
Política de vivienda y suelo: el parque público de vivienda en alquiler como asignatura pendiente

El presente artículo da un repaso a la política de vivienda desarrollada por el Gobierno vasco, en el desempeño de su competencia exclusiva en esta materia. El artículo describe en primer término los instrumentos organizativos propios que se han venido configurando a lo largo del tiempo para llevar a cabo la política autonómica de vivienda y analiza y evalúa seguidamente la materialización de la misma en los sucesivos Planes Directores de Vivienda y Suelo. Finalmente, y desde la perspectiva de la compleja situación económica e inmobiliaria actual, se hacen una serie de reflexiones sobre la futura política de vivienda en el País Vasco.

Artikulu honek Eusko Jaurlaritzak gai horretan duen eskumen eksklusiboa jorratuz garatu duen etxebizitza-politika berrikusten du. Alde horretatik, lehenik eta behin, etxebizitza-politika autonomikoa burutzeko denboran zehar eratzen joan diren antolakuntza-tresna propioak deskribatzen ditu artikuluak, eta Etxebizitza eta Zoru Gida Planetan politika hori nola gauzatu den aztertzen eta ebaluatzen da ondoren. Azkenik, Euskadiko etorkizuneko etxebizitza-politikari buruzko zenbait gogoeta egiten dira, egungo ekonomia- eta higiezin-egoera konplexuaren ikuspuntutik.

This article examines the housing policy implemented by the Basque Government, in accordance with the exclusive authority devolved to it in this matter under the regional Statute of Autonomy. In this sense, the article first describes the various organisational instruments developed over time to implement regional housing policy and then analyses and assesses how that policy has been implemented through successive Housing and Land Plans. Finally, a number of points regarding future housing policy in the Basque Country are made from the perspective of the complex current economic and real estate situation.

Índice

1. Introducción
2. Los presupuestos de vivienda
3. Los instrumentos de la política de vivienda
4. Ley de suelo y urbanismo de Euskadi
5. Los planes directores de vivienda
6. La situación actual y perspectivas de la política de vivienda en la CAPV

Palabras clave: política de vivienda, vivienda protegida, urbanismo, suelo.

Keywords: housing policy, social housing, urban planning, land.

N.º de clasificación JEL: R21, R31.

1. INTRODUCCIÓN

De acuerdo con el artículo 31 del Estatuto de Autonomía, la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en materia de «ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda». En virtud de esta competencia, el Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco ha sido desde entonces el responsable último de elaborar y desarrollar la política pública de vivienda en la CAPV. En este sentido, pueden identificarse las siguientes funciones y actuaciones del Departamento de Vivienda en este ámbito:

- Definir la política de vivienda protegida para la CAPV. Esta política se define en Planes Directores de Vivienda, en principio con un ámbito temporal de cuatro años.
- Elaborar la normativa que sea acorde con la política de vivienda definida.
- Ejecutar los Planes Directores:
 - Planificar actuaciones de suelo y promoción de vivienda.
 - Obtener suelo.
 - Redactar proyectos de urbanización y edificación.
 - Urbanizar suelo.
 - Regenerar áreas degradadas.

* El autor quiere agradecer la colaboración de Clara Izurieta, Mamen Garzo y Laura Gallo, consultoras de Ikei.

- Promover la vivienda.
- Apoyar a la iniciativa privada (préstamos, subsidios, subvenciones, etc.).
- Gestionar el patrimonio público de vivienda.
- Colaborar con otros entes públicos y privados.
- Gestionar la adjudicación de viviendas protegidas.
- Impulsar actuaciones del Laboratorio de Calidad.
- Velar por el cumplimiento de la normativa.

Hay que indicar que los ayuntamientos desempeñan así mismo un papel importante en la política de vivienda, al ser responsables de la ordenación y gestión urbanística en sus respectivos ámbitos municipales, mediante la cual califican suelo con destino residencial, parte del cual se debe reservar para la edificación de viviendas de protección pública.¹ Los ayuntamientos también intervienen directa o indirectamente en la promoción de viviendas protegidas y algunos de ellos gestionan asimismo parques de viviendas protegidas en alquiler. Bastantes municipios desarrollan actividades de rehabilitación de viviendas y regeneración de áreas urbanas, así como de movilización de viviendas vacías.

2. LOS PRESUPUESTOS DE VIVIENDA

El cuadro n.º 1 refleja la evolución del gasto ejecutado y la inversión pública del Programa de Vivienda del Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco desde 1987 hasta 2009. Puede observarse el importante crecimiento de los fondos destinados a la política de vivienda a lo largo de todo este período, desde los 26 millones de euros de 1987 hasta los más de 207 en 2009.

En términos evolutivos, los incrementos porcentuales fueron especialmente importantes hasta 1992, después se registran cifras más moderadas e incluso reducciones del gasto ejecutado hasta el año 2000, cuando se retoma una senda de crecimiento sostenido, en particular a partir de 2002 (+39% respecto al año anterior).

En relación al conjunto de gastos del presupuesto del Gobierno Vasco, tomando como referencia los últimos quince años, se aprecia una primera fase entre 1995 y 2001, en la que el programa de vivienda crece por lo general a menor ritmo que aquél, con lo que su peso en el total se reduce desde un 1,84% a un 1,50%. Por el contrario, a partir de entonces los gastos e inversiones del programa crecen de modo sensiblemente más rápido, pasando a representar un 1,98% en 2002 y un 2,13% en 2008.

Por otro lado, cabe destacar el carácter eminentemente inversor del programa de vivienda, ya que las inversiones materializadas en el período 1987-2009 suponen el 86% del volumen total de gastos. Se observa, no obstante, una progresiva disminución de este porcentaje que es especialmente notable en los últimos años (79% en 2009).

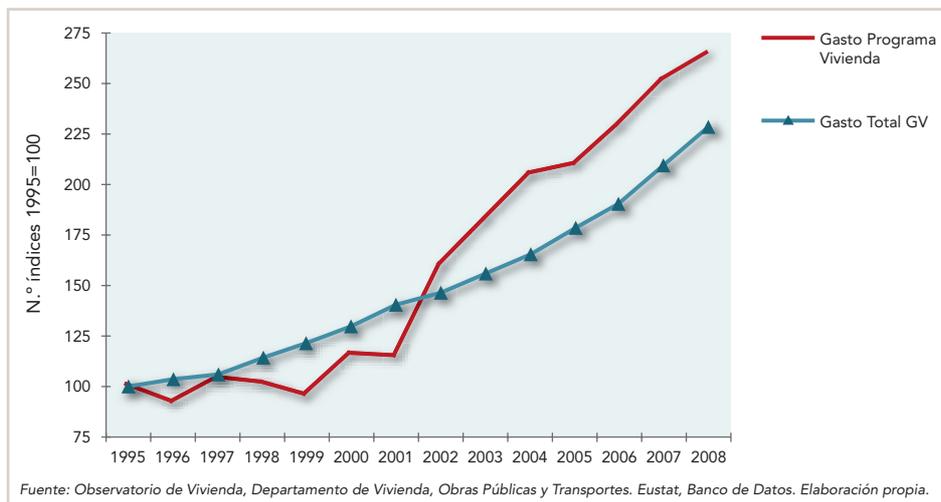
¹ Ver Ley de suelo más adelante.

Cuadro n.º 1. **EJECUCIÓN DE GASTO E INVERSIÓN PÚBLICA DEL PROGRAMA DE VIVIENDA DEL GOBIERNO VASCO (1987-2009)**

	Programa de Vivienda		Total Gobierno Vasco	
	1. Total gasto ejecutado (miles €)	2. Inversión pública (miles €)	3. Gasto ejecutado (miles €)	%1/3
1987	26.374	24.052	—	—
1988	36.477	34.088	—	—
1989	54.186	51.534	—	—
1990	62.500	59.349	—	—
1991	73.595	69.767	—	—
1992	85.920	81.664	—	—
1993	89.131	83.988	—	—
1994	81.447	75.333	—	—
1995	75.205	70.453	4.086.457	1,84%
1996	68.824	63.704	4.262.335	1,61%
1997	77.553	71.702	4.328.823	1,79%
1998	75.869	69.929	4.648.923	1,63%
1999	71.084	63.911	4.984.442	1,43%
2000	86.520	70.453	5.297.480	1,63%
2001	85.707	80.932	5.724.498	1,50%
2002	119.225	106.886	6.026.306	1,98%
2003	136.735	116.150	6.392.506	2,14%
2004	154.343	127.547	6.725.307	2,29%
2005	157.431	122.623	7.312.911	2,15%
2006	171.557	135.179	7.770.938	2,21%
2007	188.877	148.347	8.584.886	2,20%
2008	198.811	156.884	9.317.300	2,13%
2009	207.394	162.985	—	—

Fuente: Observatorio de Vivienda, Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes. Eustat, Banco de Datos. Elaboración propia.

Gráfico n.º 1. **EVOLUCIÓN DEL GASTO EJECUTADO DEL PROGRAMA DE VIVIENDA EN COMPARACIÓN CON EL TOTAL DEL GOBIERNO VASCO (1995-2008)**



Hay que señalar, sin embargo, que el volumen económico total movilizado por la política de vivienda es en realidad bastante superior al ejecutado directamente por el Departamento de Vivienda. En el cuadro n.º 2 se presenta el presupuesto de gastos del Plan Director 2006-09, incluyendo tanto al Departamento como a las diferentes sociedades a través de las que se instrumenta la política de vivienda. Puede observarse que el presupuesto del Departamento representa alrededor de un 25% del total, mientras que el resto corresponde a las sociedades, entre las que destaca VISESA, con un 60%. El próximo apartado se dedica a analizar las características y actividades de estas sociedades.

