Zonas tensionadas en Cataluña: interpretación jurídica de las dos declaraciones y su alcance territorial

La declaración de zonas tensionadas en Cataluña ha generado una notable confusión. No tanto por la existencia de estas zonas —prevista expresamente en la normativa—, sino por cómo deben interpretarse cuando han sido declaradas mediante actos administrativos distintos.

La ley vigente no ofrece una respuesta clara, lo que ha dado lugar a interpretaciones contradictorias. En este artículo explicamos el criterio que sostenemos en el despacho, basado en la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda, y en la estructura jurídica de las declaraciones aprobadas en Cataluña, dejando claro qué dice la norma y qué debe interpretarse ante su silencio.

QUÉ ENTIENDE LA LEY POR ZONA DE MERCADO RESIDENCIAL TENSIONADO

La Ley 12/2023, de 24 de mayo, introduce el concepto de zona de mercado residencial tensionado y habilita a las comunidades autónomas a declararlas cuando concurren los requisitos legales.

Sin embargo, la ley presenta una carencia relevante: utiliza el concepto de "zona tensionada", pero no define con precisión su alcance territorial, ni aclara cómo debe operar cuando existen varias declaraciones aprobadas en momentos distintos.

Este punto es clave, porque la ley no habla de "municipios tensionados", sino de zonas tensionadas. Esta diferencia terminológica obliga a analizar cómo se concreta jurídicamente una zona, que no es otra cosa que a través del acto administrativo que la declara.

LA DELIMITACIÓN DE LAS ZONAS TENSIONADAS MEDIANTE DECLARACIONES ADMINISTRATIVAS EN CATALUÑA

Desde un punto de vista jurídico-administrativo, una zona tensionada no existe por sí sola, sino que queda definida por la declaración que la aprueba.

En Cataluña, las zonas tensionadas no se han declarado mediante un único acto, sino mediante **dos declaraciones administrativas distintas**, aprobadas en momentos diferentes.

Este dato es objetivo y verificable, y tiene consecuencias jurídicas claras:

- Cada declaración es un acto administrativo autónomo.
- Cada acto delimita su propio ámbito territorial.
- Cada declaración produce efectos jurídicos desde su entrada en vigor.

Por tanto, la delimitación de la zona viene determinada por la declaración, no por una suma genérica de municipios.

DOS DECLARACIONES ADMINISTRATIVAS, DOS ZONAS TENSIONADAS DIFERENCIADES

A partir de lo anterior, nuestro razonamiento jurídico es el siguiente:

- La ley utiliza el concepto de **zona**, no el de municipio.
- En Cataluña existen **dos declaraciones distintas** de zonas tensionadas.
- Cada declaración delimita **un ámbito territorial propio**.

Desde un criterio jurídico y sistemático, entendemos que no puede hablarse de una única zona tensionada homogénea, sino de dos zonas tensionadas diferenciadas, cada una definida por su respectiva declaración administrativa.

Primera zona tensionada: municipios incluidos en la primera declaración

La primera declaración incorpora un conjunto concreto de municipios.
Estos municipios, en su conjunto, **configuran una primera zona tensionada**, con identidad jurídica propia derivada de ese acto administrativo.

Segunda zona tensionada: municipios incorporados en la segunda declaración

Posteriormente, se aprueba una segunda declaración que incorpora nuevos municipios.
Desde nuestro criterio, esta segunda declaración no se limita a ampliar automáticamente la primera, sino que define un nuevo ámbito territorial, jurídicamente diferenciado del anterior.

EL ERROR HABITUAL: CONFUNDIR MUNICIPIOS CON ZONES

Uno de los principales focos de confusión es **trasladar el análisis al nivel municipal**, cuando la norma **no opera en esos términos**.

Desde nuestro punto de vista, son incorrectas dos aproximaciones habituales:

- Tratar cada municipio como si fuera una zona independiente.
- Sumar todos los municipios tensionados como si formaran una única zona general.

La clave está en entender que:

- **Las zonas tensionadas se delimitan por declaraciones administrativas.**
- **Cada declaración define una zona concreta.**
- Los municipios se integran **dentro de la zona que les corresponde**, pero **no sustituyen a la zona como referencia jurídica**

INTERPRETAR CORRECTAMENTE LAS ZONAS TENSIONADAS

La **Ley 12/2023** no aclara expresamente si las distintas declaraciones deben entenderse como una única zona acumulativa o como ámbitos diferenciados. Este silencio normativo genera una evidente inseguridad jurídica.

Ante esta falta de concreción, y desde un criterio acorde con la literalidad de la ley, respetuoso con la estructura de los actos administrativos, y coherente con los principios del derecho público, consideramos que **en Cataluña existen dos zonas tensionadas diferenciadas**, cada una **definida por su propia declaración administrativa**.

En consecuencia, los municipios se integran en la zona que les corresponde según la declaración en la que han sido incluidos, y no forman parte de un único bloque territorial general.

La trascendencia práctica de esta cuestión obliga a aplicar este criterio con prudencia, y a analizar cada situación de forma individualizada, evitando interpretaciones automáticas que la ley no respalda de forma expresa.