otro, incentivado.

De este modo, tenemos:

a) Mercado **seguro**. La seguridad tiene que ver con la transparencia, la certeza y la estabilidad. En cuanto a la propiedad, se dan los tres elementos, que se han venido desarrollando desde el siglo XIX⁴³: en el Código Civil 1889 se establecen derechos y obligaciones de comprador y vendedor (arts. 1445 a 1537 CC), invariado hasta la actualidad), en la Ley Hipotecaria 1861 se estableció el Registro de la Propiedad (que da certeza del dominio y cargas), y en la LH de 1909 un sistema ejecutivo privilegiado⁴⁴ (todo ello corregido y aumentado en la LH 1946 y LEC 2000 se ha

³⁷ Ley 4/2013, de 4 de junio (BOE 5-6-2013, núm. 134, p. 42244).

³⁸ Vid. *infra*. todo lo relacionado con la reforma de la LAU en el Capítulo IV.

³⁹ Ley 16/2012, de 27 de diciembre (BOE 28-12-2012), núm. 312, p. 88097.

⁴⁰ En los Estados Unidos postcrisis del mercado de titulización hipotecaria se está mirando hacia la titulización de los alquileres de viviendas como financiación de las empresas dedicadas profesionalmente al alquiler. Ver <http://finance.fortune.cnn.com/2012/09/18/wall-street-housing/>, consultado el 15-1-2013.

⁴¹ Ver Capítulo IV.

⁴² Ver la práctica sobre el “cobro informal” del IBI al inquilino, cuando es un tributo claramente vinculado al dominio en RIVAS NIETO, *La tributación...*, pp. 265.

⁴³ Lo que hemos denominado como “sistema de crédito territorial” (ver NASARRE AZNAR, Sergio, *La garantía de los valores hipotecarios*, Marcial Pons, Madrid, 2003, pp. 29 a 48).

⁴⁴ Así lo señala FERNÁNDEZ-REYES, Ángel Valero, “La hipoteca, una institución dinámica”, *Revista de los Registradores de España, 150 aniversario de la Ley Hipotecaria*, N° 58, Enero-Febrero 2011, p. 72. Con la LH de 1946 se perfeccionan el procedimiento judicial sumario, se introduce el procedimiento ejecutivo extrajudicial y se admiten nuevas modalidades hipotecarias como la hipoteca para asegurar el pago de rentas o prestaciones periódicas o la hipoteca unilateral, p. 73.

mantenido hasta nuestros días) y en el Reglamento Notarial⁴⁵ se establece la regulación de estos importantes *gatekeepers* que deben velar por la legalidad de las transacciones, que tampoco ha variado sustancialmente. En cambio, en los arrendamientos, su regulación ha sido no solo cambiante sino además extremadamente pendular (desde la liberal del CC, a la LAU 1964, 1985, 1994 y 2013), el proceso de desahucio arrendaticio se ha cambiado tres veces en los últimos 5 años (2009, 2011, 2013), el inquilino –legal, jurisprudencial o contractualmente- se hace cargo de cada vez más gastos del inmueble o se los encuentra ya incluidos en unas rentas que en julio de 2014 sustancialmente equivalen al mes a lo mismo que el pago de una hipoteca⁴⁶ y en el cual no existen controladores de mercado, siendo un mercado no profesionalizado y altamente atomizado⁴⁷. En cuanto a la estabilidad, la duración mínima de los arrendamientos se ha visto recientemente reducida por la Ley 4/2013.

b) En cuanto a la **asequibilidad**, desde 1981 se generalizó en España un avanzado sistema de crédito territorial, que garantizaba, a través de las cédulas hipotecarias y, después, de la titulización, la liquidez de nuestras entidades de crédito (solo rota en 2007)⁴⁸ de manera que se facilitó el acceso al crédito para la compra de vivienda. En cambio, un sistema de titulización de los arrendamientos, presente desde el RD 926/1998⁴⁹, no ha sido utilizado en la práctica, todos los vehículos de fomento del alquiler han fracasado al no estar realmente generalizados (fondos y sociedades de inversión⁵⁰, sociedades de alquiler⁵¹, la primera versión de los REIT españoles (SOCIMI) en 2009⁵², que solo han despegado en 2013-2014 a raíz del cambio legislativo operado a finales de 2012⁵³, que recoge algunas (solo algunas) de las propuestas que ya habíamos efectuado⁵⁴. Además, nunca en nuestro derecho reciente se ha dejado al inquilino acceder a la vivienda sin depósito (es más, se suele aumentar el mismo con seguros adicionales), ni compartir el pago de renta con otro unilateralmente, ni renunciar unilateralmente antes de tiempo sin compensación, se le insta a pagar tasas para obtener más seguridad (intervención notarial y registral única en Europa, desde 2013) y se ha quitado recientemente la referenciación obligatoria en dicho período sin sustituirla por otro índice. Finalmente, según RODRÍGUEZ LÓPEZ⁵⁵, el esfuerzo de acceso a la vivienda en propiedad es menor que el acceso a la vivienda en alquiler desde 2009, siendo en 2013 del 27,2% para los compradores y del 33,3% para los inquilinos.

c) Y, por último, tanto los **apoyos directos** (ej. subsidiaciones) como los indirectos (beneficios fiscales) han beneficiado en los últimos 50 años a la propiedad. Así, con el Plan de

⁴⁵ Decreto 2 junio 1944, por el que se aprueba con carácter definitivo el Reglamento de la organización y régimen del Notariado (BOE 07-07-1944 núm. 189).

⁴⁶ Ver, por ejemplo, la comparativa de ofertas en fotocasa.es (http://www.fotocasa.es/indice-inmobiliario_fotocasa.aspx, visitado el 25-7-2014).

⁴⁷ MOLINA ROIG, E., *Spanish Report...* ob. cit.,

⁴⁸ Sobre ello NASARRE AZNAR, Sergio, *La garantía...*, pp. 953 a 972.

⁴⁹ De acuerdo con los arts. 1 y 12 del Real Decreto 926/1998, de 14 de mayo, por el que se regulan los fondos de titulización de activos y las sociedades gestoras de fondos de titulización (BOE 15/05/1998 núm. 116).

⁵⁰ Ley 35/2003, de 4 de noviembre, de Instituciones de Inversión Colectiva (BOE 05/11/2003 núm. 265).

⁵¹ Artículo 53 del Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades (BOE 11/03/04 núm. 61).

⁵² Reguladas en la ley 11/2009, de 26 de octubre, de Sociedades Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario.

⁵³ Ley 16/2012, de 27 de diciembre (BOE 28-12-2012), núm. 312, p. 88097.

⁵⁴ Véase NASARRE AZNAR, Sergio y RIVAS NIETO, Estela, “La naturaleza jurídico-privada y el tratamiento fiscal de las nuevas Sociedades Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario (SOCIMI) en la Ley 11/2009”, *Revista de Contabilidad y Tributación*, 321, 2009, pp. 11 y ss.

⁵⁵ RODRÍGUEZ LÓPEZ, *La lenta ...*, pp. 345 y 346.

¿PUEDE EL ALQUILER SER UNA ALTERNATIVA REAL AL DOMINIO?

