

XV CONGRESO DERECHO URBANÍSTICO

Ciudades del Siglo XXI

Las Palmas de Gran Canaria, 5 a 7 noviembre 2025

Políticas de vivienda: a propósito de las zonas de mercado tensionado

Dolors Clavell Nadal - Abogada

Derecho administrativo y políticas públicas

Punto de vista y aproximación al tema

Políticas públicas y derecho administrativo, especialmente urbanismo. Función social de la propiedad, derecho ciudad y vivienda. Cerdá.

Experiencia parlamentaria entre 2003-2010, en Cataluña. Defensa y aprobación Ley derecho a la vivienda catalana 18/2007. Ley administrativa: planificación, control calidad viviendas, regulación exhaustiva VP y régimen sancionador. También protección consumidores y usuarios.

La vivienda, igual que la ordenación del territorio y el urbanismo, es competencia de las CCAA. Artículo 148.1.3ª CE 1978 (S. XX). Pero hasta 2007 no se incorporó al ordenamiento autonómico un texto integral. Es una **política claramente del S. XXI.** Falta de tradición, bagaje y conocimiento general en la materia (a diferencia del Urbanismo, p.e.).

Punto de vista y aproximación al tema

Estallido burbuja inmobiliaria 2008 inicia etapa muy convulsa. Crisis hipotecas. Iniciativas diversas, mucha presión. Estrés político, nuevos liderazgos (*procés*, post-15-M). **Mezcla derecho público y privado**. Caos normativo, habría que ordenar y simplificar.

A partir 2015 numerosos pronunciamientos TC sobre iniciativas CCAA, permiten ya comprender el **marco Estado-CCAA**. **Es obligatorio conocerlo**. Doctrina:

- ❑ Clavell, Dolors. “Derecho a la vivienda y legislación de las CCAA ¿Cuál es el margen de actuación según el TC?” Revista de Urbanismo núm. 118, mayo 2023. *Muy práctico*.
- ❑ Vaquer, Marcos. “El derecho a la vivienda y las competencias estatales”. REAF-JSG 39, junio 2024, p. 123-146. *Más conceptual*



Punto de vista y aproximación al tema



Contenido más general sobre la materia vivienda:

- ❑ Cuenca, Matilde y Tejedor, Julio (Directores). “Tratado de derecho de la vivienda”. 3 Tomos. Publicación abierta en BOE. *Reflexión muy completa*
- ❑ Ezquiaga, José Ma. (Director). “Arquitectura y vivienda. Nuevas formas de habitar”. Revista Ciudad y Territorio, núm. 225 Otoño/2025. *Estudio pluridisciplinar*

Defensa ZMRT, en proceso de reflexión mucho más amplio

Orígenes de la idea ZMRT

Las dificultades en vivienda se agravan a pasos agigantados, con la aparición de nuevos fenómenos que nadie sabe exactamente cómo afrontar. Ciudades como foco de interés en el mercado global, con agentes desconocidos, hambrientos de máxima rentabilidad y alejados de la microrealidad.

Después del estallido burbuja, Cataluña actúa bajo presión. La LDH 2007 es considerada “insuficiente” y se abre etapa de test de muy diversos nuevos mecanismos, distintos al incremento de oferta: penalización viviendas vacías, obligación alquiler social (declarada inconstitucional), exigencias mediación, suspensión procedimientos judiciales, protección riesgo exclusión, etc.....

Esa etapa coincide con incremento desaforado precios alquiler. Llegada de nuevos residentes. Demanda muy solvente desplaza a las familias trabajadoras.

Orígenes de la idea ZMRT

Hacia 2019, un paso más y mirada especial a Berlín y París, con debate social simultáneo:

- ❑ Alemania: Desde 2015. En zona tensionada, precio nuevo contrato no puede superar 10% el alquiler comparativo local. En debate límite incremento a contratos existentes. Reciente prórroga.
- ❑ Francia: no superar más 20% precio alquiler medio. Excepciones si especial justificación. Primera propuesta 2014 anulada. Propuesta actual 2018, facultativa para los municipios. Regulación experimental 5 años.

Ley catalana 11/2020, en parte inconstitucional por invasión competencial.

Idea se traslada al legislador estatal.

Las ZMRT en la Ley 12/2023

Las declaraciones como ZMRT (zona de mercado residencial tensionado) constituyen un mecanismo que habilita la limitación temporal y excepcional del precio de la renta de los alquileres en determinados ámbitos del territorio.

