

984

Análisis espacial de las “zonas tensionadas” recogidas en la Ley por el derecho a la vivienda: análisis del caso asturiano

Spatial analysis of the Law for the right to housing: an application for the Asturian case

Enol Álvarez-Fernández ⁽¹⁾

Elena Lasarte-Navamuel ⁽²⁾

Fernando Rubiera-Morollón ⁽³⁾

⁽¹⁾ Universidad de Oviedo

uo270004@uniovi.es; <https://orcid.org/0009-0001-3457-2678>

⁽²⁾ Profesora Titular de Economía Aplicada. Universidad de Oviedo - REGIOLab
lasarteelena@uniovi.es; <https://orcid.org/0000-0002-5667-3832>

⁽³⁾ Catedrático de Economía Aplicada. Universidad de Oviedo - REGIOLab
frubiera@uniovi.es; <https://orcid.org/0000-0002-4854-0802>

Resumen

El 24 de mayo de 2023 se aprobó la Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda. El objetivo de esta norma es garantizar el acceso a la vivienda. Uno de los aspectos más importantes es la importación del concepto de "zonas tensionadas", espacios donde se determinan precios de vivienda muy elevados y donde se prevén intervenciones sobre el mercado. Se establecen dos criterios cuantitativos expresados con precisión. Pero no se especifica el ámbito espacial de aplicación de estos criterios. En este trabajo se proponen calcular los distintos criterios bajo diferentes niveles de desagregación espacial. Incluso se incorpora la complejidad añadida que supone la existencia de áreas metropolitanas con mercados residenciales fuertemente integrados e intensa movilidad, pero ausencia de desarrollo institucional. Hemos realizado este ejercicio para el caso de Asturias, por municipios y secciones censales, pero teniendo en cuenta la dimensión metropolitana del área central. La realización de este ejercicio evidencia la importancia de precisar el ámbito espacial de ejecución y definición de las zonas tensionadas. Hemos podido ver que los mismos criterios conducen a resultados opuestos en el caso de Asturias, especialmente en las ciudades del área central. Fruto de esta aplicación emanan importantes recomendaciones para la consecución de los objetivos de la Ley.

Palabras clave

Zonas tensionadas

Área metropolitana

Secciones censales

Ley de vivienda

Abstract

On May 24, 2023, Law 12/2023 was approved for the right to housing. The objective of this regulation is to guarantee access to housing. One of the most important aspects is the introduction of the concept of "stressed zones," areas where very high rental prices are determined and where interventions in the market are foreseen. Two quantitative criteria are established with precision. However, the spatial scope of application of these criteria is not specified. This study proposes to calculate the different criteria under different levels of spatial disaggregation. It even incorporates the added complexity of the existence of metropolitan areas with strongly integrated residential markets and intense mobility but absence of institutional development. We have carried out this exercise for the case of Asturias, by municipalities and census districts, but taking into account the metropolitan integration of the central area. The completion of this exercise highlights the importance of specifying the spatial scope of execution and definition of tensioned zones. We have seen that the same criteria lead to opposite results in the case of Asturias, especially in the cities of the central area. As a result of this application, important recommendations emerge for achieving the objectives of the Law.

Keywords

Stressed areas

Metropolitan area

Census areas

Housing Regulation



RECIBIDO: 29/11/2024

REVISADO: 12/03/2025

1 INTRODUCCIÓN

Los elevados precios de la vivienda en España y la dificultad de acceso a la misma se ha convertido en uno de los principales problemas socio-económicos de nuestro país, de modo similar a como ocurre en otros muchos países de nuestro entorno.

Para enfrentar la problemática de la vivienda muchos países han optado por implementar diversas medidas. LÓPEZ-RODRÍGUEZ y DE-LOS-LLANOS-MATEA (2020) sintetizan en tres tipos el conjunto de acciones y políticas aplicadas:

- En primer lugar, en varios países se ha intentado aumentar la oferta de viviendas. Esta medida aborda directamente la causa del problema y, si se ejecuta adecuadamente, puede ser muy eficaz. El grado de participación del sector público en estas políticas varía ampliamente. Algunos países, como Japón y Noruega, han llevado a cabo una oferta directa a través del sector público. En cambio, otros países, como Estados Unidos o Alemania, realizan planes de alquiler regulado que son ejecutados por el sector privado mediante subvenciones directas o créditos fiscales. También es posible ceder terrenos públicos al sector privado a precios reducidos, con la condición de construir viviendas de alquiler o, incluso, exigir que un porcentaje del suelo privado se destine a la oferta de viviendas de alquiler a precios reducidos, como ocurre en ciudades como Nueva York, Londres o París.
- En segundo lugar, también se han llevado a cabo políticas que inciden en el mercado del alquiler de vivienda de forma indirecta. Este tipo de medidas pueden ser muy variadas. Por un lado, se pueden adoptar medidas legislativas que tengan como objeto brindar una mayor seguridad jurídica a los propietarios,

para incentivar así de forma indirecta el incremento de la oferta. Esto se puede conseguir a través del aumento de las fianzas para el aseguramiento de las contingencias, mediante la reducción de los plazos mínimos de duración de los contratos, etc. Sin embargo, estas medidas pueden ser peligrosas, ya que también afectan negativamente el bienestar de los inquilinos, quienes tienen un poder de negociación limitado. Por otro lado, es posible otorgar incentivos fiscales a los propietarios, reduciendo la carga tributaria soportada por particulares y empresas dedicadas al alquiler de viviendas. Estos incentivos fiscales suelen ir unidos a subsidios a la demanda de alquiler que, aunque no incrementan la oferta de vivienda, ayudan a reducir la carga del alquiler en el presupuesto familiar. Otra medida indirecta que goza de cierta popularidad consiste en establecer penalizaciones fiscales a la tenencia de viviendas desocupadas. Esto permite incrementar los costes del mantenimiento de las viviendas no arrendadas, incentivando la puesta en alquiler de las mismas.

- Sin embargo, el tercer tipo de medidas y, probablemente, las que mayor debate han suscitado, son aquellas que suponen un control o limitación de los precios del alquiler. Estas políticas suelen justificarse en que tienen la ventaja de que inciden directamente sobre las consecuencias negativas para el bienestar social generadas por los altos precios de los alquileres. El caso paradigmático de este tipo de medidas es el de Alemania. En este país se introdujo, en el año 2015, el concepto de "zonas tensionadas". Las zonas tensionadas se definen como lugares donde los precios de la vivienda sufren una especial presión bien por una demanda especialmente intensa, bien por una oferta insuficiente o a causa de otros

motivos. En estos lugares, las autoridades pueden establecer controles a los precios del alquiler, entre otras medidas.

Inspirados en el modelo alemán de intervención sobre las zonas tensionadas, los poderes públicos españoles, a través de la nueva Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, han decidido introducir este concepto en la legislación española.

El éxito en la implantación del concepto de las zonas tensionadas depende mucho de su correcta definición técnica. La Ley 12/2023 hace un esfuerzo por definir criterios basados en indicadores económicos, pero no llega a un grado de concreción preciso en muchos aspectos que resultan clave para una correcta y homogénea implementación. Entre ellos, no define el ámbito espacial de aplicación de la norma, ni a qué nivel de desagregación se tomarán los indicadores de referencia. La norma tampoco especifica cómo tratar las realidades metropolitanas que, a lo largo de la geografía nacional, superan los límites administrativos municipales y, en algunos casos, provinciales.

Dado este contexto, este trabajo se propone analizar en profundidad los distintos resultados que emanan de la aplicación de los diferentes criterios delimitadores de las zonas tensionadas propuestos en la Ley. Utilizaremos para ello el caso del Principado de Asturias. Esta Comunidad Autónoma se divide en 78 municipios. Muchos de ellos, constituyen espacios rurales que adolecen de un alto grado de despoblamiento, lo que pone en riesgo el futuro mantenimiento de su autonomía política y administrativa. En cambio, otros muchos municipios forman parte de una gran área metropolitana en el centro de la región. Concretamente, en el espacio conformado alrededor de las ciudades de Oviedo, Gijón y Avilés, que aglutina en torno a 800 mil habitantes. Por ende, el caso de Asturias resulta ideal para ensayar la aplicación del concepto de zonas tensionadas usando los criterios delimitadores de la nueva Ley a distintos niveles de desagregación espacial: por unidades municipales, inframunicipales o, incluso, tomando en consideración el área metropolitana, que es precisamente el espacio donde suele producirse la tensión del mercado de vivienda.

Los objetivos concretos del este trabajo son, por tanto:

- 1 Explicar la problemática jurídica que plantea la nueva Ley de vivienda. En especial, en lo relativo al concepto de “zonas tensionadas”.
- 2 Aplicar el nuevo concepto de “zonas tensionadas” en el Principado de Asturias. En especial, comprobar el impacto de las zonas tensionadas en el área central de Asturias.
- 3 Ayudar a definir el ámbito territorial más adecuado para definir las zonas tensionadas a partir de nuestro análisis para el caso asturiano.

