



Ley de Alquileres:
reforma integral

Ley de Alquileres: reforma integral



Pensar

Pensar en una reforma integral de la Ley de Alquileres

¿Por qué no funcionó? ¿Cuáles son sus puntos más críticos? ¿Por qué derogar no es suficiente? ¿Por qué una simple modificación de dos artículos tampoco lo sería?

El actual debate legislativo constituye una oportunidad histórica para dar una solución de fondo a la problemática normativa de los alquileres en la República Argentina.

Introducción / Contexto

En junio de 2020, el Congreso de la Nación aprobó la sanción de una reforma del Código Civil y Comercial de la Nación y legislación complementaria en materia de locaciones, a través de la Ley N° 27.551 / 2020, más conocida como Ley de Alquileres.

Hoy, la Ley es señalada como la principal causa de los problemas del mercado de las locaciones. Lo cierto es que el inoportuno momento político de su aprobación se conjugó con ciertos factores propios de un contexto socio-económico de inseguridad jurídica y de un nivel de expectativas objetivamente depresivas para las inversiones de largo plazo como son los inmuebles. A su vez, se sancionó luego de un periodo de especial caída en términos reales de los valores del alquiler.

Quizás el principal punto a tener en cuenta para comprender el contexto es que, al comienzo de la pandemia, el Gobierno Nacional decidió intervenir de manera directa en los contratos de alquiler a nivel doméstico, con el congelamiento de precios, la suspensión de desalojos y la prórroga automática de los plazos contractuales.

Este conjunto de regulaciones amplificó una situación macroeconómica muy frágil: salarios reales en niveles bajos, quebranto en la rentabilidad de los activos inmobiliarios destinados a locación, insuficiente capacidad de ahorro, accesibilidad nula al crédito hipotecario, entre otros factores. En consecuencia, el contexto económico y político, potenciado por los cambios regulatorios (el DNU que fijó el congelamiento en marzo y la Ley en junio), fijaron las bases para una fuerte retracción en la oferta, en simultáneo a la inestabilidad habitacional en la demanda.

Trabajar en una modificación integral.

La Ley 27.551 consta de veinticuatro (24) artículos, los cuales podrían dividirse en dos (2) partes: los Capítulos I y II, por un lado, y los Capítulos III y IV, por el otro. Analizar una derogación, o una simple modificación de dos (2) artículos (plazo y ajuste) no lograría aportar las soluciones necesarias para la problemática que hoy sufren inquilinos y propietarios que forman parte del vínculo contractual locativo.

En primer lugar, la derogación significaría suprimir la existencia del Plan Nacional de Alquiler Social, que abarca todo el Capítulo III y que nunca fue puesto en marcha por el Gobierno Nacional. Este Plan incluye una serie de políticas que podrían ser muy beneficiosas para mejorar el acceso a la vivienda y derogarlo sería un gran desacierto.

Derogar también significaría que el depósito de garantía vuelva a restituirse a su valor nominal, y no a un valor actualizado en la misma cuantía que el alquiler, dentro del marco de un país cuya inflación anual se encuentra ya en niveles inerciales mayores al 50%.

Asimismo, implica perder otra importante conquista para las partes: la posibilidad de constituir un domicilio especial electrónico para cursar las notificaciones del vínculo contractual. En la era del conocimiento y la información, modernizar las notificaciones entre las partes contratantes generan agilidad en la resolución de conflictos y reduce los tiempos y costos de las notificaciones.

Como un último ejemplo, el TÍTULO IV de la Ley N° 27.551 / 2020 introduce al cuerpo legal de las locaciones los métodos alternativos de resolución de conflictos. En ese sentido, la derogación también implicaría desconocer la necesidad de agilizar la solución de conflictos. Su aplicación no sólo descomprime los juzgados, sino que también dinamiza las soluciones a los problemas emergentes de las locaciones.

Propuestas

La demora de la puesta en marcha de las medidas adecuadas puede volver crónicos a los padecimientos de propietarios e inquilinos que componen el mercado de las locaciones.

Este trabajo surge de una revisión - artículo por artículo - de los capítulos de locaciones, incluidos en la Ley N° 27.551 y la Ley N° 26.994 (modificación del Código Civil de 2015).

Este análisis se complementa con nuevos agregados de valor, adecuados a las demandas sociales.