Cuadro n.º 2. **PRESUPUESTO DE GASTOS DEL PLAN DIRECTOR DE VIVIENDA (2006-09). DEPARTAMENTO Y SOCIEDADES PÚBLICAS**
(miles euros)

Ente	2006	2007	2008	2009	Total
Departamento	180.000	187.000	193.000	200.000	760.000
VISESA	254.000	365.000	583.000	506.000	1.708.000
Alokabide, S.A.	42.000	39.000	40.000	40.000	161.000
Bizigune, S.A.	—	29.000	35.000	44.000	108.000
Orubide, S.A.	10.000	21.000	28.000	19.000	78.000
Total	486.000	641.000	879.000	809.000	2.815.000

Fuente: Dpto. de Vivienda, Obras Públicas y Transportes. Gobierno Vasco.

3. LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA

A lo largo de todos estos años se han ido generando toda una serie de instrumentos organizativos y de gestión para la ejecución de la política de vivienda en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma. Si originalmente la política de vivienda recaía directamente en la acción del propio Gobierno Vasco, a través del correspondiente Departamento de Vivienda, en la actualidad se cuenta con todo un entramado de sociedades y servicios que configuran una amplia red que compone el *Servicio Público Vasco de Vivienda*. Dentro del mismo pueden mencionarse:

- El propio Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de vivienda (actualmente, en 2010, el Departamento de Obras Públicas, Transportes y Vivienda).
- Etxebide, Servicio Vasco de Adjudicación de Vivienda de Protección Pública.
- Las sociedades públicas o participadas del Gobierno Vasco dedicadas a la vivienda, suelo, alquiler, rehabilitación, movilización de vivienda vacía u otros fines de interés público en estas materias. Entre ellas, se encuentran Visesa, Orubide, Sociedad Pública de Gestión de Viviendas en Alquiler (SPGVA y Alokabide).
- El Servicio Público de Mediación y Conciliación en materia de Propiedad Horizontal y Arrendamientos Urbanos - Bizilagun, así como el Registro de Viviendas de Protección Pública.
- Igualmente, las sociedades públicas o participadas de ámbito municipal que estén dedicadas a estos mismos fines, incluyendo las sociedades de vivienda y las sociedades urbanísticas de rehabilitación, así como los servicios de vivienda, urbanismo o similares de los ayuntamientos vascos.

Se describen a continuación las características y actividades de los diversos agentes mencionados.

3.1. Visesa, Alokabide, SPGVA, Orubide

VIKESA (Viviendas y Suelo de Euskadi, S.A.) es una sociedad pública adscrita al Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco creada en 1990 y operativa desde 1992, cuyo objetivo principal consiste en promocionar viviendas protegidas de calidad en la comunidad autónoma. Cuenta con un capital de 23 millones de euros suscrito por el propio Gobierno Vasco (67,1%) y por las entidades financieras vascas: Bilbao Bizkaia Kutxa (14,34%), Gipuzkoa Donostia Kutxa (10,06%), Caja Vital Kutxa (4,29%) y Caja Laboral-Euskadiko Kutxa (4,29%).

Desde su creación y hasta 2008, VIKESA ha iniciado la construcción de 11.202 viviendas de las que se han finalizado 7.319 viviendas. La evolución de las cifras de viviendas iniciadas y terminadas anualmente refleja un fuerte crecimiento de la actividad de VIKESA a partir de 2002: frente a medias anuales de aproximadamente

400 viviendas iniciadas y 300 terminadas, se pasa a más de 1.100 viviendas iniciadas entre 2002-05 y más de 800 con posterioridad, así como a casi 700 viviendas terminadas por año. Hay, no obstante, importantes altibajos según los años, altibajos que se vuelven a reflejar en los últimos datos disponibles para 2009, con una cifra de únicamente 250 viviendas promovidas por VISESA.

Cuadro n.º 3. **VIVIENDAS INICIADAS Y TERMINADAS ANUALMENTE POR VISESA (1992-2008)**

Año	Iniciadas	Terminadas
1992	469	—
1993	370	—
1994	567	96
1995	69	743
1996	415	312
1997	444	324
1998	382	415
1999	589	220
2000	127	64
2001	753	428
2002	1.025	446
2003	1.076	931
2004	894	731
2005	1.504	592
2006	152	192
2007	897	740
2008	1.469	1.085
Total	11.202	7.319
Medias anuales por períodos		
1992-93	420	0
1994-97	374	369
1998-01	463	282
2002-05	1125	675
2006-08	839	672

Fuente: VISESA (www.visesa.com).

ALOKABIDE es la sociedad operadora de alquiler de VISESA y Gobierno Vasco constituida en el año 2000 para gestionar viviendas en arrendamiento protegido tanto propias como del Departamento de Vivienda y de terceros. La constitución de Alokabide se enmarcó en la estrategia del Gobierno Vasco encaminada a la creación de un parque público de viviendas en alquiler, en especial en la modalidad de viviendas sociales. La función de Alokabide es gestionar el alquiler de gran parte de las viviendas de protección oficial de la Comunidad Autónoma Vasca .

Alokabide S.A. nació con un capital 12 millones de euros aproximadamente. La sociedad pública VISESA aportó el 50% del capital y, el otro 50% las cajas de ahorro vascas junto con la Caja Laboral con la siguiente distribución: BBK el 43%, Kutxa el 30,5%, Caja Vital el 13% y Caja Laboral el 13%.

El cuadro n.º 4 adjunto refleja la expansiva evolución de la actividad de Alokabide: desde apenas 230 viviendas gestionadas en 2003 (cuando comienza el desarrollo real de la sociedad) hasta 8.963 viviendas en 2009. Se observa cómo, en un principio, Alokabide únicamente gestionaba su propio parque de viviendas mientras que con el paso del tiempo va desarrollando efectivamente su vocación de sociedad gestora del conjunto del parque público de vivienda en alquiler, incorporando sucesivamente las viviendas del programa Bizigune,² las del propio Departamento de Vivienda, así como las de algunos Ayuntamientos.

Cuadro n.º 4. **EVOLUCIÓN DEL PARQUE DE VIVIENDA GESTIONADO POR ALOKABIDE (2003-09)**
(n.º viviendas)

Ente	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total viviendas	230	482	2.043	4.663	6.673	7.996	8.963
Viviendas de Alokabide	230	482	643	703	1.364	1.670	1.984
Viviendas del Gobierno Vasco		—	—	1.435	1.980	2.162	2.289
Viviendas de Bizigune		—	1.400	2.431	3.219	4.053	4.557
Viviendas de Ayuntamientos		—	—	94	110	111	133

Datos a 31 de diciembre de cada año.

Fuente: Dpto. de Vivienda, Obras Públicas y Transportes. Gobierno Vasco.

También en el ámbito de la promoción del alquiler de vivienda, el Gobierno Vasco creó durante la ejecución del último Plan la *Sociedad Pública de Gestión de Viviendas en Alquiler SPGVA*, empresa pública (la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi es su socio único) que está destinada a gestionar específicamente los programas de alquiler de viviendas vacías y el derecho de tanteo de viviendas

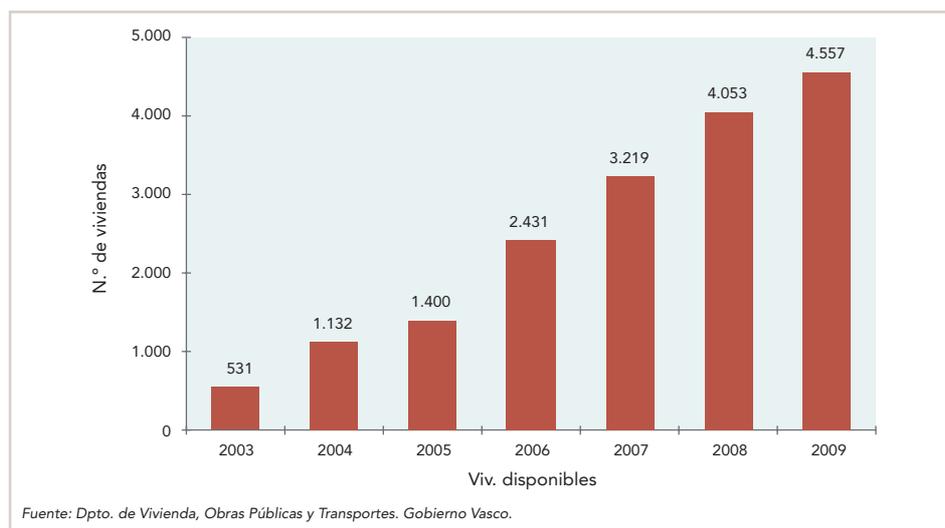
² Ver más abajo.

protegidas. Así, a través de esta sociedad se separa la actividad de promoción de VISESA de las restantes actividades relacionadas con el alquiler que serán impulsadas por esta nueva sociedad. El programa para movilizar las viviendas que están vacías y facilitar su uso a personas de recursos económicos limitados se denomina *Programa BIZIGUNE*. El programa pretende que las personas propietarias de una vivienda vacía pongan esa vivienda a disposición de SPGVA a cambio de una renta mensual cercana a la de mercado.³ SPGVA garantiza al titular de la vivienda el pago puntual de la renta y la devolución de la vivienda en buenas condiciones al finalizar el contrato, y se encarga de todas las gestiones en relación al inquilino.