En el siguiente apartado se realizará un análisis de la nueva Ley por el derecho a la vivienda, estudiando sus antecedentes, presentando un breve análisis jurídico y realizando un análisis detallado de los criterios delimitadores del concepto de zona tensionada. En el apartado tercero se ampliará la reflexión al problema concreto de las áreas metropolitanas, explicando su limitado desarrollo normativo en la legislación española y mostrando la complejidad específica del área central de Asturias. En el cuarto apartado se resumirán las fuentes estadísticas empleadas y la metodología utilizada para su análisis. Todo ello nos permite llegar al apartado quinto, donde se muestran los resultados de aplicar los criterios de la ley al caso de Asturias bajo distintos niveles de desagregación espacial; tanto en la definición del área, como en la referencia de los indicadores determinados en la ley para identificar las zonas tensionadas. Finalmente, se extraen unas conclusiones y recomendaciones finales fruto de la reflexión y análisis realizado.

2 LA NUEVA LEY POR EL DERECHO A LA VIVIENDA

2.1 Antecedentes y análisis jurídico

El régimen jurídico de la vivienda en España se caracteriza por una enorme dispersión normativa. Cada Comunidad Autónoma dispone de su propia regulación en materia de vivienda y sus estudios de desarrollo son muy dispares. Por su parte, la normativa estatal es escasa y centrada exclusivamente en la vivienda protegida¹. De hecho, la nueva Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, constituye la primera

¹ La vivienda protegida es un tipo especial de vivienda cuyas características, usuarios y precio máximo se encuentran limitados para favorecer el acceso a una vivienda asequible a los ciudadanos o a ciertos colectivos. Generalmente, suele

disposición estatal con rango de ley en materia de vivienda desde la aprobación de la Constitución (a excepción del Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial).

La tardía adopción de una Ley estatal que regule la vivienda se debe al reparto competencial existente entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

El artículo 148. 1. 3^a de la Constitución Española establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de vivienda. Esta previsión ha llevado a que, en la práctica, todas las Comunidades Autónomas hayan asumido, a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía, esta competencia exclusiva. De esta forma, la producción legislativa² sobre la vivienda ha quedado atribuida en exclusiva a las Comunidades Autónomas, lo que ha limitado enormemente las posibilidades del Estado para intervenir en la materia.

Por ello, el Estado ha tenido que utilizar una interpretación expansiva a dos de sus títulos competenciales exclusivos³ para justificar la adopción de la nueva Ley por el derecho a la vivienda (y, anteriormente, la de numerosos Planes de Vivienda⁴). Estos son:

- La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales” (art. 149. 1. 1º CE)⁵.

- El establecimiento de las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149. 1. 13º CE)⁷.

Por otra parte, el artículo 25. 2. a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, establece que el Municipio ejercerá como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, la promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera y, la conservación y rehabilitación de la edificación. Aunque no se trata de un título competencial exclusivo (si no que requiere de su desarrollo en la legislación estatal y autonómica), sí que garantiza un mínimo de intervención de las entidades locales en dicha materia. Además, como explica VAQUER-CABALLERÍA (2022) este precepto simplemente constituye un “suelo” competencial, pues nada impide que las Comunidades Autónomas deleguen en las Entidades Locales competencias más amplias.

En resumen, el reparto competencial entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales en materia de vivienda es el siguiente. Las Comunidades Autónomas tienen la competencia exclusiva en vivienda, lo que incluye la potestad legislativa. Sin embargo, esto no impide que el Estado, a través de una interpretación de sus títulos competenciales exclusivos en sentido amplio, pueda entrar a regular parcialmente la vivienda (siempre respetando el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas). Esto lo puede hacer amparándose, fundamentalmente, en los artículos 149.1. 1º y 13º de la Constitución, que le permiten crear unas

acompañarse de subvenciones y ayudas o beneficios fiscales (Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, 2023).

2_La STC de 23 de diciembre de 1982 (Roj. 84/1982) establece que la competencia exclusiva incluye la potestad legislativa.

3_Los títulos competenciales son los preceptos que habilitan al Estado, las Comunidades Autónomas o las entidades locales a realizar regulaciones o intervenciones jurídicas en una materia concreta (en algunos casos de forma exclusiva).

4_Estos instrumentos, pese a tener como objeto el establecimiento de ayudas económicas para la vivienda protegida, en muchos casos, han traspasado ampliamente esas funciones y han entrado de lleno a establecer limitaciones en el derecho de propiedad. Lo que, según BOTÍA-VALVERDE (2003), supone una vulneración de la reserva de ley que establece el artículo 33. 3 de la Constitución Española.

5_A este respecto, LÓPEZ-GUERRA (1990) e IGLESIAS-GONZÁLEZ (2022) exponen las dudas que se han planteado sobre la posibilidad de que el Estado pueda dictar normas en materia de vivienda basándose en este título competencial.

6_El impulso definitivo para la elaboración de la Ley estatal en materia de vivienda lo dio la STC de 22 de febrero de 2018 (Roj. 16/2018) que determinó la constitucionalidad de la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra, a falta de una Ley estatal que se encargase de establecer una regulación uniforme del ejercicio del derecho a la vivienda. Esto alentó al legislador español a crear una norma a nivel estatal en materia de vivienda que le permitiese salvaguardar su competencia.

7_Estas son los dos títulos competenciales en los que en la práctica se ha amparado el Estado para legislar en materia de vivienda. Si bien, IGLESIAS-GONZÁLEZ (2022) afirma que también podría haberlo hecho en base a su competencia exclusiva en legislación mercantil (art. 149. 1. 6º CE), legislación civil (art. 149. 1. 8º CE), bases de la ordenación de crédito, banca y seguros (art. 149. 1. 11º CE), legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149. 1. 23º CE) y bases del régimen energético (art. 149. 1. 25º CE).

condiciones básicas para el derecho a la vivienda que impidan que la dispersión normativa produzca una desigualdad en el ejercicio de este derecho, o que afecte a la planificación general de la actividad económica. Además, se debe salvaguardar en todo caso la autonomía de las Entidades Locales, permitiéndoles que ejerzan competencias en relación con la vivienda protegida y la conservación y rehabilitación de la edificación.

El disperso reparto competencial, no es ni mucho menos un problema menor, pues es susceptible de poner en riesgo la efectividad de la nueva Ley y, en especial, de la declaración de las zonas de mercado residencial tensionado; como se explica en el siguiente apartado.

2.2 Análisis específico del concepto de "zonas tensionadas"

De entre todas las medidas que prevé la nueva Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, sin duda, la que es susceptible de generar mayores implicaciones, tanto a nivel jurídico como económico, es el concepto de "zonas de mercado residencial tensionado". Estas zonas se definen como "aquellos ámbitos territoriales en los que existe un especial riesgo de oferta insuficiente de vivienda para la población, en condiciones que la hagan asequible para su acceso en el mercado, de acuerdo con las diferentes necesidades territoriales" (art. 18. 1).

Como se observa, para delimitar las zonas tensionadas se refiere a "ámbitos territoriales", sin especificar su extensión. Aunque de algunos otros preceptos se puede deducir que estas áreas son susceptibles de adquirir una extensión municipal o inframunicipal, en ningún caso queda del todo claro⁸. Además, el concepto de zona tensionada no es una categoría que opere de forma automática; sino que, para que una zona geográfica adquiera tal consideración es necesario que previamente "las Administraciones competentes en materia de vivienda" la declaren como tal; y que, posteriormente, el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible (MITMS) la incluya en una resolución⁹.

Por tanto, la decisión acerca de la configuración de las zonas tensionadas quedará en manos de "las Administraciones Públicas competentes en

materia de vivienda". Esto, aunque se puede entender como una referencia tácita a las Comunidades Autónomas, no tiene por qué ser siempre así. Como se ha visto, gracias a sus títulos competenciales expansivos, el Estado también puede asumir algunas competencias en materia de vivienda. Además, las Entidades Locales ostentan un espacio competencial relativo a la vivienda protegida. Por tanto, aunque lo más razonable sería entender que las Comunidades Autónomas son las competentes para declarar zona tensionada a un determinado ámbito territorial, sería mucho más adecuado desde el punto de vista de la técnica legislativa y de la seguridad jurídica haberles hecho mención expresa.

A pesar de esto, lo cierto es que aun suponiendo que la locución "Administraciones Públicas competentes en materia de vivienda" se refiera a las Comunidades Autónomas, se sigue planteando un importante problema jurídico. Uno de los títulos competenciales en que se ampara el Estado para promulgar esta Ley, como se ha expuesto, es el de establecer las "condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales". Por ende, la Ley se dicta, principalmente, con el objeto de crear las condiciones básicas de la regulación de la vivienda a nivel nacional, y acabar así con las desigualdades entre Comunidades Autónomas que imperan en esta materia.

Sin embargo, el hecho de que deje al arbitrio de las "Administraciones Públicas en materia de vivienda" la declaración de las áreas que consideren como zonas de mercado residencial tensionado hace que, de facto, se generen aún más diferencias entre Comunidades Autónomas, ya que serán estas quienes decidan qué territorios van a ser considerados tensionados.

En todo caso, para que un área pueda ser declarada zona tensionada se requiere que cumpla al menos uno de los siguientes requisitos (art. 18.3):

- 1 Que el coste de la vivienda en el presupuesto de las familias, más los gastos y suministros básicos, supere el 30% de la renta media de los hogares.
- 2 Que el precio de las viviendas haya experimentado, en los últimos cinco años, un

8. Esta cuestión no es un problema menor. Los resultados pueden ser muy distintos en función del ámbito territorial que se elija.

