

Foro de Actualidad

España

LA LEY 12/2023, DE 24 DE MAYO, POR EL DERECHO A LA VIVIENDA

Iván Abad Lloria y Carlos Lora González

Abogados del Área de Mercantil de Uría Menéndez (Madrid)

La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda

La nueva Ley estatal en materia de vivienda introduce nuevas medidas en los ámbitos civil, administrativo, tributario y procesal que condicionan el ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias exclusivas en materia de vivienda.

PALABRAS CLAVE:

VIVIENDA, DERECHO A LA VIVIENDA, GRAN TENEDOR DE VIVIENDA, ZONAS DE MERCADO RESIDENCIAL TENSIONADO, ARRENDAMIENTO, DESAHUCIO, HIPOTECA, EJECUCIÓN HIPOTECARIA.

New law on right to housing

New housing regulations introduce new measures on civil, administrative, tax and litigation law matters that restrict the exercise of the powers on housing exclusively attributed to the Spanish autonomous regions.

KEYWORDS:

HOUSING, RIGHT TO HOUSING, LARGE HOMEOWNER, STRESSED RESIDENTIAL MARKET AREA, LEASING, EVICTION, MORTGAGE, MORTGAGE FORECLOSURE.

FECHA DE RECEPCIÓN: 10-7-2023

FECHA DE ACEPTACIÓN: 12-7-2023

Abad Lloria, Ivan; Lora González, Carlos (2023). La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 62, pp. 93-111 (ISSN: 1578-956X).

1. Introducción

El 25 de mayo de 2023 se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (la “Ley de Vivienda”).

La Ley se estructura del siguiente modo: (i) Título preliminar, que delimita los objetivos perseguidos con la norma; (ii) Título I, que delimita el contenido del derecho de propiedad sobre la vivienda, reconocido por el art. 33 de la Constitución; (iii) Títulos II y III, que regulan distintas actuaciones públicas en materia de vivienda; y (iv) Título IV, que contiene medidas de protección y transparencia en materia de vivienda aplicables a las operaciones de compra y arrendamiento entre particulares (capítulo I) y a las Administraciones públicas (capítulo II).

Finalmente, la Ley cuenta con seis disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y nueve disposiciones finales. Estas últimas modifican distintas normas del ordenamiento jurídico en materia contractual, procesal o tributaria.

2. Una norma potencialmente inconstitucional por invadir competencias autonómicas exclusivas en materia de vivienda

La disposición final séptima de la Ley de Vivienda identifica, como títulos competenciales generales sobre cuya base el Estado aprueba la norma, las reglas 1.^a y 13.^a del art. 149.1 de la Constitución, que le atribuyen competencia en, respectivamente, “*la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales*” y “*bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*”. Adicionalmente, esa disposición identifica, para concretos preceptos, otros títulos competenciales, como la competencia estatal en materia de legislación procesal (art. 149.1.6 de la Constitución) o civil (art. 149.1.8) y la competencia en materia de hacienda general (art. 149.1.14).

Dejando al margen estas últimas especificidades, la atribución competencial general podría ser insuficiente para justificar la inclusión de algunas normas que regulan, de manera directa, el mercado de vivienda. Y ello por cuanto el art. 148.1.3 de la Constitución atribuye a las Comunidades Autónomas competencia exclusiva en materia de vivienda, y todas ellas han asumido esa competencia en sus correspondientes estatutos de autonomía. De este modo, una regulación estatal directa del mercado de la vivienda que no tenga una mínima conexión con las materias a las que se refieren los títulos invocados (igualdad en el ejercicio de derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales y bases de la economía general) podría socavar esas competencias autonómicas.

En concreto, previsiones como las contenidas en los arts. 17 (que regula la figura de la “vivienda asequible incentivada”), 18 (respecto de la definición de las denominadas “zonas de mercado residencial tensionado” —“ZMRT”—¹) o 19 (donde se delimitan las obligaciones de información que

las Administraciones pueden exigir a los llamados “grandes tenedores de vivienda” —“Grandes Tenedores” o, cada uno de ellos, “Gran Tenedor”—²) de la Ley de Vivienda presentan dudas de constitucionalidad. Igualmente, la regulación de los parques públicos de vivienda que se contiene en el título III de la Ley de Vivienda podría ser en buena parte inconstitucional, en la medida en la que constituye una regulación directa del mercado de vivienda.

En este sentido, no cabría entender que la regulación de esos aspectos se establece con carácter subsidiario³, en aplicación de la cláusula contenida en el último inciso del art. 149.3 de la Constitución. A este respecto, el Tribunal Constitucional (“TC”) ha recordado, desde su Sentencia n.º 118/1996, de 27 de junio, que el Estado no puede regular materias de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas a título de legislación subsidiaria, y que concluyó:

“La cláusula de supletoriedad no permite que el Derecho estatal colme, sin más, la falta de regulación autonómica en una materia. El presupuesto de aplicación de la supletoriedad que la Constitución establece no es la ausencia de regulación, sino la presencia de una laguna detectada como tal por el aplicador del derecho” (FJ 8.º).

Esta doctrina ha sido aplicada por el propio TC, por ejemplo, para declarar inconstitucionales normas estatales en materia de urbanismo, donde las Comunidades Autónomas gozan de competencia exclusiva en virtud de la misma regla de atribución que en el caso de la vivienda (el art. 148.1.3 de la Constitución) (*vid.*, entre otras, Sentencia n.º 61/1997, de 20 de marzo; Sentencia n.º 164/2001, de 11 de julio; Sentencia n.º 14/2007, de 18 de enero; o, más recientemente, Sentencia n.º 75/2018, de 5 de julio).

3. Delimitación del contenido del derecho de propiedad

El título I de la Ley de Vivienda delimita el contenido de la función social del derecho de propiedad sobre la vivienda. Esta regulación constituye una competencia que corresponde al legislador estatal, de acuerdo con lo previsto en el art. 53.1 de la Constitución y que, en principio, viene a concretar lo previsto en su art. 33.2: *“La función social de estos derechos [a la propiedad privada y a la herencia] delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes”*.

Desde este prisma, el art. 10 de la Ley de Vivienda especifica el haz de facultades que corresponden al titular del derecho de propiedad sobre la vivienda, mientras que el art. 11 señala los deberes a los que debe atender dicho propietario. Como principal novedad, el apartado 2 de este último precepto señala que el incumplimiento de alguno de los deberes que competen al propietario de una vivienda será declarado mediante el dictado de un acto administrativo por la Administración competente en materia de vivienda, tras la sustanciación del correspondiente procedimiento administrativo contradictorio. Esta declaración habilitará a la Administración competente en materia de vivienda a aplicar *“cuantas medidas prevea la legislación de ordenación territorial y urbanística y la de vivienda”*, que, lógicamente, serán aquellas que el legislador autonómico competente haya establecido en sus normas sobre la base de sus propios criterios de política legislativa.

Esta declaración recuerda en parte a una manifestación muy concreta del incumplimiento de la función social de la propiedad existente en algunos ordenamientos autonómicos desde hace tiempo, relativa a la declaración de una vivienda como vacía (o desocupada, o en situación de utilización anómala, etc., según la terminología empleada en cada caso), que puede dar lugar a medidas de variada naturaleza (medidas coercitivas para procurar la ocupación de la vivienda, sanciones o, incluso, la expropiación forzosa del uso de la vivienda).

