

La exclusión social y la contribución de los municipios a la satisfacción del derecho a la vivienda

Martín Bassols Coma

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Alcalá de Henares

SUMARIO: I LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN MATERIA DE VIVIENDA. II. EXCLUSIÓN SOCIAL Y DERECHO A LA VIVIENDA: LA AYUDA A LA VIVIENDA EN LA CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA. III. LAS POLÍTICAS MUNICIPALES DE APOYO A LA VIVIENDA EN ALQUILER Y DE PERSONALIZACIÓN DE LAS AYUDAS. 1. La influencia de las formas de disfrute de la vivienda en propiedad o en arrendamiento en el acceso a la vivienda. 2. Promoción de viviendas en régimen de arrendamiento. 3. Intervención ante los desahucios por precariedad económica. 4. Ayudas específicas a los arrendatarios.

I. LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN MATERIA DE VIVIENDA

El artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, sobre Bases del Régimen Local, contempla como competencia propia del Municipio —en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas— la «promoción y gestión de viviendas». Esta escueta referencia competencial adquiere un significado más expresivo si se tiene en cuenta que su enunciación tiene lugar en un bloque de materias que hacen referencia al urbanismo (ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística), a determinados bienes ambientales (parques y jardines) y a infraestructuras (pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales). Este mínimo cuadro competencial se completa con la posibilidad por los Municipios de desarrollar las llamadas Actividades Complementarias «de las propias de otras Administraciones», entre las que incluye específicamente, la Vivienda (art. 28).

Este minimalismo competencial que contrasta con la amplitud de fines que el artículo 47 CE asigna a los poderes públicos —expresión que lógicamente comprende a los Municipios— es más aparente que real por cuanto responde a una visión fragmentaria de la vivienda como mera edificación o construcción habitable; es decir, como una unidad de un bien inmueble destinado y apto para la habitabilidad. Por ello, cuando el transcrito artícu-

lo 25.2.d) se refiere a la «promoción y gestión de viviendas» se está aludiendo principalmente a la participación de los Municipios, ordinariamente a través de patronatos o de sociedades municipales públicas o mixtas, en el proceso productivo de unidades de vivienda de conformidad con la programación de tipo financiero que el Estado diseña y las Comunidades Autónomas ejecutan y desarrollan (art. 148.1.3 CE), bien por propia iniciativa o financiación, pues, como ha destacado la Sentencia de Tribunal Supremo de 17 de junio de 1998 (A 4770), «pretender que las normas estatutarias de las sociedades urbanísticas han de circunscribir el objeto de su actividad al campo de las Viviendas de Protección Oficial, o de cualquier otro tipo de vivienda de coste reducido, carece de toda justificación».

Ahora bien, resulta evidente que por relevante que pueda ser esta política municipal de promoción y gestión de un parque municipal de viviendas, su contribución por otras vías a la política de vivienda reviste un protagonismo de primer orden a través de la política de suelo (patrimonio municipal del suelo, derechos de tanteo y retracto de terrenos, expropiación forzosa; calificación de terrenos para la construcción de viviendas de Protección, etc.); la planificación urbanística en general (diseño urbano y de los usos residenciales, rehabilitación de viviendas y conjuntos; política de la vivienda, etc.); y de la política de infraestructuras y equipamientos urbanísticos (espacios libres, zonas verdes, servicios y dotaciones públicas). A mayor abundamiento, si de la consideración individual de la vivienda o conjuntos de viviendas que sucesivamente se remodelan o se adicionan al núcleo urbano preexistente se pasa a una consideración global del fenómeno de la vivienda como soporte de la función o necesidad básica de habitabilidad, alojamiento o residencia podrá observarse que de una forma directa o indirecta todas las competencias municipales, enumeradas en el artículo 25 de la LBRL, tienen relación con la vivienda, sus funciones y su inserción en el territorio, cobrando entonces un especial sentido, en este orden de consideraciones, su apartado 1 que proclama que el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal». Por todo ello, el problema de la vivienda desde la esfera municipal no es meramente un problema inmobiliario o urbanístico o meramente propulsivo de la economía urbana, sino una cuestión de honda incidencia en la vida cotidiana de los habitantes de un Municipio y, por lo tanto, de las relaciones sociales que se generan en el marco municipal, incidiendo, en consecuencia, tanto en relación con los que tienen acceso a una vivienda, como especialmente con los excluidos del mercado de vivienda, de forma transitoria o permanente.