9. En la que se va a recoger una relación de las zonas tensionadas que hayan sido declaradas en toda España.

porcentaje de crecimiento acumulado de al menos tres puntos porcentuales por encima del porcentaje de crecimiento acumulado del Índice de Precios de Consumo (IPC) de la Comunidad Autónoma.

Cómo se puede observar, estos dos criterios adolecen de una gran indefinición. Además, en ninguno de ellos, salvo en el caso del Índice de Precios de Consumo (IPC), se especifica el ámbito territorial que se debe tomar como referencia. Como se verá en el presente trabajo, en función de la interpretación que se les dé a estos preceptos se pueden generar conclusiones muy diferentes.

La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, establece, además, que estos dos criterios serán revisados cada tres años para adecuarlos a la realidad y evolución del mercado residencial. También las declaraciones de zonas tensionadas tendrán una vigencia de tres años. El periodo de vigencia de las declaraciones comenzará a contarse desde su adopción, no desde la entrada en vigor de la Ley. Por ello, aunque tengan igual duración, la vigencia de las declaraciones no coincidirá con la de los criterios. De esta forma, se plantea la duda de si la modificación de alguno de los requisitos ocasiona o no un vencimiento anticipado de las declaraciones. En caso de que esto no ocurra, se podría plantear un grave problema. Pues, según el tenor literal de la Ley, la prórroga de las declaraciones debe hacerse teniendo en cuenta la subsistencia de las circunstancias que motivaron la declaración y no los eventuales nuevos criterios. Por tanto, partiendo de esta interpretación, se podrían mantener indefinidamente en el tiempo zonas tensionadas que no cumplieran los futuros requisitos en caso de que estos cambiaran.

En todo caso, la declaración de un área como zona de mercado residencial tensionado conlleva la adopción de una serie de medidas destinadas a aumentar la oferta de vivienda y a reducir los precios de mercado¹⁰.

La mayoría de las medidas constituyen mandatos a los poderes públicos para que elaboren planes, programas y otros instrumentos destinados a revertir la situación en esas zonas, muchos de ellos

están vinculados a la creación de vivienda social. Siendo destacable que, en todo caso, en el plazo de 20 años, el porcentaje de viviendas destinadas a políticas sociales habrá de ser, como mínimo, del 20% con respecto a la totalidad de los hogares del municipio en que se hayan declarado estas zonas.

Adicionalmente, también se prevén varias medidas que comportan nuevas obligaciones para los arrendadores e intermediarios inmobiliarios.

Algunas de ellas tienen como objetivo incrementar la transparencia en la conformación de los contratos de arrendamiento, en los cuales, se deberá informar al arrendatario de que la vivienda se sitúa en un área tensionada, así como de la cuantía del último arrendamiento y del valor que le corresponda según al índice de referencia de precios de alquiler de viviendas que sea aplicable.

Otras medidas constituyen limitaciones a los precios de los nuevos contratos de alquiler. De esta forma, la nueva renta no podrá ser mayor que la que haya estado vigente durante los últimos 5 años, “una vez aplicada la cláusula de actualización anual de la renta del contrato anterior”. Tampoco se podrán establecer en el contrato nuevas condiciones que supongan la repercusión al arrendatario de cuotas o gastos no previstos en el contrato anterior. Por último, en caso de que no haya habido ningún contrato de arrendamiento sobre la vivienda en los últimos 5 años, las rentas de los nuevos contratos no podrán ser superiores al “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”.

Además, la nueva Ley modifica el artículo 10 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos. Con esta modificación pretende introducir una nueva prórroga adicional de 3 años para los contratos de arrendamiento de viviendas que se sitúen en zonas tensionadas, que será obligatoria para el arrendador¹¹.

Además de todo lo anterior, también se prevén incentivos fiscales para los arrendadores de viviendas situadas en áreas tensionadas que celebren

10_Como explica VAQUER-CABALLERÍA (2022) estas medidas van a desplegar efectos de Derecho Administrativo (en el suelo y la vivienda), Fiscal (en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, IRPF) y Civil (en los arrendamientos). Si bien, muchos de los efectos de estas medidas no serán solamente jurídicos, sino también económicos; pues entrarán de lleno a regular el mercado de la vivienda.

11_Todas estas nuevas obligaciones para los arrendadores e intermediarios han suscitado gran controversia. Según DE-LA-FUENTE-MORENO (2023) las medidas impuestas a los propietarios pueden tener un efecto contrario al deseado. Por una parte, al establecer limitaciones a los precios del alquiler, minorarán la rentabilidad de la inversión en vivienda. Por otra parte, al reforzarse las prórrogas obligatorias, incrementarán su riesgo. De esta forma, conseguirán una

nuevos contratos de alquiler¹². Estos incentivos consisten reducciones de los rendimientos netos del capital inmobiliario en el cálculo del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), que van del 90% al 50%, en función de la concurrencia o no de alguna de las siguientes circunstancias: una reducción en más de un 5% del precio del alquiler, el arrendamiento a jóvenes de entre 18 y 35 años, la rehabilitación de la vivienda, etc.

Adicionalmente, otra de las novedades que prevé la Ley es la creación del concepto de gran tenedor, que es “la persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos de uso residencial o una superficie construida de más de 1500 m² de uso residencial, excluyendo en todo caso garajes y trasteros”. Sin embargo, las exigencias para ser considerado gran tenedor pueden ser disminuidas en las zonas de mercado residencial tensionado “hasta aquellos titulares de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial ubicados en dicho ámbito”¹³.

Por tanto, el área tensionada es un concepto jurídico con importantes implicaciones económicas. Muchas de las medidas que se van a establecer en esas áreas, como las limitaciones de los precios o el aumento de la oferta pública de vivienda, inciden directamente sobre el mercado de vivienda. Otras, como las nuevas cargas y los incentivos fiscales para los propietarios y arrendadores, incidirán indirectamente en el mismo. Además, la propia declaración de las zonas tensionadas se basa en criterios económicos, como son: el precio de la vivienda, la renta media de los hogares, la inflación, etc. Por ende, es en esta última cuestión donde se centrará el objeto de este trabajo. Pues como se ha adelantado, se analizará la implantación de estos criterios en el caso asturiano y se buscará la propuesta que mejor se adapte mejor a la configuración económica y urbana de esta región.

disminución de la oferta; a la par que un incremento del exceso de demanda (debido a la bajada de los precios); lo que se traducirá en mayores problemas de acceso a la vivienda.

12_Esta medida, por el contrario, es menos controvertida desde el punto de vista económico. Pues es una cuestión bastante pacífica que los incentivos fiscales al alquiler de viviendas en zonas tensionadas pueden suponer un aumento de la oferta de vivienda, y pueden conducir a un descenso de los precios.

13_DE-LA-FUENTE-MORENO (2023) sostiene que las restricciones establecidas para los grandes tenedores pueden desincentivar a las empresas y arrendadores profesionales a entrar en el mercado; disminuyendo aún más la oferta de vivienda.

14_El artículo 137 de la Constitución Española proclama que el Estado se encuentra organizado territorialmente en Comunidades Autónomas, provincias y municipios.

15_En este documento se destacan como sus principales problemas: el “minifundismo” municipal frente a la aparición de áreas metropolitanas funcionales, las dificultades de prestar servicios a nivel municipal de manera eficiente y la existencia de tres niveles administrativos con distinto grado de autonomía.

16_Conformada por los municipios de Oviedo, Gijón, Avilés, Siero, Langreo, Mieres, San Martín del Rey Aurelio, Castropol, Corvera de Asturias, Llanera, Carreño, Gozón, Noreña, Morcín, Riosa, Las Regueras, Ribera de Arriba e Illas.

17_Por detrás de Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Bilbao y Málaga; y por delante de Zaragoza.

3 UN PROBLEMA AÑADIDO EN EL CASO ESPAÑOL: LA AUSENCIA DE DELIMITACIÓN E INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS. EL CASO DEL ÁREA CENTRAL DE ASTURIAS

Como se ha visto, uno de los problemas que genera el nuevo concepto de “zona tensionada” es que ninguno de los niveles territoriales existentes¹⁴ se amolda bien a él. De hecho, se da la circunstancia de que esta nueva figura, creada a nivel estatal, se ejecute a nivel autonómico y sea aplicada a nivel municipal o inframunicipal. Bajo esta perspectiva, los problemas de coordinación y los conflictos de interés que pueden surgir entre los distintos niveles territoriales son evidentes.