Resulta sorprendente, en otro orden de cosas, que el art. 11.1.a), al enumerar los deberes del propietario de vivienda de acuerdo con la función social de la propiedad, imponga el uso y disfrute “propios y efectivos” (parecería, en primera impresión, que con exclusión de la finalidad inversora o de uso por tercero). Igualmente, bajo este manto protector configura como deber específico de la función social de la propiedad el cumplir, en las operaciones de venta o arrendamiento, las obligaciones de información impuestas por la normativa en vigor —estatal y autonómica— y en el título IV de la Ley de Vivienda. Ello parece llevar las normas “contractuales” de información en materia de venta y arrendamiento de vivienda al terreno “público” de los deberes de actuación del propietario frente a las Administraciones competentes, que podrían declarar, incluso de oficio (art. 11.2), la existencia del incumplimiento de esos deberes.

Finalmente, la Ley de Vivienda (art. 6) contiene una explícita previsión en materia de principio de igualdad y no discriminación, tipificando ciertas conductas infractoras que debieran dar lugar a las medidas de protección pública pertinentes (discriminación directa e indirecta, acoso inmobiliario, alojamiento ilegal, etc.). Con ello se extiende el régimen ya previsto en el art. 20 de la Ley 15/2022, integral para la igualdad de trato.

4. Acción de los poderes públicos en materia de vivienda

4.1. Principios generales de la actuación pública en materia de vivienda

La Ley de Vivienda establece las líneas maestras de la actuación pública estatal en materia de vivienda, los cuales, sobre los ejes de la planificación del mercado y la financiación del acceso a la vivienda (cfr. art. 12.1), consisten en *“priorizar la atención y la aplicación de los programas de ayuda a aquellas personas, familias y unidades de convivencia que se encuentren en las situaciones de mayor vulnerabilidad social y económica identificadas por los servicios sociales, y en emergencia habitacional por estar afectados por procedimientos de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual (...)”* (art. 12.3), y tomar especialmente en consideración a *“las personas, familias y unidades de convivencia que viven en asentamientos y barrios altamente vulnerables y segregados”* (art. 14.1). A tal fin, se establece la obligación del Estado de articular en el ámbito de sus competencias *“medidas para garantizar la accesibilidad universal de los parques de vivienda”* (art. 13.1), y, complementariamente, la obligación de las Administraciones competentes de *“luchar contra el fenómeno del sinhogarismo”*⁴ (art. 14.3).

Sobre esta base, la Ley de Vivienda contiene una variedad heterogénea de medidas a adoptar por los poderes públicos dirigidas a facilitar el acceso a la vivienda, de entre las que cabe destacar las siguientes:

- i. Con la finalidad de ampliar la oferta de vivienda social o dotacional, las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos con competencia en materia de ordenación territorial y urbanística podrán establecer como uso compatible de los suelos dotacionales el destinado a la construcción de viviendas dotacionales públicas y obtener suelo con destino a vivienda social o dotacional, con cargo a las actuaciones de transformación urbanística que prevean los instrumentos correspondientes (cfr. art. 15.1a de la Ley de Vivienda). Además, se prevé que el régimen de protección de las viviendas protegidas ubicadas en suelos destinados a vivienda protegida sea permanente (cfr. art. 15.1c de la Ley de Vivienda). Si se localizan en otro tipo de suelo, la normativa autonómica podrá descalificar las viviendas por causa justificada o fijar un plazo de calificación, siempre que como mínimo sea de treinta años.
- ii. En materia de vivienda protegida, el art. 16.1 de la Ley de Vivienda, además de incorporar ciertas normas sustantivas que el legislador estatal concibe con carácter supletorio⁵, somete a autorización previa la venta o alquiler de esta clase de viviendas. Dicha autorización solo podrá otorgarse cuando su venta o alquiler se efectúe prioritariamente a favor de personas demandantes inscritas en los registros públicos previstos al efecto y cuando el precio de venta o alquiler no rebase el máximo establecido al efecto. Además, la Ley de Vivienda contempla que la Administración ejerza derechos de adquisición preferente (esto es, derechos de tanteo dentro del plazo para el otorgamiento de la autorización y, tras el otorgamiento por un plazo similar, derechos de retracto), siempre que la legislación autonómica correspondiente así lo prevea. En nuestra opinión, esta última previsión carece de sentido, pues si la Comunidad Autónoma ha incorporado esos derechos de adquisición preferente a su legislación, su ejercicio viene amparado en las propias normas autonómicas⁶ y, si no lo ha hecho, la previsión de la Ley estatal no tiene eficacia práctica.
- iii. El art. 17 de la Ley de Vivienda crea la figura de la “vivienda asequible incentivada”, que consiste en aquella vivienda de titularidad privada a cuyo propietario la Administración competente podrá otorgar beneficios de carácter urbanístico (p. ej., incrementos de edificabilidad o asignación de nuevos usos), fiscal o de cualquier otro tipo, a cambio de (a) destinarlas al arrendamiento como residencia habitual de personas con dificultades para acceder a una vivienda a precios de mercado, (b) durante un tiempo determinado, y (c) siempre que la renta esté dentro de unos límites máximos de precios de alquiler. Podrán tener la consideración de viviendas asequibles incentivadas tanto viviendas de nueva promoción como preexistentes, siempre que cumplan con los requisitos señalados.
- iv. El art. 18 de la Ley de Vivienda regula, con alcance general, la figura de las ZMRT, que ya existían en alguna legislación autonómica⁷, “a los efectos de orientar las actuaciones públicas en materia de vivienda en aquellos ámbitos territoriales en los que exista un especial riesgo de oferta insuficiente de vivienda para la población, en condiciones que la hagan asequible para su acceso en el mercado, de acuerdo con las diferentes necesidades territoriales” (art. 18.1). La declaración de un área como ZMRT deberá hacerse previa recopilación de la información necesaria, en un procedimiento que incorpore el correspondiente trámite

de información pública⁸, y tendrá una vigencia de tres años prorrogables si subsisten las circunstancias que la motivaron y previa justificación de las medidas adoptadas por las Administraciones públicas para revertir la situación (cfr. art. 18.2 de la Ley de Vivienda). La declaración se fundará en una *"memoria que justifique, a través de datos objetivos y fundamentada en la existencia de un especial riesgo de abastecimiento insuficiente de vivienda para la población residente, incluyendo las dinámicas de formación de nuevos hogares, en condiciones que la hagan asequibles"* en los siguientes términos: o bien que la carga media del coste de la hipoteca o del alquiler en el presupuesto personal o de la unidad de convivencia, más los gastos y suministros básicos⁹, supere el 30 % de los ingresos medios o de la renta media de los hogares¹⁰; o bien que el precio de compra o alquiler de la vivienda haya experimentado en los cinco años anteriores a la declaración como ZMRT un crecimiento acumulado de, al menos, un 3 % superior al del índice de precios de consumo de la comunidad autónoma correspondiente. La declaración de un ámbito territorial como ZMRT conllevará la redacción, por parte de la Administración competente, de un plan específico que propondrá las medidas necesarias para la corrección de los desequilibrios detectados, así como su calendario de desarrollo.

- v. De acuerdo con el art. 19 de la Ley de Vivienda, los Grandes Tenedores deberán colaborar con las Administraciones públicas competentes en materia de vivienda. A tal efecto, las Administraciones públicas competentes en materia de vivienda podrán exigir a los Grandes Tenedores en las ZMRT el cumplimiento de la obligación de colaboración y suministro de información sobre el uso y destino de las viviendas de su titularidad que se encuentren en tales ZMRT (p. ej., datos identificativos de la vivienda, año de construcción, superficie, régimen de utilización efectiva de la vivienda o justificación del cumplimiento de los deberes asociados a la propiedad de vivienda establecidos en la propia ley). La información debe facilitarse en el plazo de tres meses desde la solicitud de la Administración e ir referida al año natural anterior. A partir de la información aportada, las Administraciones podrán establecer fórmulas de colaboración con los propietarios al objeto de favorecer el incremento de la oferta de alquiler asequible en la zona.
- vi. Finalmente, la disposición final cuarta de la Ley de Vivienda modifica el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (el "TRLRUR"), para (a) incrementar los porcentajes de reserva de suelo para vivienda sujeta a algún régimen de protección pública establecidos en la legislación estatal (pasando del 30 % al 40 % para actuaciones de nueva urbanización y del 10 % al 20 % para las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización en suelo urbanizado —sin establecer régimen transitorio específico para este incremento—) y (b) aclarar que el porcentaje que deberá ser destinado a vivienda en alquiler sujeta a un régimen de protección no podrá ser inferior al 50 %, salvo en casos excepcionales en los que el instrumento de ordenación urbanística lo justifique, atendiendo a las características de las personas demandantes de vivienda u otras circunstancias de la realidad económica y social.

