

España

LA DECLARACIÓN DE ZONAS DE MERCADO RESIDENCIAL TENSIONADO EN CATALUÑA

Joan Andreu Cortada y Rafael García-Perrote Martínez
Abogados del Área de Mercantil de Uría Menéndez (Barcelona)

La declaración de zonas de mercado residencial tensionado en Cataluña

La entrada en vigor de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda el pasado 26 de mayo de 2023 introdujo una batería de medidas, entre las que destaca la declaración de zonas de mercado residencial tensionado, la cual es la piedra angular del sistema de limitación de rentas en los contratos de arrendamiento para uso de vivienda introducido en la vigente Ley de Arrendamientos Urbanos por la referida Ley por el derecho a la vivienda. El departamento competente en materia de vivienda del gobierno de la Comunidad Autónoma de Cataluña procedió el pasado 11 de agosto a declarar 140 municipios como zonas de mercado residencial tensionado, siendo la primera de las diecisiete comunidades (y las dos ciudades) autónomas en efectuar tal declaración.

PALABRAS CLAVE:

Vivienda, Gran tenedor, Zona de mercado residencial tensionado, Cataluña, Arrendamiento de vivienda, Contención de rentas, Índice de precios de referencia.

“Stressed” residential market areas in Catalonia

Law 12/2023 of 24 May on the right to housing introduced a range of measures, including, most notably, the possibility of declaring “stressed” residential market areas, which, in turn, are the cornerstone of the price limitation framework on residential lease agreements that the abovementioned housing rights law introduced in the Urban Leases Law. On 11 August 2023, the competent housing authorities of the regional government of Catalonia were the first to apply this provision and declare 140 municipalities as “stressed” residential market areas.

KEY WORDS:

Housing, large homeowner, stressed residential market area, Catalonia, residential leases, rent control, price reference index.

FECHA DE RECEPCIÓN: 18-9-2023

FECHA DE ACEPTACIÓN: 21-9-2023

Cortada, Joan Andreu; García-Perrote Martínez, Rafael (2023). La declaración de zonas de mercado residencial tensionado en Cataluña. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 63, pp. 162-173 (ISSN: 1578-956X).

1. Introducción

El pasado 24 de mayo de 2023 las Cortes Generales aprobaron la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (la "Ley de Vivienda"). Esta ley se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* ("BOE") el día 25 del mismo mes y entró en vigor al día siguiente de su publicación, esto es, el 26 de mayo. Entre las muchas novedades que esta ley introdujo¹ destaca especialmente la modificación de la Ley 19/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos ("LAU") para introducir en ella un sistema de contención de rentas en los arrendamientos de vivienda y la que será piedra angular de este: la declaración de zonas de mercado residencial tensionado ("ZMRT").

A raíz de esta habilitación, la Secretaría de Vivienda de Cataluña (orgánicamente dependiente del Departamento de Territorio y Sostenibilidad) inició el pasado 2 de junio de 2023 el procedimiento preparatorio para la obtención de la información necesaria para la declaración de diversos municipios como ZMRT.

El procedimiento para la declaración de ZMRT se inició como tal mediante resolución de la Secretaría de Vivienda de Cataluña en fecha 15 de junio de 2023 y culminó en fecha 11 de agosto con la resolución TER/2940/2023² mediante la cual se declaraban como ZMRT 140 municipios catalanes (la "Resolución")³.

2. La declaración de ZMRT: concepto y caracteres

La declaración de ZMRT se regula en el artículo 18 de la Ley de Vivienda, que se ubica sistemáticamente en el título II relativo a la "*acción de los poderes públicos en materia de vivienda*", y define las ZMRT como "*aquellos ámbitos territoriales en los que exista un especial riesgo de oferta insuficiente de vivienda para la población, en condiciones que la hagan asequible a para su acceso en el mercado, de acuerdo con las diferentes necesidades territoriales*"⁴.

De conformidad con dicho artículo 18, la declaración de ZMRT requiere de la tramitación de un procedimiento "*por la Administración competente en materia de vivienda*"⁵ (por tanto, a nivel autonómico) que incluirá necesariamente (i) un procedimiento preparatorio para recopilar la información oportuna sobre la situación del mercado residencial de la zona susceptible de ser declarada como ZMRT; (ii) un trámite de información pública⁶; (iii) la motivación de la resolución en base a deficiencias/insuficiencias del mercado de vivienda en dicha zona para atender adecuadamente la demanda de vivienda habitual⁷; y (iv) la elaboración de una memoria que justifique que existe un riesgo de desabastecimiento de vivienda por producirse al menos una de las dos circunstancias siguientes: "*(a) que la carga media del coste de la hipoteca o del alquiler (...) más los gastos y suministros básicos, supere el treinta por ciento (...) de la renta media de los hogares o (b) que*

el precio de compra o alquiler de la vivienda haya experimentado en los cinco años anteriores (...), un porcentaje de crecimiento acumulado al menos tres puntos porcentuales superior al porcentaje de crecimiento acumulado del índice de precios de consumo de la comunidad autónoma correspondiente"⁸.