A continuación, exponemos nuestra visión.

1. El plazo

Al redactar el Artículo 3º de la Ley N° 27.551, el argumento legislativo, en la extensión del plazo mínimo legal de dos (2) a tres (3) años, fue la búsqueda de la estabilidad habitacional en los contratos de locación. El objetivo buscado en la Ley, sin embargo, no tuvo su correlato en la realidad: las variables macroeconómicas inestables propias del país, sumado a la incertidumbre que generaron algunas decisiones del Gobierno Nacional (a través de los DNU) y la regulación de la nueva Ley sobre los contratos nuevos, eclipsó la pretensión legislativa de extender obligatoriamente el plazo mínimo legal, lo que generó inseguridad jurídica y retrajo a los oferentes de inmuebles en locación.

El análisis del plazo mínimo debe completarse con sus excepciones, las cuales están detalladas en el Artículo 4º de la Ley N° 27.551. La presunción actualmente contenida en el inciso b) de este artículo afecta a los inquilinos. En la práctica, el plazo de los contratos comprendidos en este inciso lo transforma automáticamente en habitacionales, sin permitir contemplar todas aquellas situaciones de periodicidad intermedia que el inquilino pudiere requerir, a los fines temporarios. Este artículo debe nominar a los contratos temporarios para solucionar la problemática existente.

Nuestras propuestas: extensión gradual y contratos temporarios.

Extensión gradual. Se plantea una modificación que respete el espíritu de la Ley 27.551, con contratos de 3 años, pero que incorpore lo visto desde su sanción. El objetivo sería que el contrato sea inicialmente de 3 años, pero que su definición sea gradual, y esto puede abordarse de dos maneras. En primer lugar, con un plazo mínimo de 2 años y una extensión automática por 1 año más a menos que haya comunicación fehaciente en sentido contrario o, en cambio, que el plazo mínimo sea de 3 años, con la posibilidad de rescindir, por parte del locador, a partir del mes 24, con una penalidad como es el caso del locatario en el artículo 9º.

La extensión del plazo se dará naturalmente cuando el contexto otorgue mayores certezas y, ello consecuentemente logrará una mayor estabilidad habitacional. Por eso, se propone un aumento gradual, a opción de las partes, no sometiénolos obligatoriamente a plazos que pueden estar disociados de sus necesidades.

A su vez, se debe crear una figura hasta el día de hoy inexistente en nuestra legislación: los contratos temporarios. Creemos que la normativa debe adecuarse a las necesidades de la sociedad. Si se crean formatos locativos que se acoplen a los usos y costumbres de la sociedad, se asegurará el eficiente ingreso de nuevas propiedades a la oferta de locación, para quienes demanden este tipo de inmuebles.

Como ejemplo, un inmueble que está tramitando su sucesión podría ingresar al mercado, bajo la figura de contrato temporario, generando una nueva vivienda en oferta de alquiler. Hoy en día, la falta de adaptación de la normativa a este tipo de situaciones hace que algunos inmuebles no entren a la plaza de las locaciones.

2.El precio

El precio de la locación requiere el análisis conjunto del Artículo 14 y del inciso a) del Artículo 2º de la Ley Nº 27.551.

En lo que concierne al Artículo 14 de la Ley Nº 27.551, en un país con inflación, entendemos que la necesidad de fijar precios a mediano plazo requiere de metodologías que permitan contemplar el aumento de los precios. Con ese fin, previo a la Ley, se fijaban precios mensuales en base a proyecciones de lo que se esperaba fuera la inflación y el funcionamiento del mercado inmobiliario. Con la Ley, se derogó la prohibición de indexar que subsistía desde la antigua Ley de Convertibilidad (Artículos 7 y 10 de la Ley Nº 23.928 / 1991), por lo que se habilitó al ICL como variable que marque la evolución de los precios del alquiler.

Su ajuste inarmónico, con una periodicidad de actualización cada doce (12) meses, a través del ICL, un indicador desconocido hasta la creación de la Ley generó incertidumbre en ambas partes: unos, por lo que cobrarían, y otros, por lo que pagarían.

El combo regulatorio retrajo la atomizada oferta, aumentó los precios base y distorsionó el curso natural de un mercado de competencia casi perfecta, como el locativo.

