

Foro de Actualidad

España

LAS NUEVAS MEDIDAS DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA EN MATERIA DE VIVIENDA

Rafael García-Perrote Martínez

Abogado del Área de Mercantil de Uría Menéndez (Barcelona)

Las nuevas medidas de la Generalitat de Catalunya en materia de vivienda

Una de las medidas estrella de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda fue la posibilidad de que las Comunidades Autónomas declararan zonas de mercado residencial tensionado en las que se aplicaría el régimen de contención de rentas en los arrendamientos para uso de vivienda que dicha Ley 12/2023 introdujo en la Ley 19/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos. A raíz de la declaración de 140 municipios catalanes como zonas de mercado residencial tensionado se produjo una inmediata contracción de la oferta del arrendamiento de vivienda y su trasvase a otras modalidades no sujetas al régimen de contención de rentas, lo que, a su vez, ha dado como resultado la aprobación del Decreto Ley 6/2024, de 24 de abril, de medidas urgentes en materia de vivienda para, fundamentalmente, por un lado, extender el régimen de contención de rentas al arrendamiento de temporada y, por otro, introducir un régimen sancionador para incumplimientos en materia de contención de rentas.

PALABRAS CLAVE:

Vivienda, Gran tenedor, Zona de mercado residencial tensionado, Cataluña, Arrendamiento de vivienda, Arrendamiento de temporada, Contención de rentas, Derecho de tanteo y retracto.

New catalan housing measures

One of the key measures of Law 12/2023 of 24 May on the right to housing was that the autonomous regions could declare specific areas as "stressed residential market areas" and thus the rent control measures that Law 12/2023 introduced in Law 19/1994 of 24 November on urban leases would apply in those areas. After Law 12/2023 entered into force, the Catalan Government declared 140 municipalities as "stressed residential market areas", which resulted in a reduction in the residential housing for long-term leases on offer in favour of other types of lease that are not subject to the rent control framework. This has led to the approval of Decree Law 6/2024 of 24 April on urgent measures on housing in order to, on the one hand, extend the application of

the rent control framework to seasonal/short-term leases and, on the other, introduce penalties for failing to comply with the rent control measures.

KEYWORDS:

Housing, Large homeowner, Stressed residential market area, Catalonia, Residential leases, Temporary leases, Rent control, Pre-emption right.

FECHA DE RECEPCIÓN: 2-5-2024

FECHA DE ACEPTACIÓN: 5-5-2024

García-Perrote Martínez, Rafael (2024). Las nuevas medidas de la Generalitat de Catalunya en materia de vivienda. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 64, pp. 153-166 (ISSN: 1578-956X).

1. Introducción

El pasado 25 de abril de 2024 se publicó en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* el Decreto Ley 6/2024, de 24 de abril, de medidas urgentes en materia de vivienda (el "Decreto Ley 6/2024") so pretexto de una necesidad urgente e inaplazable *"para salvaguardar los derechos de las personas arrendatarias afectadas y garantizar la efectiva y directa aplicación de las medidas legislativas previstas [en la Ley 12/2023, de 23 de mayo, por el derecho a la vivienda]"*¹, añadiendo que *"tales derechos pueden quedar definitivamente frustrados si estas medidas no se adoptan con carácter urgente y se consolidan las prácticas orientadas a eludirlas"*².

Ahora bien, ¿cuáles son tales medidas legislativas y a qué prácticas orientadas a eludirlas se refiere el Decreto Ley? Pues bien, nada más y nada menos que la declaración de zonas de mercado residencial tensionado ("ZMRT") y el régimen de contención de rentas introducido en la Ley 19/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos ("LAU") por la Ley 12/2023, de 23 de mayo, por el derecho a la vivienda ("Ley de Vivienda Estatal").

Baste señalar aquí que la Ley de Vivienda Estatal habilitó a la *"Administración competente en materia de vivienda"*³ para declarar ZMRT en las que serían de aplicación el régimen de contención de rentas introducido en los apartados 6 y 7 del artículo 17 de la LAU⁴ y que, en ejercicio de dicha atribución competencial, la Generalitat de Catalunya declaró 140 municipios como ZMRT mediante la resolución TER/2940/2023⁵. Dicha resolución excluía del régimen de contención de rentas las viviendas de obra nueva o resultantes de un proceso de gran rehabilitación por *"la necesidad de estimular el aumento en la oferta de vivienda de nueva construcción"*⁶ y preveía que ciertas excepciones a la regla de tomar como referencia la renta del contrato anterior prevista en el artículo 17.6 LAU —aplicando, por tanto, el índice de precios de alquiler⁷ (el "Índice")— cuando el contrato anterior, entre otros, (i) fuera un contrato de los denominados "de renta antigua" (es decir, previo al 1 de enero de 1995) o, más notablemente, (ii) cuando a la terminación de dicho contrato (el inmediatamente anterior) la renta mensual fuera un 25 % inferior a la que resultara del Índice con la finalidad de evitar que, por ser una renta *"muy inferior"*⁸ a la renta de mercado, se desincentivara la puesta de la vivienda en alquiler por el propietario⁹.