No se plantean como “la solución” al grave problema que supone acceder y mantenerse en una vivienda en España, con un diferencial entre salarios y precios inasumible. La LDV se centra en el incremento en la oferta de vivienda específicamente asequible:

- Promoción y preservación parque VPO
- Promoción otras tipologías

Objetivo nunca inmediato que exige otras acciones en el más corto plazo

ZMRT constituyen un instrumento más para actuar. Está justificado, aunque deba perfeccionarse como toda novedad.

Las ZMRT en la Ley 12/2023

Por lo tanto, medida:

- ❑ De choque, provisional y temporal mientras no se consigue un parque extenso de vivienda asequible.
- ❑ Regulable por el legislador estatal, pues competencialmente no pueden aprobarla las CCAA. Lo intentó Cataluña (Ley 11/2020) y el TC lo declaró inconstitucional (STCs 37/2022 y 57/2022).
- ❑ No obligatoria para las CCAA, que pueden acogerla o no (no es negativo, pues habrá elementos para realizar análisis comparativos y avanzar). Su consecuencia es la aplicación de los efectos previstos en legislación civil/procesal, fiscal y administrativa

Sí: todas CCAA deberían tener una política de vivienda (Siglo XXI) y defenderla ante su población, que necesita respuestas y no huidas interesadas y desatentas.

Las ZMRT en la Ley 12/2023

Concreción de la regulación estatal:

1) Presupuesto que habilita una declaración ZMRT en un ámbito territorial determinado: Insuficiente oferta de vivienda asequible para satisfacer la demanda de la población residente. **Datos.** Habrá insuficiencia cuando (memoria justificativa):

- La carga media del coste hipoteca o alquiler más gastos y suministros básicos: supere 30% ingresos medios hogares. O bien:
- La evolución del precio últimos 5 años: haya crecido 3 puntos o más crecimiento acumulado IPC.

2) Exigibilidad Programa de actuación, con medidas reversión y calendario.

Las ZMRT en la Ley 12/2023

- 3) Plazo 3 años, prorrogable año a año, previa evaluación. También 3 años para revisión criterios 18.3 (presupuestos habilitantes de la declaración ZMRT).
- 4) Procedimiento (aprobación autonómica y publicación Ministerio):
 - ❑ Fase preparatoria: Informe preliminar, acreditativo de las circunstancias (datos; trabajo multidisciplinar). CA
 - ❑ Publicación e información pública. CA
 - ❑ Resolución alegaciones y aprobación Memoria justificativa. CA
Concreción de la duración, plan de medidas para reversión, definición GT.
 - ❑ Ratificación estatal: resolución final Ministerio y publicación BOE

Las ZMRT en la Ley 12/2023

5) Principal efecto (civil, hay otros): Limitación precio de la renta de los arrendamientos:

- ❑ Propietario NO gran tenedor (**GT**):
 - ❑ Renta último contrato, debidamente actualizada. No cuotas o gastos, si no había en el anterior contrato. Excepción incrementos hasta 10% (rehabilitación, mejoras, 10 años o prórrogas forzosas).
 - ❑ Solo si no hay contrato previo y se recoge en la Resolución, **Índice Referencia**.
- ❑ Propietario GT. El menor de los 2 anteriores.



Índice precios referencia alquiler

Nacido en D.Ad.2a. RD 7/2019, medidas urgentes. Triple fin:

- Garantizar transparencia mercado
- Aplicación políticas públicas para incrementar oferta vivienda
- Adopción de medidas fiscales

Última actualización: BOE 30/09/2025

TRANSCENDENCIA (!). Más importante que las propias ZMRT, pues tenemos una referencia de precio del alquiler en todo el territorio. Instrumento muy útil que permitiría objetivar una presunción de “aumento o precio abusivo” (futuros Órganos especializados, tipo JPE o Consumo, como existen en otros países: NY, Alemania, Francia)

Vaquer, Marcos. “La vivienda como función social y la rentabilidad como contenido esencial de la propiedad.” UNED. Teoría y Realidad Constitucional, núm. 55, 2025, ISSN 1139-5583, pp. 141-179

Conclusión ZMRT

Los límites a los precios no hacen antieconómico el alquiler (son otros factores). La idea es garantizar el mantenimiento de **un precio razonable, sin enriquecimiento añadido derivado de la “escasez extraordinaria de un bien básico”**, que no debería ser apropiable.

Revisión crítica, pero mantenimiento, porque:

- La existencia de TENSIÓN en determinadas zonas es indiscutible. Algo hay que hacer. El incremento de oferta asequible es imprescindible, pero será lento. Debe haber un “mientras tanto”.
- Los poderes públicos tienen obligaciones de atender a las necesidades de la población.
- Hay más conocimiento que nunca (aunque también dispersión y falta de visión compleja y perspectiva amplia).
- Hay datos (aunque todavía insuficientes en general).
- ¿Qué otras alternativas tenemos? Nada volverá a ser como antes.

