

CONGRESO NACIONAL
CÁMARA DE SENADORES
SESIONES ORDINARIAS DE 2016
ORDEN DEL DIA N° 1055

Impreso el día 16 de noviembre de 2016

SUMARIO

COMISIÓN DE LEGISLACIÓN GENERAL

Dictamen en el proyecto de ley de la señora senadora García Larraburu y otros por el que se modifica el Código Civil y Comercial de la Nación respecto de la ley de alquileres. Se aconseja aprobar otro proyecto de ley. (S-894/16)

DICTAMEN DE COMISIÓN

Honorable Senado:

Vuestra Comisión de Legislación General ha considerado el proyecto de ley de la senadora García Larraburu y otros (Exp- S- 894/16) "Modificando el Código Civil y Comercial de la Nación, respecto de la ley de alquileres"; y teniendo a la vista el proyecto de ley del senador Pérsico (Exp. S-2.241/15) sobre Locación de Inmuebles destinados a la vivienda; y, por las razones que oportunamente dará el miembro informante, se aconseja la aprobación del siguiente:

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados....etc

Artículo 1°.- Modifícase el artículo 1.196 del Código Civil y Comercial de la Nación, el que quedará redactado de la siguiente forma:

"Artículo 1.196.-Locación habitacional.- Si el destino es habitacional, no puede requerirse del locatario:

a) El pago de alquileres anticipados por periodos mayores a UN(1) mes;

b) Depósitos de garantía o exigencias asimilables por cantidad mayor del importe equivalente a UN (1) mes de alquiler;

El depósito en garantía será devuelto mediante la entrega de una suma, proporcional o equivalente al precio del último mes de la locación, en el momento de la restitución del inmueble, el que debe ser actualizado conforme lo establece el procedimiento de actualización anual de la locación.

c) El pago de valor llave o equivalentes;

d) En caso que el contrato haya sido celebrado con la intermediación comercial de un tercero, las sumas que corresponden a comisiones u

honorarios por los servicios prestados no podrán superar los máximos establecidos en cada jurisdicción. Si no los hubiere, no podrán ser mayores a UN (1) mes de alquiler."

Art. 2°.- Modifícase el artículo 1.198 del Código Civil y Comercial de la Nación, el que quedará redactado de la siguiente forma:

"Artículo 1.198.-Plazo mínimo de la locación de inmueble. El contrato de locación de inmueble, cualquiera sea su destino, si carece de plazo expreso y determinado mayor, se considera celebrado por el plazo mínimo legal de TRES (3) años, excepto los casos del artículo 1.199.

El locatario puede renunciar a este plazo si está en la tenencia de la cosa."

Art. 3°.-Modifícase el artículo 1209 del Código Civil y Comercial de la Nación, el que quedará redactado de la siguiente forma:

"Artículo 1.209.-Pagar cargas y contribuciones por la actividad. El locatario tiene a su cargo el pago de las cargas y contribuciones que se originen en el destino que dé a la cosa locada.

No tiene a su cargo el pago de las que graven la cosa, ni las expensas extraordinarias.

Art. 4°.- Modifícase el artículo 1.221 del Código Civil y Comercial de la Nación, el que quedará redactado de la siguiente forma:

"Artículo 1.221.-Resolución anticipada. El contrato de locación puede ser resuelto anticipadamente por el locatario:

- a) Si la cosa locada es un inmueble, debiendo notificar en forma fehaciente su decisión al locador. Si hace uso de la opción resolutoria en el primer año de vigencia de la relación locativa, debe abonar al locador, en concepto de indemnización, la suma equivalente a UNO Y MEDIO(1 ½) mes de alquiler y la suma de medio (1/2) mes de alquiler al momento de desocupar el inmueble y la de UN(1) mes de alquiler si la opción se ejercita transcurrido dicho lapso.

Las partes deben acordar la renovación del contrato, por lo menos SESENTA (60) días antes de su finalización. A tal efecto, cualquiera puede convocar a la otra de modo fehaciente.

Si no llegasen a un acuerdo, el locatario puede resolver el contrato de manera anticipada sin pagar la indemnización correspondiente.