Ello no obstante, en las vísperas de la emisión de la Resolución de 14 de marzo de 2024, de la Secretaría de Estado de Vivienda y Agenda Urbana, por la que se publica la relación de zonas de

mercado residencial tensionado que han sido declaradas en virtud del procedimiento establecido en el artículo 18 de la Ley de Vivienda Estatal¹⁰, la Generalitat de Catalunya optó por modificar la resolución TER/2940/2023 mediante la resolución TER/800/2024, de 13 de marzo¹¹, así como la memoria complementaria¹², eliminando las salvedades y los matices previstos inicialmente en dicha memoria¹³ y, en síntesis, sujetando, por tanto, todo arrendamiento al régimen de contención de rentas —incluso a aquellos supuestos que inicialmente se habían considerado que debían quedar excluidos o, cuando menos, matizados, para no desincentivar la oferta y la promoción de vivienda para el alquiler—.

La consecuencia directa fue, como ya había anticipado la propia Administración, una contracción inmediata de la oferta del alquiler para vivienda permanente y la reubicación de parte de esta oferta a otras modalidades de arrendamiento y, especialmente, al arrendamiento para uso distinto de vivienda (definido por la LAU como aquel que tiene un destino primordial distinto del de satisfacer las necesidades permanentes de vivienda del arrendatario y, *"en especial (...) los arrendamientos de fincas urbanas celebrados por temporada, sea ésta de verano o cualquier otra, y los celebrados para ejercerse en la finca una actividad industrial, comercial, artesanal, profesional (...), cualquiera que sean las personas que los celebren"*¹⁴). Tanto es así que la propia Administración cuantifica la contracción de la oferta en los siguientes términos: (i) una disminución de un 24 % de la oferta de alquiler para vivienda permanente; y (ii) que el 30 % de la vivienda en alquiler en Barcelona se destina a arrendamiento para uso distinto de vivienda¹⁵.

A resultas de todo lo anterior —que no puede sino recordar a la conocida obra de Gabriel García Márquez *Crónica de una muerte anunciada*—, el Decreto Ley 6/2024 trata de revertir esta situación no mediante la corrección de las medidas que la propiciaron (como por ejemplo la recuperación de las salvedades previstas en la memoria complementaria a la declaración de ZMRT recogidas en su redacción de 11 de agosto de 2023), sino más bien introduciendo una serie de medidas (restrictivas) adicionales, como son (i) derechos de adquisición preferente en favor de la administración con ocasión de la transmisión de viviendas en ZMRT; (ii) la aplicación del régimen de contención de rentas al arrendamiento de temporada; o (iii) el establecimiento de un régimen sancionador complementario al régimen de contención de rentas, y que pasaremos a tratar a continuación.

2. El nuevo derecho de adquisición preferente

La primera de las medidas introducidas por el Decreto Ley 6/2024 (concretamente, en sus artículos 1 y 12) es la creación de un nuevo derecho de adquisición preferente en favor de la administración de la Generalitat de Catalunya cuando se transmitan viviendas sitas en ZMRT.

La introducción de este derecho de tanteo y retracto en el ordenamiento jurídico se ha efectuado mediante la adición de un párrafo adicional al apartado segundo del artículo 15 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda (*"Ley de Vivienda de Cataluña"*) en tanto precepto rector sobre la materia —y que ha servido de habilitación, entre otros, para la declaración del municipio de Barcelona como área de tanteo y retracto¹⁶— mientras que la regulación particular de su ejercicio se ha incluido en el Decreto Ley 1/2015, de 24 de marzo, medidas extraordinarias y urgentes para la movilización de las viviendas provenientes de procesos de ejecución hipotecaria

("Decreto Ley 1/2015"). En consecuencia, este nuevo derecho de adquisición preferente estará sujeto al mismo régimen que el derecho de tanteo y retracto que resulta de aplicación con ocasión de la transmisión de viviendas "*adquiridas en un proceso de ejecución hipotecaria o mediante compensación o pago de deuda con garantía hipotecaria que hayan sido adquiridos después de la entrada en vigor*"¹⁷ de la Ley de Vivienda de Cataluña (es decir, el 9 de abril de 2008).

El presupuesto objetivo de este derecho de adquisición preferente es "*la transmisión de cualquier vivienda situada en una ZMRT que sea propiedad de un gran tenedor persona jurídica (...)*"¹⁸.

Por su parte, el presupuesto subjetivo es que el transmitente sea un gran tenedor persona jurídica (a) que esté inscrito en el registro de grandes tenedores de vivienda o (b) que califique como gran tenedor según se define en el artículo 3.k) de la Ley de Vivienda Estatal.

En cuanto al procedimiento de ejercicio, este es de sobra conocido por ser el mismo que para las viviendas procedentes de ejecución hipotecaria, por lo que no merece la pena detenerse aquí. Baste señalar que se regirá por el régimen previsto para las viviendas de protección oficial previsto en los artículos 87 y siguientes de la Ley de Vivienda de Cataluña.