La incompatibilidad de la configuración territorial española (y, en general, europea) con los desafíos urbanísticos y económicos actuales es algo que ya se adelanta en el Documento de propuesta de un plan de desarrollo institucional del Área Metropolitana de Asturias (2018)¹⁵. Asturias se encuentra dividida en 78 municipios y cuenta con 1 004 686 habitantes (INE, 2022). Sin embargo, tan solo en el área central¹⁶ se concentran 787 400 habitantes, lo que supone el 78,37% de la población asturiana. En este contexto, no es de extrañar el gran crecimiento urbano experimentado por las tres grandes ciudades asturianas en el último siglo. Como explican RUBIERA-MOROLLÓN et al., (2016), en el espacio geográfico comprendido entre las ciudades de Oviedo, Gijón y Avilés (en un radio de apenas 30 km) se encuentran varios núcleos urbanos y polígonos industriales que constituyen el séptimo espacio urbano más grande de nuestro país¹⁷. Sin embargo, su carácter policéntrico dificulta su integración a nivel institucional. De esta forma, este espacio no cuenta con ninguna entidad

administrativa que se amolde a sus límites territoriales, por lo que se expande sin regulación.

FERIA-TORIBIO (2010) considera que esta área central constituye un espacio metropolitano maduro, complejo y polinuclear. Conformado a partir de tres áreas metropolitanas previas: Oviedo, Gijón y Avilés, que, sin verse absorbida ninguna por las otras¹⁸, han alcanzado tan alto grado de interacción en términos de desplazamientos residencia-trabajo, que se han terminado por integrar en una sola.

El área metropolitana de la Asturias central carece de un reflejo institucional. De hecho, no existe en España una delimitación general y aceptada de estas entidades. La única referencia que encontramos en nuestra legislación a las áreas metropolitanas se encuentra en el artículo 43 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Según este precepto “las áreas metropolitanas son entidades locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras”. Sin embargo, al igual que ocurre con las zonas tensionadas, no se trata de una figura que se aplique de forma automática. Este precepto otorga a las Comunidades Autónomas la potestad para decidir qué territorios son considerados a efectos administrativos como áreas metropolitanas¹⁹.

Aunque esta organización territorial sea ya una realidad, difícilmente se puede pensar que estas entidades vayan a tener su debido reconocimiento institucional y político, al menos en el corto plazo. Las áreas metropolitanas constituyen hoy en día realidades urbanas cuyo reconocimiento pondría en peligro la propia existencia de otros entes territoriales como las provincias o las Comunidades Autónomas, cuyos límites territoriales se ven rebasados en muchos casos por aquellas (OJEDA-GARCÍA et al., 2014).

4 METODOLOGÍA Y FUENTES ESTADÍSTICAS EMPLEADAS

4.1 Justificación del análisis aislado del mercado del alquiler

El problema de acceso a la vivienda se produce tanto en el mercado de adquisición como en el mercado de alquiler. Sin embargo, como señalan GARCÍA-MONTAVO (2022) y MONRAS y GARCÍA-MONTAVO (2023), entre otros, los mercados de adquisición y alquiler de vivienda en España tienen comportamientos muy diferentes y el problema de crecimiento de los precios de la vivienda por encima de la inflación ocurre principalmente en el mercado de alquiler. El mercado de adquisición en España genera precios y cargas financieras inferiores a la media de la Unión Europea. En cambio, España destaca negativamente en el mercado de alquiler, donde el 42% de las familias supera el 40% de gasto en vivienda frente al 28% de la Unión Europea.

Esta idea se recoge en la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, que, aunque entiende que para enfrentar exitosamente el problema de la vivienda es necesario actuar sobre ambos mercados, para resolver las tensiones inflacionistas de la vivienda a corto o medio plazo entiende que es fundamental actuar sobre el mercado de alquiler en las zonas en las que el problema se agrava, es decir, las zonas tensionadas.

Por ello, en nuestro análisis, que se centra en identificar la relevancia de aspectos como la delimitación espacial en la definición del área tensionada, creemos que es más adecuado centrar el estudio en el mercado del alquiler.

4.2 Aplicación del primer criterio a distintas escalas de desagregación: municipal, secciones censales y para el caso del área metropolitana central de Asturias

Como se ha adelantado, en este trabajo se aplicará el concepto de zona tensionada propuesto por la nueva Ley de vivienda al caso específico

¹⁸ Gracias a que, por un lado, Oviedo y Gijón gozan de un tamaño similar (en torno a los 200 000 habitantes) y a que, por otro lado, aunque Avilés sea de menor tamaño (menos de 100 000 habitantes), es un potente núcleo industrial.

¹⁹ Las Comunidades Autónomas también tendrán la facultad de determinar los órganos de gobierno y el régimen económico y de funcionamiento de las áreas metropolitanas, así como las obras y servicios que se encargarán de gestionar.

del Principado de Asturias²⁰. Para ello, se ha procedido a ensayar distintas fórmulas de cálculo para las zonas tensionadas, derivadas de diferentes interpretaciones de la Ley, bajo diferentes niveles de desagregación espacial y, para algunas variables de referencia, considerando la existencia del área metropolitana del centro de Asturias. Debido al carácter dispar que presentan ambos criterios, el proceso metodológico que se ha seguido para analizar cada uno de ellos ha sido distinto y debe explicarse por separado.

El primer criterio consiste en que el coste de la carga de la vivienda en el presupuesto familiar, incluyendo los gastos y suministros básicos, supere el 30% de la renta media de los hogares. Para analizar este criterio, se ha tomado como coste de la vivienda el coste del alquiler; pues las medidas de estas zonas parecen dirigidas mayoritariamente a las viviendas de alquiler.

En primer lugar, se ha acudido al Sistema Estatal de Referencia del precio del Alquiler de Vivienda. Esta fuente ha sido elaborada por la Agencia Tributaria, la Dirección General del Catastro, el Instituto Nacional de Estadística (INE), el Banco de España, el Colegio de Registradores y el Departamento de Asuntos Económicos del Ministerio de Presidencia (MPR), bajo la coordinación del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible (MITMS). La información contenida en este sistema proviene de las declaraciones tributarias en materia arrendamientos de vivienda habitual realizadas entre los años 2015 y 2021 para el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). Los datos ofrecidos incluyen información sobre la vivienda de alquiler clasificada en dos categorías: vivienda colectiva y vivienda unifamiliar. Además, esta información se presenta desagregada en los cinco niveles administrativos: comunidades autónomas, provincias, municipios, distritos y secciones censales. Para cada tipo de vivienda los datos que se proporcionan son los siguientes:

- El número de viviendas alquiladas.

- La superficie de las viviendas alquiladas (en metros cuadrados).
- El precio mensual de alquiler (en términos absolutos y por metro cuadrado).

A nivel censal, de las dos últimas magnitudes solo se proporcionan los siguientes estadísticos de posición: la mediana²¹, el percentil 25 y el percentil 75. Sin embargo, para el municipio se proporcionan medias de estas tres magnitudes para cada tipo de vivienda, calculadas a partir de las medianas y de los percentiles 25 y 75 de las secciones censales que lo integran.

En este trabajo se han empleado los datos relativos al número de viviendas colectivas y unifamiliares alquiladas en cada municipio y en cada sección censal, las medianas del precio mensual del alquiler de cada tipo de vivienda en cada sección censal, y la media de las medianas del precio mensual del alquiler de cada tipo de vivienda de cada municipio. Es necesario señalar que los datos de los que se disponía para los municipios eran de 2021, por lo que ha habido que deflactarlos al año 2020 (para hacerlos coincidir con el resto de los datos de los que se dispone). Para ello, se ha empleado la variación del año 2021 del Índice de Precios de la Vivienda de Alquiler de cada municipio²². Este índice se trata de una medida estadística, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, que pretende medir la evolución anual de los precios de las viviendas alquiladas como residencia habitual. La información utilizada para elaborar este índice proviene de las declaraciones tributarias en materia arrendamientos de vivienda habitual realizadas entre los años 2015 y 2021 para el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF).

En segundo lugar, se han utilizado los datos provenientes de la Encuesta de Condiciones de Vida (elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, INE). Esta encuesta se trata de una operación estadística armonizada que se lleva a cabo en todos los países de la Unión Europea. Fue diseñada para recopilar información sobre las condiciones de vida de los hogares y las personas,

20_Sin embargo, los datos de los que se dispone son relativos a 2020, por lo que los resultados que se obtengan pueden no coincidir plenamente con la futura aplicación de la Ley.

21_Se proporciona la mediana en lugar de la media aritmética debido al pequeño tamaño de las muestras que se pueden tomar en cada sección censal. En casos como este, en que las muestras son reducidas, la mediana resulta más representativa, pues no se ve afectada por valores extremos o atípicos.

22_El Instituto Nacional de Estadística (INE) solo proporciona el Índice de Precios de la Vivienda de Alquiler (IPVA) para los municipios que tengan más de 10 000 habitantes. Por ello, para los municipios de los que no se disponía de ese dato se ha empleado la variación anual del Índice de Precios de la Vivienda de Alquiler (IPVA) que proporciona para el “resto de Asturias”.

centrándose en aspectos como los ingresos, la pobreza, la exclusión social y otros indicadores relacionados. Su elaboración se lleva a cabo a través de cuestionarios aplicados a una muestra de 15 000 hogares seleccionados de forma representativa en las distintas secciones censales. El método de recogida consiste en la entrevista personal a cada uno de los miembros de estos hogares. Además, se pueden complementar los datos o corregir los errores realizando encuestas telefónicas. De entre todos los indicadores que esta encuesta proporciona, en este trabajo se ha utilizado la renta media por hogar desagregada por municipios y por secciones censales.

