

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA DIRIGIDAS A LA POBLACIÓN JOVEN EN LA CAPV





LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA DIRIGIDAS A LA POBLACIÓN JOVEN EN LA CAPV

Informe extraordinario de la institución del Ararteko al Parlamento Vasco

Autor del informe:

Centro de Documentación y Estudios SIIS

Con la colaboración de **Iñaki Heras**, profesor de la UPV-EHU

Por parte de la institución del Ararteko:

Iñigo Lamarca, Julia Hernández, Faustino López de Foronda, Valentín Martínez-Acha, M^a Luisa Aguirreche, Trini Sukia, Irantzu Zabala, Carlos Barcina, Amaia Pagola, Nieves Oca.

© ARARTEKO

Fotocomposición e impresión: Gráficas Santamaría, S.A.

Ilustración de cubierta: EPS, S.L.

Papel ecológico.

ISBN: 978-84-89776-14-2

D.L: VI-171/07



**LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
DE VIVIENDA DIRIGIDAS A LA
POBLACIÓN JOVEN EN LA CAPV**

ÍNDICE GENERAL

PRESENTACIÓN DEL INFORME	25
CAPÍTULO I.- OBJETIVO	31
1. Objetivo.....	33
2. Ámbito.....	33
3. Estructura del informe.....	34
4. Metodología.....	35
4.1. Análisis documental.....	35
4.2. Consulta a las administraciones públicas vascas.....	36
CAPÍTULO II.- EL PROBLEMA DEL ACCESO A LA VIVIENDA Y LA POBLACIÓN JOVEN	39
1. Introducción.....	41
2. El problema del acceso a la vivienda.....	43
2.1. La escalada de precios.....	43
2.2. Las causas de la subida de precios.....	48
2.3. El coste de acceso a la vivienda.....	59
3. La vivienda y la población joven.....	68
3.1. Introducción.....	68
3.2. El proceso de emancipación juvenil.....	69
3.3. El coste de acceso a la vivienda de la población joven.....	77
4. Análisis de la demanda de vivienda de la población joven en la CAPV.....	84
4.1. Evolución demográfica y creación de hogares en la CAPV.....	84
4.2. La demanda de vivienda de la población joven en la CAPV.....	87
4.3. Características socioeconómicas de las personas jóvenes solicitantes de vivienda en la CAPV.....	91

CAPÍTULO III.- LA POLÍTICA DE VIVIENDA: UNA INTRODUCCIÓN DESDE LA PERSPECTIVA EUROPEA.....	99
1. Introducción.....	101
2. La política de vivienda: elementos básicos.....	101
3. La política de vivienda y la preferencia por la modalidad de tenencia.....	105
4. La política de vivienda en los países de la UE: una aproximación.....	106
5. El gasto público en vivienda en los países de la UE.....	111
6. La estructura del parque de viviendas en la UE.....	113
7. La vivienda social en la UE.....	116
8. Las prestaciones económicas personales de vivienda en la UE.....	118
9. La política de vivienda en seis países relevantes de la UE.....	123
9.1. Alemania.....	123
9.2. Dinamarca.....	127
9.3. Francia.....	132
9.4. Holanda.....	137
9.5. Reino Unido.....	143
9.6. Suecia.....	147
CAPÍTULO IV.- LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN LA CAPV Y EN EL ESTADO.....	153
1. Introducción.....	155
2. La política pública de vivienda en el ámbito estatal.....	155
2.1. Introducción.....	155
2.2. La delimitación competencial en el ámbito estatal.....	156
2.3. La intervención pública en vivienda y la promoción de la tenencia en propiedad.....	158
2.4. El apoyo público a la promoción de vivienda.....	163
2.5. Los planes estatales de vivienda.....	166
3. La política de vivienda en la CAPV.....	171
3.1. Introducción: el mercado de la vivienda en la CAPV.....	171
3.2. Marco jurídico.....	172
3.3. El gasto público en política de vivienda en la CAPV.....	184
3.4. La oferta de vivienda protegida en la CAPV.....	187
3.5. La intervención del Gobierno Vasco: los Planes Directores de Vivienda.....	197

3.6. Actuaciones protegibles y ayudas en el marco del Plan Director de Vivienda 2002-2005	203
3.7. El Plan Director de Vivienda 2006-2009	210
3.8. La intervención de las diputaciones forales	213
3.9. El papel de los ayuntamientos	225

CAPÍTULO V.- LA POLÍTICA DE VIVIENDA PARA JÓVENES EN LA CAPV UNA APROXIMACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA EUROPEA Y ESTATAL.....

1. Introducción	235
2. Política de vivienda dirigida a la población joven en Europa	235
2.1. Introducción	235
2.2. Suecia	239
2.3. Holanda	245
2.4. Reino Unido	252
2.5. Alemania	255
2.6. Dinamarca	259
2.7. Francia	262
3. Las políticas de vivienda para jóvenes a nivel estatal	269
4. Experiencias de interés en materia de vivienda para jóvenes en otras comunidades autónomas	274
4.1. Introducción	274
4.2. Planes de vivienda para jóvenes	278
4.3. Servicios de intermediación de viviendas de alquiler para personas jóvenes bolsas de vivienda en alquiler para jóvenes	282
4.4. Alojamientos transitorios para jóvenes	283
4.5. Alojamiento compartido para jóvenes	285
4.6. El cooperativismo de gestión de vivienda pública en régimen de alquiler La experiencia de la cooperativa Jovensur	287
4.7. La Red de Equipos de Trabajo en Vivienda del Consejo de la Juventud de España	291
5. Las políticas públicas de vivienda para jóvenes en la CAPV	294
5.1. La actuación del Gobierno vasco	294
5.2. La actuación de las diputaciones forales	298
5.3. La actuación de las administraciones locales	300
5.4. La intervención de otros agentes	307

CAPÍTULO VI.-ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS INSTRUMENTOS Y DECISIONES EN POLÍTICA DE VIVIENDA PARA JÓVENES EN LA CAPV	317
1. Introducción	319
2. La información sobre vivienda dirigida a las personas jóvenes	319
3. La vivienda protegida	322
3.1. Características generales de la vivienda protegida en la CAPV	322
3.2. Personas jóvenes demandantes de vivienda protegida en la CAPV	327
3.3. La vivienda tasada	332
3.4. La adjudicación de la vivienda protegida	344
3.5. Los requisitos de acceso a la vivienda protegida	359
3.6. Los registros de solicitantes de vivienda protegida	367
3.7. La calificación de la vivienda protegida	371
3.8. Sistemas de inspección	375
4. La vivienda en alquiler para jóvenes	376
4.1. Introducción	376
4.2. La vivienda protegida en alquiler	377
4.3. Iniciativas de vivienda protegida en alquiler para personas jóvenes	380
5. La intermediación pública en el mercado de alquiler	386
5.1. Introducción	386
5.2. Programa Bizigune	387
5.3. Programa Alokabide de Donostia-San Sebastián	397
5.4. Bolsa de Vivienda en Alquiler de la Oficina Municipal de Vivienda de Vitoria-Gasteiz	399
6. Programas y tipologías de vivienda para personas jóvenes	401
7. Conversión de locales en vivienda	406
8. Las ayudas y prestaciones de vivienda	408
8.1. Introducción	408
8.2. Ayudas para la compra y rehabilitación de vivienda	409
8.3. Ayudas de emergencia social	414
9. La fiscalidad de la vivienda para personas jóvenes	417
10. La financiación de la vivienda para jóvenes	420
CAPÍTULO VII.- RECOMENDACIONES	427
1. Introducción	429
2. Recomendaciones	432

ANEXO	447
BIBLIOGRAFÍA	455

ÍNDICE DE GRÁFICOS Y CUADROS

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1:	Evolución de los precios de la vivienda libre en propiedad en la CAPV y en el Estado	44
Gráfico 2:	Índices de evolución de los precios de la vivienda libre y protegida en venta en la CAPV (1994-2005)	46
Gráfico 3:	Índices de evolución de los precios de los alquileres en el Estado y en la CAPV (componente del IPC de alquileres)	47
Gráfico 4:	Índices de evolución de los precios medios de la vivienda libres ofertadas en alquiler y en venta en la CAPV 1998-2006	47
Gráfico 5:	Número medio de personas por hogar en la UE-25 (2002).....	51
Gráfico 6:	Evolución de los tipos de interés a nivel estatal	52
Gráfico 7:	Evolución de la oferta de viviendas en la CAPV y en el Estado ..	55
Gráfico 8:	Distribución del porcentaje de hogares con y sin carga financiera debido a sus gastos de vivienda en los países de la UE-15 (2001).....	57
Gráfico 9:	Tasas de emancipación juvenil en España (1987-2004).....	73
Gráfico 10:	Evolución de la edad de emancipación en la CAPV.....	74
Gráfico 11:	Evolución de la emancipación de las y los jóvenes en la CAPV (2002-2005)	75
Gráfico 12:	Emancipación de las personas jóvenes por comunidades autónomas	75
Gráfico 13:	Relación entre el salario y el precio de la vivienda.....	78
Gráfico 14:	Coste de acceso al mercado de la vivienda para un hogar y una persona joven por comunidades autónomas	79
Gráfico 15:	Evolución del coste de acceso a la vivienda para un hogar y una persona joven en España (1989-2005).....	79
Gráfico 16:	Evolución del coste de acceso a la vivienda para una persona y un hogar joven en la CAPV (1998-2004)	81
Gráfico 17:	Esfuerzo necesario para acceder a la vivienda en alquiler para un hogar y una persona joven en la CAPV.....	82

Gráfico 18:	Esfuerzo necesario para acceder a una VPO en propiedad y en alquiler para un hogar y una persona joven en la CAPV	83
Gráfico 19:	Evolución de la población de la CAPV por grupos de edad	85
Gráfico 20:	Evolución real y estimación de la evolución de la creación neta de hogar en la CAPV (1981-2015)	87
Gráfico 21:	Proyección de evolución de la población joven de la CAPV (2010-2050)	88
Gráfico 22:	Necesidad de primera vivienda según la edad en la CAPV	89
Gráfico 23:	Principales motivos para demandar una vivienda entre las personas jóvenes de la CAPV	89
Gráfico 24:	Hogares y personas necesitadas de cambio y acceso: evolución de la opción del alquiler para la vivienda futura (primera opción o indistinta)	90
Gráfico 25:	Proporción de hogares y personas necesitadas de acceso a la vivienda con ingresos brutos ponderados inferiores a 15.000 € y 33.000 € anuales.....	92
Gráfico 26:	Evolución del precio máximo medio de compra asumible declarado por las personas demandantes de vivienda de primer acceso	93
Gráfico 27:	Relación entre precio máximo asumible e ingresos de los colectivos con necesidad de vivienda objeto de atención (2004)	94
Gráfico 28:	Evolución del peso relativo de las viviendas que se financiarían de forma compartida (más de 1 salario)	95
Gráfico 29:	Régimen de tenencia deseado para la futura vivienda de las personas necesitadas de acceso.....	96
Gráfico 30:	Precio de alquiler aceptable por las personas necesitadas de acceso	97
Gráfico 31:	Gasto público en políticas de financiación a la vivienda en la UE-15 (en porcentaje sobre el PIB).....	112
Gráfico 32:	Porcentaje de participación del sector de viviendas en alquiler en el parque total de viviendas de los países de la Unión Europea.....	113
Gráfico 33:	Evolución de la estructura del stock de vivienda alemán en función de la modalidad de tenencia (1987-2001).....	124
Gráfico 34:	Estructura del parque de viviendas en Dinamarca según su modalidad de tenencia (%)	128
Gráfico 35:	Estructura del parque de viviendas en Francia según su modalidad de tenencia (%)	133
Gráfico 36:	Evolución de la estructura del stock de vivienda holandés en función de la modalidad de tenencia	138
Gráfico 37:	Modalidad de tenencia de vivienda en función de los ingresos de los hogares holandeses	139

Gráfico 38:	Evolución de los precios de la vivienda en alquiler y en propiedad en Holanda (1965-2002).....	139
Gráfico 39:	Estructura del parque de viviendas del Reino Unido según la modalidad de tenencia (1951-2001).....	145
Gráfico 40:	Alquiler medio de pisos y superficie media en algunas ciudades suecas.....	150
Gráfico 41:	Gasto público en vivienda y urbanismo en España (% del PIB, 1997-2003).....	159
Gráfico 42:	Viviendas principales por tipo de tenencia en España (1950-2001).....	162
Gráfico 43:	Evolución del porcentaje de viviendas principales, secundarias y vacías en España (1950-2001).....	163
Gráfico 44:	Evolución de la construcción de vivienda en España según el tipo de promoción.....	165
Gráfico 45:	Estructura del mercado de vivienda de la CAPV (1991 y 2001).....	171
Gráfico 46:	Participación del gasto en el Programa de Vivienda en el gasto total del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco (%).....	186
Gráfico 47:	Inversión total en vivienda de las administraciones autonómicas por CCAA (Euros/habitante 2003).....	187
Gráfico 48:	Evolución de la oferta de vivienda protegida en la CAPV.....	189
Gráfico 49:	Evolución de la oferta de VPO en la CAPV según su promoción.....	191
Gráfico 50:	Evolución de la oferta de VVSS en la CAPV según su promoción.....	191
Gráfico 51:	Evolución de promoción de vivienda protegida en la CAPV según su modalidad de tenencia.....	192
Gráfico 52:	Evolución de la promoción de VPO y VVSS en alquiler en la CAPV.....	193
Gráfico 53:	Viviendas protegidas iniciadas por mil habitantes por área funcional (1993-2004).....	193
Gráfico 54:	Edificación de vivienda protegida en las capitales vascas por cada mil habitantes (1993-2004).....	194
Gráfico 55:	Viviendas en alquiler y venta en las tres capitales de la CAPV por cada mil habitantes (1993-2004).....	195
Gráfico 56:	Evolución de la oferta de vivienda protegida en la CAPV y en el Estado (total de viviendas iniciadas por cada mil habitantes 1990-2003).....	196
Gráfico 57:	Evolución de la oferta de vivienda protegida en la CAPV y en el Estado (viviendas iniciadas por cada mil habitantes 2002-2004).....	197

Gráfico 58:	Comparación de los objetivos cuantitativos en los Planes de vivienda de la CAPV (1996-2005).....	201
Gráfico 59:	Evolución de las tasas de desempleo juvenil en Suecia (1987-2000)	240
Gráfico 60:	Porcentaje de jóvenes que viven en el hogar familiar en Suecia (1998)	241
Gráfico 61:	Porcentaje del ingreso disponible destinado a vivienda por las y los jóvenes suecos menores de 25 años	242
Gráfico 62:	Edades medias de emancipación de las personas jóvenes holandesas (1965-2002)	247
Gráfico 63:	Tasas de emancipación por grupos de edad de estudiantes holandeses (2003)	247
Gráfico 64:	Esfuerzo para el acceso a una vivienda en Holanda conforme a la modalidad de tenencia	249
Gráfico 65:	Distribución de la modalidad de tenencia de la demanda de primer acceso en Holanda (1988-2001)	250
Gráfico 66:	Argumentos más citados por la juventud británica para no acceder a la vivienda en propiedad	254
Gráfico 67:	Tasas de emancipación juvenil en Dinamarca (1991-2001).....	259
Gráfico 68:	Tenencia en propiedad de la vivienda por grupos de edad en Dinamarca (1981 y 2004).....	260
Gráfico 69:	Distribución de las y los jóvenes estudiantes franceses que no viven en el hogar familiar en función de su modalidad de alojamiento	263
Gráfico 70:	Valoración de la problemática de la vivienda para jóvenes en función del tamaño poblacional del municipio	301
Gráfico 71:	Principales obstáculos para llevar a cabo una política de vivienda para jóvenes más activa	306
Gráfico 72:	Conocimiento de la existencia de Etxebide y de las ayudas a la vivienda entre las personas necesitadas de acceso a la vivienda .	321
Gráfico 73:	Viviendas adjudicadas por Etxebide según tipo de acceso (2002-2004)	328
Gráfico 74:	Distribución de las personas inscritas en Etxebide según su edad	329
Gráfico 75:	Evolución del grado de confianza en los procesos de adjudicación en la CAPV (índice 0-100).....	349
Gráfico 76:	Comparativa en cuanto a solicitudes y adjudicaciones de Etxebide según cupos.....	356
Gráfico 77:	Principales diferencias socioeconómicas entre hogares propietarios y en alquiler en la CAPV	377
Gráfico 78:	Modalidad de tenencia de vivienda protegida a impulsar según los representantes municipales encuestados.....	379

Gráfico 79:	Motivos de renuncia de los solicitantes a las viviendas adjudicadas en el Programa Bizigune	394
Gráfico 80:	Alquileres medios del Programa Alokabide de Donostia-San Sebastián (2000-2005)	399
Gráfico 81:	Ayudas económicas concedidas para compra de vivienda libre usada (población menor y mayor de 35 años).....	410
Gráfico 82:	Ayudas económicas concedidas para la rehabilitación de viviendas	412
Gráfico 83:	Evolución del gasto en AES por conceptos.....	415
Gráfico 84:	Evolución del gasto en AES destinado a vivienda en el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián	416
Gráfico 85:	Endeudamiento hipotecario medio por comunidades autónomas del Estado	420

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1:	Evolución del precio de las viviendas en venta y en alquiler en la CAPV	45
Cuadro 2:	Evolución del tamaño medio de los hogares en la UE-15 (1945-2000)	50
Cuadro 3:	Evolución de los indicadores de esfuerzo, solvencia y endeudamiento de acceso a la vivienda en propiedad en España según diversas fuentes	61
Cuadro 4:	Indicadores de accesibilidad a la vivienda en propiedad en la CAPV.....	64
Cuadro 5:	Esfuerzos financieros del régimen de la vivienda en alquiler en la CAPV.....	67
Cuadro 6:	Emancipación de las personas jóvenes europeas por grupos de edad	71
Cuadro 7:	Evolución de la población y del número de viviendas y hogares en la CAPV.....	86
Cuadro 8:	Características de los parques de viviendas en los países de la Unión Europea.....	114
Cuadro 9:	Características del sector de la vivienda social en los países de la Unión Europea.....	117
Cuadro 10:	Análisis comparativo de las prestaciones de vivienda en cinco países de la Unión Europea	120
Cuadro 11:	Análisis comparativo de las prestaciones de vivienda en cinco países de la Unión Europea	121
Cuadro 12:	Gasto público en vivienda en Francia, Alemania, y Reino Unido (1995-2002)	132

Cuadro 13:	Ejemplos de prestaciones económicas al alquiler en la vivienda de alquiler social holandesa.....	140
Cuadro 14:	Actitud de los hogares hacia su modalidad de tenencia y hacia el sector social de alquiler (2003).....	146
Cuadro 15:	Modalidad de tenencia de la vivienda en Suecia en función del tipo de hogar (1997 y 2001)	149
Cuadro 16:	Evolución del presupuesto del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco	185
Cuadro 17:	Cuadro Global de Actuaciones de los Planes Directores de Vivienda 1996-1999 y 2000-2003.....	199
Cuadro 18:	Cuadro Global de Actuaciones 2002-2004	203
Cuadro 19:	Principales ayudas del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales en el marco del Plan Director de Vivienda 2002-2005.....	205
Cuadro 20:	Plan foral de actuación en Vivienda 2004-2007 del Territorio Histórico de Bizkaia	219
Cuadro 21:	Distribución de las actuaciones de la Diputación Foral de Gipuzkoa en materia de promoción de suelo y edificación industrial y residencial	223
Cuadro 22:	Situación de las personas jóvenes europeas respecto a la vivienda y a otras variables asociadas.....	236
Cuadro 23:	Modalidad de tenencia de los hogares jóvenes de primer acceso y los hogares de edad media en Europa (en %)	238
Cuadro 24:	Distribución porcentual de los hogares alemanes en función de la modalidad de tenencia de la vivienda, la edad de la persona de referencia y los ingresos del hogar	257
Cuadro 25:	Personas jóvenes beneficiarias de ayudas a la vivienda en Francia en 2000 (número de beneficiarios y participación en el total de las ayudas).....	264
Cuadro 26:	Ayuda Estatal Directa a la Entrada en el Plan de Vivienda 2002-2005.....	270
Cuadro 27:	Ayudas de vivienda para personas jóvenes específicas de las comunidades autónomas	275
Cuadro 28:	Principales medidas a incentivar para tratar de solucionar la problemática de la vivienda para jóvenes.....	305
Cuadro 29:	Desarrollo previsto de la promoción del Programa Vitalquiler ...	311
Cuadro 30:	Resumen de la actividad desarrollada por Etxebide.....	328
Cuadro 31:	Distribución de las personas demandantes de Etxebide según su edad y sus ingresos declarados	330
Cuadro 32:	Distribución de las medias de los ingresos declarados por las y los demandantes de Etxebide según su edad.....	330

Cuadro 33: Preferencias en cuanto al régimen de tenencia de las personas inscritas en Etxebide en función de su edad	332
Cuadro 34: Características de algunas de las promociones de vivienda tasada en la CAPV.....	335
Cuadro 35: Valoración del proceso de adjudicación de vivienda protegida en la CAPV.....	348
Cuadro 36: Solicitudes y cupos para la adjudicación de VPO en el ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (promoción de 428 viviendas en Mariturri).....	353
Cuadro 37: Solicitudes y cupos para la adjudicación de VPO en Iza (Donostia-San Sebastián).....	354
Cuadro 38: Viviendas adjudicadas según cupos (2002-2004)	355
Cuadro 39: Requisito de ingresos mínimos para acceder a la vivienda protegida en algunas comunidades autónomas	362
Cuadro 40: Número de viviendas captadas en el Programa Bizigune (2003-2004).....	392
Cuadro 41: Distribución de las viviendas adjudicadas por Bizigune conforme al Territorio Histórico y la edad de las personas adjudicatarias...	393
Cuadro 42: Resultados de la Bolsa de Vivienda en alquiler de la Oficina Municipal Vivienda de Vitoria-Gasteiz.....	401
Cuadro 43: Ayudas de las comunidades autónomas a la adquisición de vivienda para personas jóvenes, adicionales a las del Plan Estatal	411
Cuadro 44: Características de algunos de los productos hipotecarios de las tres Cajas de Ahorros vascas dirigidos a las personas jóvenes....	423

PRESENTACIÓN DEL INFORME

Resulta particularmente grato poder presentar en estas páginas el resultado final de este informe extraordinario sobre las políticas públicas de vivienda dirigidas a la población joven, ya anunciado con anterioridad, pero que ha visto demorada su publicación definitiva, más allá del término temporal inicialmente previsto, como consecuencia de la necesaria adaptación del trabajo realizado a las novedades introducidas en este ámbito por la nueva regulación contenida en la Ley 2/2006 de Urbanismo y Suelo del País Vasco, aprobada el 30 de junio de 2006 por el Parlamento Vasco, así como por las previsiones del nuevo Plan Director de Vivienda, aprobado por el Gobierno Vasco en octubre del mismo año.

La institución del Ararteko es especialmente sensible a la honda preocupación social que genera la dificultad objetiva de un amplio sector de la población para acceder a una primera vivienda. La vivienda constituye un recurso de primera necesidad sin el cual se hace imposible emprender una vida autónoma que permita el pleno desarrollo personal, económico, social, cultural. Se trata, en consecuencia, de un *prius* o condición previa para poder integrarse plenamente en la dinámica social, para poder emprender una vida normalizada, de manera que las personas puedan desplegar todos los potenciales individuales que tanto benefician al conjunto de la sociedad.

El problema reconocido de la exorbitante carestía de las viviendas (al que nos referimos en el Capítulo II) afecta, sin duda, con singular intensidad a aquellas personas que aún no han accedido a una primera vivienda, que mayoritariamente son jóvenes que ven con esto seriamente retrasado su necesario proceso de emancipación. Por ello, la juventud se constituye en la principal víctima de una falla del sistema que parece adquirir, cada vez más, una dimensión estructural. Ante este panorama, nadie duda de que los poderes públicos deben asumir la responsabilidad de abordar y tratar de resolver o aliviar esta dificultad, que frustra las legítimas expectativas de desarrollo personal de una parte considerable de la ciudadanía.

En efecto, el artículo 47 de la Constitución recoge el derecho a la vivienda de todas las personas, pero su ejercicio hoy no es una realidad. Por esta razón, se hacen necesarias las políticas públicas dirigidas a promocionar el acceso a la vivienda. Ahora bien, dicha promoción no debe estar inevitablemente orientada a asegurar el acceso a la propiedad de la vivienda, que no constituye en sí mismo ningún derecho, pues la Constitución lo que ampara es el derecho a disponer de una vivienda digna y adecuada en la que poder vivir, lo que puede también cubrirse mediante otras modalidades de tenencia, como el arrendamiento, que garantizan mejor el retorno ulterior a la comunidad de aquellas viviendas que se generan con un esfuerzo público.

En este informe se ha tratado de indagar en modelos comparados europeos que nos sirvan de referente para mejorar nuestros instrumentos de intervención pública en materia de vivienda, que nos iluminen e ilustren acerca de técnicas o fórmulas que se emplean con éxito en otros países de nuestro entorno más próximo. A ello se ha dedicado un capítulo del informe, aludiendo a sus políticas de vivienda en general (Capítulo III), pero incidiendo también específicamente, siquiera de manera sucinta, en sus políticas de vivienda dirigidas a la juventud en comparación con las existentes en la CAPV (Capítulo V). Con todo, hemos centrado nuestro análisis en los instrumentos y medidas dirigidas a promocionar el acceso de la juventud a la vivienda en el País Vasco (Capítulo VI), aunque resulta inevitable referirse con ello a la generalidad de los instrumentos que se articulan en el marco de las políticas de vivienda, pues aunque muchos no están específicamente dirigidos a jóvenes, afectan sin embargo especialmente a las personas jóvenes, por ser éstas quienes constituyen, en la realidad, el grueso de la demanda de vivienda.

Tal y como señalamos en el Capítulo I, hemos seguido una doble metodología a la hora de llevar a cabo el examen contenido en el presente informe: por un lado, hemos recurrido al análisis documental, manejando un amplio abanico de fuentes, pero, por otro, hemos querido además completar esa información con aquella que hemos obtenido por medio de la consulta directa a diferentes responsables y administraciones públicas vascas, quienes en todo momento han mostrado su plena disposición a colaborar en esta tarea.

Resulta importante clarificar desde ahora que las recomendaciones que formulamos, a las que hemos llegado como resultado del análisis descrito, están dirigidas a una pluralidad de administraciones públicas vascas, no sólo a aquellas que tienen exclusivamente encomendada la función de vivienda. Las políticas que pueden incidir en la situación del acceso a la vivienda son múltiples y se articulan desde muy diversas instancias (así sucede con la ordenación del territorio, la política fiscal, las políticas de inclusión social y otras políticas transversales). No obstante, hemos puesto el énfasis –sin dejar de lado otras cuestiones– en las políticas dirigidas a la promoción de viviendas que gozan de un régimen de protección pública, por cuanto que actualmente es ése el principal cauce de intervención pública para dar respuesta a esa alta demanda insatisfecha de vivienda que se ve impedida –por los altísimos precios de los inmuebles– para obtener vivienda en el llamado mercado libre.

Como se puede advertir, hemos querido destacar la necesidad de impulsar un cambio en las políticas dirigidas a la promoción de vivienda en régimen de protección pública, que consideramos deben orientarse con mucha mayor fuerza hacia el alquiler. Los esfuerzos públicos, como las reservas de suelo con destino a viviendas protegidas –previstas en la nueva ley vasca de urbanismo–, deben estar afectos con carácter permanente al interés general, y no resulta aceptable que en ningún momento queden desvinculados de dicho interés. Para ello es preciso apostar por un auténtico parque público de viviendas, como patrimonio de toda la comunidad, que resuelva las necesidades individuales emergentes en materia de vivienda mediante fórmulas contractuales que habiliten –cuando la necesidad decaiga– el retorno de dichas viviendas a la comunidad que las ha generado, y que garanticen a su vez el sostenimiento constante de la finalidad de cobertura de la necesidad de vivienda que justifica toda la actuación pública. La creación de un parque público de vivienda en alquiler permitiría una mayor flexibilidad en la atención de las

necesidades de la población, primando a quienes mayor necesidad tienen y evitando la rigidez a la que abocan las actuales modalidades de tenencia.

En nuestras recomendaciones nos referimos también a otras muchas cuestiones, como las relativas a la creación de un marco regulador común en materia de vivienda, a la corrección de disfunciones en el acceso a la vivienda protegida, a la mejora de la promoción y gestión del actual parque de vivienda de protección, a la necesaria cooperación y coordinación entre las distintas administraciones públicas con funciones en esta materia, o a la necesidad de nuevas iniciativas específicas para solventar las dificultades de emancipación de las personas jóvenes.

Nos gustaría, en todo caso, que este informe, y en particular las recomendaciones que con él formulamos, resulten ante todo un instrumento útil para todos los operadores públicos en el ámbito de la vivienda, y sirvan de base para mejorar un modelo de intervención que está en pleno dinamismo, como lo demuestran la reciente promulgación de la ley vasca de urbanismo y suelo y la presentación ante la prensa, al cierre de esta edición, de un borrador de anteproyecto de ley vasca de vivienda. Todo ello, en un momento en el que hacen falta respuestas que cambien un panorama que para muchas personas es insostenible. A la institución del Ararteko le queda continuar su labor en materia de vivienda mediante actuaciones dirigidas a asegurar un seguimiento de las recomendaciones que ahora dirigimos a los distintos actores públicos, a lo que nos comprometemos.

Quiero agradecer la inestimable colaboración prestada por las distintas administraciones y responsables públicos que han aportado su visión sobre las cuestiones que les planteamos, nutriendo así los elementos de juicio sobre los que hemos apoyado nuestras recomendaciones. Igualmente debo reconocer expresamente la rigurosa labor llevada a cabo por el SIIS, centro de documentación y estudios que ha recibido la encomienda de elaborar este análisis sobre un tema ciertamente complejo. Finalmente, quiero agradecer también la dedicación del equipo del área de vivienda de la institución del Ararteko, que ha sido determinante para el resultado final que ahora nos encontramos.

Es nuestro deseo que entre todas las personas, organizaciones e instituciones con capacidad de influencia en este ámbito, por mínima que sea, podamos impulsar una verdadera transformación de la actual situación, hacia una sociedad en la que el derecho a la vivienda proclamado constitucionalmente se vea colmado para todas las personas.

Vitoria-Gasteiz, mayo de 2007

Iñigo Lamarca Iturbe
ARARTEKO

CAPÍTULO I

OBJETIVO, ÁMBITO Y METODOLOGÍA

1. OBJETIVO

Este informe analiza las políticas de vivienda que las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco dirigen, en el ámbito de sus competencias, a las personas jóvenes.

Con este fin, describe, en primer lugar, los problemas de acceso a la vivienda a los que la población joven de la CAPV se enfrenta en la actualidad, situando así el núcleo temático del informe. A continuación, y con el propósito de contextualizar esa problemática y las respuestas aportadas desde el sector público, se presentan los principales aspectos de la política de vivienda y de la política de vivienda para jóvenes, desde una perspectiva comparada, estatal y europea. El informe se completa con un análisis en profundidad de las principales acciones e iniciativas desarrolladas en los últimos años en el marco de las políticas públicas de vivienda para jóvenes en la CAPV.

El informe es a la vez descriptivo, analítico y valorativo, siendo uno de sus intereses presentar las muy diversas, incluso a veces enfrentadas, opiniones defendidas en esta materia por las administraciones y por los agentes sociales más directamente implicados, y recoger el mayor número posible de elementos para la reflexión.

Su finalidad última es, sin perjuicio de destacar los aspectos positivos de las políticas públicas destinadas a facilitar el acceso de la población joven de la CAPV a la vivienda, detectar sus carencias o disfunciones y proponer, en lo posible, pautas de actuación futuras.

2. ÁMBITO

El informe se centra en el análisis de las políticas de vivienda dirigidas a las personas jóvenes, por constituir el colectivo principal de demandantes de vivienda de primer acceso y, en consecuencia, el principal colectivo afectado por dichas políticas. Con todo, y dado que las iniciativas y actuaciones específicas desarrolladas para facilitar el acceso a la vivienda de este colectivo se enmarcan en una política de vivienda global que trata de dar respuesta a dificultades de acceso que afectan a la sociedad en su conjunto, se ha considerado imprescindible estudiar, a efectos de contextualización, el marco general de intervención.

Por otra parte, dada la variedad y la complejidad de las cuestiones que tienen un impacto sobre el acceso a la vivienda, y dada también la multitud de factores interrelacionados

que inciden en esta materia, se ha estimado oportuno limitar el informe al análisis de aquéllos que más directamente se relacionan con esta cuestión, aludiendo con mucho menor nivel de detalle a otros factores que, siendo también esenciales, no constituyen elementos propios de la política de vivienda para jóvenes, y que, por su complejidad e impacto en las más diversas materias, podrían constituir en sí mismos el objeto de un informe extraordinario; es el caso, en particular, de la política de suelo.

Por último, interesa apuntar que no se abordan de forma específica las cuestiones que, en materia de política de vivienda, podrían afectar con especial intensidad a determinados colectivos de jóvenes en situación de particular dificultad, como pueden ser las y los jóvenes inmigrantes, quienes tienen dificultades relacionadas con las drogodependencias o quienes se encuentran en riesgo o situación de exclusión, con la salvedad, en este último caso, de una breve referencia a las Ayudas de Emergencia Social (AES), habida cuenta del papel que desempeñan en relación con el acceso a la vivienda de un grupo muy numeroso, y creciente, de ciudadanas y ciudadanos vascos.

3. ESTRUCTURA DEL INFORME

Al margen de este primer capítulo introductorio, el informe se estructura en otros seis capítulos:

- En el capítulo II, se ofrece una aproximación a la problemática de acceso a la vivienda para la población joven.
- El tercero presenta los fundamentos de la política de vivienda, cuyo conocimiento es necesario para la buena comprensión del análisis que se realiza más adelante en relación con la población joven de la CAPV. Se describen también, de forma sintética, las políticas de vivienda aplicadas en los últimos años en algunos países de la Unión Europea que destacan por su tradición y/o por sus avances en este ámbito.
- El capítulo IV presenta, desde una perspectiva histórica, y de forma sintética, las políticas públicas de vivienda aplicadas en el Estado y en la CAPV.
- El capítulo V se centra en el análisis de las políticas de vivienda dirigidas específicamente a las personas jóvenes en algunos países de la Unión Europea, en el Estado y en la CAPV.
- El siguiente capítulo, núcleo esencial del informe, analiza pormenorizadamente los diferentes instrumentos e iniciativas que, en el ámbito de la política de vivienda dirigida a la población joven, se han articulado en los últimos años en la CAPV.
- Por último, se proponen algunas recomendaciones que se consideran susceptibles de contribuir a mejorar la intervención de las administraciones públicas en materia de política de vivienda para jóvenes, y en buena medida, también, en la política de vivienda general, habida cuenta de que, como se ha indicado, aquélla se integra en un marco de actuación global que trata de dar respuestas a las necesidades de vivienda de la sociedad en su conjunto.

4. METODOLOGÍA

4.1. ANÁLISIS DOCUMENTAL

El estudio se basa en un extenso análisis de la literatura especializada a nivel internacional, estatal y autonómico, en materia de política de vivienda, con particular consideración de las cuestiones referidas a la vivienda para jóvenes –ya sean publicaciones académicas, informes oficiales o estudios promovidos por instituciones públicas y privadas–; se basa, así mismo, en una revisión comparada de la normativa vigente en esta materia¹.

Para la realización de este análisis, el equipo técnico autor del informe ha contado con la colaboración de expertos de reconocido prestigio que han aportado documentos del máximo interés:

- En el ámbito internacional, se agradece la activa colaboración de Joris Hoekstra, investigador del Centro de Estudios Urbanos Universidad de Delft (*OTB Research Institute for Housing*) y de Carlotta Jaensson, Coordinadora nacional de vivienda del Ministerio de Desarrollo Medioambiental y Comunitario de Suecia. Asimismo, es de agradecer la colaboración de René Bendit, profesor de la Universidad de Munich, Hans Thor Andersen, profesor del Instituto de Geografía de la Universidad de Copenhague y Hedvig Vestergaard, investigador del Departamento de vivienda del Danish Building Research Institute, así como la de muchos otros organismos y centros de estudios europeos relacionados con las políticas de vivienda, por la información aportada.
- A nivel estatal destaca, entre otras, la colaboración obtenida por parte del Consejo de la Juventud de España, la Fundación de Derechos Civiles, el Patronato de la Vivienda del Ayuntamiento de Barcelona y la Empresa Municipal de Vivienda y Suelo del Ayuntamiento de Madrid. En el plano académico, es de destacar la colaboración de Iñaki García, profesor del Departamento de Ciencia Política y Sociología de la Universidad Carlos III de Madrid.
- En el ámbito de la CAPV, se agradece la colaboración y buena disposición que, en todo momento, han mostrado tanto los y las responsables políticos como técnicos de las instituciones consultadas. Así, se obtuvieron informes y datos de gran interés del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco y de su Departamento de Cultura –a través de su Dirección de Juventud y Acción Comunitaria– del Gobierno Vasco, de las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa y de muchos municipios de la CAPV, destacando las contribuciones de los ayuntamientos de las tres capitales.

¹ Dada la naturaleza no académica del informe y dado que su principal destinatario es el Parlamento Vasco se ha optado, con el propósito de privilegiar la claridad y la fluidez expositiva, por obviar, a lo largo del texto, las constantes referencias bibliográficas, y por recogerlas únicamente en la bibliografía final. Las notas a pie de página son, por lo tanto, únicamente aclaraciones de contenidos.

4.2. CONSULTA A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS VASCAS

Con el propósito de obtener información actualizada de todas las administraciones públicas que intervienen en materia de vivienda, se procedió a un trabajo de consulta: por un lado, se lanzó una encuesta dirigida a todos los municipios de la CAPV, y por otro, se organizaron entrevistas personales con los responsables de la política de vivienda del Gobierno Vasco, las diputaciones y los ayuntamientos más grandes de la Comunidad Autónoma –los siete de población mayor de 50.000 habitantes–, así como con diferentes agentes sociales directamente involucrados en el ámbito de la vivienda para jóvenes.

- Para la encuesta a los municipios, se diseñó un cuestionario breve que incluía una serie de preguntas introductorias sobre la cuantificación de las actuaciones generales llevadas a cabo a nivel municipal en el ámbito de la vivienda, antes de centrarse en cuestiones relativas a la problemática asociada a la vivienda para jóvenes: valoración de experiencias y programas, opinión sobre algunas de las alternativas existentes y valoración de las diferentes medidas y actuaciones susceptibles de desarrollarse en el futuro con vistas a mejorar la situación actual. Se trató de que las preguntas fueran lo más abiertas posibles con objeto de dar la oportunidad a las y los representantes municipales de incluir sus consideraciones sin límites prefijados.

Este cuestionario fue remitido desde la Oficina del Ararteko, por correo ordinario y por correo electrónico, a todos los municipios de la CAPV, excepto a los siete de población superior a 50.000 habitantes, ya que, como se ha indicado, en este último caso se optó por realizar entrevistas en profundidad, a responsables políticos y técnicos. El cuestionario iba acompañado de una carta de presentación del informe y de solicitud de colaboración firmada por el Ararteko. El cuestionario también se incorporó a la página web de la Institución para ofrecer mayores facilidades de cumplimentación.

Tras un primer plazo de respuesta, durante el cual se recogió un número muy limitado de cuestionarios, se procedió al envío de una carta recordatorio y, pasado un segundo periodo de espera, se optó por realizar una ronda de petición de información centrada en aquellos municipios de más de 10.000 habitantes que no habían respondido al cuestionario. La recogida de información por esta vía y la recepción de cuestionarios se cerró a finales de septiembre de 2005.

- En lo que atañe a las entrevistas personales, debe subrayarse la excelente disposición mostrada por todas las personas contactadas. Colaboraron las corporaciones locales de los siete municipios mayores de 50.000 habitantes de la CAPV: Vitoria-Gasteiz, en Álava; Bilbao, Barakaldo, Getxo y Portugalete, en Bizkaia; Donostia-San Sebastián e Irun, en Gipuzkoa.