No obstante, merece la pena resaltar las siguientes cuestiones:

- i. La literalidad del precepto solo refiere al supuesto de transmisión de una vivienda que sea propiedad de un gran tenedor, de forma que no se limita a transmisión *entre* grandes tenedores, sino que basta con que el transmitente reúna dicha condición subjetiva (correlativamente, siguiendo la literalidad del precepto, tampoco estaría sujeta la operación de venta por un particular a un gran tenedor).
- ii. Al emplear el vocablo *transmisión* se estará abarcando toda operación de cambio de titularidad jurídica del bien, sin limitarlo, por tanto, al negocio jurídico de la compraventa —que sería una enajenación a título oneroso—, por tanto, no debe confundirse el vocablo *transmisión* con el de *enajenación*, al que los une la relación de género (*transmisión*) y especie (*enajenación*), siendo, sin embargo, notablemente más amplio el de *transmisión*.
- iii. Estará limitado a grandes tenedores personas jurídicas, por lo que, siguiendo la literalidad de la norma, quedarían fuera los grandes tenedores personas físicas.
- iv. Los grandes tenedores afectados deberán serlo, o bien (a) conforme a la definición de gran tenedor de la Ley de Vivienda Estatal, es decir, que sea titulares de diez o más inmuebles de uso residencial o 1.500 m² de uso residencial (excluyendo garajes o trasteros), según ello pueda ser particularizado en la declaración de ZMRT (como es el caso de Cataluña, que lo ha reducido a "*cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial*"¹⁹), o bien (b) aquellos que estén inscritos en el registro de grandes tenedores creado por la Ley 1/2022, de 3 de marzo, de modificación de la Ley 18/2007, la Ley 24/2015 y la Ley 4/2016, para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda, lo que alcanzará a todos aquellos que califiquen como grandes tenedores de conformidad con el artículo 5 de la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética²⁰.

Ahora bien, una interpretación razonable del requisito establecido en el apartado (b) anterior lleva a la conclusión de que debe alcanzar a los grandes tenedores que estén o deban estar inscritos —no pudiendo un incumplimiento de una obligación legal ser causa de exoneración de otra— y, atendiendo a la finalidad de la norma, muy posiblemente deba también alcanzar a aquellos que reúnan las condiciones subjetivas para estar inscritos mientras dicho registro no esté operativo.

- v. Aunque se hace referencia a que alcanzará a *“la primera y posteriores transmisiones”*, parece de difícil justificar que sea de aplicación a transmisiones efectuadas por personas físicas o por personas jurídicas que no reúnan la condición de gran tenedor. Una interpretación razonable de la norma llevaría a concluir que será de aplicación en toda transmisión que durante la vigencia del Decreto Ley 1/2015 se efectúe por un gran tenedor ya sea la primera o posterior transmisión que este gran tenedor (u otro) efectúe —en definitiva, a toda transmisión en la que se cumplan los presupuestos objetivo y subjetivo de la norma durante la vigencia del Decreto Ley 1/2015, sin necesidad de tener que reconstruir el tracto de transmisiones para determinar si es la primera o posterior—.
- vi. Por último, el derecho de adquisición preferente será de aplicación mientras esté vigente el Decreto Ley 1/2015, que, de conformidad con su disposición final primera, será por un plazo de doce años desde su entrada en vigor²¹.

3. Las medidas en materia de arrendamientos

Las medidas en materia de arrendamientos introducidas por el Decreto Ley 6/2024 pueden clasificarse en tres ámbitos: (i) información obligatoria en la publicidad y las ofertas de arrendamiento, así como en los contratos; (ii) la extensión del régimen de contención de rentas a los arrendamientos de temporada y de habitaciones; y (iii) ciertas medidas en relación con el Incasòl y las fianzas depositadas. Veámoslas.

3.1. La publicidad y el contenido de los contratos de arrendamiento

La Ley de Vivienda de Cataluña —y, en términos muy similares, el Código de Consumo de Cataluña²²— recoge la información mínima que debe contener la publicidad de una vivienda (artículo 59), las ofertas (artículo 61) y los contratos de arrendamiento (artículo 66).

Dichos artículos se modificaron con ocasión del Decreto Ley 17/2019, de 23 de diciembre, para introducir la obligación de incluir en la publicidad, oferta y contratos el índice de referencia de precios de alquiler de la Agència de l’Habitatge²³. Dicho índice, entre la entrada en vigor de la Ley 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda (*“Ley de Contención de Rentas”*) y su anulación por el Tribunal Constitucional²⁴ tuvo, además de su propia función informativa, una función limitadora de la renta de los contratos de alquiler en términos sustancialmente equivalente al Índice. Tras la anulación por inconstitucionalidad de la Ley de Contención de Rentas, dicho índice volvió a quedar como un índice meramente a efectos informativos.

Ahora bien, con la entrada en vigor de la Ley de Vivienda Estatal, la declaración de ZMRT y la aprobación del Índice se generó la situación que ahora el Decreto Ley 6/2024 viene a corregir y es que la publicidad, la oferta y los contratos de arrendamiento debían incluir el índice de referencia de precios de alquiler de la Agència de l'Habitatge —a efectos informativos—, pero no el Índice, el cual contribuye a la fijación de la renta en las ZMRT.

Por tanto, el Decreto Ley 6/2024 corrige dicho desajuste por la duplicidad de índices. Debe señalarse que lo corrige, pero en términos generales, de forma que obliga a añadir un índice de precios de referencia *"que corresponda aplicar al régimen de contención de rentas del alquiler"*²⁵, lo que abarcaría tanto el índice estatal como el catalán si este, en algún momento, fuera de aplicación directa en Cataluña.

Además, añade la obligación de incluir como menciones adicionales las otras cuestiones clave para la fijación de la renta en los supuestos de aplicación del régimen de contención, como sería (i) la renta del contrato anterior, cuando esta haya estado arrendada en los últimos cinco años, (ii) la condición de gran tenedor del arrendador, cuando sea el caso y la vivienda esté en una ZMRT, y, en términos muy generales, (iii) las demás menciones previstas por la legislación civil.