Si llegasen a un acuerdo, la parte que no cumpla debe pagar a la otra una indemnización equivalente a UN(1) mes de alquiler a la finalización del contrato.

b)En los casos del artículo 1.199, debiendo abonar al locador el equivalente a DOS(2) meses de alquiler."

"Art. 5°.- El precio de la locación solo podrá ser reajustado anualmente según el índice de actualización elaborado oficialmente por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC) en base a la evolución de los índices de precios al consumidor (IPC) y coeficiente de variación salarial (CVS)- o los que en el futuro los reemplacen-, promediados en partes iguales.

Exceptúese de lo dispuesto en los artículos 7° y 10 de la ley 23.928, y sus modificatorias, al procedimiento de actualización previsto en el párrafo anterior.

Artículo 6°.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

De conformidad con lo establecido por el artículo 110 del Reglamento del Honorable Senado, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 03 de noviembre de 2016.

Ada R. del Valle Iturrez de Cappellini.- Lucila Crexell.- Sigrid E. Kunath.- Beatriz G. Mirkin.- María I. Pilatti Vergara.- Nancy S. González.- Juan M. Pais.- Cristina Fiore Viñuales.- Liliana T. Negre de Alonso.-

ANTECEDENTE

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

LEY DE ALQUILERES Y REFORMA DEL CC y CN

Artículo 1°.- Sustituyese el artículo 1196 del Código Civil y Comercial de la Nación, por el siguiente:

"ARTICULO 1196.- Locación habitacional. Si el destino es habitacional, no puede requerirse del locatario:

a) el pago de alquileres anticipados por períodos mayores a un mes;

b) depósitos de garantía o exigencias asimilables, por cantidad mayor del importe equivalente a un mes de alquiler,

El depósito en garantía será devuelto mediante la entrega de una suma equivalente al precio del último mes de la locación, en el momento de la restitución del inmueble.

c) el pago de valor llave o equivalentes.

d) en caso que el contrato haya sido celebrado con la intermediación comercial de un tercero, las sumas que corresponden a comisiones u honorarios por los servicios prestados no podrán superar los máximos establecidos en cada jurisdicción. Si no los hubiere, no podrán ser mayores a un mes de alquiler."

Art. 2°.- Sustituyese el artículo 1198 del Código Civil y Comercial de la Nación, por el siguiente:

"Artículo 1198.- Plazo mínimo de la locación de inmueble. El contrato de locación de inmueble, cualquiera sea su destino, si carece de plazo expreso y determinado mayor, se considera celebrado por el plazo mínimo legal detres años, excepto los casos del artículo 1199. El locatario puede renunciar a este plazo si está en la tenencia de la cosa."

Art. 3°.-Sustituyese el artículo 1209 del Código Civil y Comercial de la Nación, por el siguiente:

"Artículo 1209.- Pagar cargas y contribuciones por la actividad. El locatario tiene a su cargo el pago de las cargas y contribuciones que se originen en el destino que dé a la cosa locada.

No tiene a su cargo el pago de las que graven la cosa, ni las expensas extraordinarias.

Art 4°.- Sustituyese el artículo 1221 del Código Civil y Comercial de la Nación, por el siguiente:

"Artículo 1221.- Resolución anticipada. El contrato de locación puede ser resuelto anticipadamente por el locatario:

a) si la cosa locada es un inmueble, debiendo notificar en forma fehaciente su decisión al locador. Si hace uso de la opción resolutoria en el primer año de vigencia de la relación locativa, debe abonar al locador, en concepto de indemnización, la suma equivalente a un mes y medio de alquiler al momento de desocupar el inmueble y la de un mes si la opción se ejercita transcurrido dicho lapso;

Las partes deben acordar la renovación del contrato, por lo menos sesenta días antes de su finalización. A tal efecto, cualquiera puede convocar a la otra de modo fehaciente.

Si no llegasen a un acuerdo, el locatario puede resolver el contrato de manera anticipada sin pagar la indemnización correspondiente.

Si llegasen a un acuerdo, la parte que desista debe pagar a la otra una indemnización equivalente a un mes de alquiler a la finalización del contrato.

b) en los casos del artículo 1199, debiendo abonar al locador el equivalente a dos meses de alquiler."