En tercer lugar, se ha acudido a la Encuesta de Presupuestos Familiares (elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, INE). Esta encuesta es una operación estadística que trata de mostrar el gasto en consumo de los hogares españoles. Dentro de este gasto en consumo se encuentra, tanto el flujo monetario destinado al pago de bienes y servicios de consumo final, como otros consumos no monetarios, tales como el alquiler imputado, el consumo de productos elaborados para consumo final propio, etc. Para su elaboración se recopilan los datos a partir de una muestra de 24 000 hogares seleccionados de forma aleatoria, que proporcionan información durante dos semanas consecutivas al año durante dos años. Para la confección de este trabajo se ha utilizado la información desagregada por grupos y subgrupos de gasto y por Comunidades Autónomas.

Con todo lo anterior, se han elaborado dos bases de datos, una para los municipios y otra para las secciones censales. Cabe destacar que no se disponían datos de todos los municipios. En los municipios en los que había datos, no se disponían de todos los datos para todas las secciones censales²³. Además, las secciones censales que maneja el Sistema Estatal de Referencia del precio del Alquiler de Vivienda no siempre coinciden con las empleadas por el Instituto Nacional de Estadística. Por ello, se han tenido que excluir aquellas secciones censales en las que hubiera discrepancias entre los datos proporcionados por ambas fuentes, así como aquellas de las que no se disponía de algún dato. En consecuencia, de las 878 secciones censales que componen

la Comunidad Autónoma, solo 720 han podido ser objeto de estudio para el primer requisito. A partir del número de viviendas colectivas y unifamiliares de cada municipio y de cada sección censal, se han ponderado los precios medianos de alquiler mensual de cada tipo de vivienda en función de su número; para obtener así una estimación de la mediana del precio mensual del alquiler del municipio y de cada sección censal para todo tipo de viviendas. Esta cuantía se ha multiplicado por doce meses para obtener una estimación del precio mediano anual del alquiler de cada municipio y de cada sección censal. Esto se ha considerado como la carga del coste del alquiler en el presupuesto familiar a la que se refiere la Ley. Sin embargo, para poder aplicar el primer requisito fijado por la Ley deben añadirse a lo anterior los “gastos y suministros básicos”. Debido a la falta de una definición precisa en la Ley de este último concepto, se ha incluido como tal la cuantía de 3542,08 euros²⁴.

Con toda esta información se ha podido realizar la comparación del importe de la carga del coste del alquiler (sumando los gastos y suministros básicos) con la cuantía relativa al 30% de la renta media de los hogares para cada municipio y para cada sección censal. Siguiendo lo que indica la Ley, se ha considerado que si la carga del coste del alquiler (incluyendo los gastos) es mayor que el 30% de la renta media por hogar de dicho ámbito territorial, se cumple el primer criterio, por lo que el municipio o la sección censal analizada puede ser una zona tensionada.

Como se comentaba en las secciones previas, resulta especialmente interesante ver la problemática específica de la aplicación de los criterios de la Ley en el contexto de las áreas metropolitanas. Asturias nos ofrece la oportunidad de analizar este aspecto en el área central de la región, donde se ha generado un área fuertemente integrada y con una intensa movilidad. A falta de una definición institucional precisa de los municipios que integran el área metropolitana del centro de Asturias, se han considerado los municipios que forman parte de la lista de las Grandes Áreas Urbanas y sus municipios realizada por el anterior Ministerio de Fomento (2018) ahora Ministerio de Transporte y Movilidad Sostenible (MITMS). Estos son: Gijón, Oviedo, Avilés,

23_El Sistema Estatal de Referencia del Precio de Alquiler no toma en consideración aquellas unidades territoriales en las que no haya datos de al menos 10 viviendas.

24_Esta cuantía se obtiene de sumar el gasto medio anual de las familias asturianas en suministro de agua; electricidad, gas y otros combustibles; servicios postales, de telefonía y fax; conservación y reparación de la vivienda; bienes y servicios para el mantenimiento corriente del hogar; menaje y herramientas del hogar; y seguros de vivienda; obtenido de la Encuesta de Presupuestos Familiares.

Siero, Langreo, Mieres, Castrillón, San Martín del Rey Aurelio, Corvera de Asturias, Carreño, Llanera, Gozón, Noreña, Riosa, Morcín, Las Regueras, Ribera de Arriba e Illas.

En este espacio se ha vuelto a calcular la media de la carga del coste del alquiler del área metropolitana (ponderando cada sección censal en función del número de viviendas en alquiler) e incluyendo gastos y suministros; y se ha comparado con el 30% de la renta media por hogar de cada sección censal. De nuevo, se ha establecido que si la carga del coste del alquiler (incluyendo los gastos) del área metropolitana es mayor que el 30% de la renta media por hogar de la sección censal, se cumple el primer requisito, por lo que la sección censal analizada puede ser una zona tensionada.

En segundo lugar, se ha calculado la renta media por hogar del área metropolitana (ponderando cada municipio en función del número de habitantes) y se ha comparado la carga del coste del alquiler (incluyendo gastos y suministros) de cada sección censal, con el 30% de la renta media por hogar del área metropolitana. Si la carga del coste del alquiler (incluyendo los gastos) de la sección censal es mayor que el 30% de la renta media por hogar del área metropolitana, se cumple el primer requisito, por lo que la sección censal analizada puede ser una zona tensionada.

4.3 Aplicación del segundo criterio a escala municipal

El segundo requisito consiste en que el precio del alquiler de viviendas haya experimentado, en los últimos cinco años, un porcentaje de crecimiento acumulado de al menos tres puntos porcentuales por encima del porcentaje de crecimiento acumulado del *Índice de Precios de Consumo* (IPC) de la Comunidad Autónoma.

Para comprobar este requisito se ha acudido, por un lado, al *Índice de Precios de la Vivienda de Alquiler* (IPVA). En este caso, solo se dispone de datos desagregados a nivel municipal para los municipios de más de 10 000 habitantes²⁵. Por ello, este criterio no se ha podido comprobar a un nivel más desagregado.

Por otro lado, se ha acudido al *Índice de Precios de Consumo* (IPC). Este índice se trata de una medida estadística, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), que mide la evolución mensual y anual de los precios de los bienes y servicios de consumo final, ponderados en función de la importancia que tiene cada uno de ellos en la cesta de la compra de las familias.

A partir de esto, se ha calculado la variación acumulada entre los años 2016 y 2020 del *Índice de Precios de la Vivienda de Alquiler* (IPVA) de los municipios asturianos de más de 10 000 habitantes y del “resto de Asturias”; y del *Índice de Precios de Consumo* (IPC) de la Comunidad Autónoma.

A continuación, se ha comparado el importe de ambos, considerando que, si la variación acumulada entre 2016 y 2020 del *Índice de Precios de la Vivienda de Alquiler* (IPVA) del municipio supera en 3 o más puntos porcentuales a la variación acumulada en ese mismo periodo del Índice de Precios de Consumo (IPC) de Asturias, se cumple el segundo criterio, por lo que el municipio podría ser un área tensionada.

5 PRINCIPALES RESULTADOS

5.1 Análisis por municipios

En primer lugar, se procede a exponer los resultados obtenidos de la aplicación del primer criterio a nivel municipal. Si se compara el coste del alquiler de cada municipio (incluyendo gastos y suministros) con el 30% de la renta media por hogar de cada municipio, se obtiene que 8 municipios cumplen el primer requisito, por lo que pueden ser considerados zonas tensionadas (véase FIG. 1a).

Respecto a la aplicación del segundo criterio a nivel municipal, se obtiene que, si se compara la variación acumulada del *Índice de Precios de la Vivienda de Alquiler* (IPVA) entre 2016 y 2020 de cada municipio, con la variación acumulada del *Índice de Precios de Consumo* (IPC) entre 2016 y 2020 de la Comunidad Autónoma (3,6%), 5 municipios de los 19 analizados individualmente cumplen el segundo criterio; por lo que también

²⁵_Los municipios de los que no se disponía de este dato (por tener una población inferior a los 10 000 habitantes) se han incluido en la categoría “resto de Asturias” y se ha empleado la variación anual del *Índice de Precios de la Vivienda de Alquiler* (IPVA) que el Instituto Nacional de Estadística (INE) proporciona para este espacio.

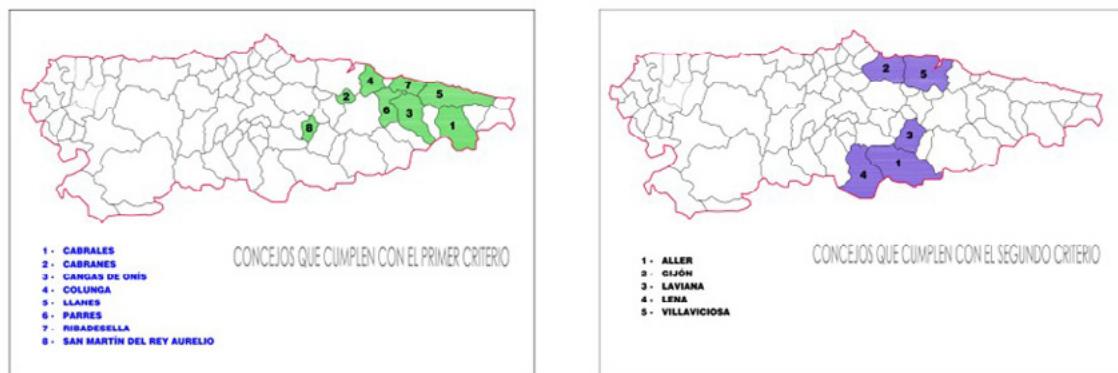


FIG. 1. Municipios considerados zonas tensionadas según los dos criterios recogidos en la Ley 12/2023

Fuente: Elaboración propia

pueden ser considerados zonas tensionadas. Estos municipios son: Aller, Gijón, Laviana, Lena y Villaviciosa. Los resultados y los municipios analizados se muestran en la Fig. 1b.