En definitiva, los artículos 2, 3 y 4 del Decreto Ley 6/2024 tienen estrictamente una función de aportar coherencia a la regulación vigente a la vista de que el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana rechazó formalmente mediante carta de fecha 13 de junio de 2023 la sugerencia de que el índice de referencia de precios de alquiler de la Agència de l'Habitatge fuera el índice de referencia aplicable a los efectos de contención de rentas en Cataluña.

3.2. La extensión del régimen de contención de rentas a los arrendamientos de temporada y de habitaciones

En segundo lugar, nos encontramos con la principal (y más controvertida) medida en materia de arrendamientos del Decreto Ley 6/2024, la cual consiste en la inclusión *ex novo* del artículo 66 *bis* en la Ley de Vivienda de Cataluña al efecto de prever que:

- i. serán de aplicación las disposiciones sobre determinación de la renta, fianza, repercusión de gastos, actualización de la renta e incremento por mejoras del arrendamiento de vivienda permanente a los arrendamientos *"suscritos con carácter temporal por razones profesionales, laborales, de estudio, de atención o asistencia médica, de situaciones provisionales de espera para la recepción de la vivienda o de retorno a la vivienda así como para usos análogos que no sean diferentes al uso de vivienda"*²⁶, en definitiva, al arrendamiento de temporada previsto en el artículo 3 de la LAU (con la salvedad del apartado (ii) siguiente).

Además, ello también será de aplicación a los contratos de arrendamiento de vivienda en los que se determine su duración, pero no su finalidad temporal, y tal finalidad temporal deberá no solo hacerse constar en el contrato, sino que también deberá acreditarse documentalmente y aportarse la documentación justificativa con el depósito de la fianza, presumiéndose el carácter de vivienda permanente si no se acredita la finalidad temporal de dicho contrato;

- ii. las normas del arrendamiento para uso distinto de vivienda solo serán de aplicación cuando la finalidad / el objeto del arrendamiento de la vivienda sea propiamente el de "*ocio, vacaciones o recreativo*"²⁷ (lo que también deberá hacerse constar en el contrato y deberá acompañarse la documentación acreditativa con ocasión del depósito de la fianza); y
- iii. el arrendamiento de habitaciones no desnaturaliza la finalidad de vivienda y, por tanto, también deberán quedar sujetos al régimen del arrendamiento de vivienda, de modo que cuando la vivienda se halle en una ZMRT la suma total de las rentas de las diferentes habitaciones no podrá exceder la renta máxima que se permita para la vivienda en su totalidad.

No es de extrañar (o, cuando menos, era esperable) que la Generalitat de Catalunya haya optado por regular el arrendamiento de temporada —pues la propia Ley de Vivienda Estatal prevé en su disposición adicional quinta la creación de un grupo de trabajo para la regulación de los "*contratos de arrendamiento celebrados por temporada sobre fincas urbanas de uso vivienda*"²⁸—, pero sí sorprende notablemente que haya decidido hacerlo mediante una modificación de la Ley de Vivienda de Cataluña y, por tanto, en ejercicio de la competencia de vivienda, y no mediante la aprobación de un título adicional en el Libro VI del Código Civil de Cataluña y, consecuentemente, en ejercicio de sus competencias en materia de derecho civil.

Ello es así dado que la actuación de la Generalitat de Catalunya en la determinación de los elementos esenciales de un contrato desde la competencia de vivienda (aun cuando verse sobre el contrato de arrendamiento) puede adolecer, de partida, de una tacha de inconstitucionalidad tal y como estableció el Tribunal Constitucional en su sentencia del Pleno 37/2022, de 10 de marzo de 2022, relativa al recurso de inconstitucionalidad 6289-2020 interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso respecto de diversos preceptos de la Ley de Contención de Rentas en la que concluyó, a grandes rasgos —por no ser objeto del presente artículo—, que:

- i. la competencia en materia de vivienda tiene por objeto la actividad pública de ordenación de dicho sector, así como las políticas públicas de vivienda;
- ii. la regulación de los derechos y obligaciones de las partes en una relación jurídica (y, en particular, la arrendaticia) es una cuestión puramente civil y, por ende, de derecho civil;
- iii. 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;
- iv. la limitación de la renta es una materia esencialmente civil por afectar a uno de los elementos esencial del contrato de arrendamiento; y, por tanto, todo lo anterior lleva, necesariamente, a la conclusión de que
- v. la libre fijación de la renta forma parte de las bases de las obligaciones contractuales —en este caso, en materia de arrendamientos—, lo cual es competencia exclusiva del Estado.

Ahora bien, no puede obviarse que la Comunidad Autónoma de Cataluña tiene competencia en materia de derecho civil (para su "*conservación, modificación y desarrollo*"²⁹) y es doctrina conso-

lidada en sede constitucional que los derechos civiles forales o regionales son cuerpos completos que tienen derecho a su propio desarrollo, sin tener que limitarse a las materias tradicionalmente reguladas en las (ya superadas) compilaciones de derecho civil, con la única excepción de las materias que son competencia exclusiva del Estado (entre las que se recoge la regulación de las bases de las obligaciones contractuales, *ex art. 149.1.8.º* de la Constitución española), pues, de lo contrario, se identificarían los vocablos *modificación* y *desarrollo*. Por tanto, las comunidades autónomas con dicha competencia pueden regular instituciones conexas (como se ha visto, con mayor o menor grado de laxitud en dicha conexión) con las ya reguladas según los principios informadores de dicho derecho civil regional, y Cataluña ha sido una de las comunidades autónomas más proliferas en el ejercicio de dicha competencia, y ha creado un cuerpo civil cuasi completo regulando instituciones tan poco conexas con el derecho civil histórico como puede ser la propiedad horizontal.