Una vez concluido el procedimiento y declarada una zona como ZMRT, esta lo será por un período de tres años y conllevará la redacción por la Administración competente de un plan específico que proponga las medidas necesarias para tratar de corregir los desequilibrios que hubieren podido identificarse y su calendario de desarrollo⁹.

Además, se prevé la posibilidad de la cooperación entre el departamento ministerial competente en materia de vivienda y su contraparte autonómica para la elaboración de planes específicos para dichas ZMRT, los cuales se incorporarán al plan estatal de vivienda que estuviere vigente, para habilitar al Estado para promover fórmulas de cooperación con el sector privado a los efectos de estimular la oferta de vivienda asequible, adoptar medidas de financiación que favorezcan la contención o reducción de precios y establecer ayudas públicas adicionales¹⁰.

Asimismo, la declaración de una zona como ZMRT supondrá no solo que resulte de aplicación el régimen de contención de precios en los contratos de alquiler introducidos en la LAU por la disposición final 1.^a, apartado tres, de la Ley de Vivienda, sino también las obligaciones de colaboración y suministros de información por los grandes tenedores de vivienda en tales ZMRT¹¹, que la política de vivienda sea prioridad en la gestión patrimonial del Estado¹² o que, a falta del establecimiento de un objetivo y marco temporal específico determinado entre las Administraciones competentes, se deba alcanzar en veinte años un parque (mínimo) de viviendas destinadas a políticas sociales de un 20 % respecto del total de hogares¹³.

3. Antecedentes: las áreas con mercado de vivienda tenso

Ahora bien, lo cierto es que esta medida ni es novedosa ni es la primera vez que se aplica, pues encuentra un antecedente directo en la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda¹⁴ (la "Ley de Contención de Rentas"), que ya recogía una figura esencialmente equivalente (la declaración de áreas con mercado de vivienda tenso —"AMVT"—) y cuyo efecto último era el mismo (esto es, la aplicación de limitaciones a la renta en los contratos de arrendamiento para uso de vivienda).

Es importante destacar que, si bien el Tribunal Constitucional anuló¹⁵ gran parte del contenido de la Ley de Contención de Rentas por motivos competenciales (a grandes rasgos —por no ser objeto del presente artículo—, por invadir la competencia exclusiva del Estado en materia de derecho civil en lo que a la regulación de las bases de las obligaciones contractuales se refiere¹⁶), tal anulación no alcanzó a la sección primera del capítulo II relativa a la "declaración de áreas con mercado de vivienda tenso"¹⁷.

A los efectos de la Ley de Contención de Rentas tienen la consideración de AMVT *“los municipios o partes de municipio que están especialmente en riesgo de no disponer de la suficiente dotación de viviendas de alquiler a un precio asequible que permita acceder a las mismas a toda la población”*¹⁸, y esta situación de riesgo se da cuando concurre al menos una de tres circunstancias, siendo dos de ellas prácticamente idénticas a las recogidas en el art. 18.3 de la Ley de Vivienda y la tercera *“que la media del precio de los alquileres de vivienda experimente en dicha área un crecimiento sostenido claramente superior al de la media del territorio de Cataluña”*¹⁹.

Por su parte, el procedimiento de declaración de las AMVT es virtualmente idéntico al de la declaración de ZMRT (pues, al final, son dos procedimientos administrativos encaminados a un mismo fin), aunque pueden destacarse las siguientes diferencias:

- i. La autoridad competente para iniciar el procedimiento de declaración es, o bien el departamento competente de la Generalitat en materia de vivienda (esto es, la Agència de l’Habitatge de Catalunya), o bien, dentro de sus respectivos ámbitos territoriales, el Ayuntamiento de Barcelona o el Área Metropolitana de Barcelona, ya sea por iniciativa propia o a solicitud de los municipios que la integran²⁰.
- ii. Se requiere, con carácter preceptivo, de un informe del ayuntamiento del municipio afectado (no así en la Ley de Vivienda).
- iii. En la declaración como AMVT debe incluirse detalle sobre las actuaciones que la administración declarante (y, en su caso, la que instó la declaración) va a adoptar para tratar de revertir o mitigar la situación que motivó la declaración como AMVT (mientras que en la Ley de Vivienda no se especifica que este plan deba incluirse necesariamente a la declaración de ZMRT²¹ —aunque sí deberá elaborarse tal plan específico de medidas de conformidad con el artículo 18.4 de la Ley de Vivienda—).