Art. 5°.-El precio de la locación será reajustado anualmente según el índice de actualización elaborado oficialmente por el Instituto de Estadísticas y Censos de la Nación (INDEC) en base a la evolución de los precios al consumidor y salarios, promediados en partes iguales. Exceptúese de lo dispuesto en los artículos 7° y 10° de la ley N° 23.928, y sus modificatorias, al procedimiento indexatorio previsto en las disposiciones de la presente norma.

Art. 6°.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Silvina M. García Larraburu.- Salvador Cabral Arrechea.- Julio C. Catalan Magni.- Inés I. Blas.- Sandra D. Giménez.- María E. Labado.- María de los Ángeles Sacnun.- Anabel Fernández Sagasti.- Ruperto E. Godoy.- María I. Pilatti Vergara. –Beatriz G. Mirkin. –Mirtha T. Luna. -

FUNDAMENTOS

Señora presidente:

Al finalizar el 2015, el cambio de gobierno y la consecuente devaluación del 40% del peso argentino, dieron vía libre a la especulación inmobiliaria. Los aumentos en los precios de los alquileres superan los índices de inflación más altos; a pesar de estar en un contexto de estabilidad de precios en dólares sobre el valor del metro cuadrado.

Este comportamiento especulativo comenzó a verse meses antes que se efectivizara la devaluación, a través de la firma de prórrogas cortoplacistas, con el claro objetivo de elevar los precios luego de la eliminación de los controles a la compraventa de dólares.

Conforme estadísticas de reclamos del sector de los inquilinos, se constató que los aumentos en los precios de los alquileres rondan el 46% y en algunos casos llegan al 60%. A estos aumentos hay que sumar los discrecionales en las expensas - nunca del todo claras- que deben pagar los inquilinos.

Es importante destacar que los altos costos de alquiler ocupan alrededor del 50% de los ingresos totales del hogar, lo que significa la necesidad de más de un salario para poder alquilar una vivienda, y con los aumentos en los servicios públicos como energía eléctrica, ABL y gas, entre otros, se torna casi imposible mantener el nivel de consumo familiar por existir una evidente pérdida en el poder adquisitivo del salario de los trabajadores.

Por otra parte, los datos censales de los últimos decenios registran una baja en el porcentaje de propietarios a nivel nacional: en 1980 era del 71,4%, cae al 70,64% en 2001 y al 67,70% en 2010. Es decir, el acceso a la propiedad de la vivienda se redujo considerablemente en las últimas décadas.

En el mismo sentido se registra un aumento en el porcentaje de inquilinos, de 1.122.208 viviendas locatarias (11,4%) en 2001 a

1.960.676 (16,11%) en el año 2010, registrando un aumento del 74%, comparado con un aumento del 20% en la cantidad total de viviendas (10.073.625 en 2001 a 12.171.675 en 2010).

El Pro.Cre.Ar otorgó alrededor de 180 mil créditos entre el 2012 y el 2015; sin embargo, según la encuesta nacional de gasto de los hogares, en el 2014 el porcentaje de inquilinos fue de 18,6%. Ello demuestra que, a pesar del lanzamiento del crédito hipotecario con las tasas más bajas del mercado, la proporción de inquilinos a nivel nacional continúa en crecimiento.

La disminución en el porcentaje de propietarios, en un periodo de aumento del empleo y crecimiento económico, denotó sin embargo, la reducción en las posibilidades de las clases trabajadoras de acceder a la compra de la vivienda. Esto se debe a los altos precios de la tierra, consecuencia de la ausencia de regulación en el sector inmobiliario, que permite restringir de forma artificial la oferta de inmuebles, con fines especulativos.

Se plantea entonces la necesidad de articular políticas de demanda (abaratamiento del crédito hipotecario) y políticas de oferta (aumento en la producción y oferta de inmuebles para reducir su precio), con una estrategia que apunte a los sectores de medios y bajos ingresos.

Con el fin de obtener una referencia para comparar rentabilidades, podemos considerar las obtenidas en las capitales de los países vecinos de la región y tomar, además, el precio del metro cuadrado en dólares con los respectivos salarios mínimos valuados en la misma moneda. Los datos de los precios del metro cuadrado promedio en dólares son tomados de Global Property Guide (utilizando inmuebles promedio de 120 m²).