Propuesta: un paso más allá

¿Qué hace realmente antieconómico el alquiler?

La mejora y precisión del **Índice de referencia** podría permitirnos concretar la siguiente propuesta, más centrada en la gestión y el presupuesto que en los cambios legislativos:

PARQUE CONCERTADO DE VIVIENDA

Parque concertado de vivienda

Premisas:

- a) La inversión en vivienda asequible es necesaria.
- b) No todos los propietarios son iguales.
- c) La Administración debe exigir y también ofrecer.
- d) Debe existir seguridad económica y jurídica.
- e) Búsqueda de un espacio común que huya de la polarización.
- f) La salud, la educación, los servicios sociales, funcionan con sistema público, privado y concertado.
- g) En la producción de energías renovables, España creó un sistema de protección basado en garantizar una “rentabilidad razonable” a los inversores. TC y TS han avalado la existencia de políticas de fomento de inversión privada relacionadas con la garantía de un beneficio razonable.

Parque concertado de vivienda

Concreción:

Llamada general a todos los propietarios, para la creación de un parque concertado de vivienda en España (a 5-10 años vista, mientras creamos el parque asequible):

- ❑ **Qué se exige:** Sujeción al índice de referencia. El precio debe ser el del índice de referencia, una vez contrastado, o un x% de ponderación según casuísticas.
- ❑ **Qué se ofrece:** Se asegura el rendimiento razonable (Índice) y también seguridad jurídica en el plazo convenido. En esos 5-10, si la vivienda está efectivamente alquilada respetando el Índice: a) se asegura la percepción de la renta pase lo que pase con el inquilino (si es vulnerable lo asumirá la comunidad, no el propietario); b) se asegura el mantenimiento del marco normativo (compensación en caso contrario); c) se otorgan beneficios fiscales.

Parque concertado de vivienda

Ventajas:

- ❑ Permite cuantificar y diferenciar tipos de oferta, liberando de la presión a los que no son ni quieren ser especuladores. A partir de ahí ya tenemos más despejado el camino para actuar. Nos permitirá diferenciar a futuro el parque público, privado y concertado de vivienda asequible, proponiendo otros derechos y obligaciones. Dentro del parque concertado también habrá subparques: VP, p.e.
- ❑ Mucho menos complejo que otras iniciativas.
- ❑ No exige gestión pública, las viviendas continúan siendo privadas.
- ❑ Rompe la dinámica polarizada en la que estamos inmersos:
 - Satisface a los intervencionistas: primer paso en la equiparación con salud o educación. Parque concertado y rentabilidad razonable, conceptos propios de los SP y actividades más reguladas.
 - Satisface a los no intervencionistas: reconoce que no se puede pedir sin dar nada a cambio. Necesitamos pisos de alquiler, entonces no podemos tratar mal a los que los tienen en sus manos.

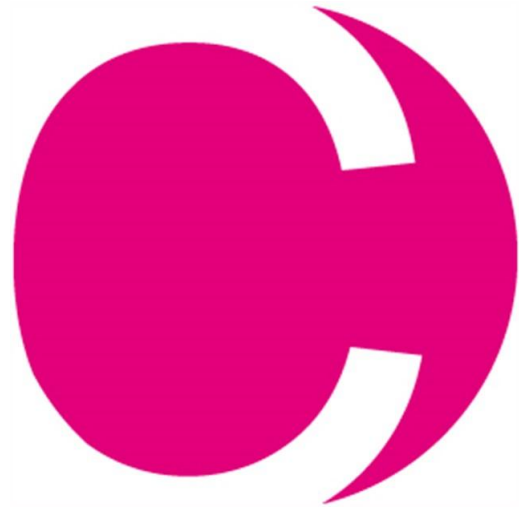
Parque concertado de vivienda

.../...

Más ventajas:

- ❑ No exige cambios legislativos, es un plan o programa de actuación.
- ❑ Puede hacerse a nivel de toda España y a cargo del Ministerio, sin que se impida acordar con las CCAA. Respeta competencias autonómicas, al ser medida de fomento.
- ❑ No necesaria diferenciación GT, todo propietario/a puede acogerse.

¿Ponemos fin a la dinámica actual y nos ayudamos mutuamente?
¿Construimos ideas cooperando y trabajando por una causa común de interés público?



¡ Muchas gracias !

dcn@clavellcanalsconsulting.com