En total, han sido 114 los ayuntamientos que han participado en el informe: 107 respondiendo a los cuestionarios escritos o a la ronda de contactos telefónicos, y 7 participando en las entrevistas personales. Se alcanza, así, un índice de participación importante que supera el 45 % de los municipios de la CAPV. En términos de población, el índice de participación es todavía más significativo puesto que estos 114 municipios

aglutinan al 81 % de la población de la Comunidad Autónoma. Por territorios históricos, Bizkaia y Gipuzkoa cuentan con la participación de 46 ayuntamientos (41 % y 52,3 % de sus municipios, respectivamente), y Álava con 22 (43,1 % del total de municipios alaveses). Por tamaños de población, además de las citadas participaciones de las tres capitales y de las otras cuatro poblaciones de más de 50.000 habitantes, participaron 26 municipios mayores de 10.000 habitantes (el 78,8 % del total), 23 municipios de población comprendida entre 2.000 y 10.000 habitantes (el 39,6 % del total) y 58 municipios menores de 2.000 habitantes (el 38,1 % del total).

Por otra parte, y en cuanto al cargo de la persona que aportó la información, en casi la mitad de los casos (50,6 %) fue el Alcalde o la Alcaldesa quien contestó al cuestionario; en el 19,1 % de los casos fue cumplimentado por el Arquitecto Superior o Técnico del Ayuntamiento; en el 18,0 %, por el Secretario del Ayuntamiento; en el 7,9 %, por el Concejal o Delegado o Presidente del área de urbanismo y/o vivienda; en el 3,4 %, por un técnico del ámbito del urbanismo; en el resto de los casos (en torno al 1 %), el cuestionario fue cumplimentado por un responsable de la correspondiente sociedad municipal de desarrollo urbanístico.

Este trabajo de consulta se extendió asimismo a otras entidades de los ámbitos autonómico, foral y municipal, que aportaron su inestimable participación en el marco de diversas reuniones y su eficaz colaboración en la transmisión de documentos y datos del mayor interés:

- El Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, en concreto su Dirección de Planificación y Gestión Financiera y su Dirección de Vivienda.
- El Departamento de Cultura del Gobierno Vasco, en concreto su Dirección de Juventud y Acción Comunitaria y el Observatorio de la Juventud.
- Bizkailur S.A., sociedad pública dependiente de la Diputación Foral de Bizkaia.
- Etorlur S.A., sociedad pública dependiente de la Diputación Foral de Gipuzkoa.
- Instituto de la Juventud de Álava, organismo dependiente de la Diputación Foral de Álava.
- EUDEL.
- Entidad Pública Empresarial de Vivienda-Donostiako Etxegintza.
- Oficina Municipal de Vivienda de Vitoria-Gasteiz.

Por último, también se estimó interesante contar con la opinión de otros organismos públicos y privados involucrados directa e indirectamente en decisiones que afectan a la problemática de la vivienda para jóvenes y así se solicitó la colaboración de:

- Consejo de la Juventud de Euskadi (EGK).
- Obra Social de la Caja Vital Kutxa.
- Obra Social de Gipuzkoa-Donostia Kutxa.
- Obra Social de la Bilbao Bizkaia Kutxa.
- Colegio Oficial de Arquitectos Vasco-Navarro (COAVN).
- Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad del País Vasco – Euskal Herriko Unibertsitatea.
- Grupo Esteban Lizarraga.
- Asociación de usuarios de servicios financieros-Ausbanc, en el País Vasco.

Complementariamente, se llevaron a cabo, en el transcurso de esta investigación, multitud de consultas a diferentes entidades y organismos que se mencionan en cada caso; el más sincero agradecimiento a todas ellas también por su participación.

Interesa señalar que todas las aportaciones valorativas puestas a disposición de esta institución en el marco de los cuestionarios y de las entrevistas se tratan en este informe con pleno respeto del principio de confidencialidad, eliminando cualquier referencia a la identidad de las personas que las han aportado. Este principio también se ha respetado en la explotación y utilización de la documentación aportada.

Por último, debe tenerse en cuenta que la elaboración de este informe ha coincidido con una etapa de gran protagonismo de la política de vivienda en la CAPV, en la que adquieren especial relevancia importantes avances normativos. Es el caso, en particular, de la aprobación, el 30 de junio de 2006, de la tan esperada Ley de Suelo y Urbanismo. A pesar de que en el momento de su aprobación este informe se encontraba ya finalizado, habida cuenta del impacto del texto en las políticas públicas de vivienda en la Comunidad Autónoma, se optó por complementar el informe con las principales aportaciones de dicha Ley. Asimismo, se aprovechó la ocasión para incluir las principales aportaciones del nuevo Plan Director de Vivienda 2006-2009 del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, cuya publicación se produjo durante esta fase de actualización de datos, y para actualizar, también, en la medida de lo posible, algunos datos de información secundaria publicados a finales de 2006. A pesar de este esfuerzo de actualización posterior a la finalización del informe, debe tenerse presente que las fases de trabajo de campo y obtención de la información primaria se cerraron en fechas muy anteriores a la aprobación de la Ley 2/2006, de 30 de junio, lo que determina lógica e inevitablemente, que aquél no pueda recoger sino las consideraciones y argumentaciones realizadas en aquel momento previ a la aprobación de dicha Ley.

CAPÍTULO II

LOS PROBLEMAS DE ACCESO A LA
VIVIENDA Y LA POBLACIÓN JOVEN

1. INTRODUCCIÓN

El comúnmente denominado “problema de la vivienda” se encuentra desde hace ya muchos años en primera línea del debate político y social en la CAPV. Constituye, como atestiguan las diferentes encuestas de opinión dirigidas a la ciudadanía, una de las cuestiones que más preocupa a la sociedad y a la juventud, especialmente sensibilizada en esta materia. Según se desprende de los datos del último informe disponible de “*Retratos de Juventud*”, publicado por el Departamento de Juventud del Gobierno Vasco en 2006, la vivienda es, junto con el desempleo y el terrorismo y la violencia, la principal preocupación de las y los jóvenes vascos. Las administraciones públicas, por su parte, intervienen con diversas iniciativas para tratar, si no de solucionar el problema, sí de paliar sus efectos más perniciosos. También ha merecido la atención de los partidos políticos, que le dedican una parte importante de su esfuerzo programático, así como de diversos agentes y colectivos sociales, desde el ámbito académico al empresarial, pasando por el ámbito sindical o el del asociacionismo joven.

La importancia del problema y su innegable complejidad determinan que, si bien existen puntos fundamentales de consenso, existen también importantes diferencias de pareceres.

Sin ir más lejos, la propia terminología –“el problema de la vivienda”–, recibe no pocas críticas por parte de los profesionales del sector. Muchos especialistas –así lo han matizado, al menos, un número importante de las personas entrevistadas–, sostienen que no existe un problema de vivienda, en el sentido de que no existe un déficit importante de *stock* o de parque de viviendas: las tasas de vivienda por mil habitantes, tanto en el Estado, como en la CAPV, se encuentran muy por encima de las medias europeas; también los porcentajes de vivienda vacía son muy superiores a los europeos, síntoma del peso de la vivienda como bien de inversión, y de las dificultades que existen en el mercado del alquiler². Por otra parte, es de sobra conocido que, en los últimos años,

² Han sido diversos los estudios que han subrayado la descompensada relación existente entre la intensidad de la actividad constructiva y el incremento de nuevos hogares a nivel estatal. Según un informe del Banco de España de 2002, en el período 1980-1994 se construyó, de media, un 58 % más de viviendas que las necesarias para satisfacer la demanda de nuevos hogares, en 1995-1999, un 82 % más que las necesarias, y en 2000-2001, un 152 % más. Asimismo, debido a ese boom constructivo, España es el país europeo que ocupa el primer lugar en el ranking de países según el ratio de número de viviendas por cada 1.000 habitantes y, el último, si el indicador se confecciona sólo teniendo en cuenta las viviendas principales (Trilla, 2001).

se han batido auténticas marcas de construcción de viviendas, pero este aumento de la oferta inmobiliaria no ha conseguido paliar la carrera ascendente de los precios de las viviendas, llegándose incluso a cuestionar, por parte de expertos de sectores muy diversos, la posibilidad de que los incrementos en los precios de las viviendas se puedan deber, no a factores fundamentales, sino a la creación de una burbuja especulativa inmobiliaria.

Desde estas consideraciones, sería pues más correcto y más exacto referirse al “problema del acceso a la vivienda”, en lugar de hacerlo al “problema de la vivienda”. Importantes segmentos de la sociedad se ven prácticamente excluidos de la posibilidad de acceder, en alquiler o en compra, a un alojamiento y existe, además, un importante número de personas cuya vivienda no reúne las condiciones adecuadas. Por otra parte, un grupo muy considerable de ciudadanas y ciudadanos sobre todo, las personas jóvenes que, más recientemente, se han incorporado al mercado de la vivienda en propiedad, sufre un nivel de endeudamiento excesivo con graves efectos de índole económica y social, endeudamiento que podría intensificarse dada la previsible evolución al alza de los tipos de interés de la zona euro.

Uno de los factores clave en relación con esta problemática es el muy reducido peso de la vivienda en alquiler respecto a la vivienda en propiedad, y su carestía. A nivel estatal, según los datos del censo de 2001, la vivienda en propiedad cuenta con un 81 % del parque total de viviendas, dato que supera ampliamente la media del 61 % de la Unión Europea para finales de los noventa. La presencia de la modalidad de tenencia en alquiler es, por consiguiente, residual (en torno a un 11 %) y todavía lo es más, con una exigua proporción del 2 %, muy lejos del promedio europeo de finales de los noventa situado en un 18%, la participación de sector público de vivienda protegida en alquiler³. En la CAPV, según datos del censo de 2001, la presencia de la vivienda en propiedad también es mayoritaria (89 %), con una presencia reducida del alquiler privado (7,3 %).

Esta radical supremacía de la tenencia en propiedad es una cuestión ampliamente estudiada en la literatura especializada que, por un lado, destaca sus posibles efectos negativos (por ejemplo, como factor generador de importantes rigideces en el mercado laboral) y, por otro, incide en la influencia determinante que, en esta situación, puede tener la intervención del sector público, cuestiones ambas que se tratan detenidamente más adelante.

Para la población joven, principal demandante natural de vivienda de primer acceso en cualquier sociedad⁴, el problema del acceso a la vivienda resulta crucial, ya que constituye

³ El término genérico “vivienda protegida” o su sinónimo en sentido laxo “vivienda social”, se entenderá en este informe como supraconcepto que engloba todas las tipologías de vivienda susceptibles de obtener algún tipo de apoyo público o promovidas directa o indirectamente por cualquier administración pública; desde este punto de vista, el término englobaría una serie de figuras de contenido heterogéneo, en función del ámbito geográfico y la normativa vigente en cada momento.

⁴ Según los informes de la *Encuesta de Coyuntura de Necesidades y Demanda de Vivienda en la CAPV* del Departamento de Vivienda y Asuntos sociales del Gobierno Vasco, el colectivo de acceso a primera vivienda es principalmente joven, menor de 35 años: el 88,5 % del colectivo en 2002, el 91,4 % en 2003 y el 92 % en 2004.

un auténtico freno a su desarrollo personal natural, es decir, a su proceso de emancipación del hogar familiar de origen. Esto no significa, lógicamente, que la juventud sea el único colectivo afectado; sin duda, existen otros grupos sociales, en situación de vulnerabilidad, como las familias monoparentales, las personas con discapacidad, las personas mayores o la población inmigrante, que se enfrentan con especiales dificultades de acceso a la vivienda.

Las causas de estas dificultades son, desde luego, complejas, y también lo son las soluciones. La vivienda en sí es una realidad compleja, un bien que entraña diferentes dimensiones: una dimensión social y cultural, en la medida en que es un bien de uso necesario, un bien material expuesto a la percepción de todos y de forma duradera; una dimensión económica, pues es, a la vez, un bien cuya producción tiene importantes efectos económicos, un bien donde gran parte de las familias materializan su ahorro y riqueza y un bien objeto de inversión financiera; una dimensión territorial, dado que forma parte de una realidad espacial, que crea ciudad y entorno; una importante dimensión política, en el sentido de que es un bien que está sujeto a importantes decisiones políticas; y una dimensión histórica, en la medida en que, como en muchas otras facetas de la vida, en este ámbito somos también hijos de nuestro pasado, y en especial, de las políticas públicas adoptadas en el transcurso de la historia.

No existen, naturalmente, soluciones mágicas, pero sí, como se detalla a lo largo del informe, líneas de actuación interesantes en las que incidir por parte de los diferentes agentes públicos y privados las administraciones y entidades públicas, los propietarios del suelo, las empresas promotoras y constructoras, las entidades financieras, etcétera, agentes todos ellos que interactúan con intereses a veces comunes, y a veces divergentes.

2. EL PROBLEMA DEL ACCESO A LA VIVIENDA

2.1. LA ESCALADA DE PRECIOS

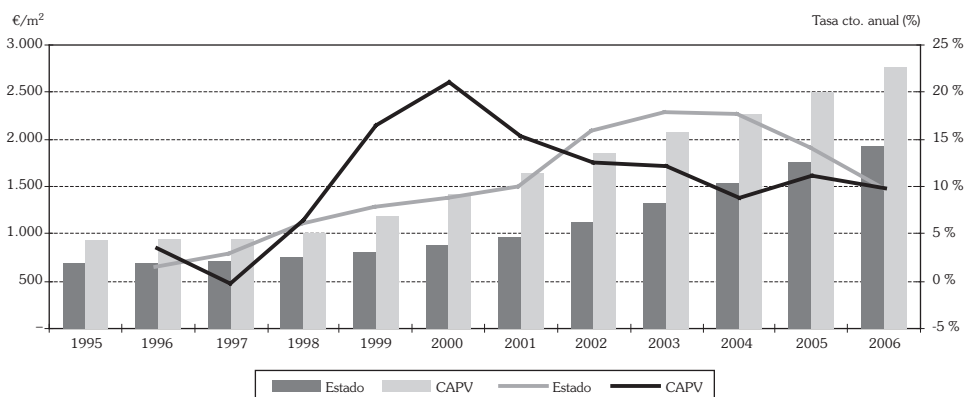
La abundante literatura económica sobre esta materia, procedente, en buena medida, de los diferentes organismos dedicados al análisis de la situación económica estatal e internacional –FMI y OCDE, entre otros–, así como de los servicios de estudio de las administraciones y entidades públicas y de las principales entidades financieras y sindicatos, ha venido subrayando los fuertes incrementos de precios experimentados en el mercado estatal de la vivienda en propiedad, en los últimos años.

Según un estudio del Banco de España del año 2003, el precio medio de la vivienda en propiedad se ha multiplicado por 16 en términos nominales entre 1976 y 2002, y se ha duplicado en términos reales, es decir, descontado el efecto de la inflación. En una comparación internacional, según un informe del Banco Central Europeo, también del año 2003, España se situaría en cabeza de los 15 países que formaban la Unión Europea anterior a la ampliación de mayo 2004, con el mayor crecimiento real, a largo plazo, de los precios de la vivienda, con un tasa anual de crecimiento real, entre 1981 y 2001, de un 4,2 %, seguida de Irlanda (3,7 %) y Grecia (3,5 %). Cabe señalar, en este sentido, que, en los últimos años, el crecimiento de los precios ha sido especialmente

intenso: según un estudio publicado por el FMI, entre 1997 y 2004, Irlanda fue el país de mayor subida en los precios, con un 187 % de crecimiento, seguida de España, con un 149 %.

Resulta reseñable, además, que el precio de la vivienda ha crecido en el mercado inmobiliario español muy por encima de los salarios de las personas que desean acceder a las viviendas: entre 1987 y 2002, el precio medio se ha multiplicado por cuatro en términos nominales (un incremento del 111,5 %, descontada la inflación), mientras que, en dicho período, los salarios tan sólo se han duplicado en euros nominales (un crecimiento real del 8,83 %).

Gráfico 1: Evolución de los precios de la vivienda libre en propiedad en la CAPV y en el Estado



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Vivienda.

Nota: Medias trimestrales de los precios de la vivienda libre. Para el año 2006, el dato corresponde a la media de los tres primeros trimestres.

2.1.1. La evolución de los precios de la vivienda en propiedad

La evolución de los precios de la vivienda en propiedad en España y en la CAPV refleja, en síntesis, un crecimiento continuado desde finales de los años ochenta según datos de la Administración General del Estado⁵. En términos de tasas de variación de los precios, tras una fase de reducción que coincidió con la última gran crisis industrial de principios de los noventa, y una fase de estabilización posterior, se ha producido, desde finales de esa década, un incremento acentuado de las tasas de crecimiento que tan sólo muy recientemente parecen haberse relajado. Se observa en el gráfico que los

⁵ Hay que señalar que existen dos fuentes diferentes de datos sobre precios de la vivienda en la CAPV: por un lado, la Estadística de Oferta Inmobiliaria, elaborada del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, que ofrece información sobre la evolución de los precios de las viviendas, garajes y locales en la CAPV, y que se nutre de información recogida de promotores de vivienda y agentes de la propiedad inmobiliaria de la CAPV; y, por otro, los procedentes del Ministerio de Vivienda, en la actualidad, y el Ministerio de Fomento, en fechas anteriores.

incrementos de precios en la CAPV han sido superiores a los de la media estatal, y de hecho, se han situado entre los más acusados de todas las comunidades autónomas, con un despunte de las tres capitales vascas.

Bastan algunas cifras para dar muestra de la pujanza de los precios de la vivienda en la CAPV: según los últimos datos estatales disponibles, es la segunda Comunidad Autónoma con el precio medio por metro cuadrado más caro (2.816 €), detrás de la de Madrid (2.916 €), y muy por delante del precio medio estatal (1.958 €). Además, las capitales vascas suelen situarse en los primeros puestos de las diferentes estadísticas de precios disponibles; por ejemplo, según los últimos datos de la Sociedad de Tasación –de junio de 2006–, las tres capitales vascas, Donostia-San Sebastián (con 3.786 €/m²), Bilbao (3.008 €/m²) y Vitoria-Gasteiz (3.058 €/m²), se encuentran, detrás de Barcelona y Madrid, entre las cinco capitales con vivienda nueva libre más cara del Estado. La CAPV es también una de las Comunidades Autónomas en la que la vivienda protegida en propiedad es más cara (1.119 €/m² de media según los datos del Ministerio de la Vivienda para el tercer trimestre de 2006), detrás de Cataluña (1.133 €/m²) y de la Comunidad Foral Navarra (1.121 €/m²).

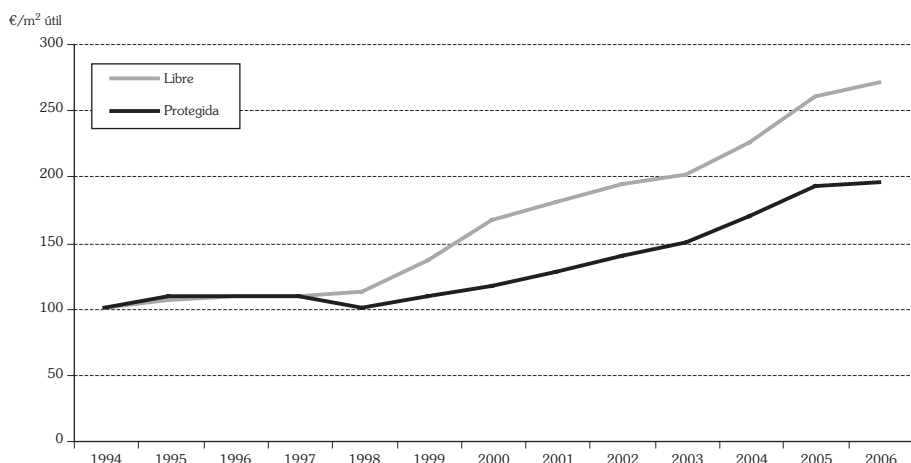
Cuadro 1: Evolución del precio de las viviendas en venta y en alquiler en la CAPV

Año	Venta (€/m ² útil)					Alquiler (€/mes)			
	Vivienda libre			Vivienda protegida		Libre	Protegido		
	Total*	Usada	Nueva	VPO	VVSS		VPO	VVSS	Total
1994	1.309	1.331	1.268	645	–	583	–	–	–
1995	1.388	1.351	1.494	702	–	535	–	–	–
1996	1.423	1.399	1.503	696	–	529	–	–	–
1997	1.421	1.405	1.479	700	–	529	–	–	–
1998	1.459	1.451	1.491	637	–	529	–	–	144
1999	1.775	1.880	1.569	700	–	565	–	–	155
2000	2.168	2.339	1.839	902	550	595	229	169	185
2001	2.361	2.408	2.220	923	521	634	266	178	187
2002	2.531	2.595	2.346	1.008	521	690	295	154	203
2003	2.644	2.703	2.510	1.047	597	693	345	141	277
2004	2.943	2.967	2.905	1.129	670	724	385	164	257
2005	3.410	3.432	3.369	1.246	756	807	397	148	278
2006	3.601	3.605	3.588	1.282	792	820	398	142	280

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Estadística de Oferta Inmobiliaria, elaborada por el Dpto. de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco.

Nota: Los datos de 2006 corresponden a los del tercer trimestre. Total vivienda libre=vivienda usada + nueva; VPO=Vivienda de Protección Oficial; VVSS=Viviendas sociales o de Protección Oficial de Régimen Especial.

Gráfico 2: Índices de evolución de los precios de la vivienda libre y protegida en venta en la CAPV (1994-2005)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la *Estadística de Oferta Inmobiliaria*, elaborada por el Dpto. de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco.

Nota: Vivienda libre nueva y usada, y vivienda protegida nueva. Año base 1994. Los datos de 2006 corresponden al del segundo trimestre de dicho año.

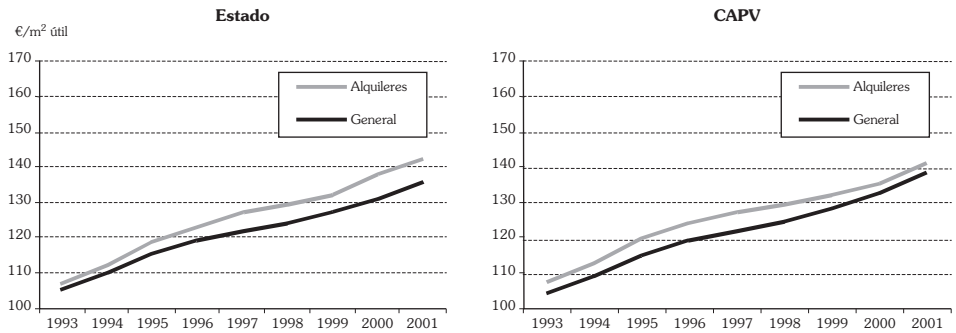
2.1.2. *La evolución de los precios de la vivienda en alquiler*

En cuanto a la evolución de los precios de la vivienda en alquiler, a pesar de la relativa escasez de datos –bastante representativa de la marginalidad de este tipo de tenencia en relación con el parque total de viviendas–, las cifras apuntan a que también en este sector del mercado se ha producido un crecimiento de precios, aunque inferior al observado en la vivienda en propiedad. Para el conjunto del Estado, en la actualidad, sólo existe una referencia oficial que permita analizar la evolución de los alquileres, derivada del análisis de la evolución del componente relativo al gasto de alquiler dentro del IPC⁶.

Tal y como se observa en el gráfico 3, si se analiza la evolución del componente relativo al gasto de alquiler dentro del IPC, los alquileres subieron por encima del coste de la vida de 1993 a 2001, tanto para la CAPV como para el conjunto del Estado.

⁶ Con anterioridad existía una estadística de alquileres del Ministerio de Fomento confeccionada según los contratos que declaraban las familias, pero se dejó de publicar en 1997 (se trataba de valores medios, poco representativos, debido a las importantes disparidades de precios en el mercado del alquiler que dependen, en gran medida, de dos factores: la fecha del contrato de alquiler y la localización de la vivienda según el tamaño del municipio).

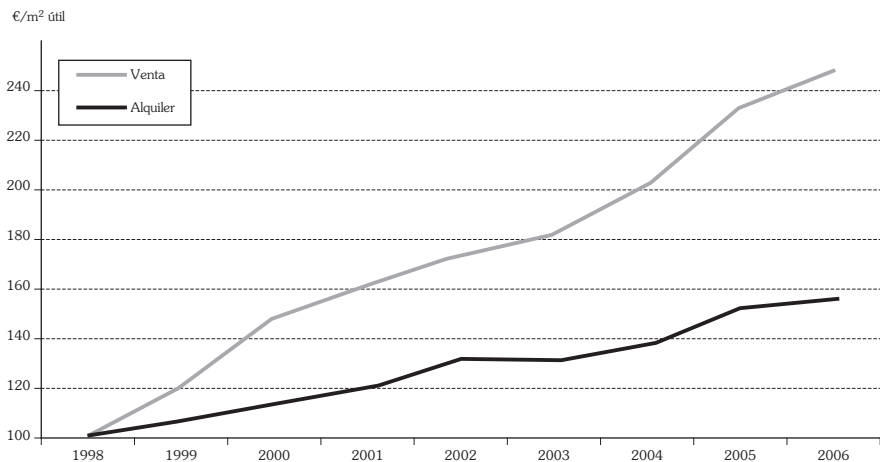
Gráfico 3: Índices de evolución de los precios de los alquileres en el Estado y en la CAPV (componente del IPC de alquileres)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE. Medias anuales; año base 1992.

A nivel autonómico, según datos extraídos del Informe de Oferta Inmobiliaria, se observa que la renta mensual media de alquiler libre para los nuevos alquileres ofrecidos en el período 1998-2006 ha crecido también de forma acusada (gráfico 4). Con todo, se puede observar que el ritmo de crecimiento de los precios de la vivienda ofertada en venta supera con creces al experimentado en el sector de las viviendas ofertadas en alquiler. Si bien hasta 1999 los incrementos de los precios fueron similares, a partir de 2000, año en el que comenzó a aumentar el ritmo de incremento de los precios de la vivienda en venta, la divergencia en el crecimiento de los precios se ha ido ampliando.

Gráfico 4: Índices de evolución de los precios medios de la vivienda libres ofertadas en alquiler y en venta en la CAPV 1998-2006



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe de Oferta Inmobiliaria del Dpto. de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco.

Nota: Año base 1998. Precio/m² útil y renta mensual. Los datos de 2006 corresponden al tercer trimestre.

Habría que hacer constar aquí la diferencia existente entre los precios medios de los alquileres que se ofertan en dicho sector, información a la que aluden los datos considerados, y los datos de los precios medios de alquiler que se pagan, que distan mucho de los primeros. Este hecho se debe, en gran medida, a la influencia que ejerce en el cálculo de las rentas de alquiler medias la coexistencia de regulaciones diferentes que ha fragmentado el mercado de alquiler en dos segmentos bien diferenciados: el integrado, por un lado, por alquileres con prórrogas forzosas sucesivas y precios muy bajos, y el compuesto, por otro lado, por alquileres con duraciones mínimas y precios elevados, impulsados por la escasez de oferta de viviendas en alquiler.

Así, en la CAPV, según el el informe *“El régimen de alquiler en la Comunidad Autónoma de Euskadi”* de 2005, publicado por el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco en julio de 2006 –último informe disponible a fecha de cierre del presente informe–, el precio medio del alquiler ofertado en el mercado libre de la CAPV ascendía a cerca de 807 €, mientras que el alquiler medio pagado en el sector ascendía a 367,8 €; estas diferencias se deben, en lo fundamental, a las grandes disparidades que se dan entre los precios de los alquileres pagados, en función de la antigüedad de los contratos de arrendamiento. Por ejemplo, cabe destacar que la renta media para los alquileres de más de 10 años de antigüedad es de 195 €.

2.2. CAUSAS DE LA SUBIDA DE LOS PRECIOS

Son muchos y complejos los factores que subyacen en el acusado incremento de los precios de la vivienda, tanto en propiedad como alquiler; a continuación, se ofrece una síntesis de las causas habitualmente señaladas, con el fin de contar con un diagnóstico de partida acerca del origen de los problemas asociados al acceso a la vivienda.

En primer lugar, debe destacarse que, en el mercado de la vivienda en propiedad, los incrementos de los precios se suelen explicar en función de los aumentos de demanda que la oferta no puede satisfacer a corto y medio plazo, debido a la rigidez que le es propia y que se deriva de las características mismas de producción del bien. Según muchos analistas y expertos, las razones que han determinado el incremento sin precedentes de la demanda que se ha producido en el mercado de la vivienda estatal y autonómico son muy diversas. Se suele hacer referencia, entre otros, a factores de índole sociodemográfica, como la evolución de la población joven y la aparición de nuevas formas familiares; a factores de índole socioeconómica, como el incremento de la renta real disponible de las familias, producto de la disminución del desempleo y del crecimiento del número de hogares con dos o más perceptores de salarios; a factores de índole financiera, como la acusada reducción del coste de financiación de las viviendas, la escasa rentabilidad de la renta fija, y el incremento de la volatilidad de los mercados de valores, que han afianzado al mercado inmobiliario como principal valor refugio de un gran número de inversiones financieras; por último, a la propia acción de las administraciones públicas que impulsan la demanda de vivienda en propiedad, a través de diferentes mecanismos de política de vivienda –fundamentalmente de política fiscal–, que promueven la adquisición de vivienda en propiedad en detrimento de la tenencia en alquiler.

En lo que atañe a los factores relativos a la oferta de vivienda en alquiler que limitan o dificultan su expansión y que, en consecuencia, influyen también en los incrementos de precios del mercado, se alude también aquí a la intervención reguladora de la Administración, y, en concreto, a la gestión y regulación urbanística en la medida en que afecta a un bien tan esencial para la producción de viviendas como es el suelo.

2.2.1. Incidencia de los factores sociodemográficos en la subida de precios

Los factores sociodemográficos, constituyen, sin duda, un elemento clave, complejo de analizar. Dentro de la evolución demográfica, es necesario prestar atención, por un lado, a la evolución de la población total, como resultado de las variaciones experimentadas por las tasas de natalidad y mortalidad, y por la intensidad y dirección de los flujos migratorios, y, por otro, a la evolución de la estructura de la población por edades, uno de los factores fundamentales en el análisis, en razón de la marcada influencia del ritmo de formación de hogares. Así, en la literatura especializada se señala que la mayor propensión a la compra de primera vivienda –compra de primer acceso– se da entre las y los ciudadanos de edades comprendidas entre 20 y 34 años. También es importante fijarse en la evolución de la franja de edad comprendida entre 35 y 55 años, ya que es el periodo de la vida en el que se observa el mayor porcentaje de movilidad vinculada al cambio de residencia. Con todo, debe subrayarse que el análisis en términos de hogares resulta más significativo en relación con la demanda de viviendas, que el análisis de la población total o que el de la evolución de una determinada franja de edad.

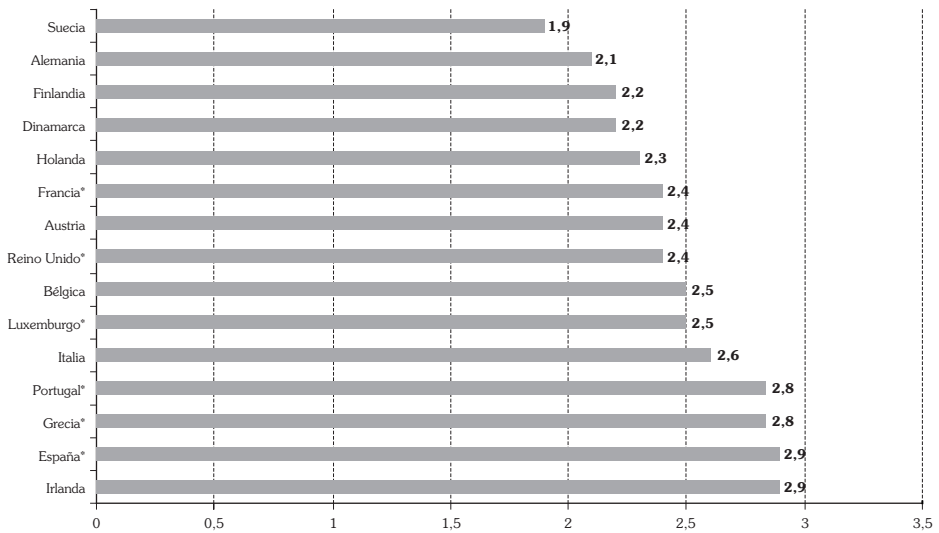
Se puede afirmar, a grandes rasgos, que, si bien la población en su totalidad no experimenta un incremento importante, sí se observa un incremento de los grupos de edades de población más propensos a la adquisición de vivienda, y sobre todo, un crecimiento acusado del número de hogares unipersonales y monoparentales. En síntesis, crece más el número de hogares que la población, y se consolida la disminución de su tamaño medio.

Cuadro 2: Evolución del tamaño medio de los hogares en la UE-15 (1945-2000)

País	Personas por hogar			
	1945-1950	1980	1990	2000
Alemania	3,2	2,5	2,3	2,2
Austria	3,1	2,8	2,7	2,5
Bélgica	3,0	2,7	2,5	2,4
Dinamarca	3,2	2,6	2,3	2,2
España	4,0	3,6	3,4	3,0
Finlandia	3,6	2,7	2,5	2,3
Francia	3,2	2,8	2,6	2,5
Grecia	4,3	3,2	3,2	3,0
Holanda	3,9	2,8	2,5	2,3
Irlanda	4,5	3,7	3,4	2,9
Italia	4,2	3,0	2,9	2,8
Luxemburgo	3,6	2,8	2,6	2,5
Portugal	4,2	3,3	3,3	2,9
Reino Unido	3,4	2,8	2,6	2,4
Suecia	2,8	2,4	2,3	2,1
UE	3,5	2,8	2,6	2,5

Fuente: Trilla, C. "La política de vivienda en una perspectiva europea comparada". 2001.

Tal y como reflejan el cuadro 2 y el gráfico 5, este proceso se ha dado en todos los países de la Unión Europea, y, según los expertos, explica la mayor necesidad de viviendas, respecto de las que harían falta si la estructura familiar se mantuviese estable. Se produce un fuerte crecimiento de hogares unipersonales (constituidos, fundamentalmente, por personas ancianas, personas jóvenes, personas adultas solteras y personas separadas y divorciadas) y de los hogares monoparentales (personas solteras, separadas o divorciadas, con cargas familiares). Asimismo, la composición de los hogares varía con mayor frecuencia y más bruscamente, a medida que aumentan las convivencias provisionales, realidad a la que los analistas se refieren como "inestabilidad de los hogares". El desarrollo de la vida familiar, en muchos casos, ya no es lineal sino secuenciado –vida en solitario, vida en pareja, monoparentalidad, nueva vida en pareja, etcétera– y crea una movilidad residencial particular. Estos cambios en la dinámica de constitución y disolución de los hogares originan, según los analistas, no sólo problemas de déficit cuantitativos, sino también cualitativos. Por el contrario, los expertos no otorgan especial importancia a los flujos migratorios para explicar el incremento de la demanda de vivienda en propiedad, debido a la escasa solvencia financiera de las personas inmigrantes y a su marcada propensión al alquiler.

Gráfico 5: Número medio de personas por hogar en la UE-15 (2003)

Fuente: *European Housing Statistics*, 2005; tomado de Corral, 2006.

Nota: (*) dato de 2000-2001.

Conviene tener presente la disparidad existente entre la evolución de la constitución de hogares y el crecimiento del parque de viviendas. A nivel estatal, el último censo de viviendas elaborado por el Instituto Nacional de Estadística-INE en 2001, recoge un parque de 20,8 millones de viviendas. Esta cifra indica un crecimiento muy importante en la segunda mitad del siglo XX: el número actual de viviendas triplica las existentes en 1950, y duplica las existentes en 1970. En el período 1991-2001, el incremento en el número de hogares (20,9 %) ha cuadruplicado la evolución de la población española (incremento del 5 %) y el número de viviendas crece muy por encima del número de hogares: desde 1950, el parque de viviendas se ha triplicado mientras que el número de hogares sólo se ha duplicado; en el periodo 1998-2004, se da un aumento del parque de viviendas con un promedio anual de cerca de 550.000⁷, mientras que el número medio anual de hogares ha aumentado en unos 280.000. Se construyen, con fines de inversión, miles de viviendas que permanecerán deshabitadas, pues, por diferentes motivos que se analizarán más adelante, no se ofertan en el mercado de alquiler. El resultado de este proceso se refleja también en las tasas de viviendas de segunda residencia (16,3 % del total, en 2001) y de viviendas desocupadas (13,9 % del total), que se encuentran entre las mayores de la UE.

Puede afirmarse, en definitiva, que los factores sociodemográficos de demanda (evolución de la población y sus grupos y crecimiento del número de hogares), no explican, por sí mismos, el crecimiento de la demanda que ha podido causar los incrementos de precios ya señalados.

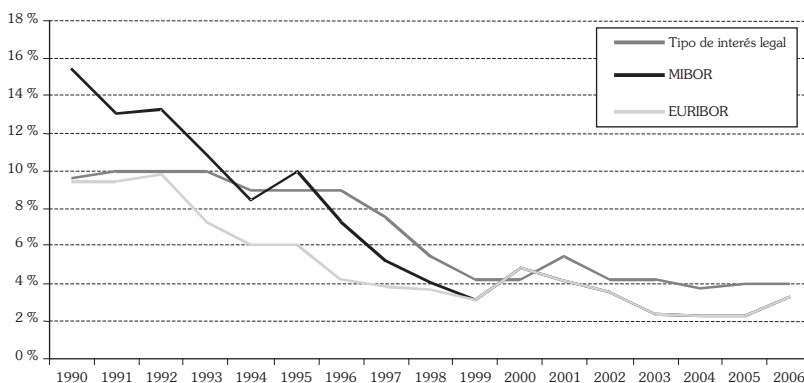
⁷ 2004 cerró con un nuevo récord en producción de vivienda, con un total de 757.680 visados.

2.2.2. ***Incidencia de los factores financieros en la subida de los precios de la vivienda***

Según sostienen la mayoría de los analistas, uno de los factores clave del aumento de precios debe buscarse, precisamente, en el gran incremento de la demanda de vivienda propiciada por motivos de inversión financiera. Desde esta óptica, deben mencionarse dos factores directamente relacionados con este incremento.

- Por una parte, destaca la importante reducción del coste de financiación de las viviendas. La Unión Económica y Monetaria ha posibilitado que, a lo largo de los años noventa, se haya producido una fuerte convergencia entre los tipos de interés estatales y los de los países de la UE: de 1992 a 2001, se ha pasado de unos tipos hipotecarios situados en torno al 15 % a unos tipos cercanos al 3 %. La Unión monetaria ha proporcionado, además, una mayor estabilidad al mercado financiero español, facilitando que las variaciones en los tipos tengan menor alcance que en el pasado, y que, en consecuencia, a lo largo de la década de los noventa, la financiación hipotecaria haya experimentado, a nivel estatal, un notable desarrollo. Es de sobra conocido que, además de la reducción de intereses derivada de la competencia existente entre las entidades financieras, producto de la liberalización del sector, el plazo medio de devolución de los préstamos se ha alargado muy considerablemente (en los años ochenta y principios de los noventa, el periodo habitual de pago del crédito era de 15 años, mientras que, en la actualidad, oscila entre 25 y 30 años), y, a menudo, la financiación llega a cubrir el cien por cien del precio de compra de la vivienda, proporción que, anteriormente, no solía alcanzarse. Esta reducción del coste de financiación ha posibilitado un incremento de la capacidad de endeudamiento de las familias, que, en definitiva, se ha materializado en una mayor presión de demanda de vivienda en propiedad, tanto por parte de quienes la necesitan y demandan para residir en ella (ya que, en términos relativos, la vivienda en propiedad se abarata respecto a la vivienda en alquiler), como por parte de quienes la demandan como bien de inversión, toda vez que la vivienda también resulta más atractiva dadas las facilidades de financiación.

Gráfico 6: Evolución de los tipos de interés a nivel estatal



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco de España publicados por el INE.

Notas: Medias anuales de los datos mensuales del tipo de interés legal, y del Euribor y Mibor a un año.