Por ello, llama poderosamente la atención que la Generalitat no haya optado por prever la aplicación del régimen de contención de rentas al arrendamiento de temporada y la regulación del arrendamiento de habitaciones como un título adicional en el Libro VI del Código Civil de Cataluña, y más cuando el proyecto legislativo para la aprobación de tal cuerpo legal ya está muy avanzado. Tanto es así que en fecha 16 de junio de 2023 se publicó un nuevo texto del anteproyecto de ley de incorporación del arrendamiento de bienes al Libro VI del Código Civil de Cataluña (“Anteproyecto de Ley”) que recogía el resultado de las alegaciones efectuadas en la fase de audiencia e información pública, y el 28 de febrero de 2024 la asesoría jurídica del Departamento de Justicia, Derechos y Memoria emitió el informe jurídico actualizado sobre dicho anteproyecto informándolo favorablemente.

Sin entrar a valorar en detalle el Anteproyecto de Ley, baste señalar aquí lo siguiente:

- i. Este regula el (a) contrato de arrendamiento de bienes que actuaría como marco normativo y obligacional general, (b) el arrendamiento de vivienda, distinguiendo entre residencia habitual, otros usos y el arrendamiento de habitaciones, (c) el arrendamiento de local, (d) el arrendamiento de fincas rústicas —unificando, por tanto, la regulación actual existente y recogiendo las figuras históricas propias del derecho civil catalán—, (e) el arrendamiento de empresa y (f) el *renting*.
- ii. Al tratar el arrendamiento de vivienda ya prevé que esta sea la libremente pactada, salvo que pueda quedar sujeta a algún régimen de contención de rentas —observando, por tanto, las previsiones del Tribunal Constitucional en sus sentencias 37/2022, de 10 de marzo y 57/2022, de 7 de abril, sobre la Ley de Contención de Rentas al no entrar a regular este régimen por corresponder competencialmente al Estado y respetar la autonomía de la voluntad cuando no resulte de aplicación—.
- iii. Al regular el arrendamiento para otros usos lo define como aquel “*que está destinado a residencia secundaria o a satisfacer necesidades de vivienda ocasionales o limitadas en el tiempo (...) por razones personales, laborales, de estudio, vacacionales o de índole parecida*”³⁰ y, a diferencia del Decreto Ley 6/2024, evita sujetarlo al régimen de contención de rentas, pues exime de incluir el precio de referencia³¹.

- iv. Respecto del arrendamiento de habitaciones sí prevé que, si se destina a residencia habitual y está en una zona en la que resulte de aplicación un régimen de contención de rentas, la renta máxima por el arrendamiento de la habitación no pueda exceder de la parte proporcional que correspondería a la superficie arrendada sobre el total de la vivienda³² (por tanto, a pesar de emplear un mecanismo diferente al del Decreto Ley 6/20204, en espíritu, sigue la misma finalidad).

En definitiva, sorprende que la Generalitat haya optado por emplear su competencia en materia de vivienda para introducir esta medida legislativa aun sabiendo que, muy probablemente, pueda adolecer de un vicio de inconstitucionalidad por invadir la competencia exclusiva del Estado en la regulación de las bases de las obligaciones contractuales.

No obstante, es muy probable que la explicación pueda encontrarse en la propia exposición de motivos del Decreto Ley 6/2024 y la justificación que esta hace del mecanismo legislativo empleado, pues difícilmente podrá alegarse que la regulación civil de un contrato sea algo que responda a una *"necesidad urgente e inaplazable"*³³ a diferencia de la intervención en el ámbito de la vivienda —que la exposición de motivos recuerda que es una cuestión de primer orden merecedora de amparo constitucional y creadora del correlativo deber de protección por parte de los poderes públicos— aduciendo que:

- i. *"las medidas recientemente adoptadas por el Estado, que no se han podido implementar con plena efectividad en Cataluña (...) si no se complementan con las medidas normativas y ejecutivas correspondientes"*³⁴,
- ii. *"las medidas (...) que incorpora este Decreto Ley son necesarias para salvaguardar los derechos de las personas arrendatarias afectadas y garantizar la efectiva y directa aplicación de las medidas legislativas previstas, derechos que pueden quedar definitivamente frustrados si estas medidas no se adoptan con carácter urgente y se consolidan prácticas encaminadas a eludirlos"*³⁵;
- iii. *"la dificultad de acceso a la vivienda se ha ido convirtiendo en un problema de carácter estructural agravado por los intentos de evitar la aplicación de las previsiones de la reciente legislación estatal sobre la materia"*³⁶;
- iv. *"mientras no exista una regulación del arrendamiento temporal que dote de contenido a esta figura y, al tiempo permita evitar que se utilice en fraude de ley, deben adoptarse las medidas que prevé este Decreto Ley y hacerlo con carácter de urgencia"*³⁷; y

la Ley de Vivienda de Cataluña *"constituye la vis atractiva de ser el marco regulador del derecho a la vivienda entendido como la necesidad de acceder a una vivienda en la que hacer vida, aunque su duración contractual pueda estar más acotada por razón de la causa que motiva que el arrendatario tenga tal necesidad, pero que merece igualmente el régimen tuitivo aplicable a las viviendas destinadas a las necesidades denominadas permanentes del artículo 2.1 LAU"*,³⁸ así como al período electoral en el que se dicta esta medida —lo que la exposición de motivos del Decreto Ley 6/2024 reconoce sin ningún pudor—, arguyendo que la reciente disolución de la cámara parlamentaria (mediante el Decreto 60/2024, de

18 de marzo) impide acceder a procedimientos legislativos acelerados, como podrían ser los de urgencia o lectura única³⁹, siendo, por tanto, el mecanismo del Decreto Ley el único hábil para hacer frente a la referida necesidad urgente e inaplazable.