A su vez, es especialmente importante tomar en consideración que los alquileres tienen una dinámica de comportamiento muy local, por lo que no es lo mismo el funcionamiento del mercado en la Ciudad de Buenos Aires que en la Ciudad de Córdoba o en Neuquén, Tierra del Fuego, Tucumán o Pinamar, por mencionar ejemplos con características muy locales.

El factor federal debe ser siempre tenido en cuenta y, entonces, pensar mecanismos de ajuste iguales para todo el país aparecen como un eventual inconveniente.

Por su parte, la existencia del inciso a) del Artículo 2º de la Ley N° 27.551 limita al locatario la posibilidad de mejorar el precio de su locación, o bien lograr bonificaciones por pagos por anticipado.

Nuestra propuesta: la libertad de pactar precios y formas de pago.

Consideramos que debe introducirse una noción más federal de las cláusulas de ajuste, contemplando la diversidad de realidades existentes en las distintas jurisdicciones de la República Argentina.

Las partes deben poder pactar, de común acuerdo, las actualizaciones y elegir libremente la metodología del ajuste y, en el caso de elegir la indexación, qué indicador oficial (de diseño y publicación municipal, provincial o nacional) se utilizará. Esta capacidad de elegir indicadores que repliquen en mayor medida la situación local es útil para que el alquiler refleje las características locales del acceso a la vivienda, muy distinto en cada lugar del país. A su vez, se debería dejar abierta la posibilidad de dar previsión a sus contratos a través de un mecanismo de escalonamiento predefinido, seleccionando la modalidad que represente - para ellos - su mejor escenario locativo.

Es importante cuidar la autonomía de la voluntad de las partes contratantes en la variable precio (valor de alquiler, periodicidad de ajuste, actualización, etc.). Por el contrario, la intromisión del Estado en esta condición esencial de cualquier contrato puede desequilibrar la libre pactación, consensuada entre los contratantes. Definir una periodicidad mínima obligatoria, sin embargo, puede no ser consistente con la situación de cada momento, en donde los horizontes se acortan o alargan según la realidad socioeconómica del país.

En otro orden, los pagos por anticipado permiten a las partes eliminar los escenarios de incertidumbre generados por los potenciales efectos inflacionarios, constituyéndose - por defecto - un contrato de locación de íntegra estabilidad habitacional. Aquellos que cuentan con capacidad de ahorro buscan congelar la suba de algunos gastos como ser cuotas escolares, patentes, impuestos, cocheras, prestaciones de salud, entre otros. La misma posibilidad debería existir con los alquileres habitacionales.

3. Conservación, mantenimiento y reparaciones

La redacción actual del Artículo 5º de la Ley Nº 27.551 y del Artículo 1207 del Código Civil y Comercial de la Nación genera controversias en cuanto a las responsabilidades de conservación, mantenimiento y reparaciones.

Nuestra propuesta: esclarecer la asignación de responsabilidades de cada parte.

Debe redactarse con mayor claridad para definir - de forma inequívoca - las responsabilidades atribuibles a inquilinos y propietarios sobre la conservación, mantenimiento y reparaciones del inmueble entregado en locación.

4. Tratamiento de las expensas

El Artículo 8º de la Ley Nº 27.551 / 2020 discrimina a las expensas en habituales y no habituales, cuando - en la práctica - se categorizan como ordinarias y extraordinarias. Su redacción confusa genera controversias en su aplicación práctica. Asimismo, la redacción actual se excede en su alcance, puesto que no es atribución de las partes de un contrato de locación determinar la categorización de los rubros contables que involucran a cada erogación consorcial. Constituye un grave error de la actual Ley vigente, asignar atribuciones consorciales a dos partes (locadora y locataria) que no son condición necesaria a su creación, existencia y finalidad. El mismo Código, en los incisos b), d), e) contenidos en el artículo 2067, definen a la categorización de expensas como una responsabilidad pura y exclusiva del representante legal del consorcio: el administrador.

Nuestra propuesta: resolver la categorización de expensas en ordinarias y extraordinarias en la redacción de la Ley.

Expensas ordinarias, a cargo del inquilino. Expensas extraordinarias, a cargo del propietario. Administrador del consorcio, responsable de categorización de expensas. Debe definirse, de una vez por todas, con meridiano tecnicismo, la asignación de expensas atribuibles a cada parte. Eliminar la subjetividad en su categorización resultará una fundamental conquista en la resolución de conflictos.