Estabilización de 1959 se aprueba una deducción para la adquisición de vivienda del 15%.⁵⁶ Por su parte, la Ley 44/1978, establece una deducción en la cuota íntegra del 15% por adquisición de vivienda y una deducción en la base imponible de los intereses de capital invertidos en la compra de vivienda propia, independientemente de la capacidad económica de los beneficiarios. La Ley 45/1985, de 25 de diciembre, de impuestos especiales, que reconoce esta deducción en vivienda sin necesidad que ésta se destinara a vivienda habitual, además de aumentar en dos puntos la desgravación de viviendas de nueva construcción. El Plan trienal 1981-1983 aumento las ayudas a las viviendas libres para intentar reactivar la construcción de viviendas en régimen de propiedad.⁵⁷ La Ley 18/1991 aprobó una deducción en cuota del 15% de las cantidades satisfechas por el arrendamiento de vivienda habitual. No obstante, esta medida no era proporcional, ya que el límite de deducción establecido para el alquiler era muy inferior al establecido para la compra.⁵⁸ El Plan Nacional de Vivienda 1992-1995 regula las VTP (viviendas de precio tasado) con un precio máximo siempre superior a las de protección oficial, lo cual incentiva a los promotores que podrán financiar una parte de las que hasta el momento eran viviendas libres. Con el Plan de Vivienda 1998-2001 se introdujo como principal novedad la “Ayuda Estatal a la entrada” para los adquirentes con ingresos que no superasen 5 veces el SMI.

En cuanto a la situación actual, la Ley 4/2013 ha sentenciado el futuro inmediato de los alquileres en España para los próximos años. Si bien las recientes reformas en tributación y procesales de los arrendamientos favorecen claramente a los arrendadores, los arrendatarios han perdido estabilidad, al tiempo que ven peligrar sus bonificaciones fiscales⁵⁹: la duración mínima de los contratos pasa de 5 a 3 años⁶⁰, se pierde la referenciación obligatoria, debe intervenir notario y registrador para que el arrendatario no pierda la vivienda en caso de venta de la misma por parte del propietario (¿dónde queda la *emptio non tollit locatum?*), pierde el derecho legal a adquirir preferentemente la vivienda en caso de enajenación onerosa de la misma por parte del propietario, sigue sin poder subarrendar – total o parcialmente- de manera unilateral, debe compensar con 6 meses de renta al propietario si quiere marchar con antelación a lo previsto, se pierde la referenciación obligatoria y no se ha planteado tampoco un sistema de referenciación de renta y, en cuanto al depósito, sus rendimientos se los quedan las Administraciones Públicas, algo inédito en Europa, donde a menudo, se le atribuyen a los arrendatarios. Sin más comentario a todo ello, que explicamos más extensamente en un contexto europeo en otro lugar⁶¹, ¿puede realmente un necesitado de vivienda en España

⁵⁶ En la reforma fiscal de la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, que regulaba el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (BOE 29/11/2006 núm. 285).

⁵⁷ De acuerdo a ESTIVAL ALONSO, L., *La Vivienda de Protección Pública*, Difusión Jurídica y Temas de Actualidad, Madrid, 2008, pp. 37 y 38.

⁵⁸ BORGIA SORROSAL, S., *El derecho constitucional a una vivienda digna. Régimen tributario y propuestas de mejora*, Dykinson, Madrid, 2010, pp. 131-134.

⁵⁹ De hecho, está prevista la eliminación de la deducción por alquiler en el Anteproyecto de Reforma Fiscal (disponible en

<http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/NormativaDoctrina/Proyectos/Tributarios/Anteproyecto%20Ley%20IRPF.pdf>). Así se deduce del art. 1.86 y de la Exposición de Motivos, que establece que “se suprime la deducción por alquiler, homogenizando el tratamiento fiscal de la vivienda habitual entre alquiler y propiedad, si bien, al igual que cuando se suprimió la deducción por inversión en vivienda, se articula un régimen transitorio para los alquileres de vivienda efectuados con anterioridad a 2015 de manera que la supresión sólo afectará a nuevos alquileres”.

⁶⁰ A favor de esta reducción se manifestaban antes de la reforma ya BORGIA SORROSAL et al., *La vivienda ...*, p. 218.

⁶¹ NASARRE AZNAR, Sergio, *La eficacia ...* (en prensa).

¿PUEDE EL ALQUILER SER UNA ALTERNATIVA REAL AL DOMINIO?

plantearse el arrendamiento realmente como una forma de tenencia con cierto futuro? No lo creo, al menos desde un punto de vista legal.

No creo que el arrendamiento sea, hoy por hoy, una forma de tenencia alternativa real al dominio para toda la población, dado que su marco legal no favorece los aspectos clave comentados. Previsiblemente lo seguirá siendo, como en los últimos años, para los jóvenes, para aquellos que necesiten una alta movilidad laboral o tengan una determinada situación de inestabilidad familiar o económica. Pero difícilmente se podrá convertir, dado su marco legal, en una forma de tenencia lo suficientemente estable, asequible y flexible como para generalizarse hasta el 20 o 25%, siguiendo la media europea. Visto lo visto, la solución que previsiblemente adoptará Cataluña en breve⁶², la creación de unas tenencias intermedias (propiedad compartida y propiedad temporal)⁶³, pueda en cierto modo paliar esta aún excesiva dependencia del dominio, creando un tercer mercado real de vivienda.

2.2. Portugal

Al igual que en otros países del sur de Europa, en Portugal cerca del 80% de la población vive en su propia casa. Entre los factores que, en las últimas décadas, han llevado a esta situación se identifican, particularmente, el fácil acceso al crédito bancario y la gran oferta de nuevos edificios para vender.

Sin embargo, como España, Portugal se vio seriamente afectado por la crisis económica internacional. En realidad, el crédito bancario para comprar una casa disminuyó un 54% en 2011 y un 52,9% en 2012. En 2013, disminuyó un 35,2%, en comparación con el año anterior el número de nuevos edificios con licencia para vivienda unifamiliar⁶⁴.

Este cambio de la situación económica y financiera del país, que condujo a la intervención de la Troika⁶⁵ entre mayo de 2011 y junio de 2014, resultó en cambios legislativos del régimen de viviendas de alquiler y también en cambios del régimen de crédito bancario para la compra de vivienda.

Analizaremos estos cambios legislativos y después cuestionaremos si tienen el potencial de influir decisivamente el aumento de alquileres como alternativa a la compra de vivienda.

a) Nuevo régimen de arrendamiento urbano:

El nuevo régimen portugués de arrendamiento urbano ha sido influenciado directamente por la intervención de la Troika, que impuso la liberalización de los nuevos contratos de arrendamiento para vivienda y mayor velocidad en los desahucios. El objetivo de esta política era impulsar la

⁶² Ver el Projecte de llei d'incorporació de la propietat temporal i de la propietat compartida al llibre cinquè del Codi civil de Catalunya (*Bulletí Oficial del Parlament de Catalunya*, 23-6-2014, Núm. 342, p. 32).

⁶³ NASARRE AZNAR, Sergio y SIMÓN MORENO, Héctor, "Fraccionando el dominio: las tenencias intermedias para facilitar el acceso a la vivienda", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, Núm. 739, 2013, pp. 3063 a 3122.

⁶⁴ <http://www.apemip.pt/tabid/121/xmmid/492/xmid/10977/xmview/2/language/pt-PT/Default.aspx>

e www.ine.pt

⁶⁵ La denominada Troika ha sido integrada por el FMI, el BCE y por la Comisión Europea.

¿PUEDE EL ALQUILER SER UNA ALTERNATIVA REAL AL DOMINIO?

confianza de los propietarios para arrendar sus propiedades y así reducir el porcentaje de casas vacías, que era de aproximadamente del 12%.

La Troika entendió que muchos propietarios preferían mantener las casas vacías porque no querían contratar por un período de al menos 5 años y porque los desahucios se demoraban alrededor de un año y medio. Así que, si aumentaba la oferta de viviendas en alquiler, las personas reducirían la compra de casas utilizando el crédito hipotecario y, en consecuencia, los bancos portugueses reducirían su endeudamiento externo.

Por otro lado, el régimen de los arrendamientos más antiguos debería también cambiarse, permitiendo que el propietario actualizar las rentas antiguas y extinguir el contrato más fácilmente cuando los edificios necesitasen ser rehabilitado.