A su vez, SPGVA pone esas viviendas a disposición de personas inscritas como demandantes de vivienda en el Servicio Vasco de Vivienda ETXEBIDE,⁴ la cual abona a SPGVA un alquiler proporcional al 30% de sus ingresos. La diferencia entre la renta que SPGVA paga al propietario de mercado y la que cobra al inquilino social es cubierta por el Departamento de Vivienda. La otra actividad que realiza la SPGVA en línea con la política de lucha contra el fraude es la de intervenir en todas las ventas de vivienda protegida realizadas entre particulares. De esta manera se evita que estas viviendas protegidas se vendan a precios superiores a los permitidos por la normativa.

La evolución de la actividad del programa Bizigune también ha sido fuertemente expansiva: se ha pasado de 531 viviendas vacías alquiladas en el año 2003 a más de 4.500 viviendas en la actualidad. De este modo el programa ha sido sumamente

Gráfico n.º 2. **EVOLUCIÓN DEL PARQUE DE VIVIENDA DE BIZIGUNE**
(datos a 31 de diciembre de cada año)



³ Recientemente se ha establecido un tope de 600 euros para estas rentas (750 euros con anterioridad).

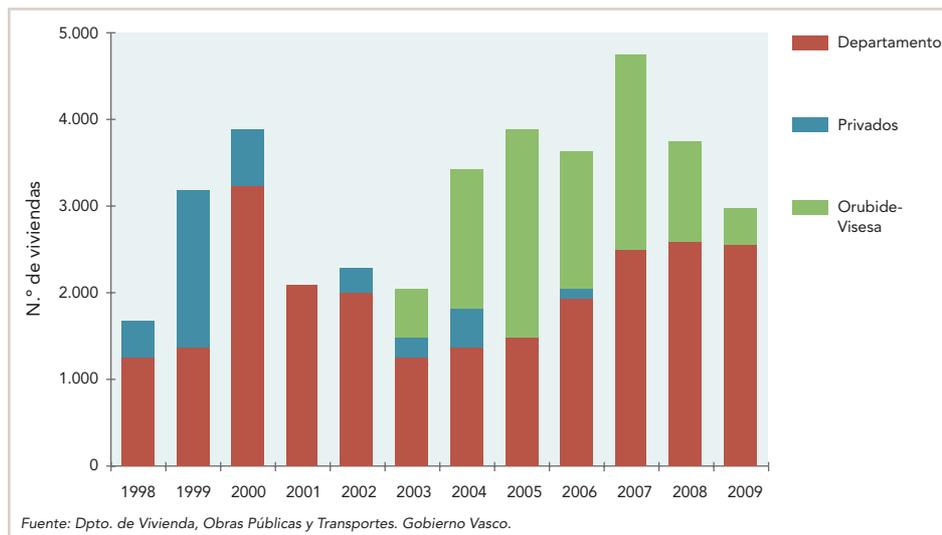
⁴ Ver más adelante.

efectivo en relación a su objetivo de movilización del parque de viviendas vacías y de impulso al alquiler de viviendas. No obstante, los costes del programa han sido muy elevados lo que ha hecho que en el marco del nuevo Plan Director se esté planteando su revisión. Así mismo, se está contemplando la reestructuración de las sociedades públicas que intervienen en el alquiler público (Alokabide y SPGVA, en particular).

Por su parte, *ORUBIDE* es la empresa dedicada a la gestión de suelo para la promoción de vivienda protegida en Euskadi. Su objetivo es la adquisición, gestión y urbanización de suelo residencial para la construcción de vivienda protegida. La actividad de Orubide comprende la asistencia técnica y jurídica durante la gestión y promoción de suelo (incluyendo la gestión como «agente urbanizador»⁵), la intermediación a través de convenios de colaboración entre administraciones, así como la adquisición de suelo en el mercado y el partenariado público-privado. La sociedad *ORUBIDE, S.A.* se constituyó formalmente en 2000 con la participación directa de *VISESA* y las mismas entidades financieras accionistas de esta última.

El gráfico n.º 3 adjunto muestra la evolución de las adquisiciones de suelo con destino a vivienda protegida según los diferentes agentes. Puede observarse cómo a partir de 2003 la actividad de Orubide comienza a hacerse notar, obteniendo suelo para un total de más de 10.000 viviendas y contribuyendo así de manera importante a proveer las dotaciones de suelo necesarias para sustentar el esfuerzo de edificación de viviendas de protección pública desarrollados en los últimos años. No obstante,

Gráfico n.º 3. **EVOLUCIÓN DE LA ADQUISICIÓN DE SUELO PARA VIVIENDA PROTEGIDA SEGÚN AGENTE PROMOTOR (1998-2009)**



⁵ Ver referencia a esta figura en el apartado dedicado a la Ley de Suelo.

ha sido el propio Departamento de Vivienda el que ha mantenido la mayor cuota de adquisición de suelo, salvo algunos años concretos.

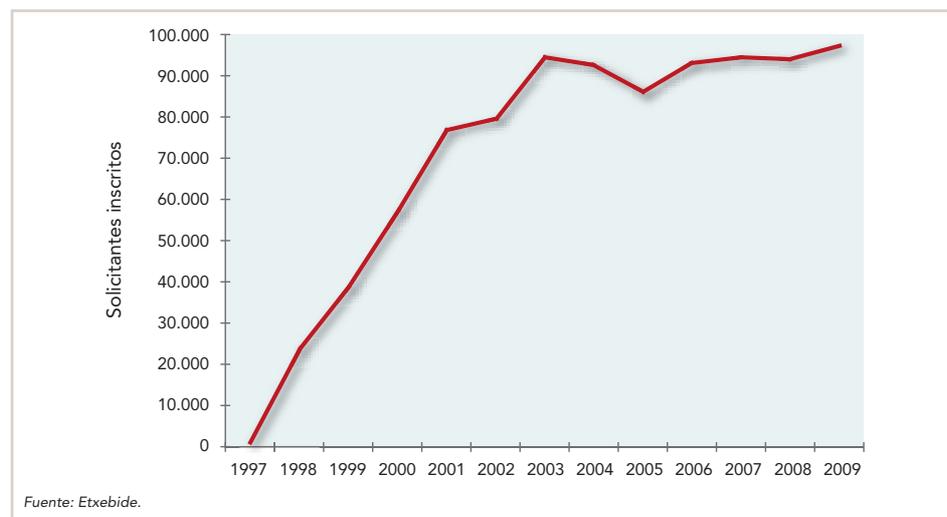
3.2. Etxebide y Bizilagun

A mediados de 1997, el Gobierno Vasco puso en marcha el *Servicio Vasco de Vivienda-ETXEBIDE*, con el propósito de configurar un canal de conexión entre la ciudadanía y la Administración Vasca, destinado a la prestación de servicios en materia de vivienda. En 2001, Etxebide fue reactivado con fuerza y pasó a convertirse en un servicio permanentemente abierto, accesible a través de Internet.

En la actualidad, y bajo la denominación de *Servicio Vasco de Adjudicación de Vivienda de Protección Pública* mantiene sus funciones de vía de comunicación e información a las personas demandantes de viviendas de protección pública y solicitantes de ayudas, respecto a todas las cuestiones relacionadas con la materia. En este sentido, Etxebide se encarga de la gestión del Registro de solicitantes de vivienda, la inscripción en el cual es preceptiva a la hora de poder acceder a una vivienda de protección pública. Así mismo, Etxebide se encarga de instrumentar los procesos de adjudicación de vivienda mediante la celebración de sorteos públicos. Etxebide presta además servicios complementarios como la Bolsa de intercambio de VPP (viviendas de protección pública), etc.

El gráfico n.º 4 adjunto recoge datos sobre el número inscripciones en Etxebide desde 1997. Puede observarse que el número de expedientes crece de manera exponencial hasta casi 95.000 en 2003, manteniéndose a partir de entonces con algún altibajo en torno a esa cifra, si bien se marca un máximo de más de 97.000 expedientes en 2009.

Gráfico n.º 4. **EVOLUCIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE SOLICITUD DE VIVIENDA INSCRITOS EN ETXEBIDE (1997-2009)**



Hay un predominio de solicitudes individuales (70.000 en 2009), pero alrededor de una cuarta parte corresponden a unidades familiares. De este modo, el número de personas incluidas en las solicitudes asciende a cifras entre 105.000 y 115.000 personas durante los últimos años. El número total de expedientes de demanda de vivienda diferentes que en el período 2005-09 han pasado por el registro es de aproximadamente 180.000 y el de personas incluidas en los mismos de 220.000

Así mismo, es interesante comprobar cómo las inscripciones en Etxebide van reflejando con el paso del tiempo una mayor preferencia por la vivienda protegida en régimen de alquiler. Así, mientras en 2005 sólo un 26% de las solicitudes de VPO correspondían al régimen de alquiler, en 2009 la proporción creció hasta un 53%. No obstante, el marco general sigue siendo de predominio de la preferencia por la vivienda en propiedad.

