

A LA CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE, VIVIENDA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN

Miguel Ángel Andrés Llamas, en nombre propio y en representación de PODEMOS CASTILLA Y LEÓN, partido político que se encuentra inscrito en el Registro de Partidos Políticos con fecha 11 de marzo de 2014, en el folio 277 del Tomo VIII del libro de Inscripciones, con domicilio a efectos de notificaciones en XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, correo mllamas@podemos.info, presenta este escrito de solicitud relativo al artículo 18 y conexos de Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda con base en las siguientes:

ALEGACIONES

Primera.- Sobre el artículo 18 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

Uno de los ejes centrales de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, previsto en su artículo 18, es la declaración de zonas de mercado residencial tensionado. Por su claridad expositiva, se extracta el siguiente apartado del preámbulo de la citada ley:

“Se incluye también dentro del título II la declaración de zonas de mercado residencial tensionado, que podrán efectuar las Administraciones competentes en materia de vivienda a los efectos de orientar las actuaciones públicas en materia de vivienda en aquellos ámbitos territoriales en los que exista un especial riesgo de oferta insuficiente de vivienda para la población, en condiciones que la hagan asequible para su acceso en el mercado, estableciéndose unas reglas procedimentales para su declaración a los efectos de la legislación estatal. Como principal efecto de la declaración de estos ámbitos tensionados es la redacción de un plan específico que propondrá las medidas necesarias para la corrección de los desequilibrios observados”.

En suma, cabe sostener que la declaración de zonas de mercado residencial tensionado es una herramienta central de la ley porque lleva anudada la adopción de una pluralidad de medidas que permiten hacer efectivo el derecho a la vivienda.

Para comprender adecuadamente la naturaleza de esta declaración resulta imprescindible desentrañar el tenor literal del artículo 18.1 de la Ley 12/2023, lo que permite constatar que, en términos jurídicos, lo que el legislador ha

configurado es una potestad discrecional de actuación. Esta potestad discrecional está formada por un supuesto de hecho y una consecuencia jurídica facultativa.

El supuesto de hecho de la potestad discrecional es el siguiente: *la existencia de un especial riesgo de oferta insuficiente de vivienda para la población en determinados ámbitos territoriales*. En principio, parecería que el supuesto de hecho está formado por dos conceptos jurídicos indeterminados: “especial riesgo” y “oferta insuficiente”. Aunque, como se verá a continuación, no se trata de conceptos jurídicos indeterminados, sino de conceptos jurídicos legalmente determinados, sin perjuicio de que las comunidades autónomas puedan complementar su concreción.

La consecuencia jurídica facultativa es la *declaración de zonas de mercado residencial tensionado a los efectos de orientar las actuaciones públicas en materia de vivienda en condiciones que la hagan asequible para su acceso en el mercado, de acuerdo con las diferentes necesidades territoriales*.

Sabido es que en un Estado de Derecho como España las potestades discretionales no permiten dar cabida a la arbitrariedad (proscrita en el artículo 9.3 de la Constitución), pues la Administración está plenamente sometida a la ley y al Derecho (artículo 103.1 de la Constitución).

Por lo tanto, en un Estado de Derecho la adopción o no de la consecuencia jurídica de una potestad discrecional será facultativa (aun no arbitaria), pero no así la comprobación de la concurrencia del supuesto de hecho, ya que dicha comprobación se halla sometida al Derecho (sin espacio para una arbitraría inactividad) y está legalmente predeterminada mediante obligaciones legales que vinculan a la Administración.

Así, el artículo 18.2 añade obligaciones legales que enervan la apariencia de un supuesto de hecho integrado por conceptos jurídicos indeterminados. En efecto: “Sin perjuicio de lo anterior, y a los efectos de la aplicación de las medidas específicas contempladas en esta ley, la declaración de zonas de mercado residencial tensionado deberá realizarse por la Administración competente en materia de vivienda de conformidad con las siguientes reglas” (a las que nos remitimos). Estas reglas hacen referencia a un auténtico procedimiento administrativo de carácter preparatorio. Así, véase, de manera destacada, la letra 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...”.

