



SECCIÓN III
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA DEL PAÍS VASCO

Departamento de Vivienda y Agenda Urbana

Orden, de 9 de julio de 2026, del consejero de Vivienda y Agenda Urbana por la que se inicia la modificación de la Orden de 21 de agosto de 2025, del consejero de Vivienda y Agenda Urbana, por la que se declara el municipio de Bilbao como zona de mercado residencial tensionado.

Vista la solicitud presentada por el Ayuntamiento de Bilbao, instando la modificación de la definición de gran tenedor que figura en la declaración del municipio como zona de mercado residencial tensionado. La solicitud se tramita como expediente AAAA_ORD_3189/25_09, del que resultan los siguientes,

Hechos

Primero: Mediante Orden de 21 de agosto de 2025 del consejero de Vivienda y Agenda Urbana, publicada en el «BOPV» número 167, de 4 de septiembre de 2025, se declara el municipio de Bilbao como zona de mercado residencial tensionado de conformidad con lo dispuesto y a los efectos previstos en el artículo 18.2 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda.

Se resuelve en el apartado tercero de la citada orden, considerar como gran tenedor en el ámbito municipal declarado, 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.

Segundo: En aplicación de lo dispuesto en el artículo 18.2.d) de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana publica en el «BOE» número 261, de 30 de octubre de 2025, la Resolución de 29 de octubre de 2025 de la Secretaría de Estado de Vivienda y Agenda Urbana, que recoge la relación de zonas de mercado residencial tensionado declaradas en el tercer trimestre de 2025.

En la resolución publicada se recogen los siguientes contenidos derivados de las declaraciones de zonas de mercado residencial tensionado correspondientes al tercer trimestre de 2025:

- a) El periodo de vigencia de las zonas de mercado residencial tensionado.
- b) El reflejo de la definición particularizada de gran tenedor que se aplica en la zona de acuerdo con lo indicado en la declaración, de modo complementario a la definición general de gran tenedor de vivienda recogida en el artículo 3.k) de la Ley 12/2023, de 24 de mayo.
- c) El reflejo, de acuerdo con lo dispuesto en cada declaración, de la aplicación en la zona de la limitación prevista en el segundo párrafo del artículo 17.7 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, a los contratos de arrendamiento de vivienda en los que el inmueble se ubique en una zona de mercado residencial tensionado dentro del periodo de vigencia de la declaración de la referida zona en los términos dispuestos en la referida Ley 12/2023, de 24 de mayo, y sobre el que no hubiese estado vigente ningún contrato de arrendamiento de vivienda vigente en los últimos cinco años, de modo que, en tal supuesto, la renta pactada al inicio del nuevo contrato no pueda exceder del límite máximo del precio aplicable, conforme al sistema de índices de precios de referencia, atendiendo a las condiciones y características de la vivienda arrendada y del edificio en que se ubique.
- d) Enlaces a la publicación por parte de la administración competente en materia de vivienda de la memoria y la declaración prevista en el artículo 18.3 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, o, en su defecto, en el portal en Internet del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana.



En relación con la declaración del municipio de Bilbao como zona de mercado residencial tensionado, los datos publicados son los siguientes:

- Periodo de vigencia: Tres años desde el día siguiente a la publicación de la resolución.
- Definición de gran tenedor: Conforme a la Orden de 21 de agosto de 2025, del consejero de Vivienda y Agenda Urbana, 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.
- Aplicación a los efectos del segundo párrafo del artículo 17.7 LAU: Sí
- Enlaces a declaración de la zona y su memoria:
- Declaración: Orden de 21 de agosto de 2025, del consejero de Vivienda y Agenda Urbana, por la que se declara el municipio de Bilbao como zona de mercado residencial tensionado («BOPV» número 167, 4 de septiembre de 2025):
<https://www.euskadi.eus/web01-bopv/es/bopv2/datos/2025/09/2503749a.shtml>
- Memoria:
https://www.legegunea.euskadi.eus/contenidos/tramita_orden/3127188_ord/es_def/adjuntos/Memoria-final-ZT-Bilbao.pdf

Tercero: El 20 de marzo de 2026 el Ayuntamiento de Bilbao solicita la modificación de la definición de la figura de gran tenedor contenida en la declaración del municipio como zona de mercado residencial tensionado, concretamente en lo que se refiere al umbral fijado en la declaración en los términos previstos en el artículo 3 k) de la Ley 12/2023, por el Derecho a la Vivienda en más de diez viviendas, y sustituirlo por la definición de titulares de cinco o más inmuebles de uso residencial.

Se adjunta a la solicitud de modificación de la declaración de zona de mercado residencial tensionado, memoria justificativa de la modificación del criterio de identificación de grandes tenedores en el municipio de Bilbao.