Con estos objetivos ha sido publicada la Ley N. 31/2012 (del 14 de agosto)⁶⁶, que eliminó la duración mínima de los contratos de plazo fijo (que en la versión inicial de la Ley 6/2006 era de 5 años) y redujo de 5 a 2 años el preaviso del arrendador a rescindir los contratos de duración indefinida⁶⁷. Esta ley ha venido también a facilitar la extinción del contrato en caso de impago del alquiler. En la ley anterior, el arrendador sólo podría rescindir el contrato si el inquilino no pagaba las rentas por más de 3 meses. En la Ley N. 31/2012 se ha reducido este período a 2 meses.

Por otro lado, ha surgido una nueva figura legal, con el objetivo de conseguir el desahucio del inquilino en tres meses: el BNA (*Balcão Nacional do Arrendamento*), cuando el arrendamiento ya ha finalizado y el inquilino no desocupa la casa. El BNA es un departamento administrativo dependiente del Ministerio de Justicia que funciona solamente a través de Internet⁶⁸.

El propietario inicia la solicitud de desahucio del inquilino (sin necesitar abogado) completando el formulario *on line* en la página web del BNA, con la aportación de los documentos que evidencien que el contrato ya está extinguido. El desahucio luego se lleva a cabo por un agente de ejecución o por un notario público, indicado por el arrendador o por el BNA. Si el inquilino entiende tener una razón legítima para no abandonar la casa, debe recurrir a los tribunales, en 30 días, para resistirse al desalojo⁶⁹.

Además de un nuevo régimen sustantivo, que da una mayor libertad contractual al arrendador, y un régimen procesal que permita desalojar al inquilino más rápidamente, el arrendador tiene aún la ventaja fiscal de pagar sólo el 28% del impuesto sobre el valor de las rentas recibidas, cuando su nivel de ingresos general determine el pago de un porcentaje más alto de impuestos⁷⁰.

⁶⁶ Esta Ley ha empezado su vigencia en el 12.11.2012.

⁶⁷ El régimen portugués del alquiler presenta dos modalidades temporales de contratos: contratos con plazo fijo (que por defecto es 2 años, cuando las partes no ejercer su libertad para fijar límite de tiempo diferente) y los contratos con duración indefinida (art. 1094º del Código Civil).

⁶⁸ www.bna.mj.pt

⁶⁹ El régimen jurídico del BNA se encuentra en los artículos 15º a 15º-S de la Ley N. 6/2006, con la versión dada por la ley N. 31/2012 y en el Decreto Ley 1/2013.

⁷⁰ <http://www.portaldasfinancas.gov.pt/at/html/index.html>

b) Nueva legislación sobre crédito hipotecario para compra de vivienda:

El excesivo endeudamiento de muchas familias y el incumplimiento de los contratos de crédito para compra de vivienda, que en 2012 alcanzó aproximadamente el 8%, impulsado principalmente por el aumento del desempleo (que alcanzó la tasa máxima de 16,3% en 2013⁷¹), determinaron al legislador Portugués a publicar la Ley N. 58/2012 (del 9 de noviembre) con vista a la protección de los deudores de créditos bancarios para compra de habitación propia garantizada con hipoteca.

Se trata de un régimen extraordinario de protección a los consumidores compradores que no pueden pagar las hipotecas, que termina el 31-12-2015.

Sin embargo, sólo pueden recurrir a este sistema los deudores que cumplan los siguientes requisitos: se encuentren desempleados o tengan una reducción de ingresos superior al 35% en comparación con el año anterior; el valor mensual de la hipoteca debe superar el 50% de los ingresos del deudor o el 45% si éste tiene hijos menores de edad; el valor promedio del salario de cada miembro de la familia no debe superar el salario mínimo nacional. Además, es necesario que la vivienda no tenga un valor superior a los 120.000 euros y el deudor o cualquier miembro de su hogar no sea propietario de otro inmueble.

El deudor que cumpla estos requisitos tiene derecho a exigir del Banco un plan de reestructuración, el cual puede consistir, por ejemplo, en no pagar cualquier montante del préstamo, o pagar solo el interés, por un período de 12 a 48 meses; o en la extensión de la fecha límite para pagar el préstamo hasta llegar a la edad de 75 años.

Si estas medidas no resuelven el problema, el deudor podrá proponer la dación en pago, con la consiguiente extinción de la deuda, o la venta de la vivienda a un fondo de inversión inmobiliaria para el alquiler de la vivienda (FIIAH), que pagará la deuda al banco, convirtiéndose el deudor en arrendatario de este fondo.

Los deudores que no cumplan los requisitos para beneficiarse de este plan extraordinario todavía tienen una protección temporal, porque los bancos sólo pueden invocar la resolución del contrato de préstamo tras de 3 meses desde el incumplimiento.

c) Opción por alquilar o por comprar una vivienda:

Trazado este breve esbozo de los últimos cambios legales, hay que preguntar si esta legislación puede claramente influenciar a la gente a optar por alquilar en lugar de comprar una vivienda.

La decisión de comprar o alquilar casa implica una comparación de los costes de ambas opciones, así como un análisis de las consecuencias en caso de un futuro incumplimiento de contrato o en caso de necesidad de cambiar el lugar de residencia.

⁷¹ <http://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+desemprego+total+e+por+sexo+%28percentagem%29-550>

¿PUEDE EL ALQUILER SER UNA ALTERNATIVA REAL AL DOMINIO?

En otras palabras, se trata de saber cuál es la opción que a uno permite combinar mejor la estabilidad y la flexibilidad, es decir, la seguridad de tener vivienda cuando la necesita y la libertad de dejar de vivir en este lugar (sin penalización) cuando pretenda cambiar su lugar de residencia.

- *Costes iniciales:*

La compra de vivienda con crédito hipotecario tiene costes iniciales mucho mayores que los costes iniciales del contrato de arrendamiento. En este último, el costo inicial a cargo del inquilino es de pagar el alquiler 3 meses por adelantado (art. 1096º del Código Civil).

Por el contrario, el comprador de vivienda tiene encargos fiscales iniciales elevados:

- pago de IMT (impuesto municipal sobre las transacciones). Por ejemplo, en la compra de un piso por 150.000 Euros, el comprador paga inmediatamente 7.500 Euros (5%)⁷²;

- pago del impuesto de timbre. Este impuesto se paga al notario en el momento de la escritura pública, siendo 0,8% sobre el valor de la propiedad y 0,6% sobre el montante del crédito hipotecario. Por ejemplo, la compra de una propiedad por 150.000 el comprador paga 1.200 Euros. Si pide un préstamo de 100.000 Euros, paga 600 Euros, totalizando así 1.800 Euros de impuesto de timbre⁷³;

- pago del registro predial. La solicitud de inscripción de registro de la propiedad y la hipoteca cuesta 600 Euros⁷⁴.

Además de los costes iniciales, el propietario tiene que pagar anualmente el IMI (impuesto Municipal sobre inmuebles), según el valor establecido para cada municipio, entre 0,3% y 0,5% del valor de la propiedad. Por ejemplo, un piso con el valor patrimonial de 195.000 Euros, con una tasa de 0,38%, paga anualmente 740 Euros⁷⁵.

Por otro lado, en el caso de un piso en propiedad horizontal, el propietario tiene que pagar los gastos relativos a las partes comunes de la propiedad, establecidos por la junta de propietarios. Por ejemplo, el propietario de un piso T2 paga, en promedio, 600 o 700 Euros al año. Sin embargo cuando el apartamento se alquila, el arrendador transfiere a menudo este pago al arrendatario.

Sin embargo, al comparar los valores de las rentas mensuales satisfechas por los inquilinos y las cifras mensuales de los préstamos bancarios para la compra de la vivienda no existen grandes diferencias.

Por ejemplo, un préstamo de 150.000 Euros (que puede ser el precio de un apartamento de 2 dormitorios en una zona central de Lisboa, pero no en una zona de lujo⁷⁶) con una tasa de interés anual nominal (TAN) del 3%, a pagar en 30 años, tiene un coste mensual de 632,41 euros⁷⁷.