Con todo, y en gran medida, la reducción del coste financiero de adquisición de la vivienda no se ha materializado en una mejora de la accesibilidad a la misma, sino que ha sido completamente absorbida por el incremento de precios. En efecto, quienes han optado por la compra de una vivienda en el mercado libre en los últimos años, sobre todo quienes han acudido a dicho mercado como demandantes de primer acceso, se han visto obligados a contratar préstamos cada vez mayores y a muy largo plazo, con el consecuente incremento del riesgo asociado a la operación. Resulta reseñable, además, que, contrariamente a lo que era habitual en épocas anteriores, una elevadísima proporción de nuevos préstamos se han contratado a tipo variable⁸, por lo que buena parte del riesgo asociado a elevaciones de tipos de interés se ha trasladado de las entidades financieras a los hogares.

Los ciudadanos y ciudadanas que, en los últimos años, han comprado una vivienda, en buena parte jóvenes que acceden por primera vez al mercado inmobiliario, no sólo la han comprado más cara, sino que han suscrito sus deudas a los tipos más bajos, de modo que se pueden ver más afectados por el previsible encarecimiento de las condiciones financieras de los préstamos. Una subida de los tipos de interés a niveles no tan pretéritos y un aumento del desempleo tendría efectos negativos importantes para los hogares. En un estudio realizado en 2005 por la Asociación Hipotecaria Española (AHE), se establecía que, en el caso de que se produjera la máxima subida previsible en un escenario de medio-largo plazo (de dos a seis años) –un supuesto extremo del escenario más negativo previsible, situándose los tipos en 6,390 %, es decir, en la cifra más elevada registrada desde la creación de la Unión Monetaria Europea–, aquellas personas que contrajeron sus préstamos con anterioridad a 1997 no tendrían excesivos problemas, puesto que, en el momento de la contratación, los intereses eran superiores a los previstos en el hipotético escenario; en cambio, para quienes contrataron su préstamo con posterioridad a esta fecha, y sobre todo para quienes lo hicieron a partir de 2003, el riesgo es superior, ya que, si los tipos subieran hasta el 6,390 %, podrían llegar a pagar hasta 200 € más al mes en una hipoteca media (106.867 €) a 25 años; para una hipoteca media más elevada, –más frecuentes en determinadas zonas de la CAPV, como las capitales–, por ejemplo para un préstamo hipotecario medio de 180.000 €, el incremento de la cuota podría alcanzar hasta 300 €.

- El segundo factor de índole financiera que ha determinado los fuertes incrementos observados en la demanda de vivienda por motivo de inversión –y que está íntimamente relacionado con el anterior–, es la debilidad de los productos de inversión alternativos tradicionales, principalmente la renta fija (con unas rentabilidades muy reducidas debido a los bajos tipos de interés) y la renta variable (con una gran volatilidad en los mercados bursátiles); la denominada “inversión en ladrillos” se ha erigido en una de las alternativas de inversión financiera más atractiva para grandes segmentos de la sociedad.

El factor de la vivienda como activo de inversión se ha solido tomar como explicativo de la existencia de un porcentaje importante de vivienda deshabitada o vacía, realidad que puede considerarse una ineficiencia económica y social en una situación en

⁸ Se calcula que entre un 90 y un 95 % de los préstamos se conceden en España a tipo variable, una de las mayores cuotas de Europa, junto con Reino Unido, Irlanda, Grecia, Finlandia y Luxemburgo.

la que existen personas con graves dificultades de acceso a la vivienda. Con todo, conviene diferenciar, en lo que atañe a las decisiones de inversión en vivienda, las que se realizan con el objetivo de obtener una rentabilidad comparable a la que es previsible obtener de cualquier otro tipo de activo, y que, en buena lógica económica, llevaría a alquilar dicha vivienda, de las inversiones que se acometen con el fin único de revalorización por la simple espera.

2.2.3. Incidencia de la intervención pública en la subida de los precios de la vivienda

2.2.3.1. Incidencia de la intervención pública en la subida de precios de la vivienda en propiedad

En opinión de buena parte de los analistas, las administraciones públicas también han influido en el incremento experimentado en la demanda de viviendas, y, en consecuencia, en el incremento de precios de la vivienda en propiedad. Desde esta perspectiva, se mencionan diferentes tipos de intervenciones que pueden tener un claro impacto:

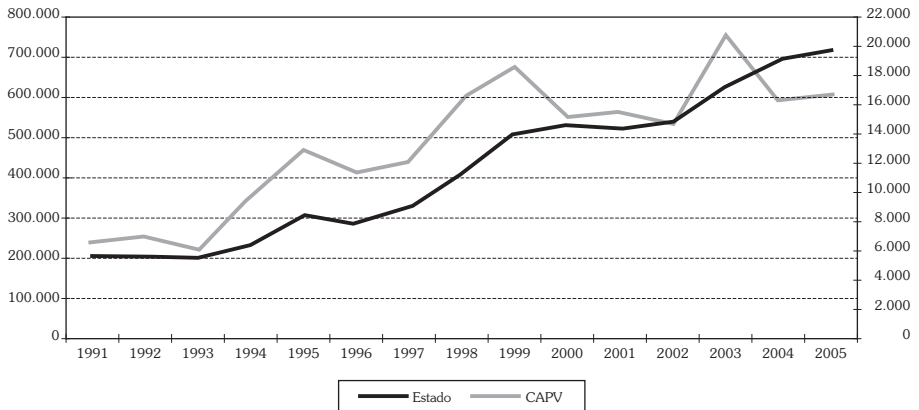
- Se suele aludir a la incidencia de las deducciones fiscales, como factor determinante de que la ciudadanía demande viviendas en propiedad, en detrimento de la demanda de tenencia en alquiler. Esta explicación resulta del todo aplicable a la CAPV, donde, como se verá más detalladamente, las desgravaciones anuales de las tres haciendas forales triplican el presupuesto del programa de vivienda del Gobierno Vasco.

Según numerosos expertos, las desgravaciones fiscales determinan directamente un aumento de los precios de las viviendas –como también sucede con la reducción de su coste de financiación–, dado que, en situaciones de mercado como la actual, el precio de la vivienda queda, en gran medida, fijado por la máxima cuota hipotecaria que un hogar puede pagar en función de sus ingresos. Por este motivo, son muchas las voces que han solicitado una reestructuración de las desgravaciones fiscales a la vivienda en propiedad, aunque, sin duda, es una iniciativa difícilmente abordable por sus importantes repercusiones económicas, sociales y políticas.

- Por otra parte, la política pública de vivienda se ha constituido en un potente instrumento de estímulo a la construcción de inmuebles y a la consiguiente creación de empleo, cumpliendo, sobre todo, un importante papel de mecanismo anticíclico de política económica general. Algunos datos obtenidos a nivel estatal resultan muy reveladores al respecto: en 2002, el sector de la construcción de viviendas proporcionó uno de cada 5 nuevos puestos de trabajo, y acaparó el 60 % de la inversión total; la inversión residencial con relación al PIB es del 7,3 %, la tasa más elevada de la Unión Europea cuya media se sitúa en el 4,9 % del PIB; la tasa de viviendas por hogar registrado en el Estado (aproximadamente 1,5 por hogar), figura entre las más elevadas del mundo; y, en los últimos años, se ha iniciado, cada año, la construcción de un número superior de viviendas que en Francia y Alemania juntas, pese a que dichos países suman una población que triplica la española. Estos datos llevan a numerosos y muy prestigiosos analistas a coincidir en afirmar que la escasez de oferta de viviendas dejó de ser un problema hace muchos años; es más, destacan

que la excesiva e intensa orientación de la inversión hacia el sector de la construcción expulsa a otras inversiones productivas que se quedan sin crédito, cuestión que, a medio y largo plazo, podría afectar a la capacidad competitiva de la economía.

Gráfico 7: Evolución de la oferta de viviendas en la CAPV y en el Estado



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Vivienda.

Nota: Viviendas libres y protegidas iniciadas en cada año.

- Otra de las causas más habitualmente mencionadas en relación con la influencia del sector público en el incremento del precio de la vivienda, en este caso vía oferta, es el precio del suelo. Así, se sostiene desde determinados ámbitos, que el aumento, también sin precedentes, del precio del suelo, constituye uno de los costes que, en mayor medida, afecta al precio final de la vivienda; otros costes importantes, como los costes de construcción, parecen haberse reducido en términos reales en los últimos años. Desde otras posiciones, en cambio, se rechaza esta postura, argumentando que la relación de causalidad suele ser precisamente la inversa: se defiende que, en realidad, el precio del suelo se forma en función del valor de lo que se espera construir en él (el llamado valor residual), de modo que el crecimiento del precio del suelo es la consecuencia y no la causa del crecimiento del precio de la vivienda.

Análogamente, también se suele argumentar que las limitaciones impuestas por la Administración en su labor de planificación urbanística limita la oferta de suelo disponible y, por consiguiente, encarece el existente; desde esta óptica, se defiende la liberalización del uso del suelo, con el fin de que disminuya su precio y, en consecuencia, el de las viviendas construidas. Las posturas opuestas a esta liberalización sostienen que los poderes públicos deben tener la facultad y la capacidad de diseñar y planificar el desarrollo urbanístico y deben contar, al efecto, con mecanismos susceptibles de combinar la defensa del derecho a la propiedad con la tutela de un uso social correcto de ese derecho. Consideran que la total liberalización en el uso del suelo resulta perjudicial para la ciudadanía, por la ausencia de control, sin que, en contrapartida, esa libre disposición de suelo constituya un mecanismo eficaz con vistas a la disminución del precio del suelo y de la vivienda. De hecho, diversos analistas argumentan que ciertas posturas liberalizadoras del suelo y críticas con la intervención de la Administración pública en la política de vivienda y urbanismo –en especial con la intervención de

los ayuntamientos–, defendidas, entre otros agentes, por las empresas promotoras y constructoras, resultan ilustrativas de un conflicto de intereses asociado a la distribución del beneficio o plusvalía social que se genera en las operaciones urbanísticas.

En relación con esta cuestión, los informes especializados sostienen que el problema fundamental radica en la lentitud con la que el suelo urbanizable se transforma en suelo urbanizado, es decir, en suelo edificable. En general, se señala que, salvo casos puntuales, existe suficiente suelo urbanizable –así, según el Banco de Datos Territoriales del Gobierno Vasco, todavía existe terreno catalogado de uso residencial como para levantar unas 166.000 viviendas–, por lo que el problema parece radicar en su no transformación en suelo urbanizado sobre el que poder edificar, es decir, en la falta de suelo ya urbanizado a precio asequible. Se manejan dos explicaciones para este fenómeno: la primera, considera que el origen del problema está en las demoras y retrasos de las diferentes administraciones públicas intervinientes, un factor esencial en el encarecimiento del suelo; la segunda, en cambio, lo sitúa en los intereses de los principales promotores privados, que, a través de su intervención oligopolística, controlan los ritmos de salida de suelo, influyendo así en el dimensionamiento de la oferta de viviendas, y, por lo tanto, en su precio.

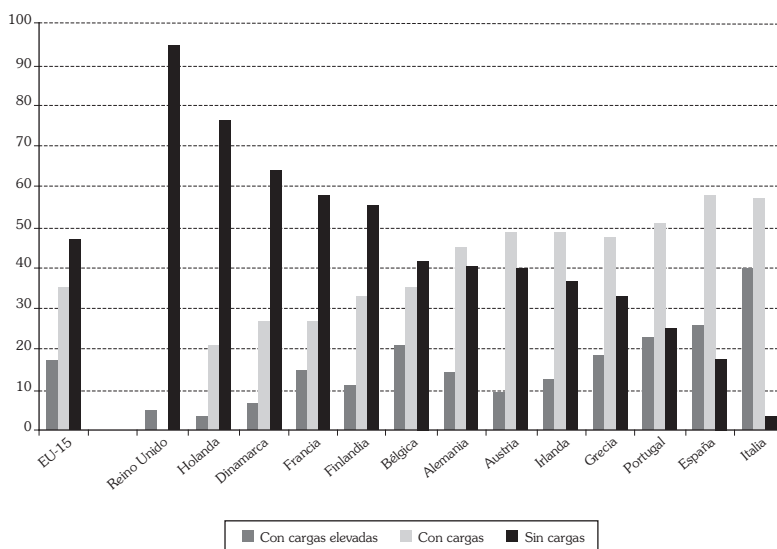
Por otra parte, también el sistema vigente de valoración del suelo parece repercutir en su carestía: el suelo urbanizable se valora en función de las expectativas inmobiliarias, es decir, en función de las viviendas que se pueden construir en él y, por lo tanto, en última instancia, en función de la cuantía máxima que pueden pagar los hogares, lo que, a su vez, depende de su nivel de renta y de su capacidad de acceso al crédito hipotecario (tipos de interés y plazo del préstamo).

La situación actual ha llevado a expertos e instituciones de prestigio –la OCDE, el FMI, la Comisión Europea, el Banco Central Europeo o el propio Banco de España–, a alertar sobre la posibilidad de que se haya creado una burbuja especulativa, una “exhuberancia irracional”, en el mercado de la vivienda a nivel de todo el Estado, debido a que los incrementos de los precios no obedecen sólo a factores de tipo fundamental, sino a una lógica especulativa, basada en expectativas poco realistas en relación con el crecimiento futuro de los precios de las viviendas. Algunos estudios estiman que la sobrevaloración observada en los últimos años en los activos inmobiliarios asociada a factores no fundamentales se acerca al 30 % del crecimiento de precios observado. A pesar de ello, y a pesar también de que ciertos analistas sostienen que, a largo plazo, el mercado de renta variable, la bolsa, otorga una mayor rentabilidad media, parece difícil que la ciudadanía deje de identificar la inversión en vivienda con la inversión más segura y rentable, porque efectivamente así ha venido siendo.

Pero lo cierto es que los precios de la vivienda también pueden caer, tal y como lo demuestran las reducciones continuadas, de mayor o menor calado, que se han producido en las economías occidentales, como la observada en el ámbito estatal a principios de los ochenta y los noventa. En algunos casos, incluso, las caídas han sido muy acusadas, como en Finlandia, por ejemplo, donde los precios cayeron un 47 % en términos reales entre 1989 y 1993, o en Japón, donde a principios de los noventa, se produjo un auténtico estallido de la burbuja inmobiliaria que acarreó toda una crisis económica, financiera e institucional, de la que a duras penas empieza a recuperarse.

Es lógico, en esta situación, que la espectacular subida del precio de la vivienda en propiedad de los últimos años preocupe en todos los ámbitos. Preocupa por los efectos indirectos en la economía, no sólo por la excesiva concentración de recursos productivos en el sector de la construcción ya reseñada, sino también por el crecimiento sin precedentes de la titulización de deuda hipotecaria que se ha venido produciendo: los bancos y cajas, debido al lento crecimiento de los depósitos bancarios, han recurrido a la titulización de los créditos hipotecarios para obtener financiación, de tal modo que el mercado estatal de bonos está inundado de cédulas y bonos hipotecarios (hasta un 56 % del mercado de renta fija, según algunas fuentes), por lo que una disminución del precio de las viviendas podría tener también repercusiones importantes en la propia estabilidad del sistema financiero. La situación preocupa, también y fundamentalmente, por el endeudamiento de las familias y por las dificultades que se generarían en el futuro para hacer frente al pago de los préstamos contratados en el caso de que se incrementen de forma inesperada los tipos de interés y/o en el caso de producirse un fuerte aumento de la tasa de desempleo⁹. Desde este punto de vista, conviene no olvidar que España se encuentra, junto con Italia, entre los países de la Unión Europea cuya población cuenta con una mayor carga de deuda correspondiente al precio de su vivienda (véase gráfico 8) y que son las personas jóvenes quienes se ven más seriamente afectadas por esta situación de endeudamiento.

Gráfico 8: Distribución del porcentaje de hogares con y sin carga financiera debido a sus gastos de vivienda en los países de la UE-15 (2001)



Fuente: Eurostat. "The Eurostat yearbook 2005".

Nota: No existen datos para Suecia y Luxemburgo.

⁹ Diversos estudios y analistas señalan que en el incremento de la morosidad de los préstamos hipotecario los incrementos en las tasas de desempleo tienen una influencia mucho mayor que la de los incrementos en los tipos de interés.

Si bien algunos análisis correspondientes a 2005 se mostraban más optimistas respecto al proceso de ajuste de los precios de la vivienda a nivel estatal, considerando que habían entrado en una vía de desaceleración “ordenada”, y no vislumbraban razones para anticipar una caída brusca como las que se produjeron a principios de los ochenta y los noventa, en el último Informe de Situación Inmobiliaria elaborado por el Servicio de Estudios del BBVA y publicado en julio de 2006, si bien se sigue dibujando un escenario futuro de ajuste gradual y ordenado en el mercado residencial a corto y medio plazo, se hace con cierta dosis de incertidumbre, dado que conforme a los datos más recientes del sector, correspondientes a los primeros meses de 2006, se estaba produciendo un freno en dicho proceso de ajuste, que elevaba la incertidumbre sobre el ritmo y la intensidad de la futura corrección: en los primeros meses del año 2006 se produjo un fuerte aumento del número de proyectos a desarrollar, con la previsión de un fuerte crecimiento en el número de viviendas iniciadas, escenario que, si se confirmara, implicaría, en opinión del Servicio de Estudios, un mayor riesgo de ajuste brusco en el mercado residencial español.

Los últimos análisis y previsiones disponibles son, en cierta medida, contradictorios, síntoma de una situación de incertidumbre respecto al futuro. A finales de octubre de 2006, por ejemplo, desde el Ministerio de la Vivienda se daba por superado el boom inmobiliario, señalándose que los incrementos de precios de la vivienda confluían en breve con los de la inflación general. Por el contrario, el Fondo Monetario Internacional reiteraba en su último informe bianual de Previsiones Económicas Mundiales –publicado en septiembre de 2006– la advertencia a España del riesgo de sobrevaloración de su mercado inmobiliario.

De cara al futuro, las diversas previsiones parecen coincidir al destacar que los factores que, desde la demanda, han presionado al alza los precios de la vivienda en propiedad pueden disminuir. Así, con respecto al factor demográfico, se estima que la proporción del grupo de edad entre 20 y 34 años se reducirá en los próximos años, aunque el factor relacionado con la creación de nuevas formas familiares presione todavía al alza. Por otro lado, tampoco parece probable que el factor relacionado con el coste financiero de la financiación de la vivienda presione al alza, toda vez que se prevé que los tipos de interés deberán crecer por encima de los mínimos históricos que se han alcanzado en los últimos años.

2.2.3.2. Incidencia de la intervención pública en la subida de precios del mercado del alquiler

Los incrementos de precios en la vivienda de alquiler suelen explicarse en razón de lo exiguo de este mercado, con una oferta muy reducida, máxime si se tiene en cuenta que, en los últimos años, se ha producido un incremento de demanda motivada por una mayor movilidad residencial de determinados segmentos de la población, propiciada por motivos de índole laboral, y también por el muy considerable aumento del número de personas inmigrantes, tanto en el Estado, como en la CAPV, que constituyen un colectivo demandante natural de vivienda en alquiler, debido a su escasa solvencia financiera y a su mayor movilidad.

Muchos propietarios siguen percibiendo la inversión en vivienda para alquiler como una inversión de alto riesgo, debido a la elevada inseguridad jurídica y a su escasa liquidez.

En esta línea de argumentación se manifestaba en 2003, por ejemplo, el Foro sobre el Libro Blanco de la Vivienda señalando que se podían mejorar aspectos en la regulación de los mecanismos procesales a través de los que se solucionan las incidencias de la relación arrendaticia (sobre todo las relativas a los impagos y la recuperación del uso de la vivienda); se trataría de establecer los cauces procesales que permitan una rápida solución de los conflictos, que la Ley de Enjuiciamiento Civil ya tomó en consideración, agilizando, al menos a priori, su procedimiento de tramitación, aunque en la práctica, resulte todavía inviable, de modo general, una rápida solución de estos litigios.

Con todo, y a pesar de que los cambios legislativos posteriores han intentado paliar estos problemas, parece que la escasa operatividad de los mecanismos de defensa ante los impagos con la que se enfrentan los propietarios, debido a la lentitud de los procesos judiciales, sigue siendo uno de los factores explicativos determinantes de la estrechez del mercado de alquiler. Así se destaca, por ejemplo, en una reciente publicación del Banco de España¹⁰ al indicar que *“para resolver esta cuestión se han introducido una serie de medidas, como son la creación de los juicios rápidos en enero de 2001, que, sin embargo, han resultado ser poco ágiles, o la Ley 60/2003 de Arbitraje, que permitió la incorporación de la Garantía de Alquiler¹¹, por la que se reducen notablemente los plazos para ejecutar un desahucio”*. Asimismo se señala que *“la inseguridad que esto genera, además de retraer la oferta, tiene un efecto adverso sobre la demanda, pues, en último término, al requerir el establecimiento de avales, contribuye a encarecer los alquileres”*.

2.3. EL COSTE DE ACCESO A LA VIVIENDA

Las dificultades de acceso a la vivienda que, como se ha visto, constituyen en realidad el núcleo del comúnmente aludido como “problema de la vivienda”, han llevado al Consejo Económico y Social del Estado, en su informe de 2002, a acuñar el término “crisis de accesibilidad” para referirse al incremento desmesurado del esfuerzo medio que la ciudadanía debe realizar para hacer frente a sus gastos de alojamiento.

2.3.1. *El coste de acceso a la vivienda en propiedad*

En el caso de la vivienda en propiedad, existen diversas formas de medir ese esfuerzo. Los indicadores más utilizados establecen una relación entre la renta familiar bruta disponible y/o los ingresos salariales, y los precios inmobiliarios y/o su coste de financiación. Uno de los más comunes es la relación existente entre el precio medio de la vivienda y el salario anual medio, que determina el número de años de salario que deben

¹⁰ “Las medidas de la política de vivienda en materia de alquileres y vivienda protegida”, artículo elaborado por M^a de los Llanos Matea, y publicado en el Boletín Económico de julio-agosto de 2006.

¹¹ La Garantía de Alquiler es un documento que está en funcionamiento desde diciembre de 2004 y que se puede añadir como anexo al contrato privado de alquiler. Por el mismo, el propietario y el inquilino se comprometen a llegar a un arreglo a través de arbitraje no judicial (por medio de la Corte de Arbitraje) y se garantiza el desahucio en menos de tres meses.

abonarse para adquirir una vivienda; se alude a él como indicador de solvencia. Otra forma de medición del esfuerzo de acceso a la vivienda viene dada por el porcentaje de los ingresos que una persona o un hogar debe destinar a pagar la vivienda financiada por un préstamo hipotecario, en las condiciones de tipo de interés y de plazo de amortización del sistema financiero; recibe el nombre de indicador de esfuerzo financiero; en ocasiones, se denomina también “esfuerzo bruto” para diferenciarlo del “esfuerzo neto” que tiene en consideración el efecto de las desgravaciones fiscales.

Para proceder al cálculo de estos indicadores es necesario definir la unidad convivencial a la que se aplican, puesto que ni es lo mismo referirlo a personas que a hogares, ni es lo mismo hablar de hogares con un perceptor salarial que con varios. En suma, se pueden calcular teniendo en cuenta bien el salario medio de una persona, bien la capacidad económica del hogar, medida en términos de gasto medio. Evidentemente, el coste de acceso a la vivienda de precio medio calculado a partir de un único salario medio (esfuerzo monosalarial) o el calculado a partir del gasto medio del hogar (por ejemplo utilizando dos salarios, o ponderando el número medio de salarios por hogar) ofrece resultados muy diferentes; de hecho, así se explican, en gran medida, las diferencias de valor atribuidas al indicador de esfuerzo en los diferentes informes y estudios, pues no existe unanimidad en su utilización; los datos publicados a nivel estatal en los últimos años son un buen ejemplo al respecto, como se observa en el cuadro 3 en el que se sintetizan los indicadores recogidos en algunos de ellos.

Cuadro 3: Evolución de los indicadores de esfuerzo, solvencia y endeudamiento de acceso a la vivienda en propiedad en España según diversas fuentes

Año	Indicador de solvencia ¹	Indicadores de esfuerzo (%)						
		Bruto ²	Neto ³	Bruto ponderado ⁴	Neto ponderado ⁵	Sin deducciones ⁶	Con deducciones ⁶	Endeud. medio ⁷
1987	3,4	43,2	32,5	41,6	31,9	-	-	-
1988	4,0	49,2	37,1	45,9	35,3	-	-	-
1989	4,7	59,2	45,1	53,6	41,4	-	-	-
1990	5,0	69,5	56,6	60,5	49,5	-	-	-
1991	5,3	68,9	56,8	58,6	48,4	-	-	-
1992	4,9	63,8	52,6	52,5	43,4	-	-	-
1993	4,5	49,5	38,6	41,6	32,6	-	-	-
1994	4,4	44,0	34,4	35,7	28,0	-	-	-
1995	4,3	45,4	36,0	35,2	27,9	46,3	35,3	37
1996	4,2	37,6	30,0	27,0	21,4	39,6	30,0	36
1997	4,1	32,7	26,3	21,5	17,2	32,7	24,7	34
1998	4,2	32,2	26,0	19,5	15,6	29,7	22,5	33
1999	4,6	32,9	26,7	19,2	15,5	27,6	19,9	33
2000	5,1	39,3	31,7	23,6	18,8	30,7	22,0	33
2001	5,7	43,4	35,0	25,3	20,2	31,8	22,6	34
2002	6,6	-	-	26,5	21,3	32,0	22,6	35
2003	-	-	-	27,3	22,1	31,7	22,5	35
2004	-	-	-	29,3	23,7	34,1	24,0	33
2005	-	-	-	-	-	36,3	25,4	35
2006	-	-	-	-	-	39,5	27,7	-

Fuente: Elaboración propia a partir de la información recogida en los estudios, informes y fuentes citados.

Notas: (1) Número de salarios anuales brutos necesarios para adquirir una vivienda de 90 m² (CC.OO., 2004);

(2) y (3) Indicadores de esfuerzo financiero calculados con ingresos monosalariales y las condiciones financieras medias, antes (bruto) y después (neto) de impuestos, es decir, hipoteca una vez descontadas las desgravaciones fiscales existentes a la adquisición de la vivienda (Fundación Encuentro, 2003);

(4) y (5) Indicadores de esfuerzo financiero calculados con las estimaciones del salario medio ponderado (el número de ocupados medio por familia multiplicado por el salario medio) y las condiciones financieras medias (variando el tipo de interés y el plazo del préstamo suscrito), antes (bruto) y después (neto) de impuestos (Círculo de Empresarios, 2005);

(6) Elaboración propia, con base en datos del Banco de España (Síntesis de Indicadores Económicos). Importe bruto y neto (netas de deducciones fiscales) de las cuotas a pagar por el hogar mediano (en cuanto a la renta bruta estimada), en el primer año tras la adquisición de una vivienda tipo (vivienda libre de 93,75 m² construidos) financiada con un préstamo estándar por el 80% del valor del piso, en porcentaje de la renta anual disponible del hogar. Medias de los datos trimestrales para cada año, excepto para 2006, en el que se recoge la media de las estimaciones correspondientes a los tres primeros trimestres.

(7) Renta media neta dedicada por los hogares al pago del préstamo hipotecario en el momento de su contratación (Asociación Hipotecaria Española).

Se observa que, a nivel estatal, el indicador de solvencia ha aumentado de forma considerable desde principios de los noventa, situándose por encima de los seis años de salario el precio que se ha de abonar, de media, para adquirir una vivienda, muy lejos de los valores medios aceptados como convenientes en la literatura financiera, situados entre dos y tres años y medio. Por otra parte, los indicadores de esfuerzo financiero, que varían notablemente según se calculen teniendo en cuenta ingresos monosalariales o ingresos ponderados, mejoraron a lo largo de los noventa, fundamentalmente debido a la reducción del coste de financiación de la vivienda, aunque vuelven a empeorar en los últimos años debido a la fuerte subida de precios¹².

En este contexto, en los últimos años se ha desarrollado un intenso debate respecto a si existe o no un sobreendeudamiento en los hogares españoles relacionado con la adquisición de vivienda en propiedad, con base en cifras muy dispares para el cálculo de los esfuerzos medios realizados o necesarios para acceder a una vivienda. Sin duda, los indicadores deben analizarse con cautela, lo cual requiere un ejercicio de contextualización y precisión: por un lado, hay que tener en cuenta que se trata de datos medios, es decir, no reflejan la situación en la que se encuentran ciertos colectivos, especialmente aquellos con rentas más bajas o ingresos más precarios, como muchas personas jóvenes, para quienes el esfuerzo respecto a sus ingresos es aún mayor; por otro, no debe perderse de vista que tienen en cuenta la situación del conjunto de la población, y no la de la población con necesidades de acceso a la vivienda.

Además, habría que introducir muchos más matices en el análisis de los datos:

- Por ejemplo, se podría hacer referencia al efecto de la inflación y a la actualización del poder adquisitivo de los hogares para el pago del total del capital financiado. En relación con esto, según el Servicio de Estudios del BBVA, en los últimos años, una familia media española debe hacer el doble de esfuerzo para pagar la hipoteca de su vivienda que en los años ochenta, dado que, en aquel entonces, con hipotecas a tipos de interés fijo (en torno al 16 %) y plazos de amortización de diez años, la capacidad de financiación de una familia media era de 1,6 veces sus ingresos brutos anuales, pero con inflaciones del 10 % y aumentos salariales de en torno al 12 % de media anual, el peso de los pagos hipotecarios respecto a su renta bruta se iba reduciendo de forma acelerada, por lo que, pasados los primeros años, los pagos por la vivienda dejaban de suponer tanta presión; por el contrario, en las condiciones financieras actuales, con hipotecas de en torno al 3,5 % y plazos de amortización de 25 años, la capacidad de financiación asciende a casi 5,5 veces los ingresos brutos familiares, pero, con inflaciones oscilando entre el 2,5 % y el 3,5 % y aumentos salariales de casi tres puntos por encima de la inflación, el peso marginal, a lo largo del tiempo, de las cuotas hipotecarias en los ingresos brutos familiares es mayor que con inflaciones más altas.

¹² En el cuadro, para el caso de los cálculos realizados con los ingresos ponderados, en los noventa éstos mejoran también porque aumenta el número medio de salarios por hogar (en concreto de 1,2 en 1987 a 1,45 en 2004), y se alarga también el plazo medio de financiación de los préstamos (de 10 a 20 años para el mismo período), con la consecuente reducción de la carga financiera mensual.

- La Asociación Hipotecaria Española se ha mostrado muy crítica con los cálculos de indicadores de esfuerzo, entre otras razones porque toman en cuenta la renta media de la población total, en lugar de tomar la del número total de titulares de un préstamo hipotecario. Con esta segunda fórmula, y según sus datos, la renta media neta dedicada por los hogares españoles a los pagos de las mensualidades de préstamos hipotecarios se ha reducido en los últimos años, y ronda el 33 % de los ingresos netos, lo que, atendiendo a la literatura financiera, debe considerarse la cuantía máxima que los hogares deben dedicar al pago de la vivienda.
- En una línea similar, la “*Encuesta Financiera de las Familias*” (EFF) del Banco de España¹³, muestra que, para el año 2002, la mediana de los hogares españoles destinaba únicamente el 15,2 % de sus rentas a la amortización de la totalidad de sus deudas (hipotecarias o no), y que sólo el 7,2 % de los hogares destinan a esta finalidad más del 40 % de su renta¹⁴.

En el ámbito de la CAPV, los indicadores de solvencia y esfuerzo financiero se recogen en el informe del CES vasco y en el informe de resultados de la *Estadística de Necesidades y Demandas de Vivienda*, publicado por el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, que se realiza tomando como base una muestra de unos 3.000 hogares (véase cuadro 4).

Como se puede observar, el acceso a la vivienda, medido a través del indicador de solvencia, parece haberse visto dificultado en los últimos años. Según el informe del CES, si en la década de los noventa este indicador no llegó a superar el nivel correspondiente a 6 veces el salario medio bruto anual, en los últimos años, ha experimentado un acusado incremento hasta llegar a situarse, en el año 2003, en 9,4. Hay que recordar que, con el objeto de limitar el riesgo de impagos, la práctica de las entidades financieras tiende a situar su límite superior entre 2 y 3,5 veces el salario bruto anual, de modo que puede afirmarse que, en el periodo considerado, el indicador ha superado con creces ese tope máximo, calculado a través del esfuerzo monosalarial de la población de la CAPV. Por otra parte, en las estimaciones realizadas en el marco de la *Estadística de Necesidades y Demandas de Vivienda*, que toman en consideración los ingresos netos declarados por los propios hogares encuestados, los indicadores de solvencia reflejan también un empeoramiento (5,5 en 1996 y 7,6 en 2004), aunque muestran, a partir del año 2000, unos valores inferiores a los datos aportado por el CES.

¹³ Se trata de una encuesta llevada a cabo en 5.143 hogares representativos de la población española tengan o no contraídas deudas financieras hipotecarias o personales.

¹⁴ La EFF aporta una información interesante al respecto, ya que al desagregar sus resultados según el nivel de renta de la familia que accede a la financiación y en función de la edad del cabeza de familia, se constata un nivel de endeudamiento mayor al 40 % de la renta, muy superior para el caso de las rentas más reducidas (un 30,2 % para el percentil 20 de renta inferior) y en menor medida para el grupo de población menor de 35 años (un 8,8 % de hogares).

Cuadro 4: Indicadores de accesibilidad a la vivienda en propiedad en la CAPV

	Estimaciones CES Vasco					Estimaciones ENDV		
	Precio vivienda (1)	Tipo de interés (2)	Salario medio bruto anual (3)	Indicador de solvencia	Esfuerzo financiero (%)	Indicador de solvencia	Esfuerzo financiero declarado (%)	Esfuerzo financiero estimado (%)
1988	53.030	13,25	10.501	5,0	58,4	-	-	-
1989	56.730	14,50	11.104	5,1	63,5	-	-	-
1990	66.399	15,63	12.110	5,5	72,5	-	-	-
1991	66.738	15,13	12.952	5,2	66,3	-	-	-
1992	72.304	14,50	13.765	5,3	65,3	-	-	-
1993	74.291	13,38	14.673	5,1	59,0	-	-	-
1994	77.210	10,88	15.546	5,0	49,5	-	-	-
1995	80.403	12,13	16.348	4,9	53,1	-	-	-
1996	83.081	10,00	17.009	4,9	45,9	5,5	35	41
1997	83.776	7,63	17.572	4,8	37,8	5,4	30	41
1998	90.197	6,75	17.917	5,0	37,3	5,6	37	35
1999	105.306	5,75	18.263	5,8	39,4	6,4	36	44
2000	127.498	7,00	18.588	6,9	51,8	6,5	35	48
2001	148.555	6,63	19.110	7,8	57,0	6,4	37	48
2002	171.040	6,13	19.922	8,6	60,5	6,9	34	42
2003	192.608	5,00	20.495	9,4	60,3	7	33	44
2004	-	-	-	-	-	7,6	34	46
2005	-	-	-	-	-	7,6	33	40

Fuente: Estimaciones CES vasco (2004), basadas en: (1) precio de la vivienda libre de 90 m², Ministerio de Fomento; (2) Tipo de interés de referencia CECA, Banco de España; (3) INE "Índice de Costes Laborales" y "Encuesta de Salarios en la Industria y los Servicios".

Estimaciones de la *Encuesta de Necesidades y Demanda de Viviendas de la CAPV* publicado por el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales para los colectivos con necesidad de vivienda de primer acceso. Indicador de solvencia para la población de primer acceso y esfuerzos financieros declarados y estimados.

En cuanto al indicador de esfuerzo financiero de acceso a la vivienda, calculado como el porcentaje que un hogar con un ingreso monosalarial ha de dedicar al pago de un préstamo hipotecario contratado en las condiciones habituales del mercado financiero –tipo de interés de mercado, período de amortización medio de 20 años y cuantía del crédito máximo de un 80 % del valor de la vivienda–, se constata que también ha sufrido un empeoramiento desde 1988, aunque con mayores variaciones, atribuibles, en gran medida, a las propias variaciones del coste financiero. Como se observa en el cuadro 4, la estimación realizada sobre el grado de accesibilidad de la vivienda en la CAPV por el CES indica que ha mejorado en la segunda mitad de la década de los noventa, pero que ha vuelto a empeorar en los últimos años.

Así, con un único salario bruto medio, hasta 1992 debía dedicarse por encima del 65 % de su cuantía a la devolución de la financiación de la compra de la vivienda, redu-

ciéndose dicho esfuerzo hasta el 37 % en el año 1998 –el dato más bajo de la década–, y volviendo a alcanzar registros superiores al 60 %, a partir del año 2002. En suma, lo que los datos parecen indicar es que, de nuevo, se está llegando al límite máximo de esfuerzo de acceso a la vivienda que puede realizar la ciudadanía, pero en una situación diferente, ya que, en la actualidad, esos máximos coexisten con valores mínimos históricos en los costes financieros, en general, y en los costes de financiación hipotecaria, en particular, situación en la que los tipos de interés reales de mercado, es decir una vez descontada la subida del nivel general de precios, llegan a ser incluso negativos. Se trata, por lo tanto, de unos indicadores de esfuerzo que se sitúan muy por encima del indicador medio recomendado en la literatura especializada y en la práctica financiera, equivalente a un tercio de los ingresos totales de la persona o del hogar¹⁵; de hecho, los datos analizados por el CES se desprende que, con un único salario medio, tan sólo en 1997 y 1998 se aproximan los indicadores de esfuerzo a las cifras recomendadas.

Por su parte, las estimaciones realizadas en el marco de la *Estadística de Necesidades y Demandas de Vivienda* reflejan unos valores más reducidos para los indicadores de esfuerzo financiero que los aportados por el CES. En este caso, se recoge tanto el esfuerzo medio que los hogares encuestados prevén realizar para acceder a la vivienda, como el esfuerzo financiero estimado por los autores de la encuesta atendiendo a los ingresos netos declarados por los hogares, el precio que están dispuestos a pagar por la vivienda y el porcentaje de crédito que deberán solicitar en las condiciones habituales de mercado. Como se observa, para el período 1996-2003, el esfuerzo financiero estimado es claramente superior al declarado, aunque siempre inferior al recogido en el informe del CES.

Las diferencias entre los datos aportados por una y otra institución son atribuibles, una vez más, a las diferencias metodológicas en el cálculo de estos indicadores; en efecto, el CES utiliza una renta monosalarial como aproximación al ingreso medio del hogar; en este sentido, quizá resultaría más interesante obtener un indicador de esfuerzo ponderado (estimado conforme al número medio de perceptores salariales por hogar), aunque, ciertamente, también resultaría interesante analizar la *calidad* de dichas rentas salariales (nivel de estabilidad o de precariedad del empleo); por otra parte, también resultaría interesante referirse al esfuerzo neto, y no al bruto, es decir, el esfuerzo de acceso a la vivienda una vez descontadas las desgravaciones fiscales¹⁶.

Buen número de analistas critican estos procedimientos de cálculo de los esfuerzos de acceso, y consideran que están sobrevalorados; reiteran que las instituciones financieras son las primeras interesadas en velar por la solvencia de sus prestatarios, y que difícilmente asumirían el riesgo de otorgar préstamos sujetos a esfuerzos salariales tan

¹⁵ Por parte de las entidades crediticias, se admite como esfuerzo normal hasta un 30-35 % de los ingresos familiares netos como máximo para no poner en peligro la solvencia de sus clientes. Esta cifra se suele aplicar para casos de ingresos que superan los 5,5 el SMI; cuando se trata de rentas inferiores, los porcentajes de esfuerzo recomendado deben rebajarse (por ejemplo para ingresos que no superan los 2,5 el SMI, se calcula que el esfuerzo no debe superar el 15 % de los ingresos).

¹⁶ Según algunos cálculos recogidos en el informe del CES, la aplicación de estas deducciones permite rebajar el precio de una vivienda media en un 23,5 % de su precio, y reduce el esfuerzo de acceso en unos 7-8 puntos de media.

considerables como los indicados (se ha de recordar que, en la actualidad, la morosidad de los préstamos hipotecarios se encuentra en mínimos históricos).