En cuanto a la duración, mientras que la Ley de Vivienda hace referencia a tres años susceptibles de prórroga²², en la Ley de Contención de Rentas la declaración de AMVT es por el periodo que se disponga en la declaración, sin que este pueda exceder de cinco años²³. Además, se prevé expresamente que la declaración como AMVT pueda ser revisada, ya sea para dejarla sin efecto, reducir su duración o prorrogarla (*“una o más veces”*²⁴) en caso de que la situación así lo justifique y siempre que no sea por un periodo superior a su duración inicial.

Es importante destacar aquí que la disposición transitoria segunda de la Ley de Contención de Rentas declaró, por un periodo de un año, 55 municipios²⁵ como AMVT. Esta declaración estaba previsto que quedara sin efecto automáticamente al vencer dicho plazo, salvo que tales municipios, siguiendo el proceso previsto en la propia Ley de Contención de Rentas, fueran nuevamente declarados como AMVT. Así pues, llegado septiembre de 2021 y cumplido, por tanto, el año de vigencia inicial de la declaración transitoria, se produjo un aluvión de declaraciones de AMVT²⁶ (aunque en la práctica han quedado vacías de contenido tras la anulación del régimen de control de rentas regulado en la Ley de Contención de Rentas).

Por último, otro presupuesto fundamental de la Ley de Contención de Rentas —y una diferencia muy significativa respecto del régimen previsto en la Ley de Vivienda— es que para que un muni-

cipio pudiera declararse como AMVT es necesario (o, empleando el mismo vocablo que el art. 5 de la Ley de Contención de Rentas, “*se requiere*”) que en toda el área afectada por la declaración como AMVT sea de aplicación el índice de referencia de precios de alquiler²⁷.

4. La declaración de ZMRT en Cataluña: algunas consideraciones

Como se ha esbozado en la sección 1, tras la entrada en vigor de la Ley de Vivienda, la Secretaría de Vivienda del Departamento de Territorio de la Generalitat de Cataluña puso inmediatamente en marcha el procedimiento de declaración de ZMRT en Cataluña, y entre sus principales hitos destacan los siguientes:

- i. el 2 de junio, fecha en la cual emitió la resolución la Secretaría de Vivienda iniciando el procedimiento preparatorio dirigido a obtener la información relacionada con la situación de mercado residencial tensionado;
- ii. el 15 de junio, fecha en el que se inició el procedimiento para la declaración de las ZMRT y se emitió la memoria para la declaración de determinados municipios de Cataluña como ZMRT de acuerdo con la Ley de Vivienda (la “*Memoria*”);
- iii. el 22 de junio, fecha en la que se publicó en el *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya* (“*DOG*”) el anuncio por el cual se sometía a información pública el procedimiento para la declaración de las ZMRT en Cataluña²⁸;
- iv. el 10 de agosto, fecha en la que se emitió la memoria de valoración de las alegaciones presentadas en los trámites de información pública y audiencia en el procedimiento para la declaración de las ZMRT en Cataluña (la “*Memoria de Alegaciones*”); y
- v. el 11 de agosto, fecha en la que se publicó la Resolución y en la que se emitió una versión actualizada de la Memoria, que recogía el resultado de la valoración de las alegaciones presentadas durante el trámite de información pública.

El total de municipios declarados como ZMRT fue de 140²⁹, que, según la Memoria, englobarían a un 80 % del total de la población de Cataluña³⁰.

Ahora bien, dado que la Resolución se limita a recorrer los principales hitos del procedimiento administrativo, a listar los fundamentos jurídicos en los que se fundamenta (esencialmente, la Ley de Vivienda, el Estatut de Cataluña y la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las admiraciones públicas de Cataluña) y a resolver los municipios que deben declararse como ZMRT, creemos que el documento que reviste especial interés en esta materia es, principalmente, la Memoria.

La Memoria lleva a cabo un recorrido por los criterios territoriales y demográficos empleados, más allá de los criterios previstos en el artículo 18.3 de la Ley de Vivienda, para la selección de los

municipios a valorar como ZMRT y que, en síntesis, consiste en incluir dentro de la lista de municipios potencialmente declarables como ZMRT todos aquellos que, conforme al plan territorial sectorial de la vivienda, han sido identificados como municipios con un potencial de crecimiento demográfico alto o muy alto (según los casos), lo que conformaría un total de 163 municipios³¹.

A continuación analiza el cumplimiento de los requisitos para la declaración como ZMRT y concluye que de los 163 municipios inicialmente considerados solo 140 cumplen con tales requisitos, por ser estos en los que el esfuerzo para acceder a una vivienda —ya sea en alquiler o en propiedad— se sitúa en algo menos de un 33 % y, por tanto, por encima del 30 % al que refiere el art. 18.3.a) de la Ley de Vivienda (mientras que en las zonas no tensionadas rondaría el 27 %). Conviene destacar, no obstante, que estos porcentajes corresponden a 2020³².