II. EXCLUSIÓN SOCIAL Y DERECHO A LA VIVIENDA: LA AYUDA A LA VIVIENDA EN LA CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA

La sensibilidad de los Municipios para atender a las nuevas demandas y atenciones sociales ha sido proverbial, al punto que, como ha destacado. A. NIETO («La organización de las Administraciones Públicas para el servicio del bienestar», p. 564, en *Las estructuras del bienestar en Europa*, ELE y Civitas 2000), en la protohistoria del Estado de Bienestar la beneficencia era una acción típicamente municipal. Este protagonismo histórico en el marco de la Ley de Bases del Régimen Local de 1985 viene condicionado por la legislación sectorial (estatal y autonómica) que han resultado, según el autor citado, «enormemente cicateras», pero a pesar de ello la acción municipal se ha abierto camino en la promoción del bienestar local, bien cubriendo los déficit de las políticas públicas estatales o autonómicas, bien inaugurando nuevas políticas propias sobre la base de la personalización de sus atenciones y destinatarios con el objetivo fundamental de impedir la EXCLUSIÓN social.

En materia de vivienda la acción municipal se ha tenido que mover en el marco de las posibilidades financieras que ofrecen los planes estatales (para el período 2002-2005, aprobado por RD 1/2002, de 11 de enero). A lo largo de los veinticinco años de vigencia de la Constitución se han desplegado multitud de políticas de carácter urbanístico, fiscal, financieras, hipotecarias, de manejo de los tipos de interés, etc. Estas políticas que no podemos ahora examinar se pueden caracterizar por dos elementos fundamentales. En primer lugar, respecto al incremento del parque de nuevas viviendas ha predominado fundamentalmente la visión urbanística, en un doble sentido: por una parte, el precio del suelo desorbitado se ha convertido en el escollo principal de las distintas políticas sin haber alcanzado resultados satisfactorios al no haberse podido impedir la especulación del suelo; pero, por otra parte, esta visión urbanística ha aportado una nueva dimensión del bien vivienda, en la medida que ésta no se limita a un mero espacio físico construido, sino que este espacio construido está inserto en un marco de infraestructuras y equipamientos sociales y culturales que dan un auténtico sentido al derecho a la ciudad. En este orden de consideraciones, la trayectoria durante el período postconstitucional del urbanismo debe considerarse —con independencia de sus disfunciones— que ha experimentado un notable avance, aun cuando recientemente han aparecido fenómenos de segregación espacial preocupantes que han sido magníficamente puestos de relieve por J. PONCE SOLÉ en *Poder local y guetos urbanos*, INAP, 2003. La segunda característica de estas políticas ha radi-

cado en el régimen de circulación y de acceso a la vivienda que lo ha sido preferentemente en régimen de propiedad frente al de arrendamiento que prácticamente en los últimos años había desaparecido, entre otras causas por falta de incentivos económicos a su producción por el bloqueo de las rentas de los arrendamientos.

Esta propensión al sistema de disfrute en régimen de propiedad de las viviendas como característica del parque español con relación a otros países europeos (*vid.* C. TRILLA, *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*, Fundación La Caixa 2001) ha producido y produce consecuencias perversas que últimamente han adquirido una especial relevancia social y política al emerger ante la opinión pública como uno de los estrangulamientos más importantes del desarrollo social de nuestro país y que han tenido abundante reflejo en las últimas elecciones municipales de mayo de 2003 (si el urbanismo ocupó un lugar central en las primeras elecciones municipales de 1979, la vivienda ha dominado el panorama de las últimas elecciones celebradas). Efectivamente, el encarecimiento del bien vivienda en propiedad impide el acceso a los jóvenes, y a otros sectores sociales en dificultad (tercera edad, desahuciados o inmigrantes, etc.), fomenta la EXCLUSIÓN social, expulsa a aquellas personas que no pueden pagar las hipotecas por alteraciones laborales u otras causas, al tiempo que impide la movilidad en la distribución del trabajo y otras circunstancias económico-sociales de distinto orden.