4.2. Colaboración y cooperación en materia de vivienda

El capítulo II del título II de la Ley de Vivienda establece normas de coordinación interadministrativa para garantizar la efectividad de las políticas en materia de vivienda, imponiendo obligaciones de cooperación en materia de compartición de información, suscripción de convenios o protocolos generales de actuación y adopción de acuerdos en los órganos de cooperación que se establecen¹¹ (cfr. art. 20). Además, la Ley atribuye al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana la facultad de coordinar e impulsar iniciativas en materia de vivienda, y de proponer estrategias o medidas relacionadas con ella al Consejo de Ministros o a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (cfr. art. 22).

4.3. Actuaciones públicas en materia de vivienda

Por un lado, el capítulo III del título II de la Ley de Vivienda contiene una serie de normas en materia de planificación y programación estatal en materia de vivienda (cfr. art. 23) y, en concreto, la elaboración de planes en materia de vivienda y rehabilitación, regeneración y renovación urbana y rural a elaborar por la Administración General del Estado (cfr. art. 24). Entre las medidas que deberán incorporar estos planes destacan las *"fórmulas de colaboración público-privada que permitan crear un fondo de vivienda asequible o de cualquier otro tipo"* (art. 24.1). Este fondo será de titularidad privada y complementario al fortalecimiento de los parques públicos de vivienda (cfr. art. 25.2), y se regulará por los acuerdos alcanzados entre las Administraciones competentes y las asociaciones de entidades privadas gestoras de vivienda en alquiler (cfr. art. 25.4).

Por otro lado, el título III de la Ley de Vivienda contiene una serie de normas a observar por las Administraciones públicas competentes en materia de gestión de los parques públicos de viviendas, incluyendo aquellos *"regulados específicamente por la legislación autonómica en materia de vivienda, urbanismo y ordenación del territorio"* (art. 27.1, párrafo tercero). Según se ha apuntado ya, la norma parece obviar que la atribución exclusiva de estas competencias a la Comunidad Autónoma impide al Estado aprobar en esa materia normas básicas o supletorias desconectadas de cualquier otro título competencial.

4.4. Obligaciones de transparencia de las Administraciones públicas

El capítulo II del título IV de la Ley de Vivienda impone a la Administración General del Estado la obligación de publicar, con periodicidad anual, en sus respectivas sedes electrónicas, de acuerdo con lo previsto en el art. 38 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, información sobre los siguientes aspectos:

- i. Inventario actualizado del parque público de vivienda de su titularidad, incluyendo la identificación de las viviendas que lo componen, sus características fundamentales y situación de uso, y las características de las personas u hogares usuarios (cfr. art. 32).
- ii. Presupuesto invertido anualmente en los diferentes programas de política de vivienda, diferenciando ayudas al alquiler de vivienda, promoción de vivienda en alquiler social o asequible, promoción de vivienda sujeta a alguna clase de protección pública, programas

de intermediación en el alquiler, ayudas a la rehabilitación (para mejorar la eficiencia energética o promover la utilización de las energías renovables y la accesibilidad) y programas de regeneración o renovación urbana (cfr. art. 33).

- iii. Datos agregados sobre el uso y destino del parque de viviendas de su ámbito territorial, con indicación del número de viviendas o inmuebles de uso residencial habitados por hogares y que constituyan su residencia principal, y aquellos que se hayan identificado como deshabitados o vacíos, incluyendo, en su caso, aquellos a los que se les ha aplicado el recargo fiscal en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (“IBI”) previsto en la normativa reguladora de las haciendas locales (cfr. art. 34) y al que nos referimos en la sección 7.2.
- iv. Número de personas y hogares inscritos en los registros de demandantes de vivienda habilitados para el acceso a los diferentes programas de acceso a la vivienda, con indicación de sus principales características socioeconómicas (cfr. art. 35).
- v. Detalle del suelo disponible de titularidad estatal dotado de potencialidad edificatoria residencial en virtud de los instrumentos de ordenación urbanística (cfr. art. 36).

5. Contratación en materia de vivienda

5.1. Medidas de protección y transparencia en las operaciones de compra y arrendamiento de vivienda

El art. 31 de la norma regula¹² los derechos de información reconocidos en favor de los adquirentes o arrendatarios de viviendas. Así, se prevé una facultad de la persona interesada de requerir, antes de la formalización de la operación y de la entrega de cualquier cantidad a cuenta, determinada información, en formato accesible y en soporte duradero (p. ej., identificación del vendedor, arrendador y/o intermediario, condiciones económicas de la operación, certificado o cédula de habitabilidad¹³, superficie útil y construida, antigüedad del edificio y principales reformas, certificado de eficiencia energética, estado de ocupación o disponibilidad, identificación registral, cargas y gravámenes, régimen aplicable en caso de ser una vivienda protegida, información del grado de protección y limitaciones en caso de un inmueble protegido arquitectónicamente, etc.¹⁴).

Igualmente, se permite a la persona interesada solicitar información acerca de la detección de amianto u otras sustancias peligrosas o nocivas.

Todo lo anterior se regula como una facultad de la persona interesada, no como una obligación del vendedor o arrendador si no se da la previa solicitud del comprador o arrendatario.

Por último, si la vivienda que se pretende arrendar se sitúa en un área declarada como ZMRT, el propietario y, de haberlo, el intermediario, deben indicar, con anterioridad a la firma del contrato y haciéndolo constar en este, (i) tal circunstancia; (ii) la cuantía de la última renta del contrato de arrendamiento de vivienda habitual que hubiese estado vigente en los últimos cinco años; y (iii)

el valor que le pueda corresponder atendiendo al índice de referencia de precios de alquiler de viviendas (al que nos referiremos en la sección 5.2).

5.2. Arrendamientos para uso de vivienda: medidas relativas a su duración, renta y régimen de repercusión de gastos

5.2.1. En su disposición final primera, la Ley de Vivienda modifica el art. 10 ("*prórroga del contrato*") de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos ("LAU"), introduciendo *dos posibles ampliaciones de la duración del contrato*¹⁵.

A modo de recordatorio: (i) el art. 9 de la LAU ("*plazo mínimo*") establece, en su apartado 1, una duración mínima del contrato de arrendamiento de vivienda, potestativa para el arrendatario, pero obligatoria para el arrendador, de cinco años (si el arrendador es persona física) o de siete años (si es persona jurídica); y (ii) el art. 10.1 de la LAU establece que, finalizada esta duración mínima, si cualquiera de las partes no hubiese notificado su intención de no renovar el contrato (el arrendador con al menos cuatro meses de antelación y el arrendatario con al menos dos meses), el contrato se prorrogará obligatoriamente por plazos anuales hasta un máximo de tres años (con la posibilidad del arrendatario de resolver anualmente). Estos artículos han permanecido inalterados con la aprobación de la Ley de Vivienda.