Una vez determinados los municipios a declarar como ZMRT, la Memoria entra en la que son, sin género de duda, las dos secciones de mayor relevancia, que no son otras que las relativas a la definición de gran tenedor y la determinación de las viviendas en las que será de aplicación el índice de precios de referencia.

En cuanto a la definición de gran tenedor, debe traerse a colación aquí el artículo 3.k) de la Ley de Vivienda, que lo define como a *"la persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos de uso residencial o una superficie construida de más de 1.500m² de uso residencial, excluyendo en todo caso garajes y trasteros"*.

Ahora bien, tomando la habilitación de la segunda parte de este artículo 3.k) que prevé que *"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"*, la Memoria³³ opta por reducir el concepto de gran tenedor a los propietarios de cinco o más inmuebles, aunque con expresa exclusión de los promotores sociales de vivienda³⁴ referidos en el artículo 51.2.a) y b) de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda (la "Ley de Vivienda de Cataluña").

Los Colegios de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria ("API") de Barcelona, Gerona y Lérida, el Consejo de API de Cataluña y la Asociación de Agentes Inmobiliarios de Cataluña presentaron alegaciones contra la reducción en el número de viviendas para ser considerado gran tenedor, mientras que los ayuntamientos de Sabadell y el de Vilanova y la Geltrú solicitaron expresamente tal reducción (pues la versión inicial de la Memoria no preveía tal reducción, sino que fijaba el número de viviendas para ser considerado gran tenedor en más de diez).

Esta cuestión se resuelve en el apartado 3.20 de la Memoria de Alegaciones, en la que la Administración señala que, según los datos del Observatorio Metropolitano de la Vivienda sobre la concentración de la propiedad en Cataluña, un 7,7 % de todas las viviendas en alquiler pertenecen a propietarios que tienen entre seis y diez viviendas, por lo que la reducción en el número de viviendas necesario para ser considerado gran tenedor ampliaría significativamente el número de vivienda sujetas a las medidas previstas en la Ley de Vivienda. En consecuencia, acepta las alegaciones para la reducción y desestima las que solicitan no reducirlo.

Respecto de las viviendas en las que debe ser de aplicación el índice de referencia la Memoria dispone en su apartado 7 que alcanzará a:

- A. Los nuevos contratos de alquiler de viviendas que sean propiedad de grandes tenedores que han estado arrendadas en algún momento en los cinco años inmediatamente precedentes a la declaración del municipio como ZMRT.
- B. Los nuevos contratos de alquiler de viviendas que no hubieran estado arrendadas en algún momento en los cinco años inmediatamente precedentes a la declaración del municipio como ZMRT, con la excepción de aquellos supuestos en los que se trate de viviendas de nueva construcción o provenientes de un proceso de gran rehabilitación³⁵ cuando hayan obtenido el certificado de final de obra en los cinco años siguientes a la declaración del municipio como ZMRT (y siempre que para su construcción no se hayan otorgado subvenciones públicas).

Según el apartado 7.2 de la Memoria, la extensión de la aplicación del índice a viviendas que no hubieran estado arrendadas tiene un fundamento doble, que sería, por un lado, el tratar de evitar importantes asimetrías en la oferta de alquiler y, por otro, moderar la evolución de los precios.

Por otra parte, la exclusión de las viviendas de nueva construcción o que han sido objeto de un proceso de gran rehabilitación encuentra su fundamento en *"la necesidad de estimular el aumento en la oferta de vivienda de nueva construcción"*³⁶ (o, cabe suponer que, cuando menos, lo es para no desincentivar la promoción de vivienda de nueva construcción para destinarla al alquiler).

- C. Los nuevos contratos de alquiler de viviendas que hubieran estado arrendadas en algún momento en los cinco años inmediatamente precedentes a la declaración del municipio como ZMRT, con la salvedad de que no será de aplicación la referencia a la renta del contrato anterior prevista en el artículo 17.6 de la LAU³⁷ cuando el contrato anterior:
 - i. se hubiera formalizado antes del 1 de enero de 1995 (y, por tanto, antes de entrar en vigor la LAU);
 - ii. sea un contrato formalizado en el marco de programas de alquiler social;
 - iii. en el momento de su terminación tuviera una renta mensual un 25 % inferior a la que resulta del índice de precios de referencia (para prevenir que, por quedar sujeto a una renta *"muy inferior"*³⁸ al precio de mercado, se desincentive el poner la vivienda en alquiler);
 - iv. estuviere sujeto a un régimen de protección oficial.
- D. Los nuevos contratos de alquiler de viviendas de titularidad privada que han estado arrendadas en algún momento en los cinco años inmediatamente precedentes a la declaración

del municipio como ZMRT cuando el último contrato estuviera sujeto a un régimen de protección oficial, pero hubiera expirado la vigencia de su calificación como tal.