Por lo tanto, aunque la consecuencia jurídica de declaración de zonas de mercado residencial tensionado tiene carácter facultativo (cabe insistir que, en todo caso, sin incurrir en arbitrariedad), la comprobación de la concurrencia del supuesto de hecho de la potestad discrecional conlleva la obligación de iniciar y tramitar

un procedimiento preparatorio. En definitiva, la Administración puede no declarar, pero no puede no comprobar.

De contrario, la Junta de Castilla y León no puede invocar la existencia de *discrecionalidad medial*, esto es, la facultad de elegir entre varias alternativas de medidas o dimensiones de la política de vivienda. Y ello porque el supuesto de hecho de la potestad de declarar zonas de mercado residencial tensionado es singular y específico: la existencia de un especial riesgo de oferta insuficiente de vivienda para la población en concretos ámbitos territoriales.

Por tanto, la Junta de Castilla y León tiene la obligación de comprobar la concurrencia del supuesto de hecho de la potestad de declarar zonas de mercado residencial tensionado de acuerdo con las reglas establecidas en el artículo 18.2, sin perjuicio de que complemente dichas obligaciones legales con la aprobación de normativa reguladora autonómica.

Segunda.- Sobre la crisis de la vivienda en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Es público y notorio que España padece una grave crisis en materia de acceso a la vivienda, como revelan multitud de instituciones públicas y privadas en informes y actuaciones de todo tipo, así como numerosas publicaciones académicas, lo que ha llevado a varias comunidades autónomas a ejercer la potestad de declarar zonas de mercado residencial tensionado de conformidad con la Ley 12/2023.

En Castilla y León la situación en materia de vivienda es también preocupante, con el agravante de que se trata de una comunidad autónoma con problemas socioeconómicos y demográficos de carácter estructural. Aunque los datos oficiales y rigurosos no abundan, además de la extendida percepción ciudadana puede traerse a colación la proliferación de informaciones periodísticas que, haciéndose eco de diversas fuentes, alertan de un incremento exponencial de los precios de la vivienda, tanto en el ámbito de la compra como en el del arrendamiento. La problemática afecta tanto al conjunto de Castilla y León¹ como a municipios concretos², y dentro de estos en zonas específicas³.

¹ <https://www.castillayleoneconomica.es/precio-vivienda-alquiler-castilla-leon-sube-10-2024/>

² <https://www.eldiadevalladolid.com/noticia/z43ec3284-1cee-428f-b44e04612e93b7b8/202504/los-vallisoletanos-destinan-el-34-de-su-sueldo-al-alquiler>
<https://www.diariodecastillayleon.es/castilla-y-leon/250702/100004/ascenso-alquileres-frena-encarecen-20-segovia-zamora.html>

³ <https://www.tribunavalladolid.com/noticias/408044/el-precio-de-la-vivienda-sube-hasta-un-22-en-un-ano-en-algunos-barrios-de-valladolid>

El problema de la vivienda se proyecta de manera principal, indudablemente, sobre los grupos sociales que tienen una posición económica menos ventajosa, aunque con una tendencia a abarcar a cada vez más sectores de la población (mayoría social) y, además, con especial incidencia en colectivos específicos. Por ejemplo, en cuanto a la juventud, se ha constatado las dificultades para la emancipación y consecuencias concretas (véase el informe del Consejo de la Juventud de Castilla y León *Tocando techo. La juventud frente al problema de la vivienda*, 2025):

“Entre la juventud que logra independizarse, la mayoría lo hace en régimen de alquiler y compartiendo vivienda. Solo un 17% reside en solitario. La principal razón para compartir hogar es la precariedad económica: muchos/as jóvenes no cuentan con un salario como fuente principal de ingresos, perciben menos de 1.000 euros netos mensuales y disponen de una capacidad de ahorro muy limitada. En este contexto, el apoyo familiar continúa siendo un factor determinante tanto para acceder a una vivienda como para sostenerla en el tiempo”.