Cuarto: La solicitud se fundamenta en las siguientes consideraciones:

1. Señala que el apartado k del artículo 3 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda establece que la definición de gran tenedor a los efectos de la precitada norma, podrá ser particularizada en la declaración de entornos de mercado residencial tensionada hasta aquellos titulares de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial ubicados en dicho ámbito, cuando así se motivado por la comunidad autónoma en la correspondiente memoria justificativa.
2. Ampara la solicitud 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. Señala que la solicitud pretende 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 que se adjunta, que revelan la cambiante realidad de las circunstancias relacionadas con la vivienda en Bilbao. Se indica que la solicitud se realiza, en mejor defensa del interés público y en aras a salvaguardar los fines de la propia Ley de Vivienda, sin vulnerar la misma, al no constituir lo solicitado una exención singular de la legalidad.
3. Refiere que la exigencia de motivación queda cumplida con la memoria que se acompaña que acredita la proporcionalidad y razonabilidad de la modificación solicitada. Se hace mención a lo dispuesto en la disposición adicional tercera de la Ley en relación a la posibilidad de revisión de los criterios para la identificación de las zonas de mercado residencial tensionado.
4. Finalmente se señala la competencia de la concejala delegada de Vivienda del Ayuntamiento de Bilbao para dar cumplimiento al acuerdo de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de fecha 25 de febrero de 2026.

*Fundamentos de derecho*

Primero: El Gobierno Vasco ostenta la competencia para la declaración de zonas de mercado residencial tensionado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.2 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda, que establece que la declaración de zonas de mercado residencial tensionado, a los efectos de la aplicación de las medidas específicas contempladas en la citada Ley, deberá realizarse por la administración competente en materia de vivienda.

En el marco de las competencias plenas y exclusivas reconocidas en el artículo 10.31 del Estatuto de Autonomía en materia de Vivienda, así como en la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, y de acuerdo con las funciones asumidas en materia de vivienda, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 411/2024, de 3 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Vivienda y Agenda Urbana, este Departamento es competente para resolver el expediente de declaración de zonas de mercado residencial tensionado, a los efectos señalados en el artículo 18.2 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda.

Segundo: El artículo 18.2 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda, dispone que a los efectos de la aplicación de las medidas específicas contempladas en la propia Ley, la declaración de zonas de mercado residencial tensionado deberá realizarse de conformidad con las siguientes reglas:

- «a) La declaración deberá ir precedida de un procedimiento preparatorio dirigido a la obtención de información relacionada con la situación del mercado residencial en la zona, incluyendo los indicadores de los precios en alquiler y venta de diferentes tipos de viviendas y su evolución en el tiempo; los indicadores de nivel de renta disponible de los hogares residentes y su evolución en el tiempo que, junto con los precios de vivienda, permitan medir la evolución del esfuerzo económico que tienen que realizar los hogares para disponer de una vivienda digna y adecuada. A tal efecto, se podrá tener en cuenta en lo relativo a la distribución de los precios de venta, los ámbitos territoriales homogéneos de los mapas de valores de uso residencial que elabore la Dirección General del Catastro del Ministerio de Hacienda y Función Pública, en el marco de sus informes anuales del mercado inmobiliario, de conformidad con la disposición final tercera del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo.
- b) La declaración de un ámbito territorial como zona de mercado residencial tensionado implicará la realización de un trámite de información en el que deberá ponerse a disposición pública 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.
- c) La resolución del procedimiento de delimitación por parte de la Administración competente en materia de vivienda deberá motivarse en deficiencias o insuficiencias del mercado de vivienda en la zona, en cualquiera de sus modalidades, para atender adecuadamente la demanda de vivienda habitual y, en todo caso, 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. La referida resolución deberá ser comunicada a la Secretaría General de Agenda Urbana y Vivienda del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.
- d) La vigencia de la declaración de un ámbito territorial como zona de mercado residencial tensionado será de tres años, pudiendo prorrogarse anualmente siguiendo el mismo procedimiento, cuando subsistan las circunstancias que motivaron tal declaración y previa justificación de las medidas y acciones públicas adoptadas para revertir o mejorar la situación desde la anterior declaración. Para



la aplicación de las medidas contenidas en esta ley, con carácter trimestral el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana aprobará una resolución que recoja la relación de zonas de mercado residencial tensionado que hayan sido declaradas en virtud del procedimiento establecido en este artículo.»

Tercero: De conformidad con lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 18 de la Ley 12/2023, la declaración de una zona de mercado residencial tensionado establecida en el apartado 2, requerirá la elaboración de una memoria justificativa que acredite la existencia de un especial riesgo de abastecimiento insuficiente de vivienda para la población residente.

Por su parte, el artículo 3.k) de la citada Ley 12/2023, que define la figura del gran tenedor a los efectos de la propia Ley, prevé que la 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.