Al hilo de los supuestos referidos y, sobre todo, excluidos en el apartado (iii), debe tenerse en cuenta la alegación efectuada en el apartado 3.26 de la Memoria de Alegaciones en la que se solicitaba la no sujeción de tales supuestos al índice de referencia, la cual fue, sin embargo, desestimada por la Administración³⁹ con el argumento de que ni la LAU ni la Ley de Vivienda contemplan la posibilidad de excluir tales supuestos del régimen de contención de rentas previsto.

Ahora bien, lo que sí trata de corregir la Administración por vía de un acto administrativo de aplicación de la Ley de Vivienda es la deficiente técnica legislativa (muy posiblemente fruto del apresurado proceso legislativo para la aprobación de la Ley de Vivienda en vísperas de la disolución de las Cortes Generales) en la redacción del nuevo artículo 17.6 LAU que sujeta los contratos de arrendamiento a la renta del contrato anterior cuando se ubiquen en una ZMRT (sean o no los inmuebles propiedad de un gran tenedor), obviando que hay supuestos en los que la renta del contrato anterior puede, o bien ya estar sujeta a regímenes de contención de renta, o bien ser notablemente inferior a la renta de mercado y, por tanto, hacer antieconómico volver a arrendar dicha vivienda. En este punto, la Administración catalana toma como precedente directo el artículo 1.2 de la Ley de Contención de Rentas y le añade el supuesto referido en el apartado (iii)(c).

Asimismo, también pueden destacarse otras alegaciones a la declaración como ZMRT, tales como:

- i. la solicitud de la no inclusión en el sistema de contención de rentas de viviendas con características especiales, tales como aquellas de más de 150 m² (como sí preveía la Ley de Contención de Rentas) o los que sean propiedad de personas en situación de vulnerabilidad⁴⁰;
- ii. las que apuntan las consecuencias negativas que las medidas de contención de rentas pueden tener en el mercado del alquiler en las ZMRT⁴¹; o
- iii. las que manifiestan la necesidad de articular un mecanismo de compensación para los propietarios⁴².

Ahora bien, la Administración desestima todas ellas aduciendo respecto del supuesto (i) que ni la LAU ni la Ley de Vivienda contemplan tal posibilidad, y respecto de los supuestos (ii) y (iii) que tales materias no son objeto de análisis en este procedimiento ni forman parte de él.

Por último, debe hacerse referencia al índice de referencia de los precios de alquiler, que, como hemos visto, es la clave del sistema de contención de rentas (tanto en el previsto en la Ley de Vivienda como en el —anulado por inconstitucional— régimen de la Ley de Contención de Rentas).

La Ley de Vivienda introduce por medio de su disposición final primera, apartado seis, una nueva disposición transitoria en la LAU (concretamente, la séptima) que prevé que el sistema de contención de rentas previsto en el art. 17.7 de la LAU para grandes tenedores y vinculado directamente al índice solo será de aplicación una vez que se encuentre aprobado el sistema de índices de precios de referencia.

Para ello es necesario que se active lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley de Vivienda, esto es, que se conforme la base de datos para el desarrollo del sistema de índices de referencia, se establezcan los mecanismos de colaboración entre comunidades autónomas y organismos e instituciones competentes y, finalmente, que por resolución del departamento ministerial competente (por tanto, a nivel estatal y no autonómico) se apruebe tal sistema de índices de precios de referencia⁴³.

La cuestión aquí es que la Comunidad Autónoma de Cataluña dispone desde 2017 de su propio índice de referencia de precios de alquiler y, consecuentemente, la Memoria incluyó en la versión inicial de su apartado 7 que tal índice sería el de aplicación en Cataluña.

Ahora bien, numerosas entidades, tanto públicas (como el Área Metropolitana de Barcelona) como privadas (tales como la Asociación de Promotores y Constructores de Cataluña o el Consejo General de Cámaras de la Propiedad Urbana de Cataluña) cuestionaron la posibilidad de aplicar el índice de referencia de precios de alquiler catalán.

A los efectos de dilucidar esta cuestión, tal y como se expone en el apartado 3.18 y el apartado 5 (anexos) de la Memoria de Alegaciones, la Agència de l'Habitatge de Catalunya solicitó la homologación del índice aprobado por la Orden GAH/142/2017, de 5 de julio, "*para facilitar la aplicación inmediata de esta parte de la Ley*⁴⁴", la cual no fue concedida por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana sobre la base de la que la Ley de Vivienda prevé un proceso específico de colaboración, en particular con aquellas comunidades que ya disponen de sistemas de referencia del precio del alquiler y que "*en las próximas semanas*"⁴⁵ se iniciará el procedimiento de colaboración, de modo que en el índice que se apruebe se tengan en cuenta las bases de datos y sistemas existentes, las especificidades territoriales y la coordinación técnica, así como la transparencia en la delimitación de la muestra para la determinación de los valores de referencia.