Pues bien, la Ley de Vivienda introduce dos apartados en el mencionado art. 10 de la LAU:

- i. El nuevo art. 10.2 permite que, una vez finalizada la prórroga obligatoria del art. 9.1 o, en su caso, la prórroga tácita del art. 10.1, el arrendatario en "*situación de vulnerabilidad social y económica*" pueda solicitar una prórroga extraordinaria por un periodo máximo de un año, que deberá ser obligatoriamente aceptada por el arrendador si este es Gran Tenedor, salvo que las partes hayan firmado un nuevo contrato de arrendamiento. A este respecto, destacamos:
 - A. Que esta prórroga debe ser expresamente solicitada por el arrendatario. La norma no prevé con cuánta antelación, pero entendemos que debe ser antes de la fecha de finalización de la prórroga obligatoria (art. 9.1 de la LAU) o tácita (art. 10.1 de la LAU), según sea el caso.
 - B. Que el arrendatario deberá acreditar que se encuentra en tal "*situación de vulnerabilidad social y económica*" mediante un informe o certificado emitido en el último año por los servicios sociales de ámbito municipal o autonómico. De nuevo, tampoco dice la norma cuándo debe aportarse este certificado, pero entendemos que debe ser con la solicitud de prórroga o, como tarde, en la fecha de finalización de la prórroga obligatoria o tácita.
- ii. Por su parte, el nuevo art. 10.3 permite que, estando la vivienda habitual objeto de arrendamiento en un área declarada como ZMRT, una vez finalizada la prórroga obligatoria del art. 9.1 "*o el periodo de prórroga tácita previsto en el apartado anterior*" durante la vigencia

de tal declaración, el arrendatario pueda solicitar la prórroga del contrato por periodos anuales hasta un máximo de tres años. En relación con esta regulación, destacamos:

- A. Que la referencia al *"periodo de prórroga tácita previsto en el apartado anterior"* es francamente desafortunada y podría llevar a una interpretación, a nuestro juicio incorrecta, consistente en que la prórroga del nuevo art. 10.3 de la LAU únicamente puede aplicar una vez finalizada la prórroga obligatoria del art. 9.1 de la LAU y, de ser aplicable, la prórroga extraordinaria prevista en el nuevo art. 10.2, siendo por tanto incompatibles las prórrogas tácitas del art. 10.1 y del nuevo art. 10.3. Como decíamos, en nuestra opinión no puede sostenerse esa interpretación, en tanto que la prórroga del nuevo art. 10.2 (al igual que la del nuevo art. 10.3) no es *tácita*, sino que, según se ha expuesto, requiere la previa solicitud del arrendatario. Por tanto, creemos que esta referencia al *"periodo de prórroga tácita previsto en el apartado anterior"* no es más que un error del legislador, que debe entenderse hecha al art. 10.1 de la LAU. En consecuencia, entendemos que el orden debe ser: (1) prórroga obligatoria del art. 9.1; (2) en caso de ausencia de denuncia por alguna de las partes en los plazos establecidos, prórroga tácita del art. 10.1; (3) si el arrendatario se encuentra en *"situación de vulnerabilidad social y económica"* y la solicita, prórroga extraordinaria del art. 10.2; y (4) si la vivienda se encuentra en una ZMRT y el arrendatario la solicita, prórroga extraordinaria del art. 10.3.
- B. Que tampoco menciona el nuevo art. 10.3 con cuánta antelación debe solicitar el arrendatario esta prórroga extraordinaria, pero de nuevo entendemos que deberá ser antes de la finalización de la prórroga obligatoria, tácita o extraordinaria correspondiente.
- C. Que la solicitud del arrendatario deberá ser obligatoriamente aceptada por el arrendador, salvo (a) acuerdo de las partes en contrario o (b) que se haya suscrito un nuevo contrato entre las partes con las limitaciones de renta que sean de aplicación a la vivienda por estar ubicada en una ZMRT que se analizan más adelante; o (c) que el arrendador haya comunicado la necesidad de ocupar la vivienda para destinarla a vivienda permanente para sí o sus familiares en primer grado de consanguinidad o por adopción o para su cónyuge en los supuestos de sentencia firme de separación, divorcio o nulidad matrimonial, cumpliendo con los requisitos y plazos del art. 9.3 de la LAU.

5.2.2. La misma disposición final primera, *además de modificar el art. 17.3 de la LAU para regular que el pago de la renta se realizará mediante medios electrónicos*¹⁶, añade dos nuevos apartados (6 y 7) en el art. 17 de la LAU, a través de los cuales establece *límites a la renta inicial que es posible pactar en contratos de arrendamiento que tengan por objeto viviendas situadas en áreas declaradas como ZMRT*. Así:

- i. En virtud del nuevo art. 17.6 de la LAU, la renta pactada al inicio del nuevo contrato no podrá exceder de la última renta que se hubiese estado pagando bajo un contrato de arrendamiento de vivienda en los últimos cinco años, una vez revisada conforme a la cláusula de actualización anual de la renta del contrato anterior¹⁷. Excepcionalmente podrá superarse

este límite, pero nunca más allá del 10 % de la última renta de contrato de arrendamiento de vivienda habitual que hubiese estado vigente en los últimos cinco años, si se da alguna de las siguientes circunstancias:

A. Que en los dos años anteriores a la fecha de celebración del nuevo contrato se hubiesen finalizado en la vivienda:

- actuaciones de rehabilitación (según lo previsto en el art. 41.1 del Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas físicas, aprobado por Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo¹⁸); o
- actuaciones de rehabilitación o mejora de la vivienda en las que se hubiese acreditado (a través de los certificados de eficiencia energética) un ahorro de energía primaria no renovable del 30 %; o
- actuaciones de mejora de la accesibilidad; o

B. Que el contrato de arrendamiento se firme por un periodo de diez o más años o se permita al arrendatario voluntariamente prorrogar la duración del contrato en los mismos términos y condiciones hasta llegar a un periodo de diez o más años.

ii. Asimismo, el nuevo art. 17.7 de la LAU establece en su primer párrafo, que, "*sin perjuicio de lo previsto en el apartado anterior*", cuando el arrendador sea un Gran Tenedor la renta pactada al inicio del nuevo contrato no podrá exceder del límite máximo del precio aplicable conforme al sistema de índices de precios de referencia; y en su segundo párrafo, que esta misma limitación se aplicará a los contratos de arrendamiento de vivienda situada en una ZMRT sobre el que no hubiese estado vigente ningún contrato de arrendamiento de vivienda en los últimos cinco años, siempre que así se recoja en la resolución del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana¹⁹. A este respecto, destacamos:

A. Que la Ley de Vivienda no ha incorporado finalmente la *vacatio legis* de dieciocho meses para la entrada en vigor de esta medida que preveía inicialmente el proyecto de ley presentado por el Gobierno en 2021, si bien el apartado seis de su disposición final primera introduce una disposición transitoria séptima en la LAU según la cual la regulación del nuevo art. 17.7 de la LAU se aplicará (a) a los contratos celebrados desde la entrada en vigor de la Ley de Vivienda; y (b) una vez se apruebe el referido sistema de índices de precios de referencia al que se refieren disposición adicional primera de la Ley de Vivienda (que prevé la conformación de una base de datos²⁰ de contratos de arrendamiento de vivienda con el objeto de incrementar la información disponible para el desarrollo del sistema de índices de referencia) y la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo (norma que modificó la LAU y en cuya citada disposición adicional segunda ya se preveía la creación de un sistema estatal de índices de referencia del precio del alquiler de vivienda, así como la posibilidad de que las comunidades autónomas pudieran crear sus propios índices de referencia).