Ante estas nuevas situaciones todas las miradas de los expertos y de la opinión pública se han depositado en una vuelta al sistema de producción de viviendas en régimen de alquiler, en la medida que puede paliarse los defectos o estrangulamientos del parque en propiedad y facilitar un mejor acceso a la vivienda. Al propio tiempo la disponibilidad de viviendas en alquiler permitiría una personalización social de la Protección a la vivienda facilitando que aquellos que por razones sociales o económicas son expulsados del disfrute de una vivienda puedan, no obstante, lograr una satisfacción de su derecho constitucional a la vivienda. Al propio tiempo, permitiría atender a las necesidades justificadas de aquellos grupos sociales que por su precaria situación económica constituyen el movimiento de los llamados «sin techo» (en nuestro país todavía no existe, salvo una defectuosa información por nuestra parte, un estudio sociológico de este movimiento. En Francia D. MOUCHARDD, «Les mobilisations des “sans” dans la France contemporaine: L’émergence d’un “radicalisme autolimité?”», en *Revue Française de Science Politique*, n.º 52, agosto 2002, pp. 425 y ss.). De ahí la necesidad de abrir un nuevo capítulo en este orden de consideraciones que en un sistema abierto de nuestro régimen constitucio-

nal puede encontrar perfectamente acomodo y consolidación. Lo significativo resulta que las políticas de apoyo a la vivienda en régimen de alquiler, bien como procedimiento de producción, bien como instrumento de satisfacción de necesidades sociales emergentes y urgentes, se encuentra prácticamente en sus inicios y sólo desde la esfera municipal puede tener eficacia, puesto que esta política exige un alto grado de personalización de las ayudas que sólo el Municipio puede detectar y canalizar.

Recientemente el panorama internacional registra dos manifestaciones que apoyan la relevancia de nuestro artículo 47 de la Constitución y las nuevas políticas que pueden iniciarse en orden a favorecer a determinados colectivos en el acceso y permanencia de su derecho a la vivienda.

La celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II) en Estambul, del 3 al 14 de junio de 1996, dio lugar a la Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos, que proclamó «los objetivos universales de garantizar una vivienda adecuada para todos y de lograr que los Asentamientos humanos sean más seguros, salubres, habitables, equitativos, sostenibles y productivos». A tal efecto, los Jefes de Estado y de Gobierno y las delegaciones oficiales reunidos en dicha Conferencia «nos comprometemos a respetar los objetivos, principios y recomendaciones contenidos en el Programa de Hábitat y prometemos ayudarnos mutuamente para hacerlos realidad». Después de destacar que el deterioro de las condiciones de vida en los Asentamientos humanos reviste situaciones críticas, especialmente en los países en vías de desarrollo, se destaca la necesidad de prestar atención prioritaria «a una tendencia a una concentración urbana excesiva de la población; a las personas sin hogar; el aumento de la pobreza; el desempleo; la exclusión social; la inestabilidad de la familia; la insuficiencia de los recursos; la falta de infraestructuras y servicios básicos; el aumento de la inseguridad y de la violencia y la degradación del medio ambiente y el aumento de la vulnerabilidad ante los desastres».

Frente a esta situación se declara en el punto 8 que «reafirmamos nuestra voluntad de lograr progresivamente el **PLENO EJERCICIO DEL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA**, como se ha previsto en los instrumentos de derecho internacional. A tal fin solicitaremos, la activa participación de nuestros copartícipes de los sectores público y privado; y de las organizaciones no gubernamentales, a todos los niveles, para brindar a todas las personas y sus familias **GARANTÍAS JURÍDICAS** con respecto a la tenencia, la protección frente a la discriminación y la igualdad de **ACCESO A UNA VIVIENDA ASEQUIBLE Y ADECUADA**». En el punto 9, con carácter instrumental, se afirma «ampliaremos la oferta de

vivienda asequible, para lo cual velaremos porque los mercados funcionen con eficiencia y de manera social y ambientalmente racional, porque se mejore el acceso a la tierra y al crédito y porque se **AYUDE A LOS QUE ESTÁN EXCLUIDOS DEL MERCADO DE LA VIVIENDA**».