⁷² http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/codigos_tributarios/cimt/cimt17.htm

⁷³ <http://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/habitacao/condominios/aspectosjuridicosguiahabitacao.html>

⁷⁴ http://www.portaldocidadao.pt/PORTAL/entidades/MJ/IRN/pt/SER_balcao+casa+pronta.htm#Qual%20o%20custo

⁷⁵ http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/apoio_contribuinte/guia_fiscal/imi/FAQ_imi2.htm

⁷⁶ <http://casa.sapo.pt/Venda/Apartamentos/Apartamento/T2/Lisboa/?sa=11&AOP=1>

⁷⁷ <http://www.todoscontam.pt/pt-PT/Principal/ContrairCredito/CreditoHabitacao/Paginas/CreditoHabitacao.aspx>

¿PUEDE EL ALQUILER SER UNA ALTERNATIVA REAL AL DOMINIO?

El alquiler de un apartamento con idénticas características y situación idéntica se anuncian, por agentes inmobiliarios, con rentas mensuales entre 600 y 800 Euros⁷⁸.

- *Las consecuencias en caso de incumplimiento del contrato:*

Si factores sobrevenidos conducen a la imposibilidad de pago de la hipoteca, el deudor puede beneficiarse de la protección, *supra* mencionada, de la ley n. 58/2012 o de un programa de protección al consumidor endeudado y renegociar la deuda con el banco⁷⁹.

Al contrario, en el caso de estar arrendando una vivienda, el arrendatario que no puede pagar los alquileres por más de 2 meses no tiene ninguna protección legal ante del arrendador, que puede extinguir el contrato, a través de una notificación efectuada por un abogado o solicitador.

El inquilino tiene 30 días para pagar todos los alquileres en mora y un 50%. Si no puede hacer este pago, o ya ha estado en esta situación antes, tendrá que desalojar la casa al final de ese período de 30 días. Si no desocupa el local, el arrendador requiere el BNA para su desalojo.

Una vez notificado por el BNA el arrendatario tiene 15 días para desalojar la casa. Si así no procede, el BNA le enviará un agente de ejecución o un notario para proceder al desalojo⁸⁰.

El arrendatario no tiene derecho a subarrendar, total o parcialmente, el local alquilado en caso de estar temporalmente imposibilitado de pagar el alquiler.

- *La necesidad de traslado de residencia:*

Si circunstancias sobrevenidas llevan al propietario de la vivienda a cambiar su lugar de residencia, éste puede vender la propiedad, con extinción de la hipoteca o transferirla para el adquirente (con el consentimiento del banco); puede constituir un usufructo o un arrendamiento, hallando así ingresos para seguir pagando el préstamo bancario.

El inquilino no puede subarrendar temporalmente la vivienda, ni puede extinguir el contrato libremente, si encuentra otro sitio con alquileres más baratos o en caso de circunstancias superveniente que obligan a cambiar su lugar de residencia, como el desempleo. Así, en los arrendamientos a plazo, el inquilino sólo puede extinguir el contrato tras la expiración de 1/3 de la fecha límite acordada. Aunque desocupe el lugar antes de esa fecha, siempre tendrá que pagar las rentas correspondientes a 1/3 del contrato (art. 1098º, n. 3 del CC).

- *Las ventajas fiscales:*

La posibilidad de deducir los costes de la vivienda en el pago del impuesto anual sobre la renta de las personas ya no es un elemento relevante para aquellos que quieren optar por la compra o por el alquiler.

⁷⁸ <http://casa.sapo.pt/Alugar/Apartamentos/Apartamento/T2/Lisboa/?sa=11&AOP=1>

⁷⁹ <http://cliente bancario.bportugal.pt/pt-PT/DireitosdosClientes/ApoioSobreEndividamento/Paginas/ApoioSobreEndividamento.aspx>

⁸⁰ <https://bna.mj.pt/>

¿PUEDE EL ALQUILER SER UNA ALTERNATIVA REAL AL DOMINIO?

Después de 2012, el coste del crédito hipotecario ha dejado de tener las ventajas fiscales de las que anteriormente venía gozando. Actualmente, se pueden deducir solo los gastos de los contratos celebrados antes del 31-12-2011, siendo deducible de impuestos solamente el 15% del interés satisfecho, con un techo máximo de 502 Euros⁸¹.

Sin embargo, el régimen tributario tampoco es un factor que determine a una persona a alquilar en lugar de comprar una casa, porque la posibilidad de deducir el valor de las rentas pagadas al arrendador ha disminuido y desaparecerá en 2018, como se muestra en la Figura 3.



Figura 3. Posibilidades de deducción del arrendatario por rentas satisfechas. **Fuente:** <http://www.deco.proteste.pt/familia-vida-privada/impostos/noticia/rendas-deducao-no-irs-a-cair>

d) En conclusión, es visible el aumento de la oferta de los inmuebles en alquiler, especialmente en los anuncios de Internet promovidos por las empresas inmobiliarias, pero uno también puede ver que muchos anuncios permanecen durante varios meses, sin que las casas se lleguen a alquilar realmente. Al tiempo, la oferta de viviendas se ha incrementado porque el sistema jurídico es más favorable para el arrendador, pero es difícil decir que la demanda corresponda simétricamente a tal oferta.

De hecho, aunque se haya verificado un aumento en el número de contratos de arrendamiento durante el año de 2013, no hay estadísticas aún para concluir si el aumento en el número de contratos de arrendamiento es una consecuencia del nuevo régimen del alquiler urbano o un reflejo de la mayor dificultad para obtener crédito bancario. En realidad, el crédito bancario para comprar habitación disminuyó un 54% en 2011 y un 52,9% en 2012⁸².

Curiosamente, en el primer trimestre de 2014, la venta de inmuebles para vivienda ha aumentado un 30%, en comparación con el mismo período del año anterior, aunque el 14% de estas compras hayan

⁸¹ En 2014 este valor disminuirá a 296 Euros.

⁸² <http://www.apemip.pt/tabid/121/xmmid/492/xmid/10977/xmview/2/language/pt-PT/Default.aspx> y www.ine.pt.

¿PUEDE EL ALQUILER SER UNA ALTERNATIVA REAL AL DOMINIO?

sido hechas por extranjeros⁸³ (especialmente en el régimen de los *Golden Visa*, concedido a los ciudadanos de fuera de la Unión Europea que compren casas con valor superior a 500.000 Euros)⁸⁴. Pero ya en el año 2013 la venta de las viviendas había subido 4.4% en comparación con 2012⁸⁵.

Este reciente aumento en la venta de viviendas puede llevar a la conclusión de que el alquiler no será, en un futuro próximo, una alternativa para aquellos que pueden acceder a la hipoteca para adquirir una vivienda en propiedad.

El contrato de arrendamiento eventualmente será, sobre todo, una vivienda de transición para jóvenes u otras personas con situaciones de inestabilidad profesional. Sin embargo, también el actual régimen de alquiler no cumple esta función adecuadamente, pues el inquilino no tiene plena libertad para rescindir unilateralmente el contrato cuando ya no necesite de la vivienda.

En resumen, el actual régimen de alquiler no confiere al inquilino la necesaria estabilidad para ser una alternativa a la compra de casa, pero también no es lo suficientemente flexible para servir adecuadamente los intereses de la movilidad de los inquilinos.

2.3. Malta

La vivienda en propiedad es la política de vivienda dominante en Malta⁸⁶. Los primeros programas destinados a promocionar este tipo de tenencia fueron lanzados inmediatamente después de la independencia en 1964⁸⁷.

