

INFORME DEL CONSEJO FISCAL AL ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS DE FOMENTO DEL ALQUILER DE VIVIENDAS Y LA EFICIENCIA ENERGÉTICA DE LOS EDIFICIOS

Por medio de comunicación del Secretario de Estado de Justicia de fecha 10 de septiembre de 2008, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 14.4.j) del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, se ha dado traslado, para informe, a la Fiscalía General del Estado del *Anteproyecto de Ley de medidas de fomento del alquiler de viviendas y la eficiencia energética de los edificios*.

El informe preceptivo del Consejo Fiscal respecto de proyectos de Ley y normas reglamentarias se ha de producir, según lo dispuesto en el citado artículo 14.4 j) del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, cuando los proyectos de Ley o normas reglamentarias de que se traten afecten a la estructura, organización y funciones del Ministerio Fiscal.

El Anteproyecto de Ley de medidas de fomento del alquiler de viviendas y la eficiencia energética de los edificios está estructurado en una Exposición de Motivos, tres artículos, una disposición transitoria y dos Disposiciones Finales. Los tres artículos que integran su cuerpo principal abordan sucesivamente la modificación de tres Leyes Ordinarias: la Ley de Arrendamientos Urbanos, la Ley de Enjuiciamiento Civil y la Ley de Propiedad Horizontal.

En la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley se destacan las ventajas económicas, sociales y laborales que derivan del alquiler de vivienda frente a la adquisición de vivienda en propiedad. El alquiler de vivienda es una opción, que según se ha podido constatar, permite que la vivienda se adapte a las necesidades que van surgiendo a lo largo del ciclo vital, posibilita la movilidad geográfica y disminuye el riesgo asumido con el endeudamiento

razón por la cual el ciudadano pueda adaptarse a los posibles cambios que puedan surgir en los ingresos de la unidad familiar. No obstante, el análisis o diagnóstico de la situación actual del mercado de vivienda de alquiler en España, pone de relieve que, debido a la incidencia de diversos factores, tales como: las propias características del mercado de alquiler de vivienda, los incentivos ofrecidos por los poderes públicos y las condiciones financieras favorables al endeudamiento, el alquiler de vivienda no es la opción mayoritariamente elegida en nuestro país. Mas bien al contrario, estos factores han motivado que el mercado de alquiler de vivienda haya ido perdiendo terreno en favor de la adquisición de vivienda en propiedad, constituyendo una modalidad de acceso a la vivienda que supone tan solo un 11% del mercado de vivienda frente a la media Europea que se sitúa en torno al 40% del mercado.

Este contexto, desfavorable al arrendamiento urbano, motiva el Anteproyecto de Ley, que obedece a la necesidad de implantar un conjunto de medidas destinadas a fomentar el acceso a la vivienda en régimen del alquiler, incrementando su oferta y, al mismo tiempo, garantizando la seguridad jurídica de las partes contratantes.

A este objetivo responden las diversas modificaciones introducidas en las Leyes de Arrendamientos Urbanos y de Enjuiciamiento Civil, se trata, en palabras de la propia Exposición de Motivos, de *“adoptar medidas de estímulo, en particular aquellas destinadas a fortalecer la seguridad jurídica de las partes y a fomentar el incremento de la oferta en el mercado del alquiler”*.

Además de las medidas dirigidas a potenciar el alquiler de vivienda, el Anteproyecto introduce una modificación en la Ley de Propiedad Horizontal que obedece a la finalidad de facilitar las actuaciones emprendidas para mejorar la eficiencia energética de los edificios, destacándose en la Exposición de Motivos como, de este modo, se da un paso más en el camino, que ya emprendieron en

los últimos años otras reformas legislativas con el fin de incrementar la *eficiencia energética de los edificios en España*.

Los artículos que integran el cuerpo principal del *Anteproyecto de Ley de medidas de fomento del alquiler de viviendas y la eficiencia energética de los edificios*, una vez, examinados, nos llevan a la conclusión de que, en principio, las modificaciones que prevé introducir en la Ley de Arrendamientos Urbanos, Ley de Enjuiciamiento Civil y Ley de Propiedad Horizontal, no van a incidir en el ámbito de las competencias y funcionamiento del M^a Fiscal en el Proceso Civil.