Cuadro n.º 5. **EVOLUCIÓN DEL TIPO DE VIVIENDA SOLICITADA POR LAS PERSONAS INSCRITAS EN ETXEBIDE (2005-09)**
(% afirmativos)

	2005	2006	2007	2008	2009
Compra vivienda nueva	80,6	76,4	77,0	77,0	76,3
Compra vivienda usada	29,2	38,3	43,1	46,3	48,5
Compra vivienda tasada	0,1	0,1	2,1	13,1	22,7
Alquiler social	44,6	48,1	48,6	49,3	50,9
Alquiler VPO	26,7	38,4	43,8	48,7	53,1
Alquiler Bizigune	25,6	29,4	29,7	31,0	33,3
Alquiler Programas municipales	8,7	12,1	13,2	14,8	16,4

Fuente: Etxebide, Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes.

El *Servicio Público de Propiedad Horizontal y Arrendamientos Urbanos (BIZILAGUN)* es un servicio de información sobre temas relacionados con la propiedad horizontal y comunidad de propietarios, la conservación y rehabilitación de edificios y la Ley de arrendamientos urbanos. Creado recientemente (2009) viene a cubrir funciones antes desarrolladas por las desaparecidas Cámaras de la Propiedad Urbana. Presta una asistencia universal que procura garantías para los contratos de arrendamiento (visado y registro de contratos, y el depósito de fianzas) e intenta mediar y conciliar cualquier disconformidad respecto a los problemas que suceden entre las comunidades de propietarios evitando posibles conflictos posteriores.

3.3. Sociedades municipales de vivienda

Entre las sociedades municipales de vivienda cabe destacar las agrupadas en la Asociación de Promotores de Vivienda y Suelo AVS Euskadi, la cual está compuesta actualmente por ocho empresas públicas incluyendo, además de a las sociedades del Gobierno Vasco, a las sociedades de los ayuntamientos de Vitoria-Gasteiz (Ensanche 21-Zabalgunea), Donostia-San Sebastián (Entidad Pública Empresarial de Vivienda-Donostiako Etxegintza), Irún (Irunvi), Bilbao (Viviendas Municipales de Bilbao) y Sestao (Sestao Berri 2010). Desde su presentación, en octubre de 2008, AVS Euskadi ha desarrollado una notable labor en la promoción de vivienda y suelo. Así, en 2009, los socios promotores de la asociación iniciaron la construcción de 8.600 pisos protegidos; gestionaron más de 14.000 pisos en alquiler social y promovieron suelo para 2.000 VPO, además de desarrollar otros programas de rehabilitación de pisos, captación de vivienda vacía, gestión de alojamientos rotacionales, etc.

Hay que indicar que también otros municipios vascos como Barakaldo (Eretza), Basauri (Bidebi), etc. cuentan con sociedades municipales de vivienda que se dedican también a la promoción de viviendas de protección en sus ámbitos municipales respectivos y que otra serie de 16 ayuntamientos cuentan con sociedades urbanísticas de rehabilitación, dedicadas específicamente al desarrollo de actividades en este terreno.

4. LEY DE SUELO Y URBANISMO DE EUSKADI

El 30 de junio de 2006, el Parlamento Vasco aprobó la primera Ley de Suelo y Urbanismo de la CAPV, estableciendo así una serie de nuevos instrumentos y técnicas de ordenación urbanística para servir, en especial, a los entes municipales y a la política de vivienda de protección pública.

La nueva Ley se concibió fundamentalmente como una herramienta clave en la lucha contra la especulación del suelo, tratando de hacer realidad el derecho de la ciudadanía vasca al acceso a una vivienda digna, en propiedad o alquiler, a un precio razonable. Con este propósito, la nueva Ley se proponía los siguientes objetivos:

- Recuperar la iniciativa pública en las actividades urbanísticas, especialmente a través de la implicación municipal.
- Restringir las prácticas especulativas de carácter inmobiliario.
- Hacer efectivo el derecho constitucional a disponer de una vivienda digna por parte de toda la ciudadanía.
- Introducir nuevos mecanismos de intervención administrativa por parte de las administraciones públicas.
- Orientar el urbanismo hacia el principio de desarrollo sostenible.
- Garantizar el derecho a la participación ciudadana.

Con el fin de alcanzar dichos objetivos, la nueva Ley de Suelo y Urbanismo adoptó una serie de medidas novedosas, entre las que cabe destacar las siguientes:

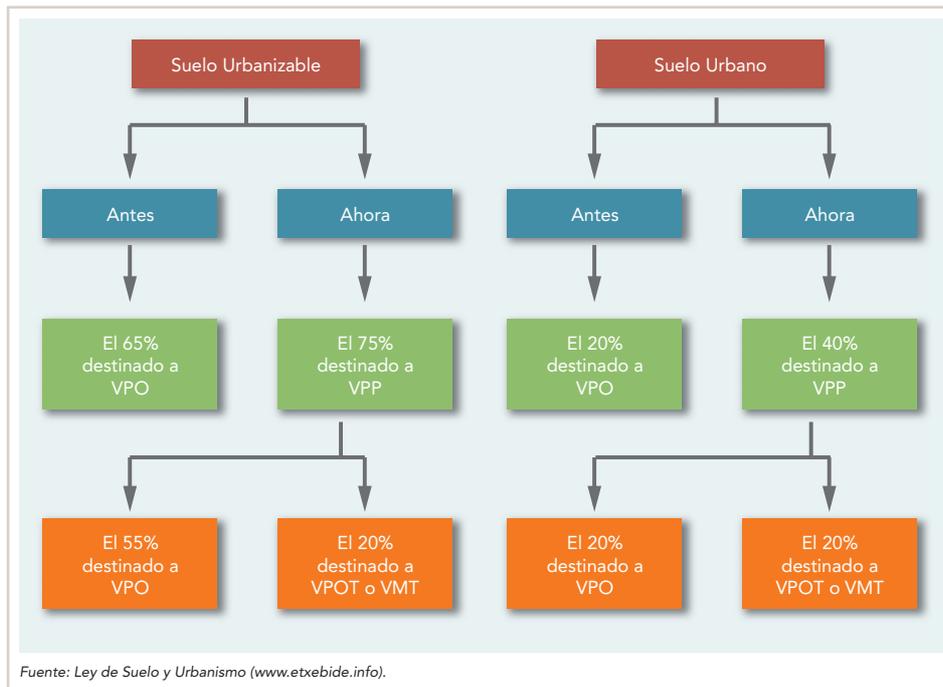
- La creación de nuevas tipologías de vivienda de protección pública con el fin de diversificar las actuaciones en materia de vivienda y dar así una respuesta más adecuada a las distintas necesidades. A las figuras de la Vivienda Social y la Vivienda de Protección Oficial de Régimen General se incorporan las figuras de las Viviendas de Protección Oficial de Régimen Tasado Autonómico, las Viviendas Tasadas Municipales de Régimen Especial, las Viviendas Tasadas Municipales de Régimen General y las Viviendas Protegidas de Realojo. También se contempla la creación de la figura de los Alojamientos Dotacionales en Alquiler,⁶ particularmente destinados con carácter temporal (5 años) al colectivo joven y al de personas mayores.
- El aumento de los porcentajes mínimos del suelo que se debe destinar a vivienda protegida. Así, en las áreas de nueva expansión, el 75% de cada sector de suelo urbanizable será destinado a vivienda de protección pública, VPP, en venta o alquiler, del cual el 55% se destinará a VPO de régimen general y especial y el 20% restante se destinará a Vivienda Tasada. Mientras, en el caso de los suelos urbanos, el porcentaje de reserva a vivienda protegida se sitúa en el 40%, el cual se destinará a partes iguales a VPO de régimen general y especial y a Vivienda Tasada.⁷
- Además, se amplió la obligatoriedad de reserva de suelo a municipios de menor tamaño:
 - Las nuevas reservas son de aplicación en los municipios de más de 3.000 habitantes (antes 7.000) y otros menores que tengan continuos urbanos de más de 2.000 residentes.
 - En todos los de más de 20.000 habitantes, por cada nueva vivienda se debe destinar en suelo dotacional 1,5 m² a apartamentos en alquiler (alojamientos dotacionales).
- Se creó la nueva figura del Agente urbanizador, que se responsabiliza de urbanizar y reparcelar, habilitando así el espacio previsto para la edificación, evitando retenciones especulativas de suelo.⁸

⁶ Aunque el régimen jurídico habitual previsto para estos apartamentos es el de alquiler, no se descarta el estudio y aplicación de otras modalidades como el usufructo o el derecho de habitación.

⁷ Como precedente muy importante de la Ley de Suelo a este respecto, es preciso mencionar la Ley 17/1994, conocida como *ley Maturana* en referencia al consejero que la elaboró y que fue la primera en establecer unas reservas de suelo para VPP (65% en suelo urbanizable y 20% para el suelo urbano).

⁸ El Agente urbanizador es el sujeto público o privado que, en ejercicio de la iniciativa económica y en virtud de la adjudicación definitiva del correspondiente programa de actuación urbanizadora, asume, a su riesgo y en los términos de esta ley, la responsabilidad de la ejecución de la correspondiente actuación integrada. Puede ser agente urbanizador cualquier persona física o jurídica capacitada para ejercer la iniciativa económica, sea o no propietaria de terrenos.

Gráfico n.º 5. **RESERVAS DE SUELO PARA VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA ESTABLECIDAS POR LA LEY 2/2006, DE 30 DE JUNIO, DE SUELO Y URBANISMO**



- Se sustituye el sistema de compensación por un sistema de concertación (las personas propietarias de suelo podrán asumir la iniciativa, previo acuerdo con el Ayuntamiento).
- Quedan prohibidas las subastas del suelo público.
- Una serie de medidas orientadas a lograr un desarrollo urbanístico sostenible (preservación del suelo no urbanizable; restricciones al crecimiento de núcleos rurales; evitar la proliferación de urbanizaciones de chalets, ...).
- En cuanto a los cauces para garantizar la participación ciudadana, la Ley establece que todos los municipios de más de 7.000 habitantes, tendrán que constituir un instrumento participativo, denominado Consejo de Planeamiento.