Lo cierto es que, en gran medida, depende de lo que se pretenda medir:

- Si lo que se persigue es medir el esfuerzo que está llevando a cabo quien ya está dentro del mercado de la vivienda, y está pagando su vivienda, habrá que determinar cómo se paga por término medio y calcular el indicador de esfuerzo correspondiente. En este sentido, la metodología adoptada por la Asociación Hipotecaria Española, por ejemplo, parece más adecuada que la que se basa en medir el esfuerzo de los ciudadanos para pagar la vivienda tomando como única referencia los ingresos monosalariales o ponderados, aunque, en ese caso, resulte más interesante referirse a datos relativos a la distribución de los porcentajes de endeudamiento, que al porcentaje de endeudamiento medio (que incluye a ciudadanos que se encuentran en situaciones muy diferentes respecto al ciclo de pago de sus deudas), para tratar de analizar, por ejemplo, qué sectores de la población están sobreendeudados, y sus características socioeconómicas. En este sentido, resulta destacable que, como se recoge en el informe publicado por la mencionada Asociación Hipotecaria, para 2004, cerca de un 20 % de la población hipotecada tenía una deuda igual o superior al 40 % de sus ingresos, y un 8 % tenía incluso una deuda superior al 50 %.
- En cambio, si de lo que se trata es de medir qué esfuerzo ha de realizar quien quiera acceder en primera compra al mercado de la vivienda para adquirir una vivienda en propiedad –por ejemplo, las personas jóvenes que desean emanciparse y acudir al mercado inmobiliario–, habrá que referirse a los ingresos personales medios de dichos ciudadanos, y en concreto a los ingresos monosalariales.

Por último, interesa referirse brevemente a otros indicadores y datos relativos al grado de endeudamiento y esfuerzo de los hogares vascos¹⁷: según un estudio publicado por la Federación de Cajas Vasco-Navarras, las familias vascas entienden que el endeudamiento al que están sometidas tiene una escasa incidencia en su calidad de vida (más de un 72% de los hogares con algún tipo de deuda la considera soportable, y más de un 11% manifiesta que apenas se percibe); por otra parte, la CAPV se encuentra, según la encuesta de Presupuestos Familiares publicada por el INE, entre las Comunidades Autónomas con porcentajes más elevados de hogares con capacidad de ahorro.

2.3.2. ***El coste de acceso a la vivienda en alquiler***

Como se ha señalado, no existen datos referidos a la evolución de los precios de los alquileres para el conjunto del Estado, pero sí se dispone de cifras para la CAPV. En el ámbito autonómico resulta particularmente interesante y reseñable la información recogida en los informes sobre “*El régimen de alquiler en la Comunidad Autónoma de Euskadi*” del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco.

¹⁷ Información extraída del documento “*Análisis ayudas a la vivienda: indicadores de evolución del mercado hipotecario libre vs protegido. Préstamos y subvenciones a la vivienda*” realizado por el Servicio de Estudios, Planificación y Presupuestos del Dpto. de Vivienda y Asuntos Sociales (2006).

Cuadro 5: Esfuerzos financieros del régimen de la vivienda en alquiler en la CAPV

Año	Esfuerzo pagado en el mercado (1)			Esfuerzo de acceso al mercado				
	Ingresos netos mens. medios de hogares en alquiler	Alquiler medio pagado en el mercado libre	Esfuerzo alquiler libre medio	Salario medio bruto anual (2)	Salario ponderado (3)	Alquiler mensual medio ofertado en el mercado libre	Esfuerzo acceso alquiler ofertado	Esfuerzo acceso alquiler ofertado (ponderado)
1997	877,4	192,3	21,9 %	17.572	23.371	528,9	36,1 %	27,2 %
1999	928,8	205,7	22,1 %	18.263	25.751	565,0	37,1 %	26,3 %
2001	1.132,3	276,6	24,4 %	19.110	27.710	634,0	39,8 %	27,5 %
2002	1.157,0	315,3	27,3 %	19.922	28.887	689,8	41,6 %	28,7 %
2003	1.196,2	307,7	25,7 %	20.495	29.718	693,1	40,6 %	28,0 %
2004	1.223,0	350,1	28,6 %	21.084	30.572	724,4	41,2 %	28,4 %
2005	1.323,9	367,8	27,7 %	21.848	31.677	807,4	44,3 %	30,6 %

Fuente: Elaboración propia a partir de (1) “El régimen de alquiler en la Comunidad Autónoma de Euzkadi 2005”; (2) Encuesta Trimestral de Coste Laboral del INE, medias trimestrales; y (3) Estimación realizada aplicando los índices de ponderación estatales del informe del Círculo de Empresarios (2005; para 2004 y 2005 se ha utilizado la misma ponderación que para 2003). Nota: el salario medio bruto anual hace referencia al “Coste Salarial”, que incluye por tanto el salario base, los complementos salariales, los pagos por horas extraordinarias y los pagos extraordinarios. Todos estos componentes se recogen en términos brutos, es decir, antes de practicar retenciones o pagos a la Seguridad Social por cuenta del trabajador y las retenciones con cargo al IRPF.

Según datos de este informe, para el caso del mercado libre, el esfuerzo medio que dedican los hogares al pago de los alquileres ha ascendido en los últimos años. Así, en 2005, la relación entre el alquiler mensual medio pagado por los hogares, y los ingresos mensuales medios percibidos declarados asciende a cerca de un 28 % (cuadro 5), proporción que se sitúa cerca del límite superior del esfuerzo recomendado. Destaca, por otra parte, que, entre 1997 y 2005, la renta de alquiler media se ha incrementado en un 91 %, mientras que los ingresos declarados de los arrendatarios han aumentado sólo en un 51 %, lo que ha generado un importante crecimiento en el esfuerzo financiero que estos hogares realizan en concepto de pago de la vivienda.

Con todo, esta estimación del esfuerzo medio debe ser matizada, ya que se refiere al esfuerzo medio correspondiente a quienes viven en esta modalidad de vivienda, incluyendo, por lo tanto, contratos de arrendamiento de fechas muy diferentes, y por consiguiente, de rentas también distintas.

En referencia a los nuevos alquileres ofertados, como se puede observar en el cuadro 5, los esfuerzos de acceso al mercado de alquiler resultan superiores para la CAPV. Así, un hogar con un único salario debe dedicar en los últimos años más de un 40 % del salario bruto total anual al pago del alquiler medio de la vivienda ofertada en alquiler, lo que indica que el acceso al mercado de la vivienda en alquiler en la Comunidad Autónoma exige también unos esfuerzos de acceso muy alejados de los porcentajes

recomendados¹⁸. Lógicamente, si se ponderaran los ingresos percibidos por hogar utilizando los coeficientes de ponderación estimados para el caso estatal, dicho esfuerzo se reduciría de forma importante, aunque, aún así, los esfuerzos estimados se situarían por encima de los límites recomendados, dado que los datos referidos a los ingresos salariales son brutos, y no netos.

3. LA VIVIENDA Y LA POBLACIÓN JOVEN

3.1. INTRODUCCIÓN

Sin perjuicio de constituir un problema que incide en la sociedad en su conjunto, las dificultades de acceso a una vivienda, ya sea en propiedad o en alquiler, afectan particularmente a determinados colectivos y, sin duda, las personas jóvenes constituyen uno de esos grupos. Con todo, es importante matizar, a este respecto, que términos como “juventud” o “personas jóvenes”, engloban una realidad muy heterogénea, pues como en cualquier otro grupo de edad, existen entre sus miembros importantes diferencias socioeconómicas, de entorno (rural o urbano) o de género. Como señalan Carme Trilla y Joffre López, principales especialista en materia de política de vivienda y juventud en España, *“afirmar que son jóvenes las personas comprendidas entre unas edades cronológicas exactas puede esconder un intento de acotar política y estadísticamente esta categoría social, de reciente aparición, o de homogeneizar dentro de un mismo grupo distintas situaciones sociales”*¹⁹.

Por otra parte, además, e independientemente de que la juventud se defina como un grupo de edad, como un proceso, o como una etapa cronológica de la vida de tránsito entre la niñez y la adolescencia y la edad adulta, no se configura como un hecho estático e inmutable, sino como una condición social dinámica que varía de un lugar a otro, y de una época a otra: diferentes generaciones de gente joven hacen frente a diferentes realidades y problemas (como el de la vivienda y el empleo), que influyen y modelan su comportamiento como individuos y grupos sociales.

En cuanto los límites de edad, casi todas las políticas que se dirigen a la juventud en los países de la Unión Europea la sitúan en la franja de edad que va de los 15 a los 25 años, aunque en algunos casos, empieza a los 14 años y se extiende hasta los 30. Se tiende así mismo a ordenarla en diversos tramos, diferenciándose así entre adolescencia, post-adolescencia y juventud adulta, o entre “joven joven” y “joven adulto”. En realidad, los límites máximos y mínimos de edad aplicados difieren en función de la materia de referencia, de tal modo que los rangos de edad varían según se traten cuestiones de formación, de empleo o de vivienda, e incluyen en todos los casos a personas de condiciones muy diferentes en términos de ingresos, procedencia, actividad (jóvenes que principalmente estudian pero también trabajan, que principalmente trabajan pero también estudian, jóvenes que sólo estudian, otros que sólo trabajan, y otros, por fin,

¹⁸ Recuérdese, una vez más, que los cálculos se han realizado, en este caso, con estimaciones del salario bruto total medio del conjunto de la población.

¹⁹ Trilla, C. y López, J. (2005): “El acceso de los jóvenes a la vivienda: una cuestión todavía no resuelta”.

que se encuentran en situación de desempleo), relaciones afectivas (jóvenes sin pareja, jóvenes con pareja, jóvenes con pareja y cargas familiares, jóvenes sin pareja y cargas familiares, etcétera) u otras circunstancias personales y sociales.

En materia de vivienda, en particular en relación con la cuestión de las dificultades de acceso, se suele aplicar el límite superior de 30 ó 35 años para definir el colectivo, más elevado que el habitualmente considerado en el marco de las políticas de juventud, a nivel europeo, estatal y autonómico –30 años–, pero más ajustado a la realidad de nuestro entorno cuando se trata de abordar cuestiones relacionadas con la emancipación residencial. Es un grupo muy amplio, con diferencias de edad muy significativas que determinan, a su vez, necesidades de alojamiento muy dispares, y con diferencias socioeconómicas muy relevantes, debido a su nivel de ingresos propios pero también a las mayores o menores posibilidades económicas de sus familias de origen, para ayudarles en el acceso a un alojamiento.

Sin perjuicio de que la salida del hogar familiar y la demanda de una vivienda puedan obedecer a motivos muy diversos –deseos de llevar una vida independiente de forma autónoma o en una vivienda compartida, deseos de formar una pareja, de comenzar nuevos estudios o de comenzar a trabajar– y de que la problemática de acceso a la vivienda sea distinta para cada uno de estos grupos, cuando se plantea, en nuestro entorno próximo, el problema de la vivienda para jóvenes, se hace referencia, fundamentalmente, a una situación que se define como *bloqueo de la emancipación*. A este respecto, debe subrayarse que, si, hasta mediados de los ochenta, el problema del acceso a la vivienda guardaba, sobre todo, una estrecha relación con el empleo, desde esa fecha y en la actualidad, en una coyuntura en la que, si bien se han reducido de forma considerable las tasas de desempleo juvenil, la precariedad laboral ha alcanzado, en contrapartida, niveles sin precedentes, se evidencia que contar con un empleo no es garantía suficiente para acceder a una vivienda en las actuales condiciones del mercado, lo que, a su vez, afecta, de forma directa, a cuestiones tan importantes como la movilidad laboral. Desde esta perspectiva, puede afirmarse que este proceso vital para la transformación de poblaciones juveniles en poblaciones adultas se encuentra bloqueado en razón de las difíciles condiciones de acceso a la vivienda. Por su parte, este retraso en la edad media de emancipación parece tener una influencia directa en los cambios observados en la estructura demográfica: se argumenta, por ejemplo, que la muy baja tasa de natalidad española –actualmente, la más baja de Europa–, puede estar influenciada por el retraso en la formación de parejas, o por la menor renta disponible para afrontar decisiones de tanta trascendencia, como tener hijos o hijas.

3.2. EL PROCESO DE EMANCIPACIÓN JUVENIL

La emancipación juvenil, extensamente analizada en la literatura reciente, puede definirse como el tránsito de una condición juvenil dependiente a una condición adulta autónoma y, como tal, constituye un proceso clave por el que las y los jóvenes se integran en el mundo adulto. Es, lógicamente, un proceso vital directamente relacionado con la disponibilidad de recursos económicos propios o familiares, y, por lo tanto, fuertemente asociado a las dificultades de acceso a la vivienda y a las dificultades del proceso de integración laboral, en un mercado de trabajo como el actual caracterizado por su elevada tasa de

inestabilidad y precariedad. Con todo, en su análisis, no debe olvidarse que el proceso de emancipación está tan relacionado con estas oportunidades materiales de formación, empleo y acceso a la vivienda, como con la forma en que las personas jóvenes perciben y filtran esas oportunidades a través de sus creencias, valores y expectativas.

Los estudios detectan, tanto a nivel europeo como en nuestro entorno inmediato, una clara tendencia a posponer la salida del hogar familiar, es decir, un retraso en la edad de emancipación de las y de los jóvenes. Este fenómeno se ha agudizado en un periodo muy breve, apenas unos 20 años, complementado, además, por un efecto añadido, el de la emancipación no definitiva –jóvenes que abandonan el hogar familiar durante un tiempo, para volver a él más tarde–, también denominada emancipación no-estandarizada o reversible, o trayectorias de emancipación de tipo “yo-yo” (de ida y vuelta).

Las causas de este retraso son diversas y complejas, y se asocian a factores socioeconómicos, sociológicos y psicológicos. Entre los primeros, se observa que la salida de las personas jóvenes del hogar familiar se ve obstaculizada por dos elementos clave: la carencia de recursos económicos suficientes derivada de las dificultades de acceso al mercado laboral, y la dificultad de acceder a la vivienda. Si en un tiempo no muy pretérito el factor básico para la emancipación era el empleo, en la actualidad, en una coyuntura en la que las tasas de desempleo juvenil son inferiores (a pesar de que los niveles de precariedad e inestabilidad en el empleo sean altos), es la dificultad de acceso a la vivienda la que se ha convertido en el principal obstáculo para la emancipación de las personas jóvenes, a ellos se suma un tercer factor, el del aumento de la edad media de finalización del proceso formativo, debido al mayor número de jóvenes que cursan estudios superiores. Por otra parte, también se valora la importancia de factores de carácter más sociológico, como el impacto de las relaciones intergeneracionales en el retraso emancipatorio: las relaciones entre padres e hijos son más permisivas y democráticas que en épocas anteriores, y ello determina que para las y los jóvenes resulte más cómodo que antes vivir con los padres. Desde un punto de vista más psicológico, se menciona también el impacto de determinados aspectos que inciden en la decisión de no abandonar el hogar, como por ejemplo la inmadurez, el temor a la soledad, la reticencia al abandono de los padres.

Con todo, en contra de la caricatura de una juventud acomodada en el hogar familiar que, sin matices, tantas veces se suele transmitir, de las encuestas de opinión se desprende que la mayor parte de las y los jóvenes desea independizarse a una edad más temprana de aquella en que realmente lo hacen, pero no de cualquier modo. Por ejemplo, según el informe *Juventud Vasca 2004*, el 70 % de las y los jóvenes preferirían vivir en su propio hogar, mientras que sólo el 21 % de los encuestados se quedaría a vivir en el hogar familiar; destaca el hecho lógico de que, a medida que las personas se acercan a la madurez, el deseo de independencia es mayor, y así, el porcentaje se eleva hasta el 85 % entre quienes cuentan entre 25 y 29 años. Asimismo, según el estudio *Juventud de Gipuzkoa* del año 2000, la mayoría de las y los jóvenes guipuzcoanos –un 80 %– preferirían vivir fuera de casa de sus padres si tuvieran esa posibilidad²⁰.

²⁰ Para las y los jóvenes guipuzcoanos la edad media deseable de emancipación se situaría en 24,2 años (en 1996, se situaba en 22,6 años).

En la Unión Europea, una parte importante de las y los jóvenes de entre 15 y 29 años vive todavía con sus padres, aunque las edades medias de emancipación varían de forma considerable de un país a otro: mientras en Alemania y el Reino Unido, en 1995, tan sólo cerca del 20 % de las personas jóvenes con edades comprendidas entre 25 y 29 años vivían con sus padres, en otros países del sur de Europa, lo hacían cerca de la mitad o más de la mitad de las personas jóvenes de esas edades: era el caso de España (59 %), Italia (56 %), Portugal (49 %) y Grecia (49 %). Los últimos datos disponibles parecen confirmar que la edad de emancipación se retrasa: mientras que en los años sesenta y ochenta, las personas jóvenes europeas, especialmente las de los países del norte, tendían a abandonar el hogar familiar para vivir una vida independiente a una edad temprana, en los últimos años esta tendencia parece haberse modificado.

Cuadro 6: Emancipación de las personas jóvenes europeas por grupos de edad (%)

	B	D	DK	EL	E	F	IRL	I	NL	A	P	FIN	UK	EU-15
<i>Hombres 16-19 años</i>														
Viven solos	0	1	3	0	0	3	0	1	0	0	1	2	2	2
Viven con una persona de 16-29 años	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	3	1
Viven con sus padres u otras personas	100	99	96	100	100	97	100	99	99	99	99	97	96	98
<i>Mujeres 16-19 años</i>														
Viven solas	0	1	3	0	0	3	0	0	1	2	0	5	7	3
Viven con una persona de 16-29 años	1	2	3	2	1	4	1	0	4	0	1	4	9	3
Viven con sus padres u otras personas	99	98	94	98	99	93	99	100	95	98	99	91	85	94
<i>Hombres 20-24 años</i>														
Viven solos	2	7	29	10	0	11	2	2	30	8	1	25	11	13
Viven con una persona de 16-34 años	11	5	11	2	3	8	4	1	14	7	4	17	21	9
Viven con sus padres u otras personas	87	88	60	88	96	81	95	97	55	85	95	59	68	78
<i>Mujeres 20-24 años</i>														
Viven solas	2	23	40	4	2	13	11	1	24	14	1	31	14	16
Viven con una persona de 16-34 años	15	13	26	13	6	17	8	4	33	21	9	39	35	19
Viven con sus padres u otras personas	83	64	34	84	92	70	81	95	43	65	91	30	51	65
<i>Hombres 25-29 años</i>														
Viven solos	13	24	36	5	4	16	13	5	28	18	4	30	10	16
Viven con una persona de 16-39 años	37	30	61	18	16	43	22	12	57	33	17	58	59	40
Viven con sus padres u otras personas	50	46	3	77	80	42	65	84	15	49	79	13	31	43
<i>Mujeres 25-29 años 25-29</i>														
Viven solas	11	24	20	5	5	16	8	5	21	20	4	29	21	15
Viven con una persona de 16-39 años	65	50	76	43	32	53	34	34	75	48	27	66	65	55
Viven con sus padres u otras personas	24	26	4	52	63	31	58	61	4	32	69	5	15	31

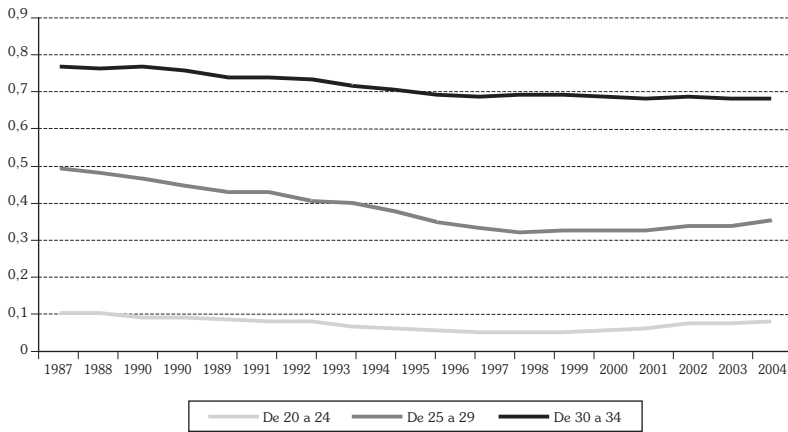
Fuente: *The life of women and men in Europe: A statistical portrait of women and men in all stages of life*, 2002; Eurostat. Nota: B (Bélgica); D (Alemania); DK (Dinamarca); EL (Grecia); E (España); F (Francia); IRL (Irlanda); I (Italia); NL (Holanda); A (Austria); P (Portugal); FIN (Finlandia); UK (Reino Unido); EU (Unión Europea).

Como se observa en el cuadro 6, es en los países del norte y del centro de Europa donde el nivel de emancipación es más elevado: así, en Dinamarca, Finlandia, Holanda y Francia es mayor el número de personas jóvenes que viven solas o en un hogar joven²¹, y estos países, junto con Reino Unido y Alemania, son también los que cuentan con el menor porcentaje de jóvenes entre 20 y 24 años que viven con sus padres. Por otro lado, una vez que se acercan a la barrera de los 30, gran parte de las y los jóvenes de la Unión Europea tienen mayores probabilidades de vivir fuera del hogar familiar, en particular en Finlandia, Dinamarca y Holanda²², aunque esta tendencia es mucho menos marcada en países del sur de Europa como Grecia, España, Italia y Portugal. Se suele argumentar que esta diferencia se debe, en buena medida, a circunstancias socioeconómicas, aludiendo, por ejemplo, al hecho de que las personas jóvenes, en países como los nórdicos, perciben prestaciones económicas del Estado, mientras que en los países mediterráneos, la familia nuclear tradicional sigue siendo una institución social estable, que juega un papel fundamental de apoyo económico en la vida de las personas jóvenes. Así, según un estudio publicado por la Comisión Europea en 2001, mientras en España y en la mayor parte de los países del sur de Europa, para las personas jóvenes entre 15 y 24 años la ayuda económica más importante provenía de sus padres (62,4 % de los casos), en países como Holanda y Dinamarca, esa proporción era muy inferior (17,3 % y 18,7 % respectivamente), lo que explica, en buena medida, la emancipación más temprana.

Desde una perspectiva histórica, el retraso en la edad de emancipación a nivel estatal es patente. Así, según datos del CES, durante el último cuarto del siglo XX, la proporción de jóvenes emancipados en edades comprendidas entre 20 y 34 años ha pasado del 44 al 33 %. Entre 1976 y 1986, parece haber existido una estrecha relación entre el retraso de la edad media de emancipación y la evolución de las tasas de desempleo, y desde 1986 se aprecia, además, como factor explicativo complementario de esta tendencia, la irrupción de la temporalidad o inestabilidad laboral. El gráfico 9 representa la evolución de la tasa de emancipación, por edades quinquenales y por género, a nivel estatal. La tasa de emancipación se define aquí como la proporción de jóvenes de cada edad quinquenal que constan como “persona de referencia”, “cónyuge” o “persona no emparentada”. Estas tasas se calculan a partir de los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) del INE; se trata de medias anuales. Como se observa, la información estadística disponible alude a un tipo particular de emancipación, la residencial, que se suele asumir como análoga a la emancipación total, aunque no siempre se tenga por qué dar así en la realidad; una persona joven puede vivir en un hogar propio, diferente al familiar, y no gozar de una emancipación plena, en el sentido de independencia plena.

²¹ Hay que tener en cuenta que para el tramo de edad de 25 y 29 años, las estadísticas se refieren a jóvenes que viven con personas menores de 39 años, con lo que se amplía considerablemente la franja de edad habitualmente incluida en la definición de persona joven.

²² No existen datos disponibles de Suecia, país donde la tasa de emancipación juvenil también es elevada.

Gráfico 9: Tasas de emancipación juvenil en España (1987-2004)

Fuente: Elaboración propia partiendo de los datos de la *Encuesta de Población Activa* de INE (1987-2004).

Nota: Porcentajes sobre el total de población en cada grupo quinquenal de edad, medias anuales.

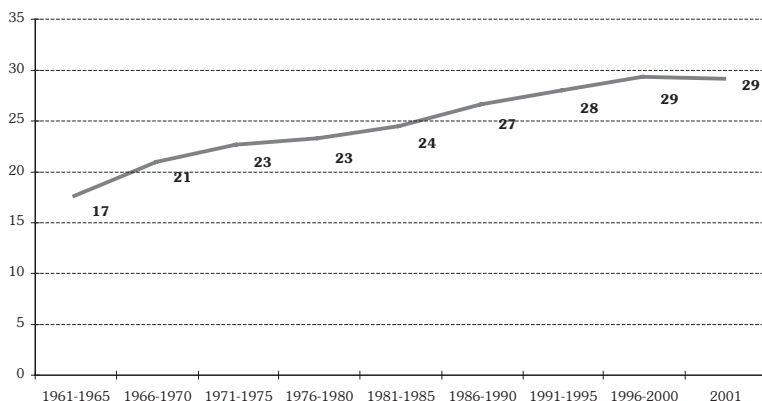
Centrando la atención en las edades quinquenales que más interesan aquí, se observa cómo las tasas de emancipación de los y las jóvenes con edades comprendidas entre 25 y 29 años han acusado un importante descenso desde finales de los ochenta –de cerca del 50 % a prácticamente un tercio diez años después–, para recuperarse muy levemente en los últimos años. También en el siguiente grupo quinquenal, el de quienes tienen entre 30 y 34 años, cabe señalar una reducción importante de la tasa de emancipación: de cerca del 80 % en el año 1987, al 70 % diez años después, para reducirse ligeramente según los datos de 2004 (68 %). Resulta también destacable la reciente mejora de la tasa de emancipación del quinquenio más joven analizado, el de las y los jóvenes de entre 20 y 24 años: si en 1987 cerca del 10 % de estas personas se hallaban emancipadas, la tasa se redujo hasta la mitad diez años después, para irse recuperando paulatinamente en los últimos años, y superar el 8 % en 2004. Es un efecto muy interesante, toda vez que se solía considerar la prolongación del tiempo de formación de las y los jóvenes de esta edad quinquenal como uno de los principales factores explicativos del descenso de sus tasas de abandono del hogar familiar.

En relación con el género, aunque el retraso en la emancipación afecta a ambos sexos, todavía en la actualidad se observa que las mujeres se emancipan a una edad más temprana: así, en 2004, cerca de un 40 % de las jóvenes de 25 a 29 años, y un 75 % de las de 30 a 34 años estaban emancipadas, frente a un 30 y un 70 %, respectivamente, en los mismos grupos de edad masculinos. Según los analistas, este hecho se debe, probablemente, a que el proceso de emancipación residencial en España se encuentra estrechamente asociado al matrimonio o a la formación de una pareja estable y, el hecho es que, de media, las jóvenes forman pareja, en edades más tempranas que los hombres.

En la CAPV, la edad media de emancipación ha venido sufriendo un importante retraso en las últimas décadas. En los setenta, las y los jóvenes vascos abandonaban el hogar familiar con menos de 23 años, por término medio. En los ochenta, periodo en el que

la situación socioeconómica vivió un importante endurecimiento, la edad de emancipación media se retrasó a los 24 años para las mujeres y a los 25 para los hombres. Para finales de los noventa, la edad media sufrió un retraso aún mayor: los hombres permanecían en el hogar por término medio hasta pasados los 30 años, y las mujeres por encima de los 28²³.

Gráfico 10: Evolución de la edad de emancipación en la CAPV



Fuente: “Evolución demográfica y necesidades de vivienda a largo plazo en la CAPV”. Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales (2004); datos basados en la *Encuesta Demográfica* del Eustat (2002).

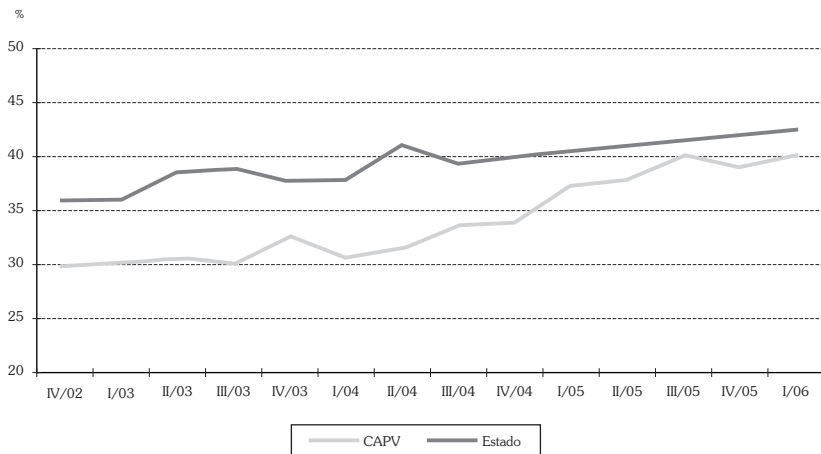
Para los últimos años, parece que la tendencia más reciente recoge también un tímido descenso en la edad media de emancipación. Según cifras del Observatorio Joven de Vivienda del Consejo de la Juventud de España (ver gráfico 11), que recogen datos de emancipación de las y los jóvenes vascos desde 2002, parece constatar una mejora en la tasa de emancipación²⁴. Así, si a finales del año 2002 la tasa de emancipación media era del 28,9 %, en el primer trimestre de 2006 se elevó hasta el 39,9 %, con un incremento de más de diez puntos, superior al de la media estatal; desde este punto de vista, resultan reseñables las mejoras experimentadas por las tasas del subgrupo de jóvenes de edades comprendidas entre 25 y 29 años, para el que la tasa de emancipación ha mejorado de un 23 % en 2002, a un 35,6 % en 2006. La tasa de principalidad²⁵ de los y las jóvenes de la CAPV también parece haber mejorado, en concreto, de un 15,3 % a un 21,3 %, en el citado período. Con todo, debe subrayarse que las tasas de emancipación y principalidad de la CAPV siguen estando por debajo de la media de las del Estado (véase gráfico 12).

²³ Entre 1981 y 1991 las personas jóvenes vascas retrasaron sensiblemente su edad de emancipación: una de cada cuatro personas de 25 a 29 años en 1981 habían formado su hogar siendo persona de referencia –el 25,9 %–; diez años más tarde, sólo lo consigue uno de cada seis –el 16,4 %–; entre los jóvenes de 30 a 34 la disminución de la proporción es de casi cuatro puntos (Rodríguez Marcos, 2003).

²⁴ Cabe señalar que en sus informes el Observatorio señala que algunas de las estadísticas aportadas deben tomarse con precaución, dado que pueden estar afectadas por errores de muestreo y/o por el cambio de base en la Encuesta de Población Activa.

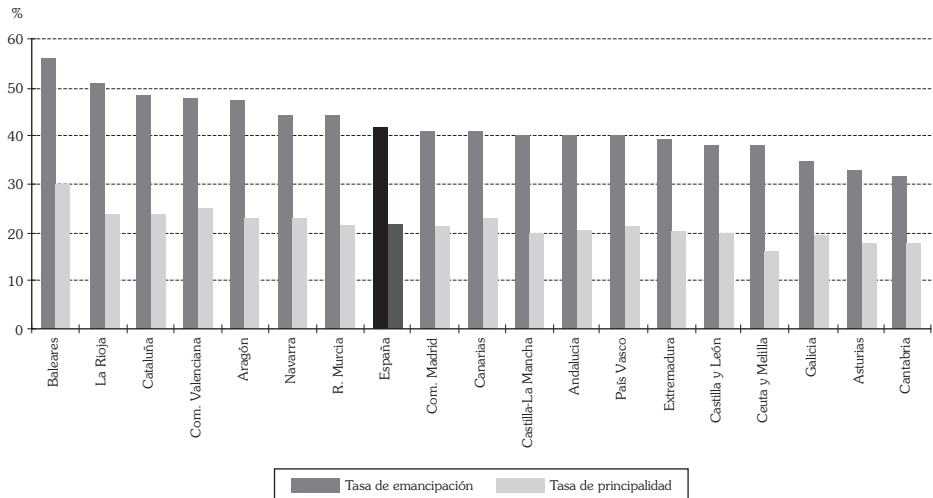
²⁵ La tasa de principalidad se calcula como el porcentaje de jóvenes de la edad quinquenal que constan como cabeza de hogar (persona de referencia).

Gráfico 11: Evolución de la emancipación de las y los jóvenes en la CAPV (2002-2006)



Fuente: Elaboración propia a partir de los informes del Observatorio Joven de Vivienda en España.

Gráfico 12: Emancipación de las personas jóvenes por comunidades autónomas



Fuente: Observatorio Joven de Vivienda en España, Objovi nº 14, 2006.

Este cambio de tendencia, registrado en la CAPV, se deja ver también en el conjunto del Estado, donde el número de jóvenes de hasta 24 años que viven con sus padres ha comenzado a reducirse en los últimos ejercicios. Según algunos analistas, esta mejora en la tasa de emancipación se puede deber, entre otros factores socioeconómicos, al incremento del nivel de renta experimentado en los últimos años, a la reducción de las tasas de desempleo juvenil y, así mismo, al hecho de que están empezando a salir del hogar familiar las generaciones de jóvenes procedentes de familias de pequeño tamaño, con un reducido número de hijos e hijas, que cuentan con mayores posibilidades de ayuda

por parte de los padres. No obstante, estos datos deben considerarse con prudencia, ya que no se ha producido un cambio cualitativo en los factores objetivos que obstaculizan el proceso emancipatorio, principalmente en la dificultad de acceso a la vivienda.

Lo cierto es que, dados los cambios que se constatan en los ciclos de vida y los itinerarios vitales de las personas jóvenes, los especialistas consideran incluso necesario redefinir el propio concepto de emancipación, diferenciando la emancipación de la independencia, y diferenciando también entre emancipación eventual y emancipación permanente. Sostienen, en efecto, que, en la sociedad contemporánea, el proceso de emancipación juvenil es reversible e intermitente, además de ponderable: que los jóvenes salgan del hogar familiar no tiene por qué significar que estén plenamente emancipados, es decir, que cuenten con una total independencia económica. Puede decirse que la relación de dependencia entre la persona joven y su familia adopta unas formas determinadas antes de la emancipación y otras, que también pueden ser intensas, después de aquélla; la familia constituye así una red básica de solidaridad, sobre todo en los países del sur de Europa, donde las políticas de bienestar, juventud y vivienda para jóvenes están menos desarrolladas.

En realidad, muchas personas jóvenes mantienen, gracias a la ayuda de su familia, un nivel de vida que, por sí mismas, no podrían permitirse. De hecho, las familias actúan como una fuente fundamental para el ahorro previo de las personas jóvenes con vistas a la compra de una vivienda, e incluso, en ocasiones, contribuyen directamente a sufragar una parte del coste de financiación de la adquisición o ayudan en el acondicionamiento de la nueva vivienda. Existen datos muy ilustrativos al respecto: en la CAPV, según la *“Encuesta de Coyuntura de Necesidades y Demanda de Vivienda”* que publica el Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco, un 10,7 % de las personas jóvenes encuestadas en 2005 señalaban que pensaban recurrir a sus familiares para obtener alguna ayuda para la financiación de su vivienda (un 16 % en 2004); el *“Panel de las Desigualdades Sociales en Cataluña”* –confeccionado con encuestas personalizadas realizadas a unas 4.600 personas–, detecta que, entre las y los jóvenes catalanes menores de 25 años un 19,6 % necesita la ayuda de su familia para poder hacer frente al alquiler (este porcentaje se reduce a un 11,6 % para las y los jóvenes de entre 25 y 34 años), y que un 26,4 % de las personas menores de 25 años recibe ayuda de sus familiares para la adquisición de una vivienda (un 28,2 % para las y los jóvenes de la franja 25-34 años); por último, según el informe *“Vivienda y juventud en el año 2000”* del Injuve, un 47 % de las personas jóvenes recibieron ayuda de su familia a la hora de emanciparse. Es habitual que la ayuda prestada por la familia se dé de forma indirecta, mediante la prolongación de la cobertura de algunas de las necesidades básicas de las personas jóvenes emancipadas, incluso cuando cuentan con cierto nivel de ingresos regulares, de modo que puede decirse que la ruptura de la dependencia económica de las personas jóvenes con su hogar de origen se produce de forma gradual.

También se observan diferencias en el patrón de salida del hogar familiar en función del género, la clase social y el entorno de origen de las personas jóvenes:

- Como se ha visto, las tasas de emancipación de las mujeres suelen ser mayores debido a que tienden a formar pareja a edades más tempranas que los hombres y, de hecho, la formación de una pareja es el motivo más común de salida del hogar familiar.

- La clase social se configura también como una variable importante a tener en cuenta. Así lo constata para la CAPV el informe “*Juventud Vasca 2004*”, según el cual las personas jóvenes de clase social alta viven más tiempo con su familia que las de clase baja, que tienden a emanciparse a edades más tempranas.
- También existen diferencias notables en el patrón de emancipación juvenil en función del entorno geográfico: por lo general, la gente joven de las áreas rurales se emancipa antes que la de la ciudad.

Todo lo anterior confirma la complejidad del análisis relativo a los diversos factores que influyen en las pautas de emancipación. El informe sobre “*El acceso de la juventud a la vivienda. Euskadi en el contexto de la Unión Europea*”, publicado recientemente por la Dirección de Juventud y Acción Comunitaria del Departamento de Cultura del Gobierno Vasco, estudia la influencia relativa de todas las variables mencionadas en el retraso de la edad emancipatoria de las personas jóvenes de la CAPV respecto a otras Comunidades, y concluye que la menor tasa de emancipación se debe, fundamentalmente, al mayor coste de acceso al mercado de la vivienda, tanto en régimen de propiedad como de alquiler; como factor secundario, cita la menor oferta de alquiler de viviendas; y, en tercer lugar, la mayor temporalidad laboral, seguido por otra serie de condicionantes como la menor ocupación laboral, la mayor tasa de desempleo juvenil y la mayor proporción de jóvenes estudiantes.

Según la encuesta realizada en el marco del informe “*Juventud Vasca 2004*”, el 89 % de los y las jóvenes de la CAPV alude a la carestía de la vivienda como principal dificultad para independizarse; la segunda razón, por orden de importancia –señalada por el 71 % de las personas encuestadas– es la dificultad para obtener una fuente de ingresos propia²⁶.

En definitiva, tanto de las encuestas de opinión como de los análisis estadísticos, se desprende que, en la emancipación de la juventud, las condiciones de acceso a la vivienda resultan cada vez más determinantes.

3.3. EL COSTE DE ACCESO A LA VIVIENDA DE LA POBLACIÓN JOVEN

3.3.1. El coste de acceso a la vivienda en propiedad

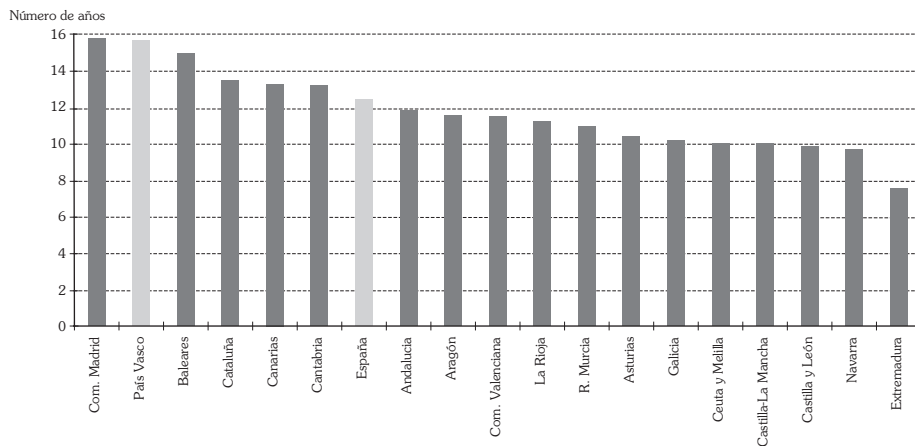
Al igual que en el apartado relativo a las dificultades del conjunto de la población para acceder a la vivienda, se van a utilizar, para analizar el coste de acceso a la vivienda de las personas y de los hogares jóvenes, los dos indicadores más comúnmente aplicados con esta finalidad: el indicador de solvencia, es decir, la relación existente entre el precio

²⁶ También, en el resto de los países europeos, la juventud muestra preocupaciones similares: según el Eurobarómetro de 2001, el 67 % de las personas jóvenes europeas consideran que las razones materiales son la principal dificultad para emanciparse, mientras que un 37 % alude a razones de comodidad, para retrasar la emancipación y vivir en el hogar familiar.

medio de la vivienda y el salario anual medio, medido en años de salario que se han de pagar para comprar una vivienda; y el indicador de esfuerzo financiero, equivalente al porcentaje de los ingresos que una persona o un hogar debe destinar a pagar la vivienda financiada por un préstamo hipotecario, en las condiciones de tipo de interés y de plazo de amortización del sistema financiero.

