

Referencia: AAAA_ORD_3189/25_09

**AL DEPARTAMENTO DE VIVIENDA Y AGENDA URBANA
A LA DIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN Y PROCESOS OPERATIVOS DE VIVIENDA
AL GOBIERNO VASCO**

YOLANDA DÍEZ SAIZ, provista de DNI número 15367627Q, en calidad de CONCEJALA DELEGADA DEL ÁREA DE VIVIENDA DEL AYUNTAMIENTO DE BILBAO y PRESIDENTA DEL O.A.L. VIVIENDAS MUNICIPALES DE BILBAO, ante el Departamento de Vivienda COMPAREZCO Y DIGO:

Que en virtud de los hechos y fundamentos que seguidamente se exponen vengo a formular SOLICITUD DE MODIFICACIÓN DEL UMBRAL DEL CRITERIO DE DETERMINACIÓN DE GRANDES DE TENEDORES DE VIVIENDA DE LA VILLA DE BILBAO que contiene la memoria justificativa definitiva de la declaración del municipio de Bilbao como zona de mercado residencial tensionado, con base en los siguientes

ANTECEDENTES

Primero.- Que en fecha 11 de abril del 2025 se remitió escrito, con número de registro 2025RTE00501754, a través de la Sede electrónica del Gobierno Vasco por el que, poniéndose de manifiesto que por acuerdo de Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Bilbao de fecha 9 de abril de 2025 se había aprobado la solicitud al DEPARTAMENTO DE VIVIENDA Y AGENDA URBANA DEL GOBIERNO VASCO, a fin de que se declare el municipio de Bilbao como zona de mercado residencial tensionado, se solicitaba que, con base en la documentación que se adjuntó a la misma, se dictase Orden por la que se declarase el municipio de Bilbao como zona de mercado residencial tensionado, pronunciándose con arreglo a lo solicitado en el referido acuerdo de Junta.

Segundo. - Que en virtud de escrito de 24 de abril de 2024, fue incorporado al expediente de referencia el Certificado del secretario de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Bilbao, Don Gonzalo Olabarria, por el que se certifica que en la sesión de 9 de abril de 2025 se había procedido a la aprobación de la referida solicitud, acompañada de la documentación ya aportada.

Tercero. - Que por Orden de 6 de mayo de 2025, del Consejero de Vivienda y Agenda Urbana, publicada en el Boletín Oficial del País Vasco de 30 de mayo de 2025, se inició el procedimiento de declaración del municipio de Bilbao como zona de mercado residencial tensionado, a los efectos previstos en el artículo 18.2 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la Vivienda, sometiéndose el mismo al trámite de información pública mediante su publicación.

Cuarto. - Que, luego de los trámites correspondientes, por Orden de 21 de agosto de 2025, del consejero de Vivienda y Agenda Urbana, se declara el municipio de Bilbao como zona de mercado residencial tensionado, declarando el municipio de Bilbao como zona de mercado residencial tensionado a los referidos efectos en la Ley por el derecho a la Vivienda.

Esta Orden fue publicada en el Boletín Oficial del Estado de 30 de octubre de 2025 mediante Resolución de 29 de octubre de 2025, de la Secretaría de Estado de Vivienda y Agenda Urbana.

Quinto. - Que en el RESUELVO de la referida Orden, queda determinado *“como gran tenedor en el ámbito declarado como zona de mercado residencial tensionado previamente indicado y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.k) de la Ley 12/2023 por el Derecho a la Vivienda, 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 1.500 m2 de uso residencial, excluyendo en todo caso garajes y trasteros.”*

Sexto.- Que en mérito a la Memoria Justificativa que se acompaña, se interesa la sustitución de la determinación de gran tenedor en el ámbito declarado como zona de mercado residencial tensionado previamente indicado y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.k) de la Ley 12/2023 por el Derecho a la Vivienda, a la persona física o jurídica que sea titular de cinco o más 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.

Séptimo. - Conforme se acredita con la certificación que se adjunta, la Junta de gobierno del Ayuntamiento de Bilbao, en cumplimiento del acuerdo plenario correspondiente, procedió a la aprobación de la medida que ahora se interesa el 25 de febrero de 2026. Dicho trámite es homónimo en cuanto al marco competencial al dado a la solicitud de Declaración de zona de mercado tensionado.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I

Dice el apartado “k” del artículo 3 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda que la definición de “Gran tenedor” a los efectos de la precitada norma *“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”*

II

La presente solicitud encuentra apoyatura en lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que establece la facultad de revocar los actos administrativos de gravamen o desfavorables, así como la de rectificar errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos.