Transcurridos cuatro años desde la aprobación de la Ley no se dispone de análisis o evaluaciones respecto a la ejecución de la misma. Se desconoce por tanto en qué medida se están materializando las reservas de suelo para VPP (muy criticadas en su día por los promotores de vivienda) o el nivel real de actividad que haya podido tener en la práctica la figura del Agente urbanizador, por citar dos de las novedades más importante incorporadas en la Ley.

5. LOS PLANES DIRECTORES DE VIVIENDA

Como ya se ha señalado, la política de vivienda seguida por el Gobierno Vasco se plasma en un documento base, denominado Plan Director de Vivienda, que con una duración habitual de 4 años, define los objetivos cualitativos y cuantitativos a conseguir, así como las estrategias y medidas para hacerlo.

Hasta ahora se han elaborado cuatro planes directores de carácter cuatrienal y el quinto se encuentra en proceso de elaboración:

- 1996-99 (denominado Plan Etxebide).
- 2000-03 (que fue revisado antes de su finalización, al mediar un cambio de Gobierno, dando lugar al siguiente plan).
- 2002-05.
- 2006-09.
- 2010-13 (en proceso de elaboración al escribir este artículo).

5.1. Misión y estrategias de los Planes Directores

Si se analiza la misión asignada a los Planes de Vivienda, se observa una gran similitud entre todos ellos (de hecho el segundo plan reproduce explícitamente la misión del primero), haciendo siempre referencia a la satisfacción de las necesidades de vivienda de la población, especialmente de los colectivos más desfavorecidos, en condiciones dignas. La misión de los tres primeros planes menciona la necesidad de optimizar la eficacia en el uso de los recursos públicos, mientras que el cuarto menciona como novedad la necesaria participación de todos los agentes con responsabilidad en la materia.

Cuadro n.º 6. **MISIÓN DE LOS PLANES DIRECTORES DE VIVIENDA DE LA CAPV**

	Misión del Plan
1996-99	Facilitar el disfrute de una vivienda en condiciones dignas a la población de la CAE, particularmente a sus colectivos más desfavorecidos, optimizando la eficacia de los recursos disponibles.
2002-03	Facilitar el disfrute de una vivienda en condiciones dignas a la población de la CAE, particularmente a sus colectivos más desfavorecidos, optimizando la eficacia de los recursos disponibles.
2002-05	Asegurar la satisfacción de las necesidades de alojamiento de la población, atendiendo a su carácter cambiante y dinámico, en especial las de los colectivos desfavorecidos, optimizando la eficacia de los recursos disponibles.
2006-09	Atender de forma integral las necesidades de vivienda de la ciudadanía, especialmente de las personas más necesitadas, mediante medidas apropiadas a las diferentes situaciones de necesidad y con la participación de todos los agentes con responsabilidad en materia de vivienda.

Fuente: Planes Directores de Vivienda.

Hay que decir, no obstante, que a pesar de la continua referencia a los colectivos con más dificultades para acceder a una vivienda como objetivo preferente de la política de vivienda, en realidad la política desarrollada en base a estos planes puede calificarse como «de amplio espectro», en el sentido de que no ha estado focalizada preferentemente en los sectores de menor nivel de ingresos, sino que más bien ha estado dirigida a extensas capas de la población vasca, incluyendo la clase media y media-alta. Baste señalar que en la actualidad el límite de ingresos para acceder a una vivienda de protección oficial de régimen general (hasta ahora las más habituales en la oferta de vivienda protegida) es de 35.000 euros anuales, límite que asciende a 45.500 euros en el caso de las viviendas tasadas autonómicas. La complejidad del mercado inmobiliario vasco durante las últimas décadas, en particular los altísimos niveles de precios alcanzados por la vivienda libre, combinada con el fuerte empuje de la demanda (generada por motivos demográficos) son factores explicativos de esta política de corte relativamente «generalista».

El cuadro n.º 7 siguiente refleja las líneas estratégicas planteadas por los sucesivos planes directores de vivienda. De la ejecución de las mismas cabe destacar las siguientes novedades normativas introducidas en la última década:

- Se otorga al régimen de las viviendas de protección oficial carácter indefinido o permanente. Mediante este nuevo régimen se impiden los deseos especulativos y además se incrementa en el largo plazo el parque de vivienda protegida, ya que pone al servicio de la comunidad una herramienta prolongada en el tiempo que permite la rotación de los beneficiarios de las viviendas (2002).
- Se somete a las promociones privadas a un procedimiento de enajenación que habrá de seguir los principios de publicidad, concurrencia pública y transparencia (2002).
- Se instaura la apertura total en el tiempo del Registro de solicitantes de viviendas de protección oficial (Etxebide), dada la insatisfacción que suponía para el administrado el hecho de que dicho registro permaneciera cerrado durante la mayor parte del año (2002).
- En relación con los procedimientos de adjudicación de VPO, se impone que también los adjudicatarios de viviendas de protección oficial de promoción privada deben cumplir los requisitos exigidos con carácter general (salvo el relativo al empadronamiento) (2003).
- Se establece que las inscripciones en el Servicio Vasco de Vivienda - Etxebide tengan una validez temporal de cuatro años. Los demandantes que no renueven cuatrienalmente su solicitud serán dados de baja del registro (2003).
- Consolidación del derecho de superficie y del control de las segundas y posteriores transmisiones de vivienda protegida a través del visado, la cooperación con notarios y registradores, el ejercicio universal de los tanteos y retractos, el establecimiento del primer servicio integral de inspección del uso de la VPO y el uso más consistente de la potestad sancionadora (2002-05).
- Medidas financieras para la rehabilitación de vivienda, ampliando el número de viviendas y locales que pueden acogerse a las ayudas públicas considerando

Cuadro n.º 7. **LÍNEAS ESTRATÉGICAS DE LOS PLANES DIRECTORES DE VIVIENDA DE LA CAPV**

	1996-1999	2002-03	2002-05	2006-2009
Líneas estratégicas	<ol style="list-style-type: none"> Incrementar la oferta de viviendas a precio limitado. Crear una oferta de viviendas en alquiler a precios limitados. Optimizar la eficacia social del patrimonio de viviendas existente. Discriminar positivamente a los colectivos más necesitados. Ofrecer suelo a precios compatibles con la VPO. Optimizar los recursos presupuestarios disponibles. Apoyar el acceso a la vivienda. Luchar contra el fraude en la vivienda protegida. Coordinar las actuaciones del Departamento con las otras Instituciones. Mejorar la satisfacción del ciudadano. 	<ol style="list-style-type: none"> Intensificar la oferta de viviendas. Rentabilizar el patrimonio de viviendas. Acenar el enfoque social. Adecuar la política de vivienda al nuevo contexto económico. Impulsar la calidad en la vivienda. Mejorar los sistemas de gestión. <p>Objetivos estratégicos</p> <ul style="list-style-type: none"> Creación de un mercado de suelo que garantice la consecución de los objetivos edificatorios de vivienda protegida. Promoción de viviendas de precio limitado. Apoyo financiero a las operaciones de acceso a la vivienda de la población objetivo e incentivación de la rehabilitación del parque de viviendas y edificios. Consolidar Etxebide, Servicio Vasco de la Vivienda, como canal de comunicación con los ciudadanos para la prestación de los servicios en materia de vivienda. <p>Objetivos operativos</p> <ul style="list-style-type: none"> Controlar las segundas y posteriores transmisiones de la VPO. Control por objetivos de las nuevas operadoras de suelo y alquiler. 	<ol style="list-style-type: none"> Un incremento de la oferta de vivienda protegida, que permita cubrir en mayor medida el elevado volumen de necesidades existentes. Un refuerzo de políticas que promuevan el alquiler, como alternativa para numerosos colectivos Una política de vivienda vacía para su utilización en alquiler en relación con líneas de rehabilitación Una intervención decidida en materia de rehabilitación de vivienda y renovación urbana en zonas degradadas. El desarrollo de líneas específicas de actuación para colectivos especialmente necesitados. Una mejora en la atención al ciudadano con necesidades de vivienda y en la calidad de los servicios prestados. Un control decidido del fraude y una aún mayor transparencia en la gestión en el acceso a vivienda protegida. Un refuerzo de las políticas para la implantación de sistemas de calidad en la gestión y en los procesos constructivos, junto a la introducción con carácter generalizado de criterios de sostenibilidad. Una reflexión acerca de la fiscalidad sobre la vivienda en un sentido de limitar sus posibles efectos distorsionadores. 	<p>Desarrollo social y medioambientalmente sostenible de la ciudad nueva</p> <p>Eje 1: Impulso decidido a la extensión de la vivienda protegida, tanto en volumen como en variedad de tipologías.</p> <p>Eje 2: Presencia preferente del alquiler en la promoción de nueva VP.</p> <p>Eje 3: Corresponsabilidad y cooperación entre los agentes promotores de VP.</p> <p>Eje 4: Calidad, sostenibilidad, seguridad e innovación en la edificación.</p> <p>Puesta en valor de la ciudad construida</p> <p>Eje 5: Rehabilitación y regeneración urbana</p> <p>Eje 6: Movilización de la vivienda vacía hacia el alquiler protegido.</p> <p>Atención cercana y personalizada a los demandantes y usuarios de vivienda</p> <p>Eje 7: Atención de calidad a las personas usuarias de Etxebide.</p> <p>Eje 8: Garantía de función social del parque de vivienda protegida.</p> <p>Eje 9: Tratamiento específico de los colectivos con especial necesidad.</p> <p>Eje 10: Participación ciudadana en la toma de decisiones.</p> <p>Otras Administraciones Públicas</p> <p>Eje 11: Competencias de otras administraciones conexas.</p>

Fuente: Planes Directores de Vivienda.