Según datos del Observatorio Joven de Vivienda en España-Objovi, del Consejo de la Juventud de España, para el primer trimestre de 2006, la relación entre el salario medio de una persona joven y el precio medio de la vivienda superaba los 12 años para la media estatal; en otros términos, una vivienda se pagaba, sin costes de financiación, con el salario total de más de 12 años (véase gráfico 13). Se observa que el indicador varía mucho de una Comunidad Autónoma a otra: así, las y los jóvenes de la CAPV, junto con los de la Comunidad de Madrid y los de las Islas Baleares, son quienes tienen que dedicar, de media, más años de salario para hacer frente al pago de una vivienda; en concreto, las y los jóvenes vascos necesitarían más de 15 años.

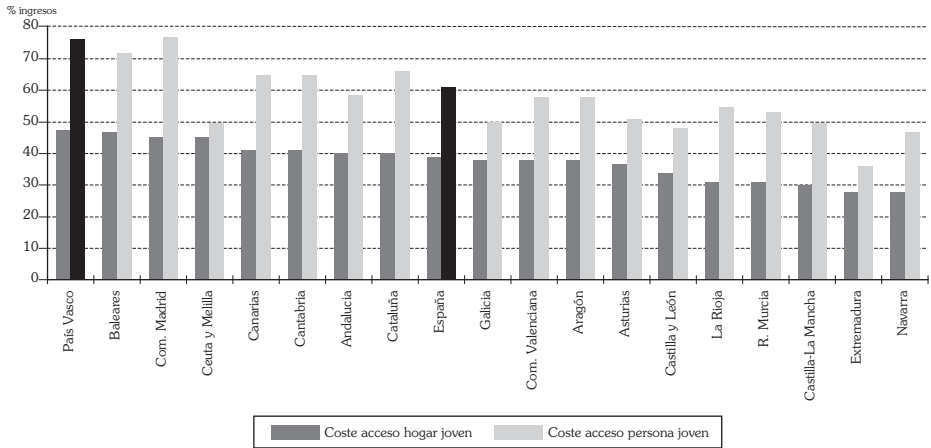
Gráfico 13: Relación entre el salario y el precio de la vivienda por CCAA



Fuente: Observatorio Joven de Vivienda en España, Objovi nº 14, 2006; salario medio de una persona joven/vivienda de 100 m².

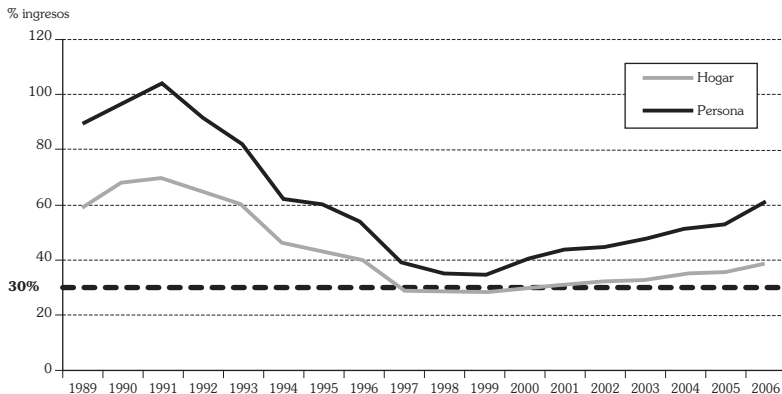
Posiblemente, los datos del indicador de esfuerzo financiero resulten más interesantes, toda vez que el Objovi ofrece esta información en una perspectiva temporal más larga. El Observatorio calcula este indicador de esfuerzo de acceso a la vivienda teniendo en cuenta tanto el salario medio de una persona joven, como el de un hogar joven medio, medido en términos de gasto medio del hogar, por lo que ofrece una información más completa, que permite superar los problemas derivados de utilizar una única vía de estimación de los ingresos, ya referidos anteriormente.

Gráfico 14: Coste de acceso al mercado de la vivienda para un hogar y una persona joven por CCAA



Fuente: Observatorio Joven de Vivienda en España, Objovi n° 14, 2006.

Gráfico 15: Evolución del coste de acceso a la vivienda para un hogar y una persona joven en España (1989-2006)



Fuente: Elaboración propia a partir de los informes del Observatorio Joven de Vivienda en España. Para el año 2006 el dato corresponde a la información del primer trimestre.

Si se analiza la evolución del indicador de esfuerzo a nivel estatal, se constata que la dificultad de las personas jóvenes para acceder a una vivienda se viene observando desde hace varias décadas. Así, la crisis de accesibilidad llegó a su cenit en el período 1989-1993, en una situación en la que los tipos de interés rondaban el 13 %, con tasas de esfuerzo superiores al 100 % para el caso de una persona joven, y al 60 % para el caso de un hogar medio. En el período 1997-2000, tras una etapa de descenso pronunciado del coste de acceso, motivado, en gran medida, por la reducción del coste financiero de los préstamos, el esfuerzo llegó a situarse en niveles muy próximos al recomendado 30 %. Según los analistas, la mejora experimentada desde principios de los años noventa hasta el año 1997 se debe al incremento de la capacidad de gasto

de los hogares, derivado de las subidas salariales, de la estabilización del precio de la vivienda, y, fundamentalmente, del descenso de los tipos de interés de mercado. Por el contrario, el empeoramiento del indicador de esfuerzo de las personas jóvenes en los últimos años –el último dato disponible, correspondiente al primer trimestre de 2006, apunta a un esfuerzo medio de un 38,6% para un hogar joven y de un 60,8% para una persona joven– debe atribuirse a las subidas experimentadas en los precios de las viviendas y a los primeros repuntes de los tipos de interés.

Son destacables las diferencias que se observan en el indicador de esfuerzo en función del sexo y de la edad de las personas jóvenes, asociadas a su menor capacidad adquisitiva. Así, el Objovi constata que el esfuerzo por persona de las mujeres jóvenes es del 68,4 % de su salario (frente a un 56% de esfuerzo de los hombres). Asimismo, son las personas jóvenes menores de 25 años quienes mayor esfuerzo deben afrontar a nivel estatal: para una persona joven sola de entre 18 y 24 años, la compra de una vivienda libre implica tener que destinar el 82,3% de su salario a este concepto.

Con todo, la situación es mucho más complicada en determinadas comunidades autónomas, en particular en las del País Vasco, Cataluña, y Madrid, en las que los precios de la vivienda libre son más elevados. En estas Comunidades, el esfuerzo de acceso a la vivienda libre para las personas jóvenes es también el más elevado, como refleja el gráfico 14; es decir, el mayor salario medio relativo de las y los jóvenes de estas Comunidades con respecto a las medias estatales, no compensa la mayor carestía media de la vivienda libre. Según los últimos datos del Objovi, de 2006, son los hogares jóvenes vascos los que mayor esfuerzo dedican a la compra de vivienda (con un 47,6 % de sus ingresos), por delante de los de las Islas Baleares (46,4%) y de los de la Comunidad de Madrid (44,2 %). Asimismo, se ha de reseñar que dos de los tres territorios históricos de la CAPV –Bizkaia y Gipuzkoa– encabezan el ranking, junto con las provincias de Málaga, Madrid y Barcelona, de mayor esfuerzo de acceso requerido por parte de los hogares jóvenes, siempre superiores al 44% del salario. En concreto, el dato para Bizkaia es de un 49,7%, de un 48,4 % para Gipuzkoa y de un 38,7 % Álava (todos ellos para el primer trimestre de 2006).

En el caso de la CAPV, el esfuerzo de acceso a la vivienda para el hogar medio joven y la persona joven (véase gráfico 16) lleva ya años estabilizado en unos porcentajes cercanos al 50 % de los ingresos del hogar (47,6% para el primer trimestre de 2006), mientras que el esfuerzo calculado para una persona joven se había aproximado al 70 % del salario individual en los últimos años; es más, los últimos datos del Observatorio Joven de la Vivienda son más negativos todavía para el coste de acceso de la persona joven, alcanzándose un registro del 75,2%. Una vez más se ha de consignar la prudencia con la que deben analizarse estos datos estadísticos, toda vez que en los últimos informes del Observatorio se han realizado algunas variaciones metodológicas²⁷.

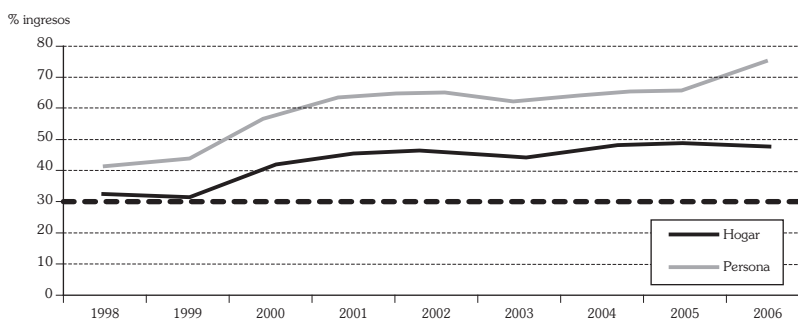
²⁷ En concreto, hasta el último informe de 2005 el Observatorio venía calculando el salario medio de una persona joven como el ingreso medio por persona, obtenido aplicando la estructura salarial por tramos de edad del “Panel de Hogares de la Unión Europea” del año 2000 al último dato disponible de la “Encuesta Trimestral de Coste Laboral”; análogamente, calculaba el ingreso medio del hogar joven, medido como el gasto medio, aplicando al último dato disponible de la “Encuesta Continua de (.../...)

A modo de contraste, conviene tener presente aquí que, según los datos de 2005 de la “Encuesta de Coyuntura de Necesidades y Demanda de Vivienda en la CAPV” que realiza el Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco, que como queda dicho, se basa en una metodología de estimación muy diferente, el nivel de esfuerzo financiero medio estimado para acceder a una vivienda por el colectivo de personas jóvenes ascendería al 33 % de sus ingresos netos declarados.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el precio de la vivienda no es uniforme en la Comunidad Autónoma y que existen diferencias importantes en función del tamaño de la población de que se trate: quienes residen en las capitales vascas y muestran su deseo de mantener su residencia en el mismo municipio deben hacer frente a precios superiores y, en consecuencia, tienen que destinar un mayor porcentaje de sus ingresos al pago de la vivienda.

La situación también difiere en función del género y de los subgrupos de edades. Así, según los últimos datos disponibles del Objovi (datos del primer trimestre de 2006), el coste de acceso a una vivienda libre de precio medio para una persona joven con un solo salario es, en la CAPV, del 66,9 % de sus ingresos. Este porcentaje se incrementa muy considerablemente en el caso de las personas jóvenes menores de 24 años (78 %), y de las mujeres solas (76,6 %), mientras que se modera hasta un nivel del 60,2 %, para las y los jóvenes adultos en el tramo de entre 30 y 34 años. Si, en lugar de considerarse el salario medio de una persona joven, se toma en cuenta el gasto medio del hogar ya constituido, el coste de acceso disminuye de forma considerable, situándose, para un hogar joven vasco, en el 47,7 % de su gasto medio, todavía muy por encima del 30 % recomendado.

Gráfico 16: Evolución del coste de acceso a la vivienda para una persona y un hogar joven en la CAPV (1998-2006)



Fuente: Elaboración propia a partir de los informes del Observatorio Joven de Vivienda en España.

Nota: Medias anuales trimestrales; para el año 2006 el dato corresponde a la información del primer trimestre.

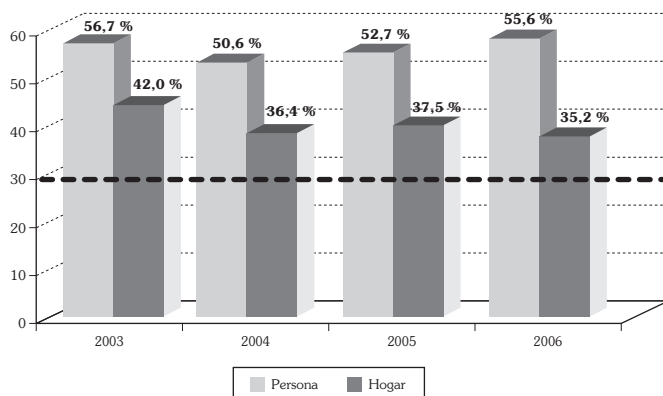
(.../...)

Presupuestos Familiares”, la estructura de ingresos anuales netos por tramos de edad de la denominada “persona de referencia” del “Panel de Hogares de la Unión Europea” del año 2000. A partir de 2006, se sustituyó dicho Panel por la “Encuesta de Condiciones de Vida” en la estimación del salario medio de una persona joven y los ingresos de un hogar joven.

3.3.2. *El coste de acceso a la vivienda en alquiler*

En cuanto a la vivienda en alquiler, tal y como se recoge en el gráfico 17, las y los jóvenes vascos deben realizar también un esfuerzo medio superior al recomendado. Así, para el año 2006, una persona joven que tan sólo cuente con un salario debe dedicar más de la mitad de éste (en concreto, un 55,6%), para hacer frente al pago de una vivienda de alquiler del sector privado. En el caso de un hogar joven, el esfuerzo se reduce a un 35,2 %, todavía por encima del límite recomendado.

Gráfico 17: Esfuerzo necesario para acceder a la vivienda en alquiler para un hogar y una persona joven en la CAPV



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de *Estadística de Oferta Inmobiliaria y el Objovi*.

Nota: El dato de alquiler de 2006 corresponde al dato del tercer trimestre; los salarios y los ingresos medios de las personas y los hogares jóvenes son medias de los datos recogidos en los informes Objovi para cada año.

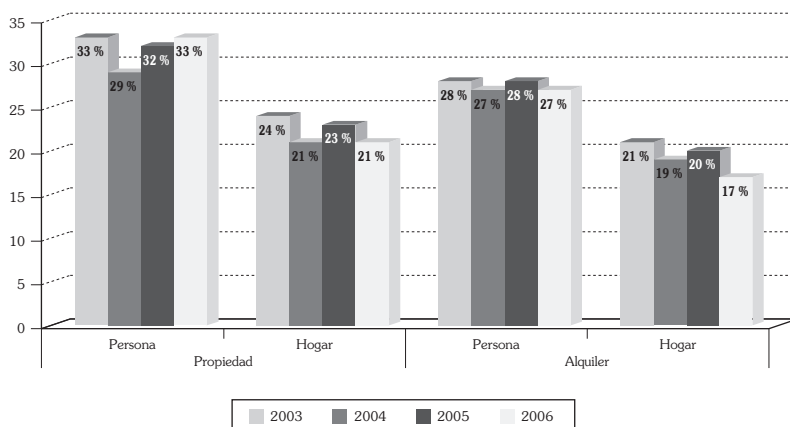
3.3.3. *El coste de acceso a la vivienda protegida*

De lo anterior se desprende que el mercado de la vivienda libre, tanto en propiedad como en alquiler, se encuentra muy lejos de ofrecer a las personas jóvenes vascas un acceso en condiciones económicas y financieras adecuadas, de tal modo que sólo la vivienda protegida constituye una alternativa real de emancipación del hogar familiar.

En efecto, el gráfico 18 refleja que, para acceder una vivienda de protección oficial media, en propiedad, en la CAPV, el esfuerzo de una persona joven se sitúa en el 33 % de sus ingresos medios para el año 2006 –es decir, el límite máximo de esfuerzo recomendado–, mientras que para acceder a una vivienda de protección oficial en la modalidad de tenencia en alquiler, dicho esfuerzo se situaría en un 27% para ese mismo año. Por otra parte, se constata que el esfuerzo medio de un hogar joven sería aún menor: un 21 % de los ingresos medios para una vivienda en propiedad y un 17 % para una vivienda de protección oficial en alquiler. Una vez más se debe insistir en que estos datos deben interpretarse con cautela, dado que se basan en estimaciones de ingresos medios de la población y los hogares jóvenes, y en estimaciones de alquileres y de precios medios. Además, se ha de tener en cuenta que el cálculo se ha llevado a cabo sólo para la

vivienda de protección oficial de régimen general, sin tener en cuenta los precios y las rentas de alquiler de las viviendas sociales, que, como ya se ha recogido previamente, son sensiblemente inferiores (en 2006, y para los datos medios, un 38 % inferiores para la vivienda en propiedad y un 65 % menores para la vivienda en alquiler).

Gráfico 18: Esfuerzo necesario para acceder a una VPO de régimen general en propiedad y en alquiler para un hogar y una persona joven en la CAPV



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Estadística de oferta inmobiliaria y el Objovi²⁸.

Nota: en 2006 los precios y los alquileres corresponden a datos del tercer trimestre.

A modo de conclusión, interesa señalar que, a pesar de que el coste de acceso a la vivienda es, sin duda, uno de los factores que más influyen en el retraso de la edad media de emancipación de las y los jóvenes, no es el único. En este sentido, según Carme Trilla, si se analiza la evolución de las tasas de emancipación en función de la evolución del coste de acceso medio a la vivienda del hogar joven para los años 1977-2002, se observa que aquéllas disminuyen incluso cuando mejora el indicador de esfuerzo necesario para afrontar la compra de una vivienda. De hecho, las Comunidades Autónomas de Baleares y Cataluña son dos de las que cuentan con el porcentaje más elevado de jóvenes emancipados del Estado, pese a contar con los mercados inmobiliarios más inaccesibles de todo el Estado. Por el contrario, las Comunidades Autónomas de Castilla y León y Galicia, cuentan con unas de las más débiles tasas de emancipación de las personas jóvenes, pese a contar con las menores ratios de esfuerzo de acceso a la vivienda para las personas y los hogares jóvenes.

²⁸ El dato de los alquileres corresponde a los alquileres medios de las VPO para cada año (excepto en 2006, que corresponde al dato medio del tercer trimestre). Los salarios y los ingresos medios de las personas y los hogares jóvenes son medias de los datos recogidos en los informes de Objovi para cada año, excepto para 2006, que corresponde al dato del primer trimestre. Para calcular el coste de acceso a la vivienda protegida en propiedad (una vivienda tipo de 75 m²), se ha utilizado la misma metodología que el Objovi: se ha calculado la relación entre la capacidad económica de una persona joven o de un hogar joven y el pago de un préstamo hipotecario equivalente al 80 % del precio de venta de la vivienda, a 25 años, al tipo de interés de referencia medio del mercado hipotecario para el conjunto de entidades calculado por el Objovi.

En la CAPV, sin embargo, que cuenta con una tasa de emancipación de las más reducidas del Estado, el elevado coste de acceso a la vivienda es, sin duda, uno de los factores explicativos más determinantes del retraso de la edad emancipatoria, aunque, sin duda, las condiciones laborales también influyen, con una ocupación algo por encima de la media española, un porcentaje de contratación indefinida entre la juventud muy aproximada a aquélla, y unos salarios medios a la cabeza del ranking de las comunidades autónomas.

4. ANÁLISIS DE LA DEMANDA DE VIVIENDA POR JÓVENES EN LA CAPV

Son muchos, y de naturaleza muy diversa, los factores que influyen en la demanda de vivienda de la población general y también lo son los que influyen en la demanda de las personas jóvenes. En este último caso, resultan cruciales variables como la evolución demográfica de las cohortes²⁹ de jóvenes, la evolución de su propensión a la emancipación, de los precios de la vivienda (tanto en alquiler como en propiedad), de la renta disponible, de las tasas de desempleo juvenil y del grado de estabilidad en el empleo. Todas esas variables muestran, además, un importante grado de interrelación.

4.1. EVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA Y CREACIÓN DE HOGARES EN LA CAPV

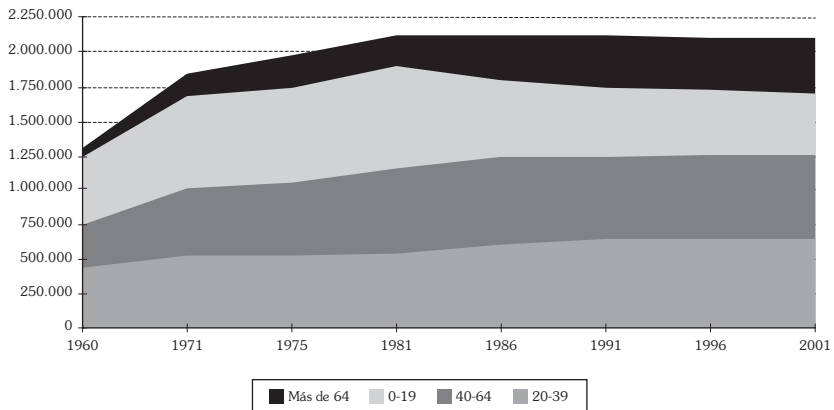
Las interrelaciones entre demografía y vivienda son estrechas y complejas, de modo que el factor demográfico constituye una variable fundamental en el análisis de la evolución de la demanda. Así, los expertos constatan la discrepancia existente, a largo plazo, entre la evolución de la población y la evolución de los hogares en la CAPV. Desde los años ochenta, se ha evidenciado, de forma cada vez más notable, la intensidad del crecimiento de los hogares respecto del de la población, incluso cuando ésta experimenta una tendencia a la estabilización en sus cifras globales, cambio que lleva a reconsiderar todas las bases clásicas de planificación y programación de necesidades de vivienda: en la actualidad, se ha de tener en cuenta que el número de hogares no sólo depende de la variable exógena del movimiento demográfico (vegetativo y migratorio), sino que su variación también se ve considerablemente influenciada por los cambios endógenos en la estructura de los hogares. Ya no es posible realizar proyecciones de necesidades de vivienda –es decir, de nuevos hogares– de una manera lineal, únicamente sobre la base del hecho de que se componen y descomponen hogares, lo cual llevaría implícita una determinada pirámide de edades, sino que, en las proyecciones, se han de incorporar las tendencias a la transformación estructural en la concepción del hogar que han demostrado seguir los diversos tramos de edad de la pirámide.

El caso de la CAPV resulta paradigmático. Por un lado, en los últimos 20 años, se ha producido un estancamiento a la baja en la población: en 1981, llegó a su cifra máxima

²⁹ En demografía, una cohorte es un conjunto de personas de una población que han nacido en un determinado periodo de tiempo (un año determinado u otra unidad de tiempo).

con 2.141.809 habitantes, y veinte años después, en 2001, descendió a 2.098.055 personas (una reducción del 3 %). Junto con ello, se ha producido un cambio en la estructura poblacional muy importante: un descenso del porcentaje de jóvenes y un aumento de la población mayor (véase gráfico 19).

Gráfico 19: Evolución de la población de la CAPV por grupos de edad



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Eustat.

Con todo, no se deben extraer conclusiones apresuradas del análisis de la evolución de la población, puesto que la de los hogares es la clave que puede explicar –aunque no de forma directa y lineal– la mayor o menor necesidad y demanda de viviendas. Existen buenos ejemplos en el pasado más reciente de la Comunidad Autónoma: como se ha dicho, en los últimos veinte años, su población ha disminuido en torno a un 3 %, y desde 1991 no ha existido un aumento importante de población en las edades de mayor demanda de primera vivienda (20-39 años); pero, simultáneamente, el número total de viviendas ha crecido un 22,3 %, y el de hogares o viviendas principales aún más, el 29,6 % (con una disminución del número de viviendas secundarias y vacías).

Por otro lado, se ha experimentado un acusado proceso de cambio en la pauta de creación de hogares. Los hogares unipersonales aumentan de forma importante, de 44.688, en 1981, a 151.855, en 2001, y se produce un cambio cualitativo, también importante, en su estructura, debido a la mayor presencia de personas de edad avanzada y de personas jóvenes adultas (menores de 40 años) que viven solas, y debido también al aumento del número de familias monoparentales con hijos e hijas a cargo, y de parejas sin descendencia. Los análisis apuntan que es previsible que estas tendencias se afiancen en el futuro y que continúe la mayor demanda de vivienda en la CAPV, en razón del progresivo aumento de una población mayor que llega a edades avanzadas en mejores condiciones de autonomía, y en razón también de que la edad de emancipación de la juventud, anormalmente alta en los últimos años en la CAPV, tenderá a reducirse, en la medida en que las condiciones económicas lo permitan, por lo que puede deducirse que hay que contar con una bolsa de demanda importante a corto y medio plazo.

Cuadro 7: Evolución de la población y del número de viviendas y hogares en la CAPV

	1981	1986	1991	1996	2001	81-86 %	86-91 %	91-96 %	96-01 %
Población de derecho	2.141.809	2.136.100	2.104.041	2.098.055	2.082.587	-0,3	-1,5	-0,3	-0,7
Total de viviendas	725.039	751.612	773.827	819.974	886.733	3,7	3,0	6,0	8,1
<i>Viviendas principales</i>	574.955	604.850	632.965	682.496	745.144	5,2	4,6	7,8	9,2
<i>Viviendas no principales</i>	150.084	146.762	140.862	137.478	141.589	-2,2	-4,0	-2,4	3,0
Total de hogares	578.249	605.000	632.075	683.286	748.967	4,6	4,5	8,1	
<i>No unipersonales</i>	533.561	551.374	558.427	578.131	597.112	3,3	1,3	3,5	3,3
<i>Unipersonales</i>	44.688	53.626	73.648	105.155	151.855	20,0	37,3	42,8	44,4
Tamaño medio del hogar	3,7	3,5	3,3	3,1	2,8				

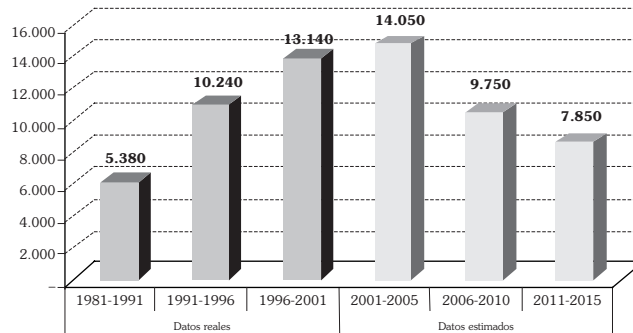
Fuente: CES, 2004, basado en INE, Censos y Padrones de población y vivienda.

De cara al futuro, según las proyecciones de población del Eustat, la CAPV tendrá una población más envejecida que la actual, ya que atendiendo a los escenarios proyectados para el horizonte 2010-2050, es previsible un descenso del número absoluto de personas jóvenes³⁰. Como se puede observar en el gráfico 21, la mayor reducción de población joven se produce hasta el año 2020; en concreto, partiendo de los datos del censo de 2001, la reducción prevista para el año 2010 se acerca al 23 %. En el siguiente quinquenio, se produciría una disminución media en la población joven también importante (15,2 %), para amortiguarse entre 2015 y 2020, en torno a un 7 % de decremento. A partir de dicho año, las previsiones indican una recuperación paulatina de la población joven, pero sin alcanzar, en ningún momento, los niveles de 2010. A pesar de estas cifras, se estima que la evolución demográfica seguirá generando un volumen importante de necesidades de vivienda en la CAPV, ya que el número de hogares seguirá aumentando como consecuencia de la ya apuntada tendencia a la reducción del tamaño medio de los hogares.

Por su parte, el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales también ha realizado una serie de estimaciones de la futura variación neta de hogares en la CAPV para el horizonte 2015. Según sus previsiones, la intensidad en la creación neta de hogares se verá ralentizada a partir de 2005, pasando el ritmo medio de más de 14.000 hogares estimado para el período 2001-2005, a un crecimiento inferior a los 10.000 hogares en el siguiente quinquenio, y a un ritmo de creación neta de hogares inferior a 8.000 nuevos hogares en el periodo 2011-2015.

³⁰ Teniendo en cuenta diferentes hipótesis de la evolución futura de la mortalidad, la fecundidad y las migraciones en la CAPV, el Eustat ha previsto siete escenarios demográficos. Los datos que se recogen en el gráfico corresponden al escenario cuatro, según el cual, para 2050, se prevé que la edad media de la población rondará los 48 años cuando en 2001 era de 41 años.

Gráfico 20: Evolución real y estimación de la evolución de la creación neta de hogares en la CAPV (1981-2015)



Fuente: “Evolución demográfica y necesidades de vivienda a largo plazo en la CAPV”. Dpto. de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco (2004).

Nota: Medias entre la hipótesis realizadas para las estimaciones.

Como se explicita en las estimaciones del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, debe tenerse en cuenta que la estimación de la variación neta futura del número de hogares se puede interpretar como un indicador de la presión que la evolución demográfica y sociológica va a ejercer sobre el mercado de la vivienda, bajo unas condiciones determinadas de crecimiento económico y generación de empleo, entre otras variables; quedan al margen, sin embargo, otros factores como los procesos de adquisición de segundas residencias o las compras por motivos de inversión (muy relacionadas con la problemática de la vivienda vacía) que, en la práctica, pueden tener luego, como han tenido en el pasado, una incidencia muy importante en la demanda de viviendas.

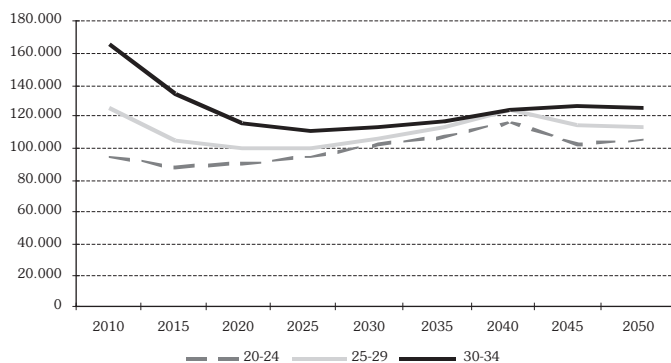
4.2. LA DEMANDA DE VIVIENDAS POR PERSONAS JÓVENES EN LA CAPV

La población joven de potenciales demandantes de vivienda de la CAPV, comprendida en la franja de edad 20-39 años, se ha estabilizado a lo largo de los últimos años, como reflejaba el gráfico 19. Este grupo de población estaba formado por 554.700 personas en 1971, aumentaba en 73.800 en 1981, volvía a crecer en 43.100 personas en 1991, y se mantenía estable hasta 2001, con un total de 671.000 personas. En consecuencia, en opinión de los analistas, no se puede decir que exista un incremento de la demanda potencial de vivienda por parte del colectivo de las personas jóvenes a partir de 1991, ya que las últimas generaciones con grandes efectivos, nacidas en el período del “baby-boom”, están cumpliendo su ciclo de vida en términos de formación familiar.

No obstante, los analistas consideran la posible existencia de una bolsa de personas con necesidad de vivienda no satisfecha, aunque este elemento no esté directamente relacionado con la demografía sino con el nivel de renta y el empleo y con los precios relativos del alojamiento. De hecho, el estudio del CES vasco señalaba que de seguir las actuales tendencias de población es presumible que para 2011 se produzca un descenso en este grupo de población de más del 20 %, y para 2021 una reducción de

casí un 50 % sobre el volumen existente en 2001; en efecto, de las proyecciones de población realizadas por el Eustat se desprende que se produce un descenso del grupo de personas jóvenes, tanto de las menores de 20 años como de las de entre 20 y 35 años (ver gráfico 21).

Gráfico 21: Proyección de evolución de la población joven de la CAPV (2010-2050)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las proyecciones demográficas del Eustat.

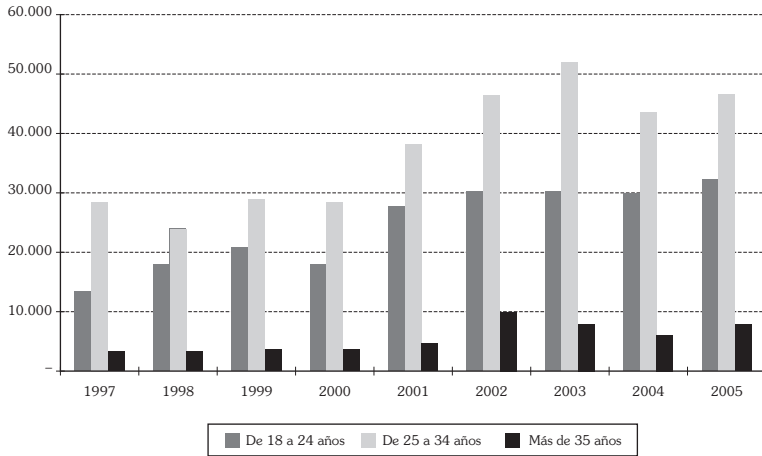
Se puede considerar, en definitiva, que, si bien en la actualidad la demanda de vivienda por parte de las personas jóvenes de la CAPV está sufriendo los últimos impactos del “baby-boom”, debido a la bolsa de demandantes que se había podido generar, todos los estudios parecen prever que, a partir del año 2010, el menor peso de las cohortes comprendidas entre 20 y 35 años determinará que la demanda de vivienda vaya decreciendo paulatinamente, de forma que, si no se diera una transformación importante en las pautas de formación residencial de las personas jóvenes, se producirá lo que algunos analistas han definido como una “contracción de la demanda juvenil” de vivienda. En otros términos, aunque se puede prever una reducción de la demanda de vivienda para jóvenes debido a una menor presión de la población joven, puede que se mantenga una presión por los cambios en la creación de hogares antes comentados.

Por otra parte, los últimos informes de resultados de la “Encuesta de Coyuntura de Necesidades y Demanda de Vivienda en la CAPV” del Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco también ponen de manifiesto una estabilización en el volumen del colectivo de las personas jóvenes vascas que necesitan acceder a una primera vivienda en una horquilla de entre 80.000 y 90.000 personas³¹. En el informe de 2005, último disponible, se confirma la estabilización de la necesidad de primera vivienda para las y los jóvenes de 18 a 24 años y la reducción progresiva y notable de la de los de edades

³¹ Desde 1996, el Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco realiza esta encuesta mediante procedimientos de muestreo para tratar de estimar cuál es la demanda existente de vivienda, y para recoger información sobre el volumen de las necesidades de vivienda según tipo (primer acceso, cambio y rehabilitación), las características socio-residenciales de las personas necesitadas, los motivos y graduación de la necesidad, las características de las viviendas necesitadas y la capacidad financiera de las personas necesitadas de vivienda, entre otras. Esa información utiliza fundamentalmente para conocer la tendencia y la evolución de la demanda, pero no tanto para determinar la demanda real.

comprendidas entre 25 y 34 años, tal y como se recoge en el gráfico 22. En definitiva, parece constatar una reducción de la presión ejercida por parte del colectivo de personas jóvenes sobre el mercado de vivienda.

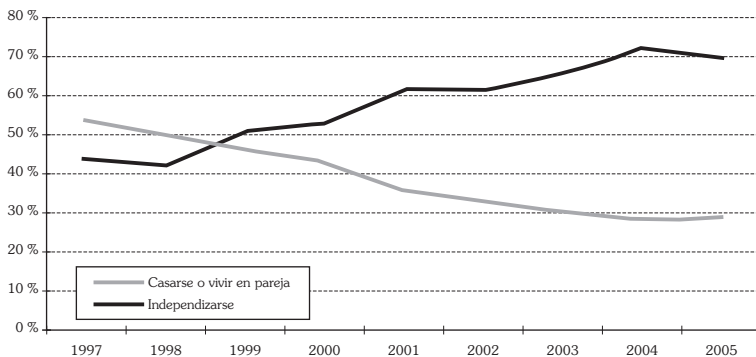
Gráfico 22: Necesidad de primera vivienda según la edad en la CAPV



Fuente: Encuesta de Coyuntura de Necesidades y Demanda de Vivienda en la CAPV. Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco.

La edad media de las personas necesitadas de vivienda de primer acceso ha permanecido relativamente estable desde 1996, en torno a los 28 años (27,5 para 2005), muy por debajo de la edad media de las necesitadas de un cambio de vivienda, que se sitúa en torno a los 46 años para 2005. Para ese mismo año, existía una concentración de personas jóvenes necesitadas de primer acceso a vivienda del 53,6 % en la franja 25-34 años, siendo menor la concentración, 37,3 %, en las personas jóvenes de edad inferior a 25 años.

Gráfico 23: Principales motivos para demandar una vivienda entre las personas jóvenes de la CAPV

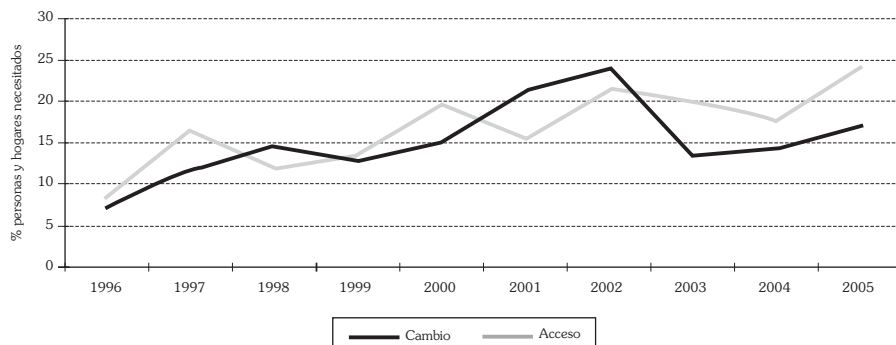


Fuente: Encuesta Base sobre Necesidades y Demanda de Vivienda en la CAPV. 2005. Dpto. Vivienda y Asuntos Sociales.

En cuanto a la motivación que lleva a las personas jóvenes a demandar una vivienda, resulta interesante el dato recogido en la encuesta, según el cual desde 1996 se ha producido un cambio en la motivación principal: el deseo de independizarse del hogar familiar ha pasado a ocupar el primer lugar, mencionado por el 70 % de los casos, relegando el deseo de casarse o vivir en pareja a un segundo plano (29 %), tal y como se puede observar en el gráfico 23.

Por lo que se refiere, al régimen de tenencia al que desean acceder las personas jóvenes, y en relación con el régimen de tenencia, es la vivienda en propiedad la opción más deseada para la futura vivienda: más del 80 % de las personas jóvenes con necesidad de acceso prefieren esta opción (para 2002, 2003, 2004 y 2005). Con todo, debe señalarse que, si bien el alquiler es una opción poco valorada entre las y los jóvenes, se detecta en este grupo, respecto de la población general con necesidad de acceso, una mayor proporción de personas, dispuestas a alquilar. Además, parece que en los últimos años se está elevando el interés por el alquiler. En efecto, el último informe de 2005 recoge que, en el caso de los y las jóvenes, –y considerándose conjuntamente tanto el alquiler como primera opción o indistinta–, se ha pasado de un reducido 9% que lo señalaban en 1996, a un 24% de 2005, cifra que constituye el máximo valor del período, y que representa un incremento del 36% respecto a 2004. En el caso de los hogares necesitados de acceso, la opción del alquiler también ha ido en aumento: pasó de un 7% en 1996 a un registro máximo de un 24% en 2002, y tras caer de forma acusada a un 14% en 2003, se ha recuperado con fuerza hasta alcanzar un 17% en 2005.

Gráfico 24: Hogares y personas necesitadas de cambio y acceso: Evolución de la opción del alquiler para la vivienda futura (primera opción o indistinta)



Fuente: *El régimen de alquiler en la Comunidad Autónoma de Euskadi 2005*. Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco.

Por último, resulta reseñable la reducción observada en la superficie media de las viviendas deseadas por los y las personas jóvenes con necesidad de vivienda de primer acceso, que ha pasado de 78 m², en 1996, a 64 m², en 2005. Es más, los dos tamaños más demandados son los establecidos entre 61 y 75 m² (un 41%) y entre 41 y 60 m² (un 33%). La elección por encima de los 90 m² resulta muy minoritaria y, en cambio, casi un 4% se conformaría con una vivienda de tamaño inferior a 40 m².