Una declaración que viene a reforzar vivamente el artículo 47 de la CE, lo constituye la reciente Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, que en el artículo 34.3 proclama que «**CON EL FIN DE COMBATIR LA EXCLUSIÓN SOCIAL Y LA POBREZA, LA UNIÓN RECONOCE Y RESPETA EL DERECHO A UNA AYUDA SOCIAL Y A UNA AYUDA DE VIVIENDA PARA GARANTIZAR UNA EXISTENCIA DIGNA A TODOS AQUELLOS QUE NO DISPONGAN DE RECURSOS SUFICIENTES, SEGÚN LAS MODALIDADES ESTABLECIDAS POR EL DERECHO COMUNITARIO Y LAS LEGISLACIONES Y PRÁCTICAS NACIONALES**». Esta declaración en forma de derecho se encuentra englobada dentro del Capítulo de la Solidaridad y en el artículo 34, que tiene como rúbrica «**SEGURIDAD SOCIAL Y AYUDA SOCIAL**». En versiones de anteproyectos de la Carta anteriores a la fecha de su definitiva, tormentosa y complejísima aprobación se habían sostenido textos más amplios reconociendo un derecho de acceso a la vivienda, fórmula que finalmente desapareció y fue sustituida por la transcrita.

En cualquier caso, el texto definitivamente aprobado viene a subrayar una vertiente social más intensa y personalizada de combatir «la exclusión social y la pobreza» que se materializa en una «ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna» a quienes no dispongan de recursos. Dado que la Carta proclama la dignidad de la persona (art. 1) como fundamento de los derechos y se reconoce el respeto al domicilio (art. 7); la igualdad ante la ley (art. 20), la prohibición de la discriminación por razón de condiciones y de nacionalidad (art. 21); integración de las personas discapacitadas (art. 26); la protección a la familia (art. 33), la protección de los jóvenes en el trabajo (art. 32), la protección a la salud (art. 35) y al medio ambiente (37) y a los consumidores (art. 38), la articulación de todos estos derechos y principios puede promover condiciones y exigencias de eficacia en la obtención de esta ayuda social, necesariamente selectiva. Precisamente, este carácter selectivo frente a las políticas tradicionales generales de apoyo a la vivienda que se han basado en ayudas a la piedra, puede ahora generalizarse en el ámbito europeo una protección personalizada que dé una nueva orientación a las políticas nacionales y que, por supuesto, favorezcan a la vivienda de alquiler y las ayudas a la vivienda social, ámbitos en los que el Municipio está llamado a ejercer un nuevo protagonismo.

III. LAS POLÍTICAS MUNICIPALES DE APOYO SOCIAL A LA VIVIENDA EN ALQUILER Y DE PERSONALIZACIÓN DE LAS AYUDAS

1. La influencia de las formas de disfrute de la vivienda en propiedad o en arrendamiento en el acceso a la vivienda

Como ha destacado A. HERNÁNDEZ GIL (*Derechos reales. Derecho de sucesiones*, Tomo 4 *Obras Completas*. Espasa Calpe Madrid 1989, pp. 54 y ss.), el goce de una finca urbana afecta al «puro vivir»; es decir, se trata de un bien vinculado a la necesidad del hábitat. Obviamente, el disfrute de vivienda en régimen de propiedad proporciona la máxima gratificación, seguridad, independencia y garantía patrimonial de su valoración, sin embargo, ante las dificultades económicas que genera el acceso a la propiedad, el contrato de arrendamiento se ofrece como la fórmula y el título jurídico más eficaz para articular la cesión del goce de dicho bien al mayor número posible de personas. Ahora bien, como ha señalado el autor citado, cuando se hace recaer sobre la propiedad urbana «la carga de unos arrendamientos de duración indefinida y con rentas congeladas, la propiedad se devalúa y se paraliza el proceso de construcción de tal manera que la propia fórmula del arrendamiento termina por sucumbir» (op. cit., p. 55). Este defectuoso sistema de protección del arrendamiento ha determinado, en gran medida junto con otras causas, que España sea el país de Europa que disponga de un parque de viviendas en alquiler más reducido (14%) frente al 86% en propiedad (C. TRILLA, op. cit., p. 64).

El reciente desbordamiento en los precios de la vivienda ha sensibilizado a la opinión pública y se está reivindicando de nuevo la conveniencia de favorecer la oferta de las viviendas en alquiler, especialmente para atender necesidades emergentes y de determinados colectivos. Los Municipios y, en su caso, las Comunidades Autónomas, pese a carecer de competencias en materia de regulación de los contratos de arrendamientos (art. 149.1.8 CE) y de su régimen procesal (art. 149.1.6 CE), pueden tener un decisivo protagonismo como promotores o gestores de estas viviendas y contribuir con subvenciones o ayudas a los arrendatarios, tanto en la fase de acceso a esta modalidad de viviendas como en las crisis derivadas de las situaciones de desahucio por falta o imposibilidad de pago. Estas acciones selectivas, lógicamente, sólo pueden alcanzar su verdadero sentido social si se impulsan y gestionan a nivel municipal.