Si se combinan ambos criterios se obtiene que, si la nueva ley se aplica a nivel municipal, al menos, 13 de los 78 municipios asturianos pueden ser zonas tensionadas²⁶. Se puede observar que todos los municipios que pueden ser zonas tensionadas se encuentran en el oriente de Asturias. La mayoría de ellos gozan de una gran afluencia turística que puede explicar la “tensión” del mercado de vivienda. Sin embargo, salvo Gijón, ninguno de ellos se encuentra dentro del área central de Asturias, el verdadero núcleo económico y urbano de la región. En esta zona, es donde es más probable que puedan producirse los problemas de acceso a la vivienda característicos de las grandes ciudades. Por ende, resulta especialmente interesante comprobar si los resultados se mantienen si se aplicase a un nivel más desagregado: por secciones censales.

5.2 Análisis por secciones censales

El objetivo de este segundo análisis es aplicar de nuevo los criterios de la Ley al nivel de secciones censales. Sin embargo, es necesario señalar que, a este nivel, solo es posible realizar un análisis del primer criterio pues no se dispone de datos suficientes para analizar el segundo requisito por secciones censales.

Tomando por lo tanto este primer criterio, al comparar el coste del alquiler de cada área

censoal (incluyendo gastos y suministros) con el 30% renta media por hogar de cada sección censoal, se obtiene lo siguiente: de las 720 secciones censales analizadas²⁷, 215 cumplen el primer requisito, es decir, aproximadamente un 30%. Esto significa que, al menos un 24% de las 878 secciones censales asturianas, con los datos de los que se dispone, pueden ser zonas tensionadas. De estas 215 secciones, 108 se encuentran en Gijón; que es el municipio donde más áreas censales son susceptibles de ser declaradas zonas tensionadas. Concretamente, un 55% de sus secciones censales cumplen el primer requisito. El siguiente municipio con más secciones que cumplen el primer requisito es Oviedo (43), seguido de Avilés (21), Villaviciosa (8), Llanes (6), Ribadesella (4), Cangas de Onís (3), Corvera de Asturias (3), Siero (3), Cudillero (2), Parres (2), Langreo (2), Cabranes (1), Cabrales (1), Colunga (1), Soto del Barco (1), Gozón (1), Grado (1), Llanera (1), Piloña (1), San Martín del Rey Aurelio (1) y Mieres (1). Cabe destacar que 181 de las 215 secciones censales tensionadas (lo que supone un 84%), se encuentran dentro del área metropolitana del centro de Asturias. Se constata, por lo tanto, que los resultados son muy distintos para esta área en función del ámbito territorial que se tome como referencia.

El mapa detallado de las secciones censales asturianas que cumplen el primer requisito quedaría configurado de la forma que muestra la Fig. 2. En dicha figura se presenta, primero, el mapa general para Asturias, considerando las secciones censales de la región tras excluir las tres principales ciudades (Oviedo, Gijón y Avilés), que se recogen en tres mapas específicos, para poder

26_Se recuerda que, para que un ámbito territorial sea zona tensionada basta con que se cumpla uno solo de los criterios.

27_No se disponía de todos los datos para las 158 secciones censales restantes.

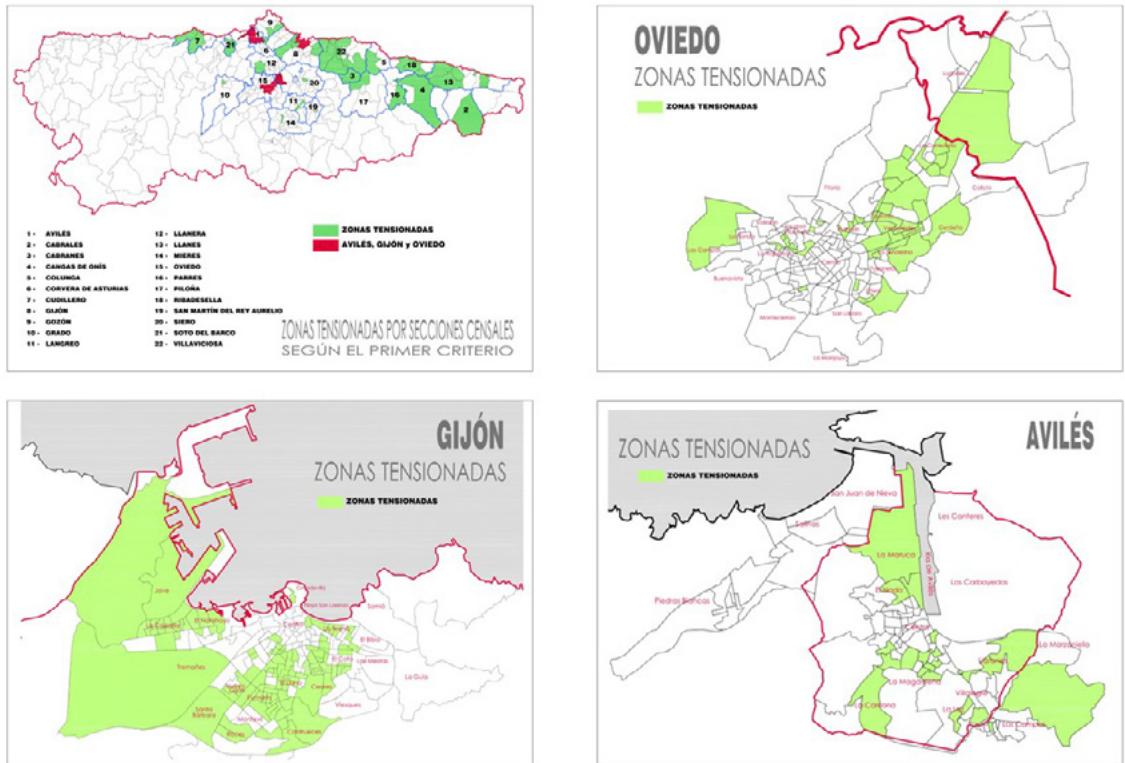


FIG. 2. Secciones censales considerados zonas tensionadas según el primer criterio recogidos en la Ley 12/2023
Fuente: Elaboración propia

ver los resultados con el detalle adecuado en cada una de ellas.

5.3 Introducción de la complejidad del área metropolitana

Como se ha comentado anteriormente, una complejidad añadida de la aplicación de esta ley es la existencia de realidades metropolitanas que, sin embargo, no están institucionalizadas. Nuestra propuesta es completar el análisis de la aplicación de la nueva Ley para el contexto específico del área metropolitana, como si esta estuviera definida institucionalmente.

Así pues, si se compara el coste de alquiler del área metropolitana en su conjunto (incluyendo gastos y suministros) con el 30% de la renta media por hogar de cada sección censal del área metropolitana, se obtiene que, de las 594 secciones censales analizadas, 262 cumplen el primer requisito, es decir, aproximadamente un 44%. Esto significa que, al menos, un 40% de las 647 secciones censales del área metropolitana, con los datos de los que se dispone, pueden ser zonas tensionadas. De estas 262 secciones, 94 se encuentran en Gijón; que es sin duda

el municipio donde más áreas censales son susceptibles de ser declaradas zonas tensionadas. Concretamente, un 47% de sus secciones censales cumplen el primer requisito. El siguiente municipio con más secciones que cumplen el primer requisito es Oviedo (54), seguido de Avilés (33), Langreo (24), Mieres (18), Siero (11), Corvera de Asturias (10), San Martín del Rey Aurelio (9), Gozón (4), Castrillón (3), Llanera (1), Carreño (1). Por tanto, siguiendo este criterio, al menos 12 de los 18 municipios que integran el área metropolitana disponen de una o más secciones censales que cumplen el primer requisito y que, por tanto, puedan ser zonas tensionadas.

Según esta interpretación, el mapa de las secciones censales del centro de Asturias que cumplen el primer requisito quedaría configurado de la forma que muestra la FIG. 3. Igual que en la FIG. 2, no recogemos en el primer mapa general las secciones censales de Oviedo, Gijón y Avilés, para representar estas tres ciudades a continuación con mayor detalle.