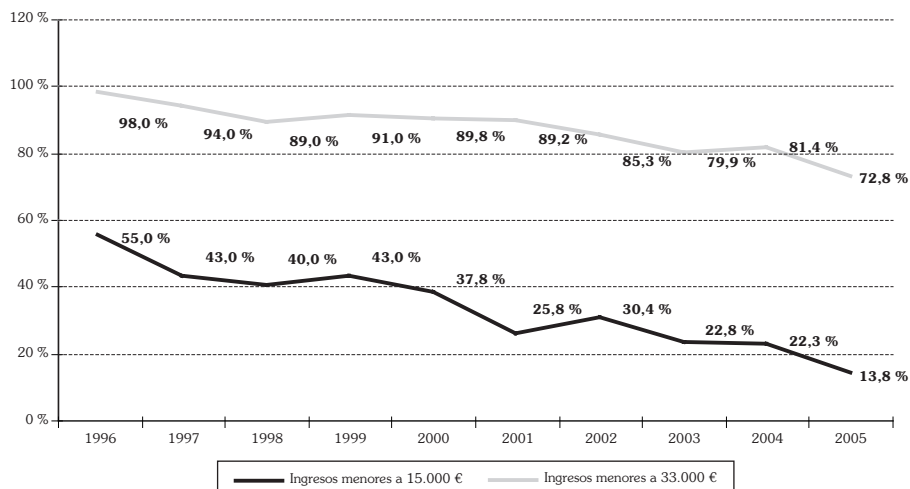
4.3. CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS DE LAS PERSONAS JÓVENES DEMANDANTES DE VIVIENDA EN LA CAPV

Conviene analizar brevemente, sobre la base de los informes de la “*Encuesta de Necesidades y Demanda de Vivienda de la CAPV*”, las principales características socioeconómicas de las personas jóvenes que han declarado tener necesidad de acceder a su primera vivienda³².

- En términos de estabilidad laboral, según datos correspondientes al año 2005 –últimos disponibles al cierre de este informe–, en torno a un 50% de las personas demandantes cuentan con un contrato indefinido; en concreto, un 56% del total de los hombres y un 52,2% del total de las mujeres. La temporalidad era mayor en las mujeres (un 42% con contrato temporal) que en los hombres (un 33,6%), mientras que éstos presentaban un mayor porcentaje de personas trabajadoras por cuenta propia (un 6,4%), que aquéllas (2,6%).
- En cuanto a su nivel de ingresos, un 13,8 % de las personas jóvenes con necesidad de acceder a su primera vivienda tenía unos ingresos brutos ponderados inferiores a 15.000 € –cifra que constituye el nivel de acceso a la vivienda social–, mientras que un 72,8 % alcanzaba unos ingresos brutos ponderados inferiores a 33.000 € –nivel de acceso a la vivienda de protección oficial–. En términos evolutivos, estos resultados revelan, tal y como se recoge en el gráfico 25, una considerable reducción en ambos grupos, tanto en niveles de acceso a vivienda social –un 13,8 % en 2005, frente a un 55 % en 1996–, como en niveles de acceso a la vivienda de protección oficial –un 72,8 % en 2005, frente a un 98 % en 1996–, es decir, una reducción en lo que el Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco califica como segmento protegible de atención.

³² Se ha de tener en consideración que el informe de resultados de 2002 de la citada encuesta realiza un análisis específico para el colectivo de personas jóvenes menores de 35 años. Con todo, hay que subrayar que se da una coincidencia casi plena entre el colectivo de demandantes de vivienda de primer acceso y el colectivo de personas jóvenes (entorno al 90%), por lo que los informes tienden a identificar al colectivo de personas jóvenes con el de personas con necesidad de acceso.

Gráfico 25: Proporción de hogares y personas necesitadas de acceso a la vivienda con ingresos brutos ponderados inferiores a 15.000 € y 33.000 € anuales



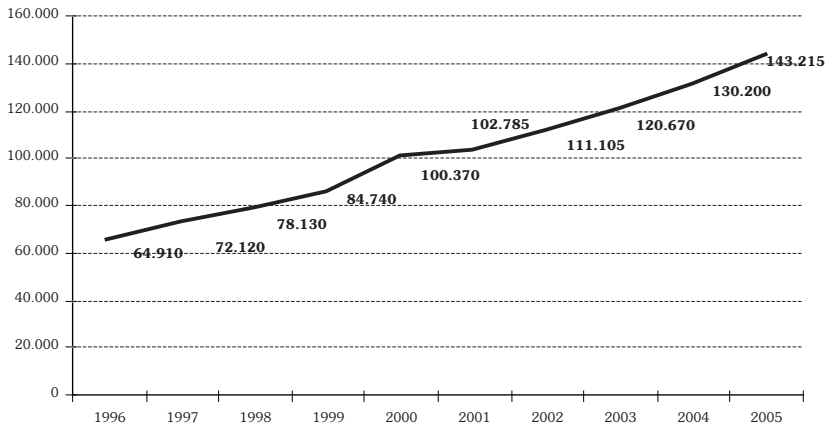
Fuente: Informe de resultados de 2005 de la "Encuesta de Coyuntura de Necesidades y Demanda de Vivienda en la CAPV". Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco.

Esta reducción del segmento protegible se ha debido, entre otros factores, a la no actualización de los límites máximos y mínimos en función del efecto de la inflación³³. Con todo, se puede afirmar que el segmento protegible delimitado en la actualidad es, como se verá más adelante, relativamente amplio si se compara con los practicados en el ámbito europeo.

- En cuanto al precio máximo de vivienda asumible por las personas jóvenes con necesidad de acceso, la encuesta indica que, para 2005, ascendía a 143.200 € de media, precio notablemente superior –10 %– al correspondiente al 2004. Esta evolución al alza es característica de los últimos años: los precios máximos asumibles han aumentado, desde 1996, en torno a un 120 %, mientras que el incremento en los niveles medios de ingresos se ha aproximado a la mitad. Este destacado aumento parece obedecer a la necesidad de adaptarse a la dinámica del mercado de la vivienda, un mercado en el que se ha incrementado la solvencia de las personas demandantes, gracias a la mejora en el acceso al crédito hipotecario, por lo que, como resultado, en la actualidad, existe la posibilidad de hacer frente a un desembolso mayor.

³³ También se ha podido deber al crecimiento experimentado, en términos reales, por los ingresos brutos ponderados medios de los hogares y las personas necesitadas de acceso, cuestión está que parece constatar de los datos ofrecidos por el Observatorio Joven de Vivienda para la CAPV.

Gráfico 26: Evolución del precio máximo medio de compra asumible declarado por las personas demandantes de vivienda de primer acceso



Fuente: Informe de resultados de 2003 de la “Encuesta de Coyuntura de Necesidades y Demanda de Vivienda en la CAPV”. Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco.

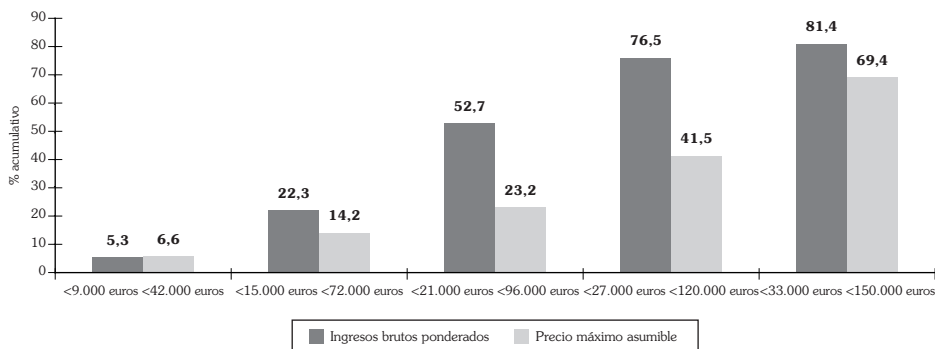
Más concretamente, los datos de la encuesta señalan que en torno a un 10% de las personas jóvenes declaraba no poder pagar más de 72.000 €, algo más de un 33 % establecía el precio máximo asumible por debajo de 120.000 €, y sólo un 4 % estimaba poder pagar más de 240.000 €. Si se contextualizan estos niveles de precios máximos asumibles en relación con los precios del mercado de vivienda libre y con el de vivienda protegida, se observa que los valores declarados por los y las jóvenes necesitadas de primer acceso se sitúan en niveles intermedios, claramente por debajo de los precios medios de la vivienda libre y, en muchos casos, por encima de los precios de las vivienda protegida.

La comparación entre ambos criterios de capacidad financiera, precio de la vivienda asumible e ingresos declarados, pone de relieve una cuestión que varios informes de la “Encuesta de Coyuntura de Necesidades y Demanda de Vivienda en la CAPV” han subrayado en los últimos años: el hecho de que el baremo de ingresos empleado en la política de vivienda, únicamente con dos tramos principales de protección (hasta 15.000 € anuales, nivel de acceso a la vivienda social, y hasta 33.000 €, para la VPO), no discrimina suficientemente entre las diferentes condiciones para el acceso a la vivienda de las personas necesitadas.

Por ejemplo, en el informe de 2004 se recogía que las personas que ingresaban entre 9.000 € y 15.000 € manifestaban poder hacer frente a la compra de una vivienda de 96.000 €, cifra que se iba elevando de forma pareja a la de los niveles de ingresos, llegando hasta los 168.500 € para quienes ganaban entre 27.000 € y 33.000 €. Se observaba, en suma, que buena parte de los hogares y las personas necesitadas de vivienda de primer acceso estaban en condiciones de asumir precios superiores a los de las viviendas protegidas, aunque, en su gran mayoría, estaban muy lejos de poder hacer frente a los precios del mercado libre. Por otra parte, se detectaban segmentos relativamente amplios de personas jóvenes que tendrían dificultades

para poder pagar los precios de las viviendas protegidas (14,2 %) o, incluso, de las viviendas sociales (6,6 %).

Gráfico 27: Relación entre precio máximo asumible e ingresos de los colectivos con necesidad de vivienda objeto de atención (2004)



Fuente: Informe de resultados de 2004 de la “Encuesta de Coyuntura de Necesidades y Demanda de Vivienda en la CAPV”. Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco.

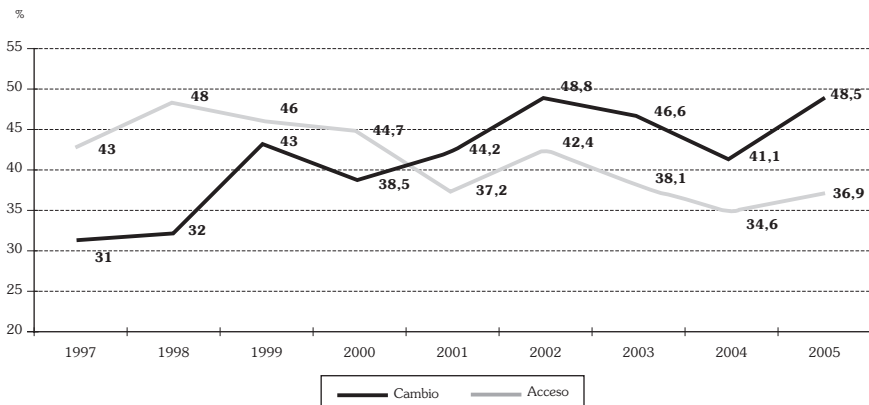
Estos datos apuntan a que el colectivo de personas jóvenes encierra una dualidad, con presencia de jóvenes con grandes dificultades para acceder a los precios de las viviendas protegidas e incluso de las viviendas sociales, y con un importante segmento con capacidad suficiente para asumir precios superiores a los de la vivienda protegida –sobre todo entre quienes financian la vivienda de forma compartida–, pero con grandes dificultades de acceso a una vivienda en el mercado libre.

Ante esta realidad, los informes relativos a la “Encuesta de Coyuntura de Necesidades y Demanda de Vivienda en la CAPV” venían recomendando la posibilidad de plantear una política de vivienda más adaptada a la situación específica de cada uno de estos segmentos o colectivos de personas jóvenes, con una provisión de viviendas de precios limitados superiores a los de la vivienda protegida tradicional, pero claramente inferiores a los de la vivienda libre, que estarían orientadas a los colectivos de personas jóvenes con ingresos medios-altos, y que liberarían recursos públicos para potenciar la atención a los colectivos más desfavorecidos, particularmente mediante la ampliación y el desarrollo de un parque de viviendas públicas en alquiler y de viviendas sociales, y mediante el establecimiento de medidas de fomento general del régimen de tenencia en alquiler.

- En cuanto a la forma de financiación de la adquisición de una vivienda, los resultados de 2005 muestran que, en un 36,9 % de los casos de necesidad de acceso, se preveía contar con más de un salario para la financiación de la vivienda, lo que supone un nuevo repunte de este indicador frente a su disminución respecto de años anteriores (véase gráfico 28), disminución que era indicativa quizá de una tendencia a la reducción de los casos de financiación compartida, lo que estaría en consonancia con el descenso detectado en la proporción de jóvenes que expresa como principal motivo para su necesidad de vivienda el matrimonio o la vida en pareja. Con todo,

conviene relativizar estos datos ya que en los últimos años en torno a un 70% de los hogares constituidos por personas jóvenes que habían accedido a su primera vivienda en los últimos años disponía de un segundo salario, lo que llevaba a deducir que una parte considerable de las personas jóvenes que inicialmente manifestaban que su necesidad de vivienda se debía a un deseo de independización, finalmente accedían a una vivienda en pareja. Por otra parte, un porcentaje cercano al 11% de las personas jóvenes encuestadas que deseaba acceder a una primera vivienda (un 16,2 % en 2004), señalaban que iban a contar, complementariamente, con algún tipo de ayuda familiar para su financiación.

Gráfico 28: Evolución del peso relativo de las viviendas que se financiarían de forma compartida (más de 1 salario)



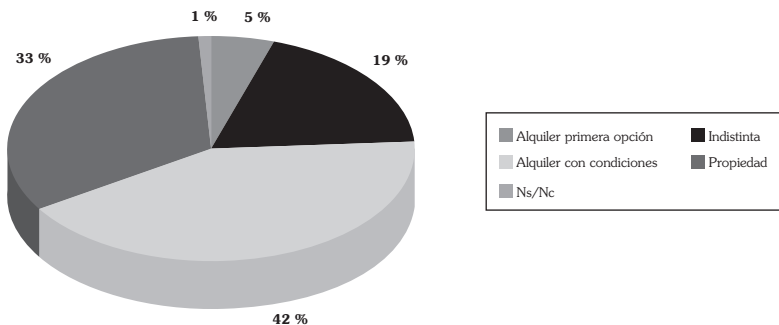
Fuente: Informe de resultados de 2003 de la "Encuesta de Coyuntura de Necesidades y Demanda de Vivienda en la CAPV". Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco.

Prácticamente la totalidad de las personas jóvenes con necesidad de acceder a una vivienda preveían solicitar un préstamo hipotecario para financiar su compra (un 93,8 % en 2002, 96,3 % en 2003, 93,7 % en 2004 y un 94,4% en 2005), y según el informe correspondiente a 2005, la importancia de la financiación hipotecaria para las personas jóvenes queda de manifiesto al comprobar que cerca de las tres cuartas partes de este colectivo prevé solicitar un préstamo por valor de entre un 75% y un 100% del precio de la vivienda. Las cifras constataban también la tendencia a recurrir a las cuentas vivienda como fórmula de ahorro previo entre las personas con necesidad de acceder a su primera vivienda: un 29,2 % de entre ellas ya había abierto una cuenta de este tipo, y un 31,3 % pensaba hacerlo en breve.

- En términos de esfuerzo financiero, las personas jóvenes necesitadas de acceso preveían un esfuerzo del 33,1 % de sus ingresos en 2005 (33,6% y 34,3 %, en 2003 y 2004, respectivamente). No obstante, el cálculo de la cuota de crédito necesario para pagar un préstamo del importe correspondiente al precio asumible y el porcentaje de endeudamiento manifestado, reflejaba que estas personas necesitarían destinar un 40,4 % de su renta para financiar la compra de la vivienda; en otros términos, el colectivo necesitado preveía una cuota mensual claramente insuficiente para los precios y porcentajes de créditos declarados.

- Los datos permiten destacar también el elevado índice de necesidad de cambio de vivienda y de rehabilitación de vivienda de los hogares jóvenes. Si bien, por lo general, quienes han adquirido una vivienda nueva suelen mostrar menores índices de necesidad de cambio, pero sobre todo de rehabilitación, en el caso de los hogares jóvenes se acentúa de forma muy importante esta necesidad, lo que, en cierto modo, conduce a pensar que muchas personas jóvenes, quizá forzadas por las dificultades de acceso, podrían estar comprando viviendas que no se adaptan bien a sus necesidades, lo que explica posteriores tendencias al cambio o a la rehabilitación; a pesar de ello, el grado de satisfacción de estas personas con respecto a su vivienda es elevado.
- Por último, conviene referirse, aunque sea brevemente, a algunas de las características de la demanda de viviendas de alquiler por parte de las personas jóvenes de la CAPV, sobre la base de los datos aportados por la “Encuesta Base sobre Necesidades y Demanda de Vivienda en la CAPV”, del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco. Los datos correspondientes a la encuesta de 2005 –últimos disponibles a la fecha de cierre de este informe–, parecen confirmar que existe un avance en la percepción social del alquiler por parte de la población joven con necesidad de acceso a la primera vivienda. Así, el índice de aceptación del alquiler estimado se sitúa en el 72% de las personas jóvenes que precisan acceder a su primera vivienda (64 % de media para el ejercicio 2004). Se ha de tener en cuenta que la falta de ingresos para comprar una vivienda sigue siendo el principal motivo alegado para escoger la opción de alquiler.

Gráfico 29: Régimen de tenencia deseado para la futura vivienda de las personas necesitadas de acceso



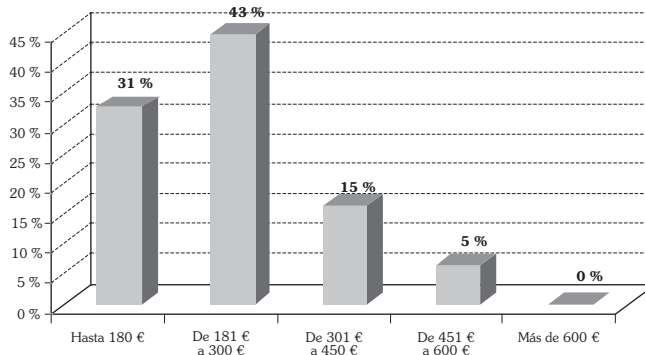
Fuente: *El régimen de alquiler en la Comunidad Autónoma de Euskadi 2005*. Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, 2006.

Según los datos recogidos en el informe “*El régimen de alquiler en la Comunidad Autónoma de Euskadi*” de 2005 –último disponible a fecha de cierre del informe–, la motivación de las personas que eligen la modalidad de alquiler en primera opción queda asociada principalmente a “la falta de ingresos para comprar” (48 %), seguido de la consideración de esta alternativa como “solución temporal” (43 %). Desde esta perspectiva, las parejas y las personas con una situación laboral estable aluden a una perspectiva de temporalidad como primera razón (63 % y 56 %, respectivamente), mientras que el resto de casos, es decir, las personas que no viven en pareja y las personas con situación laboral inestable, aluden como razón principal a la carencia de un nivel

económico suficiente para hacer frente a la compra de una vivienda (58 % y 52 % en cada caso). La perspectiva de temporalidad que viene ligada al régimen del alquiler es elevada entre las personas que eligen esta modalidad de tenencia: cerca de un tercio del colectivo (un 35 %) se plantea el alquiler para un periodo inferior a 2 años, un 30 % para un periodo de entre 2 y 5 años, mientras que un 19 % se lo plantea a más largo plazo (un 16% del colectivo no responde a la pregunta).

En cuanto al nivel de las rentas de alquiler que las personas encuestadas para el grupo de acceso estiman aceptables, se sitúa en 256 € mensuales, cifra que no da lugar a grandes diferencias entre los distintos colectivos de personas analizados (colectivos con estabilidad e inestabilidad laboral, parejas y resto). Asimismo, en torno al 75 % de las personas que responden a la pregunta no considera aceptable pagar una renta de alquiler superior a los 300 €, y cerca de un 90 % no consideran que se pueda pagar una cantidad mensual superior a 450 €, cuantías todas ellas muy inferiores al precio del alquiler medio ofertado en el mercado del alquiler privado de la CAPV (807 € para 2005).

Gráfico 30: Precio de alquiler aceptable por las personas necesitadas de acceso



Fuente: *El régimen de alquiler en la Comunidad Autónoma de Euskadi 2005*. Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, 2006.

CAPÍTULO III

LA POLÍTICA DE VIVIENDA: UNA INTRODUCCIÓN DESDE LA PERSPECTIVA EUROPEA

1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo presenta una aproximación general al concepto y al contenido de la política pública de vivienda. Aunque muy básica, resulta absolutamente necesaria ya que define conceptos e instrumentos cuya aplicación se analiza en capítulos posteriores, en relación con la política de vivienda en la CAPV, en particular con la política de vivienda para jóvenes. Con objeto de ofrecer una visión amplia de la materia, esta introducción se realiza desde una perspectiva europea, tomándose en consideración las medidas adoptadas, en los últimos años, en algunos de los países más activos y avanzados en política de vivienda de la UE: Alemania, Dinamarca, Francia, Holanda, Reino Unido, y Suecia.

2. LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA: ELEMENTOS BÁSICOS

El derecho a una vivienda o a un alojamiento digno, recogido de muy distintas formas en los ordenamientos jurídicos de los estados europeos, es la base sobre la que se asienta la política pública de vivienda, toda vez que es responsabilidad de los poderes públicos velar por la adopción de las medidas dirigidas a posibilitar el ejercicio de ese derecho.

La intervención de la Administración en el mercado de la vivienda obedece a razones de naturaleza muy diversa, que la literatura especializada relaciona, fundamentalmente con los principios de eficiencia y equidad:

- El principio de eficiencia se refiere a que se atribuye a la política de vivienda una función reguladora del mercado y una función correctora de sus ineficiencias, a pesar de que, como todas las intervenciones públicas en la economía, ha sido muy cuestionada y ha sido objeto de un extenso debate político e ideológico.
- El principio de equidad se refiere a que la política de vivienda suele considerarse como una de las políticas sociales básicas de las que configuran los diferentes modelos de Estado de Bienestar vigentes en Europa, y como un eficaz mecanismo de redistribución de rentas.

Al margen de estas funciones que han llevado a la consolidación de la política pública de vivienda en Europa, debe mencionarse un tercer factor, rara vez aludido de forma explícita, pero determinante de la intervención pública en este ámbito: el efecto de estabilización económica de la construcción de viviendas. Es bien conocido que la construcción y la rehabilitación de viviendas se configura en un sector de actividad fundamental para

las economías occidentales; la inversión en vivienda es una componente destacada de la formación bruta de capital fijo de las economías, es decir, de la inversión. Se calcula que su peso medio en la actividad económica, medida como porcentaje del PIB, suele rondar el cinco por ciento, mientras que su participación directa en el empleo se sitúa en torno al diez por ciento (se trata, por consiguiente, de un sector intensivo en factor trabajo). La vivienda tiene además efectos importantes en el conjunto del sistema financiero, ya que el crédito que los ciudadanos le destinan suele representar un porcentaje muy importante del sistema crediticio del sector privado de las economías. Todo ello determina que la participación de la Administración en el mercado de la vivienda representa una parte importante del papel de la Administración en la economía como reguladora de su evolución cíclica.

Por otra parte, se ha de tener en cuenta, tal y como lo subrayan los principales analistas nacionales e internacionales, que el análisis y la comprensión de las políticas públicas de viviendas ha de partir del análisis del modelo de Estado del Bienestar en el que se inscriben dichas políticas. Es decir, que sólo a partir del análisis de la concepción de los diferentes modelos de Estado de Bienestar existentes, se pueden explicar con perspectiva y profundidad las principales características de las políticas de vivienda de cada país. Por ejemplo, en modelos como el español, donde la familia juega un papel central, aunque decreciente, la ayuda otorgada por esta institución social se convierte en un factor de gran importancia para que las personas jóvenes puedan acceder a una vivienda y emanciparse.

En términos generales, los instrumentos de actuación en política pública de vivienda se suelen clasificar en dos grandes bloques interrelacionados: las medidas reguladoras o aseguradoras y las medidas presupuestarias.

- Las medidas reguladoras son las intervenciones normativas orientadas a regular los derechos y obligaciones que se generan en relación con la planificación, producción y distribución de las viviendas. Se incluirían aquí, por ejemplo, regulaciones tan básicas como la normativa de arrendamientos urbanos, o la normativa reguladora del suelo, que establece la forma en que deben materializarse la planificación urbanística, la clasificación de los distintos tipos de suelo, los mecanismos de calificación y los criterios de evaluación. Hay que tener en cuenta, no obstante, que la regulación que afecta al mercado de la vivienda es mucho más amplia, y que abarca aspectos muy diversos como los financieros (por ejemplo, los relativos a la formalización de préstamos hipotecarios o a los fondos de inversión inmobiliaria) o los relacionados con el proceso técnico de construcción de las viviendas (por ejemplo, la normativa de edificación).

La amplitud del contenido de las medidas reguladoras supera, sin duda, el objeto central de este informe, puesto que, aunque su impacto en el ámbito de la vivienda y de las políticas públicas de vivienda es directo y esencial, su área de influencia es mucho más extensa, en particular debido a la multitud de efectos asociados a la normativa reguladora del suelo en ámbitos diferentes al de la vivienda (por ejemplo, servicios, industria, infraestructuras de comunicación, etcétera). Este informe, por lo tanto, se va a centrar en el segundo bloque de medidas, el de las denominadas presupuestarias, sin perjuicio de presentar el marco jurídico básico de la política de vivienda, y, siempre que resulte pertinente, el de las diferentes medidas aplicadas.

- Por su parte, las medidas presupuestarias tienen reflejo en los presupuestos públicos y se plasman en los distintos planes plurianuales de vivienda. Entre ellas, se pueden incluir:
 - la construcción directa de viviendas por parte de la Administración;
 - las ayudas a la oferta, que incluyen los subsidios para la construcción de viviendas, también denominadas “ayudas objetivas” o “ayudas a la piedra”, y que se materializan en créditos a bajo tipo de interés;
 - subvenciones de capital o disminuciones en la presión fiscal que van dirigidas a la construcción o a la renovación de vivienda, otorgándose tanto a gestores o administradores sociales (como son las “*housing associations*” en el Reino Unido, por ejemplo), como a promotores o propietarios privados;
 - y las ayudas que intervienen en el ámbito de la demanda, también denominadas “ayudas subjetivas”, que consisten en prestaciones, ayudas o subvenciones de vivienda, es decir, ayudas financieras y fiscales que se otorgan a los ciudadanos para acceder a la vivienda.

Las intervenciones presupuestarias pueden clasificarse en dos grandes grupos: las que generan gasto público directo y las que generan gasto público indirecto. Por un lado, las ayudas directas se basan principalmente en la producción pública de vivienda, o en la provisión pública de vivienda con producción privada, aplicando, en todos los casos, precios de venta o alquiler inferiores a los del mercado libre; en este marco, las viviendas se suelen destinar, por lo general, a segmentos determinados de la población (familias con bajo nivel de ingresos, personas con discapacidad, jóvenes, u otros colectivos con especiales dificultades de acceso), aunque en algunos países se aplica o se ha aplicado el principio de universalidad en la implementación de estas medidas. Las ayudas indirectas, por el contrario, consisten en subsidios a la vivienda integrados en las desgravaciones fiscales, ya sean universales o selectivas, que tienen como efecto disminuir el coste de acceso a la vivienda de sus beneficiarios. Se constata, en la literatura especializada, cierto nivel de consenso para afirmar que las ayudas directas suelen ser más personalizadas que las fiscales, y presentan una mayor progresividad, en particular porque se suelen destinar a las familias con menor nivel de ingresos, mientras que las indirectas tienden a favorecer a los grupos de renta media y alta.

- Entre las ayudas directas, se diferencia entre las que se otorgan para incrementar la oferta de viviendas (en especial, las ayudas destinadas a incrementar la oferta de alojamientos en condiciones de acceso preferentes), y las que se otorgan a las personas demandantes de vivienda.
 - Dentro de las primeras, destaca, en nuestro ámbito, la oferta de viviendas públicas desarrollada por la Administración. Se trata normalmente de viviendas en propiedad, pero también se incluyen en esta modalidad viviendas en alquiler y en derecho de superficie, con precios máximos por debajo de los de mercado, destinadas a familias con un poder adquisitivo relativamente bajo. También se podrían incluir entre las ayudas directas a la oferta, las que ofrece la Administración a los promotores privados de vivienda –ayudas que se materializan en subvenciones directas

y financiación preferente— para que ofrezcan viviendas a precios inferiores a los de mercado (se denominan comúnmente “ayudas a la piedra”).

Existe, en la literatura especializada, un debate ya clásico sobre la producción pública de vivienda, en el que destaca un enfoque, quizá mayoritario, que subraya su debilidad: las principales objeciones hacen referencia a la ineficiencia de la empresa pública en la producción de viviendas y, sobre todo, en la gestión, asignación y control de las viviendas asignadas. Por otra parte, parece observarse cierto consenso a la hora de señalar que el régimen de tenencia que se debería estimular por parte de la Administración es la tenencia en alquiler, tanto para tratar de evitar que las personas que acceden a ellas cumpliendo unas condiciones determinadas mejoren su situación económica y obtengan, posteriormente una plusvalía —a costa de un esfuerzo realizado por la Administración pública, y financiado, por tanto, por el conjunto de la sociedad—, como para garantizar que la Administración disponga, de forma permanente, de un parque de viviendas propio para atender las necesidades de la población menos favorecida. Con todo, también la promoción de viviendas en régimen de alquiler presenta importantes inconvenientes, fundamentalmente asociados a los elevados costes de mantenimiento y gestión de los parques, lo que ha llevado a que algunos países de gran tradición en esta fórmula de tenencia, hayan optado, finalmente, por acometer grandes campañas de venta de dichos inmuebles a sus inquilinos.

- La segunda modalidad de ayudas directas, las dirigidas a la demanda, son las ayudas otorgadas por la Administración a las y los ciudadanos tanto para la compra (subvenciones directas, préstamos blandos, financiación de intereses, etcétera), como para el alquiler de una vivienda producida en el sector privado (prestaciones de vivienda). En teoría, este tipo de medidas no presentan los inconvenientes asociados a la producción pública de viviendas, por lo que su grado de eficiencia puede ser mayor y, en principio, parecen garantizar también un mayor respeto al derecho de elección de las y los ciudadanos para decidir qué vivienda desean comprar o alquilar. Se argumenta así mismo que son más equitativas y que, al ser más baratas, a través de ellas se puede responder a un mayor número de personas en situación de necesidad.

Aun así, como toda política pública, estas medidas también presentan aspectos negativos. Las mayores objeciones a su aplicación se relacionan con su posible propensión inflacionaria, en la medida en que algunos expertos argumentan que se traslada el valor de la ayuda a los precios: las subvenciones inducen aumentos de la demanda no correspondidos a corto plazo con aumentos de la oferta, lo que fomenta una subida de precios respecto a la situación inmediatamente anterior a la aplicación de las subvenciones, de tal modo que, en el balance final, quienes perciben la subvención no se benefician de ella en su cuantía total, sino que, en realidad, se produce una transferencia de la Administración a los promotores de vivienda³⁴.

³⁴ Un caso habitual suele ser el de las ayudas directas a las personas arrendatarias de viviendas, que tienen el problema de la posible traslación del incentivo vía precios del arrendatario al arrendador; si el mercado de viviendas en alquiler presenta una oferta fuertemente inelástica, se provocaría un incremento de los precios del alquiler de la vivienda en cuantía similar a la del incentivo.

- En cuanto al segundo grupo de medidas presupuestarias, constituido por las ayudas indirectas, las ayudas fiscales más frecuentes se suelen materializar en las desgravaciones en el impuesto sobre la renta, tanto para la adquisición, como para el arrendamiento de la vivienda, o en las modificaciones al tipo impositivo general del impuesto sobre el valor añadido. Otras desgravaciones fiscales habituales, pero que cuantitativamente tienen menos peso, son la exención en la imposición total o parcial sobre la plusvalía por venta de la vivienda habitual, o la no inclusión de una renta ficticia al uso de la vivienda propia en la base imponible del impuesto sobre la renta.

La eficacia de estas desgravaciones fiscales también es cuestionada por numerosos expertos y analistas, que sostienen que, en determinadas coyunturas de mercado, pueden ser fagocitadas con una elevación de los precios de la vivienda por parte de los promotores –como parece haber ocurrido con la intensa reducción del coste de financiación de la vivienda de los últimos años–, produciéndose una transferencia de rentas indirecta desde la Administración –cuantías correspondientes a impuestos que no recauda– hacia los promotores o vendedores de viviendas.

En relación con estas cuestiones, tal y como señala Donner, es de la máxima importancia tener en cuenta que el mercado de la vivienda y la política de vivienda no se encuentran relacionados siguiendo un modelo claro y sencillo de causa-efecto, sino que su relación obedece a un modelo de interacción y de retroalimentación constante, de forma que la política de vivienda es en parte un reflejo de la situación que vive el mercado de la vivienda, y, a su vez, el mercado de la vivienda está influenciado –cuando no determinado– por la política de vivienda.

Como toda intervención pública en la economía, las medidas aplicadas, tanto las presupuestarias como las reguladoras, tienen una serie de efectos directos asociables a los objetivos definidos como base de la propia intervención pública, que deberán ser evaluados en términos de eficacia, eficiencia y equidad, pero también puede crear efectos indirectos que a su vez deberían ser objeto de evaluación. Resulta de especial interés, en este sentido, analizar el posible impacto que las diferentes medidas presupuestarias y reguladoras aplicadas pueden tener sobre el efecto discriminatorio en favor de una determinada modalidad de tenencia de vivienda (por ejemplo, la influencia de las ayudas fiscales a la vivienda en propiedad en la discriminación positiva de dicha modalidad de tenencia), ya que los equilibrios y desequilibrios en la estructura de tenencia de la vivienda tienen unas repercusiones socioeconómicas muy considerables.

3. LA POLÍTICA DE VIVIENDA Y LA PREFERENCIA POR LA MODALIDAD DE TENENCIA

El debate sobre el régimen de tenencia de las viviendas, que viene ocupando un lugar destacado en los debates sobre política de vivienda, cuenta con una gran tradición a nivel teórico.

A favor de la modalidad de vivienda en propiedad se argumenta que constituye una de las fórmulas de mayor cohesión y estabilidad social, mejor conservación de las viviendas

por parte de sus propietarios y mayor garantía de seguridad para la población; en definitiva, se alude a un paradigma de estabilidad, seguridad e implicación de la población con la vivienda³⁵.

En contraposición, existen razonamientos que subrayan las virtudes de la tenencia de la vivienda en alquiler y cuestionan los supuestos beneficios de la vivienda en propiedad. Se argumenta así que la vivienda en alquiler se adapta mejor a una sociedad inestable como la actual, en clara referencia a la inestabilidad laboral, que determina que las necesidades de movilidad sean mayores, y en referencia también a la inestabilidad asociada a factores sociales, como, en particular, la de las relaciones familiares. Se argumenta, asimismo, que el alquiler supone un nivel de endeudamiento menor para los hogares y que, para algunos colectivos, la propiedad representa un riesgo de marginación y exclusión. Pero, sobre todo, se subraya que la tenencia en alquiler debe tener una presencia importante, principalmente para satisfacer la demanda emergente de diferentes colectivos, algunas estructurales (como la de quienes cuentan con recursos escasos), pero, en su mayoría, transitorias (como la de las personas inmigrantes o las personas jóvenes). Desde esta óptica, se suelen subrayar también los inconvenientes de la tenencia en propiedad, como el riesgo de sobreendeudamiento, insolvencia y pérdida de la vivienda, en particular, por parte de quienes cuentan con pocos recursos. Insisten, por otra parte, en que la expansión de la tenencia en propiedad es un hecho que se construye, dirigido por factores ideológicos, y determinado, en buena parte, por las medidas de política pública de vivienda que se adoptan, como los incentivos fiscales³⁶.

Es fundamental no perder de vista que la estructura de tenencia de la vivienda no sólo afecta al mercado de la vivienda, sino que, indirectamente, puede afectar también a la planificación urbana, a la movilidad laboral, a las pautas de consumo, a los mercados financieros, a la propia distribución de la renta y a otras muchas circunstancias socioeconómicas de una sociedad dada. Así, se ha subrayado con frecuencia la repercusión del sobredimensionamiento de la estructura de la tenencia en propiedad en el mercado laboral español, donde, según diversos estudios publicados en los últimos años, esta estructura, con un elevado esfuerzo medio de pago, es un factor que frena la movilidad laboral y constituye uno de los factores que mejor explican las diferencias en las tasas de desempleo de las diferentes comunidades autónomas. Como queda dicho, se trata, además, de una cuestión muy relacionada con el modelo de Estado de Bienestar de cada país, es decir, con el modelo social que da respuesta a las necesidades asistenciales de la población.

Sea cual sea la postura que se adopte en relación con la estructura de tenencia de la vivienda, la realidad parece indicar que la mejor solución se encuentra en un punto intermedio. Es evidente que ni los países que optaron radicalmente por políticas de

³⁵ Las ventajas de una sociedad en la que predomina la vivienda en propiedad han sido subrayadas por diversos autores, pero en la literatura especializada resulta clave el libro de Saunders "A nation of home owners", en el que subraya los beneficios económicos, financieros y sociales de esta modalidad de tenencia (Saunders, 1990).

³⁶ Se ha solido considerar a Kemeny y a su obra, "The Myth of Home Ownership: Public Versus Private Choices in Housing Tenure" (1981), como uno de los principales teóricos de estos postulados.

alquiler (centro y norte de Europa), ni los que lo hicieron por el acceso a la propiedad (mediterráneos), consideran hoy que sus parques de vivienda ofrecen la estructura óptima para el alojamiento de hogares con necesidades, evoluciones y características muy diversas, de modo que la principal misión de los responsables públicos debe consistir en buscar el punto de equilibrio óptimo en el peso que deben adquirir ambas modalidades de tenencia.

En Europa, se tiende, en la actualidad, a discriminar positivamente la modalidad de tenencia en propiedad, si bien, y el matiz es fundamental, partiendo de una situación muy diferente a la nuestra –fruto de una política de vivienda aplicada durante décadas– y optando por una transición más gradual que la experimentada en nuestro ámbito; esta nueva orientación lleva a algunos analistas a augurar un impacto negativo sobre la movilidad del trabajo en Europa.

El Estado español es, sin duda, un caso paradigmático. En el sistema de vivienda vigente en las últimas décadas ha existido un claro predominio del régimen de propiedad, y, desde esta perspectiva, se alude con frecuencia, al arraigo tradicional de la sociedad española a la vivienda en propiedad y a la cultura de la vivienda en propiedad. Pues bien, a este respecto, es importante aclarar que, aunque esta tendencia se haya afianzado durante las últimas décadas y se encuentre efectivamente muy consolidada, no siempre ha sido así, y los datos indican que, en 1950, la proporción de viviendas en alquiler superaba a la de las viviendas en propiedad, como se detalla en el apartado 3.3 del capítulo siguiente.

Hay que preguntarse, por lo tanto, a qué se debe esta gran presencia de la vivienda en propiedad en el Estado. Existen, en síntesis, dos grandes corrientes de opinión respecto a esta cuestión: por un lado, la que afirma que son las políticas públicas de vivienda las que impulsan a la ciudadanía a decantarse por la tenencia en propiedad, y, por otro, la que sostiene que esa tendencia tiene su origen en las propias preferencias de las y los ciudadanos, es decir, que tienen un origen “cultural”. Ambas argumentaciones han tenido su plasmación en el discurso sobre la vivienda que se sostiene a nivel estatal. Así, se subraya con frecuencia la clara preferencia cultural de la ciudadanía por la tenencia en propiedad, aunque también la corriente opuesta ha calado en la opinión pública, sobre todo en los últimos años, en los que se han visto más nítidamente las consecuencias de los problemas de acceso a la vivienda para gran parte de la población y las dificultades que genera tener una estructura de vivienda en alquiler tan reducida. Se afirma así que la inexistente apuesta pública por el alquiler determina que la mayoría de los ciudadanos y ciudadanas no conciben esta opción como una alternativa viable, apoyándose en un sencillo cálculo económico que les hace considerar más rentable, aumentar ligeramente su gasto mensual y adquirir una vivienda en propiedad que pagar un alquiler. Lógicamente, se considera que si los precios de los alquileres fueran significativamente inferiores a las cuantías necesarias para el pago de un crédito de compra de vivienda, el recurso a los mismos sería más apreciado.