2. Promoción de viviendas en régimen de arrendamiento

El impulso a la ampliación de la oferta de viviendas destinadas a alquiler ha tomado una significativa relevancia a partir del Plan 2002-2005 sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo, aprobado por RD 1/2002, de 11 de enero, como un medio además de alcanzar objetivos de cohesión social para los grupos de población con ingresos reducidos (jóvenes, inmigrantes, minusválidos, tercera edad, etc.) o para las políticas de protección familiar y, en particular, para «la política de fomento de la natalidad en relación con la cual la vivienda accesible juega un papel instrumental importante, al menos como condición necesaria, aunque no suficiente». De esta suerte, el indicado plan prevé acciones de protección para la promoción para la cesión de viviendas en arrendamiento (de nueva construcción o rehabilitadas) e incluso (art. 1.2) para alojamientos en régimen de arrendamiento que constituyen formas intermedias entre la vivienda individual y la residencia colectiva que «deberán tener características adecuadas a ocupantes con circunstancias específicas definidas, tales como jóvenes, tercera edad, inmigrantes u otros y siempre que tales actuaciones sean acordes con la integración social de dichos colectivos».

En el artículo 20 del referido RD se prevé la obtención cualificada de financiación para la promoción y rehabilitación de edificios y viviendas para su cesión en arrendamiento por plazo, vinculándose a dicho régimen de uso por un período de diez o veinticinco años, según sea el período de amortización del préstamo (en este último supuesto el arrendador podrá ofrecer en venta, previa notificación a la Comunidad Autónoma, hasta un 50% de las mismas, a los inquilinos que hayan permanecido en régimen de arrendamiento durante cinco años como mínimo y hubieran transcurrido diez años desde su calificación definitiva, sin que el precio del metro cuadrado útil de la compraventa pueda superar 1,25 veces el precio básico en el ámbito nacional vigente en el momento de la transacción) Las rentas máximas anuales del alquiler serán el 4% cuando el préstamo cualificado tenga 25 años de amortización y el 7% cuando el período de amortización del préstamo sea de 10 años, pudiendo actualizarse la renta anualmente en función de las variaciones porcentuales del Índice Nacional General del Sistema de Índices de Precios de Consumo, pudiendo repercutir el arrendador, además, el coste real de los servicios de que disfrute el inquilino y demás percepciones autorizadas. Como características específicas de este régimen, deberá tenerse en cuenta que estas viviendas destinadas a alquiler también podrían construirse en suelo de régimen de cesión del derecho de superficie, bajo cualquier modalidad y la adquisi-

ción de viviendas ya construidas, adquiridas por Entidades sin ánimo de lucro para su cesión en régimen de arrendamiento.

Recientemente por Real Decreto Ley 2/2003, de 25 de abril, sobre Medidas de Reforma Económica, se ha dado un nuevo paso para «impulsar el mercado de arrendamiento de vivienda, para dar respuesta a la ACUCIANTE DEMANDA SOCIAL de contar con un parque asequible de viviendas en alquiler, para facilitar así la movilidad geográfica de los trabajadores y el acceso a la vivienda de jóvenes e inmigrantes». Las medidas arbitradas son eminentemente de carácter fiscal, afectando tanto a las llamadas viviendas libres como a las protegidas. Para las Entidades dedicadas al arrendamiento de viviendas —la norma parece contemplar inicialmente a entidades privadas, pero ello no excluye que sean sociedades íntegramente municipales o mixtas— se prevén una serie de bonificaciones fiscales en el Impuesto de Sociedades. Podrán acogerse a este régimen las Sociedades que tengan como objeto social exclusivo el arrendamiento de viviendas, situadas en territorio nacional (si bien será compatible con la inversión en locales de negocio y plazas de garaje siempre que su valor contable en conjunto no exceda del 20 % del valor contable total de la inversión en viviendas). Entre las condiciones exigidas por este régimen fiscal especial destaca que: el número de viviendas arrendadas u ofertadas en arrendamiento por la entidad sea en todo momento igual o superior a diez y que al menos un tercio de las viviendas arrendadas incorporen en el contrato de arrendamiento una opción de compra de la vivienda (especificando su precio) a favor del arrendatario, opción de compra que será facultativa y que no exigirá contraprestación alguna para su ejercicio o para su renuncia. El plazo de la opción en las viviendas protegidas o de protección oficial será de seis meses, a partir del plazo establecido en la normativa aplicable; en el caso de las viviendas libres (las viviendas deberán adquirirse en el mercado y no tengan una antigüedad superior a tres años; la superficie construida de cada vivienda no podrá exceder de 110 metros, pudiendo incluir un máximo de dos garajes y los anexos y durante los cinco primeros años del contrato de arrendamiento, la actualización anual de las rentas será como máximo la variación porcentual del Índice nacional del Sistema de Precios de Consumo, reducida en unos 0,75 puntos. Las Entidades que reúnan estas condiciones verán bonificada su cuota íntegra con el 85% de las rentas del arrendamiento o la transmisión de la vivienda y el 97% de la cuota íntegra que corresponda a las rentas derivadas del arrendamiento o de la transmisión de viviendas. En el IVA el tipo será el super-reducido para la adquisición de viviendas de Protección oficial, incluidos los garajes y anexos y las viviendas adquiridas para su explotación en régimen de arrendamiento (hasta el momento el tipo del IVA era del 7%).