- B. Que la citada nueva disposición transitoria séptima de la LAU prevé, en su apartado 2, que el sistema de índices de precios de referencia se aprobará por resolución del departamento ministerial competente, por lo que se descarta la aplicación automática de los índices de referencia creados con anterioridad por algunas comunidades autónomas al amparo de lo previsto en la citada disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo (p. ej., Cataluña o la Comunidad Valenciana)²¹.
- C. La mención que hace el nuevo art. 17.7 de la LAU a que sus previsiones son "*sin perjuicio de lo previsto en el apartado anterior*" nos lleva a concluir que, cuando el arrendador sea Gran Tenedor, la renta de los contratos sobre viviendas situadas en ZMRT estará sujeta a un doble límite, es decir, no podrá ser superior ni a la que aplique en virtud de lo previsto en el nuevo art. 17.6 (última renta que hubiese estado en vigor en los últimos cinco años, una vez aplicada la cláusula de actualización anual, o subida de hasta el 10 % si concurre alguno de los requisitos antes citados) ni a la que resulte de la aplicación del sistema de índices de precios de referencia (una vez creado). Es decir, deberá ser la menor de los dos²².

5.2.3. En lo que respecta a la *repercusión de gastos*, el referido nuevo art. 17.6 de la LAU establece que, en contratos celebrados sobre viviendas situadas en ZMRT, no será posible repercutir cuotas o gastos que no estuviesen recogidos en el último contrato de arrendamiento de vivienda que hubiese estado en vigor en los últimos cinco años.

A este respecto, en tanto que la Ley de Vivienda ha mantenido prácticamente inalterado el art. 20 de la LAU (*Gastos generales y servicios individuales*) —la única modificación consiste en aclarar que los gastos de gestión inmobiliaria y los de formalización del contrato correrán a cargo del arrendador, con independencia de que sea persona física o jurídica, y no solo cuando sea persona jurídica como hasta ahora—, el régimen de repercusión de gastos bajo contratos de arrendamiento de vivienda celebrados con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Vivienda es, en resumen, el siguiente:

- i. Para viviendas situadas en áreas declaradas como ZMRT: si en los cinco años anteriores hubiese estado en vigor un contrato de arrendamiento de vivienda, será posible pactar repercusión de gastos únicamente si tal repercusión se preveía en el anterior contrato; y si en los cinco años anteriores no hubiese estado en vigor ningún contrato de arrendamiento de vivienda, será posible pactar repercusión de gastos libremente (cumpliendo, eso sí, con los requisitos del art. 20 de la LAU); y
- ii. Para viviendas que estén situadas en áreas no declaradas como ZMRT, será posible pactar repercusión de gastos libremente (cumpliendo igualmente con los requisitos del art. 20 de la LAU).

5.2.4. En todo caso, debe tenerse presente que los contratos de arrendamiento sometidos a la LAU celebrados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Vivienda seguirán rigiéndose por el régimen jurídico que les era de aplicación (es decir, por la LAU en la redacción aplicable al momento de celebración del contrato), sin perjuicio de que las partes puedan pactar la adapta-

ción del contrato a lo previsto en la nueva norma (cfr. disposición transitoria cuarta de la Ley de Vivienda).

5.2.5. No obstante, en lo que respecta a las *actualizaciones de la renta por cumplirse la correspondiente anualidad de vigencia del contrato* de arrendamiento de vivienda (tanto de los celebrados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Vivienda como los posteriores) que procedan en lo que resta de 2023 y en 2024, se prorroga y modifica el régimen excepcional previsto en el art. 46 del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania (cfr. disposición final sexta de la Ley de Vivienda). Así:

- i. Para las actualizaciones anuales de la renta que procedan hasta el 31 de diciembre de 2023, la renta se actualizará de la siguiente forma: si el arrendador es un Gran Tenedor, según acuerden las partes, sin que la actualización de la renta pueda exceder del resultado de aplicar la variación anual del Índice de Garantía de Competitividad²³ a la fecha de la actualización; y si el arrendador no tiene la condición de Gran Tenedor, según acuerden las partes y, a falta de acuerdo, la renta no podrá actualizarse por encima de la variación del Índice de Garantía de Competitividad a la fecha de la actualización.
- ii. Para las actualizaciones anuales de la renta que procedan entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2024, la renta se actualizará de este modo: si el arrendador es un Gran Tenedor, según acuerden las partes, sin que la actualización de la renta pueda exceder del 3 %; y si el arrendador no tiene la condición de Gran Tenedor, según acuerden las partes y, a falta de acuerdo, la renta no podrá actualizarse por encima del 3 %.

En ambos casos, la diferencia entre Grandes Tenedores y arrendadores que no tengan tal consideración es que, en el primer caso, no es posible pactar una actualización por encima del 2 % (resto de 2023) o 3 % (ejercicio 2024); mientras que, en el segundo, sí sería válido un pacto entre arrendador y arrendatario por el que la actualización de la renta superara tales umbrales. En la medida en que esto último depende de la voluntad del arrendatario, la diferenciación entre Grandes Tenedores y arrendadores que no lo son carece de efectividad práctica²⁴.

En lo que respecta a las actualizaciones anuales de la renta que procedan a partir del 1 de enero de 2025, se prevé la creación por el Instituto Nacional de Estadística y antes del 31 de diciembre de 2024 de un índice de referencia que se fijará como límite a tales actualizaciones (a los efectos del art. 18 de la LAU²⁵) y que tendrá el objetivo de "*evitar incrementos desproporcionados en la renta de los contratos de arrendamiento*" (cfr. disposición final primera, apartado cinco).

La mención que hace la Ley de Vivienda al art. 18 de la LAU parece dar a entender que la creación de este índice supondrá una modificación de tal artículo, por lo que es previsible que tan solo se aplique a los contratos suscritos con posterioridad a dicha modificación (o, al menos, con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Vivienda, pero no a los suscritos anteriormente, como sí se aplican los mencionados límites del 2 % (2023) y 3% (2024)).

5.3. Arrendamientos para uso distinto del de vivienda

Probablemente en previsión de la posible huida por arrendadores de vivienda a contratos celebrados por temporada (que, en virtud del art. 3 de la LAU, se consideran arrendamientos para uso distinto del de vivienda y, por tanto, no se rigen por lo previsto en el título II de la LAU, en el que se incardinan los artículos modificados por la Ley de Vivienda²⁶), la disposición adicional quinta de la Ley de Vivienda prevé la constitución, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la norma, de un grupo de trabajo para avanzar en una propuesta normativa de regulación de los contratos de arrendamiento para uso distinto del de vivienda y, en particular, de los arrendamientos por temporada.

6. Novedades procesales

6.1. Acción pública en materia de vivienda

El art. 5 de la Ley de Vivienda reconoce acción pública para impugnar, en vía administrativa y contencioso-administrativa, los actos dictados en aplicación de la norma, a *“las personas jurídicas sin ánimo de lucro que, mediante el ejercicio de esta acción, defiendan intereses generales vinculados con la protección de la vivienda”*, siempre que cumpla con los principios de buena fe e interdicción del abuso de derecho. Por lo que a su vertiente judicial se refiere, el ejercicio de la acción pública no podrá comprender en ningún caso una pretensión de reconocimiento y restablecimiento de una situación jurídica individualizada, salvo que quien ejercite la acción sea quien esté legitimado por ostentar un derecho o interés legítimo afectado.

En todo caso, la renuncia o desistimiento de la acción pública no puede comportar contrapartidas económicas.

6.2. Nuevo requisito de admisibilidad para ciertas demandas de desahucio y ejecución hipotecaria

6.2.1. Los arts. 1 y 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19 (“RDL 11/2020”), introdujeron en el ordenamiento jurídico-procesal medidas consistentes en la suspensión de ciertos procedimientos civiles y penales en los que el demandante pretendía recuperar la posesión de un inmueble de su titularidad, siempre que se trate de Grandes Tenedores²⁷ y el demandado se encuentre en una situación de vulnerabilidad.