La respuesta de la población, no obstante, no fue inmediata, sino que se dio a través de una serie de iniciativas como la provisión de suelo a precios subsidiados y la venta de viviendas gubernamentales directamente a beneficiarios cualificados así como a arrendatarios, de manera que la tasa de propiedad fue ascendiendo hasta alcanzar el 76% en 2011⁸⁸. El aumento de precios debido a la demanda sostenida ha causado, sin embargo, un problema de asequibilidad para primeros compradores, principalmente entre aquellos años entre el acceso a la Unión Europea (2004) y la recesión global (2008)⁸⁹ y fue solo en 2009 que el gobierno sintió la necesidad de revigorar las condiciones en el mercado privado de alquiler.

⁸³ Información obtenida de la APEMIP (*Associação dos Profissionais e Empresas de Mediação Imobiliária de Portugal*): <http://www.apemip.pt/tabid/121/xmmid/492/xmid/10943/xmview/2/language/pt-PT/Default.aspx>

⁸⁴ <http://goldenvisa-portugal.com/FAQ.html>

⁸⁵ La mayor disminución en la venta de viviendas se verificó en 2011 y en 2012, siendo respectivamente del 28% y del 18,4%:

<http://www.apemip.pt/tabid/121/xmmid/492/xmid/10977/xmview/2/language/pt-PT/Default.aspx> y www.ine.pt

⁸⁶ VAKILI-ZAD, C., *Housing Policy in Malta: Malta's Place in the Worlds of Welfare Capitalism*, YMCA, Valletta, 2007, p. 187.

⁸⁷ CAMILLERI, A., *Building Trends and Policies 1943-1981*, Tesis entregada al Departamento de Arquitectura e Ingeniería Civil, Universidad de Malta, 1982, p. 78.

⁸⁸ NSO, *Census on Population and Housing 2011*, 2014. En 1967 la proporción de vivienda en propiedad en relación al total del estoc era del 32%.

⁸⁹ CENTRAL BANK OF MALTA, *Quarterly Review*, 3, 2013, p. 161.

¿PUEDE EL ALQUILER SER UNA ALTERNATIVA REAL AL DOMINIO?

Curiosamente, la política escogida por el legislador fue la de hacer la legislación arrendaticia más favorable a los arrendadores. De esta forma, el proceso de desahucio fue más expeditivo, al arrendador se le garantizó el derecho de acceso a su inmueble y a finalizar el contrato en caso de que el arrendatario pasase a depender de una institución sanitaria, al tiempo que a los arrendatarios se les obligaba a hacerse cargo de todo tipo de reparaciones, distintas de las estructurales. Otras reformas relacionadas con la validez del contrato fue establecer que obligatoriamente fuera por escrito y que contuviese cinco estipulaciones esenciales. La ley también dio al ministro la facultad de establecer un Registro de Alquileres, que podría haber dado más certeza a los arrendatarios, pero que nunca se ha llevado a cabo (Ley X de 2009).

La promoción de la vivienda a lo largo de los años ha sido realmente efectiva a la hora de hacer disminuir el porcentaje de arrendatarios en relación al total del stock de vivienda. La Tabla 4 muestra la progresión a lo largo de sesenta años.

Año	1948	1957	1967	1985	1995	2005	2011
Vivienda en propiedad	23.1%	26.1%	32%	53.9%	68%	72.5%	76%
Vivienda alquilada	76.9%	73.9%	68%	46.1%	23%	20.6%	19.9%

Tabla 4. Tendencia de la vivienda en propiedad y en alquiler en Malta, en relación al total de stock de vivienda. **Fuente:** CAMILLERI, A., “Malta: A Plea for Bi-partisan Consensus”, comunicación presentada a la *Housing Affordability Conference*, Malta, 1995; NSO, *Census on Population and Housing 2005* [www.nso.gov.mt/site/page.aspx?pageid=577]; NSO, *Census on Population and Housing 2011*.

La Tabla 4 revela cómo ninguna de las políticas llevadas a cabo, sean ultra liberales o ultra proteccionistas para el arrendatario, han conseguido nunca aumentar el porcentaje de vivienda arrendada en Malta. La primera intervención se remonta a 1925 y supuso la introducción del *Rent Regulation Board*, un organismo judicial establecido con la tarea específica de determinar si permitir al propietario desahuciar al arrendatario o, incluso, cambiar las condiciones por las que se regula el arrendamiento. A esta normativa se le dio duración indefinida en 1931 y todavía es de aplicación hoy en día como la *Reletting of Urban Property (Regulation) Ordinance*.⁹⁰ El período de post-guerra vio la introducción de una congelación de rentas⁹¹ debido a la escasez de viviendas causada por los ataques aéreos a la isla; no obstante, estas medidas rigurosas desincentivaron la construcción de nuevas viviendas y conllevaron el nacimiento de un vigoroso mercado negro⁹². Así pues, la administración Colonial temporal reintrodujo en 1959 la liberalización⁹³, hasta que un gobierno socialista volvió a proponer la seguridad en la tenencia y un nuevo sistema de control de renta, esta

⁹⁰ Capítulo 69 de la Leyes de Malta.

⁹¹ The Rent Restriction (Dwelling Houses) Ordinance (Chapter 116 of the Laws of Malta).

⁹² PIROTTA, J.M., *Fortress Colony: The Final Act, 1945-1964*, Vol. III (1958-1961), Studia Editions, Malta, 2001, p. 514.

⁹³ The Housing (Decontrol) Ordinance (Chapter 158 of the Laws of Malta).

¿PUEDE EL ALQUILER SER UNA ALTERNATIVA REAL AL DOMINIO?

vez vinculado al índice de la inflación, dos décadas después⁹⁴. El nuevo estancamiento del mercado de alquiler privado, no obstante, conllevó una nueva política de liberalización, que tuvo lugar en 1995, la cual condujo a la división entre arrendamientos “antiguos” y “nuevos”⁹⁵. Nuevas modificaciones en 2010 animaron a superar los “antiguos” arrendamientos y a incentivar a un mayor número de propietarios a participar en el mercado privado de alquiler⁹⁶. A pesar de estas iniciativas, el mercado de alquiler volvió a bajar un 0,7% entre 2005 y 2011. Y si se sustraen la tasas de arrendamientos protegidos⁹⁷ (9.2%) y los inmuebles arrendados por el gobierno en forma de vivienda social (5.2%), el porcentaje actual de vivienda en alquiler “libre” se situaría en torno al 5.4% del total de las viviendas ocupadas⁹⁸.

Los motivos por los cuales alquilar una vivienda aún se percibe como una opción “forzada” en comparación con adquirirla en propiedad, quedan representados en la Tabla 5, donde se especifican las diferencias entre ambas formas de tenencia.

VIVIENDA EN PROPIEDAD	ARRENDAMIENTOS PRIVADOS
Incentivos fiscales para los inmuebles declarados como residenciales: anteriormente, tasa preferencial de 3,5% en los primeros €117,000 del inmueble, que recientemente cubren los primeros €150,000 ⁹⁹ . También exención única para los primeros compradores de vivienda entre el 5-11-2013 y 31-12-2014 en los €150,000 iniciales del valor del inmueble ¹⁰⁰	Los propietarios tienen la opción de pagar una tasa final del 15% en relación a los ingresos derivados de los arrendamientos urbanos de vivienda ¹⁰¹ . Los arrendatarios no están sometidos a tributación.
Los programas impulsados por la <i>Housing Authority</i> han promovido hacer la vivienda en propiedad lo más accesible posible, incluso a los residentes en vivienda pública; también medidas de incentivo a la construcción y al mantenimiento ¹⁰²	La <i>Housing Authority</i> tiene proyectos de subsidiación de rentas y trabajos de mantenimiento ¹⁰³
Las instituciones financieras y de crédito son supervisadas por la <i>Banking Supervision Unit</i> de la <i>Malta Financial Services Authority</i> ¹⁰⁴	Los fondos inmobiliarios están regulados por la MFSA Property Funds Policy ¹⁰⁵

⁹⁴ Housing (Decontrol) (Amendment) Act (Act XXIII of 1979).