3. Intervención ante los desahucios por precariedad económica

El éxito en la ampliación del parque de viviendas en alquiler no sólo descansa en la mejora de los medios de promoción de su producción y oferta, sino también en el régimen de circulación o utilización de las viviendas. La desregulación de los alquileres; la fijación de plazos flexibles en la duración de los contratos y un régimen procesal eficaz y rápido, con las garantías suficientes para ambas partes, se ofrecen como medidas y atractivos importantes para asegurar el impulso de la construcción y promoción de esta modalidad de utilización de las viviendas.

La Ley de Arrendamientos Urbanos de 1994, con vigencia a partir de 1 de enero de 1995, vino a liberalizar en gran medida el sistema arrendatario imperante desde 1964 y a modular los posibles excesos del Real Decreto-Ley de 1985, al tiempo que mantenía el régimen arrendatario de las Viviendas de Protección Oficial (DA 5.^a). Entre las medidas liberalizadoras figuraban la supresión de las prórrogas forzosas, la fijación de un plazo mínimo de cinco años (art. 9), aunque las partes podrán libremente pactar la duración y el establecimiento de un régimen progresivo de actualización de las rentas anteriores a 1994, con la particularidad de que los inquilinos que se opongan a esta actualización quedarán extinguidos a los ocho años (el arrendador debía comunicarlo fehacientemente al arrendador en el plazo de treinta días naturales). Precisamente en el presente año se cumplen los ocho años de esta previsión legal, lo cual va a determinar especialmente en las grandes ciudades la extinción de multitud de contratos y el desahucio de personas que se habían acogido a este sistema, generándose en el ámbito local nuevas situaciones de marginación social y económica que, posiblemente, deberían ser objeto también de atención cuando concurrieran causas justificadas. La Disposición Adicional Sexta de la Ley disponía la formación de un Censo general de Arrendamientos urbanos, en el que debían incluirse los contratos subsistentes a su entrada en vigor y en los que debían inscribirse los datos del arrendador y arrendatario, cláusulas de revisión y duración del contrato, debiendo el arrendador promover la inscripción para poder percibir los beneficios fiscales respecto a aquellos arrendatarios que renunciaban a actualización de las rentas. Por lo tanto, parece que debe existir la información suficiente para adoptar las medidas compensatorias que en este orden puedan arbitrarse con relación a los casos específicos que puedan plantearse.

En orden a las medidas estrictamente procesales la Ley de 1994 estableció una serie de medidas procesales (arts. 38 a 40) que hoy han sido derogadas por la Ley de Enjuiciamiento Civil 1/2000, que en definitiva

contiene una actualización de las mismas. La única excepción que quizás pudiera resultar afectada por esta derogación es la relativa a la aplicación del arbitraje a los litigios arrendatarios de conformidad con la Ley 36/1998, de 5 de diciembre. Sin embargo, no parece que pueda descartarse totalmente esta posibilidad de acudir a los arbitrajes, puesto que en última instancia la Ley de arbitraje sigue subsistente. Precisamente, en este orden de consideraciones podría pensarse en la utilidad de acudir al arbitraje en determinados conflictos arrendatarios por razones de interés social o bien cuando los arrendadores sean entidades sociales o sin ánimo de lucro que permitan una utilización más acorde con los fines sociales en el planteamiento de los conflictos arrendaticios.