Tal afirmación exige efectuar un breve examen de las reformas que abordan los tres artículos que integran el Anteproyecto de Ley informado:

a) El artículo primero del Anteproyecto modifica el apartado 3^o del artículo 9 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, ampliando los supuestos en que no procede la prórroga obligatoria del contrato, que, a partir de la entrada en vigor de la Ley, se extenderá además de a los casos en que el arrendador tiene necesidad de ocupar la vivienda arrendada para sí mismo, a aquellos en que el arrendador tiene necesidad de ocuparla para sus familiares en primer grado de consanguinidad. La medida se adopta con garantías para el arrendatario, dirigidas a evitar que se produzcan fraudes al amparo de este nuevo supuesto pues se establece que esta posibilidad se dará siempre que así se haga constar expresamente en el contrato y, además, en caso de no ocuparse la vivienda en un plazo de tres meses el arrendatario podrá optar porque se le reponga en el uso y disfrute de la vivienda por un nuevo periodo de hasta cinco años con indemnización de los gastos que el desalojo de la vivienda le hubiera supuesto hasta el momento de la reocupación, o bien porque se le indemnice en una cantidad igual al importe de la renta por los años que quedaren hasta completar cinco.

b) El artículo segundo, integrado por diecinueve apartados, introduce modificaciones en otros tantos preceptos del articulado de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, modificaciones que esencialmente están concebidas para activar, los procesos judiciales de desahucio y de reclamación de rentas derivadas de los contratos de alquiler haciéndolos más eficaces y rápidos, *“salvaguardando en todo caso los derechos y garantías que protegen al inquilino de buena fe”*.

Con este objetivo, el Anteproyecto de Ley, unifica el régimen jurídico de los procesos de desahucio por falta de pago de rentas y cantidades debidas y los procesos de desahucio por expiración de plazo legal o contractual, extiende el ámbito de aplicación del Juicio Verbal por el que se sustanciarán, a partir de su entrada en vigor, las reclamaciones de renta derivadas del arrendamiento cuando no se acumulan al desahucio y se ofrece la posibilidad de que todas las reclamaciones de desahucio y rentas puedan acudir a cauce del proceso monitorio. Con el fin de solventar los problemas suscitados en torno a la determinación de las cuantías se modifica la regla 9 del artículo 251 de forma que, salvo que tengan por objeto reclamaciones de las rentas o cantidades debidas, la cuantía de la demanda será el importe de una anualidad de renta, cualquiera que sea la periodicidad con que esta aparezca fijada en el contrato.

Además de las reformas arriba reseñadas, entre otras, cabe destacar las que a continuación se relacionan, que obedecen al mismo fin que las anteriores: se facilita la ejecución del lanzamiento cuando el arrendatario, que se ha allanado con el compromiso asumido por el arrendador a efectos de transacción de condonar todo o parte de la deuda, incumple su desalojo; se establece que a las reclamaciones de rentas debidas se acumularán las que se devenguen una vez interpuesta la demanda de reclamación; se reduce de dos meses a un mes el plazo para interponer la demanda una vez se ha efectuado el requerimiento de pago al inquilino; se dispone que la resolución que declare enervada la acción de desahucio condenará al arrendatario al pago de las

costas devengadas; para evitar mecanismos dilatorios se regula que la solicitud de justicia gratuita por el demandado que no se efectúe al menos con cinco días de antelación al inicio del juicio no suspenderá su celebración, se establecen domicilios alternativos para notificación al arrendatario (distinguiendo según se trate de un particular o una persona jurídica) de la demanda en que se ejercita la acción para recuperación de la finca sobre la base del impago de rentas o cantidades debidas por el arrendatario o en la expiración del plazo contractual o legalmente establecido; se dispone la comunicación a través de edictos colgados en el tablón de anuncios del Juzgado, en los procesos de desahucio reseñados en el caso anterior, cuando el arrendatario no es hallado en ninguno de los domicilios designados ni comunica con posterioridad al contrato su nuevo domicilio.

c) El artículo tercero del Anteproyecto, modifica el segundo párrafo del ordinal 1º del artículo 17 de la Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal. De esta forma mediante la flexibilización de las mayorías requeridas, que pasará a conformarse con *las tres quintas partes del total de los propietarios, que a su vez representen las tres quintas partes de las cuotas de participación*, las Comunidades de Propietarios podrán adoptar aquellos acuerdos que se dirijan a la realización de obras y la instalación de equipos o sistemas que tengan por finalidad mejorar la eficiencia energética del edificio si supone la modificación del título constitutivo o de los estatutos.