Capítulo III, incluya a las garantías como un pilar de la política nacional de alquileres que, si bien debería ser de índole local, puede apoyarse en marcos nacionales para su mejor funcionamiento.

5. Garantías

El Artículo 13 de la Ley N° 27.551 / 2020 contiene errores legales y técnicos, donde el propio espíritu del artículo atenta contra el derecho de propiedad privada y la autonomía de la voluntad de las partes, consagrados por nuestra Constitución Nacional, cuando obliga a una de las partes (locataria) a proponer y, a la otra (locadora), a aceptar garantías. Dado que la garantía es un contrato accesorio al de la locación y que no es obligatoria su existencia, aparece como un problema que la Ley exija al locatario que debe presentar 2 tipos diferentes. Si bien el espíritu del artículo es ampliar el abanico de garantías posibles y fortalecer la posición del locatario, en la práctica podría leerse como una mayor barrera de entrada, al ser necesarias ya no 1, sino 2 tipos de garantías posibles.

A su vez, la redacción sancionada en 2020 cuenta con errores que dificultan su aplicación. Un ejemplo que no permite aplicar el artículo a la práctica es que, antes de suscribir el contrato de locación, por definición, no existen las figuras de "locador" y "locatario". Ambas partes asumen sus derechos y obligaciones, una vez perfeccionado el instrumento que los une jurídicamente. Previamente a ello, son simplemente oferentes y demandantes del mercado inmobiliario y no existen prestaciones recíprocas que exijan aceptar o rechazar propuestas de uno hacia otro.

En el inciso "a) Título de Propiedad Inmueble", la redacción el concepto de una garantía personal de un fiador que tan sólo demuestra solvencia patrimonial con la constitución de un derecho real sobre el inmueble para afianzar la locación (hipoteca). La redacción de este inciso descarta la opción de facto por su falta aplicación en los usos y costumbres.

En el inciso "e) Garantía personal del locatario...", se confunde el rol del locatario con el de su fiador. El fiador es un tercero que garantiza accesoriamente el cumplimiento de las obligaciones del locatario, por cuanto la obligación esencial recae en el locatario, quien - por definición - no podría asumir ambos roles.

Por su parte, todo lo que refiere a equivalencias y cantidades termina siendo inaplicable y de cumplimiento imposible.

Nuestra propuesta: modificar la redacción para que respete el espíritu y reforzar el Plan Nacional de Alquiler Social.

Debe incluirse una redacción que habilite al eventual locatario a, en case de ser solicitado por el locador una garantía, presentar alguna de las garantías enumeradas. Además, debe tomarse este artículo como punto de partida para que el Plan Nacional de Alquiler Social, comprendido en el Capítulo III, incluya a las garantías como un pilar de la política nacional de alquileres que, si bien debería ser de índole local, puede apoyarse en marcos nacionales para su mejor funcionamiento.

Conclusiones

En la actualidad, la República Argentina atraviesa una situación política, social y económica muy compleja que genera consecuencias directas e indirectas en el mercado de las locaciones.

La complejidad del escenario social, político y económico en que nació y se desarrolló la Ley N° 27.551, nos lleva a pensar que señalarla como la única causa de los incrementos en los precios de los alquileres y el retiro de inmuebles en oferta resulta - al menos - una visión simplista de la problemática.

Generar expectativas reales acerca de los posibles efectos de una nueva Ley es reconocer que la misma no solucionará todas las adversidades coyunturales del país. No obstante, fortalecer el Plan Nacional de Alquileres y trabajar en una reforma integral, en lugar de una derogación o una modificación parcial de unos pocos artículos contribuirá a mejorar el orden normativo de la plaza de las locaciones.

El resultado del actual debate debería, idealmente, ser la base de un mejor acceso a la vivienda en el largo plazo, que permita reducir el déficit habitacional y no, en cambio, promover modificaciones o soluciones que requieran un nuevo debate en el corto plazo, dado que temas como este suelen ser muy complejos y largos, y, en el proceso, la incertidumbre tiene costos concretos sobre los hogares.



Mesa de
Hábitat y Desarrollo
de suelo urbano