Los informes anuales del Consejo Económico y Social de Castilla y León sintetizan buena parte de la información disponible, aunque no puede considerarse suficiente. El último informe anual recuerda, por ejemplo, lo siguiente:

- “Según últimos datos disponibles del Censo de población y vivienda de 2021, Castilla y León con un 19,7%, presenta el tercer porcentaje más elevado de viviendas vacías de todas las comunidades autónomas, solo superada por Castilla-La Mancha y Galicia, y frente a una media nacional sensiblemente inferior, que se sitúa en un 14,4%”.
- “Consecuentemente, el peso del alquiler a precio de mercado, con un 11,8% en 2024, es notablemente inferior al 17% que se registra en el conjunto de España, si bien se observa un incremento de un punto respecto al año anterior. Alquiler a precio inferior al de mercado es testimonial en Castilla y León, con apenas un 1,8% frente al 3,4% de la media nacional, y el disfrute de la vivienda en régimen de cesión también es reducido, con una tasa del 5,2% en 2024 frente al 6,1% registrado para toda España”.
- “A lo largo de este periodo de diez años, el peso relativo de la vivienda protegida se ha ido reduciendo, sin superar en ninguna anualidad las 3.000 operaciones, mientras que el de la vivienda nueva ha ascendido ligeramente hasta representar actualmente en torno a la quinta parte del total de operaciones, lo que refleja a su vez el incremento en la producción de vivienda en la Comunidad autónoma”.

- “Por otro lado, se aprecia en Castilla y León una práctica equiparación entre el precio medio de la vivienda libre y la protegida, con menos de 50 euros de diferencia, una situación que solamente se observa en Castilla-La Mancha, donde incluso resulta más barata la primera que la segunda, por una diferencia de 20 euros”.
- “En términos absolutos, la vivienda libre en Valladolid, con 1.337,00 euros por metro cuadrado, es un 22% más cara que la media de Castilla y León”.
- “Por su parte, las ejecuciones hipotecarias iniciadas sobre viviendas experimentaron un incremento del 37,29% en Castilla y León en el último año, pasando de las 303 registradas en 2023 a las 416 de 2024”.
- “En lo que respecta a Castilla y León, el gasto medio se mantiene estable desde 2019, si bien acumula un incremento del 59,17%, respecto a los 329,72 euros de gasto medio que se registraron en 2015”.
- “Pese al mayor esfuerzo presupuestario que se acaba de referir (pasa de 2 a 6 millones de euros), no se aprecia en 2024 un incremento reseñable del parque público de viviendas gestionado por la Junta de Castilla y León, aunque cabe destacar que no existen datos públicos sobre la ubicación concreta de todas las viviendas que componen el parque público en Castilla y León de todas las administraciones con competencia, lo que dificulta un análisis más preciso respecto a su distribución territorial”.
- “Observando el número de solicitudes presentadas en las últimas cuatro convocatorias, se constata un constante incremento, de un 36% acumulado de media en este periodo. Es particularmente llamativo el caso de Valladolid, donde las solicitudes se han incrementado un 50% en cuatro años, seguida por las provincias de Burgos, Palencia y Salamanca, donde se ha superado la media conjunta. El crecimiento fue mayor entre 2021 y 2022, con un 14,65% más de solicitudes, mientras que entre 2022 y 2023 el aumento ha sido algo menor, del 10,38%”.
- “Realizando este mismo ejercicio, pero en cuanto a las solicitudes atendidas, se aprecia que el incremento acumulado entre 2020 y 2023 ha sido de un 50,82%. En este caso, es la provincia de Palencia la que se sitúa a la cabeza, con un 79,41% de incremento en el número de solicitudes atendidas, seguida por Valladolid, Burgos y Soria, que se sitúan por encima de la media general con un 75,84%, un 66,52% y un 63,20% de incremento, respectivamente”.

El Consejo Económico y Social de Castilla y León ha formulado, además, dos peticiones o recomendaciones (58 y 59) de especial interés en relación con el presente escrito:

- “La vivienda repercute de forma directa en el bienestar económico de los hogares, tanto en régimen de hipoteca como de alquiler. El incremento de los precios, tanto de alquileres como de compra, ha superado el incremento salarial y ha aumentado el porcentaje que ha de ser destinado al pago de vivienda. En Castilla y León con salarios más bajos en términos comparativos, el impacto del aumento de precios dificulta el acceso a la vivienda, especialmente en población joven. Además, el sesgo territorial rural, donde los precios suelen ser más bajos, ejerce una influencia significativa, modulando a la baja las medias en cuanto a precios, pero también en cuanto a disponibilidad de vivienda, tanto de alquiler como de compra, mucho más que en otras comunidades autónomas. En consideración del CES, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional, la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la vivienda cuenta con herramientas que pueden servir a las comunidades autónomas para frenar esta situación por lo que se recomienda que en Castilla y León se pongan en marcha los instrumentos necesarios para obtener un diagnóstico claro de la situación en la Comunidad y poner en marcha las medidas necesarias que la norma establece”.
- “Para conseguir unas políticas públicas de vivienda eficaces resulta necesario crear y perfeccionar un instrumento estadístico que aporte todos los elementos significativos y operativos esenciales para su desarrollo, que además permita la aplicación y el seguimiento de la política de vivienda, consiguiendo un seguimiento efectivo de las medidas implementadas y mejorando la transparencia de las actuaciones”.

Estas breves consideraciones permiten constatar la existencia de un grave problema de acceso a la vivienda en Castilla y León. De tal forma que la falta de ejercicio de la potestad de declarar zonas de mercado residencial tensionado, obviando las obligaciones legalmente establecidas, constituye un supuesto de arbitraría inactividad de la Junta de Castilla y León contraria a Derecho.

Tercera.- Sobre el carácter informador del derecho constitucional a la vivienda y la aplicación del Derecho internacional de los derechos humanos.

El artículo 47 de la Constitución española consagra el derecho a la vivienda: “Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la

especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”.

De acuerdo con el artículo 53 de la Constitución, el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios rectores de la política social y económica, entre los que se encuentra el derecho constitucional a la vivienda, informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Por tanto, para dirimir la activación de una potestad discrecional de actuación como la contemplada en el artículo 18 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, debe tenerse en cuenta el valor normativo de la Constitución y, en particular, el reconocimiento constitucional y canon de interpretación sistemática que ofrece el derecho que subyace en la atribución de la referida potestad.

Cabe citar también, dentro del bloque de constitucionalidad, el artículo 16 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, reformado mediante la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre.

Asimismo, la vivienda es un derecho consolidado en el Derecho internacional de los derechos humanos, ya que aparece recogido en la trascendental Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 25.1), en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 11), en la Carta Social Europea (parte I, apartado 31; parte II, artículo 31), etc. Cabe recordar que los tratados internacionales forman parte del ordenamiento interno (artículo 96 de la Constitución).

Cuarta.- Sobre la naturaleza del presente escrito.

El presente escrito tiene la naturaleza de reclamación contra la inactividad de la Administración prevista en el artículo 29.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa en relación con la obligación de iniciar un procedimiento preparatorio dirigido a la obtención de información relacionada con la situación del mercado residencial.

Para el caso de que la Administración considere que no tiene la obligación del tipo anterior, el presente escrito operará como una petición en vía administrativa de ejercicio de potestad discrecional cuya resolución expresa o presunta será susceptible de impugnación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. En relación con este último precepto, cabe citar la necesaria aplicación del artículo 35.1 i) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de resultas que la Junta de Castilla y León, en todo caso, deberá dictar un acto administrativo motivado sobre la presente solicitud.

Finalmente, en el caso de que la Administración considere que el presente escrito no reúne los requisitos antedichos, se considerará que tiene la naturaleza de petición, regulada como derecho fundamental en el artículo 29.1 de la Constitución y en la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición, así como en los artículos 30 y siguientes de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública.

En cuanto al órgano competente, hay que tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León, así como, entre otras normas reglamentarias, el Decreto 9/2022, de 5 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio.

Por lo expuesto,

SOLICITO: A la Administración de la Comunidad de Castilla y León:

1. Que lleve a cabo las actuaciones necesarias para iniciar la tramitación de la declaración de zonas de mercado residencial tensionado en los ámbitos territoriales de Castilla y León que correspondan al objeto de garantizar el derecho constitucional a la vivienda, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.
2. Que, en todo caso, conteste en un plazo razonable, de manera motivada, a la presente solicitud, teniendo en cuenta la naturaleza jurídica múltiple de este escrito, según lo dispuesto en los artículos 25.1 y 29.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa y el artículo 35.1 i) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Pùblicas, así como en la normativa reguladora del derecho fundamental de petición.

En Valladolid, a 3 de octubre de 2025.

Fdo.:

Miguel Ángel Andrés Llamas