Cuarto: A la vista de la solicitud presentada por el Ayuntamiento de Bilbao, cabe efectuar las siguientes consideraciones:

Se considera justificada la incoación de procedimiento para la modificación de la definición de la figura de gran tenedor, de acuerdo con la memoria justificativa presentada por el Ayuntamiento de Bilbao, que tras la tramitación del procedimiento siguiendo los mismos trámites de la propia declaración, dará lugar, en su caso, a la elaboración de la memoria definitiva modificada, así como a la resolución correspondiente. A la vista de la memoria justificativa presentada, se considera procedente modificar la definición de gran tenedor, estableciendo que se considerará gran tenedor a la persona física o jurídica que sea titular de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial en el municipio, excluyendo en todo caso garajes y trasteros, con excepción de aquellas viviendas que sean de titularidad de administraciones públicas, de sus entes instrumentales o de las sociedades en las que participen de forma mayoritaria.

La incoación del presente procedimiento de modificación de la declaración de zona de mercado residencial tensionado, en lo que a la definición de la figura de gran tenedor se refiere no afectará en modo alguno a los efectos de la vigente declaración del municipio de Bilbao como zona tensionada. En caso de modificarse los términos de la declaración y para la aplicación de la nueva definición se tendrá en cuenta lo dispuesto en el artículo 18.2.d) de la Ley 12/2023, por el Derecho a la Vivienda.

La modificación de la definición de gran tenedor que se pretende supone una modificación de los términos de la declaración del municipio como zona de mercado residencial tensionado que implica una modificación de los términos de la memoria definitiva que ampara la declaración. Frente a lo que se señala en la solicitud, no cabe amparar la petición en el artículo 109 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ya que no se trata de revocar actos administrativos de gravamen o desfavorables ni de rectificar errores materiales, de hecho, o aritméticos. Como quiera que se trata de una modificación y no de una rectificación de los términos de la propia declaración y de la memoria definitiva que justifica la misma, y que no estamos en el supuesto de revocación de actos de gravamen o desfavorables como indica el solicitante, deberá tramitarse el procedimiento correspondiente.

El plan de acción no se ve afectado en modo alguno por la modificación que se impulsa en la presente resolución que se limita a la inclusión de la definición particularizada de la figura del gran tenedor al amparo de lo previsto en la propia Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda.

No resulta de aplicación lo dispuesto en la Disposición adicional tercera de la Ley 12/2023, que prevé la revisión de las circunstancias establecidas en el artículo 18.3 para la identificación de zonas de mercado residencial tensionado, a los tres años de entrada en vigor de la Ley. En este caso la modificación de la definición de la figura de gran tenedor se ajusta a los términos de la Ley y a los vigentes criterios legales para



identificar las zonas de mercado residencial tensionado, no suponiendo en ningún caso una revisión de los mismos.

Por todo ello, vistos los preceptos mencionados y los de general aplicación,

RESUELVO

Primero: Iniciar procedimiento para la modificación de la definición de la figura de gran tenedor establecida en el apartado tercero de la Orden de 21 de agosto de 2025, por la que se declara el municipio de Bilbao como zona de mercado residencial tensionado que quedará redactada en los siguientes términos:

«Considerar 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 cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial en el municipio, excluyendo en todo caso garajes y trasteros, con excepción de aquellas viviendas que sean de titularidad de administraciones públicas, de sus entes instrumentales o de las sociedades en las que participen de forma mayoritaria.»

La actual declaración del municipio de Bilbao como zona de mercado residencial tensionada mantendrá todos sus efectos en los términos de la propia declaración hasta que se publique en legal forma, en su caso, la modificación que se impulsa a través de la presente resolución.

Segundo: Someter el procedimiento al trámite de información pública mediante su publicación en el «Boletín Oficial del País Vasco» («BOPV») y en el «Boletín Oficial de Bizkaia» («BOB») durante un plazo de veinte días hábiles que finalizará a partir del día siguiente a la última de las publicaciones, en el que las personas interesadas podrán presentar cuantas alegaciones consideren convenientes.

La memoria previa que justifica la incoación del procedimiento de modificación de la definición de la figura de gran tenedor contenida en la declaración del municipio de Bilbao como zona tensionada estará disponible en la Dirección de Planificación y Procesos Operativos de Vivienda, sita en Vitoria-Gasteiz, calle Donostia-San Sebastián 1, y en el tablón de anuncios de la sede electrónica del Gobierno Vasco, en <https://www.euskadi.eus/inicio/>.

Tercero: Notificar la presente Orden al Ayuntamiento de Bilbao, concediéndole un plazo de audiencia de veinte días hábiles contados a partir del día siguiente a su notificación, a fin de que presente cuantas alegaciones y documentación considere procedentes.

Contra esta resolución, no cabe la interposición de recurso alguno, al tratarse de un acto de mero trámite.

En Vitoria-Gasteiz, a 9 de julio de 2026. —El consejero de Vivienda y Agenda Urbana, Denis Itxaso González