Tal negativa, que supone que el índice de referencia de los precios de alquiler existente en Cataluña no resulte de aplicación a los efectos de las limitaciones introducidas por la Ley de Vivienda y que, por tanto, quede en su actual papel informativo, llevó a ajustar la Memoria para eliminar la mención incluida en el apartado 7 a que el índice aprobado por la Orden GAH/142/2017, de 5 de julio, sería el aplicable en las ZMRT.

5. Consideraciones finales

Como ha podido observarse, ni el concepto de ZMRT resulta novedoso ni es la primera vez que algo así sucede en la Comunidad Autónoma de Cataluña. Además, dado el precedente de las AMVT en Cataluña a raíz de la Ley de Contención de Rentas, resultaba más que previsible que la Administración catalana fuera la primera en dar el paso para proceder a la declaración de las ZMRT. Sorprende, sin embargo, que el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana denegara la homologación —si quiera temporal— del índice de referencia de precios de alquiler existente.

Resulta positivo, no obstante, que la Administración catalana haya tratado de corregir en el marco del procedimiento de declaración de las ZMRT algunas de las omisiones en la redacción del nuevo artículo 17.6 de la LAU, pero, dado el diferente rango en nuestro ordenamiento jurídico de una y otra disposición (por un lado, una ley y, por otro, un acto administrativo de aplicación de esta), podemos aventurar que ello podrá ser fuente de futuras controversias entre arrendadores y arrendatarios.

Ahora bien, no debe olvidarse que el artículo 18 de la Ley de Vivienda (y, por tanto, la declaración de las ZMRT) ha sido objeto de varios recursos de inconstitucionalidad, fundamentalmente por entenderse que, bajo la pátina de la competencia exclusiva del estado, *"para regular 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, en este caso, en relación con el derecho de propiedad de la vivienda, pero también con el ejercicio del derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada"*⁴⁶ prevista en el artículo 149.1.1.^ª de la Constitución Española ("CE"), así como en las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (*ex. art. 149.1.13.^ª CE*), lo que se está llevando a cabo realmente es un vaciamiento de la competencia exclusiva de las comunidades autónomas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (*ex art. 148.1.3.^ª CE*), por lo que el futuro de las ZMRT, y, consecuentemente, las zonas ya declaradas como tal en Cataluña, es incierto.