En el presente caso, se persigue la sustitución de lo resuelto en la Orden del Consejero con el fin de adecuar el umbral de tenencia de viviendas a criterios técnicos objetivos expuestos en la memoria justificativa adjunta, que revelan la cambiante realidad de las

circunstancias relacionadas con la vivienda en Bilbao y la evolución de los indicadores del mercado de la vivienda en la Villa. La solicitud se realiza así en mejor defensa del interés público y en aras de salvaguardar los fines que consagra la propia Ley de Vivienda, sin que se vulneren las proscripciones que consigna el propio precepto, al no constituir una exención singular del cumplimiento general de la ley; antes bien, se busca con ello la extensión de la acción protectora del ordenamiento a un ámbito más amplio de situaciones que puedan merecer la referida tutela.

III

La disposición adicional tercera establece la revisión de los criterios para la identificación de zonas de mercado residencial tensionado para adecuarlos a la realidad y evolución del mercado residencial.

Comoquiera que la declaración es en sí temporal y está sujeta a eventual revisión y que se fundamenta en la documentación justificativa -memoria y plan de acción- con un ámbito temporal definido que contienen diagnósticos sujetos a variación y medidas que tienen prevista su ejecución en el periodo de vigencia de la solicitud, debe entenderse que la solicitud de modificación de los precitados límites tiene amparo en la norma.

La Ley por el derecho a la vivienda no fija un único umbral inalterable, por lo que, desde una perspectiva teleológica, debe entenderse que las declaraciones deben poder ser adaptadas a la realidad del mercado de vivienda de cada municipio, especialmente en grandes ciudades con mercados complejos como Bilbao.

La exigencia de motivación queda cumplida con la memoria que se acompaña a la presente resolución, y que acredita la proporcionalidad y razonabilidad de la modificación solicitada, en tanto que es plenamente coherente con los objetivos que se persiguen en materia de vivienda en la Villa.

Se acredita que la reducción del umbral solicitada es plenamente proporcionada, en tanto que tiene por objeto extender adecuadamente el régimen de protección que dispensa la ley a los ciudadanos afectados por contratos celebrados con operadores económicos de vivienda con un volumen relevante en el mercado en Bilbao, siendo necesaria a la vista de la memoria que acompaña a la presente solicitud así como también idónea para alcanzar los fines que quedaron determinados en la memoria y en el plan de acción de la declaración de zonas de mercado residencial tensionado, sin que la medida afecte al pequeño propietario.

En suma, la solicitud pretende alinear las políticas públicas y las medidas de ordenación de vivienda a las políticas aprobadas en este sentido.

IV

Es competente la Concejala Delegada de Vivienda del Ayuntamiento de Bilbao para dar cumplimiento al acuerdo de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Bilbao de fecha 25 de febrero de 2026, en la presente solicitud de reasignación de la condición de gran tenedor para Bilbao.

En virtud de lo expuesto,

SOLICITO A ESA DIRECCIÓN que teniendo por presentado este escrito, se sirvan admitirlo junto con la memoria justificativa que se acompaña, incorporándose al expediente principal con el código de referencia que consta en el encabezamiento del presente escrito

y en su virtud, tras los trámites pertinentes, se dicte resolución por la que se estime la modificación del umbral previsto en el artículo 3.k) de la Ley 12/2023 por el Derecho a la Vivienda, del actual, fijado en más de 10 viviendas, a aquellos titulares de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial.

MEMORIA JURÍDICA JUSTIFICATIVA

Modificación del criterio de identificación de grandes tenedores en la Villa de Bilbao

Reducción del umbral de más de 10 a 5 o más viviendas

I. Objeto de la memoria

La presente memoria tiene por objeto justificar la modificación del criterio de identificación de grandes tenedores de vivienda en la Villa de Bilbao, en el marco del plan de acción municipal asociado a la declaración de Bilbao como zona de mercado residencial tensionado, proponiendo la reducción del umbral inicialmente previsto -más de 10 viviendas- a 5 o más viviendas.

La modificación responde a la necesidad de reforzar la eficacia de las medidas de intervención pública en el mercado del alquiler, adecuar el diseño normativo a la estructura real del mercado residencial bilbaíno y armonizar los criterios municipales con los adoptados por otros grandes municipios del País Vasco.

II. Contexto específico del mercado residencial en la Villa de Bilbao

La Villa de Bilbao presenta desde hace varios años una situación estructural de tensión en el mercado del alquiler, que ha caracterizado el mismo con un incremento sostenido de la demanda y que excede progresivamente la capacidad económica de vastos sectores de la población.