En concreto, estos preceptos facultaban al juez para adoptar una decisión de suspensión *“previa valoración ponderada y proporcional del caso concreto”*, teniendo en cuenta las circunstancias concurrentes en el inquilino (art. 1 bis.2)²⁸. Tras esta suspensión, el letrado de la Administración de Justicia debía dar traslado a los servicios sociales competentes, a fin de que estos evacuaran, en el plazo de quince días, informe *“en el que se valore la situación de vulnerabilidad de la persona o*

personas que hayan fijado en el inmueble su vivienda, y se identifiquen las medidas a aplicar por la administración competente” (art. 1 bis.4).

En su concepción original, si el informe era evacuado por los servicios sociales de ese modo, el juez debía acordar la suspensión del procedimiento hasta el 30 de junio de 2023 y las Administraciones públicas competentes debían adoptar las medidas apropiadas para asistir al demandado, tras lo cual se levantaría la suspensión del procedimiento; en caso contrario, la suspensión del procedimiento se levantaba sin más trámite²⁹.

Estas medidas fueron inicialmente concebidas como temporales y transitorias, en la medida en la que se dirigían a paliar los efectos derivados de la pandemia provocada por el COVID-19. Pues bien, la disposición transitoria tercera de la Ley de Vivienda amplía su vigencia para el caso de que los demandantes sean Grandes Tenedores, de suerte que la reanudación de los procedimientos solo podrá acordarse si la parte actora acredita que se ha sometido al procedimiento de conciliación o intermediación que la propia Ley introduce en el ordenamiento jurídico procesal (y que a tal efecto debe ser creado por las Administraciones públicas competentes), bien aportando certificado expedido por los servicios competentes, bien mediante declaración responsable del demandante en la que manifieste haber acudido al servicio.

6.2.2. Además de lo anterior, la Ley de Vivienda modifica la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (“LEC”), a fin de introducir nuevos requisitos de admisibilidad en relación con el ejercicio de ciertas acciones que tienen por objeto bienes inmuebles, dirigidas a garantizar la protección de las personas vulnerables que podrían perder su vivienda en el transcurso del procedimiento³⁰.

De esta forma, la Ley de Vivienda modifica, entre otros, los arts. 439, 549, 655 y 685 de la LEC para condicionar la admisión de demandas de desahucio, demandas ejecutivas y la subasta de bienes inmuebles acaecida en procedimientos de esta clase al previo cumplimiento de los siguientes requisitos:

- i. Las demandas deberán especificar si el inmueble que constituye su objeto se corresponde con la vivienda habitual del ocupante, si el demandante es un Gran Tenedor³¹ y, en ese caso, si la parte demandada se encuentra o no en situación de vulnerabilidad económica. A estos últimos efectos, el demandante deberá aportar documento acreditativo emitido, con el consentimiento del demandado, por los servicios de las Administraciones autonómicas y locales competentes en materia de vivienda, asistencia social, evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, de vigencia no superior a tres meses. Este requisito podrá entenderse cumplimentado si el demandante declara responsablemente que ha acudido a los servicios sociales competentes en los últimos cinco meses a fin de obtener ese documento y que han transcurrido dos meses desde que se solicitó sin que los servicios sociales competentes lo hayan expedido³². Habida cuenta de que el cumplimiento de este requisito depende en su práctica totalidad de la organización administrativa de las Comunidades Autónomas, en la medida en la que estas no cuentan con estructuras suficientes para evacuar las solicitudes que reciban, la segunda fórmula será la que se emplee mayoritariamente, evidenciando su nula eficacia a la hora de proteger a los demandados potencialmente vulnerables.

- ii. Para el caso de que, cumulativamente el inmueble sea vivienda habitual, la parte actora sea Gran Tenedor y el demandado sea efectivamente una persona vulnerable, las demandas solo se admitirán cuando el Gran Tenedor acredite que ha acudido a los sistemas de conciliación o intermediación que a tal efecto establezcan las Administraciones competentes, con base en el análisis de las circunstancias de ambas partes y las posibles ayudas y subvenciones existentes en materia de vivienda. Este requisito se acreditará, bien mediante el documento acreditativo del resultado de la conciliación o intermediación, bien mediante declaración responsable de haber acudido al servicio en los últimos cinco meses, y haber transcurrido dos meses desde que se instó el procedimiento sin que este se haya resuelto³³.

Las anteriores previsiones se completan con la nueva redacción que la misma disposición de la Ley de Vivienda da al art. 150.4 de la LEC, con arreglo al cual, cuando un órgano judicial acuerde el lanzamiento de los ocupantes de una vivienda, deberá dar traslado a las Administraciones competentes en materia de vivienda, asistencia social, evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, por si procediera su actuación.

7. Medidas tributarias

7.1. Deducciones en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (“IRPF”)

La disposición final segunda de la Ley de Vivienda introduce una serie de incentivos fiscales en relación con los arrendamientos de inmuebles destinados a vivienda que deben computarse en la liquidación del IRPF. Así, en estos supuestos, el rendimiento neto positivo se reducirá:

- i. En un 90 % cuando se hubiera formalizado un nuevo contrato sobre una vivienda situada en una ZMRT, en el que la renta inicial se hubiera rebajado en más de un 5 % en relación con la última renta del anterior contrato, una vez aplicada la cláusula de actualización anual.
- ii. En un 70 % cuando, no cumpliéndose los requisitos anteriores, se produzca alguna de las circunstancias siguientes: que el contribuyente hubiera alquilado por primera vez la vivienda, siempre que esta se encuentre situada en una ZMRT y el arrendatario tenga una edad comprendida entre 18 y 35 años, o cuando el arrendatario sea una Administración pública o entidad sin fines lucrativos que destine la vivienda al alquiler social o esté acogida a algún programa público de vivienda o calificación en virtud del cual la Administración competente establezca una limitación en la renta del alquiler.
- iii. En un 60 % cuando, no cumpliéndose los requisitos anteriores, la vivienda hubiera sido objeto de una actuación de rehabilitación³⁴ que hubiera finalizado en los dos años anteriores a la fecha de la celebración del contrato de arrendamiento.
- iv. En un 50 %, en cualquier otro caso.

La entrada en vigor de esta medida se producirá el 1 de enero del año siguiente al de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*. Los requisitos señalados deberán cumplirse en el momento de celebrar el contrato de arrendamiento, y la reducción es aplicable mientras se sigan cumpliendo.

7.2. Modificación del recargo en el IBI aplicable a las viviendas desocupadas con carácter permanente

La disposición final tercera de la Ley de Vivienda modifica el art. 72.4 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo ("TRLHL"), y confiere una nueva redacción al recargo en el IBI para viviendas vacías (50 % de la cuota líquida, si así lo regula la correspondiente ordenanza municipal). En concreto, la nueva redacción modifica la definición de vivienda vacía empleada hasta ese momento para la determinación del hecho imponible del recargo, que queda establecido en los siguientes términos:

"Tendrá la consideración de "inmueble desocupado con carácter permanente" aquel que permanezca desocupado, de forma continuada y sin causa justificada, por un plazo superior a dos años y pertenezca a titulares de cuatro o más inmuebles de uso residencial. Se considerarán justificadas las siguientes causas: traslado temporal por razones laborales o de formación, cambio de domicilio por situación de dependencia o razones de salud o emergencia social, inmuebles destinados a segunda residencia con un máximo de cuatro años de desocupación continuada, inmuebles sujetos a actuaciones de obra o rehabilitación u otras circunstancias que imposibiliten su ocupación efectiva, que la vivienda esté siendo objeto de un litigio que impida el uso o que se trate de inmuebles cuyos titulares, en condiciones de mercado, ofrezcan en venta, con un máximo de un año en esta situación, o en alquiler, con un máximo de seis meses en esta situación".