⁹⁵ Housing Laws (Amendment) Act (Act XXXI of 1995).

⁹⁶ Civil Code (Amendment) Act (Act X of 2009).

⁹⁷ Esto representa la proporción de viviendas ocupadas con rentas inferiores a €1,500 por año (i.e. €125/month) sin muebles y €2,000 por año (i.e. €166/mes) con muebles. Estas cifras están claramente por debajo de la renta de mercado.

⁹⁸ NSO, *Census 2011: Population & Social Conditions*, 2014, 287-297.

⁹⁹ Duty on Documents and Transfers Act (Cap. 364), Article 32(4).

¹⁰⁰ Legal Notice 393 of 2013.

¹⁰¹ Income Tax Act (Cap. 123), Article 31D. Si no, propietarios estarían sometidos regularmente a los impuestos sobre la renta aunque se aplican también las reglas de la ‘Deduction of Expenses in Respect of Immovable Property (Subsidiary Legislation 123.26), Article 3.

¹⁰² Los principales programas para propietarios de viviendas son: a) ‘Grant to Assist Owners in the Construction and or Completion or Rehabilitation of their First Home’ (parejas casadas o prometidas; familias monoparentales pueden beneficiarse de un máximo de €5,824); b) ‘Subsidy on Adaptation Works in Residences occupied by Owners’ (la cifra máxima de asistencia es de €10,000); c) ‘Acquiring My Home’ and ‘Sir Sid Darek’ (disponible para inquilinos que residen en viviendas públicas con el fin de comprarla a un precio subsidiado); d) hasta hace poco, también, el ‘Subsidy on Interest on Loans for the Purchase of the First Residence’.

¹⁰³ ‘Subsidy on Adaptation Works in Residences occupied by Tenants’ (la cuantía máxima de asistencia es de €7,000 para inquilinos y €3,000 para arrendadores); ‘Rent Subsidy in Private Rented Residences’ (la cuantía máxima va de un anual de €800 a €1000 dependiendo de si el hogar está compuesto por una sola persona o por varias).

¹⁰⁴ La *Banking Act* autoriza, además, a la MFSA a aprobar reglas previstas para regular la conducta de la actividad bancaria (Banking Act, Article 4(2)).

¿PUEDE EL ALQUILER SER UNA ALTERNATIVA REAL AL DOMINIO?

Los bancos domésticos (es decir, los dos mayores) tienen un modelo de negocio tradicional, financiado por los depósitos de los residentes ¹⁰⁶	Posible titulización de los ingresos por rentas a través de la <i>Securitisation Act</i> (Cap. 484), a pesar de que la mayoría de los arrendadores operan con completa autonomía los unos de los otros
Completa certeza de las partes; las reglas de la compraventa y de las garantías se mantienen esencialmente inalteradas desde la aprobación del Código Civil en 1868	La legislación ha oscilado entre una forma de tenencia vitalicia (con la consiguiente transmisión del arrendamiento mortis causa a cualquier familiar cohabitante del arrendatario) a un sistema liberalizado en el que los arrendadores no están sujetos a ninguna restricción temporal
Los bancos son lentos a la hora de ejecutar títulos de desahucio y contactan con los deudores de manera amigable antes de iniciar el procedimiento estándar ¹⁰⁷	Los arrendadores pueden desahuciar a los inquilinos a través del procedimiento sumario establecido en 2010 ¹⁰⁸
La transmisión del inmueble implica la transmisión de los riesgos y gastos relacionados con el dominio	Los arrendadores no están obligados legalmente a ofrecer nada excepto reparaciones estructurales en el inmueble ¹⁰⁹ ; los arrendatarios pueden ser gravados con los costes relacionados con el mantenimiento de las partes comunes de la comunidad de propietarios ¹¹⁰
Las transacciones que impliquen inmuebles, como su venta o hipotecas se deben registrar en el Registro Público (Cap. 56) o el Registro de la Propiedad (Cap. 296)	No existe un registro para los arrendamientos; próspero mercado negro entre las clases más vulnerables ¹¹¹

Tabla 5. Diferencias entre vivienda en propiedad y vivienda en alquiler en Malta. **Fuente:** elaboración propia (Kurt Xerri).

La Tabla 5 muestra, pues, cómo dejando de lado tendencias culturales, la estructura legal de la propiedad está mucho más consolidada que la relacionada con los alquileres. De este modo, tenemos:

a) **Certeza** del mercado: no existe duda de que la reticencia del gobierno de revisar las rigurosas condiciones de los arrendamientos “antiguos” hasta 2010, que fueron dictadas por la devastación de la guerra, ha conllevado una disfunción del mercado privado de alquiler¹¹². La reintroducción del control de renta a finales de los 70 (aunque ligado a los incrementos de la inflación) junto con el derecho a un arrendamiento vitalicio ha conllevado cierto miedo entre los propietarios a colocar sus viviendas en el mercado y ello provocó la efectiva paralización de provisión de viviendas en él. El estancamiento ha resultado en un aumento de los niveles de renta, provocando, incluso, que un préstamo hipotecario sea menos oneroso que alquilar¹¹³. Sucesivos

¹⁰⁵ Fondos cuyo objetivo es invertir en propiedad inmueble, centrándose obligatoriamente en inversores que son residentes solo se permiten en la forma de ‘Professional Investor Funds’ (PIFs) – un tipo especial de inversión colectiva que son regulados por las normas de la Investment Services Act (Cap. 370) y reguladas por la MFSA a través de las ‘Investment Services Rules for Professional Investor Funds’.

¹⁰⁶ INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF), *Malta: 2013 Article IV Consultation*, IMF Country Report No. 13/203, Julio 2013, 7.

¹⁰⁷ Entrevista con el asesor jurídico del Bank of Valletta, uno de los dos bancos locales más importantes, el 11 julio 2014.

¹⁰⁸ Reletting of Urban Property (Regulation) Ordinance (Cap. 69), Article 16A. Si el inquilino, no obstante, aporta evidencias suficientes y válidas *prima facie* en su defensa, el caso se juzgará por procedimiento ordinario.

¹⁰⁹ Civil Code, art. 1556 (las reparaciones estructurales son aquellas relacionadas con la estructura del edificio en sí mismo, incluyendo los techos). Los arrendadores están obligados, no obstante, a entregar el inmueble en buen estado y a asegurarlo contra defectos inherentes (arts. 1540 y 1545).

¹¹⁰ Condominium Act (Cap. 398), Article 11(4).

¹¹¹ *Ibid.* Entrevista en YMCA Valletta (8 julio 2014).

¹¹² Ministry for Social Policy, *Rent Laws: The Need for Reform*, 2009, ii.