Notas

- 1 Véase ABAD LLORIA, Iván y 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.
- 2 Esta resolución se publicó en el *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya* n.º 8984 de 22 de agosto de 2023.
- 3 Esta resolución ha sido recurrida en alzada ante la Consejera del Departamento de Territorio por el Consejo de Cámaras de la Propiedad Urbana de Cataluña, el Colegio de Administradores de Fincas de Cataluña, el Consejo de Colegios Oficiales de API de Cataluña, la Asociación de Agentes Inmobiliarios de Cataluña y la Asociación de Promotores y Constructores de Cataluña.
- 4 Véase el art. 18.1 de la Ley de Vivienda.
- 5 Véase el art. 18.2, párrafo primero, de la Ley de Vivienda.
- 6 El cual incluirá *"la información sobre la que se basa tal declaración, incluyendo los estudios de distribución espacial de la población y hogares, su estructura y dinámica, así como la zonificación por oferta, precios y tipos de viviendas, o cualquier otro estudio que permita evidenciar o prevenir desequilibrios y procesos de segregación socio espacial en detrimento de la cohesión social y territorial"* (art. 18.2.b de la Ley de Vivienda).
- 7 *"A precio razonable según la situación socioeconómica de la población residente y las dinámicas demográficas, así como las particularidades y características de cada ámbito territorial"* (art. 18.2.c de la Ley de Vivienda).
- 8 Véase el art. 18.3 de la Ley de Vivienda.
- 9 Véase el art. 18.4 de la Ley de Vivienda.
- 10 Véase el art. 18.5 de la Ley de Vivienda.
- 11 Véase el art. 19 de la Ley de Vivienda.
- 12 Véase la disposición adicional 2.ª de la Ley de Vivienda.
- 13 Véase la disposición transitoria 2.ª de la Ley de Vivienda.
- 14 La Ley de Contención de Rentas se publicó en el DOGC el 21 de septiembre de 2020 y entró en vigor al día siguiente, esto es, el 22 de septiembre de 2020.
- 15 Véanse las Sentencias del Tribunal Constitucional 37/2022, de 10 de marzo, y 57/2020, de 7 de abril.
- 16 Esencialmente, el Tribunal Constitucional entendió que (i) la autonomía de la voluntad es un principio informador del derecho civil que, en materia de arrendamientos, tiene su reflejo en la libre fijación de la renta arrendaticia por las partes (como recoge el art. 17 de la LAU); (ii) la renta en el contrato de arrendamiento se configura como uno de los elementos estructurales de dicho contrato, al definir el núcleo del régimen de derechos y obligaciones de las partes; y (iii) todo lo anterior lleva necesariamente a concluir que la libre fijación de la renta tiene la consideración de base de las obligaciones contractuales en materia de arrendamientos y que, por tanto, es de competencia exclusiva del Estado.
- 17 En consecuencia, la posibilidad de declarar AMVT en Cataluña conforme a la Ley de Contención de Rentas sigue vigente, aunque carece efecto práctico al haber sido declarada inconstitucional su principal finalidad, que no es otra que el régimen de contención de rentas en los contratos de arrendamiento para uso de vivienda.
- 18 Véase el art. 2.1 de la Ley de Contención de Rentas.
- 19 Véase el art. 2.1.a) de la Ley de Contención de Rentas.
- 20 En caso de coincidir dos Administraciones respecto de una misma área, corresponderá a la Administración más cercana, pero contando con la participación de las otras Administraciones competentes.
- 21 Y así lo ha entendido la Administración catalana, como resulta del apartado 3.4 de la Memoria de Alegaciones.
- 22 Véase el art. 18.2.d) de la Ley de Vivienda.
- 23 Véase el art. 4.2 de la Ley de Contención de Rentas.
- 24 Véase el art. 4.3 de la Ley de Contención de Rentas.
- 25 Véase el anexo a la Ley de Contención de Rentas.
- 26 Véanse (i) la Resolución del pleno del Consejo Municipal de Barcelona de fecha 15 de septiembre de 2021, sobre la aprobación definitiva de la declaración de todo el ámbito del municipio de Barcelona como AMVT; (ii) la Resolución DSO/2812/2021, de 15 de septiembre, por la que se declaran diversos municipios como AMVT, que declaraba veinticinco municipios como AMVT y rechazaba la declaración respecto de seis; o (iii) la Resolución DSO/3832/2021, de 23 de diciembre, por la cual se declaran varios municipios como AMVT tenso respecto de diecisiete municipios.
- 27 Este índice fue creado por medio de la Orden GAH/142/2017, de 5 de julio, y determina un índice de precios de alquiler tomando como referencia la información disponible en el registro de fianzas de contratos de alquiler relativa a los tres años naturales anteriores. Este índice, que es notablemente anterior a la Ley de Contención de Rentas, tiene una función esencialmente informativa: debe hacerse constar en la publicidad del alquiler (art. 59 de la Ley de Vivienda de Cataluña), en la oferta y en el contrato de arrendamiento (arts. 61 y 62 de la Ley de Vivienda de Cataluña), y cumple una función informadora de la política de vivienda en Cataluña (art. 68 bis de la Ley de Vivienda de Cataluña).
- 28 De una duración de veinte días y durante el cual se dio audiencia a los ciento cuarenta municipios a declarar como ZMRT, así como a las entidades que aparecen listadas en el apartado 1 "Antecedentes" de la Memoria de Alegaciones.
- 29 Abrera, Alella, Amposta, Arenys de Mar, Arenys de Munt, Argentona, Badalona, Badia del Vallès, Balaguer, Banyoles, Barberà del Vallès, Barcelona, Berga, la Bisbal d'Empordà, Blanes, Cabrera de Mar, Cabriels, Caldes de Montbui, Caldes d'Estrac, Calella, Calldetenes, Cambrils, Canet de Mar, la Canorja, Canovelles, Cardedeu, Castellar del Vallès, Castellbisbal, Castelldefels, Cerdanyola del Vallès, Cervelló, Cervera, Corbera de Llobregat, Cornellà de Llobregat,

Cubelles, Esparreguera, Esplugues de Llobregat, Falset, Figueres, les Franqueses del Vallès, la Garriga, Gavà, Girona, Granollers, Guissona, l'Hospitalet de Llobregat, Igualada, la Llagosta, Lleida, Llinars del Vallès, Lloret de Mar, Malgrat de Mar, Manlleu, Manresa el Masnou, Matadepera, Mataró, Molins de Rei, Mollerussa, Mollet del Vallès, Montcada i Reixac, Montgat, Montmeló, Montornès del Vallès, Móra la Nova, Olesa de Montserrat, Olot, Palafróls, Palafrugell, Palamós, Palau-solità i Plegamans, el Papiol, Parets del Vallès, Pineda de Mar, Polinyà, Porqueres, el Prat de Llobregat, Premià de Dalt, Premià de Mar, Puigcerdà, Reus, Ripoll, Ripollet, la Roca del Vallès, Roquetes, Rubí, Sabadell, Salou, Salt, Sant Adrià de Besòs, Sant Andreu de Llavaneres, Sant Boi de Llobregat, Sant Celoni, Sant Climent de Llobregat, Sant Cugat del Vallès, Sant Esteve Sesrovires, Sant Feliu de Guíxols, Sant Feliu de Llobregat, Sant Fost de Campsentelles, Sant Fruitós de Bages, Sant Joan Despí, Sant Just Desvern, Sant Pere de Ribes, Sant Pol de Mar, Sant Quirze del Vallès, Sant Sadurní d'Anoia, Sant Vicenç de Montalt, Sant Vicenç dels Horts, Santa Coloma de Cervelló, Santa Coloma de Farners, Santa Coloma de Gramenet, Santa Margarida de Montbui, Santa Perpètua de Mogoda, Santa Susanna, Sarrià de Ter, la Seu d'Urgell, Sitges, Solsona, Sort, Tarragona, Tàrraga, Teià, Terrassa, Tiana, Tona, Torelló, Torredembarra, Torrelles de Llobregat, Tortosa, Tremp, Vallirana, Valls, el Vendrell, Vic, Viladecans, Vilafranca del Penedès, Vilanova del Camí, Vilanova i la Geltrú, Vilassar de Dalt, y Vilassar de Mar.