Ahora bien, si se compara el coste del alquiler de cada sección censal (incluyendo gastos y suministros) con el 30% renta media por hogar del área metropolitana en su conjunto, se obtiene

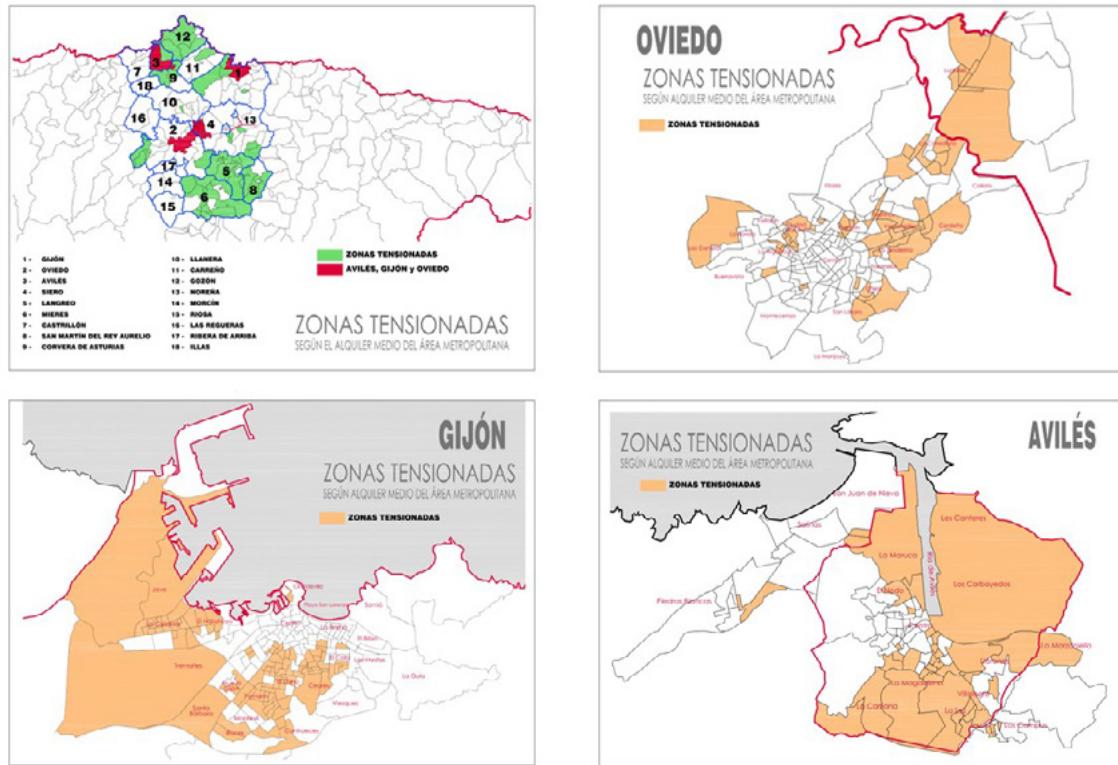


FIG. 3. Secciones censales considerados zonas tensionadas según el primer criterio recogidos en la Ley 12/2023 utilizando el coste de alquiler medio del área metropolitana

Fuente: Elaboración propia

que, de las 594 secciones censales analizadas, 104 cumplen el primer requisito, es decir, aproximadamente un 18%. Esto significa que, al menos, un 16% de las 647 secciones censales del área metropolitana, con los datos de los que se dispone, pueden ser zonas tensionadas. De estas 104 secciones, 60 se encuentran en Gijón; que es sin duda el municipio donde más áreas censales son susceptibles de ser declaradas zonas tensionadas. Concretamente, un 30% de sus secciones censales cumplen el primer requisito. El siguiente municipio con más secciones que cumplen el primer requisito es Oviedo (35), seguido de Siero (3), Carreño (2), Castrillón (2) y Avilés (2). Según esta interpretación, el mapa de las secciones censales del centro de Asturias que cumplen el primer requisito quedaría configurado de la forma que muestra la FIG. 4. De nuevo, no recogemos en el primer mapa general las secciones censales de Oviedo, Gijón y Avilés, para representar estas tres ciudades a continuación con mayor detalle.

Comparando los resultados presentados en las FIGS. 3 y 4, podemos ver que con sólo cambiar el ámbito de referencia al que se toman las variables con las que se calcula el criterio, se alteran las conclusiones. En algunos casos se produce

un vuelco total del mapa, ya que, lo que es definido como tensionado pasa a no serlo, y viceversa. Por tanto, la ejecución del concepto de zonas tensionadas es tremadamente sensible al área de referencia al que se aplica, tanto en el sentido de trabajar a escala municipal o inframunicipal, como en el sentido de tener en cuenta la existencia de áreas metropolitanas dentro de las cuales la movilidad e integración de mercados es muy intensa.

6 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El fenómeno del incremento en el precio de la vivienda se ha convertido en uno de los principales problemas económicos y sociales de nuestro tiempo. Es común a la mayor parte de las economías desarrolladas, pero se manifiesta con mayor intensidad en países con gran actividad turística o alta concentración urbana. En el caso de España, el alquiler se convierte en inasumible en múltiples zonas. En este contexto, surge la Ley por el derecho a la vivienda, que busca establecer mecanismos para controlar el coste de los alquileres. Esta nueva Ley introduce el concepto

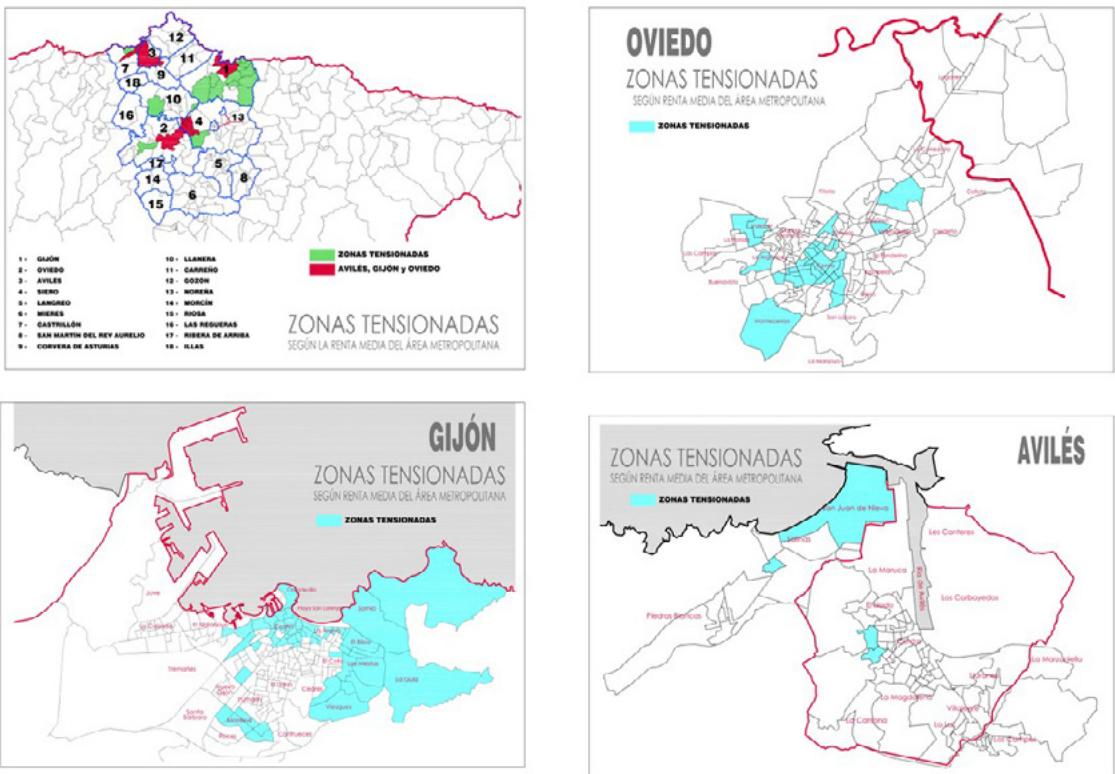


FIG. 4. Secciones censales considerados zonas tensionadas según el primer criterio recogidos en la Ley 12/2023 utilizando la renta media del área metropolitana

Fuente: Elaboración propia

de “zonas tensionadas”, llegando a delimitar los criterios para identificar tales zonas, donde las autoridades podrían intervenir controlando los precios. Sin embargo, la Ley deja definido de forma ambigua aspectos clave de la aplicabilidad de la idea de zonas tensionadas, como el nivel de desagregación espacial al que se deben calcular los criterios o la complejidad que generan los espacios metropolitanos.

En este contexto, el objetivo de este trabajo ha sido analizar las distintas lecturas que se pueden otorgar a los criterios delimitadores de las zonas tensionadas y a su propio ámbito de aplicación espacial. Se ha utilizado el caso del Principado de Asturias, una Comunidad Autónoma dividida en 78 municipios. En ella, coexisten múltiples municipios rurales, que sufren un alto grado de despoblamiento, con otros que forman parte de una gran área metropolitana situada en el centro de la región, alrededor de las ciudades de Oviedo, Gijón y Avilés. Estas características han convertido al caso de Asturias en el escenario ideal para la experimentación con el concepto de zonas tensionadas; ya que, nos ha

permitido emplear los criterios delimitadores de la nueva Ley a distintos niveles de desagregación espacial: por unidades municipales, infra-municipales o, incluso, tomando en consideración el área metropolitana.