La evolución en la oferta de vivienda no ha experimentado un reflejo semejante en la demanda, que se ha visto empujada al alza como consecuencia de varios factores; así, sin la población del municipio el 1 enero 2025 era de 348.089 personas, actualmente se sitúa 351.124 personas, esto es, más de 3.000 personas. El dato, en conjunción con otros datos demográficos, pone de manifiesto un influjo poblacional creciente, que se ve acentuado este pasado año (2025), siendo esperable que se mantenga la tendencia durante el actual 2026. Al crecimiento neto de la población se suman los procesos de emancipación juvenil de los núcleos de población preexistentes que, aunque no sin sustancial retraso respecto de países del entorno, representa una presión constante sobre el mercado de la vivienda y, en particular, del alquiler, a la vista del perfil medio de la persona emancipada.

Del análisis de la información publicado por el Observatorio de Vivienda del Ayuntamiento de Bilbao, cabe concluir una rotación decreciente en el mercado del alquiler, produciéndose una intensificación de la concurrencia en la demanda y un consecuente incremento de precios; así, se observa 485 alquileres disponibles a inicios del segundo trimestre del pasado año -alcanzando los 551 a finales del segundo- pasando a ser solo 256 a fecha 30 de diciembre del mismo ejercicio. Por su lado, del estudio de la oferta en portales inmobiliarios que compendia el informe del cuarto trimestre del Observatorio, revela el desplazamiento de la horquilla de precios de alquiler con mayor demanda, pasando de 1.100 euros, a fijar su suelo en los 1.201 euros e incrementar el techo en 200 euros, hasta los 1.400 euros.

En cuanto al número de habitaciones en vivienda compartida, los datos no permiten aún pronosticar una tendencia clara, al situarse en los 298 a inicios del primer trimestre del mismo periodo, para quedar fijado en torno a los 330 a finales del cuarto.

A todo esto, se suma el encarecimiento de la vivienda en compra, que ha oscilado de un precio medio por vivienda de 263.107 hasta los 288.670 a finales del tercer trimestre del pasado año, con arreglo a la estadística del Mercado inmobiliario de la Comunidad Autónoma de Euskadi, con una variación interanual en el territorio histórico del 7,2 %.

Los datos del Observatorio de Vivienda del Ayuntamiento de Bilbao son consistentes con los ya expresados: de los 265.961 euros a inicios del pasado año en vivienda usada a los 291.213 euros a finales del tercer trimestre-.

A la vista de la información estadística del mercado de alquiler, es esperable un constreñimiento continuado del mercado del alquiler en Bilbao, que ha de ser puesto en necesaria conexión con la ascendencia que tienen los propietarios sobre aquel, que ya no se limita a aquellos pocos -la memoria/diagnóstico del expediente cifra en unos 110- que quedan definidos como grandes tenedores de vivienda en el supuesto general previsto por la normativa, sino que se hace extensivo a propietarios que gestionan un parque en propiedad más limitado en número.

Estos propietarios, actúan de forma habitual y profesionalizada en el mercado del alquiler y tienen capacidad real de influir en precios, condiciones contractuales y disponibilidad de oferta, con lo que su inclusión comporta extender el ámbito de aplicación de las medidas que prevé la Ley a segmentos más amplios -vecinales y económico-sociales- permitiendo ampliar significativamente el efecto de las medidas previstas.

III. Homogeneización con otros municipios del País Vasco

Abundando en la idea de extensión de los efectos previstos en la Ley, la solicitud de reducción del límite a los efectos de la definición de gran tenedor responde también a la necesidad de armonizar los criterios empleados por los municipios más poblados del País Vasco, y que comparten unas características semejantes a las de Bilbao en el mercado de vivienda.

Así, las otras dos capitales de los territorios históricos han optado por fijar el umbral en 5 viviendas, como también han hecho otros municipios grandes del País Vasco con mercados de vivienda caracterizados por una presión elevada de la demanda y, ligada a esto, una escasez de oferta ocasionada por la limitación del suelo disponible para el desarrollo de nuevas promociones.

En este sentido, debe entenderse que la solicitud se orienta primeramente a favorecer la coordinación con las políticas autonómicas de vivienda, así como con las municipales que se originen como consecuencia de las declaraciones de zonas de mercado residencial tensionado; en suma, a establecer un criterio homogéneo y común ante circunstancias y comportamientos de mercado semejantes. Además, la presente solicitud se formula en aras de atemperar las diferencias regulatorias entre grandes municipios próximos, particularmente considerando que el criterio se origina en un mismo instrumento legal.

Con ello, debe entenderse que se evitan las disonancias que pueden producirse para propietarios que operen en varios municipios, así como consecuencias indeseadas causadas por el desplazamiento de la oferta hacia municipios con criterios más laxos.