30 Concretamente 6.928.897 personas según el padrón de 1 de enero de 2022.

31 La Memoria incluye un informe de 25 de octubre de 2019 sobre la previsión de las necesidades residenciales en diferentes ámbitos territoriales de Cataluña que analiza las proyecciones de crecimiento poblacional entre 2018 y 2038 y el cual concluye que, en un escenario medio, habrá un crecimiento poblacional de, aproximadamente, 760.000 personas en Cataluña (sección 2.1, tabla 2-3) y que el número neto de hogares se incrementará en 496.290 (sección 4, primer guion) al tiempo que el número de habitantes por hogar descenderá de 2,44 a 2,31 (sección 2.2, tabla 2-12) con una tendencia estructural a hogares de menor tamaño y, con cada vez más frecuencia, de carácter independiente (sección 4, segundo guion, subapartado 3).

32 El hecho de que un buen número de datos a los que se hace referencia en la Memoria se refieran al periodo 2016-2020, unido al breve periodo entre la aprobación de la Ley de Vivienda y la elaboración de la Memoria, lleva a pensar que gran parte de estos datos son los que, en su día, se emplearon para la declaración de las AMVT en 2020-2021 y, en este sentido, en el apartado 3.22 de la Memoria de Alegaciones la Administración responde expresamente y de forma agrupada a diecisiete alegaciones —tanto de instituciones públicas (como el Instituto Municipal de Vivienda de Barcelona) como privadas— sobre los cálculos que justifican la declaración de ZMRT, alegando que se han empleado los datos más actualizados para cada fuente estadística y que es imposible disponer de información en tiempo real por requerir, para asegurar la calidad, un proceso de compilación, depuración, revisión y control que requiere de un cierto tiempo.

33 Véase la sección 6 "Definición de gran tenedor" de la Memoria.

34 A results de la alegación recogida en el apartado 3.21 de la Memoria de Alegaciones.

35 En aplicación de los criterios hermenéuticos de interpretación recogidos en el artículo 3 del Código Civil y, en particular, por cuestiones de sistemática, entendemos que para la definición del concepto de "gran rehabilitación" debe acudirse con carácter preferente a lo previsto en el artículo 3.h) de la Ley de Vivienda de Cataluña, que lo define como "*el conjunto de obras que consisten en el derribo de un edificio salvando únicamente sus fachadas o constituyen una actuación global que afecta a la estructura o al uso general del edificio o vivienda rehabilitados*".

36 Véase el apartado 7.2 *in fine* de la Memoria.

37 Debe tenerse en cuenta que, de conformidad con la nueva redacción del art. 17 de la LAU introducida por la Ley de Vivienda, las limitaciones establecidas en el nuevo apartado 6 de dicho artículo 17 se aplicarán a todo arrendador en una ZMRT, mientras que las medidas previstas en el nuevo apartado 7 de dicho artículo 17 solo serán de aplicación a los grandes tenedores.

38 Véase el apartado 7.3, subapartado 3.3 *in fine*, de la Memoria.

39 Presentada por la Asociación de Promotores y Constructores de Cataluña.

40 Véase el apartado 3.25 de la Memoria de Alegaciones.

41 Véase el apartado 3.2 de la Memoria de Alegaciones.

42 Véase el apartado 3.1 de la Memoria de Alegaciones.

43 Lo que deberá hacerse "*por ámbitos territoriales, considerando las bases de datos, sistemas y metodologías desarrolladas por las distintas comunidades autónomas y asegurando en todo caso la coordinación técnica*", según el apartado segundo de la disposición transitoria séptima de la LAU.

44 Véase el último párrafo de la carta incluida en el anexo 5.1 de la Memoria de Alegaciones.

45 Véase la carta incluida en el anexo 5.2 de la Memoria de Alegaciones.

46 Véase el párrafo tercero de la sección II de la exposición de motivos de la Ley de Vivienda.