3.3. El Incasòl y las fianzas arrendaticias depositadas

Por último, el artículo 11 del Decreto Ley 6/2024 modifica el apartado primero del artículo 7 de la Ley 13/1996, de 29 de julio, del registro y el depósito de fianzas de los contratos de alquiler de fincas urbanas para, manteniendo la obligación de que el Institut Català del Sòl destine el importe de las fianzas a la realizar inversiones para la construcción pública de viviendas, reducir el umbral mínimo de liquidez obligatoria del 10 % al 5 % del total del importe depositado al objeto de, por un lado, garantizar la liquidez suficiente para hacer frente a la retirada de depósitos y, por otro, maximizar los recursos disponibles para dichas inversiones.

4. El nuevo régimen sancionador

La última de las novedades introducidas por el Decreto Ley 6/2024 es el régimen sancionador para las infracciones en materia de arrendamientos y, sobre todo, del régimen de contención de rentas.

Ahora bien, la falta de la existencia de un régimen sancionador no implicaba que, hasta la fecha, el incumplimiento de las previsiones en materia de contención de rentas estuviere exento de consecuencia, pues, por un lado, todo pacto de fijación de renta que no respetara el límite previsto por la norma se reputaría contrario a una norma imperativa o prohibitiva y resultaría nulo, *ex art. 6 LAU y 6.3 del Código Civil*, al menos en cuanto al exceso, y generaría un derecho de reembolso en favor del arrendatario de las cantidades cobradas en exceso del máximo legal⁴⁰ (con, lógicamente, su interés legal) y, por otro, todo arrendamiento suscrito como de temporada con ánimo de defraudar el régimen de contención de rentas sería un acto en fraude de ley que, de conformidad con el artículo 6.4 del Código Civil, no impediría la debida aplicación de la norma eludida.

Como el lector conoce, la Ley de Vivienda de Cataluña clasifica las infracciones⁴¹ en leves, graves y muy graves, que están penadas, respectivamente, con multas de 3.000 a 9.000 euros, 9.001 a 90.000 euros y 90.001 a 900.000 euros, y estas se graduarán en función de los criterios previstos en el artículo 117 —pudiendo incluso, en atención al criterio de proporcionalidad, aplicar el tramo inferior sin que por ello se modifique la calificación de la sanción—. Pues bien, el Decreto Ley 6/2024 ha introducido los siguientes tipos infractores:

- i. Infracciones muy graves: (a) establecer un precio de alquiler superior al máximo permitido en caso de que la vivienda esté sujeta al régimen de contención de rentas si la diferencia entre las rentas es superior al 30 %; y (b) calificar de forma fraudulenta la causa o finalidad del arrendamiento para eludir la aplicación de los derechos y garantías del arrendatario reconocidos en la normativa aplicable, cuando así haya sido declarado en sentencia judicial firme⁴².

- ii. Infracciones graves: (a) establecer un precio de alquiler superior al máximo permitido en caso de que la vivienda esté sujeta al régimen de contención de rentas si la diferencia entre las rentas oscila entre el 10 % y el 30 %; (b) no hacer constar en el contrato su causa o finalidad; (c) repercutir al arrendatario los gastos de gestión inmobiliaria, así como los de formalización del contrato; y (d) negarse a suministrar datos a la Administración, obstruir o no facilitar las labores de control e inspección o incumplir los deberes de comunicación en tiempo y forma de los datos que deben ser objeto de inscripción en los registros de viviendas vacías y de grandes tenedores de vivienda⁴³.
- iii. Infracciones leves: (a) no hacer constar el precio que resulta del Índice o, cuando proceda, el importe de la renta del anterior contrato o la condición de gran tenedor del arrendatario —todo ello tanto en la publicidad como en la oferta y los contratos de arrendamiento—; y (b) establecer un precio de alquiler superior al máximo permitido en caso de que la vivienda esté sujeta al régimen de contención de rentas si la diferencia entre las rentas no supera el 10 %.

A modo de complemento a lo expuesto en el apartado 3.2 sobre la posible inconstitucionalidad de algunas de las disposiciones contenidas en el Decreto Ley 6/2024, debe tenerse en cuenta que la eventual anulación de la conducta tipificada (tal como la extensión al arrendamiento de temporada del régimen de contención de rentas previsto para el arrendamiento para uso de vivienda permanente) y, correlativamente, el régimen sancionador de esta conllevaría, eventualmente, que los arrendadores de los contratos de temporada formalizados por una renta superior a la máxima permitida —o, en general, incumpliendo los requisitos de nuevo cuño introducidos por el Decreto Ley 6/2024— durante la vigencia del régimen no pudieran ser sancionados por ello y que las sanciones impuestas durante el período de vigencia de la norma anulada pudieran ser revisadas y anuladas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

5. La convalidación del Decreto Ley 6/2024

Como se ha avanzado en el párrafo final del apartado 3.2 anterior, el Decreto Ley 6/2024 se ha dictado con posterioridad a la disolución del Parlamento de Cataluña⁴⁴ y, por tanto, en pleno período de precampaña electoral (pues la campaña empezaría, de conformidad con el Decreto 60/2024, el 26 de abril de 2024).