En Santiago de Chile, por ejemplo, la rentabilidad bruta es de aproximadamente 4,26% (el m² = U\$S 2770); en San Pablo, Brasil, la rentabilidad es en promedio de 5,12% (el m² = U\$S 2651); en Lima, Perú, es de 6,15% (el m² = U\$S 1845); en Quito, Ecuador, la rentabilidad bruta es de 8%, pero el precio del m² es de U\$S 1278, menos de la mitad del precio promedio de mercado en Argentina.

Como se observa, tanto la rentabilidad como el precio del metro cuadrado son superiores en Argentina, lo que redundó en los enormes aumentos en los precios de alquiler que se dieron en los últimos años.

Estos niveles de precios y rentabilidades, a pesar de ubicarse muy por encima de los internacionales, muestran una tendencia a seguir en aumento en los próximos años, ya que los contratos de alquiler que se pactan en la actualidad contienen aumentos semestrales y/o anuales, que superan los índices de inflación y de variación salarial, y que en el corto plazo pueden generar o contribuir a la generación de un contexto de recesión, teniendo en cuenta la caída en el nivel del empleo y el consumo del primer trimestre del 2016.

Por otra parte y según los datos publicados por el INDEC, combinados con informes de prensa y estadísticas del sector, desde el 2010 en

adelante, la inflación oficial por año ha sido en todos los períodos muy inferior al aumento anual de los precios de los alquileres.

Inclusive en el año 2015, los aumentos promedio de los alquileres superaron el 35%, dejando muy atrás a los índices inflacionarios más pesimistas.

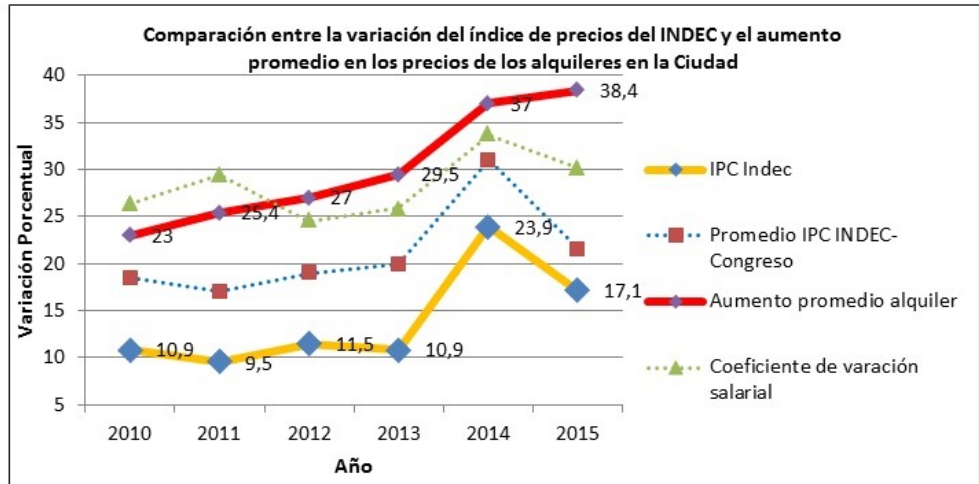
Tabla: aumento promedio en los índices precios al consumidor y en los precios de alquiler

Año	IPC Indec	IPC Congreso	Promedio IPC INDEC-Congreso	Aumento promedio alquiler	Coefficiente de variación salarial
2010	10.9	25.8	18.5	23	26.35
2011	9.5	24	17	25.4	29.45
2012	11.5	26.4	19	27	24.49
2013	10.9	28.4	20	29.5	25.88
2014	23.9	38.5	31	37	33.67
2015	17.1	25.05	21.5	38.4	30.11

Fuente: INDEC; Inquilinos Agrupados.-

Del análisis fijado en la tabla y en el gráfico, se desprende que los números brindados por el INDEC son inferiores en todos los periodos al aumento promedio del precio del alquiler, con una brecha entre ambos índices en aumento año a año.

También es necesario considerar que las estadísticas no incluyen a las expensas en los precios de alquiler y que en la mayoría de los casos elevan dicho precio hasta un 30%, monto que también está a cargo del inquilino sin un tope legal.