En la aplicación de los criterios al caso de Asturias se evidencian las limitaciones de implementación de la nueva Ley. Si se aplica a escala municipal, los resultados son muy diferentes que cuando se utiliza un nivel más desagregado, como el de sección censal. Las áreas tensionadas por municipios se concentran en los más turísticos y dejan fuera a la mayor parte de los municipios más urbanizados del área central. Sin embargo, cuando se aplica el criterio por secciones censales, afloran áreas tensionadas en el centro urbano de la región.

Esta discrepancia advierte de la relevancia de definir adecuadamente la unidad espacial a la que se aplican los criterios. Pero también es importante observar los problemas que plantean los propios criterios. Así, las discrepancias entre aplicar una fórmula u otra, derivadas de

distintas interpretaciones de los criterios marcados en la Ley, son demasiado relevantes.

Asimismo, consideramos que, para definir las zonas tensionadas, habría sido más adecuado emplear una fórmula que emplease el precio del alquiler por m². Con la definición actual, las diferencias en el tamaño de las viviendas pueden distorsionar los resultados en detrimento de los barrios de rentas más bajas, donde las viviendas suelen ser de menor tamaño.

No obstante, el mayor problema se presenta cuando incorporamos la complejidad que generan las áreas metropolitanas. Cuando estas emergen, ocupan varias unidades administrativas locales. Ninguna de las clasificaciones habituales nos sirve para delimitar el área metropolitana. Pero la intensidad de movimientos dentro del mismo y la integración de los mercados tanto de bienes y servicios, como de trabajo o residencial, aconsejan tener en cuenta el espacio metropolitano. Hemos podido observar que el mapa que surge al tratar de definir las zonas tensionadas a escala municipal o censal es significativamente diferente del que surge si los indicadores de referencia se toman a escala metropolitana. Los cambios no son menores, sino que los mapas resultantes son prácticamente contrarios.

Asimismo, en las zonas tensionadas se implantarán una serie de medidas que pueden conllevar ciertos riesgos. Por un lado, la introducción de especiales incentivos fiscales y usos del suelo en las zonas tensionadas puede contribuir a generar aún más diferencias entre los barrios y municipios del área metropolitana, favoreciendo la dispersión urbana y todos los problemas que esta lleva asociada. Por otro lado, las limitaciones de los precios de alquiler, además de generar una posible contracción de la oferta de viviendas de alquiler, pueden desincentivar las mejoras y reformas de las viviendas por parte de los propietarios, ya que estas, no se verán reflejadas en un incremento de sus ingresos. Esto, unido a una incorrecta planificación de la vivienda social, podría contribuir a convertir las áreas tensionadas en “guetos” y zonas marginales. Su correcta definición no es, por lo tanto, un problema menor, y el desarrollo de la ley debería conducir a la delimitación más precisa del espacio de aplicación y del ámbito al que se toman los indicadores de referencia, teniendo en cuenta en el proceso de definición la importancia real de las áreas metropolitanas, aunque estén no estén definidas institucionalmente.

A este respecto, lo cierto es que consideramos que la interpretación más conveniente del primer criterio fijado en la Ley consiste en otorgar un mismo nivel de agregación territorial (preferiblemente, la sección censal) al calcular la renta media de los hogares y el coste medio del alquiler. Solo así se pueden identificar las zonas en las que, al tiempo existe “tensión” en el mercado residencial, están siendo habitadas por familias con rentas relativamente bajas. Con esta interpretación, se puede afirmar que este primer criterio es bastante adecuado, desde el punto de vista económico, para identificar las zonas realmente tensionadas.

7 BIBLIOGRAFÍA

- BOTÍA-VALVERDE, A. (2003): “Viviendas de protección oficial y limitaciones del derecho de propiedad. Prohibición de disponer y requisitos de los adquirentes: lectura crítica de los artículos 10 y 13 del Real Decreto 1/2002”. *Revista Jurídica del Notariado*, n.^o 45, pp. 9-29.
- CONSEJERÍA DE INFRAESTRUCTURAS, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE, REGIOLAB: LABORATORIO DE ANÁLISIS ECONÓMICO REGIONAL & COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE ASTURIAS (2019): “Documento de propuesta de un plan de desarrollo institucional del Área Metropolitana de Asturias”. Disponible en: <https://www.asturias.es/documents/217090/1579263/2018-Propuesta-plan-desarrollo-area-metropolitana.pdf-f/50a520b7-a708-0f5c-4465-74d56ac9c9b-f?t=1652182591436> (consultado el 24 de mayo de 2023).
- DE-LA-FUENTE-MORENO, A. (2023): “Notas sobre el proyecto de ley de vivienda”. FEDEA, Colección de Apuntes, n.^o 12.
- FERIA-TORIBIO, J. M. (2010): “La delimitación y organización espacial de las áreas metropolitanas españolas: una perspectiva desde la movilidad residencia-trabajo”. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, vol. 42 (n.^o 164), pp. 189-210. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75989>
- GARCÍA-MONTALVO, J. G. (2022): “Algunas consideraciones sobre el proyecto de ley de vivienda”. *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, n.^o 3, 155-162.
- GOBIERNO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS (2017): “Plan Demográfico del Principado de Asturias 2017-2021”. Disponible en: https://transparencia.asturias.es/documents/291579/1649846/PlanDemografico_2017_2027_resumen.pdf-f/55e95027-03cc-2dfc-b8fc-199a5134339?t=1655721007878 (consultado el 24 de mayo de. (2023):
- IGLESIAS-GONZÁLEZ, F. (2022): “Distribución competencial entre Estado, comunidades autónomas y entidades locales en materia de vivienda”. *Cuadernos de derecho local*, n.^o 59, pp. 35-64. <http://hdl.handle.net/10486/710686>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2023): *Encuesta de Condiciones de Vida 2022*. Disponible en: https://www.ine.es/dyn/gs/INEbase/es/operacion_

- [htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176807&menu=resultados&idp=1254735976608](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176807&menu=resultados&idp=1254735976608) (consultado el 5 de junio de. (2023);
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2023): *Encuesta de Presupuestos Familiares 2022*. Disponible en: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176806&menu=resultados&idp=1254735976608#ltabs-1254736194790 (consultado el 5 de junio de 2023).
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2023): Índice de Precios de Consumo 2022. Disponible en: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176802&menu=resultados&idp=1254735976607 (consultado el 5 de junio de 2023).
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2022): Índice de Precios de la Vivienda de Alquiler 2021. Disponible en: https://www.ine.es/experimental/ipva/experimental_precios_vivienda_alquiler.htm (consultado el 5 de junio de 2023).
- LÓPEZ-GUERRA, L. (1990): Consideraciones sobre la regulación de las condiciones básicas del artículo 149.1 de la Constitución Española. En: A. Pérez Calvo (coord.). *Normativa básica en el Ordenamiento Jurídico español*. INAP.
- LÓPEZ-RODRÍGUEZ, D. & DE-LOS-LLANOS-MATEO, M. (2020): "La intervención pública en el mercado del alquiler de vivienda: una revisión de la experiencia internacional". *Documentos Ocasionales del Banco de España*, n.º 2002.
- MINISTERIO DE FOMENTO (2018): "Grandes áreas urbanas y sus municipios". Disponible en: https://www.fomento.gob.es/recursos_mfom/comodin/recursos/listado_areas_urbanas_por_municipios_2018.pdf (consultado el 24 de mayo de 2023).
- MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (2021): *Sistema estatal de referencia del precio del alquiler de vivienda*. Disponible en: <https://www.mitma.gob.es/vivienda/alquiler/indice-alquiler> (consultado el 5 de junio de 2023)
- MONRAS, J. & GARCÍA-MONTALVO, J. (2023): The Effect of Second-Generation Rent Controls: Evidence from Catalonia (No. 18485). *CEPR Discussion Papers*.
- OJEDA-GARCÍA, R., JARÁIZ-GULIAS, E. & LAGARES-DIEZ, N. (2014): "Entre la solución y el problema: la gestión de las áreas metropolitanas en España". *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, n.º 164, pp. 151-181.
- RUBIERA-MOROLLÓN, F., MARTÍNEZ-ARGÜELLES, S. & GUDE-REDONDO, A. (2016): Asturias: impulso metropolitano para afrontar nuevos desafíos. *Papeles de Economía Española*, n.º 148, pp. 29-43.
- VAQUER-CABALLERÍA, M. (2022): "El Proyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda y la intervención local en la materia". *Cuadernos de derecho local*, n.º 59, pp. 96-119.
- VAQUERO-PINTO, M. J. (2022): "Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos. Limitación Extraordinaria de la Actualización de la Renta en los Contratos de Arrendamiento de Vivienda". *Ars Salmanticensis*, n.º 10, pp. 191-194.

8 REFERENCIAS NORMATIVAS Y JURISPRUDENCIA

- Constitución española de 1978 (*BOE* n.º 311 de 29 de diciembre)
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (*BOE* n.º 80 de 3 abril)
- Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (*BOE* n.º 124 de 25 de mayo)
- Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (*BOE* n.º 282 de 25 de noviembre)
- Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias (*BOE* n.º 9 de 11 de enero de 1982)
- Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial (*BOE* n.º 267, de 8 de noviembre)
- Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de febrero (Roj. 16/2018)
- Sentencia del Tribunal Constitucional de 23 de diciembre (Roj. 84/1982)