En la disposición transitoria única del Anteproyecto de Ley se dispone la aplicación de lo dispuesto en su artículo segundo a los procesos que se incoen a partir de su entrada en vigor, si bien a partir de las sentencias que recaigan en los procesos ya iniciados en el momento de su entrada en vigor, la Ley será aplicable a todos los efectos.

La disposición final primera refiere los preceptos constitucionales que amparan la competencia del Estado para el dictado de esta Ley y la disposición

final segunda dispone que la Ley entrará en vigor en el plazo de un mes a partir de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

Este sucinto examen de las modificaciones introducidas por el *Anteproyecto de Ley de medidas de fomento del alquiler de viviendas y la eficiencia energética de los edificios* en las Leyes de Arrendamientos Urbanos, de Enjuiciamiento Civil y de Propiedad Horizontal, nos lleva a la siguiente cuestión. A tenor de lo dispuesto en el artículo 14.4.j) del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, según se puso de relieve al inicio de este escrito, el preceptivo informe del Consejo Fiscal se ha de constreñir a aquellos aspectos de la reforma legislativa que, de una manera u otra, puedan tener conexión o afectar a las competencias y funcionamiento del Ministerio Fiscal.

Lo cierto es que, en los Procesos Civiles, debido a las limitaciones y especialidades que derivan de su propia naturaleza dispositiva, la intervención del Ministerio Fiscal, ejerciendo las funciones que le son propias, se ve restringida a determinados procedimientos en los que su intervención queda justificada por la necesidad de proteger a alguno de los afectados en el proceso o porque, por razón de la materia de que se trate, se ven afectados los intereses públicos.

A la Intervención del Ministerio Fiscal en los Procesos Civiles se refiere el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, en el artículo tercero apartado 6º, disponiendo que el Fiscal habrá de tomar parte, *en defensa de la legalidad y del interés público o social, en los procesos relativos al estado civil y que en los demás que establezca la ley*. A lo que, el apartado 7º del mismo artículo, añade que el Fiscal habrá de intervenir en los procesos civiles que determine la ley *cuando esté comprometido el interés social o cuando puedan afectar a personas menores, incapaces o desvalidas en tanto se provee de los mecanismos ordinarios de representación*.

En la Ley de Enjuiciamiento civil se dispone expresamente, en el artículo 6.1.6º, que el Ministerio Fiscal actuará en aquellos procesos en que la Ley lo prevea. En su articulado se prevén distintas formas de actuación del Fiscal en el proceso civil: así, en los procesos especiales de capacidad, filiación, matrimonio, guarda, custodia, adopción, alimentos y en la oposición a las resoluciones administrativas en materia de menores (en los artículos 748 y siguientes), o la intervención preceptiva del Fiscal en los juicios dirigidos a obtener la protección judicial de los derechos fundamentales (párrafo 2º del art. 249.1). Igualmente se regula la intervención del Fiscal en la sustanciación de incidentes del proceso civil ordinario en los que pueda resultar afectada la legalidad procesal, cuestiones de jurisdicción y de competencia y el Ministerio Fiscal, se encuentra legitimado para interponer recurso en interés de Ley ante la Sala Civil del Tribunal supremo a tenor de lo establecido en el artículo en el artículo 491 de la Ley Procesal Civil.

Circunscrita la intervención del Ministerio Fiscal en el Proceso Civil a los referidos supuestos, resulta que el *Anteproyecto de Ley de medidas de fomento del alquiler de viviendas y la eficiencia energética de los edificios*, por el contenido de las modificaciones introducidas en las tres Leyes afectadas, una vez entre en vigor, no va a incidir en la estructura, organización y funciones del Ministerio Fiscal, por lo que el presente informe no entraría dentro de las competencias consultivas del Consejo Fiscal conforme a lo dispuesto en el art. 14.4. j) del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, en su redacción dada por Ley 14/2003, de 26 mayo.

Madrid, 30 de octubre de 2008
EL FISCAL GENERAL DEL ESTADO,
PRESIDENTE DEL CONSEJO FISCAL