. Grafico comparativo entre la variación del índice de precios del INDEC y la variación del aumento promedio en los precios de los alquileres (Año 2010 al 2015). Fuente INDEC, Inquilinos Agrupados.-

La falta de regulación del sector inmobiliario hace que se comporte como un cartel a la hora de formar precios y aproveche una oferta artificialmente restringida por ellos mismos.

Ello con el fin de elevar los precios y obtener, lo que se llama en economía, todo el “excedente del consumidor”. En suma ante el aumento creciente de la demanda, el sector “subasta” el alquiler de la vivienda al mejor postor, acordando con quien esté dispuesto a pagar más por ella.

Está claro que esta “libertad” de mercado en un sector casi monopólico y donde la demanda de vivienda ha venido creciendo de forma constante en la última década, ha servido para enriquecer a un

sector concentrado de grandes propietarios que aprovecharon la bonanza económica para especular con la creciente demanda de un bien tan necesario como es la vivienda.

Hay que tener en claro que cuando el valor de la tierra se encarece de forma artificial, también se encarece toda la actividad económica que sobre ella se realice. Es decir, cuando aumenta el precio de los alquileres, hay muchos motivos para suponer que los comerciantes que alquilan intentarán recuperar sus ganancias elevando los precios de los bienes que comercian, y que este comportamiento generalizado se convertirá en inflación.

Esto es crucial, puesto que si consideramos que los contratos se firman por dos años con indexaciones ocultas que superan la inflación, y tenemos en cuenta que uno de los objetivos del gobierno es reducir los niveles de inflación hasta llegar a un dígito (con la consecuente caída en salarios, consumo y empleo), se tornará aún más difícil hacer frente a los pagos mensuales de alquiler que estarán totalmente desfasados con respecto a la inflación.

La consecuencia de la ausencia del Estado en un sector que comercia con un derecho tan importante, es la enorme dificultad económica que atraviesan los inquilinos para acceder a una vivienda digna. Consecuencia de lo expuesto son los altos precios que deben pagar quienes alquilan para sobrevivir en las grandes urbes, la cantidad de viviendas vacías y la cantidad de hogares con necesidad de vivienda.

En este sentido, si se quiere lograr algún tipo de estabilidad no solo en sector inmobiliario, sino en la economía en general existen prácticas y sucesos que deben impedirse desde el Estado, y en el menor plazo posible, entre ellas, regular la comisión cobrada de forma ilegal por el conjunto de las inmobiliarias; los aumentos discrecionales en los precios de alquiler y en expensas inventadas; la precariedad en las condiciones habitacionales de una gran parte de la población; y el comportamiento especulativo sin límite.

Por eso, no basta con estimular la demanda de vivienda a través del abaratamiento del crédito hipotecario, porque así solo aumenta la demanda. Tampoco con la oferta restringida, visto que lo único que se logra es que aumenten aún más los precios de la tierra. Es necesario articular políticas de oferta, para estimular la puesta en el mercado de los inmuebles desocupados, y mejorar así la distribución de las viviendas entre los hogares, a precios más accesibles.

Es fundamental que legislemos el mercado inmobiliario, para asegurar contrataciones justas al momento de alquilar, evitar cláusulas abusivas y aumentos indiscriminados de precios guiados por la mera especulación.

En tal sentido, el presente proyecto introduce modificaciones en las siguientes materias:

Plazo. Se amplía de dos a tres años el plazo de la locación de inmuebles para vivienda. Con un plazo más extendido, las familias

locatarias tendrán mayor estabilidad en la vivienda, podrán planear con una mejor perspectiva sus eventuales mudanzas y lograrán un significativo ahorro en sus ingresos, dado que pagarán comisiones a las inmobiliarias por la renovación de los contratos cada tres años.

Por otra parte, en muchos países se observa que el plazo de la locación para vivienda más común es de tres años. En Italia, por ejemplo, rige la modalidad 3+2, también llamado mensualidad concordada, el contrato tiene una duración mínima de tres años y se renueva por otros dos años más.