¹¹³ VAKILI-ZAD, C., *Housing Policy in Malta...*, p. 151. Mientras que la falta de oferta de viviendas para alquiler

gobiernos han enviado claros mensajes en relación a la desregularización y el inversor ha hallado más estabilidad. Sin embargo, con ello se han pasado por alto los intereses de los inquilinos (como se ha mostrado en la Tabla anterior, el procedimiento de desahucio es más rápido y la responsabilidad de arrendadores ha quedado reducida en relación a las reparaciones estructurales), de manera que el mercado de alquiler se ve sustentado por el creciente número de empleados extranjeros, más que por la demanda local¹¹⁴. Las reglas en relación a la adquisición de la propiedad y la hipoteca se han mantenido en gran medida invariables, creando un marco de certidumbre para aquéllos que optan por comprar su vivienda.

b) **Accesibilidad:** las políticas sobre la vivienda en propiedad se han visto reforzadas desde los años 70 con la creación por parte del gobierno de un banco hipotecario especializado (Lohombus) para promover sus propios programas de vivienda en propiedad¹¹⁵. Este banco estaba financiado por los dos bancos locales comerciales más importantes (Mid-Med and Bank of Valletta) haciéndose cargo de la Barclay's Financial Corporation durante el proceso de nacionalización de la administración socialista¹¹⁶. Lohombus fue adquirido por uno de los bancos y, debido al aumento de la demanda de los préstamos hipotecarios a vivienda, la competencia entre los bancos locales se incrementó, los cuales se convirtieron en instituciones cruciales en animar a las personas a pedir prestado e invertir en sus inmuebles¹¹⁷. El LTV (*loan-to-value ratio*) ordinario se sitúa actualmente en el 90% y el plazo de repago se sitúa hasta los 40 años; los años siguientes a la crisis también vieron una reducción considerable de los tipos de interés, al tiempo que disminuyó el precio de los inmuebles¹¹⁸. Los consumidores-deudores hipotecarios quedaron protegidos por una nueva normativa (la 'Home Loan Regulations')¹¹⁹, que se sumó a la supervisión ya existente sobre los bancos por parte de MFSA (Banking Supervision Unit).

A pesar del desarrollo del sector del préstamo hipotecario a la vivienda, los principales bancos domésticos han llevado a cabo un modelo tradicional y se financian fundamentalmente a través de depósitos. Además, la mayoría de sus activos representan derechos contra residentes malteses y, de hecho, el FMI ha atribuido el mayor riesgo de los bancos locales precisamente por su alta exposición al Mercado Inmobiliario y a las garantías inmobiliarias¹²⁰.

privado hacía subir las rentas, la competencia entre los mayores bancos locales resultó en bajos tipos de interés y mayor acceso al crédito. Esto ha cambiado recientemente, dado que alquilar ha pasado a ser más barato, aunque la reducción de tipos de interés post-crisis ha reducido la diferencia. El alquiler de un apartamento de tres habitaciones es el equivalente al 75% de lo necesario para comprar la vivienda, a diferencia del 100% necesario en 1997 (CAMILLERI, D.H., *A long-term analysis...*, p. 50.

¹¹⁴ I. Martin, "18,000 foreign workers in Malta", *The Times (Malta)*, 11 febrero 2014.

Disponible on-line en: <http://www.timesofmalta.com/articles/view/20140211/local/18000-foreign-workers-in-malta.506409>.

¹¹⁵ En aquel tiempo, tomar dinero a préstamo estaba estigmatizado y los bancos malteses eran reacios a prestar dinero a largo plazo.

¹¹⁶ MACDONALD, V., "Home Sweet Home?", *The Times (Malta) Business*, 23 September 2004 citado en VAKILIZAD, C., *Housing Policy in Malta...*, p. 150.

¹¹⁷ FARRUGIA, P., "Malta's Housing Affordability Dilemma" in: BICC, *Housing Affordability in Malta*, (San Gwann: P.E.G., 2000), 57-62.

¹¹⁸ CAMILLERI, D.H., *A long-term analysis...*, p. 40. El mismo autor confirma que la crisis mundial ha sido muy beneficiosa para los malteses que compran vivienda por primera vez.

¹¹⁹ Subsidiary Legislation 378.10.

¹²⁰ *Ibid.* IMF, 2013, 7. El negocio conservador también lo confirmó la Comisión Europea en su informe "Macroeconomic Imbalances Malta 2013", *European Economy: Occasional Papers 139*, abril 2013, 28.

En relación a los alquileres, a pesar de la existencia de normativa sobre titulación de los mismos y que se puedan crear fondos inmobiliarios, ninguno de estos instrumentos es utilizado a penas en la práctica. Otro problema en relación a la accesibilidad de los arrendatarios es la cuantía del depósito solicitado por los propietarios, la cual, en ausencia de legislación aplicable, es ilimitada en su cuantía y puede ser de varios miles de euros¹²¹. El derecho maltés no permite ni el subarriendo ni la transmisión del arrendamiento sin el consentimiento del arrendador¹²², a pesar de que el arrendatario sí puede alojar a terceros con él, incluso onerosamente, a no ser que ello esté especialmente prohibido en el contrato¹²³. Además, en ausencia de una cláusula específica, un arrendatario no puede decidir unilateralmente finalizar con el contrato de arrendamiento¹²⁴.

c) **Ayudas** directas: La *Housing Authority Act* (Cap. 261) define la función de la *Housing Authority* como la de promover y financiar la vivienda en propiedad¹²⁵. El punto de vista del gobierno ha quedado claro también recientemente en un discurso sobre el presupuesto, remarcando la creencia de que la vivienda en propiedad es efectiva en la reducción de los problemas sociales y aumentando la estabilidad financiera de los hogares¹²⁶. Los programas públicos también muestran que la finalidad de la *Authority* es claramente la de hacer lo más extensiva posible la vivienda en propiedad, incluso a sus propios inquilinos. Lo mismo puede decirse del sistema tributario que incentiva la adquisición de la propiedad inmueble, especialmente para los que adquieren vivienda por primera vez: además de reducir el impuesto sobre el timbre (*stamp duty*) de los primeros €150.000, el gobierno ha decidido eximir por la misma cantidad a todas las viviendas adquiridas entre noviembre 2013 y diciembre de 2014, aunque esta medida también puede percibirse como un incentivo a la industria de la construcción. El mismo gobierno ha reducido la tributación a los arrendadores lo que persigue al tiempo la reducción de la evasión fiscal y animarlos a participar más en el mercado de alquiler.

3. Conclusiones

Nos hallamos ante tres países que tradicionalmente han apostado de manera clara por generalizar la vivienda en propiedad en detrimento de la vivienda en alquiler. Y los tres han reformado su marco legal de los arrendamientos urbanos para dinamizarlo. Y aunque los tres también han tenido normativa pendular (protección arrendatario vs liberalización del contrato de arrendamiento) a lo largo del último siglo, los tres han optado por la liberalización para dinamizarlo, al contrario de lo que ha hecho Francia en 2014 mediante Ley n. 2014-366, 24 de marzo 2014 (Ley ALUR)¹²⁷

Y de los tres, el primero que lo hizo fue Malta en 1995, y no como reacción a la crisis global de 2007, dado que no se ha experimentado en este país, básicamente gracias al negocio conservador y

¹²¹ National Commission for the Promotion of Equality (NCPE), *I'm Not Racist, But...: Immigrant & Ethnic Minority Groups and Housing in Malta*, 2012, 67.

¹²² Civil Code, Article 1614.

¹²³ Civil Code, Article 1615.

¹²⁴ Algunos contratos pueden incluir cláusulas que permitan al arrendatario abandonar el inmueble siempre que lo comunique con tiempo suficiente al arrendador.

¹²⁵ Artículo 4(1).

¹²⁶ 2013 Discurso sobre el Presupuesto ofrecido por el Ministro de Finanzas el 28-11-2012.

¹²⁷ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028772256&categorieLien=id>

prudente de su sistema bancario en el ámbito de la titulización, más que en la concesión de préstamos que actualmente los hacen al 90% LTV y a 40 años. Pero, a pesar de la liberalización, la tasa de alquiler ha seguido disminuyendo en Malta, dado el atractivo (financiero, impositivo, de políticas públicas, etc.) que sigue suponiendo comprar la vivienda. Lo mismo se prevé que pueda suceder en las recientes reformas en Portugal (2012) y España (2014) desde la óptica del marco legal: aunque los arrendadores puedan animarse a poner sus viviendas en el mercado (ej. debido a un proceso de desahucio más rápido; de todas formas, en los tres países se siguen percibiendo altas tasas de vivienda vacía, tanto muy vieja como nueva), los inquilinos, debido a su nueva mayor inestabilidad en la tenencia y no tanta asequibilidad (la movilidad no desempeña un papel importante en Malta), siguen sin percibir el arrendamiento como una forma de tenencia realmente alternativa al dominio. A ello contribuye que en los tres países, en 2014, prácticamente cueste lo mismo comprar que alquilar, siendo la única diferencia (en Portugal y España) la necesidad de tener importantes recursos propios al inicio para poder comprar, especialmente debido a la coyuntura económica tras el inicio de la crisis en 2007. También es sintomático que ni en España ni en Malta existan significativas asociaciones de inquilinos. Todo ello empuja a que en los tres países exista un importante índice de mercado negro de alquiler (evasión impositiva, desprotección del arrendatario), especialmente para clases más vulnerables (Malta, Portugal) y que, en definitiva, el alquiler se perciba como una forma de tenencia inferior al dominio¹²⁸.