Afirma Trilla que *“tanto la evolución de las políticas de vivienda en Europa, desde la Segunda Guerra Mundial hasta los años ochenta, como las tendencias más recientes, demuestran que la supuesta mayor propensión de los españoles hacia la propiedad o la mayor propensión de los europeos hacia el alquiler, no son unas*

características genéticas o culturales, sino que son la consecuencia de unos sistemas de orientación de la oferta de viviendas que no han dejado lugar a la elección". Existen muestras evidentes al respecto: así, la evolución del Reino Unido, que ha pasado de ser una sociedad en la que la tenencia en alquiler era mayoritaria a ser una sociedad de propietarios de viviendas, impulsada por la política del gobierno conservador de Margaret Thatcher en los años 80, o, también, los cambios más recientes observados en diversos países de la UE. En definitiva, la experiencia europea de estas últimas décadas parece confirmar que la propensión hacia una u otra forma de tenencia de vivienda es más política que cultural.

Sin duda, como constatan los más diversos estudios, las tendencias que otorgan preferencia a la propiedad o al alquiler tienden a ser más bien dinámicas y cambiantes. Como es lógico, en la mayoría de los países, las personas prefieren, en abstracto, una vivienda en propiedad a una vivienda en alquiler, como prefieren una vivienda grande y espaciosa y de buena calidad. Ahora bien, dependerá de muchos factores que se decanten por una u otra alternativa, y el papel de la Administración pública será determinante en la definición de las ventajas e inconvenientes asociados a cada una de las formas de tenencia. Los estudios constatan así que las deducciones fiscales a la vivienda, la regulación del sector de alquiler y la provisión de viviendas sociales tienen mucho que ver en el peso relativo de la propiedad respecto del alquiler.

Con todo, esto no debe llevar a despreciar la importancia de los factores sociales y culturales que se han generado o reforzado durante los largos años en los cuales la política pública de vivienda ha discriminado positivamente la propiedad, pues supondría también caer en un determinismo simplista y erróneo. Naturalmente, la propiedad de una vivienda también es cuestión de estatus social, de respuesta a un "ideario" individual-familiar, un hecho aceptado como socialmente deseable, en una orientación de las preferencias que traspasa cohortes y generaciones.

Centrando la atención en la situación observada en la CAPV, se podrían apuntar de partida algunos datos que resultan del todo ilustrativos del enorme peso de la vivienda en propiedad en nuestro ámbito: según el último censo de 2001, el 66 % de los hogares son propietarios de la vivienda que habitan (un 5 % por herencia o donación), un 23 % son propietarios pero aún tienen pagos pendientes, y un 7,3 % la mantienen en alquiler. Otro dato relevante hace referencia al gran porcentaje de hogares vascos que cuentan con una segunda vivienda; según el mismo censo, más de un 16 % de los hogares vascos disponen de una segunda residencia (un 3,8 % en la misma ciudad o Territorio Histórico). Por el contrario, a pesar de su adecuación como forma de acceso a la vivienda para las y los jóvenes y los segmentos de población con menor nivel de ingresos, el alquiler no es un régimen de tenencia muy presente en la realidad vasca, y tampoco ocupa un lugar destacado en las preferencias de las y los demandantes de vivienda. La cultura residencial imperante, la oferta inmobiliaria y la propia legislación han privilegiado desde hace décadas el acceso a la vivienda en propiedad, y como también se observa en el ámbito estatal, sólo en los últimos tiempos el fomento de la vivienda en alquiler se ha convertido en uno de los objetivos centrales de la política de vivienda de la CAPV.

4. LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA UE

Lo primero que debe señalarse es que no existe una política de vivienda común para los países que en la actualidad conforman la Unión Europea, por la simple razón de que ésta no tiene competencias directas sobre la materia, aunque sí sobre otras políticas directamente relacionadas con ella como, por ejemplo, la cohesión social y territorial, la lucha contra la exclusión, la renovación urbana o la mejora de la eficiencia energética de los edificios.

Desde esta perspectiva, la vivienda ha sido tomada en consideración en la reflexión comunitaria en tanto que parte fundamental de una política integral que vela por la inclusión y el refuerzo de la cohesión social en la Unión Europea. Así es cómo la Carta de Derechos Fundamentales, aun sin proceder a un pleno reconocimiento del derecho a la vivienda, sí recoge, en su artículo 34, el derecho a la ayuda para la vivienda de los sectores más necesitados de la población, que también queda plasmado en el nuevo tratado constitucional en los siguientes términos: *“Para combatir la exclusión social y la pobreza la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda a la vivienda destinada a asegurar una existencia digna para todos aquellos que carecen de recursos suficientes, de acuerdo con las leyes comunitarias y nacionales”*.

Tampoco se aprecian características comunes en las políticas aplicadas por los diferentes estados miembros. Ni siquiera para los 15 países que formaban la UE hasta la ampliación de mayo de 2004 existen esas similitudes, y, naturalmente, las diferencias son todavía más marcadas si se compara su situación con la de los diez nuevos países miembros, reflejo del desigual desarrollo histórico, económico y demográfico en las últimas décadas.

Lo cierto es que las políticas y los sistemas de vivienda son diferentes entre los países europeos, entre otras razones, porque obedecen o se integran en modelos muy diversos de Estado de Bienestar. En algunos países, la política de vivienda se asocia muy fuertemente a la política social y a la política de bienestar (por ejemplo, en la tradición sueca), mientras que en otros, no existe dicha asociación (es lo que tradicionalmente ha ocurrido en nuestro ámbito). Por otro lado, coexisten en Europa sistemas fundamentalmente públicos de vivienda –con algunos países como Holanda, Reino Unido y Suecia, que cuentan con grandes parques de viviendas públicas, que se adjudican en función del grado de necesidad, más que en función de la capacidad de pago de las y los ciudadanos–, con sistemas en los que los sectores del alquiler privado son muy importantes, como Alemania, Portugal, Francia y Bélgica. Los sistemas de ayuda también difieren: por ejemplo, en Francia las ayudas se orientan fundamentalmente a que los individuos de grupos de renta más reducidas puedan adquirir su vivienda en propiedad, mientras que, en otros, como Finlandia, la ayuda se dirige a la población de renta media.

Existen, por otra parte, factores de diversa índole que marcan las diferencias entre los estados, como la propensión hacia la modalidad de tenencia en propiedad o alquiler de la vivienda –en el cuadro 8 se pueden observar las significativas diferencias que existen en cuanto a la modalidad de tenencia en los 25 países miembros de la UE–, las normas culturales y sociales de cada país –por ejemplo, el estatus que se adjudica a la vivienda

en propiedad–, o la propia regulación legal e institucional del mercado de la vivienda, que también difieren significativamente de un país a otro.

La evolución histórica de los sistemas de vivienda resulta, así mismo, explicativa de la situación actual. A partir del final de la Segunda Guerra Mundial, los países de Europa occidental, sobre todo los que vivieron una mayor destrucción de su *stock* inmobiliario, comparten en cierta medida una política de vivienda dirigida a la reconstrucción. Más tarde, en los sesenta, las economías tractoras de lo que entonces era la Comunidad Económica Europea tuvieron que hacer frente a la creciente necesidad de completar los parques de vivienda para dar alojamiento a la llegada masiva de población inmigrante a las ciudades, en periodos de tiempo muy cortos.

Es en los años sesenta y setenta cuando se inician también una serie de cambios importantes en la estructura de los hogares y en la toma de conciencia de una problemática de vivienda diversificada, desde el punto de vista social y territorial, respecto de las pautas más comunes que se habían mantenido hasta entonces. Durante esas dos décadas, los diferentes gobiernos ponen en marcha, en todos los países, medidas orientadas a fomentar la construcción masiva de viviendas, y la recaudación de fondos para ayudar a la construcción adopta diversas formas; en Francia, por ejemplo, aparece un impuesto aplicado a todas las empresas que empleen a más de 20 trabajadores (1 % de la masa salarial) destinado, en el marco de los presupuestos estatales, a la construcción de viviendas.

Es en ese momento cuando comienza a consolidarse lo que se denominará vivienda social. En Europa, no existe una terminología consensuada para referirse a las viviendas subsidiadas por la Administración pública o propiedad de la Administración, o de las asociaciones de vivienda –controladas en mayor o menor medida por las administraciones–, ni tampoco existe un concepto unificado de vivienda social. Por lo general, este término hace referencia a una vivienda de alquiler subsidiada, de forma directa o indirecta, por la Administración pública, pero también puede incluir, en algunos casos, otras formas de tenencia y provisión, por ejemplo, la vivienda ofertada en propiedad a través de cooperativas o a través de la propia Administración pública (así, se incluiría aquí, como una forma atípica de vivienda social en Europa, la vivienda de protección oficial existente en nuestro ámbito, es decir, la producida para ser entregada en propiedad a la ciudadanía).

En muchos países europeos, las viviendas subsidiadas por la Administración surgen como consecuencia de la suspensión de los mecanismos de control del mercado de los alquileres, que garantizaban el acceso a la vivienda a los hogares con bajos ingresos. Desde un inicio, la vivienda social se gestiona de formas muy distintas; así, si en el Reino Unido, Holanda o Irlanda, la gestión y el mantenimiento del parque corre a cargo de las administraciones locales, en otros países, como Francia, son las entidades sin ánimo de lucro las encargadas de la gestión, aunque a cargo de los fondos públicos estatales.

A partir de la fase recesiva de las economías, iniciada con la crisis de principios de los setenta, se limita la intervención pública en política de vivienda, y en los años ochenta, se produce una reducción de los ritmos de construcción, entre otros factores por el estancamiento de la población y, por tanto, de la demanda de vivienda. En Francia,

la vivienda social se transfiere progresivamente a entidades privadas, mientras que en el Reino Unido y en Irlanda se opta por vender, a bajo precio, el parque de vivienda social a sus inquilinos, en el marco del programa denominado *Right to Buy*. Se tiende a liberalizar por completo el mercado del alquiler, y muchos países optan por potenciar la propiedad como régimen de tenencia, y por conservar un pequeño porcentaje de vivienda social.

Se puede afirmar, en síntesis, que las orientaciones políticas que cada país ha adoptado durante los últimos cincuenta años han sido muy diversas, lo que ha influido en que cuenten con estructuras de vivienda, sistemas de funcionamiento de los mercados inmobiliarios y financieros y con dinámicas sociales muy diferenciadas.

5. EL GASTO PÚBLICO EN VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

Las políticas de vivienda de los estados miembros de la UE-15 se han venido clasificando en cuatro grupos en función del gasto estatal dedicado³⁷:

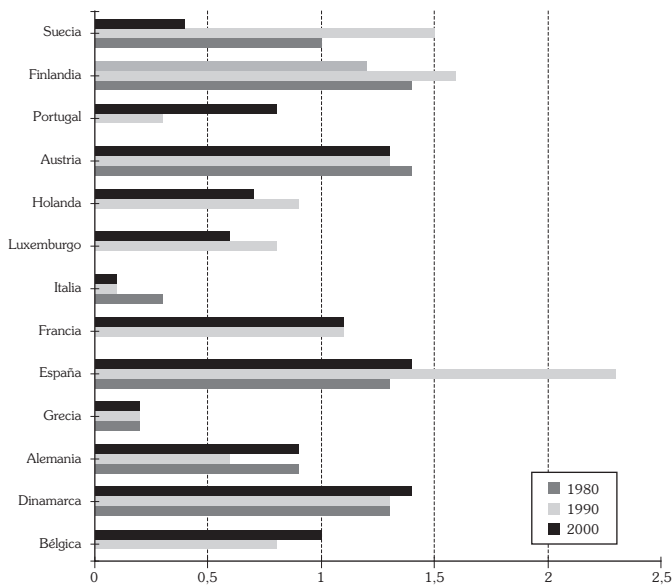
- Holanda, Suecia y Reino Unido se caracterizan por una intensa intervención estatal. Estos países cuentan con los sectores de vivienda social de alquiler más extensos de la UE y sus Gobiernos dedican más del 3 % del PIB a la política de vivienda.
- En Austria, Dinamarca, Francia y Alemania se ha producido un menor desplazamiento del mercado hacia la propiedad y se han mantenido amplios sectores de vivienda privada de alquiler. El gasto del Estado en política de vivienda es del orden del 1-2 % del PIB.
- Irlanda, Italia, Bélgica, Finlandia y Luxemburgo forman un grupo dispar, pero todos disponen de sectores amplios de vivienda en propiedad y de sectores de vivienda social de alquiler relativamente pequeños. El gasto del Estado en política de vivienda se sitúa en torno al 1 % del PIB aproximadamente.
- Portugal, España y Grecia tienen sectores particularmente grandes de viviendas ocupadas por sus propietarios, sectores mínimos de vivienda social de alquiler y, hasta hace poco, sectores privados de alquiler de baja calidad y en declive. El gasto del Estado en política de vivienda es inferior al 1 % del PIB, destinándose el presupuesto, fundamentalmente, a ayudas directas de acceso a la propiedad.

Con todo, en el análisis de los datos económicos, debe tenerse en cuenta que la estructura del gasto público en vivienda difiere mucho entre los países, tanto en el gasto directo (en “ayudas a la piedra” o en ayudas individuales personales), como en el gasto indirecto (por ejemplo, las deducciones fiscales), lo que obliga a utilizar estos datos comparativos con mucha cautela, ya que difícilmente pueden referirse a cuantificaciones homogéneas de las actuaciones públicas.

³⁷ “Política de vivienda en los estados miembros de la UE” (Stephens, 1996).

Desde esta óptica, según las estimaciones de García-Montalvo y Mas acerca del coste total de la política de apoyo a la vivienda, el gasto público destinado en España se situaría muy por encima del de países como Holanda o Suecia, incluyendo en dicha estimación el apoyo directo tanto del Estado como de las comunidades autónomas y los municipios, los gastos fiscales derivados de las desgravaciones en el IRPF y la reducción del tipo del IVA. El total de ayudas destinado a la adquisición de vivienda sobre el PIB se situaría, según estas estimaciones, en torno al 2 % de media, durante la primera mitad de los años 90, y en el 1,4 %, para el año 2000. El Banco Central Europeo (2003) realizó un cálculo similar del gasto público en políticas de financiación para la vivienda en los países de la UE, recogido en el gráfico 31, en el que el gasto español en 2000 se situaba, junto al danés, en primera posición de los países analizados (1,4 % del PIB).

Gráfico 31: Gasto público en políticas de financiación a la vivienda en la UE-15 (en porcentaje sobre el PIB)



Fuente: BCE. "Structural factors in the EU Housing Markets" (2003).

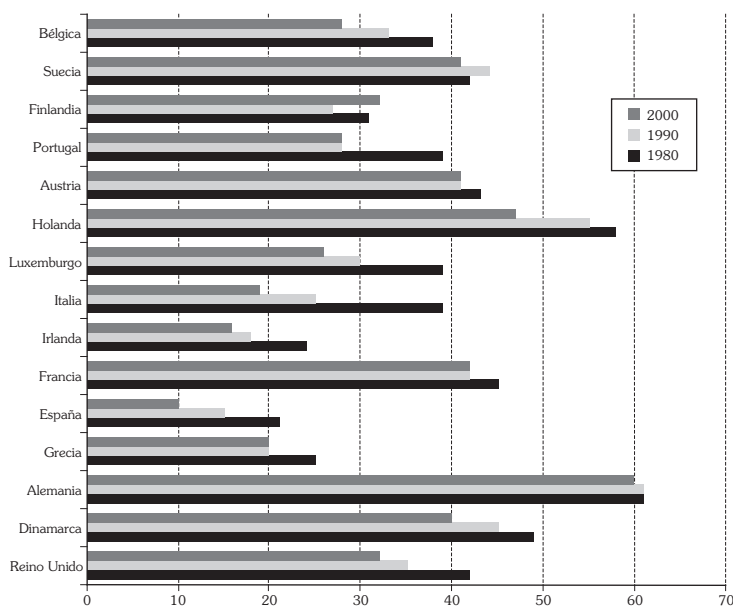
Nota: No hay datos para el Reino Unido e Irlanda.

De acuerdo con los datos estadísticos más recientes, publicados en 2005 por la UE, en el informe "Housing Statistics in the European Union 2004", el porcentaje de esfuerzo de España en subsidiación de la vivienda pública con respecto a su PIB alcanzaría, para el año 2003, la cifra del 0,73 % del PIB, por encima de países como Alemania (0,3 %), Holanda (0,6 %) o Suecia (0,7 %), aunque lejos del esfuerzo de otros estados como Francia (1,9 %), Finlandia (1,05 %) o Dinamarca (1 %). La comparación, una vez más, como precisa el propio informe, debe hacerse con mucha cautela, ya que pueden haberse incluido componentes de gasto muy diferentes en cada uno de los países.

6. LA ESTRUCTURA DEL PARQUE DE VIVIENDAS EN LA UNIÓN EUROPEA

Ya se ha apuntado que no existe una estructura del parque de viviendas homogénea para los países que conforman la UE (véase gráfico 32 y cuadro 8): el predominio de la propiedad sobre el alquiler es más propio de países del sur de Europa como España, Italia y Grecia, aunque en el resto de los estados, exceptuando a Alemania, Francia, Austria, Finlandia y Suecia, las dos últimas décadas han sido testigo de una disminución importante de la tenencia en alquiler, si bien, partiendo, de niveles muy superiores a los de nuestro ámbito. De hecho, en términos generales, puede decirse que, en los últimos tiempos, se ha afianzado en Europa cierta tendencia a la reducción del sector del alquiler y al aumento de la tenencia en propiedad, y que los recientes avances en política de vivienda de buena parte de los países europeos se han orientado en esta dirección.

Gráfico 32: Porcentaje de participación del sector de viviendas en alquiler en el parque total de viviendas de los países de la Unión Europea (UE-15; 1980-2000)



Fuente: BCE . "Structural factors in the EU Housing Markets" (2003).

Las cifras indican que, en la UE-25 (cuadro 8), sólo la República Checa, Alemania y Suecia destinan más de la mitad del parque de viviendas al alquiler, aunque, en el caso de Suecia, la tenencia en propiedad debería considerarse mayoritaria, dado que la modalidad de vivienda en régimen de cooperativa, incluida en el apartado "otros", resulta muy asimilable a aquella. Entre los países que presentan los porcentajes más elevados de vivienda en propiedad, destacan Rumania y Bulgaria (con más de un 97 y un 96 %, respectivamente), y Lituania, Estonia, Eslovenia, España e Italia, con unos porcentajes de vivienda en propiedad superiores al 80 % del total de las viviendas.

Cuadro 8: Características de los parques de viviendas en los países de la Unión Europea

País	Año	Nº viviendas	Nº de viviendas por 1.000 habitantes	% vivienda vacía	% viviendas en propiedad	% viviendas en alquiler privado	% viviendas en alquiler social	Otros
Alemania*	2002	35.800.000	434,3	N.d.	43,0	51,0	6,0	0,0
Austria*	2002	3.316.000	412,4	N.d.	56,9	40,3	2,8	-
Bélgica	2001	4.095.008	400	N.d.	68,0	25,0	7,0	0,0
Bulgaria	2002	3.691.787	471	14,4	96,5	0,0	3,0	0,5
Chequia	2001	4.366.293	427	12,3	47,0	17,0	17,0****	12,0
Chipre	2000	286.500	428	N.d.	64,3	35,7	0,0	0,0
Dinamarca	2003	2.541.000	472	N.d.	50,6	17,8	27,2	4,4
Eslovaquia	2001	1.884.846	350	11,6	75,9	0,1	3,7	10,3
Eslovenia	2002	777.772	390	14,0	82,2	2,6	6,5	8,7
España	2001	20.800.000	528	13,9	81,0	9,7	1,6	0,0
Estonia	2000	622.600	434	6,2	85,0	9,0	3,0	0,0
Finlandia	1999	2478.000	490	8,6	58,0	17,0	17,0	1,0
Francia*	2002	24.525.000	413,3	6,8	56,0	19,7	17,2	7,1
Grecia	2001	3.657.000	505	N.d.	80,1**	19,9**	0,0**	0,0**
Holanda	2002	6.710.800	419,8	N.d.	54,2	10,8	35,0	0,0
Hungría	2000	4.076.800	406,7	N.d.	86,9***	10,4***	0***	
Irlanda	2003	1.554.000	391	N.d.	77,4,+	11,0**,+**	6,9,+	4,7,+
Italia	2001	26.526.000	471	24,0	80,0	16,0	4,0	0,0
Letonia	2000	941.000	398	N.d.	60,1	39,6	0,29	0,0
Lituania	2002	1.291.700	367	N.d.	87,2	8,0	3,0	1,8
Luxemburgo*	2001	171.953	391,7	2,3	70,0	27,5	1,5	1,0
Malta	1995	155.202	420	23,0	74,1	22,4	3,5	-
Media	N.d.	N.d.	421,8	11,8	69,0	16,9	10,1	7,2
Polonia	2002	12.523.600	326,6	6,07	55,2	0,0	22,8	21,5
Portugal*	2001	3.551.000	346	10,8	75,7	21,0	3,32	0,0
Reino Unido	2001	25.456.000	452,2	d.e.e.	69,0	9,3	20,8	0,0
Rumania	2002	8.107.114	361,4	11,6	97,2	0,0	2,62	1,0
Suecia	2002	4.300.000	482,7	N.d.	38,0	22,0	24,0	16,0
Turquía	2000	N.d.	N.d.	N.d.	63,8	27,2	8,9	-

Fuente: Norris, M. y Shiels, P. "Regular National Report on Housing Developments in European Countries. Synthesis Report". 2004.

Nota: N.d. = dato no disponible; * los datos se refieren sólo a la vivienda ocupada por lo que estos datos no se tienen en cuenta para el cálculo del ratio de viviendas por 1.000 habitantes; ** = datos de 1994; *** = datos de 1996; + = datos de 2002; **** son datos referidos a viviendas alquiladas por los municipios, pero estas viviendas pueden no ser de alquiler social; en función de la política del propietario se pueden arrendar en alquiler libre.

En cuanto a la vivienda de alquiler en el sector privado, las proporciones más elevadas se dan en Alemania, Austria y Letonia; en Alemania, de hecho, supera el 50 %, con la tasa de viviendas en alquiler más elevada del mundo (Estados Unidos y Canadá tienen

una tasa cercana al 30 %). Esta peculiaridad alemana se debe, en gran medida, a los atractivos subsidios y a las importantes deducciones fiscales que tradicionalmente han beneficiado a los grandes propietarios –aunque, en los últimos años, hayan tendido a reducirse de forma considerable–, y se debe también al grado de seguridad en la tenencia, y a los controles establecidos sobre las rentas de alquiler. En Portugal, existe también un importante porcentaje de viviendas en alquiler, y ello por circunstancias muy diversas: por ejemplo, se ha incentivado el sector privado de alquiler desde los 70, y existe, desde 1975, un control estricto de los alquileres. No obstante, a finales de 2004, se han introducido reformas dirigidas a modificar el sistema.

Por su parte, el sector de la vivienda social de alquiler aloja a un segmento importante de la población en algunos estados miembros. El parque social más grande es el de Holanda, que representa un 35 % del total de viviendas, pero destacan también Dinamarca, Suecia y Reino Unido, con proporciones superiores al 20 %. Entre los nuevos miembros de la UE, debe subrayarse el peso del alquiler social en Polonia, con un porcentaje de participación que duplica la media europea. A la cola de la vivienda social de alquiler se encuentran España, Luxemburgo, Letonia, Chipre, Hungría y Grecia, con una participación de este tipo de viviendas totalmente marginal, inferior siempre al 2 %. Lo cierto es que parece observarse, en la mayoría de los países europeos, una tendencia a la reducción de este sector de vivienda, debido, según los argumentos más habitualmente esgrimidos por los promotores de dicha reducción, a dificultades de financiación, gestión y mantenimiento del parque público.

Con todo, también entre los países que optaron por parques de alquiler privado se han dado problemas de deterioro de las fincas y de marginación de los barrios y zonas periféricas en los que se aglutinan estos inmuebles. Los analistas consideran que esta situación es, fundamentalmente, una consecuencia no deseada de los sistemas de control o regulación de los alquileres, inicialmente pensados con objetivos de carácter social y progresista de defensa del inquilino frente a los abusos del arrendador: este control de los alquileres ha determinado una clara disminución en la rentabilidad del negocio del alquiler de inmuebles, lo que ha provocado la reducción drástica de la oferta y la merma en la calidad de los servicios de vivienda, en términos de mantenimiento de los inmuebles, con el consiguiente deterioro de las ciudades.

Por el contrario, en aquellos países en que predomina la opción de la propiedad, la falta de unas reservas mínimas de vivienda de alquiler capaces de cubrir las necesidades transitorias, o las de segmentos de población con dificultades de acceso a la propiedad, está generando un debate creciente sobre la conveniencia de aumentar la oferta y la disponibilidad del alquiler. En los últimos años, sin embargo, parece que la mayoría de los gobiernos europeos se ajustan a una agenda política que les lleva a promover la propiedad de forma prioritaria, lo cual no deja de ser paradójico, si se tiene en cuenta que la tenencia en alquiler es la forma más flexible de acceso a la vivienda y la más adecuada para propiciar la movilidad laboral y la movilidad geográfica, cuestiones sobre las que, dadas las rigideces relativas del mercado de trabajo, todos los gobiernos europeos parecen estar sensibilizados. Tradicionalmente, la movilidad en el mercado de vivienda ha estado fuertemente relacionada con la movilidad en el mercado de trabajo, por lo que cabría esperar de los gobiernos que argumentan en favor de una mayor flexibilidad en éste, prestaran un mayor apoyo hacia la flexibilidad en aquél, y en definitiva, un mayor

apoyo al sector del alquiler, puesto que en todos los países se ha demostrado empíricamente que la movilidad de los residentes es mayor en el sector del alquiler que en el sector de la vivienda en propiedad. Los analistas y expertos señalan, además, que los ciudadanos de países con una fuerte presencia del sector de la vivienda en propiedad se van a tener que adaptar a una mayor movilidad laboral sin cambio de lugar de residencia, lo que lleva a un aumento del tiempo de trabajo (en transporte).

En suma, las orientaciones que muestran en los últimos años los países de la UE parecen indicar que se encuentran ante un proceso claro de convergencia, cuyo objetivo consistiría en alcanzar, en la estructura de los parques de vivienda, un equilibrio óptimo entre las dos modalidades básicas de tenencia: por un lado, la de los propietarios-ocupantes, como garantía de estabilidad, de conservación y mantenimiento de las fincas, así como de seguridad patrimonial; y, por otro, la del alquiler, como garantía de movilidad, transitoriedad e integración social.

7. LA VIVIENDA SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

Lamentablemente, los datos relativos a la vivienda social tampoco son comparables en el ámbito europeo, dado que las definiciones varían de un país a otro y engloban diferentes realidades, y dado también que se observan importantes diferencias entre los organismos encargados de la promoción, gestión y mantenimiento de estas viviendas (véase cuadro 9). Sólo puede aspirarse, por lo tanto, a ofrecer una visión aproximativa de la situación.

En la actualidad, aunque todavía la mayor parte de las viviendas en alquiler en los países de la UE son propiedad de la Administración pública o de organizaciones sin ánimo de lucro, prosigue el proceso de reducción del peso de la vivienda social, iniciado en los 80. Según los analistas, con esta disminución, los estados tratan de liberarse, a largo plazo, de los importantes gastos y los numerosos problemas asociados al mantenimiento de un parque social que se construyó con urgencia para dar cabida, en poco tiempo y a bajo precio, a una población considerable, en detrimento de la calidad en la edificación. Así, en diferentes países europeos, se han vuelto a poner en marcha políticas de venta de las viviendas de alquiler social, que, en algunos estados, como el Reino Unido, se lanzaron ya en la década de los 80. En Holanda, por ejemplo, las previsiones del gobierno central proyectan que, para el año 2010, las asociaciones de vivienda vendan a sus respectivos inquilinos una parte importante de su patrimonio de viviendas en alquiler, unas 500.000 unidades. De acuerdo con esta tendencia, también se ha ralentizado la construcción en el sector del alquiler social, lo que lógicamente contribuye a la reducción del peso de esta modalidad de vivienda en el parque total.

Por otra parte, y para el parque de viviendas de alquiler social que se mantiene, los países están reconsiderando las fórmulas de gestión hasta ahora vigentes: así, en Dinamarca, en los últimos años, se trata de potenciar la intervención del sector privado en la provisión y gestión de las viviendas sociales, mediante acuerdos entre las instituciones públicas y las entidades privadas, y, en Bélgica, los gobiernos regionales están tratando de establecer acuerdos de cooperación entre varias asociaciones dedicadas a la promoción de viviendas sociales.

Con todo, debe subrayarse que, a pesar de esta tendencia general hacia la reducción del parque público de vivienda en alquiler, no se evidencian, con excepción del Reino Unido, reducciones sustanciales en el peso del alquiler público en la UE y, es más, en algunos países como Francia y Suecia, en los años más recientes, el sector parece mostrar señales de estabilización e, incluso, de tímida expansión.

Cuadro 9: Características del sector de la vivienda social en los países de la Unión Europea

País	¿Quién es el propietario?	¿Existe un marco legal?	¿El sector se denomina "social"?	¿Se aplica un alquiler reducido? (por ej. en función de los ingresos de los inquilinos)	¿Los inquilinos tienen que abandonar la vivienda si dejan de cumplir los requisitos?
Austria	a, b	Sí	Sí	Sí	Sí ¹
Bélgica	a, b	Sí	Sí	Sí	Sí ²
Chipre	a	Sí	Sí	No	No
Rep. Checa	a, c	Sí	No – Vivienda de alquiler municipal	Sí	No
Dinamarca	a, b	Sí	No	Sí	No
Estonia	a	Sí	No – Vivienda de alquiler municipal	No	No
Finlandia	a, b, c	Sí	Sí	Sí	No
Francia	b	Sí	Sí	Sí	No
Alemania	a, b, c	Sí	Sí – Asistencia de vivienda social	Sí	No
Grecia	Ninguna	No	No	No	No
Hungría	a	Sí	No – Vivienda de alquiler municipal	Sí	No
Irlanda	a, b	Sí	Sí	Sí	No
Italia	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Letonia	a, c	Sí	Sí	Sí	Sí
Lituania	a	Sí	Sí	Sí	No
Luxemburgo	a, b, c	Sí	Sí	Sí	Sí ³
Malta	a	Sí	Sí	Sí	No
Holanda	a, b	Sí	Sí	Sí	No
Polonia	a, b, c	Sí	Sí – Vivienda accesible	Sí	No
Portugal	a, b, c	Sí	Sí – Construcción de viviendas reducidas	Sí	No
Rep. Eslovaca	a	Sí	No – Vivienda de alquiler municipal	Sí	No
Eslovenia	a, c	Sí	No – Sector no-lucrativo	Sí	Sí ⁴
España	a,b,c	Sí	Sí – Subsector de la vivienda de alquiler social	Sí	Sí
Suecia	b	Sí	No	Sí	No
Reino Unido	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ball, M. "European Housing Review". 2005.

Nota: a = Administración pública (Estado, Región, Municipio); b = Entidades semipúblicas sin ánimo de lucro (asociaciones públicas benéficas, asociaciones de vivienda, etcétera). ; c = Entidades privadas o personas físicas; d = Otros; n.a. = no responde.

¹- Tienen 6 meses para el desalojo; ²- No inmediatamente; ³- No se tienen que ir pero tienen que pagar un alquiler mayor; ⁴- No se tienen que ir, pero, desde 2003, tienen que pagar un alquiler de mercado.

En el apartado 9 del presente capítulo se describen detalladamente las políticas de vivienda aplicadas en algunos de los países más representativos de la UE en esta materia.

8. LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS PERSONALES DE VIVIENDA EN LA UNIÓN EUROPEA

Las ayudas, subvenciones y prestaciones personales a la vivienda pueden clasificarse en función de diversas variables: por ejemplo, se pueden diferenciar las prestaciones destinadas al alquiler de las destinadas a la propiedad, las prestaciones directas de las indirectas (en función de si el pago es directo al beneficiario o no), o las prestaciones *ex ante* de las *ex post* (en función de si la cuantía viene preestablecida o si se determina, en cada caso, atendiendo al nivel de ingresos y al importe de los gastos de vivienda). Se trata, fundamentalmente, de prestaciones económicas específicas de vivienda o de complementos de vivienda asociados a otras prestaciones sociales, que van dirigidas a contribuir al pago del alquiler o de los intereses de los préstamos hipotecarios, y que pueden consistir bien en ayudas económicas directas otorgadas al inquilino o al propietario de la vivienda, bien, como ocurre en algunos países en el sector de la vivienda protegida, en deducciones en la renta de alquiler. Una variable de esta última modalidad es el denominado sistema de renta diferencial que opera en Bélgica, Irlanda o Reino Unido en el sector de la vivienda protegida y, en cuyo marco, el nivel de la renta de alquiler se determina en función del nivel de ingresos de la unidad convivencial.

Las prestaciones de vivienda comenzaron a implantarse después de la Segunda Guerra Mundial, en el momento en que muchos países comienzan a eliminar su política de regulación de los alquileres o, por lo menos, van acercando el importe de estos últimos a los precios de mercado, con el fin de reducir progresivamente las diferencias. El objetivo era que estas ayudas permitieran a sus beneficiarios, hacer frente a los incrementos que sufrirían los alquileres como consecuencia de su liberalización.

El desarrollo de las prestaciones de vivienda se vio acompañado de un alejamiento progresivo de las políticas de “ayudas a la piedra”, debido fundamentalmente a que ya no se planteaba el problema de la escasez de vivienda que se había dado en las décadas anteriores. El problema se centraba ahora en la necesidad de garantizar que la relación entre el nivel de ingresos de la población y el importe de los alquileres fuera razonable y, desde este punto de vista, se consideró que, para un presupuesto dado, la fórmula de las prestaciones de vivienda permitía prestar ayuda a mayor número de unidades convivenciales que las políticas de ayudas objetivas que habían predominado con anterioridad.

Fue Dinamarca el país europeo pionero en la implantación de estas ayudas, que, ya en 1938, las reguló para las familias numerosas, seguido, diez años más tarde, por Francia y Suecia. En Francia, la Ley de Vivienda de 1948 introdujo la prestación de vivienda destinada a las familias con hijos a cargo y, en Suecia, la ayuda que, en un primer momento, sólo estaba prevista para hogares con hijos, enseguida se amplió a todos los hogares con bajo nivel de ingresos. En Alemania, el sistema de ayudas a los alquileres se instauró mucho más tarde, en 1965, dirigido a cualquier familia por el uso de cualquier tipo de vivienda. En 1967, el que fuera pionero sistema danés se hizo extensivo a todo

tipo de hogares, completándose en 1979 con una ayuda específicamente destinada a las personas mayores o pensionistas. En Holanda, las prestaciones de alquiler se implantaron en 1970, y se vieron reforzadas en años recientes con una nueva subvención complementaria para la cobertura de gastos derivados de las obras de rehabilitación que se realicen en esas viviendas. En el Reino Unido, el sistema de prestaciones se implantó en 1972, con dos variantes: reducciones de los precios de alquileres en el sector de la vivienda social para adaptarlos al nivel de ingresos del beneficiario y prestaciones económicas destinadas a contribuir a la cobertura de los gastos derivados del alquiler de una vivienda en el sector privado. En 1982, se unificaron los dos sistemas en una única prestación, aplicable tanto a los inquilinos del sector privado como a los de las viviendas sociales, y aplicable también en los casos de adquisición de una vivienda en propiedad.

En algunos países europeos, las ayudas se destinan exclusivamente al alquiler, mientras que en otros, con mayor pretensión de neutralidad entre modalidades de tenencia, las ayudas constituyen una filosofía común, y benefician tanto a quienes optan por el alquiler, como a quienes optan por la propiedad, como Francia, Alemania, Reino Unido y, parcialmente, Dinamarca e Irlanda. Con todo, del conjunto de las personas beneficiarias, es mayor la proporción de quienes viven en régimen de alquiler, ya que la limitación de ingresos que suelen contemplar los sistemas vigentes determina la exclusión de buena parte de los compradores, situados, por lo general, en tramos de renta más altos. Son muy pocos los países que no disponen de ayudas al alquiler, y todos ellos se encuentran en el sur de Europa. Grecia cuenta con una ayuda modesta, financiada por una organización de trabajadores, pero España, Italia y Portugal no disponen de ningún mecanismo de ayuda que no sea la desgravación fiscal.

Las prestaciones de vivienda pueden tener objetivos propios de la política de vivienda o enmarcarse en las políticas de protección social, en particular en los sistemas de garantía de ingresos, si bien, lo habitual es que cumplan ambas funciones simultáneamente, aunque predomine una de ellas.

Las subvenciones y prestaciones personales a la vivienda presentan formas muy diversas y complejas de determinación y de gestión, según los países. Cada uno ha desarrollado su propio esquema, en función de las características de su mercado de vivienda y de su sistema de protección social. En lo que respecta a las prestaciones destinadas al alquiler, se pueden diferenciar dos formulaciones básicas: el Estado abona un porcentaje fijo del coste del alquiler o intenta adaptar la ayuda a las circunstancias personales y financieras del hogar beneficiario. Estas ayudas no son, en ningún caso, unas prestaciones universales, sino que se establecen en función del nivel de ingresos de las personas solicitantes.

Por lo general, los modelos tienen una implantación estatal, corresponda su gestión a la Administración central, a las administraciones regionales o a las administraciones locales. En cuanto al ámbito material en el que recaen, las competencias corresponden fundamentalmente a dos ámbitos de actuación, el de la vivienda y el de la protección social. En el cuadro 10 se resumen las principales características de los diferentes modelos de prestación vigentes en cinco de los países que por su trayectoria y su tradición en materia de política de vivienda resultan más ilustrativos del panorama de la UE (la mayor parte de los aspectos resumidos en el cuadro se abordan en mayor profundidad en el epígrafe 3.9).

Cuadro 10: Análisis comparativo de las prestaciones de vivienda en cinco países de la Unión Europea

País	Objetivos del sistema	Modelo	Ámbito de aplicación y población beneficiaria
Alemania	Facilitar el acceso a la vivienda Garantizar la adecuación de la vivienda	Prestaciones de vivienda	<ul style="list-style-type: none"> Las unidades convivenciales acceden a las prestaciones de vivienda independientemente de que sean inquilinos o propietarios, de que se encuentren en el sector privado o en una vivienda protegida. Estas prestaciones son accesibles tanto a los beneficiarios de prestaciones de seguridad social (sistema contributivo) como a los beneficiarios de prestaciones de asistencia social (sistema no contributivo).
Francia	Facilitar el acceso a la vivienda Complementar el nivel de ingresos	Prestaciones de vivienda	<ul style="list-style-type: none"> Existen tres variantes dirigidas a tres tipos de beneficiarios: <ul style="list-style-type: none"> - <i>APL-Aide personnalisée au logement</i>, destinada a unidades familiares que ocupan viviendas protegidas. - <i>ALF-Allocation de logement familiale</i>, destinada a los beneficiarios de prestaciones familiares. - <i>ALS-Allocation de logement sociale</i>, destinada a personas mayores, personas con discapacidad y personas en paro de larga duración. Las tres ayudas pueden otorgarse tanto a inquilinos como a propietarios de viviendas.
Holanda	Facilitar el acceso a la vivienda	Prestaciones de vivienda	<ul style="list-style-type: none"> Sólo los inquilinos pueden acceder a las prestaciones de vivienda, tanto cuando se trata de viviendas del sector privado, como cuando se trata de viviendas protegidas. Los beneficiarios de prestaciones de seguridad social (sistema contributivo) y de asistencia social (sistema no contributivo) pueden acceder a las ayudas de vivienda, aunque, en principio, se considera que el importe de las prestaciones sociales debe ser suficiente para contribuir al pago de los gastos de vivienda.
	Garantizar la adecuación de la vivienda	Desgravaciones fiscales	<ul style="list-style-type: none"> Los propietarios de vivienda no pueden acceder a las prestaciones de vivienda pero se benefician de importantes desgravaciones fiscales.
Reino Unido	Complementar el nivel de ingresos	Prestaciones de vivienda	<ul style="list-style-type: none"> Sólo pueden acceder a las prestaciones de vivienda los inquilinos de viviendas del sector privado.
	Complementar el nivel de ingresos	Deducciones en la renta de alquiler	<ul style="list-style-type: none"> Los inquilinos del sector de la vivienda protegida acceden a deducciones en las rentas de alquiler.
	Complementar el nivel de ingresos	Complemento de vivienda para el pago de préstamos hipotecarios	<ul style="list-style-type: none"> Los propietarios de vivienda, cuando son beneficiarios de la prestación de ingreso mínimo, pueden beneficiarse de ayudas para el pago de los intereses hipotecarios.
Suecia	Facilitar el acceso a la vivienda y Garantizar la adecuación de la vivienda	Prestaciones de vivienda	<ul style="list-style-type: none"> Tanto los inquilinos del sector privado como los del sector de la vivienda protegida pueden acceder a las prestaciones de vivienda. Estas prestaciones también son accesibles a los propietarios de vivienda. A partir de 1996, quedan excluidas las unidades convivenciales sin hijos a cargo en las que al menos uno de los miembros tiene una edad igual o superior a 28 años.
	Complementar el nivel de ingresos	Complemento de vivienda	<ul style="list-style-type: none"> Los beneficiarios de las prestaciones de seguridad social (sistema contributivo) y de asistencia social (sistema no contributivo) acceden a un complemento de vivienda que se suma al importe de la prestación principal.