En lo que se refiere a la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil debe tenerse en cuenta (arts. 250 y ss.) que se decidirán por Juicio Verbal las demandas por impago de renta o cantidad debida por el arrendatario o expiración del plazo fijado contractualmente (es decir, desahucio por falta de pago o por extinción del plazo de la relación arrendaticia), correspondiendo al juicio ordinario los que versen sobre otro cualquier asunto relativo a arrendamientos. En el Juicio Verbal (arts. 437 y ss.) se iniciará por demanda sucinta (si la cantidad no excede de 150.000 pesetas se podrá formular la demanda por impresos normalizados, pudiéndose acumular excepcionalmente las acciones por rentas o cantidades vencidas y no pagadas, siempre que lo reclamado no exceda de 500.000 pesetas por desahucio por falta de pago, si bien cuando la cantidad reclamada excediera de dicha cantidad, las acciones de reclamación de rentas y de desahucio por falta de pago podrán acumularse en el juicio ordinario. Como especialidad del juicio de desahucio debe destacarse que el demandante por falta de pago de las rentas deberá indicar, bajo pena de inadmisibilidad de la demanda, las circunstancias que pueden permitir o no, en el caso concreto, la enervación del desahucio (art. 439.3) y el Tribunal en la citación por desahucio por falta de pago de las rentas indicará en la citación la posibilidad de enervar el desahucio, con apercibimiento al demandado que de no comparecer a la Vista se le declarará el desahucio sin más tramite (art. 440.3).

En el acto de la vista del desahucio por impago de las rentas sólo se permitirá al demandado alegar y probar el pago o las circunstancias relativas a la procedencia de la enervación. La institución de la Enervación del Desahucio está contemplada con carácter general en el artículo 22.4 de la LEC y en virtud de la misma el proceso terminará, si antes de la celebración de la vista, el arrendatario paga al actor o pone a su disposición en el tribunal o notarialmente el importe de las cantidades reclamadas en la demanda y el de las que adeude en el momento de dicho pago enervador.

Ahora bien, los efectos de la enervación no serán de aplicación cuando se hubiere enervado en una ocasión anterior el desahucio o bien cuando el arrendador hubiere requerido de pago al arrendatario, por cualquier medio fehaciente, con al menos cuatro meses de antelación a la presentación de la demanda y el pago no se hubiese efectuado al tiempo de dicha presentación.

Como puede observarse, el juicio de desahucio por impago de las rentas reviste ciertas características de juicio sumario interdicial y de urgencia, con pocas posibilidades de discrecionalidad por parte del Juez en orden a tener en cuenta las condiciones personales o sociales del arrendatario. Ahora bien, la figura peculiar de la Enervación y sus efectos puede permitir la adopción de medidas indirectas por parte de los Ayuntamientos o en colaboración con Entidades de interés social o sin ánimo de lucro que, ante supuestos debidamente acreditados de insuficiencia de ingresos, paro laboral, edad de los arrendatarios, situaciones de invalidez, podrá subrogarse o avalar el pago de las cantidades a efectos de utilizar por vía judicial o notarial la enervación para evitar el desahucio. En el caso de que judicialmente no pudiera evitarse el desahucio, sería también del máximo interés que la autoridad judicial comunicara formalmente la Sentencia al Ayuntamiento para que éste pudiera adoptar inmediatamente las medidas de alojamiento provisional o alternativo dentro de sus posibilidades de viviendas, facilitándose de esta forma los dispositivos de ayuda a las atenciones sociales.

Precisamente en estos momentos se está debatiendo en el Congreso de los Diputados una reforma de la LEC en lo que afecta a las medidas procesales incentivadores del mercado de alquileres en el que se prevé: reducir de cuatro a dos meses el requerimiento de pago al arrendatario moroso, para así hacer más difícil la acción de enervación; nombramiento de oficio de abogado y procurador en el caso que el demandado lo solicitara; posibilidad de designar como domicilio del demandado la vivienda o local de negocio; posibilidad de acumular la demanda en un mismo proceso de la acción de desahucio y de reclamación de cantidad, aunque supere los límites del juicio verbal de desahucio (3.000 euros). Como puede observarse, los aspectos procesales pueden tener una gran relevancia en orden al fomento de la vivienda en alquiler, por lo que, como hemos afirmado, la acción de Protección social deberá ser indirecta, pero que pueda tener efectividad desde la perspectiva social en los términos anteriormente señalados.