A juicio del lector queda la valoración sobre si el momento escogido para la emisión del Decreto Ley 6/2024 tiene algo de político o responde, efectivamente, a la urgencia que expone en su exposición de motivos, pero lo cierto es que el hecho de que el Parlamento de Cataluña esté disuelto no afectará a su naturaleza ni a su necesidad de convalidación en el plazo de treinta días a partir de su promulgación, que, de conformidad con el reglamento del Parlamento de Cataluña, deberá tener lugar en el seno de la Diputación Permanente⁴⁵.

6. Consideraciones finales

Como ha podido observarse, el Decreto Ley 6/2024 profundiza en el camino de la hiperregulación del contrato de arrendamiento de vivienda y está por ver si el catálogo de medidas de nuevo cuño (el nuevo derecho de adquisición preferente, la sujeción del arrendamiento de temporada y de habitaciones al régimen de contención de rentas y el correlativo régimen sancionador) van a colaborar a solucionar el actual problema de acceso a la vivienda o si, por el contrario —y como reconoce la propia Administración en la exposición de motivos del Decreto Ley 6/2024 que ha sucedido a raíz de las últimas medidas adoptadas—, va a agudizar el problema existente reduciendo aún más la oferta y tensando la ya precaria (por no decir existente) correlación entre oferta y demanda.

Ciertamente, los augurios no son buenos y vienen de antiguo, pues ya con ocasión de la tramitación de la proposición de Ley de Contención de Rentas la Agencia Catalana de la Competencia emitió un dictamen en fecha 23 de julio de 2020 en el que argumentaba que, a pesar de que el mejorar el acceso a la vivienda era una cuestión de interés general, hacerlo mediante la intervención pública en la libre fijación del precio de la renta suponía una restricción relevante a la libre competencia en el mercado y que, además, podía tener efectos contraproducentes, tales como que la parte de la oferta del alquiler se retirara del mercado o se destinara a la venta —como efectivamente ha acabado sucediendo—. Es más, la Agencia Catalana de la Competencia venía a afirmar que la intervención del mercado del alquiler no solo no era apropiada para los fines perseguidos, sino que, además, podía reputarse como anticompetitiva.

Si a ello se le añade la dudosa constitucionalidad (cuando menos formal/competencial y está por ver si de fondo, en función de cómo resuelva el Tribunal Constitucional los recursos interpuestos contra la Ley de Vivienda Estatal en los que se argumenta, entre otros, que las medidas de contención de rentas podrían vaciar el contenido esencial del derecho de la propiedad urbana y, por tanto, infringirían el artículo 33.1 de la Constitución española) de la intervención regulatoria del mercado del alquiler, ciertamente llega uno a la conclusión de que la situación es, cuando menos, incierta y nada puede resultar más contraproducente y menos eficaz para resolver la actual situación de tensión en el mercado de la vivienda que la falta de seguridad (y estabilidad) jurídica.