Si bien las rentas limitadas o referenciadas (Malta, España) o los contratos de duración mínima obligatoria (Portugal, España) o vitalicia (Malta) se han percibido históricamente como causas para el estancamiento o disminución de las viviendas en alquiler privado, lo cierto es que medidas proteccionistas de los arrendatarios más ajustadas al mercado son la clave del éxito en los tres países con más tasa de alquiler en Europa (Suiza, Alemania y Austria), como son las rentas referenciadas a precios medios del mercado por zona donde se encuentra la vivienda, contratos de alquiler de larga duración o ilimitada para dar estabilidad a la tenencia o la aplicación radical del principio *emptio non tollit locatum*¹²⁹.

Bibliografía

- ARAMBURU OTAZU, M., *La resignificación de la tenencia de la vivienda en Cataluña delante de la crisis económica: aproximación a través de grupos de discusión*, Barcelona: Secretaria d'Habitatge i Millora Urbana de la Generalitat de Catalunya, 2010.
- ASOCIACIÓN HIPOTECARIA ESPAÑOLA, *Principales estadísticas del mercado hipotecario. Año 2013*, 2014.
- BORGIA SORROSAL, S., *El derecho constitucional a una vivienda digna. Régimen tributario y propuestas de mejora*, Dykinson, Madrid, 2010.
- BORGIA SORROSAL, S. et al., *La vivienda en alquiler en España: pasado, presente y futuro de la política legislativa estatal*, "Revista jurídica de Castilla y León", núm. 24, mayo 2011

¹²⁸ En Malta, siguen creciendo los préstamos hipotecarios (CENTRAL BANK OF MALTA, *Monetary Statistical Release 03/2014*, 1 Julio 2014. Disponible online en: <http://www.centralbankmalta.org/site/pr1main.asp?ItemId=785>), de manera que los arrendamientos quedan para los malteses de rentas bajas e inmigrantes.

¹²⁹ Ver NASARRE AZNAR, Sergio, *La eficacia de la Ley...*, ob.cit.

¿PUEDE EL ALQUILER SER UNA ALTERNATIVA REAL AL DOMINIO?

- CAMILLERI, D.H., “A long-term analysis of housing affordability in Malta”, *International Journal of Housing Markets and Analysis*, 4(1), 2011.
- CAMILLERI, A., *Building Trends and Policies 1943-1981*, Tesis entregada al Departamento de Arquitectura e Ingeniería Civil, Universidad de Malta, 1982.
- CAMILLERI, A., “Malta: A Plea for Bi-partisan Consensus”, comunicación presentada a la *Housing Affordability Conference*, Malta, 1995.
- CENTRAL BANK OF MALTA, *Quarterly Review*, 3, 2013.
- CENTRAL BANK OF MALTA, *Monetary Statistical Release 03/2014*, 1 Julio 2014.
- COMISIÓN EUROPEA, “Macroeconomic Imbalances Malta 2013”, *European Economy: Occasional Papers 139*, abril 2013.
- ESTIVAL ALONSO, L., *La Vivienda de Protección Pública*, Difusión Jurídica y Temas de Actualidad, Madrid, 2008.
- EUROSTAT. *Combating poverty and social exclusion. A statistical portrait of the European Union 2010*.
- FERNÁNDEZ-REYES, Ángel Valero, “La hipoteca, una institución dinámica”, *Revista de los Registradores de España, 150 aniversario de la Ley Hipotecario*, N° 58, Enero-Febrero 2011.
- FOTOCASA, *Los españoles y su relación con la vivienda*, Fotocasa.es trends, 2011.
- FUNDACIÓN ENCUENTRO, *Informe España*, 2013.
- GESTHA, *Cuarta edición del informe sobre los alquileres sumergidos en España*, Madrid, 2008.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF), *Malta: 2013 Article IV Consultation*, IMF Country Report No. 13/203, julio 2013
- JUAN TOSET, Eva María, “La política de vivienda en Europa. Consideraciones desde la perspectiva de los Servicios Sociales de interés general” *Cuadernos de Trabajo Social*, Vol. 25-2, 2012.
- MINISTRY FOR FINANCE, *Budget Speech 2014*, leído por Hon. Edward Scicluna el 4 de noviembre de 2013.
- MINISTRY FOR SOCIAL POLICY, *Rent Laws: The Need for Reform - Explaining the Reform*, ‘Introduction’ by former Minister John Dalli, 2009.
- MOLINA ROIG, E., *Spanish Report on residential leases*, Project ‘Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe’ (TENLAW), EU 7th Framework Programme.
- NASARRE AZNAR, Sergio, *La garantía de los valores hipotecarios*, Marcial Pons, Madrid, 2003.
- NASARRE AZNAR, Sergio, *La eficacia de la Ley 4/2013, de reforma de los arrendamientos urbanos, para aumentar la vivienda en alquiler en un contexto europeo*, “RCDI”, 2015 (en prensa).
- NASARRE AZNAR, Sergio y RIVAS NIETO, Estela, “La naturaleza jurídico-privada y el tratamiento fiscal de las nuevas Sociedades Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario (SOCIMI) en la Ley 11/2009”, *Revista de Contabilidad y Tributación*, 321, 2009.
- NASARRE AZNAR, Sergio y SIMÓN MORENO, Héctor, “Fraccionando el dominio: las tenencias intermedias para facilitar el acceso a la vivienda”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, Núm. 739, 2013.

¿PUEDE EL ALQUILER SER UNA ALTERNATIVA REAL AL DOMINIO?

NEREDO PÉREZ, J. M., “Perspectivas de la vivienda”, *Revista de Economía ICE*, núm. 815, Mayo-Junio 2004.

NSO, *Census on Population and Housing 2005*.

NSO, *Census 2011: Population & Social Conditions*, 2014.

PAREJA-EASTAWAY, M. y SÁNCHEZ-MARTÍNEZ, M.T., "El mercado de vivienda en España: la necesidad de nuevas propuestas", en NASARRE AZNAR, Sergio (dir.), *El acceso a la vivienda en un contexto de crisis*, Edisofer, Madrid, 2011.

PIROTTA, J.M., *Fortress Colony: The Final Act, 1945-1964*, Vol. III (1958-1961), Studia Editions, Malta, 2001.

RIVAS NIETO, Estela, “La tributación de la vivienda habitual”, en NASARRE AZNAR, Sergio (dir.), *El acceso a la vivienda en un contexto de crisis*, Edisofer, Madrid, 2011.

RODRÍGUEZ LÓPEZ, J., *La lenta reacción del mercado de vivienda*, “Ciudad y Territorio”, Vol. XLVI, núm. 180, verano 2014.

VAKILI-ZAD, C. y J. HOEKSTRA, J., “High dwelling vacancy rate and high prices of housing in Malta a Mediterranean phenomenon”, *Journal of Housing and the Built Environment*, 26(4), 2011.

VAKILI-ZAD, C., *Housing Policy in Malta: Malta's Place in the Worlds of Welfare Capitalism*, YMCA, Valletta, 2007.

WHITEHEAD et al., C., *The Private Rented Sector in the New Century – A Comparative Approach*, Septiembre 2012.