La misma acción de Protección podría darse, en lo que afecta, a los posibles recursos frente al juicio de desahucio, para los que el artículo 449

LEC exige que para los juicios que lleven aparejado el lanzamiento, no se admitirá al demandado los recursos de apelación, extraordinario por infracción procesal o casación si al prepararlos no manifiesta, acreditándolo por escrito, tener satisfechos las rentas vencidas y las que con arreglo al contrato deba pagar adelantadas, declarados desiertos los recursos si durante la substanciación de los mismos el demandado recurrente dejar de pagar los plazos que venzan o los que deba adelantar («el arrendatario podrá adelantar o consignar el pago de varios períodos no vencidos, los cuáles se sujetaran a liquidación una vez firme la sentencia. En todo caso, el abono de dichos importes no se considerará novación de contrato (art. 449 LEC). En esta fase de la defensa judicial del demandado-arrendatario podría ser objeto de Protección indirecta, mediante fórmulas de financiación, de aval o seguro de caución de estas cantidades por los Ayuntamientos o entidades sociales, cuando concurrieran circunstancias personales o sociales, debidamente acreditadas que, en ultima instancia, contribuirían a hacer real el derecho a la tutela judicial (art. 24 CE). Insistimos que estas actuaciones deben ser siempre por vía indirecta, por cuanto todos los intentos históricos de intervención tuitiva de los poderes públicos a favor de los arrendatarios han constituido frenos a la producción y circulación de viviendas en régimen de arrendamiento y a la larga han perjudicado a los propios arrendatarios. Los Municipios aparecen como las entidades más legitimadas para llevar a cabo este tipo de intervenciones selectivas ya que son las Administraciones que tienen un conocimiento más directo de estas necesidades sociales.

4. AYUDAS ESPECÍFICAS A LOS ARRENDATARIOS

Por último, a efectos de programar una adecuada política de arrendamientos urbanos sociales, lógicamente deberán atenderse a los instrumentos fiscales (desgravación de las rentas por vía impositiva) o bien por un sistema de subvenciones (bien al arrendador para descontarlo del pago del arrendatario, bien al arrendatario directamente para hacer frente al pago) en aquellos casos que en atención a las circunstancias permanentes o temporales del arrendatario (edad, invalidez, situación de paro, nivel de renta, etc.) no pueda hacer frente al pago del alquiler o a sus sucesivas actualizaciones de la renta. Obviamente, esta política de subvención puede constituir una de las vías más eficaces para combinar un equilibrio entre los precios de mercado de los arrendamientos (lo cual permitirá la rehabilitación y conservación de los edificios) y las necesarias compensaciones sociales en los casos que efectivamente resulten acreditados los sectores necesitados de ayudas. Estas ayudas de tipo más personalizado encajan

con los objetivos que la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea ha señalado para combatir la EXCLUSIÓN social y la pobreza

En este orden de consideraciones se han iniciado ya las primeras experiencias. La Carta Municipal de Barcelona (Ley autonómica 22/1998, de 30 de diciembre), al estructurar sus competencias en materia de Vivienda (art. 85) destaca que al Municipio corresponde «la planificación, programación y gestión de la vivienda pública en régimen de propiedad y alquiler en el término municipal», cuya ejecución se desarrollará en régimen de colaboración con la Generalitat a través de un Consorcio. Por parte de la Generalitat se ha dictado recientemente una Orden, 157/2003, de 1 de abril, por la que se establece una línea de ayudas de 1.025.358,54 euros para personas que acrediten no poder satisfacer los recibos impagados del alquiler de sus viviendas o las cuotas de amortización de un préstamo hipotecario no amortizado de una vivienda de promoción privada. La Comunidad Autónoma de Andalucía, por Decreto 8/2003, de 21 de enero, ha acordado la formulación del Plan Andaluz de la Vivienda y Suelo 2003-2005, entre cuyas prioridades figuran la formación de programas de viviendas de alquiler para jóvenes y de viviendas en venta y alquiler, de nueva planta o existentes, para familias con recursos limitados.