El cambio en la definición de vivienda vacía a efectos de determinar el hecho imponible es sustancial, por cuanto, en la regulación vigente hasta el momento, la aplicación del recargo del IBI se condicionaba a la definición de vivienda vacía contenida en la normativa sectorial autonómica, de suerte que, como no todas las Comunidades Autónomas definían ese concepto, no en todas ellas los Ayuntamientos podían exigir este recargo. Ahora, con la incorporación en el TRLHL de una definición autónoma y desconectada de la normativa sectorial autonómica, el recargo podría ser exigible en todos los municipios de España.

Además, los Ayuntamientos podrán aumentar el porcentaje de recargo hasta el 100 % si el periodo de ocupación es de más de tres años. También podrán los entes locales incrementar el recargo que corresponda en hasta un 50 % adicional (esto es, hasta un máximo del 150 %) en caso de inmuebles pertenecientes a titulares de dos o más inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados en el mismo término municipal.

El recargo se devengará el 31 de diciembre y se liquidará anualmente por los Ayuntamientos, una vez constatada la desocupación del inmueble en tal fecha previa audiencia del sujeto.

Notas

- 1 Se corresponden con aquellas áreas donde el acceso a la vivienda encuentra ciertos obstáculos. En las secciones 4.1 y 5.2 de este artículo se explica en detalle el régimen aplicable a las ZMRT.
- 2 De acuerdo con el art. 3.k) de la Ley de Vivienda, se entiende por Gran Tenedor la *“persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos de uso residencial o una superficie construida de más de 1.500 m² de uso residencial, excluyendo en todo caso garajes y trasteros. Esta definición podrá ser particularizada en la declaración de entornos de mercado residencial tensionado hasta aquellos titulares de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial ubicados en dicho ámbito, cuando así sea motivado por la comunidad autónoma en la correspondiente memoria justificativa”*. No obstante, este concepto presenta dudas interpretativas, tanto en lo que respecta a sus requisitos y cómo considerarlos en determinadas situaciones como, particularmente, en aquellos casos en los que colisiona con una definición de gran tenedor diferente contenida en la normativa autonómica en la materia. En cualquier caso, la cualificación de las cargas impuestas a ciertos propietarios frente a las generales inherentes al derecho de propiedad podrían ser cuestionables desde el punto de vista constitucional, al no parecer muy compatible con el principio de igualdad ante la Ley recogido en el art. 14 de la Constitución.
- 3 En ocasiones, da la sensación de que ese es el propósito de la Ley de Vivienda. Por ejemplo, el art. 16, al establecer las condiciones esenciales de la vivienda protegida, señala que las normas se dictan *“sin perjuicio de las condiciones y requisitos establecidos por la legislación y normativa de ámbito autonómico o municipal, que tendrán en todo caso carácter prevalente”*. Sin embargo, esas normas autonómicas o municipales, dictadas en el ejercicio de competencias exclusivas (de las Comunidades Autónomas o que estas hayan delegado en los entes locales), no son *prevalentes* sobre la norma *supletoria* estatal, sino que son las únicas válidas, de suerte que, si el legislador autonómico, con base en sus propios criterios de política legislativa, decide no regular esos elementos, no es dable la legislador estatal proveer de una regulación supletoria.
- 4 De acuerdo con el art. 3.l) de la Ley de Vivienda, *“sinhogarismo es aquella “circunstancia vital que afecta a una persona, familia o unidad de convivencia que no puede acceder de manera sostenida a una vivienda digna y adecuada en un entorno comunitario y aboca a las personas, familias o unidades de convivencia que lo sufren a residir en la vía pública u otros espacios públicos inadecuados, o utilizar alternativas de alojamiento colectivo institucionalizado de las diferentes administraciones públicas o de entidades sin ánimo de lucro, o residir en una vivienda inadecuada, temporal o no, inapropiada o masificada, en una vivienda insegura, sin título legal, o con notificación de abandono de la misma, o viviendo bajo amenaza de violencia”*.
- 5 Así se colige con facilidad de la manifestación contenida en el art. 16.1 de la Ley de Vivienda: *“sin perjuicio de las condiciones y requisitos establecidos por la legislación y normativa de ámbito autonómico o municipal, que tendrán en todo caso carácter prevalente”*. Como ya se ha expuesto, no es que esas normas tengan carácter prevalente, es que si el legislador autonómico, competente exclusivo en materia de vivienda, decide no regular las cuestiones de las que trata el art. 16 de la Ley de Vivienda, no puede el legislador estatal regular estas con carácter supletorio.
- 6 Esto ocurre, por ejemplo, en la Comunidad Valenciana (*vid.* LORA GONZÁLEZ, C., y LÓPEZ IBÁÑEZ, A., “Derechos de adquisición preferente de la Administración valenciana en ciertas transmisiones de vivienda”, *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, n.º 54, pp. 145-153; CARVAJAL CERVERA, J., “El Tribunal Constitucional confirma que el establecimiento de derechos de adquisición preferente en favor de la Administración mediante Decreto-ley es conforme con la Constitución”, *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, n.º 62, *pro manuscripto*) o en las Islas Baleares (*vid.* LORA GONZÁLEZ, C., y BAENA SOLÍS, M., “Nuevas medidas de intervención sobre el mercado de vivienda de las Islas Baleares”, *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, n.º 56, pp. 201-211).
- 7 Por ejemplo, los “ámbitos de demanda residencial fuerte y acreditada” a que se refiere el art. 12.5 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda de Cataluña; o las “áreas de necesidad de vivienda” de la Comunidad Valenciana, contenidas en el catálogo aprobado por Orden 2/2021, de 20 de abril, de la Vicepresidencia Segunda y Consejería de Vivienda y Arquitectura Bioclimática.
- 8 Aunque la norma no lo especifica, cabe razonablemente identificar este trámite con uno de información pública de los previstos en el art. 83 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En consecuencia, los particulares podrían formular alegaciones en el seno del procedimiento seguido para la declaración de ZMRT.
- 9 El art. 3.e) de la Ley de Vivienda los define como *“el importe del coste de los suministros energéticos (de electricidad, gas, gasoil, entre otros), agua corriente, de los servicios de telecomunicación y de las posible contribuciones a la comunidad de propietarios, todos ellos de la vivienda habitual”*.
- 10 La Ley no concreta el ámbito espacial al que se refiere esa media de ingresos o renta de los hogares.
- 11 De acuerdo con el art. 21 de la Ley de Vivienda, estos órganos son la Conferencia Sectorial de Vivienda y Suelo, máximo órgano de cooperación en la materia entre Estado y Comunidades Autónomas, presidido por el ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana; la Comisión Multilateral de Vivienda y Suelo, constituido por las direcciones generales competentes en materia de vivienda y presidida por el secretario general de Agenda Urbana y Vivienda; y las Comisiones Bilaterales de Vivienda y Suelo, constituidas por los directores generales competentes del Estado y cada Comunidad Autónoma. Por otro lado, el art. 26 de la Ley de Vivienda establece el Consejo Asesor de Vivienda, como *“órgano colegiado, de carácter técnico, asesor y consultivo del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana en materia de programación estatal de la política de vivienda”*, integrado por representantes públicos y privados (asociaciones empresariales, asociaciones y colegios profesionales, entidades financieras, asociaciones del tercer sector, de la economía social y representativas de los intereses afectados por la ley, así como profesionales expertos en la materia, del ámbito universitario y de la investigación).
- 12 Por referencia y con un contenido similar a algunas leyes estatales y autonómicas ya vigentes (p. ej., la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, cuyo texto refundido fue aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre).
- 13 Téngase en cuenta que algunas comunidades autónomas, como Madrid, la han suprimido.
- 14 En términos un tanto vagos, termina haciendo referencia a *“cualquier otra información que pueda ser relevante para la persona interesada”* (incluyendo aspectos de carácter territorial, urbanístico, físico-técnico, de protección patrimonial o administrativo).
- 15 Sin perjuicio de las prórrogas extraordinarias que se han ido aprobando desde marzo de 2020, primero para paliar las consecuencias de la pandemia del COVID-19 y posteriormente las de la guerra en Ucrania y la escalada del índice de precios de consumo. La última, en virtud del Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, por la que, si el contrato finalizaba en o antes del 30 de junio de 2023, el arrendatario podía pedir una prórroga de hasta seis meses.