- el propósito de subvencionar en determinados supuestos la figura de las Inspecciones Técnicas de Edificios creada con la entrada en vigor de la Ley del Suelo. Se establece como criterio para la concesión de ayudas en edificios de más de 50 años, el rango de prioridades que señale la Inspección Técnica de Edificios, por lo que no se subvencionarán las que no se consideren prioritarias (2006).
- Cambios adoptados por Etxebide para beneficiar a quienes decidan inscribirse como parejas: se otorga uno o más números a las unidades convivenciales que participen en los sorteos en función de su tamaño, favoreciendo a las unidades convivenciales más grandes (2 números para las inscripciones en pareja y 3 números para las inscripciones en pareja con uno o más hijos); se mejora la ponderación de los ingresos de las parejas para favorecer que figuren como tales en Etxebide (2006).
 - En materia de suelo, diversas medidas de fomento de las actuaciones en materia de patrimonios municipales de suelo para vivienda protegida, entendiéndose que la constitución de los mismos supondrá una reserva de terrenos que a medio plazo contribuirá tanto a la mejor satisfacción de la demanda existente como al desarrollo urbanístico ordenado de los municipios (2006).
 - Modificaciones en cuanto a los efectos que producen las renunciaciones a las viviendas de protección pública adjudicadas, con el objetivo de garantizar que las personas inscritas en Etxebide realmente tengan necesidad de vivienda de protección pública y que los procesos públicos de adjudicación de vivienda no se vean obstaculizados por personas sin una necesidad real (2007).
 - Convenio entre el Departamento de Vivienda y el Ministerio de Vivienda para la gestión conjunta de la Renta Básica de Emancipación (2007).
 - Regulación del régimen de las nuevas tipologías de viviendas creadas por la Ley de Suelo (tasadas municipales, autonómicas y alojamientos dotacionales, estableciendo las condiciones y requisitos básicos para su acceso y uso y fomentando su construcción mediante las medidas financieras oportunas (2008).
 - Creación del Registro de vivienda de Protección Pública con la finalidad de recoger sistematizadamente la totalidad de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública en la Comunidad Autónoma del País Vasco (2008).
 - Regulación de los procedimientos de adjudicación de viviendas de protección oficial, que establece la normativa pertinente para todos los casos excepto para los adjudicatarios de viviendas tasadas municipales⁹ (2008).
 - En cuanto a los procedimientos de adjudicación de viviendas de protección oficial de promoción municipal, el sistema de selección también será el de

⁹ Fundamentalmente: a) la condición de seleccionado en cualquiera de los procedimientos impedirá la participación en procesos de adjudicación posteriores; b) no obstante, la condición de seleccionado en procedimientos de adjudicación de viviendas en régimen de alquiler no impedirá la participación en posteriores procedimientos de adjudicación de compra; y c) la renuncia a la adjudicación de una vivienda, impedirá, durante un plazo de 2 años la participación en procedimientos del mismo régimen y tipología de vivienda.

sorteo, aunque con algunas particularidades reseñables: los ayuntamientos fijarán libremente las condiciones de empadronamiento salvo en promociones que hayan recibido ayudas del Departamento de Vivienda, en las que el empadronamiento exigido no podrá exceder de 3 años; los solicitantes deberán estar inscritos en el Registro de solicitantes del Departamento de Vivienda o en los registros que los ayuntamientos puedan constituir de forma permanente o temporal.

- Regulación del funcionamiento del Registro de Solicitantes de Vivienda-Etxebide, con el fin de garantizar que las personas inscritas en el Registro tengan realmente necesidad de vivienda y que la información contenida en el mismo esté actualizada y sea un reflejo cierto de las necesidades de vivienda existentes en la CAPV (2008).
- Ayudas a la promoción de viviendas de protección pública y las medidas de fomento del alquiler. Las novedades más destacadas se producen en la regulación de las promociones de viviendas de protección pública en arrendamiento. Así, al plazo mínimo de arrendamiento protegido anteriormente contemplado (15 años), se añade una posibilidad con un plazo de arrendamiento más prolongado (50 años) que cuenta con mayores ayudas financieras (2008).
- Cambios relevantes en los límites de ingresos requeridos. En 2008 aumentan los límites de ingresos máximos para vivienda social de alquiler (un 60%) y alquiler y compra de VPO (un 16%), y se posibilita que más personas puedan acceder a los sorteos de vivienda de protección pública. En concreto, los ingresos anuales ponderados deben situarse entre las siguientes cuantías mínimas y máximas:
 - para alquiler de viviendas de protección oficial de régimen especial: desde 3.000 a 22.000 euros;
 - para compra de viviendas de protección oficial de régimen especial: desde 9.000 a 22.000 euros;
 - para alquiler de viviendas de protección oficial de régimen general y alojamientos dotacionales: desde 3.000 a 35.000 euros;
 - para compra de viviendas de protección oficial de régimen general: desde 9.000 a 35.000 euros;
 - para compra y alquiler de viviendas tasadas autonómicas: desde 12.000 a 45.500 euros.

5.2. Objetivos cuantitativos y realizaciones

El cuadro n.º 8 recoge los objetivos cuantitativos planteados por sucesivos Planes Directores de Vivienda. Cabe destacar las siguientes cuestiones:

- El progresivo incremento del objetivo de promoción de viviendas protegidas, especialmente en el último plan (27.000 viviendas), más que duplicando el objetivo del Plan 1996-99.

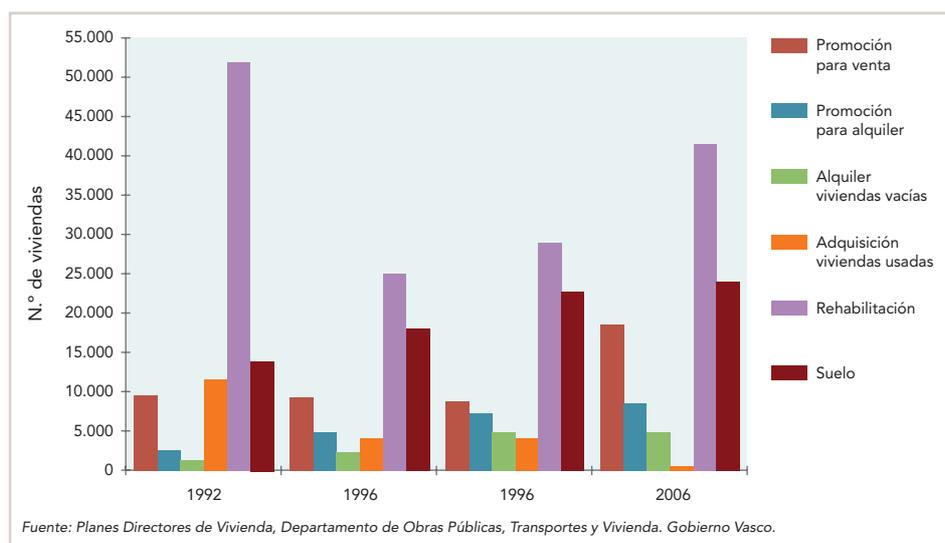
Cuadro n.º 8. **OBJETIVOS CUANTITATIVOS DE LOS PLANES DIRECTORES DE VIVIENDA (1996-2009)**
(% afirmativos)

Tipo de actuación	1996-99	2000-03	2002-05	2006-09	Total*
Promoción de Viviendas	12.000	14.000	16.200	27.000	62.200
—Para alquiler	2.500	4.800	7.300	8.500	20.700
—Para venta	9.500	9.200	8.900	18.500	41.500
• Sociales	5.200	5.250	5.250	3.400	16.475
• VPO	6.800	8.750	10.950	19.000	41.125
• Tasadas y otras	—	—	—	4.600	4.600
Alquiler de vivienda vacía	1.219	2.200	5.000	5.000	5.000
Locales calificados como vivienda protegida	—	—	—	750	750
Ayudas adquisición de viviendas usadas**	11.500	4.100	4.200	500	18.250
Demanda satisfecha de vivienda	24.719	20.300	25.400	33.250	86.200
Rehabilitación y renovación urbana	52.000	25.000	29.000	41.500	135.000
Adquisición de suelo	14.000	18.000	22.600	24.000	69.600
Total	90.719	63.300	77.000	98.750	290.800

* Sólo se suma el 50% de los objetivos del Plan 2000-03, al haberse elaborado uno nuevo para 2002-05. El objetivo de «Alquiler de vivienda vacía» no es sumable. ** 2006-09: sólo en áreas rurales.

Fuente: Planes Directores de Vivienda, Departamento de Obras Públicas, Transportes y Vivienda. Gobierno Vasco.

Gráfico n.º 6. **EVOLUCIÓN DE LOS OBJETIVOS CUANTITATIVOS DE LOS PLANES DIRECTORES DE VIVIENDA**



- Por tipos de viviendas, la suma de los objetivos de edificación de viviendas para venta (40.500 viviendas en total) duplica prácticamente el de viviendas para alquiler (21.700 viviendas), que no obstante van aumentando de manera lenta pero progresiva.
- De manera aún más acusada, el objetivo agregado de viviendas de régimen VPO (41.125 viviendas es cuantitativamente más del doble del de viviendas sociales (16.475 viviendas), que incluso pierden peso en el último plan.
- A partir de 2002-05, el objetivo de movilización de viviendas vacías para alquiler (Bizigune) se cifra en 5.000 viviendas.
- Las ayudas para la adquisición de viviendas usada, con objetivos bastante elevados al principio (sobre todo en el primer plan, 11.500 viviendas), desaparecen prácticamente en el último plan.
- Los objetivos de rehabilitación y renovación urbana, aún con altibajos, son cuantitativamente los más importantes (135.000 viviendas a rehabilitar para el conjunto de planes).
- Los objetivos en materia de suelo siguen la senda de incremento de los objetivos de edificación, con un total previsto de adquisición de suelo para 69.600 viviendas en todo el período.

Si se presta ahora atención a las realizaciones efectivas del conjunto de los planes (cuadro adjunto) pueden extraerse algunas conclusiones de interés:

- El objetivo global de promoción de viviendas de los cuatro planes en su conjunto se cumple prácticamente en su totalidad, con 61.500 viviendas edificadas en los cuatro planes. Sin embargo, analizando los resultados por tipos de viviendas se observan importantes desequilibrios y desajustes.
- El objetivo agregado de edificación para venta se cumple muy sobradamente, con un total de 50.410 viviendas, esto es, un 24% por encima del objetivo (sobre todo gracias a las grandes realizaciones del Plan 2002-05).
- Por contra, los resultados de vivienda en alquiler quedan muy por debajo de lo previsto en los cuatro planes: únicamente 11.171 viviendas, poco más de la mitad de las planificadas.
- Atendiendo al régimen de protección sucede algo equivalente: mientras la promoción de VPO supera ampliamente los objetivos, la de viviendas sociales no los alcanza en casi un 50%.
- El objetivo de alquiler de viviendas vacías se cumple de manera bastante satisfactoria en el último plan (un parque de 4.557 viviendas particulares alquiladas).
- Los objetivos globales de rehabilitación se cumplen globalmente también (86.834 viviendas afectadas en el conjunto de los cuatro planes) aunque ello es debido a que los excelentes resultados de los dos últimos planes compensan las limitaciones de los dos primeros.
- Finalmente, los objetivos de adquisición de suelo no llegan a cubrirse adecuadamente, en la medida en que en total se adquieren terrenos para 43.235 viviendas, un 38% por debajo de lo planificado.

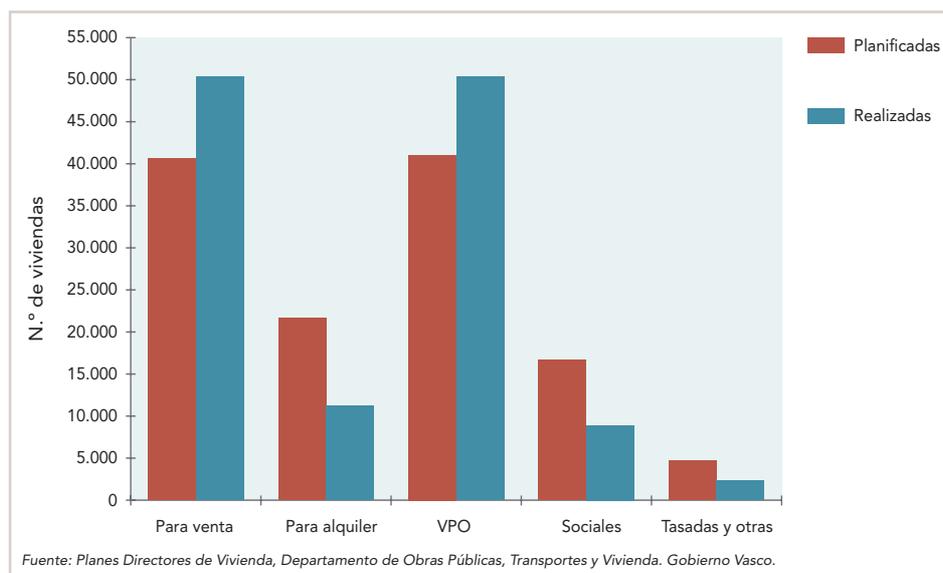
Cuadro n.º 9. REALIZACIONES DE LOS PLANES DIRECTORES DE VIVIENDA (1996-2009)
(n.º actuaciones en n.º de viviendas)

Tipo de actuación	1996-99	2000-03	2002-05	2006-09	Total
Promoción de Viviendas	11.635	7.057	20.731	22.098	61.521
—Para alquiler	1.038	1.072	4.125	4.936	11.171
—Para venta	10.597	5.985	16.606	17.222	50.410
• Sociales	2.562	1.171	3.150	1.920	8.803
• VPO	9.073	5.886	17.581	17.856	50.396
• Tasadas y otras	—	—	—	2.322	2.322
Alquiler de vivienda vacía	5	53	1.907	4.557	4.557
Locales calificados como vivienda protegida	—	—	—	—	—
Ayudas adquisición de viviendas usadas*	3.700	14	4.811	—	8.525
Demanda satisfecha de vivienda	15.340	7.124	27.449	26.655	76.568
Rehabilitación y renovación urbana	20.608	11.459	49.718	58.003	139.788
Adquisición de suelo	9.071	5.976	11.662	16.526	43.235
Total	45.019	24.559	88.829	101.184	259.591

* 2006-09: sólo en áreas rurales.

Fuente: Planes Directores de Vivienda, Departamento de Obras Públicas, Transportes y Vivienda. Gobierno Vasco.

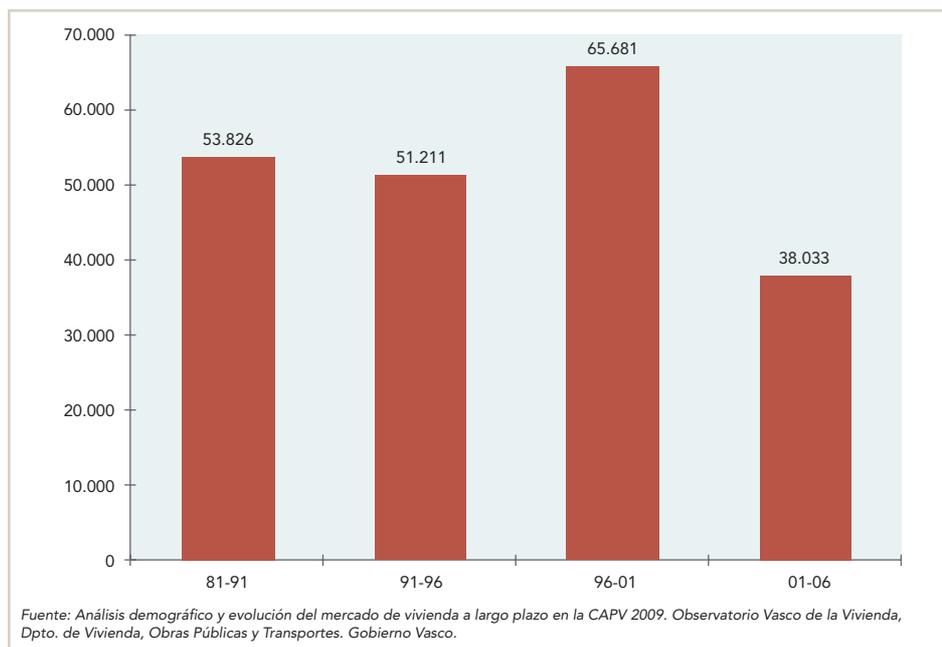
Gráfico n.º 7. CUMPLIMIENTO GLOBAL DE LOS OBJETIVOS DE EDIFICACIÓN DE VIVIENDAS DE LOS PLANES DIRECTORES DE VIVIENDA



6. LA SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN LA CAPV

Como se ha podido comprobar en los anteriores apartados, los planes directores y la política autonómica de vivienda en general han tenido un papel muy relevante en la satisfacción de las necesidades de vivienda de la población vasca, en un período en el que se ha asistido a una explosión de la demanda derivada de la evolución demográfica, particularmente a lo largo de la década de los 90, cuando llegan a la edad de independización las nutridas cohortes de jóvenes nacidos durante los años 60 y 70. Baste señalar que el número de hogares vascos aumentó en más de 116.000 unidades entre 1991 y 2001, frente a menos de 54.000 en la década anterior.

Gráfico n.º 8. **INCREMENTO DEL NÚMERO DE HOGARES EN LA CAPV (1981-2006)**

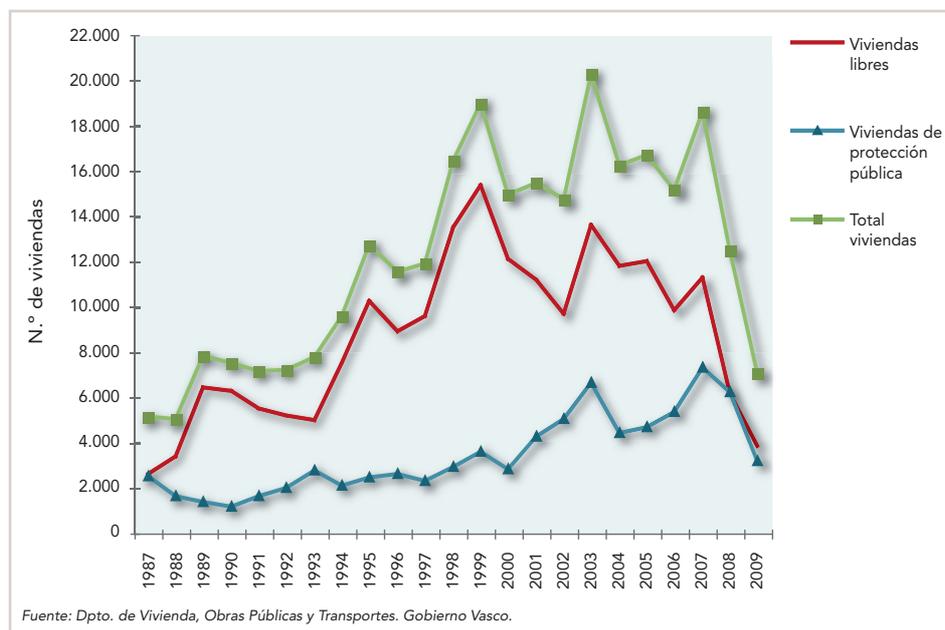


En este sentido, la edificación de vivienda protegida ha venido a cubrir una parte muy importante de esa demanda, haciendo viable el acceso a la vivienda por una parte de la población vasca con recursos relativamente limitados, en un momento en el que la presión de la demanda hizo crecer los precios de manera espectacular (entre 1986 y 2008, los precios de la vivienda libre se multiplicaron por 8 aproxima-

damente, en términos corrientes). De este modo, la oferta de vivienda protegida representó un 28% del total de viviendas edificadas en la CAPV entre 1986 y 2009, con una cuota máxima del 42% durante la ejecución del último Plan Director (e incluso superando el 50% en los últimos dos ejercicios).

No obstante, y como ya se ha señalado, los objetivos de generación de un parque de vivienda pública de alquiler se han cumplido sólo parcialmente. El Plan 2006-09 se planteaba expresamente el objetivo global de aumentar la dimensión del parque permanente de vivienda protegida en alquiler, tanto mediante el impulso a la promoción de vivienda protegida en alquiler como por el fomento de las medidas dirigidas a conseguir el alquiler de viviendas usadas a niveles de rentas protegidas. Concretamente se establecía el objetivo de alcanzar una cifra de aproximadamente 19.000 viviendas en alquiler, que representaría un 22% del parque total de viviendas protegidas. Sin embargo, la cifra realmente alcanzada se quedó en torno a la mitad de este objetivo.

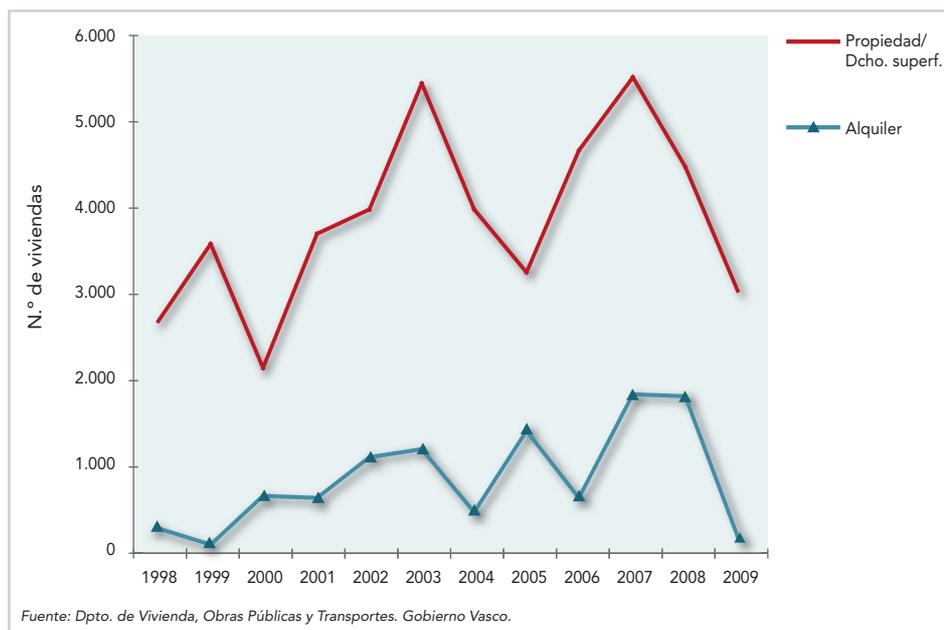
Gráfico n.º 9. **VIVIENDAS INICIADAS EN LA CAPV SEGÚN TIPO (1987-2009)**



En el momento actual las circunstancias del mercado de vivienda han cambiado de manera drástica respecto al período anterior, como es bien sabido. La crisis financiera internacional y la explosión de la burbuja inmobiliaria han he-

cho que el acceso al crédito resulte muy complicado (a pesar de los bajos tipos de interés) tanto para los promotores-constructores de vivienda, como para las familias y personas necesitadas de una primera vivienda. Unido esto a la crisis económica y del empleo, se ha generado una importante paralización del mercado, con operaciones inmobiliarias congeladas y cuantiosos *stocks* de vivienda sin vender, tanto de viviendas nuevas (o en proceso de construcción) como de viviendas usadas. Mientras tanto, los precios se resisten a bajar en la medida en que requeriría una verdadera dinamización del mercado. El ajuste se produce en cantidades en lugar de en precios.

Gráfico n.º 10. **EDIFICACIÓN DE VIVIENDAS PROTEGIDAS SEGÚN RÉGIMEN DE ACCESO**



Evidentemente, la CAPV no es ajena a esta situación, si bien cabe subrayar que la intensidad de la crisis inmobiliaria no es tan acusada como en otras regiones del Estado, en la medida en que el sobre-dimensionamiento del sector construcción y de la oferta de vivienda no ha alcanzado los mismos niveles. Pero en cualquier caso, el escenario para los próximos años se presenta mucho menos expansivo que en la pasada década. La evolución demográfica también actuará en este sentido: el proceso de envejecimiento poblacional hará que el incremento en el número de hogares en-

tre 2010 y 2020 siga previsiblemente una línea descendente frente a los crecimientos pasados, si bien factores sociológicos como la reducción del tamaño familiar pueden actuar en sentido contrario.

Todas estas cuestiones imponen, por tanto, un replanteamiento de la política de vivienda que además es coincidente con la elaboración de un nuevo Plan Director para el período 2010-13. En este sentido, el Departamento de Vivienda se encuentra ya abordando este proceso, que cuenta además con una novedad importante en la medida en que se ha alcanzado un Pacto Social por la Vivienda (firmado el 16 de Junio de 2010) enfocado a conseguir un consenso entre los agentes públicos, sociales y privados implicados en materia de vivienda, que permita orientar las líneas estratégicas y ámbitos de actuación de las políticas activas a desarrollar en los próximos 15 años en Euskadi.

Entre los principios inspiradores del Pacto cabe destacar el énfasis en la acción coordinada a largo plazo sobre la base de un consenso entre todas las administraciones y agentes sociales y privados que actúan en materia de vivienda, con participación ciudadana y transparencia en la elaboración y ejecución de las políticas. Los principios de sostenibilidad y eficiencia en la gestión son también obligados en la etapa actual.

En este marco de actuación pueden identificarse con bastante claridad los grandes retos del nuevo Plan Director. El primero consistiría en incrementar la presencia del parque público de vivienda en alquiler (que sigue siendo muy inferior al observado en países de nuestro entorno) como fórmula adecuada para la resolución de las necesidades de vivienda de buena parte del colectivo de personas y familias afectadas. Parece así mismo preciso impulsar una nueva política de rehabilitación y renovación urbana como solución eficiente, sostenible y de futuro. No hay que perder de vista que el parque de viviendas de la CAPV experimentó una fuerte expansión en los años 50-60-70 del pasado siglo, con frecuencia en procesos edificatorios desordenados y de baja calidad que están requiriendo intervenciones integradas de largo alcance. Finalmente, sigue siendo necesario mantener una política activa de gestión del suelo con el objetivo de dar fluidez al sector de la construcción de vivienda nueva y lograr un reparto territorial más equilibrado.

Por otra parte, la instrumentación de los objetivos anteriores va a requerir una nueva gestión de la política de vivienda que logre una auténtica movilización e implicación del conjunto de actores (los ayuntamientos en particular) para asegurar una oferta de vivienda diversificada y bien distribuida territorialmente. Igualmente, en el difícil momento económico, financiero y presupuestario actual va a ser absolutamente necesaria la mayor eficiencia posible en el uso de los recursos al servicio de la política de vivienda. Esto puede hacer necesaria una reordenación del entramado societario del sector público de la vivienda.

Hay que mencionar finalmente que se encuentra pendiente la elaboración y aprobación la Ley de Vivienda, la cual debería abordar, entre otras cuestiones, la distribución competencial en materia de vivienda, los términos del derecho a la vivienda (quién es el garante de dicho derecho, quiénes las personas o unidades familiares afectadas, cuáles son los mecanismos para ejercitar dicho derecho,...), el régimen jurídico de la vivienda protegida, los mecanismos de planificación de la política de vivienda, sus instrumentos de ejecución, etc.