IV. Marco normativo y margen de configuración municipal

La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda habilita la declaración de zonas de mercado residencial tensionado y permite a las administraciones públicas definir el ámbito subjetivo de aplicación de determinadas medidas, incluyendo la identificación de grandes tenedores, siempre que dicha definición obedezca a la recta ordenación de las medidas propuestas con los objetivos de política de vivienda perseguidos.

Asimismo, se exige su adecuada motivación y la proporcionalidad de la medida solicitada, esto es, su conexión

V. Reducción del umbral para la determinación de grandes tenedores y coherencia con el plan de acción municipal.

La reducción del umbral de identificación de grandes tenedores, estableciéndolo en la titularidad de cinco o más viviendas, se fundamenta en la necesidad de garantizar la eficacia real de las medidas previstas en el plan de acción municipal, en un contexto de mercado residencial estructuralmente tensionado como el existente en Bilbao.

Desde la perspectiva de la idoneidad, el nuevo umbral permite identificar de forma más ajustada a aquellos propietarios que, por el volumen de viviendas de su titularidad, desarrollan una actividad reiterada y con capacidad efectiva de incidencia sobre la oferta y las condiciones del mercado del alquiler. En un entorno como es el bilbaíno, con un parque residencial limitado con posibilidades también limitadas de un suficiente desarrollo residencial -en el medio plazo-, no cabe, a la vista de la agudización de las tendencias de mercado en el pasado año, excluir del ámbito de aplicación de las medidas previstas para grandes tenedores de vivienda a operadores medios, que tienen una influencia relevante en aquél.

En cuanto a la necesidad de la medida, se constata que no existen alternativas menos intensas que permitan alcanzar con igual eficacia los objetivos de contención de precios, ampliación de la oferta de alquiler y corrección de los desequilibrios detectados. El mantenimiento de un umbral superior dejaría fuera del ámbito de intervención pública a un segmento relevante de operadores económicos, limitando la capacidad del Ayuntamiento para actuar sobre los factores que inciden directamente en la tensión del mercado.

En este sentido, el nuevo umbral propuesto localiza la intervención pública, acotándolo a aquellos sujetos cuya actividad constituye una actividad de mercado relevante y suficiente para justificar un tratamiento diferenciado.

Esta modificación se muestra, además, plenamente coherente con los objetivos estratégicos del plan de acción municipal asociado a la declaración de zona de mercado residencial tensionado, que refuerza así la efectividad y viabilidad del mismo.

Dicho plan de acción articula un conjunto de medidas orientadas, de forma particular a grandes tenedores, tanto mediante instrumentos de regulación como a través de

incentivos orientados a la rehabilitación y a la incorporación de vivienda al mercado del alquiler habitual.

En este contexto, el establecimiento del umbral en cinco o más viviendas permite ampliar de forma proporcionada el alcance subjetivo de aplicación de dichas medidas, de suerte que se incorporan operadores que ponen en juego un volumen de viviendas suficiente para desempeñar un papel relevante en la oferta de alquiler del municipio. Este ajuste es pertinente en un mercado como es el de Bilbao, que se caracteriza por un parque residencial limitado y por una estructura de la propiedad en la que los propietarios con carteras medias concentran una parte significativa de la vivienda susceptible de movilización.

La reducción del umbral contribuye, de este modo, a reforzar la capacidad del Ayuntamiento para desplegar eficazmente los instrumentos previstos en el plan de acción, facilitando así la aplicación de incentivos a la movilización de vivienda vacía, la mejora del parque existente y la incorporación de un mayor número de viviendas al mercado de alquiler en condiciones acordes con los objetivos de asequibilidad y estabilidad residencial. Asimismo, permite una aplicación más representativa y ajustada de las medidas de seguimiento y control del mercado del alquiler, alineándolas con la realidad efectiva de la oferta existente.

Desde la perspectiva de la administración de la medida, la readecuación del criterio facilita la coordinación con las políticas autonómicas de vivienda y la homogeneización de criterios con otros municipios del entorno, en tanto que evita disfunciones resultantes de la adopción de una definición excesivamente restrictiva que pueda limitar el alcance de las medidas previstas o que genere diferencias regulatorias carentes de justificación.

Así, la adecuación del umbral de grandes tenedores no representa una alteración ajena al diseño del plan de acción; se configura como un ajuste necesario para garantizar la coherencia del conjunto de medidas previstas y optimizar su influencia sobre los objetivos perseguidos para asegurar la eficacia de la intervención pública en un mercado residencial como el de Bilbao, que presenta rasgos de tensionamiento estructural.