16 Salvo que alguna de las partes no tenga cuenta bancaria o acceso a medios electrónicos, en cuyo caso tal parte podrá solicitar que el pago sea en metálico y en la vivienda arrendada.

17 Si bien no es una cuestión clara, el tenor literal de la norma parece permitir que se aplique la actualización conforme a la cláusula inserta en el contrato anterior (habitualmente, la variación del índice de precios de consumo), y no corrigiéndola con los límites establecidos por la normativa de excepción que estableció un tope a la actualización de la renta (esto es, según la variación del Índice de Garantía de Competitividad, a su vez limitado al 2 %) que viene aplicando a las actualizaciones de la renta desde el 31 de marzo de 2022 en virtud del art. 46 del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo.

18 Es decir, o bien que se trate de actuaciones subvencionadas en materia de rehabilitación de viviendas en los términos previstos en el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril; o bien que se trate de actuaciones que tengan por objeto principal la reconstrucción de la vivienda mediante la consolidación y el tratamiento de las estructuras, fachadas o cubiertas y otras análogas, siempre que el coste global de las operaciones de rehabilitación exceda del 25 % del precio de adquisición si se hubiese efectuado esta durante los dos años inmediatamente anteriores al inicio de las obras de rehabilitación o, en otro caso, del valor de mercado que tuviera la vivienda en el momento de dicho inicio (a estos efectos, se descontará del precio de adquisición o del valor de mercado de la vivienda la parte proporcional correspondiente al suelo).

19 Lo que posibilita la aplicación de este límite (sistema de índices de precio de referencia) a arrendadores que no tengan la consideración de Gran Tenedor. A este respecto, el preámbulo de la Ley de Vivienda, al tratar sobre la aplicación del límite de índices de precios de referencia en áreas declaradas como ZMRT, hace referencia a su aplicación "cuando el propietario sea un gran tenedor, o en el caso de viviendas que no hubiesen estado arrendadas como vivienda habitual en los últimos cinco años cuando ello se justifique en la declaración de la zona".

20 Y no un registro de contratos de arrendamiento de vivienda, como preveía inicialmente el proyecto de ley presentado por el Gobierno en 2021.

21 En todo caso, el índice estatal "se realizará por ámbitos territoriales, considerando las bases de datos, sistemas y metodologías desarrolladas por las distintas comunidades autónomas" (cfr. disposición final primera, apartado seis) y, además, la norma prevé que, a su entrada en vigor, "se iniciará un proceso específico de colaboración entre el Departamento Ministerial competente en materia de vivienda y las comunidades autónomas que hayan desarrollado sistemas de referencia del precio del alquiler en sus respectivos ámbitos territoriales para asegurar la colaboración entre sistemas [...]" (cfr. disposición adicional primera).

22 Este doble límite (si bien con referencia a la renta contractual actualizada de conformidad con la variación del Índice de Garantía de Competitividad en lo que respecta al primero de ellos) se incluía expresamente, para cualquier tipo de arrendador (y no solo Grandes Tenedores), en la Ley catalana 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda, que fue declarada parcialmente inconstitucional por cuestiones competenciales por la Sentencia del Tribunal Constitucional 38/2022, de 11 de marzo. La citada norma catalana incluía también excepciones para arrendamientos sobre viviendas de nueva edificación o resultantes de un proceso de gran rehabilitación, lo que no se prevé en la nueva norma estatal.

23 La última variación de este índice (periodo marzo 2022-marzo 2023) se sitúa en el 4,49 % ([Índice de garantía de la competitividad. Nota informativa \(ine.es\)](#)). No obstante, en virtud de lo previsto en el Anexo de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, cuando la tasa de variación del Índice de Garantía de Competitividad exceda el límite superior del objetivo a medio plazo de inflación del Banco Central Europeo (2 %), se considerará este como valor de referencia para las revisiones.

24 Vid. ABAD LLORIA, I., y RODRÍGUEZ LEVA, G., "La limitación extraordinaria de la actualización de la renta en contratos de arrendamiento de vivienda aprobada en respuesta a las consecuencias de la guerra en Ucrania", *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, n.º 60, pp. 123-129.

25 Que, en su redacción actual y desde la reforma de la LAU de 2019, prohíbe pactar actualizaciones anuales a la renta por encima de la variación anual del índice de precios de consumo. Por tanto, aunque no lo dice expresamente, el legislador parece tener en mente un índice por debajo de tal variación.

26 Los arrendamientos para uso distinto del de vivienda se rigen, sin perjuicio de la aplicación imperativa de lo previsto en el título I y IV de la LAU, por la voluntad de las partes, en su defecto por lo previsto en el título III de la LAU y, supletoriamente, por lo dispuesto en el Código Civil (arts. 4.1 y 4.3 de la LAU).

27 De acuerdo con el art. 4.1 del RDL 11/2020, se entendía como gran tenedor a los efectos de esa norma "la persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos, excluyendo garajes y trasteros, o una superficie construida de más de 1.500 m²".

28 En el caso de ocupantes sin título habilitante, esas condiciones consistirán en que el inquilino sea dependiente, víctima de violencia sobre la mujer o tener a su cargo, conviviendo en la misma vivienda, alguna persona dependiente o menor de edad, y en todo caso habrán de acreditar que se encuentran en alguna situación de vulnerabilidad económica (cfr. art. 1 bis.3).

29 El art. 168 del recién citado Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea, amplía la vigencia de la suspensión hasta el 31 de diciembre de 2023.

30 Algunas comunidades autónomas han intentado introducir normas de similares características en sus leyes autonómicas en materia de vivienda. El Tribunal Constitucional ha anulado sistemáticamente estas normas, al tratarse de cuestiones procesales cuya competencia corresponde exclusivamente al Estado, ex art. 149.1.6 de la Constitución (vid. LORA GONZÁLEZ, C., y BAENA SOLÍS, M., "Novedades recogidas en la reciente jurisprudencia constitucional en materia de vivienda", *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, n.º 58, pp. 145-153).

31 Si el demandante alega no serlo, deberá aportar certificación emitida por el Registro de la Propiedad en la que consten los inmuebles de los que es titular.

32 Por tanto, en una lectura razonable de la norma, sin que se haya emitido el dictamen en cuestión, con independencia de que la Administración haya iniciado o no los trámites para ello. La Ley no regula prescripción o caducidad del derecho del particular a interponer la demanda con base en la declaración responsable de haber instado un pronunciamiento de la Administración por el hecho de que esta haya iniciado el procedimiento correspondiente.

33 Reiteramos las apreciaciones realizadas más arriba en relación con el transcurso del plazo de dos meses sin que la Administración haya resuelto sobre la cuestión, con independencia de que haya comenzado o no a tramitarlo.

34 De nuevo, según lo previsto en el art. 41.1 del Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas físicas, aprobado por Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo.