

---

# *De la crisis a la recuperación: el replanteamiento de la política vasca de vivienda en el nuevo escenario económico y social*

*From crisis to rebound: the rethinking of Basque housing  
policy in the new economic and social scenario*

El presente artículo analiza las consecuencias de la Gran Recesión en la política de vivienda del Gobierno Vasco. La reducción de los recursos públicos disponibles limitó mucho la capacidad de respuesta a las necesidades de vivienda de la población, precisamente en un momento en que el mercado inmobiliario se veía muy afectado. El artículo estudia la evolución de los presupuestos de vivienda y el modo en que la política se ha ido adaptando a la nueva situación, tanto en sus instrumentos como en sus objetivos, particularmente en el marco de la nueva Ley de Vivienda: derecho subjetivo a la vivienda, alquiler, rehabilitación, etc. Finalmente, se plantean una serie de reflexiones de cara al futuro.

*Artikulu honek analizatzen du zer ondorio izan dituen Atzeraldi Handiak Eusko Jaurlaritzaren etxebizitza-politikan. Eskura zeuden baliabide publikoak murrizteak oso mugatu zuen herritarrek etxebizitza izateko zuten premiei erantzuteko gaitasuna, hain zuen ere higiezinaren merkatua oso ukituta zegoen momentu batean. Artikuluak aztertzen du zer bilakaera izan duten etxebizitza-aurrekontuek eta zelan egokitu den politika egoera berrira, hala haren tresnak nola helburuak, batez ere Etxebizitza Lege berriaren esparruan: etxebizitzarako eskubide subjektiboa, alokairua, birgaitzea, eta abar. Azkenik, hainbat hausnarketa azaltzen dira etorkizunari begira.*

This article analyses the consequences of the Great Recession on the housing policy of the Basque Government. The reduction of available public resources greatly limited the ability to respond to the housing needs of the population, precisely at a time when the real estate market was greatly affected. The article studies the evolution of housing budgets and the way in which the policy has been adapted to the new situation, both in its instruments and in its objectives, particularly in the framework of the new Housing Law: subjective right to housing, rental housing, rehabilitation, etc. Finally, a series of reflections are made for the future.

## Índice

1. Introducción
2. El impacto de la crisis en los presupuestos y los instrumentos de la política de vivienda
3. Impacto de la crisis en las realizaciones de la política de vivienda
4. La evolución de la demanda de vivienda protegida
5. La Ley 3/2015 de Vivienda
6. Los planes directores de vivienda
7. Conclusiones y perspectivas de la política de vivienda en la CAPV

**Palabras clave:** política de vivienda, vivienda de protección pública, derecho subjetivo a la vivienda, alquiler de vivienda, rehabilitación de vivienda.

**Keywords:** housing policy, social housing, subjective right to housing, rental housing, housing rehabilitation.

**Nº de clasificación JEL:** B25, R21, R31

Fecha de entrada: 01/12/2019

Fecha de aceptación: 16/01/2020

## 1. INTRODUCCIÓN

La gran recesión desencadenada a nivel internacional a partir de 2008 vino a pinchar la burbuja inmobiliaria que había venido creciendo durante la primera década del nuevo siglo y que fue, a nivel internacional, una de las causas de la crisis financiera y económica. Aunque Euskadi se vio menos afectada que otras zonas de Estado, los efectos sobre el mercado de la vivienda fueron notables: fuerte ralentización de las transacciones, caída de los precios de compraventa, serio retroceso de la actividad constructiva de vivienda nueva e importantes consecuencias en el sector de la construcción en términos de VAB sectorial y de empleo.

La crisis financiera y las dificultades de acceso al crédito congelaron la compra de viviendas (a pesar de la moderación de los precios) e impulsaron la demanda hacia el alquiler, especialmente para las personas jóvenes y los hogares de nueva creación, lo que a medio plazo impulsó las rentas de alquiler al alza. Las dificulta-

des en términos de acceso al empleo y deterioro de las condiciones salariales acentuaron este proceso.

Todo ello tuvo importantes repercusiones en el mercado de vivienda en Euskadi y, consiguientemente, en la política de vivienda desarrollada por el Gobierno Vasco. La política autonómica de vivienda ha tenido en Euskadi un papel muy relevante en la satisfacción de las necesidades de vivienda de la población vasca, particularmente a lo largo de la década de los 90, periodo en el que se asistió a una explosión de la demanda derivada de la evolución demográfica y un aumento espectacular de precios, dificultando el acceso a la vivienda de capas importantes de la población vasca. Como respuesta, la edificación de vivienda protegida fue expansiva, viniendo a cubrir una parte importante de esa demanda y haciendo viable el acceso a la vivienda para muchas personas y familias.

En ese sentido, la política desarrollada fue bastante generalista, estableciéndose unos límites máximos de ingresos para acceder a una vivienda de protección oficial relativamente altos. 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 Plan Director de Vivienda 2006-2009. Es importante señalar que se trataba mayoritariamente de una oferta de vivienda en propiedad, con un papel secundario para el alquiler protegido, en consonancia, por otra parte, con las preferencias de la propia demanda.

La recesión económica vino a poner en cuestión ese enfoque. Las páginas siguientes tratan de describir el modo en que la política de vivienda tuvo que readaptarse al nuevo contexto económico y social hasta llegar a la situación actual y las perspectivas de futuro.

## 2. **EL IMPACTO DE LA CRISIS EN LOS PRESUPUESTOS Y LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA**

### 2.1. **Los presupuestos de vivienda**

El cuadro adjunto (cuadro nº 1) refleja la evolución del gasto ejecutado y la inversión pública del Programa de Vivienda del Gobierno Vasco desde 2001 a 2018. En el mismo, y en el gráfico que lo acompaña (gráfico nº 1), puede observarse cómo el gasto en vivienda crece de manera sostenida e importante desde 2001 (algo menos de 117 millones de euros de gasto consolidado total<sup>1</sup>) hasta 2010 (362,7 millones de euros, multiplicándose por 3 en diez años), para caer drásticamente en 2011 (243 millones de euros, -33% respecto al año anterior). La caída del gasto en vivienda continúa ya de manera algo menos severa en los años siguientes, marcando un míni-

<sup>1</sup> Es decir, incluyendo tanto el gasto del propio Departamento como el de las sociedades públicas, y tanto el gasto corriente como el de inversión.

mo en 2014 (182 millones) e iniciando una recuperación relativamente rápida después, hasta los 236 millones en 2018, aunque muy lejos de los máximos alcanzados al inicio de la década<sup>2</sup>.

**Cuadro nº 1. EJECUCIÓN DE GASTO E INVERSIÓN PÚBLICA DEL PROGRAMA DE VIVIENDA DEL GOBIERNO VASCO (2001-2018)**

	Programa de Vivienda (Solo Departamento)		Programa de Vivienda (Departamento + Gasto consolidado Sociedades)		Total Gobierno Vasco	
	1. Total Gasto ejecutado (millones €)	2. Inversión pública (millones €)	3. Total Gasto ejecutado (millones €)	4. Inversión pública (millones €)	5. Gasto Ejecutado (millones €)	% 3/5
2001	86,31	76,47	116,99	104,13	5.724,50	2,04%
2002	119,22	101,39	172,08	150,04	6.026,31	2,86%
2003	136,73	115,69	222,20	197,99	6.392,51	3,48%
2004	154,34	127,81	255,93	223,28	6.725,31	3,81%
2005	157,43	123,12	273,69	232,12	7.312,91	3,74%
2006	171,54	135,83	328,97	281,52	7.770,94	4,23%
2007	188,61	148,81	343,98	285,47	8.584,89	4,01%
2008	198,66	154,41	332,69	260,32	9.317,30	3,57%
2009	207,40	162,95	347,38	268,01	10.304,51	3,37%
2010	182,55	134,24	362,68	277,15	10.327,56	3,51%
2011	123,00	73,31	243,01	158,03	10.173,20	2,39%
2012	146,29	97,01	231,22	139,57	10.244,92	2,26%
2013	87,49	39,06	209,81	120,40	9.579,47	2,19%
2014	107,10	63,33	182,45	98,89	10.053,54	1,81%
2015	99,80	53,13	184,60	97,91	10.161,47	1,82%
2016	108,09	70,23	190,79	113,23	10.364,64	1,84%
2017	143,06	100,25	215,97	140,48	10.823,73	2,00%
2018	152,91	110,16	236,43	136,97	11.317,55	2,09%

Fuente: Informes de Evaluación Integral de las Políticas de Vivienda (Observatorio Vasco de la Vivienda) y Eustat. Elaboración propia.

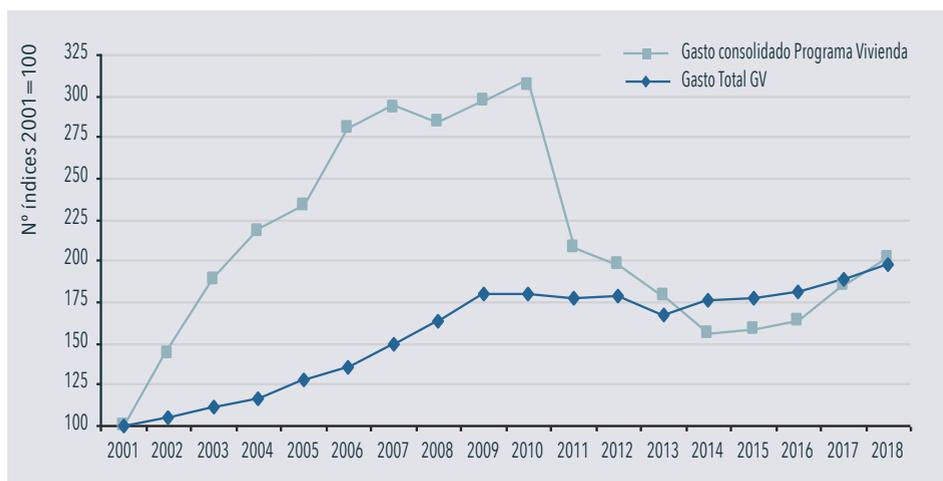
<sup>2</sup> Hay que indicar, no obstante, que el proyecto de presupuestos para 2020 incrementa esta cifra hasta 304,3 millones de euros, de los que 150,9 millones serán a ejecutar por el propio Departamento.

Los datos presentados permiten también comparar la evolución del gasto ejecutado en vivienda con el total del gasto del Gobierno Vasco en su conjunto. Puede observarse cómo hasta 2010 el gasto en vivienda crece a un ritmo muy superior al del gasto total del Gobierno: el gasto en vivienda se triplicó en la primera década del siglo, mientras que el conjunto del gasto creció un 80%, siempre en términos corrientes. De este modo el gasto en vivienda pasó de representar un 2,04% del total en 2001 a cifras superiores al 4% en 2006 y 2007.

Sin embargo, mientras el conjunto del Gobierno se mantuvo bastante estable (aunque a la baja) a partir de 2010, la caída en vivienda fue dramática, como ya se ha señalado, perdiendo peso en el total (1,81% en 2014). El gasto total se relanza a partir de 2013 y el de vivienda desde el año siguiente, acompañándose con el ritmo de aumento del conjunto y alcanzando en 2018 una cuota del 2,09%, que recupera el nivel de 2001.

Gráfico nº 1. **EVOLUCIÓN DEL GASTO EJECUTADO DEL PROGRAMA DE VIVIENDA EN COMPARACIÓN CON EL GASTO TOTAL DEL GOBIERNO VASCO (2001-2018)**

(2001=100)



Fuente: Informes de Evaluación Integral de las Políticas de Vivienda (Observatorio Vasco de la Vivienda) y Eustat. Elaboración propia.

El análisis de la composición del gasto en vivienda también muestra que el componente inversor del mismo se redujo progresivamente en los años de la crisis, pasando de una media del 83% en la primera década del siglo a solo un 59% con posterioridad, con un aumento paralelo de los gastos corrientes que, aunque atenuados por la crisis, son en 2018 casi ocho veces superiores a los de 2001, en términos corrientes. La contención de la inversión da idea de las dificultades experimentadas para acometer nueva edificación de viviendas de protección pública, mientras que el

aumento de los gastos corrientes tiene que ver con cambios importantes en el tipo de actuación desarrollada en materia de vivienda.

Gráfico nº 2. **EVOLUCIÓN DE LA COMPOSICIÓN DEL GASTO CONSOLIDADO DEL PROGRAMA DE VIVIENDA: INVERSIÓN VS GASTO CORRIENTE (2001-2018)** (2001=100)



Fuente: Informes de Evaluación Integral de las Políticas de Vivienda (Observatorio Vasco de la Vivienda).  
Elaboración propia.

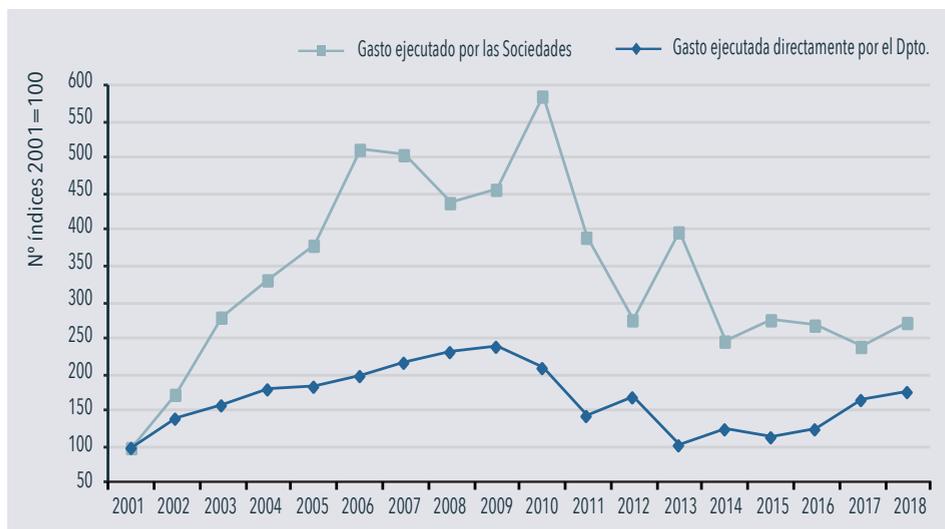
## 2.2. Cambios en los instrumentos de la política de vivienda

Es interesante también analizar la parte del gasto en vivienda ejecutado por el propio Departamento y el realizado a través de sus sociedades instrumentales. En el gráfico nº 3 puede apreciarse con claridad cómo en la primera década del presente siglo el gasto a través de las Sociedades aumentó de manera espectacular, frente a un crecimiento comparativamente más moderado del gasto directo del Departamento. De ese modo, el gasto de las sociedades casi duplicó su cuota en el total entre 2001 y 2010 (de un 26% a un 50%). Con posterioridad cayó fuertemente el gasto ejecutado por ambos canales hasta 2014 en que se inicia la recuperación, más rápida en el gasto directo del Departamento. La cuota de las Sociedades al final del periodo es de un 35%.

Esta evolución está en parte relacionada con cambios en el entramado de sociedades a través de las que el Gobierno Vasco implementa su política de vivienda, derivados de la crisis económica y de la necesidad de hacer frente a las restricciones presupuestarias.

Gráfico nº 3. **EVOLUCIÓN DEL GASTO EN VIVIENDA EJECUTADO POR EL PROPIO DEPARTAMENTO Y EL REALIZADO A TRAVÉS DE SUS SOCIEDADES INSTRUMENTALES (2001-2018)**

(índice 2001=100)



Fuente: Informes de Evaluación Integral de las Políticas de Vivienda (Observatorio Vasco de la Vivienda).  
Elaboración propia.

Así, en 2010 la Sociedad Pública de Gestión de Viviendas y Alquiler SA (SPGVA), que se ocupaba principalmente del programa Bizigune y de otros alquileres públicos, fue absorbida por ALOKABIDE, la Sociedad operadora de alquiler del Gobierno Vasco constituida en 2000 para gestionar viviendas en arrendamiento protegido, al mismo tiempo que se publicaba completamente esta última, adquiriendo el Gobierno la participación que hasta entonces habían tenido las cajas de ahorro vascas.

De manera similar, en 2016 ORUBIDE, la empresa dedicada a la gestión de suelo para la promoción de vivienda protegida, fue absorbida por Vivienda y Suelo de Euskadi. S.A. (VISESA), como parte de la estrategia para el redimensionamiento y racionalización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, con la finalidad de obtener sinergias y economías de escala en costes. Es relevante indicar que VISESA sigue contando con una participación accionarial del 18,6% por parte de Kutxabank y del 2,8% de Laboral Kutxa, correspondiendo el 78,6% al Gobierno Vasco.

Hay que recordar que, además de las sociedades anteriores, la Viceconsejería de Vivienda cuenta con cuatro organismos de servicios públicos de vivienda fundamentales, orientados hacia la ciudadanía:

- Etxebide, a través de sus servicios de registro de demanda y de adjudicación de vivienda de protección pública.
- Bizilagun, el servicio público de mediación y conciliación, cuya actividad se desarrolla en el ámbito de la asesoría e intermediación.
- El Servicio de Inspección dedicado a garantizar la función social de las viviendas de protección pública tras su primera adjudicación.
- El Observatorio Vasco de la Vivienda, un instrumento de transferencia y acceso a información y conocimiento en materia de vivienda.

El entramado público de apoyo a la vivienda se completa con las Sociedades municipales de vivienda, agrupadas en la Asociación Vasca de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo (AVS Euskadi) e incluyendo: Ensanche 21, Surbisa, Donostiako Etxegintza, Irunvi, Sestao Berri, Bidebi, Viviendas Municipales de Bilbao y Promosa. Existen, asimismo, diversas sociedades urbanísticas de rehabilitación, dedicadas específicamente al desarrollo de actividades en este terreno.

### 3. IMPACTO DE LA CRISIS EN LAS REALIZACIONES DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA

#### 3.1. Actividad edificatoria

Como ya se ha apuntado, la recesión económica tuvo como consecuencia una reducción muy acusada en la edificación de viviendas, tanto libres como protegidas. La edificación había venido creciendo a lo largo de los años 90 y continuó haciéndolo al comenzar el siglo, especialmente para las viviendas de protección pública, que pasaron de 2.472 iniciadas en 2000 a 7.310 iniciadas en 2007, año que marcó un máximo histórico. En el mismo periodo, la edificación de viviendas libres también se movió en cifras récord, habitualmente por encima de las 10.000 iniciaciones anuales, con un máximo en 2003 de 13.626 viviendas (cuadro nº 2).

Es a partir de 2008 para la vivienda libre y de 2009 para la protegida, cuando el impacto de la crisis se deja sentir, con cifras cercanas a la mitad de las alcanzadas los años precedentes y todavía inferiores con posterioridad. La caída es especialmente notable en la vivienda libre, que se mueve todavía hoy en cifras netamente inferiores a las del periodo pre-crisis: una media de 3.140 viviendas iniciadas al año entre 2015-2017 frente a 11.684 viviendas anuales entre 2000-2004.

En lo que respecta a la vivienda de protección pública la evolución es similar, con una media anual de 1.339 iniciaciones entre 2015-2018 (mínimo de 932 viviendas en 2015) frente a los máximos de 5.352 viviendas por año entre 2005-2009. La cuota de la vivienda protegida sobre el total se ha movido entre un mínimo del 17% en 2000 y un máximo del 57% en 2010. En los últimos cuatro años, la cuota media se sitúa en un 33%.

**Cuadro nº 2. ACTIVIDAD EDIFICATORIA: VIVIENDAS INICIADAS POR TIPO (LIBRES Y DE PROTECCIÓN PÚBLICA) (2001-2018)** (nº y %)

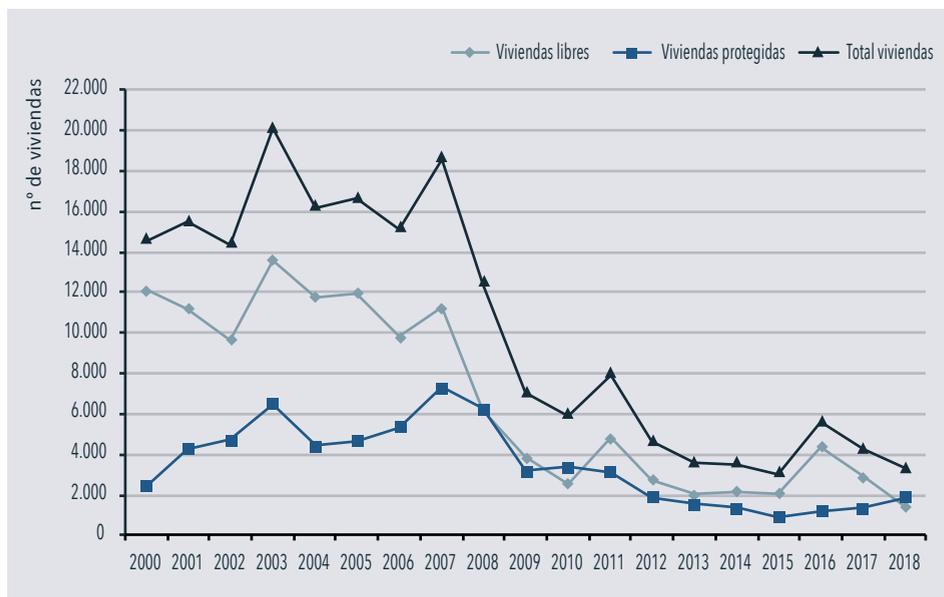
Año	Viviendas libres		Viviendas protección pública		Total viviendas	
	nº	%	nº	%	nº	%
2000	12.115	83%	2.472	17%	14.587	100%
2001	11.194	72%	4.302	28%	15.496	100%
2002	9.692	67%	4.701	33%	14.393	100%
2003	13.626	68%	6.480	32%	20.106	100%
2004	11.794	73%	4.427	27%	16.221	100%
2005	11.987	72%	4.656	28%	16.643	100%
2006	9.815	65%	5.339	35%	15.154	100%
2007	11.269	61%	7.310	39%	18.579	100%
2008	6.203	50%	6.259	50%	12.462	100%
2009	3.855	55%	3.196	45%	7.051	100%
2010	2.572	43%	3.361	57%	5.933	100%
2011	4.804	60%	3.145	40%	7.949	100%
2012	2.743	59%	1.869	41%	4.612	100%
2013	2.029	57%	1.558	43%	3.587	100%
2014	2.181	62%	1.347	38%	3.528	100%
2015	2.094	69%	932	31%	3.026	100%
2016	4.407	79%	1.201	21%	5.608	100%
2017	2.920	68%	1.344	32%	4.264	100%
2018	1.412 (*)	---	1.878	---	---	---
Medias anuales por sub-periodos						
2000-2004	11.684	72%	4.476	28%	16.161	100%
2005-2009	8.626	62%	5.352	38%	13.978	100%
2010-2014	2.866	56%	2.256	44%	5.122	100%
2015-2018	3.140(**)	---	1.339	---	---	---

(\*) Solo primer trimestre (\*\*) Media 2015-2017.

Fuente: Estadística de viviendas iniciadas y terminadas, Observatorio Vasco de la Vivienda. Gobierno Vasco.

**Gráfico nº 4. VIVIENDAS INICIADAS EN LA CAPV SEGÚN TIPO (2000-2018)**

(nº de viviendas)



(\*) 2018: Vivienda libre solo primer trimestre.

Fuente: Estadística de viviendas iniciadas y terminadas, Observatorio Vasco de la Vivienda. Gobierno Vasco.

**3.2. Impacto en la política de alquiler**

La consolidación de un amplio parque de vivienda pública en alquiler constituye desde hace años un objetivo central de la política vasca de vivienda, como atestiguan los últimos Planes Directores de Vivienda aprobados. El Gráfico nº 5 refleja la evolución de las viviendas de protección pública construidas en régimen de alquiler.

Puede observarse cómo la recesión económica afectó severamente a ese objetivo de ampliación del parque público en alquiler. En el periodo inmediatamente anterior a la crisis la cifra media de viviendas en alquiler iniciadas anualmente pasó de 695 entre 2000-2004 a 1.000 entre 2005-2009 (con un máximo de 1.842 viviendas en 2007), con una cuota sobre el total de viviendas públicas iniciadas del 20% (frente a un 15% con anterioridad). Sin embargo, la media de los cinco años siguientes cae a 289 viviendas anuales en alquiler (con un mínimo de 79 iniciadas en 2013) y una cuota del 12% del total de viviendas de protección.

En los últimos años se asiste a una recuperación de las viviendas en alquiler iniciadas, aunque con una media anual (419 unidades entre 2015-2018) todavía muy inferior a los años pre-crisis. Hay que destacar, no obstante, que la proporción del alquiler sobre el total de iniciaciones públicas está creciendo (casi 35% del total en

2018), lo que da idea de que los recursos (dentro de las limitaciones presupuestarias descritas anteriormente) se están destinando efectivamente al objetivo de ampliar el parque público en arrendamiento.

Gráfico nº 5. **EVOLUCIÓN DE LA VIVIENDA DE PROTECCIÓN PÚBLICA EN ALQUILER INICIADA ANUALMENTE Y PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL (2000-2018)**

(nº y %)



Fuente: Estadística de viviendas iniciadas y terminadas, Observatorio Vasco de la Vivienda. Gobierno Vasco.

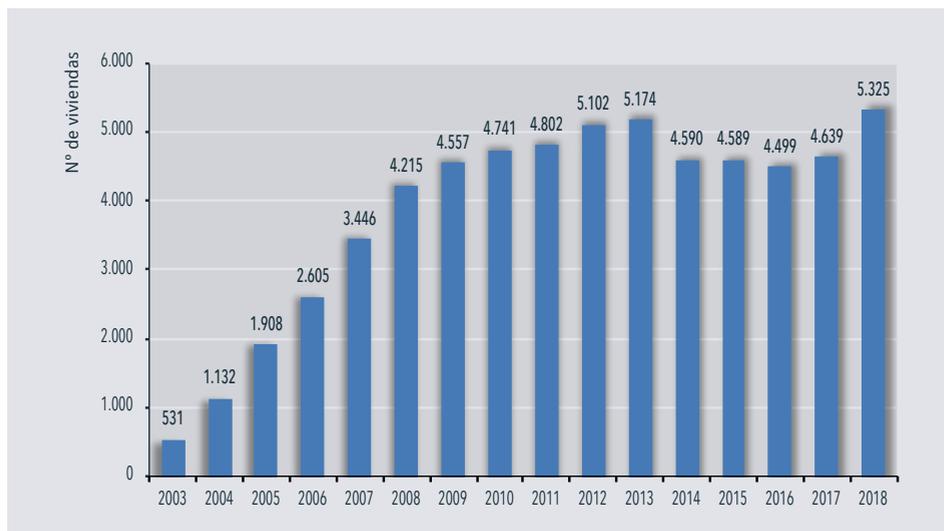
La relevancia del alquiler se aprecia también en otro componente significativo de la política vasca de vivienda como es la movilización del parque de vivienda vacía a través del Programa Bizigune, gestionado por ALOKABIDE. Este programa vio la luz en 2003 con el propósito de captar viviendas libres vacías para ponerlas en arrendamiento protegido. Sus características más destacables son que las personas propietarias perciben aproximadamente entre el 65% y el 75% de la renta mensual habitual en el mercado, con la garantía de recuperar su vivienda en similares condiciones, y que el colectivo de arrendatarios no abonan por ella más del 30% de sus ingresos brutos anuales.

La evolución de la actividad de Bizigune también fue claramente expansiva desde 2003 hasta 2013, pasando de 531 viviendas vacías alquiladas a 5.174 viviendas. Sin embargo, con posterioridad el número de viviendas adheridas al programa se reduce de manera notable (en torno a 4.00 viviendas entre 2014-2017) para recuperar-

se y alcanzar un máximo en 2018 (5.325 viviendas). Para hacerse una idea de la importancia presupuestaria de este programa, baste señalar que en 2018 se destinaron al mismo 23,5 millones de euros.

**Gráfico nº 6. EVOLUCIÓN DEL PARQUE DE VIVIENDA EN ALQUILER DE BIZIGUNE (2003-2018)**

( nº de viviendas a 31 de diciembre de cada año)



Fuente: Informe de Evaluación de la Política de Alquiler en Euskadi, Observatorio Vasco de la Vivienda. Gobierno Vasco.

Hay que indicar que en 2013 se puso en marcha el programa ASAP (Alokairu Segurua, Arrazoizko Prezioa), Programa de Intermediación en el Mercado de Alquiler de Vivienda Libre, también con el objetivo principal de facilitar que las viviendas vacías de titularidad privada se incorporen al mercado del arrendamiento a un precio asequible para las personas arrendatarias<sup>3</sup>. No obstante, hay que indicar que este programa no ha llegado a «despegar» y que el número de viviendas incorporadas al mismo es realmente bajo (263 viviendas en 2018).

Como resultado de este conjunto de programas de edificación y de movilización de vivienda vacía, el parque de viviendas gestionadas en alquiler protegido por la Administración pública vasca se cifra en 2018 en 22.704 viviendas, de acuerdo con la distribución reflejada en el cuadro nº 3 y el gráfico nº 7.

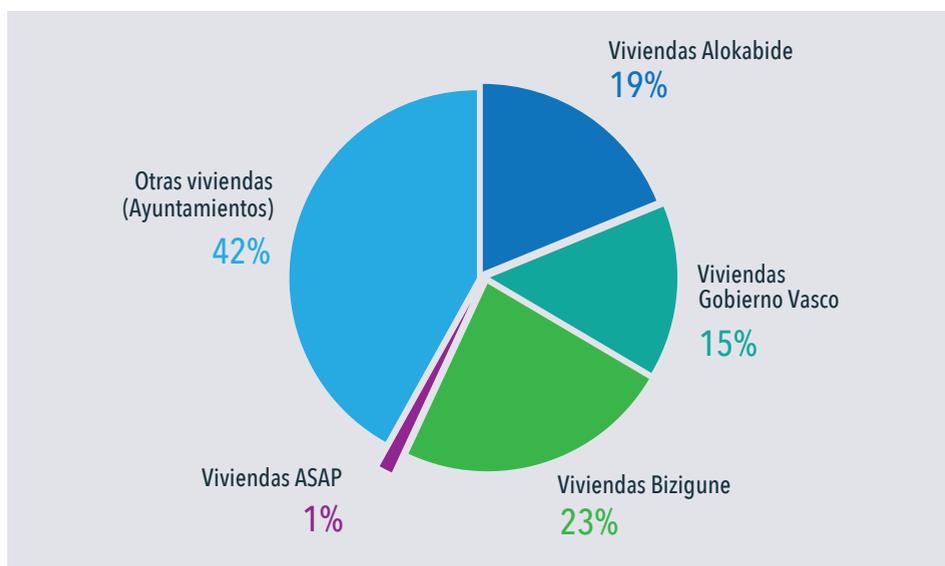
<sup>3</sup> En este programa, tanto el límite de ingresos de las personas adjudicatarias como las rentas máximas a abonar por estas, son superiores a los del programa Bizigune.

**Cuadro nº 3. EVOLUCIÓN DEL PARQUE DE VIVIENDAS EN ALQUILER PROTEGIDO GESTIONADAS POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA VASCA, SEGÚN TIPO (2010-2018)** (nº de viviendas)

	Viviendas Alokabide	Viviendas Gobierno Vasco	Viviendas Bizigune	Viviendas ASAP	Viviendas de terceros (Ayuntamientos)	Total viviendas alquiler protegido
2010	2.452	2.257	4.573	---	10.313	19.595
2011	2.677	2.577	4.840	---	10.419	20.513
2012	3.070	2.697	5.150	---	10.232	21.149
2013	3.280	2.817	5.174	23	9.541	20.835
2014	3.540	2.935	4.590	68	9.332	20.465
2015	3.720	3.170	4.589	145	8.591	20.215
2016	3.805	3.276	4.499	221	8.709	20.510
2017	4.169	3.306	4.639	209	8.670	20.993
2018	4.275	3.326	5.325	263	9.515	22.704

Fuente: Informe de Evaluación de la Política de Alquiler en Euskadi, Observatorio Vasco de la Vivienda. Gobierno Vasco. Elaboración propia.

**Gráfico nº 7. DISTRIBUCIÓN DEL PARQUE DE VIVIENDA EN ALQUILER PROTEGIDO SEGÚN TIPO (2018)**



Fuente: Informe de Evaluación de la Política de Alquiler en Euskadi, Observatorio Vasco de la Vivienda. Gobierno Vasco. Elaboración propia.

#### 4. LA EVOLUCIÓN DE LA DEMANDA DE VIVIENDA PROTEGIDA

En 1997, el Gobierno Vasco puso en marcha el Servicio Vasco de Vivienda-ETXEBIDE, con funciones de comunicación e información a las personas demandantes de viviendas de protección pública y solicitantes de ayudas, además de la gestión de la adjudicación de viviendas de promoción pública. 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.

El gráfico nº 8 recoge datos sobre el número de inscripciones en Etxebide desde 2006. Puede observarse que el número de demandantes de vivienda crece desde 84.600 en 2006 hasta 92.084 en 2009, contrayéndose hasta 84.000-86.000 expedientes en los cuatro años siguientes hasta 2013. Con posterioridad, en 2014 la cifra se reduce drásticamente hasta poco más de 54.000 demandantes, debido a un cambio en la normativa, creciendo de nuevo en los últimos años hasta 65.000 expedientes en 2018.

Gráfico nº 8. **EVOLUCIÓN DE LA DEMANDA DE VIVIENDA PROTEGIDA EN LA CAPV (2006-2018)**

(nº de viviendas)



Fuente: Etxebide. Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda. Gobierno Vasco.

El cambio normativo al que se ha hecho mención consistió en una orden publicada en 2012 estableciendo una nueva normativa sobre el Registro de Solicitantes de Vivienda. Con arreglo a la misma, las personas o unidades convivenciales pueden inscribirse como demandantes de vivienda protegida en régimen de compra o en alquiler, pero no en ambos simultáneamente, como sucedía con anterioridad. Asimismo, se endurecían algunos requisitos de inscripción (por ej., quienes disfruten de una vivienda o alojamiento protegido de alquiler solo pueden inscri-

birse en el mismo régimen o en el de compra durante los seis meses anteriores a la fecha de finalización del contrato) y la misma debe ser expresamente renovada cada 2 años a petición del solicitante.

En un momento en el que la política de vivienda se marca decididamente como objetivo el fomento del régimen de alquiler como vía para satisfacer necesidades de vivienda, una cuestión de gran interés a la hora de analizar la evolución de la demanda de vivienda protegida es la relativa al régimen de tenencia elegido. En este sentido, en el Cuadro nº 4 se refleja la evolución de este tema desde 2006 y puede verse cómo el porcentaje de demandantes en régimen de alquiler viene creciendo de manera continua desde entonces: desde un 23,7% hasta un 80% en la actualidad. Bien es cierto que en 2013 medió el cambio normativo al que se ha hecho referencia y que forzó a las personas demandantes a decantarse por uno u otro régimen, pero la realidad es que ya con anterioridad se venía produciendo una reducción en el número de solicitantes en régimen de compra.

**Cuadro nº 4. EVOLUCIÓN DE LA DEMANDA DE VIVIENDA PROTEGIDA REGISTRADA EN ETXEBIDE SEGÚN RÉGIMEN DE TENENCIA ELEGIDO (2006-2018)**

(número)

	Solo alquiler	Solo compra	Indistinto	Total	% Alquiler
2006	20.114	36.000	28.581	84.695	23,7%
2007	20.146	34.801	32.266	87.243	23,1%
2008	20.875	33.931	34.370	89.176	23,4%
2009	23.503	32.221	36.356	92.084	25,5%
2010	26.695	26.305	33.886	86.896	30,7%
2011	32.261	21.108	31.007	84.376	38,2%
2012	36.947	18.321	29.512	84.780	43,6%
2013*	50.305	36.311	---	86.616	58,1%
2014	39.623	14.419	---	54.042	73,3%
2015	42.193	11.427	---	53.620	78,7%
2016	43.733	9.596	---	53.329	82,0%
2017	51.171	11.344	---	62.515	81,9%
2018	52.257	12.750	---	65.007	80,4%

(\*) Cambio en la normativa del Registro de demandantes.

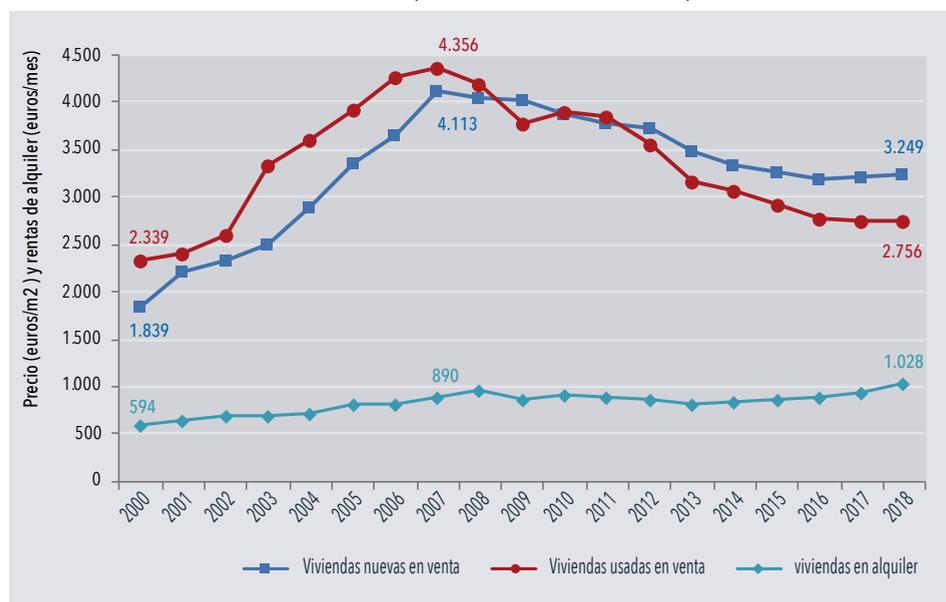
Fuente: Etxebide. Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda. Gobierno Vasco.

Hay que indicar, asimismo, que se aprecia cómo esta reducción se acentuó a raíz de la crisis como consecuencia de las mayores dificultades para afrontar la compra de viviendas derivadas de las restricciones en el crédito que se produjeron esos años. Como resultado, las personas solicitantes de viviendas protegidas, ya de por sí en el segmento de ingresos medio-bajo, tuvieron que renunciar en muchos casos a expectativas de compra y decantarse inevitablemente por el alquiler. Únicamente en los últimos años, a partir de 2017, vuelve a recuperarse la demanda de vivienda en compra.

La evolución de precios y rentas de las viviendas en el mercado libre desde el comienzo del siglo dan idea de las dificultades de acceso experimentadas por la población vasca ante el exponencial crecimiento de los precios de las viviendas en venta en los años previos a la crisis y explican también el desplazamiento de la demanda hacia el alquiler, a pesar de la notable caída de los precios en los años de recesión. Este incremento de la demanda de alquiler y la limitada oferta de viviendas en este régimen están provocando en los últimos años un aumento en las rentas, al tiempo que disminuyen los precios de la vivienda, principalmente del mercado de vivienda usada. Esta situación empuja fuera del mercado libre a los colectivos con menor nivel de ingresos y situaciones laborales más inestables, para los que queda como única opción el mercado de vivienda protegida en alquiler.

Gráfico nº 9. **EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS DE VENTA Y RENTAS DE ALQUILER DE LAS VIVIENDAS LIBRES EN OFERTA (2000-2018)**

(precios de venta=euro/m<sup>2</sup>, precios alquiler=euro/mes)



Fuente: Estadística de oferta inmobiliaria, Gobierno Vasco.

## 5. LA LEY 3/2015 DE VIVIENDA

### 5.1. Principales novedades de la Ley

Si en el periodo pre-crisis el elemento normativo más importante en materia de vivienda en la CAPV fue la Ley de Suelo y Urbanismo aprobada en 2006, en el periodo ya post-crisis el elemento clave es la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda.

La Ley de Suelo vino a ordenar las tipologías de vivienda de protección pública (incluyendo como novedad la figura de los Alojamientos Dotacionales en Alquiler, particularmente destinados con carácter temporal al colectivo joven y al de personas mayores) y, especialmente, a aumentar los porcentajes mínimos del suelo que los planes urbanísticos deben destinar a vivienda protegida.

La Ley de Vivienda constituye actualmente el paraguas y marco de actuación general de las políticas de vivienda del País Vasco. Una de las principales novedades que incorpora la Ley es el reconocimiento del derecho subjetivo a la vivienda, esto es, el «derecho a la ocupación legal estable de una vivienda» a favor de quienes, no disponiendo de una vivienda digna y adecuada, carecen de los recursos económicos para conseguir una. Se trata además de un derecho exigible ante los tribunales. Este derecho está vigente desde el 1 de enero de 2016 y la Ley incluye una disposición transitoria en la que se establece un régimen de acceso gradual al derecho subjetivo en tanto no se apruebe el Reglamento correspondiente con las disposiciones previstas por la Ley (aprobación prevista para 2020). El derecho subjetivo a la vivienda puede ser satisfecho con la puesta a disposición de una vivienda o alojamiento en alquiler o mediante una prestación económica en los casos que no se disponga de vivienda para hacer frente a la necesidad.

Por otro lado, la Ley hace una firme apuesta por el régimen de alquiler, de manera que los recursos destinados a las políticas de vivienda (exceptuando los destinados a la rehabilitación urbana) deberán ser destinados al fomento de las políticas de alquiler. En concreto, la Ley establece que el 80% de los recursos en materia de vivienda se destinarán a las políticas de alquiler y, en el plazo de cinco años, el porcentaje se incrementará al 100%, esto es, todos los recursos destinados a las políticas de vivienda (exceptuando los destinados a la rehabilitación) deberán destinarse a las políticas de alquiler.

La Ley de Vivienda reconoce también el derecho a un medio y un entorno urbano adecuado, introduciendo aspectos con el fin de impulsar la rehabilitación de edificios y la regeneración de espacios urbanos y su revitalización económica y social. En ese sentido, se regula la realización de las Inspecciones Técnicas de Edificios (ITES) y se crea el correspondiente Registro.

Por otro lado, la Ley precisa un marco de corresponsabilidad institucional del Gobierno Vasco y de los ayuntamientos en materia de vivienda protegida, en algunos aspectos ya recogidos en la Ley de Suelo, asignando a los ayuntamientos una se-

rie responsabilidades en la materia (en relación a alojamientos dotacionales y viviendas de régimen tasado municipal, rehabilitación o regeneración del patrimonio edificado, colaboración con el Gobierno Vasco en la satisfacción del derecho subjetivo a la vivienda, potestad sancionadora en materia de vivienda, etc.).

**Cuadro nº 5. PRINCIPALES NOVEDADES DE LA LEY 3/2015, DE 18 DE JUNIO, DE VIVIENDA**

Reconocimiento del derecho subjetivo a la vivienda	<b>Artículo 7.</b> Derecho a la ocupación legal estable de una vivienda a favor de quienes, no disponiendo de una vivienda digna y adecuada, carecen de los recursos económicos para conseguir una.
Expropiación forzosa de la vivienda de protección pública por motivo económico	<b>Artículo 73.1g).</b> Se podrá expropiar una vivienda de protección pública cuando, tras la adjudicación, los ingresos de los titulares <i>superan el máximo establecido para poder ser adjudicatario/a en una cuantía superior en un 50%</i> por un período de tres años consecutivos.
Incumplimiento sobrevenido de los requisitos necesarios para la adjudicación	<b>Artículo 36.2.</b> Si un adjudicatario de vivienda protegida adquiere una vivienda libre tendrá la obligación de restituir la vivienda de protección pública a la Administración general del País Vasco.
Ampliación del derecho de tanteo y retracto a la vivienda libre	<b>Artículo 65.5.</b> Se posibilita el derecho de tanteo y retracto en transmisiones de viviendas adquiridas en procesos de ejecución hipotecaria, situadas en áreas de acreditada demanda de vivienda, previa delimitación de estas áreas en el Plan Territorial Sectorial de Vivienda.
Obligación de depósito de fianzas en la Administración Pública	<b>Artículo 54.</b> Se deberán depositar las fianzas de los contratos de alquiler en la Delegación Territorial correspondiente (servicio Bizilagun) del Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de vivienda, o a través del régimen especial.
Creación del registro de contratos de arrendamiento	<b>Artículo 55.</b> Se crea el Registro de Contratos de Arrendamiento de Fincas Urbanas de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y todos los contratos de alquiler deberán ser inscritos en este Registro.
Destino de los recursos en materia de vivienda al alquiler	<b>Artículo 7.4.</b> En el plazo de 5 años, todos los recursos disponibles en materia de vivienda (exceptuando las políticas de rehabilitación) deberán destinarse preferentemente al alquiler.
El impulso de la rehabilitación bajo el prisma de la cohesión social	<b>Varios artículos (Artículo 49, Artículo 51,...).</b> Cobra una gran importancia la rehabilitación de edificios, y la regeneración y renovación de espacios urbanos incorporando la componente de integración social y revitalización comercial.
Creación del patrimonio público de suelo de la CAPV	<b>Artículo 14.</b> Los inmuebles que formen parte del Patrimonio Público de Suelo se mantendrán bajo titularidad pública y las viviendas se destinarán principalmente al alquiler.
Tipos de viviendas de protección pública	<b>Artículos 19 al 24.</b> En las viviendas de protección oficial desaparece la diferencia entre protección de régimen especial y de régimen general, <i>pasando a denominarse viviendas de protección social</i> . Además, están las viviendas tasadas y los alojamientos dotacionales entre los tipos de inmuebles de protección pública.

Fuente: Plan Director de Vivienda 2018-2020. Gobierno Vasco.

Hay que señalar que varios artículos de esta Ley fueron recurridos como inconstitucionales por el Gobierno Central, lo que supuso su suspensión temporal:

- Expropiación forzosa del uso temporal de la vivienda (Art. 74 y 75). Medida orientada a asegurar una solución habitacional a las personas afectadas por desahucios por ejecuciones hipotecarias y lanzamientos por impago de alquiler.
- Declaración y registro de viviendas deshabitadas (Art. 56, 58 y 64), definiendo la vivienda deshabitada y creando un Registro de viviendas deshabitadas.
- Canon a las viviendas vacías y alquiler forzoso temporal (cinco años) mediante expropiación de las viviendas deshabitadas (Art. 57, 59 y 72) que permanezcan desocupadas transcurrido un año desde su declaración.
- Definición de la función social de la vivienda (Art. 4), posibilitando una serie de actuaciones para garantizarla: ejercicio del derecho de tanteo y retracto; expropiación; canon sobre viviendas desocupadas; alquiler forzoso; sanciones; etc.

A fines de 2018, una sentencia del Tribunal Constitucional avaló la mayoría de los artículos recurridos de la Ley, aunque anuló lo relativo a la expropiación temporal y urgente del uso de las viviendas. En la actualidad están en proceso de elaboración y aprobación los diversos reglamentos y modificaciones normativas para implementar la Ley.

## 5.2. Actividades en el marco de la Ley de Vivienda

### *Derecho subjetivo a la vivienda*

A pesar de las dificultades para llevar a la práctica las estipulaciones de la Ley de Vivienda, derivadas tanto del recurso de inconstitucionalidad como de la propia complejidad normativa, el Departamento de Vivienda ha venido desarrollando actuaciones alineadas con los objetivos y retos planteados.

Así, en lo relativo al derecho subjetivo de vivienda, a pesar de que no se ha completado el desarrollo reglamentario previsto en la Ley, los derechos que esta reconoce se están materializando ya. Así, a fecha de abril de 2019 se habían recibido 6.689 solicitudes de reconocimiento del derecho subjetivo y de esas se había reconocido dicho derecho a 4.468 unidades: 3.001 unidades convivenciales tienen reconocida su prioridad en la adjudicación y a 776 se les han adjudicado directamente alguna vivienda de protección pública o asimilada.

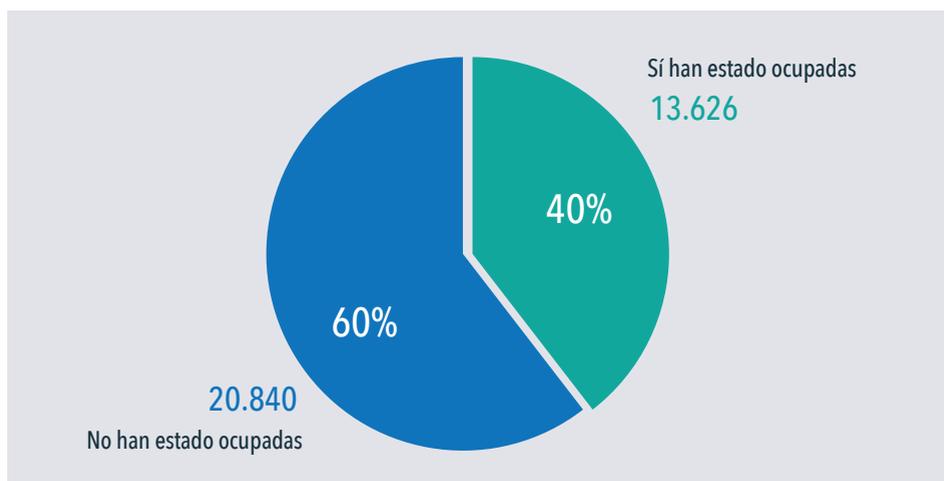
A su vez, las prestaciones de ayuda al alquiler están siendo satisfechas bien desde el propio Departamento de Vivienda, mediante la Prestación Económica de Vivienda (534 unidades convivenciales la perciben) o bien a través de Lanbide mediante la Prestación Complementaria de Vivienda (en abril de 2019 la percibían unas 28.502 unidades convivenciales). Hay que tener en cuenta que el derecho subjetivo lleva

aparejada la extinción de la Prestación Complementaria de Vivienda<sup>4</sup> y su integración en la política de vivienda.

### **Vivienda vacía**

Ya se ha indicado que la movilización de la vivienda vacía es otro de los objetivos de la política vasca de vivienda y uno de los ejes importantes de la Ley de Vivienda. Está en elaboración el decreto que regulará la vivienda deshabitada con los requisitos, condiciones y procedimientos para ello y establecerá medidas para el cumplimiento de su función social mediante su efectiva ocupación. De cara a dimensionar esta cuestión, puede señalarse que el número de viviendas deshabitadas calificadas como «gestionables» por la política de vivienda se estima en un total de 34.466 unidades en la CAPV en 2017. No obstante, teniendo en cuenta los requisitos de la Ley de Vivienda, solo 20.840 viviendas, es decir, seis de cada diez (60,5%) no han estado ocupadas en los dos últimos años. De este modo, aplicando la definición de la norma la incidencia de la vivienda deshabitada y gestionable sería del 2% del parque de viviendas de Euskadi.

Gráfico nº 10. **VIVIENDAS DESHABITADAS GESTIONABLES SEGÚN SU OCUPACIÓN EN LOS DOS ÚLTIMOS AÑOS. CAPV. 2017** (nº y %)



Fuente: Encuesta sobre el Uso de la Vivienda. Observatorio Vasco de la Vivienda. 2017.

Un total de 6.581 viviendas (el 31,6% de las viviendas gestionables deshabitadas durante más de 2 años) presentan condiciones de habitabilidad perfectas; 5.862 vi-

<sup>4</sup> La prestación complementaria de vivienda (PCV) es una prestación periódica, de naturaleza económica, articulada como un complemento de la Renta de Garantía de Ingresos (RGI) y dirigida a la cobertura de los gastos de alquiler de la vivienda o del alojamiento habitual.

viviendas (el 28,1% de las viviendas gestionables deshabitadas durante más de 2 años) requieren de una reforma leve. Finalmente, un total de 4.536 viviendas (el 21,8% de las viviendas gestionables deshabitadas durante más de 2 años) requerirían de una gran reforma para su uso.

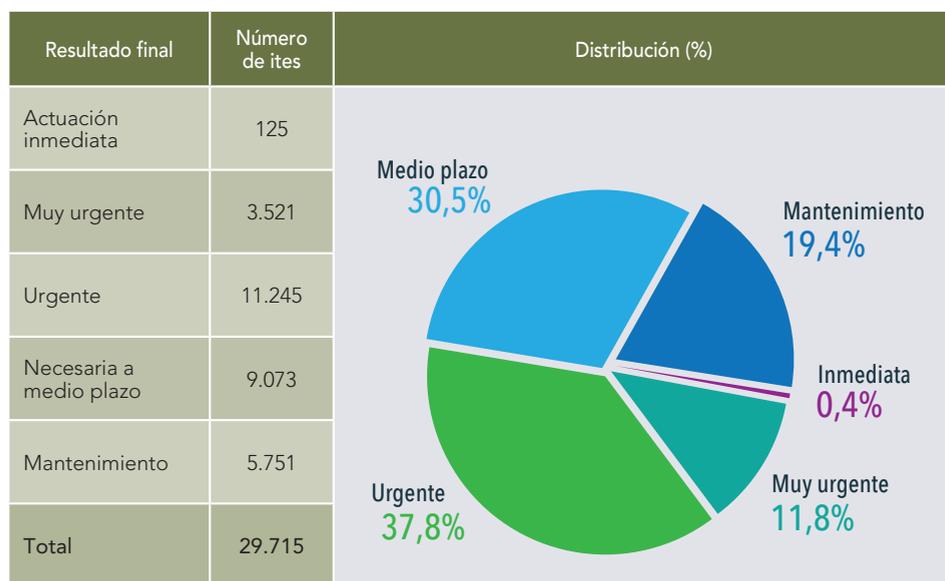
### **Rehabilitación de viviendas**

El tema de la vivienda vacía enlaza con otro de los ejes de la Ley de Vivienda, que es el relativo a la rehabilitación de viviendas. El Gobierno Vasco venía desarrollando ya con anterioridad a la Ley una amplia política de impulso y ayudas económicas a la rehabilitación del parque existente de viviendas y edificios. En la actualidad, esta actividad está experimentando una importante evolución, uniendo a la conservación de los inmuebles retos de mejora de las condiciones de accesibilidad y de eficiencia energética.

Se trata de impulsar, por tanto, el uso sostenible y aprovechamiento del patrimonio edificado, incentivando la rehabilitación frente a la obra nueva. Hay que tener en cuenta que las viviendas familiares de la CAPV tienen una antigüedad media de 44,5 años, que más del 70% del total del parque edificado tiene más de 30 años (estando por ello lejos de cumplir con los requisitos actuales de eficiencia energética) y que el 30% de las viviendas no tiene ascensor (lo que apunta problemas de accesibilidad).

**Gráfico nº 11. RESULTADO DE LAS ITES REALIZADAS HASTA 2018**

(nº y % de urgencias)



Fuente: Informe de Evaluación de la Política de Rehabilitación 2018. Observatorio Vasco de la Vivienda. Gobierno Vasco.

Todos los edificios con una antigüedad superior a los 50 años, así como aquellos que deseen optar a ayudas públicas para la rehabilitación, deben pasar una inspección técnica del edificio (ITE). El Registro unificado Euskoregite contaba a fin de 2018 con 29.715 ITEs registradas. Las inspecciones realizadas han determinado que un total de 125 edificios deben realizar alguna actuación con carácter inmediato, debido a que se ha detectado un riesgo inminente de colapso o de posibles daños para las personas. Además, en 3.521 edificios la inspección a floró la existencia de daños importantes, por lo que deben realizarse actuaciones de rehabilitación en el plazo de tres meses. En 11.245 edificios se ha considerado que hay deficiencias graves que podrían ocasionar un deterioro rápido del edificio, razón por la que deben llevarse a cabo las actuaciones encaminadas a dar solución a estas deficiencias en el plazo de un año.

Por otro lado, la mayor parte de los edificios obtienen en la ITEs una calificación energética de nivel D o inferior (96,8% del total). Asimismo, dos de cada tres edificios disponen de ascensor, pero tan solo uno de cada cuatro edificios cuenta con un ascensor accesible. Igualmente, un tercio de las viviendas tienen dificultades de acceso al portal y más de la mitad de las inspecciones realizadas determinan un itinerario accesible dentro del edificio.

Gráfico nº 12. **PROGRAMA DE AYUDAS A PARTICULARES Y COMUNIDADES DE PROPIETARIOS/AS PARA LA REHABILITACIÓN DE EDIFICIOS Y VIVIENDAS. (2006-2018)**

(nº de viviendas rehabilitadas)



Fuente: Informe de Evaluación de la Política de Rehabilitación 2018. Observatorio Vasco de la Vivienda. Gobierno Vasco.

De acuerdo a la normativa vigente se prevé la realización de 61.252 ITEs entre los años 2019 y 2021. Todas estas cifras dan idea de la importancia de las necesidades de rehabilitación existentes en el parque residencial del País Vasco.

Ante esa situación, el Gobierno Vasco viene desarrollando una amplia labor de apoyo a la rehabilitación del parque de viviendas en Euskadi. Baste señalar que entre 2006-2018 fueron rehabilitadas más de 190.000 viviendas merced al programa de subvenciones existente. La evolución de las cifras anuales muestra, no obstante, que también esta actividad sufrió el impacto de la crisis y cómo a partir de 2010 el número de viviendas rehabilitadas se fue reduciendo desde las más de 20.000 unidades en 2009 a una media aproximada de 10.000-11.000 viviendas en los últimos años.

En cualquier caso, las cifras siguen siendo importantes y las subvenciones concedidas en 2018 ascendieron a 17,9 M€, distribuidas en su inmensa mayoría a partes iguales entre particulares y comunidades de vecinos. Frente a este cuantioso volumen de subvenciones, el programa de préstamos a la rehabilitación sigue una evolución decreciente (de 291 préstamos en 2012 a 116 en 2018, con un importe de sólo 982 mil euros).

Por el contrario, aumenta la importancia del Programa de ayudas en materia de rehabilitación eficiente de viviendas y edificios que pretende mejorar las condiciones de accesibilidad, seguridad frente a incendios y eficiencia energética de bloques o manzanas, alcanzando en 2018 la cifra de 6,17 millones de euros en subvenciones para la rehabilitación de 1.201 viviendas. También se intensifican las intervenciones y planes de accesibilidad por parte de los Ayuntamientos vascos (6,4 M€ de subvención para 166 actuaciones en 2018).

## 6. LOS PLANES DIRECTORES DE VIVIENDA

Los cambios de la política de vivienda y los efectos de la crisis en la misma pueden estudiarse también a través de la evolución de los sucesivos Planes Directores de Vivienda elaborados por el Ejecutivo Vasco. Las declaraciones de intenciones expresadas en las respectivas «Misiones» ofrecen elementos de interés:

- En los planes más recientes se observa un mayor grado de detalle y desarrollo de las mismas, en un intento de acotar y dar mayor precisión a los objetivos perseguidos.
- Aunque las referencias a «los colectivos desfavorecidos» como *target group* de los Planes han estado siempre presentes, su importancia como principales destinatarios se ha ido acentuando con el paso del tiempo, en detrimento de las necesidades de «la población de la CAPV» o «la ciudadanía» en general.
- A ello se une un mayor énfasis del alquiler protegido como fórmula más adecuada de responder a las necesidades de las personas con mayores dificultades de acceso y, en el último Plan, para garantizar el derecho subjetivo a la vivienda.

- Los planes más recientes subrayan el papel de la rehabilitación y regeneración del parque de vivienda como garantía de sostenibilidad. Se destacan la eficiencia energética y la accesibilidad.
- Igualmente, aluden en mayor medida a la corresponsabilidad y cooperación de todos los agentes (públicos y privados) que actúan en el sector vivienda, para posibilitar la adecuada implementación de las políticas.

**Cuadro nº 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 CAPV, 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 CAPV, 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.
2010-12	Resolver las necesidades de vivienda de las personas con mayores dificultades de acceso, incrementando el parque en alquiler y propiciando un crecimiento más sostenible a través del impulso de la rehabilitación y regeneración del parque residencial existente, todo ello, con la adecuada corresponsabilidad institucional y colaboración entre el sector público y el privado.
2013-16	Facilitar el acceso a una vivienda digna, adecuada y accesible, a las personas que no pueden disponer de ella en el mercado libre, en especial aquellas en necesidad social debido a la crisis económica, mediante el fomento del alquiler a medio-largo plazo como forma de adjudicación preferente de vivienda pública, actuando de forma prioritaria sobre el parque construido, e impulsando la rehabilitación, renovación y regeneración urbanas, todo ello, actuando de forma coordinada y consensuada con todas las instituciones y agentes que actúan en el sector de la vivienda.
2018-20	La misión del Plan Director de Vivienda 2018-2020 es impulsar el crecimiento del parque público de viviendas en alquiler, para que sea capaz de garantizar el derecho subjetivo a la vivienda y atender las necesidades de los colectivos con mayores dificultades, la cohesión social mediante la mezcla, prestando especial atención a la emancipación de la población joven y a la mejora de la calidad de vida de las personas mayores en una sociedad altamente envejecida a través de la mejora de la accesibilidad y la eficiencia energética, y todo ello con la necesaria colaboración entre agentes e instituciones, públicos y privados.

Fuente: Gobierno Vasco, Planes Directores de Vivienda.

**Cuadro nº 7. REALIZACIONES DE LOS PLANES DIRECTORES DE VIVIENDA (1996-2016)**

(nº de viviendas)

Tipo de actuación	1996-1999	2000-2003	2002-2005	2006-2009	2010-2012	2013-2016	Total
1. Promoción de Viviendas	11.635	7.057	20.731	22.098	11.926	6.046	<b>79.493</b>
• Para alquiler	1.038	1.072	4.125	4.936	1.843	845	<b>13.859</b>
• Para venta	10.597	5.985	16.606	17.222	10.083	5.201	<b>65.694</b>
◦ Sociales	2.562	1.171	3.150	1.920	1.418	394	<b>10.221</b>
◦ VPO	9.073	5.886	17.581	17.856	9.460	4.912	<b>59.856</b>
◦ Tasadas y otras	--	--	--	2.322	1.048	740	<b>3.370</b>
2. Alquiler de vivienda vacía	5	53	1.907	4.557	5.105	4.865	<b>16.492</b>
3. Locales calificados como vivienda protegida	--	--	--	--	13	--	<b>13</b>
4. Ayudas adquisición de viviendas usadas	3.700	14	4.811	--	--	--	<b>8.525</b>
5. Demanda satisfecha (1+2+3+4)	15.340	7.124	27.449	26.655	17.044	10.911	<b>104.523</b>
6. Rehabilitación y renovación urbana	20.608	11.459	49.718	58.003	51.359	50.778	<b>241.925</b>
7. Adquisición de suelo (nº de viviendas equivalentes)	9.071	5.976	11.662	16.526	2.344	906	<b>46.485</b>
<b>TOTAL (5+6+7)</b>	<b>45.019</b>	<b>24.559</b>	<b>88.829</b>	<b>101.184</b>	<b>70.747</b>	<b>62.595</b>	<b>392.933</b>

Nota: Total de viviendas promovidas, alquiladas, etc., cada una de las cuales cubre la demanda de una unidad familiar inscrita en el registro de demandantes de vivienda. A diferencia de las actuaciones de rehabilitación (que implican la mejora de una serie de viviendas ya ocupadas) o de la compra de suelo (que permitirá cubrir demanda en el futuro, cuando se construyan las viviendas).

Fuente: Informes de Evaluación Integral de las Políticas de Vivienda (Observatorio Vasco de la Vivienda).  
Elaboración propia.

No obstante, el análisis de las realizaciones de los Planes implementados hasta ahora pone de manifiesto las dificultades de alcanzar los objetivos planteados, especialmente a partir de la crisis económica:

- En primer lugar, es evidente la importancia cuantitativa global de estos planes en términos de satisfacción de necesidades de vivienda, aunque el impacto de la recesión resulta patente en los totales alcanzados y en su composición.
- En ese sentido, las cifras de promoción de vivienda caen en picado en los dos últimos planes cerrados, como ya se ha puesto de relieve con anterioridad. Esto afecta a todos los tipos de vivienda, pero especialmente a las viviendas sociales y a las de alquiler, lo cual no se corresponde con los objetivos planteados.
- La movilización de viviendas vacías para su alquiler en condiciones de protección pública ha venido a cubrir las dificultades de la nueva promoción.
- La rehabilitación de viviendas mantiene en gran medida su nivel pese a la crisis y se convierte en un elemento clave de cara al futuro.

Los objetivos fijados para el Plan Director 2018-2020, en ejecución, vienen a confirmar estas cuestiones.

**Cuadro nº 8. RESUMEN DE OBJETIVOS DEL PLAN DIRECTOR DE VIVIENDA 2018-2020**

Resumen de objetivos del plan de vivienda	2018-2020
Nuevas viviendas protegidas en alquiler	2.950
Nuevas viviendas protegidas en compra y en alquiler con opción a compra	3.400
Suelo residencial para viviendas (nº viviendas)	2.000
Hogares con derecho a vivienda reconocido	7.000
Hogares perceptores de la PCV	28.750
Viviendas captadas para el programa Bizigune	6.400
Viviendas captadas para el programa ASAP	800
Personas jóvenes beneficiarias del Programa GAZTELAGUN	4.500
Viviendas protegidas inspeccionadas	28.500
Viviendas afectadas por actuaciones de rehabilitación	55.530
Proyectos de accesibilidad universal	420
<b>TOTAL DE ACTUACIONES</b>	<b>140.250</b>

Fuente: Plan Director de Vivienda 2018-2020. Departamento de Medio Ambiente, Planificación territorial y Vivienda. Informe Ejecutivo.

## 7. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN LA CAPV

Como se ha podido comprobar en los anteriores apartados, la recesión económica que se inició en 2008 a nivel internacional vino a cambiar radicalmente el contexto en el que se desarrollaba la política de vivienda y como consecuencia a cambiar la propia política:

- Los presupuestos públicos destinados a vivienda se contrajeron de manera severa (más que la media del gasto global del Gobierno Vasco), con un gasto ejecutado aún en 2014 de 182 millones de euros, la mitad que en 2010.
- Evidentemente, esto limitó la capacidad de actuación de la política de vivienda en comparación con la expansiva fase anterior y la edificación de viviendas de protección pública se redujo de manera muy notable (también la vivienda libre): incluso en 2018, las VPO iniciadas (1.878 viviendas) representan solo un 25% del máximo alcanzado en 2007.
- En estos últimos años, se pasa de algún modo de una política de vivienda centrada en la promoción («ayuda a la piedra») a una política más centrada en las personas y con una mayor presencia de objetivos de tipo social (colectivos desfavorecidos).
- No obstante, las restricciones presupuestarias afectaron particularmente a las realizaciones en materia de nueva vivienda protegida para arrendamiento, sin que en los años post-crisis se hayan recuperado de modo consistente (632 iniciadas en 2018), limitando por tanto el objetivo recurrente de consolidar un parque público de alquiler amplio.
- Este parque se cifra en la actualidad en algo menos de 23.000 viviendas gestionadas en régimen de alquiler protegido por el conjunto de los operadores públicos de la CAPV (Ayuntamientos incluidos, con 9.500 viviendas).
- No obstante, hay que destacar que aproximadamente 5.500 viviendas de las anteriores corresponden a programas de movilización de viviendas vacías propiedad de particulares (fundamentalmente el programa Bizigune). Este sistema ha venido a cubrir con éxito las limitaciones y dificultades de la edificación de VPO en alquiler en tiempos de crisis.
- La rehabilitación de vivienda ha sido otro de los ejes de la política vasca de vivienda que ha contribuido a cubrir necesidades y solucionar satisfactoriamente problemas residenciales de la población, aunque la crisis también se haya dejado notar en el volumen de actuaciones.

De cara al futuro, la política vasca de vivienda va a estar marcada, en el ámbito normativo, por el desarrollo e implementación de la Ley de Vivienda. En 2020 está previsto que se desarrollen diversos reglamentos que gestionen, entre otras cuestiones, el derecho subjetivo a la vivienda (un elemento fundamental de la Ley) y el tra-

tamiento de las viviendas deshabitadas, donde se penalizará a las personas propietarias que mantengan más de dos años cerradas sus viviendas sin justificación.

Otras cuestiones que marcarán el futuro de la política de vivienda en la CAPV son las siguientes:

- Desde el punto de vista de la demanda de vivienda, hay que señalar que la creación de hogares sigue ya una tendencia decreciente fruto de la evolución demográfica (+30.000 hogares entre 2011-2016 frente a más de 50.000 en el quinquenio anterior), lo que aliviará la presión sobre el mercado inmobiliario en términos de nuevas necesidades.
- Sin embargo, en lo que se refiere a la demanda de vivienda protegida, todo apunta a que ese alivio será muy matizado. Por un lado, las dificultades económicas de una parte importante de la población, la tendencia a la precarización del mercado laboral, etc. apuntan al mantenimiento de un colectivo importante de personas y familias en situación socioeconómica desfavorable y dificultades de acceso a la vivienda libre, para quienes el régimen de protección pública en alquiler será la única solución.
- Asimismo, el componente inmigratorio puede influir en un sentido similar, considerando que, si los flujos de llegada de personas inmigrantes se recuperan de modo sostenido, se generará lógicamente una demanda añadida de vivienda, que tendrá además asociado un importante componente de cohesión social.
- Siguiendo con elementos demográficos, el proceso de envejecimiento de la población vasca va a implicar nuevos retos para la política de vivienda, en términos de desarrollar fórmulas que permitan a las personas mayores seguir residiendo de manera independiente en sus domicilios el mayor tiempo posible. Esto implica necesidades de adecuación de sus viviendas (accesibilidad, diseño, sistemas inteligentes de asistencia...), así como cambios en la normativa urbanística que faciliten permutas y división de viviendas, etc.
- Por otro lado, y también para el colectivo joven, serán necesarias fórmulas innovadoras (alojamientos dotacionales, *co-housing*, etc.) que complementen a la vivienda de protección pública tradicional, para la que el alquiler será el régimen central al que se destinarán la mayoría de los recursos públicos de cara a la materialización del derecho subjetivo de vivienda. Será igualmente necesario involucrar a la iniciativa privada en el mercado de alquiler, explorando nuevos sistemas de colaboración público-privada.
- También en el ámbito del alquiler se plantean cuestiones en torno a la posible introducción de mecanismos de control de rentas. El desplazamiento de la demanda desde la propiedad hacia el alquiler derivado de la crisis está produciendo un incremento notable de las rentas de arrendamiento (reforzado

en algunas ciudades y barrios concretos por la presión de la vivienda turística en expansión). Esto está llevando a las autoridades públicas a considerar la implantación de este tipo de mecanismos, siguiendo modelos existentes en otros países y ciudades europeas. A este respecto, será preciso estudiar qué sistemas pueden ser más adecuados (por ejemplo, el de los incentivos fiscales) de modo que se consigan los efectos perseguidos (limitar el incremento excesivo de las rentas) y no otros no deseados (por ejemplo, desincentivar la oferta de viviendas en alquiler).

- La rehabilitación de viviendas y la regeneración urbana seguirán siendo elementos clave de cara al futuro, con objetivos claros de eficiencia energética/sostenibilidad y mejora de la accesibilidad, en el contexto de un parque de vivienda en la CAPV con una antigüedad elevada. La obligatoriedad de realizar las ITEs está aflorando importantes necesidades en este ámbito, que muchos hogares y comunidades de propietarios tienen grandes dificultades de hacer frente. Esto apunta a la conveniencia de introducir más claramente prioridades (de tipo social, entre otras) en la política de rehabilitación; y también es importante en relación a la movilización de vivienda vacía.
- En ese sentido, de cara al futuro será preciso subrayar el refuerzo del componente social de la política de vivienda, en el sentido de focalizar esfuerzos y recursos a los colectivos más desfavorecidos y otros grupos sociales (por ejemplo, la juventud) con grandes dificultades de acceso a la vivienda, como parte integrante del conjunto de políticas de cohesión social.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE, PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y VIVIENDA. GOBIERNO VASCO (2016): *Informe de Evaluación de la Política de Alquiler en Euskadi*, Observatorio Vasco de la Vivienda. Gobierno Vasco.
- (2017): *Informe de Evaluación de la Política de Alquiler en Euskadi*, Observatorio Vasco de la Vivienda. Gobierno Vasco.
- (2017): *Encuesta sobre el Uso de la Vivienda*. Observatorio Vasco de la Vivienda. 2017.
- (2018): *Informe de Evaluación de la Política de Rehabilitación 2018*. Observatorio Vasco de la Vivienda [https://www.etxebide.euskadi.eus/](https://www.etxebide.euskadi.eus/x39-ovad03/es/contenidos/informacion/ovv_rehabilitacion2018/es_ovv_admi/index.shtml)
- (2018): *Plan Director de Vivienda 2018-2020. Informe Ejecutivo* [https://www.etxebide.euskadi.eus/contenidos/informacion/ovv\\_pdv\\_2018\\_2020/es\\_def/adjuntos/PDV\\_2018\\_2020\\_Resumen.pdf](https://www.etxebide.euskadi.eus/contenidos/informacion/ovv_pdv_2018_2020/es_def/adjuntos/PDV_2018_2020_Resumen.pdf)
- (2018): *Informe de Evaluación Integral de la Política de Vivienda en Euskadi*. Observatorio Vasco de la Vivienda. Gobierno Vasco.
- (2018): *Informe de Evaluación Integral de la Política de Alquiler en Euskadi*. Observatorio Vasco de la Vivienda. Gobierno Vasco.