En España la duración del arrendamiento se pacta libremente por las partes. Si ésta fuera inferior a tres años, llegado el día del vencimiento del contrato, se prorrogará obligatoriamente por plazos anuales hasta que el arrendamiento alcance una duración mínima de tres años, salvo que el arrendatario manifieste al arrendador, con treinta días de antelación como mínimo a la fecha de terminación del contrato o de cualquiera de las prórrogas, su voluntad de no renovarlo. En Austria, Grecia y Noruega el plazo es de tres años y en Bélgica de nueve años.

Depósitos en garantía. Con el propósito de evitar los abusos que se vienen denunciando en este rubro; tales como devoluciones tardías, sin actualización de las sumas depositadas, compensaciones arbitrarias, entre otras, se establece claramente que el locador cumple con la devolución del depósito en garantía realizado por el locatario al inicio de la relación, entregándole una suma equivalente al valor del último mes de alquiler en el mismo momento de la restitución del inmueble.

Comisiones. Para evitar que se fijen arbitrariamente retribuciones de carácter abusivo por la tarea de intermediación, que en la práctica pesan exclusivamente sobre el locatario invocando en algunos casos la libertad contractual del Código Civil y Comercial, se propone como regla que las comisiones sean estrictamente las que se determine por ley cada jurisdicción, y en caso de no estar fijadas no superen nunca el valor de un mes de alquiler al momento de la celebración del contrato.

Expensas extraordinarias. Se establece de manera expresa que las expensas extraordinarias en ningún caso corren por cuenta del locatario. Se elimina la posibilidad de pactar en contrario.

Resolución anticipada. Se elimina el plazo de seis meses para que el locatario pueda resolver el contrato sin causa. De modo que pueda hacerlo en cualquier tiempo, aunque se mantienen las indemnizaciones anteriores.

Se propone que las partes estén obligadas a acordar la renovación o no del contrato, en un plazo no menor a los sesenta días antes del vencimiento de la locación. Si no llegasen a un acuerdo el locatario puede resolver el contrato sin indemnización y en caso de llegar a un acuerdo, quien lo incumpla negándose a celebrar el nuevo contrato, debe a la otra una multa de un mes de alquiler.

Esta innovación tiene el claro propósito equilibrar a las partes en esta negociación, en la que está en juego la futura vivienda de la familia

inquilina y que generalmente se lleva a cabo en un plazo perentorio, con la carga de angustia que esto significa.

Con el sistema legal vigente, el locador está en mejor posición y puede estirar hasta los últimos días del plazo la renovación del contrato, especulando con la necesidad de vivienda del locatario para obtener un mejor precio. El locatario por su parte debe negociar la renovación y a la vez buscar una vivienda por si no se llega a un acuerdo. Si consiguiese nueva vivienda antes del vencimiento del plazo, pesa sobre el castigo de la multa por resolución anticipada.

Con la reforma propuesta la posición del inquilino mejora, dado que se libera de la multa en ese plazo de sesenta días, período crucial para solucionar el problema de la vivienda. Por último, si las partes llegasen a un acuerdo respecto de los términos contractuales, la que desista de celebrarlo, sufrirá la multa de un mes de alquiler.

Actualización del precio. Para terminar con las actualizaciones arbitrarias del precio de las locaciones para vivienda, calculadas a criterio de las mismas inmobiliarias con el objeto de preservar el valor del alquiler en el tiempo y eludir la prohibición de indexación, el precio de la locación será reajustado anualmente según un criterio objetivo y uniforme: el índice de actualización elaborado oficialmente por el Instituto de Estadísticas y Censos de la Nación (INDEC) en base a la evolución de los precios al consumidor y salarios, promediados en partes iguales.

Por último es conveniente resaltar el rol fundamental de la vivienda como sitio de arraigo familiar, desarrollo de la persona y de crecimiento educacional. Garantizar el acceso y protección, requiere de la adopción de políticas públicas que equilibren las relaciones entre los actores involucrados que, históricamente, han resultado desiguales.

Por las razones expuestas, solicito a mis pares la aprobación del presente proyecto de ley.

Silvina M. García Larraburu.- Salvador Cabral Arrechea.- Julio C. Catalan Magni.- Inés I. Blas.- Sandra D. Giménez.- María E. Labado.- María de los Ángeles Sacnun.- Anabel Fernández Sagasti.- Ruperto E. Godoy.-