Notas

- 1 Véase el segundo párrafo de la sección IV de la exposición de motivos del Decreto Ley 6/2024.
- 2 Véase el n.º 1 anterior.
- 3 Véase el art. 18.2, párrafo primero, de la Ley de Vivienda Estatal.
- 4 Véase la disposición final primera, numeral tres, de la Ley de Vivienda Estatal.
- 5 Esta resolución se publicó en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* n.º 8984 de 22 de agosto de 2023.
- 6 Véase el apartado 7.2 *in fine* de la memoria para la declaración de determinados municipios de Cataluña como ZMRT de acuerdo con la Ley de Vivienda Estatal, en su versión actualizada a 11 de agosto de 2023.
- 7 Este índice, aprobado por la Resolución de 14 de marzo de 2024, de la Secretaría de Estado de Vivienda y Agenda Urbana, por la que se determina el sistema de índices de precios de referencia a los efectos de lo establecido en el artículo 17.7 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos y publicado en el *Boletín Oficial de Estado* n.º 66 de 15 de marzo de 2024, puede consultarse en la siguiente dirección: <https://serpavi.mivau.gob.es/>.
- 8 Véase el apartado 7.3, subapartado 3.3 *in fine*, de la memoria para la declaración de determinados municipios de Cataluña como ZMRT de acuerdo con la Ley de Vivienda Estatal, en su versión actualizada a 11 de agosto de 2023.
- 9 Sobre la declaración de ZMRT a resultas de la resolución TER/2940/2023, véase ANDREU CORTADA, Joan y GARCÍA-PERROTE MARTÍNEZ, Rafael (2023). La declaración de zonas de mercado residencial tensionado en Cataluña. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 63, pp. 162-173.
- 10 Esta resolución se publicó en el *Boletín Oficial de Estado* n.º 66 de 15 de marzo de 2024.
- 11 Esta resolución se publicó en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* n.º 9122 de 14 de marzo de 2024.
- 12 Emitiéndose, por tanto, una versión consolidada de fecha 13 de marzo de 2024.
- 13 Véase el apartado 7 de la memoria para la declaración de determinados municipios de Cataluña como ZMRT de acuerdo con la Ley de Vivienda Estatal en su versión consolidada de fecha 13 de marzo de 2024.
- 14 Véase el artículo 3.2 de la LAU.
- 15 Véase el párrafo 4.º *in fine* del apartado III de la exposición de motivos del Decreto Ley 6/2024.
- 16 Mediante acuerdo de la subcomisión de urbanismo del municipio de Barcelona de fecha 5 de diciembre de 2018 y publicado en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* n.º 7772 de fecha 20 de diciembre de 2018.
- 17 Véase el artículo 2.1 del Decreto Ley 1/2015.
- 18 Véase el artículo 12 del Decreto Ley 6/2024.
- 19 Véase el apartado 2 de la resolución TER/800/2024, de 13 de marzo.
- 20 "9. A efectos de la presente ley, se entiende que son grandes tenedores de viviendas:
 - a) Las entidades financieras, las filiales inmobiliarias de estas entidades, los fondos de inversión y las entidades de gestión de activos, incluidos los procedentes de la reestructuración bancaria, de acuerdo con la legislación mercantil.
 - b) Las personas jurídicas que, por sí solas o a través de un grupo de empresas, sean titulares de más de diez viviendas ubicadas en territorio del Estado, con las siguientes excepciones: 1.º Los promotores sociales a los que se refieren las letras a y b del artículo 51.2 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda. 2.º Las personas jurídicas que tengan más de un 15% de la superficie habitable de la propiedad calificado como viviendas de protección oficial destinadas a alquiler. 3.º Las entidades privadas sin ánimo de lucro que proveen de vivienda a personas y familias en situación de vulnerabilidad residencial.
 - c) Los fondos de capital riesgo y de titulación de activos.
 - d) Las personas físicas que sean propietarias de más de quince viviendas, o copropietarias si su cuota de participación en la comunidad representa más de 1.500 metros cuadrados de suelo destinado a vivienda, con referencia en ambos casos a viviendas situadas en territorio del Estado, con las mismas excepciones que establecen para las personas jurídicas los puntos 1.º y 2.º de la letra b)".
- 21 El Decreto Ley 1/2015 entró en vigor el 27 de marzo de 2015 y, aunque inicialmente se preveía una duración de seis años, esta fue ampliada a doce años por el Decreto Ley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda.
- 22 Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña.
- 23 Creado por medio de la Orden GAH/142/2017, de 5 de julio, se recoge en el artículo 68 *bis* de la Ley de Vivienda de Cataluña y cumple, fundamentalmente, una función informadora de la política de vivienda en Cataluña.
- 24 Por medio de las sentencias del Tribunal Constitucional 37/2022, de 10 de marzo, y 57/2022, de 7 de abril.
- 25 Véase el artículo 3 del Decreto Ley 6/2024.
- 26 Véase el artículo 5 del Decreto Ley 6/2024.
- 27 Véase el n.º 26 anterior.
- 28 Véase el último inciso de la disposición adicional quinta de la Ley de Vivienda Estatal.
- 29 Véase el art. 149.1.8.º de la Constitución española.
- 30 Véase el art. 623-36.3 *in fine* del anteproyecto de anteproyecto de ley de incorporación del contrato de arrendamiento de bienes al Libro VI del Código Civil de Cataluña en su redacción de fecha 16 de junio de 2023.

- 31 Véase el artículo 623-73.1 del anteproyecto de anteproyecto de ley de incorporación del contrato de arrendamiento de bienes al Libro VI del Código Civil de Cataluña en su redacción de fecha 16 de junio de 2023.
- 32 Véase el artículo 623-86.1 del anteproyecto de anteproyecto de ley de incorporación del contrato de arrendamiento de bienes al Libro VI del Código Civil de Cataluña en su redacción de fecha 16 de junio de 2023.
- 33 Véase el segundo párrafo de la sección IV de la exposición de motivos del Decreto Ley 6/2024.
- 34 Véase el n.º 33 anterior.
- 35 Véase el n.º 33 anterior.
- 36 Véase el tercer párrafo de la sección IV de la exposición de motivos del Decreto Ley 6/2024.
- 37 Véase el n.º 36 anterior.
- 38 Véase el séptimo párrafo de la sección III de la exposición de motivos del Decreto Ley 6/2024.
- 39 Véase el último párrafo de la sección IV de la exposición de motivos del Decreto Ley 6/2024.
- 40 Tanto es así que el artículo 12 de la Ley de Contención de Rentas lo preveía expresamente. Dicho artículo fue declarado inconstitucional y nulo en la Sentencia del Tribunal Constitucional 37/2022, de 10 de marzo.
- 41 Asimismo, se prevén medidas provisionales y de reconducción (*e. g.*, clausura de inmuebles, multas coercitivas, etc.) cuando se detecte, presuntamente, una vulneración de la Ley de Vivienda de Cataluña, y sanciones complementarias tales como la inhabilitación para participar en promociones de VPO o en procesos que cuenten con financiación pública y la suspensión de la inscripción del Registro de homologación.
- 42 Véase el artículo 6 de Decreto Ley 6/2024.
- 43 Véanse los artículos 7 y 8 del de Decreto Ley 6/2024.
- 44 El Decreto 60/2024, de 18 de marzo, de convocatoria de elecciones al Parlamento de Cataluña y de su disolución se publicó en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* n.º 9125 de 19 de marzo 2023.
- 45 Véase el artículo 158 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, el cual puede consultarse en el siguiente enlace: <https://www.parlament.cat/document/cataleg/165484.pdf>.