Cuadro 11: Análisis comparativo de las prestaciones de vivienda en cinco países de la Unión Europea

País	Régimen	Gastos computados	Protección de gastos cubiertos	Nivel administrativo
Alemania	Alquiler	<ul style="list-style-type: none"> El importe del alquiler, excluyéndose las cuantías correspondientes a los gastos de calefacción y agua caliente. 	<ul style="list-style-type: none"> Los beneficiarios de prestaciones de asistencia social (sistema no contributivo) acceden a una prestación de vivienda que puede cubrir el 100 % del gasto, una restada la cuantía correspondiente a la contribución mínima del beneficiario. En los demás casos, las prestaciones de vivienda nunca alcanzan a cubrir el 100 % del gasto de vivienda, una vez restada la cuantía correspondiente a la contribución mínima del beneficiario. 	<ul style="list-style-type: none"> Sistema establecido a nivel federal pero aplicado por las administraciones locales.
	Propiedad	<ul style="list-style-type: none"> Todos los gastos asociados a la compra de una vivienda: los intereses hipotecarios, la amortización de capital, los pagos de seguros asociados al crédito hipotecario, gastos de reparación y mantenimiento, impuestos sobre bienes inmuebles, gastos de servicios comunes. 		
Francia	Alquiler	<ul style="list-style-type: none"> El importe del alquiler, del que se sustraen las cuantías correspondientes a los gastos de calefacción, luz y algunos servicios comunes. 	<ul style="list-style-type: none"> La cuantía de la prestación se determina en función de la renta de alquiler, el nivel de ingresos y la composición de la unidad convivencial de tal modo que la proporción de renta cubierta varía enormemente. 	<ul style="list-style-type: none"> Administración central
	Propiedad	<ul style="list-style-type: none"> La cuantía de los intereses del préstamo. 		
Holanda	Alquiler	<ul style="list-style-type: none"> El importe del alquiler así como algunos gastos asociados a servicios comunes (ascensores, jardinería, limpieza...). 	<ul style="list-style-type: none"> La cuantía de la prestación varía entre un 50 % y un 100 % del gasto de vivienda, determinándose en función del nivel de ingresos y de la cuantía de la renta de alquiler y una vez restada la cuantía correspondiente a la contribución mínima del beneficiario. 	<ul style="list-style-type: none"> Administración central
Reino Unido	Alquiler	<ul style="list-style-type: none"> El importe del alquiler, del que se sustraen las cuantías correspondientes a los gastos de calefacción, luz y algunos servicios comunes. 	<ul style="list-style-type: none"> La prestación de vivienda puede cubrir el 100 % de la renta de alquiler, determinándose la cuantía en función del nivel de ingresos y de la cuantía de la renta de alquiler. 	<ul style="list-style-type: none"> Sistema establecido a nivel estatal pero aplicado por las administraciones locales.
	Propiedad	<ul style="list-style-type: none"> La cuantía de los intereses del préstamo. 		
Suecia	Alquiler	<ul style="list-style-type: none"> La totalidad del alquiler abonado al propietario. 	<ul style="list-style-type: none"> La prestación de vivienda puede cubrir entre un 50 y un 75 % de la cuantía de la renta de alquiler, una vez restada la cuantía correspondiente a la contribución mínima del beneficiario. 	<ul style="list-style-type: none"> Administración central
	Propiedad	<ul style="list-style-type: none"> El 70 % de los intereses del préstamo hipotecario; el 30 % restante se tiene en cuenta en el marco de las deducciones fiscales. Se tienen también en cuenta las cuantías correspondientes a los impuestos asociados a la propiedad de una vivienda, así como cuantías establecidas a tanto alzado para la calefacción y otros gastos de mantenimiento. 		

Fuente: Elaboración propia a partir de Kemp, P.A. "A comparative study of housing allowances" (1997); Trilla, C. "La política de vivienda en una perspectiva europea comparada" (2001) y Doping, J. y Ford, J. "Globalisation and home ownership. Experiences in eight member states of the European Union" (2003).

La cuantía de la prestación de vivienda viene determinada, en general, por el nivel de ingresos, el nivel de las rentas de alquiler y la composición de la unidad convivencial., pero intervienen, asimismo, otra serie de factores que constituyen elementos estructurales propios de cada uno de los modelos de prestación. Esos elementos son básicamente tres:

- *El límite máximo de gastos computables.* Muchos países establecen un límite máximo a los gastos que pueden tenerse en cuenta en el cómputo de la prestación de vivienda, con el fin de evitar que los beneficiarios opten por viviendas excesivamente onerosas y que, en consecuencia, se dispare el gasto en este capítulo. Por lo general, los límites máximos determinan que las cuantías que sobrepasen de los mismos no se tengan en cuenta en el cómputo. Holanda constituye la única excepción a esta regla: en el sistema holandés, la superación de los máximos aplicables constituye un factor de exclusión, de tal modo que las unidades convivenciales con un alquiler superior al máximo no pueden ser beneficiarias de la prestación.
- *El límite máximo del importe de la prestación.* También es frecuente que los modelos establezcan un límite máximo al importe de la prestación; en algunos casos ese límite coexiste con un límite máximo de gastos computables.
- *La contribución mínima del beneficiario.* En la mayoría de los países, los beneficiarios de las ayudas de vivienda, ya se trate de prestaciones específicas de vivienda o de complementos de vivienda asociados a otras prestaciones de seguridad social o de asistencia social, tienen la obligación de contribuir al pago de sus gastos de vivienda, estableciéndose unas cuantías mínimas para dicha contribución. Algunas excepciones a esta regla vienen dadas, para determinadas circunstancias, en el Reino Unido, Suecia y Alemania.

En los últimos años los sistemas de ayudas europeos han sido reformados con mayor o menor grado de intensidad. Algunos sistemas han tendido a centrarse en colectivos específicos como, por ejemplo, en las personas mayores, como es el caso en Dinamarca, Suecia (el 60 % de las subvenciones totales), Finlandia y Bélgica. Otros, como, el Reino Unido, han considerado la conveniencia de supeditar la concesión de la prestación a un correcto mantenimiento de los edificios y las viviendas por parte de los propietarios, cuando sean estos los perceptores directos de la ayuda, o al respeto de las reglas de convivencia social de las personas arrendatarias, cuando sean éstas las beneficiarias directas.

El número de personas beneficiarias de las prestaciones de vivienda varía considerablemente entre los países: desde un 9 %, en Suecia, hasta un 25 %, en el Reino Unido; en Francia, Finlandia, Dinamarca y Holanda los porcentajes oscilan entre el 15 % y el 20 %³⁸. El montante total del gasto que representan se ha ido incrementando con el tiempo, erigiéndose en la principal partida del gasto público total en vivienda: a finales de los años noventa dichas prestaciones suponían el 73 % del gasto total en el Reino Unido, el 53 % en Francia y en Holanda y alrededor del 50% en Finlandia.

³⁸ Últimos datos disponibles correspondientes a finales de los 90.

9. LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN SEIS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

9.1. POLÍTICA DE VIVIENDA EN ALEMANIA

Política de vivienda en Alemania

Antecedentes y contexto

- Dos son las características fundamentales que marcan el devenir de la política de vivienda alemana en los últimos años:
 - Por un lado, la compleja organización de la Administración alemana en cuyo marco, debe destacarse, en relación con la política de vivienda, la estrecha cooperación y coordinación entre la Administración federal y las administraciones de los *länder*, y el papel, también muy considerable, que juegan los municipios y agrupaciones municipales.
 - Por otro, la evolución asociada al proceso de unificación, en cuyo marco es importante reseñar que, todavía en la actualidad, el mercado de vivienda alemán presenta dos escenarios bien diferenciados: el que corresponde a la antigua Alemania occidental, de alta calidad, sin diferencias sustanciales entre niveles de renta o entre zonas geográficas, con índices muy bajos de desocupación y de viviendas degradadas y con núcleos urbanos altamente rehabilitados; y el que corresponde a la situación de la antigua Alemania oriental, con parques de vivienda altamente degradados en los núcleos urbanos y con índices de desocupación muy elevados en los parques que se construyeron antes de la guerra.
- En Alemania occidental, en la fase inmediatamente posterior a la finalización de la Segunda Guerra Mundial, y también durante los años cincuenta, la política de vivienda se centró en la reconstrucción, mediante la aplicación de medidas destinadas a fomentar la oferta, con el fin de promover la construcción masiva de viviendas, combinadas con medidas de control de las rentas en el sector del alquiler. Su concreción normativa se encuentra en la Ley de Vivienda de 1950, que, básicamente, regula tres modalidades: vivienda social de promoción pública, planificada desde la Administración local y construida por sociedades no lucrativas; vivienda de promoción y financiación privada, con importantes deducciones fiscales; y vivienda libre, que no accede a ningún tipo de ayuda o deducción fiscal.

Las primeras fórmulas de ayuda ofrecidas desde la Administración se centraban en la oferta de viviendas de propiedad pública en alquiler, a las que se aplicaban rentas muy reducidas. Más adelante, una vez colmados los grandes déficit, la política de vivienda se centró en la demanda, mediante la concesión de prestaciones económicas de vivienda y la relajación en las medidas de control sobre los alquileres. Aunque, ya a finales de los ochenta, algunas iniciativas públicas se orientaban a la promoción de la adquisición de vivienda en propiedad, las ventajas asociadas al alquiler han determinado que el sector de la vivienda en propiedad no florezca. De hecho la política de vivienda alemana ha sido un buen ejemplo de desincentivación a la compra de vivienda en propiedad.

Con la reunificación, en Alemania del Este, dominada hasta entonces por un sistema de vivienda pública de alquiler construida por el Estado, se aplicó una generosa política de vivienda con el fin de conseguir la homogeneización de las características de los dos mercados. El mayor reto lo constituyó la mejora del antiguo parque de viviendas, la introducción de mecanismos de mercado, y la incentivación de las renovaciones y de la construcción de nuevas viviendas. Las ayudas públicas articuladas con este objetivo han sido muy importantes: por ejemplo, en algunas ciudades de la antigua Alemania del Este cerca del 80 % de los costes de construcción de las viviendas han sido sufragados por el Estado³⁹.

³⁹ Mientras que, en los años 60, este apoyo no superaba el 30%.

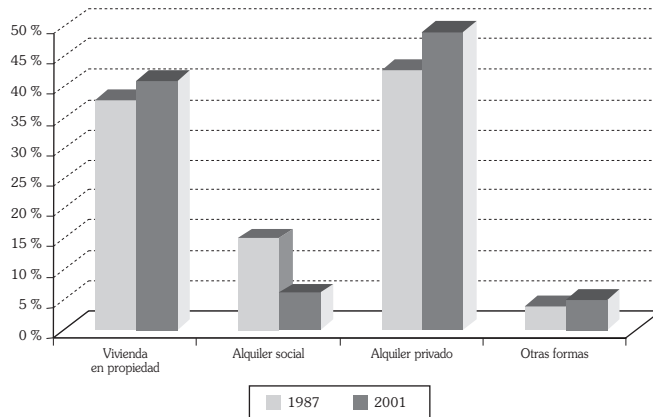
Política de vivienda en Alemania

Parque de viviendas

- Alemania se encuentra entre los países de la Unión Europea con menor tasa de vivienda en propiedad, con un porcentaje medio del 40 %, que varía de forma considerable entre la antigua Alemania del Este, con un 31 %, y la antigua Alemania Occidental, con un 43 %. Por lo general, las y los ciudadanos que acceden a la vivienda en propiedad son personas de entre 30 y 40 años, con ingresos superiores a la media.

Se argumenta que la carestía de la vivienda en propiedad –tanto el elevado precio del suelo, como los elevadísimos costes de construcción determinan unos precios muy alejados de la capacidad de acceso de muchos sectores de la población– es una de las razones fundamentales de su limitada presencia, pero también resulta evidente que las ayudas ofrecidas por las administraciones al sector de la vivienda en alquiler, tanto a las sociedades sin ánimo de lucro, como al sector privado, han tenido una repercusión importante en el gran peso de este sector.

Gráfico 33: Evolución de la estructura del stock de vivienda alemán en función de la modalidad de tenencia (1987-2001)



Fuente: Scanlon y Whitehead, 2004 (los datos de 1987 corresponden a Alemania occidental).

- El alquiler medio mensual en Alemania se ha solido situar en niveles muy accesibles: la mayor parte de los inquilinos dedican entre un 20 y un 25 % de sus ingresos al pago de la renta, mientras que las personas que adquieren viviendas en propiedad deben destinar a este gasto más de un 40 % de sus ingresos durante los primeros años.

Política de vivienda en Alemania

- La normativa de arrendamientos vigente establece la libertad contractual entre arrendatarios y arrendadores. En su marco, la parte arrendadora puede rescindir el contrato en los casos legalmente establecidos: por razones de propia necesidad, por conductas inadecuadas de la persona arrendataria, y, sobre todo, por impago y por no conservación de la vivienda en buenas condiciones de uso. Queda expresamente prohibida, en cambio, la terminación de los contratos con el ánimo de incrementar el alquiler, aunque el arrendador tiene la posibilidad de aumentarlo sin necesidad de rescindir la relación contractual hasta un límite denominado renta local comparativa (*Ortsübliche Vergleichsmiete*), a saber el nivel medio de la renta aplicada a viviendas de similares características en esa misma zona en los últimos cuatro años, lo que permite al arrendador actualizar su precio de acuerdo con la evolución del mercado. En contrapartida, para evitar los excesos, se estableció en 1993, un límite máximo para el crecimiento de los alquileres independientemente de la situación del mercado, en función del cual no puede imponerse al arrendatario un crecimiento de su renta de alquiler superior a un 30 % en tres años. Para evitar fraudes, la lista de precios medios de los alquileres establecida para cada localidad es pública: si el alquiler solicitado por el propietario supera el máximo establecido, el arrendatario puede interponer una demanda, bien directamente, bien haciéndose representar por la correspondiente asociación de inquilinos.
- En la política de vivienda alemana de las últimas décadas, y desde los años 50, la idea de la superioridad del mercado para garantizar la provisión de viviendas ha sido una constante, en detrimento de la construcción de viviendas por parte del sector público, de modo que los cambios actuales no están siendo tan acusados como en otros países de la Unión Europea, precisamente porque hace años que su política integra fuertes elementos de mercado e importantes limitaciones en la intervención y la regulación del Estado.

Vivienda social

- Por lo que se refiere a la vivienda social (*Sozialer Wohnungsbau*), las competencias recaen tanto en la Administración federal, como en los *länder* y en las administraciones municipales. Al contrario de lo que ha sucedido en otros países –por ejemplo, en el Reino Unido–, el parque de vivienda social no está constituido por viviendas públicas sujetas a control público: el control público sólo se ejerció durante un periodo de tiempo muy determinado –el periodo posterior a la guerra durante el cual era necesario colmar un importante déficit de vivienda–, pasado el cual las viviendas públicas volvieron al mercado libre o pasaron a ser propiedad de quienes hasta entonces eran sus inquilinos y se optó por un modelo de provisión de viviendas por parte del sector privado, apoyado por una política de ayudas a la demanda, es decir, de prestaciones individuales o familiares de vivienda.
- Los propietarios de viviendas sociales se agrupan en dos categorías:
 - Por un lado, las cooperativas (*Genossenschaften*), respaldadas por organizaciones de corte comunitario, como organizaciones benéficas, religiosas o sindicales, que, a mediados de los noventa, constituían las dos terceras partes de los propietarios y controlaban un tercio del *stock* de viviendas sociales.
 - Por otro, las compañías de vivienda de responsabilidad limitada (*Wohnungs-agesellschaften*) que, aunque menos numerosas, controlan una proporción más elevada del parque de viviendas; suelen depender de las administraciones municipales, pero también de los sindicatos y de la iglesia.

La propiedad de las viviendas sociales se rige, en todos los casos, por una legislación de ámbito federal.
- En la actualidad, son principalmente los propietarios privados quienes perciben ayudas públicas específicamente orientadas a incentivar la oferta de viviendas en alquiler económicamente accesibles a los sectores de la población con menor nivel de ingresos, tanto que es difícil diferenciar el alquiler privado del social.

Política de vivienda en Alemania

- En definitiva, se puede afirmar que, comparada con la vivienda social de Holanda o Reino Unido, la vivienda social de Alemania presenta un carácter muy diferenciado: no aglutina al parque de viviendas promovido por un conjunto de proveedores de vivienda, como organizaciones sin ánimo de lucro o asociaciones de vivienda, que mantienen un vínculo de dependencia o de estrecha colaboración con la administración, sino que se basa en un sistema de subsidiación al que pueden acceder los más diversos agentes públicos o privados; de modo que una vivienda pertenece al sector de la vivienda social cuando ha recibido subsidios públicos para su construcción, independientemente de que la entidad propietaria tenga o no ánimo de lucro e independientemente de su relación jurídica con el sector público.

Por otra parte, las viviendas tan sólo permanecen en el sector del alquiler social durante el tiempo en el que son beneficiarias de las ayudas, más un periodo de unos diez años (el plazo total se aproxima, por lo general, a 40 años).

Con todo, muchas ciudades cuentan, todavía, con empresas públicas que se dedican al alquiler social, agrupadas todas ellas en la organización *Gesamtverband der Wohnungswirtschaft (GdW)*, aunque en los últimos años, se está asistiendo a un amplio proceso de privatización de este tipo de estructuras.

- Es el Gobierno Federal quien determina la cuantía del subsidio general destinado a la construcción de viviendas sociales, quedando los *länder* obligados, como mínimo, a igualar dichos niveles, y encargados de los procedimientos de asignación de las ayudas y de los préstamos destinados a la promoción de vivienda social. Esta asignación puede realizarse de tres formas diferentes:
 - Por un lado, los fondos pueden asignarse con la condición de que los inquilinos tengan un nivel de ingresos inferior a un tope máximo, y de que las viviendas se ajusten, en sus características, a unos estándares de calidad establecidos por el *länder (Erster Förderungsweg)*.
 - Por otro, la asignación puede ofrecerse para la provisión de viviendas de calidad superior a las contempladas en la primera fórmula, y destinarse a inquilinos cuyos ingresos superan como máximo en un 40 % el límite superior establecido en la modalidad anterior (*Zweiter Förderungsweg*).
 - Por último, en la tercera modalidad –*Dritte Förderungsweg*– se ofrecen ayudas a corto plazo bajo condiciones de ingresos mucho menos rígidas.
- El censo de 1987 registraba 3.9 millones de viviendas beneficiarias de financiación pública en el sector de la vivienda social en alquiler, cifra que descendió a más de la mitad para el año 2001 (1.8 millones) y ha continuado disminuyendo en 100.000 unidades anuales, de media. Después de un breve resurgir de la construcción de la vivienda social a principios de los 90 –con un punto máximo alcanzado en 1994, con más de 160.000 nuevas viviendas sociales subsidiadas–, se ha observado una disminución constante y así, en 2001 tan sólo se subvencionó la construcción de 38.000 nuevas viviendas sociales, constatándose, en la actualidad, que, en los últimos años, Alemania ha experimentado una de las mayores reducciones en vivienda social de alquiler de toda la Unión Europea, pasando de un representar un 26 % del total del parque de viviendas en alquiler en 1987 a representar un 11 % en 2001.
- El acceso a la vivienda social, tanto en propiedad como en alquiler, está determinado por el nivel de ingresos y la edad de los solicitantes, siendo las personas jóvenes las que suelen acceder en mayor proporción a la modalidad de alquiler. Solamente se consideran inquilinos potenciales quienes han sido previamente acreditados por la administración municipal de vivienda y sólo ellos pueden optar a una vivienda de alquiler subsidiada. Para obtener esa acreditación deben reunirse una serie de requisitos relativos a la composición del hogar y al nivel de ingresos (ingresos inferiores a 12.000 €, para el caso de las personas solas, e inferiores a 18.000 €, en el caso de las parejas). En cuanto a la duración de los contratos de alquiler en el sector de la vivienda social, suele ser indefinida.

Política de vivienda en Alemania

Prestaciones de vivienda

- En cuanto a la prestación de vivienda (Wohngeld), se establece conforme a un modelo diseñado por el gobierno federal, administrado a nivel municipal y financiado entre los *länder* y el gobierno federal, y se otorgan tanto a la vivienda en alquiler como a la vivienda en propiedad. El esquema de prestaciones a la vivienda de la posguerra se centraba inicialmente en la vivienda de alquiler, aunque se extendió más adelante a la vivienda en propiedad.
- Se otorgan, por lo general, en función del nivel de ingresos y del tamaño de la vivienda, pudiendo llegar, en ocasiones, a cubrir prácticamente la totalidad del alquiler. Entre 1965 y 1996, se incrementaron muy considerablemente (en más de 10 veces). Para mediados de los noventa se calculaba que el 80 % de las prestaciones para vivienda recaían en las personas y familias beneficiarias de prestaciones sociales, mientras que el 20 % restante se destinaba, precisamente, a compensar lagunas, carencias y disfunciones del sistema de protección social. Atendiendo a las estadísticas, puede decirse que, aproximadamente, una tercera parte de las ayudas se destinaban a titulares de pensiones, pero que, en términos generales, no se han dirigido prioritariamente a colectivos de bajos ingresos, como los adolescentes o los jóvenes adultos que cursan estudios.
- Desde 1999, y asociados a los problemas de déficit público existentes en Alemania, se hacen visibles los primeros signos de reducción de las ayudas, tanto en el sector del alquiler, como en el de la propiedad.

Tendencias recientes

- Algunas de las medidas de política de vivienda desarrolladas desde mediados de los noventa en Alemania han tenido por objetivo la expansión del sector de la vivienda en propiedad. Así, por ejemplo, la Ley de prestaciones a la vivienda en propiedad de 1996 (*Eigenheimzulagegesetz*) mejoró el sistema de ayudas para la adquisición de vivienda, en primer acceso, por parte de grupos de la población con bajos niveles de ingresos con especiales dificultades de acceso a la vivienda. Con todo, estas ayudas también han sufrido una disminución en los últimos años, y existe, de hecho, un debate recurrente sobre la conveniencia o no de eliminar esta modalidad de prestación.
- Como colofón de la progresiva reducción en el sistema de ayudas, en enero de 2002, se promulgó una nueva Ley Federal de Vivienda (*Wohnraumförderungsgesetz*) que, se apartó del espíritu más universalista de la vigente hasta la fecha, para centrar los esfuerzos en los colectivos más desfavorecidos y con mayores dificultades de acceso.

9.2. POLÍTICA DE VIVIENDA EN DINAMARCA

Política de vivienda en Dinamarca

Antecedentes y contexto

- La política de vivienda danesa forma parte de su política de bienestar social, que, si bien, tradicionalmente, ha sido una de las más punteras en Europa, en los últimos años, está viviendo reformas importantes.

Vivienda en propiedad

- Según datos de 2003, en Dinamarca existen cerca de 2.500.000 viviendas; de ellas, el 51 % son viviendas en propiedad, un 27 % viviendas de alquiler social gestionadas por asociaciones de vivienda, y un 18 % viviendas integradas en el sector privado del alquiler.

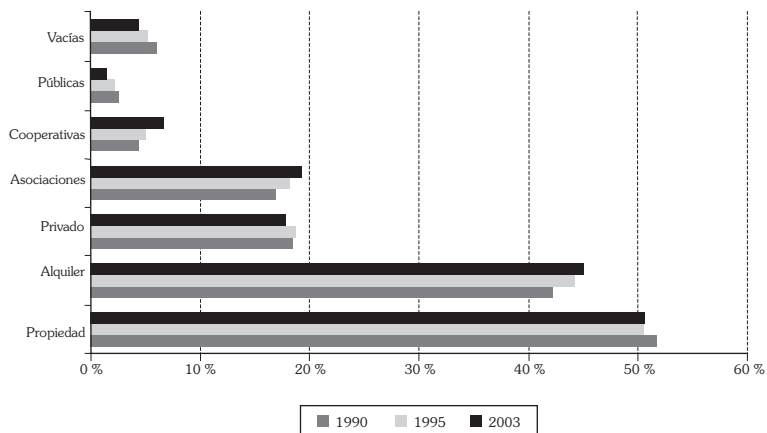
Política de vivienda en Dinamarca

- Como en otros muchos países europeos, los precios de la vivienda en propiedad, en especial en el caso de los pisos y de los apartamentos, han subido muy considerablemente en los últimos años –el crecimiento medio de los precios para la última década se sitúa en un 12 % anual– debido, según los analistas, a la bajada de los tipos de interés, a la mejora experimentada por el nivel de ingresos disponibles por parte de la población, a la existencia de nuevos productos hipotecarios y al freno que se ha aplicado al crecimiento de la imposición a los bienes inmuebles. Asimismo, se destaca el incremento de demanda de viviendas en propiedad generado como resultado de la mejora en las deducciones fiscales introducida en 1998. Los mayores incrementos de los precios de la vivienda se han producido en Copenhague y en las poblaciones cercanas a la capital, debido a que la demanda ha crecido con fuerza, y a que, en cambio, la oferta de nueva vivienda en propiedad es muy limitada.

Vivienda de alquiler en el sector privado

- En cuanto al sector del alquiler privado, está formado por un parque de viviendas relativamente antiguo –el 60 % del stock fue construido antes de 1940– y, en su mayor parte, está sujeto a medidas de control de alquiler que se remontan al período de la Segunda Guerra Mundial. La escasa rentabilidad del negocio determina que los propietarios se esfuercen poco en la conservación y el mantenimiento de las viviendas. De hecho, puede decirse que, en general, las viviendas del sector del alquiler privado se encuentran en peor estado que las del sector público, y son también más pequeñas, lo que determina que resulten menos adecuadas para las familias con varios hijos. A esto se añade que la normativa de vivienda establece, para las personas arrendatarias, unos niveles de protección muy altos en comparación con los del resto de los países europeos.

Gráfico 34: Estructura del parque de viviendas en Dinamarca según su modalidad de tenencia (en %)



Fuente: Norris, M. y Shiels, P. (2004): *Regular National Report on housing Developments in European countries. Synthesis Report*, Department of the environment, Heritage and Local Government, The housing Unit, Dublin, Irlanda.

- El sector cooperativo de vivienda constituye, como en Suecia, una modalidad intermedia de tenencia entre la vivienda en propiedad y la vivienda en alquiler. Ser miembro de una asociación de vivienda cooperativa no otorga al asociado la propiedad de una vivienda, sino el derecho de poder utilizarla. En Dinamarca, existen cerca de 163.000 pisos gestionados por cooperativas.

Política de vivienda en Dinamarca

Viviendas sociales

- Las viviendas sociales son promovidas y gestionadas por asociaciones de vivienda sin ánimo de lucro, sujetas al control de las administraciones municipales, y su financiación corresponde conjuntamente a la Administración central y a los municipios, recayendo, tradicionalmente, en la primera el gasto más elevado. Aunque también han recaído en ella, tradicionalmente, las decisiones más importantes en relación con el volumen de vivienda social que debe promoverse y con las características que debe reunir, a partir de 1998, la nueva Ley de vivienda social opta por descentralizar estas decisiones, de tal modo que, en la actualidad, son los municipios quienes deciden si se construyen o no nuevas viviendas sociales y quienes determinan sus características. Este cambio ha llevado a una reducción en las promociones de vivienda social, en la medida en que la descentralización de las decisiones también ha conllevado una inversión en la carga financiera, y son ahora los municipios quienes tienen que realizar el principal esfuerzo de gasto: la Administración local hace frente a la financiación del 14 % de los gastos de construcción (con anterioridad a la nueva ley financiaba el 7 %), los inquilinos pagan un 2 %, y el 84 % restante se paga mediante un préstamo hipotecario obtenido de una entidad financiera privada. Los inquilinos pagan cerca de un 4 % de los gastos relativos a la amortización del principal del préstamo hipotecario, mientras que la cuantía restante es subvencionada por el Estado. Cuando se amortiza completamente el préstamo de una vivienda social, la renta no se reduce, sino que se destina al denominado Fondo de Disposición, que pertenece a todas las asociaciones de vivienda. Las viviendas sociales en Dinamarca gozan de exención de impuestos.
- Existen unas 700 asociaciones de vivienda en todo el país que disponen y gestionan unas 7.000 urbanizaciones de vivienda social. Cada una de estas urbanizaciones se configura como una unidad económica independiente, con sus propios medios de planificación y gestión, y bajo una dirección propia elegida por los residentes. También son ellos quienes eligen a los comités de dirección de las asociaciones de vivienda, y estos comités, a su vez, se agrupan en una organización a nivel nacional (Boligselskabernes Landsforening) que ofrece a sus miembros una variada gama de servicios generales de formación y asesoramiento. Estas características son muestra del elevado nivel de participación de los arrendatarios y del carácter marcadamente democrático del funcionamiento de esta organización que, desde hace décadas, funciona como un grupo de presión importante en la política de vivienda danesa, llegando incluso a negociar directamente con el gobierno central aspectos tan esenciales en esta materia, como la construcción de nuevas viviendas o el precio de los alquileres.
- En el sector del alquiler social, el mantenimiento de las viviendas suele ser mejor que el que se observa en el sector del alquiler privado, gracias a la intervención de las asociaciones responsables de su gestión y gracias también a que los propios arrendatarios cuentan con mayor poder e influencia en cuestiones relacionadas con el mantenimiento y la conservación de sus viviendas.
- En principio, el acceso a la vivienda social está abierto al conjunto de la ciudadanía sin limitaciones; es decir, el sistema tiene una clara vocación universalista. No se aplica ningún límite máximo de ingresos, aunque sí, en algunos municipios, un límite respecto al tamaño de la vivienda que una persona puede alquilar; también se prevé la posibilidad de denegar el acceso a una vivienda social cuando la relación entre el alquiler y el nivel de ingresos es desproporcionada.
- Con todo, el acceso a una vivienda de alquiler social no es sencillo, en especial en las grandes ciudades, en las que existen largas listas de espera, organizadas en dos grupos: las listas externas, en las que se puede inscribir cualquier ciudadana o ciudadano, y las listas internas destinadas únicamente a quienes ya cuentan con una vivienda social pero desean mudarse a otra mejor adaptada a sus necesidades.

Política de vivienda en Dinamarca

- En cuanto al sistema de asignación de las viviendas sociales, corresponde también a las propias asociaciones. Existen diversos criterios de prioridad: por un lado, las personas apuntadas a la lista interna tienen prioridad respecto a las de la lista externa, de modo que, en la práctica, las viviendas más atractivas sólo son accesibles a quienes ya están dentro del circuito; por otro, se otorga prioridad a las familias con hijas e hijos, pudiendo incluso los municipios dedicar un 25 % de su stock de viviendas vacantes al alojamiento de las familias más desfavorecidas.

De hecho, la posibilidad que tienen los municipios de conceder alojamiento en el sector de la vivienda social a personas en situaciones de emergencia ha contribuido considerablemente a un cambio cualitativo en la composición residencial de algunos parques de vivienda social, en la medida en que han determinado una gran concentración de personas con particulares dificultades y necesidades especiales (personas con enfermedades mentales, personas que sufren adicciones, u otras) y a personas en situación de desempleo, lo que, a lo largo de los años, ha llevado a cierto sentimiento de insatisfacción en relación con la composición residencial de este sector.

Hasta 1970, los principales usuarios de la vivienda social eran trabajadores cualificados, empleados del sector de servicios, jóvenes profesionales y otros grupos sociales sin problemas económicos, aunque, en menor medida, también ofrecía alojamiento a personas en situación de dificultad. La situación empezó a cambiar cuando la vivienda en propiedad se volvió muy atractiva para cualquier persona con empleo, lo que originó un movimiento importante de trasvase desde el sector del alquiler social hacia el sector de la vivienda en propiedad, dedicándose, cada vez más el primero, a sectores económicamente desfavorecidos, y reforzándose y acelerándose este proceso con el aumento del desempleo experimentado en las últimas décadas (de entre 150.000 y 200.000 personas desempleadas en 1970 acerca de 900.000 en 1998).

El resultado es que, en la actualidad, el sector de la vivienda social acoge a una población económica y socialmente muy desfavorecida, signo de una segregación social importante, lo cual supone un gravísimo conflicto para un sistema de bienestar social como el danés en el que los principios de igualdad y universalidad han desempeñado un papel primordial. En algunas zonas este hecho se ha reforzado con una concentración étnica de la población residente.

- Esta situación ha determinado la necesidad de poner en marcha, desde los 80, diferentes programas de contenido social orientados a tratar de evitar o paliar estos problemas y así, a finales de los años 90, se puso en marcha una nueva iniciativa de “regeneración de barrios”, de carácter integral, que combina aspectos directamente relacionados con la vivienda, con otros como la integración laboral y social y las iniciativas culturales, mediante una fórmula de cooperación entre los municipios, las asociaciones existentes en los barrios y los propios residentes de las viviendas sociales.
- Existe además un factor añadido, relacionado con el tamaño de las viviendas, que refuerza las dificultades que se observan en el sector: las viviendas que, por su ubicación más céntrica, resultan más atractivas, son, por lo general, pisos de dos habitaciones, que no se ajustan a las necesidades y preferencias de las familias, de modo que quedan ocupadas por estudiantes o personas solas con frecuencia en situación de desempleo. En cambio, las viviendas situadas en la periferia de las ciudades presentan el problema inverso: tienen el tamaño adecuado, pero se sitúan en zonas poco atractivas que, en la actualidad, no tienen buena prensa. En definitiva, el stock de vivienda social no responde hoy a los deseos y necesidades de la ciudadanía y, por lo tanto, se enfrenta a serias dificultades para atraer a sectores de población sin especiales problemas económicos o sociales, lo cual determina, según los analistas, un gran riesgo de cara al futuro: que la tendencia a la segregación social observada en las dos últimas décadas se agudice y la vivienda social se convierta en un reducto para las personas y en riesgo o situación de exclusión.

Política de vivienda en Dinamarca

- Por otra parte, los diferentes cambios en la política económica y social del país de los últimos años no han hecho sino acrecentar las dificultades de acceso a la vivienda para los colectivos más desfavorecidos, observándose un déficit importante de viviendas de alquiler social en el mercado danés. La ciudad de Copenhague, por ejemplo, ha optado por vender todo su parque de viviendas de alquiler social a sus inquilinos, y por limitar el número máximo de viviendas nuevas de alquiler social que puede construirse cada año (en los últimos años, la Administración central ha limitado a 6.000 viviendas la oferta de nuevas viviendas de sociales para todo el país).

Prestaciones de vivienda

- Por último, debe aludirse a las prestaciones de vivienda, cuya finalidad principal es garantizar a todos los ciudadanos los medios necesarios para acceder a un alojamiento. Estas prestaciones se conceden tanto para hacer frente a los gastos de la vivienda en alquiler, como a los gastos asociados a la vivienda en propiedad. Si bien desde hace 10 años, se observa una clara tendencia a la reducción de su cuantía, en determinados casos de absoluta falta de recursos económicos en la unidad familiar, es la Administración local la que asume el pago del alquiler de la vivienda en su totalidad.
- La tendencia hacia una política menos universalista ha llevado a proponer, en fechas recientes, importantes restricciones en el acceso a las prestaciones de protección social, en particular para las y los ciudadanos que cuenten con cierto nivel de ingresos; en este marco, se está produciendo un serio cuestionamiento de las prestaciones de vivienda, aunque, de momento, no se haya procedido a ninguna reforma sustancial.

9.3. LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN FRANCIA

Política de vivienda en Francia

Antecedentes y contexto

- Francia cuenta con una dilatada historia de intensa participación pública en política de vivienda –tanto en el sector de la vivienda en propiedad, como en el del alquiler– que se ha materializado en toda una suerte de subsidios, deducciones fiscales, controles de alquileres y regulaciones financieras, establecidas, en muchas ocasiones, para periodos de tiempo muy determinados, lo que lleva a una renovación periódica de los diversos instrumentos aplicados. La diversidad de los dispositivos es tal que resulta difícil realizar una síntesis completa y la frecuencia con la que se modifican o renuevan es tan intensa que origina incluso cierto desconcierto en la población.
- La política de vivienda francesa es una de las más centralizadas de Europa:
 - Es la Administración central quien tiene la competencia para definir los objetivos y para diseñar los instrumentos de intervención, descentralizándose sólo su aplicación y su gestión.
 - El reparto de los fondos públicos destinados a la política de vivienda se lleva a cabo por regiones y departamentos. Las regiones no disponen de competencias en materia de vivienda, aunque pueden, al igual que los departamentos, complementar las ayudas directas del Estado con dotaciones presupuestarias propias.
 - Por su parte, los ayuntamientos, aunque tampoco cuentan con competencias directas, desempeñan un papel fundamental en el sector social, tanto mediante el control que ejercen sobre los organismos gestores de vivienda social que actúan en su demarcación territorial, como mediante la provisión de suelo para la construcción de viviendas sociales.
- El gasto directo en vivienda, –tanto el que se realiza a través de las subvenciones directas a la oferta como el que se efectúa a través de las prestaciones de vivienda–, es uno de los más elevados de la Unión Europea: prácticamente duplica el alemán e incluso lo triplica en términos de renta per cápita; es también significativamente superior al de países tradicionalmente activos en este ámbito como Holanda y Suecia, sieno sólo superado por el Reino Unido.

Cuadro 12: Gasto público en vivienda en Francia, Alemania y Reino Unido (1995-2002; millones de €)

		1995	2000	2002
Alemania	Ayuda a la inversión	5.121	3.579	2.600
	Prestaciones individuales	2.938	3.426	4.500
	Total	8.058	7.005	8.925
Francia	Ayuda a la inversión	3.469	3.430	3.576
	Prestaciones individuales	11.141	12.692	13.523
	Total	14.610	16.122	17.099
Reino Unido	Ayuda a la inversión	7.480	8.038	7.955
	Prestaciones individuales	16.924	18.437	19.696
	Total	24.404	26.475	27.651

Fuente: Ball, M. (2005): *European Housing Review 2005*, RICS (Royal Institution of Chartered Surveyors), Coventry, Reino Unido; Ministère de l'équipement, des transports et du logement.

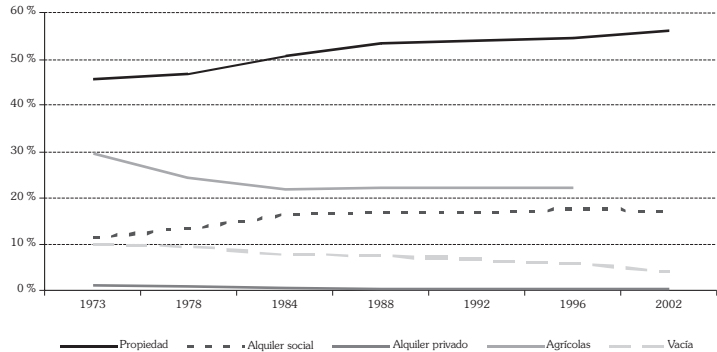
Política de vivienda en Francia

El parque de viviendas

- En el año 2002 había cerca de 24 millones y medio de viviendas en Francia, de las que un 56 % eran viviendas en propiedad, cerca de un 20 % viviendas en régimen de alquiler privado y aproximadamente un 17 % viviendas sociales de alquiler.

El Estado estimula la vivienda social de alquiler para que compita con el sector del alquiler privado, con el fin de mejorar la calidad de la oferta, pero también promueve el sector de la propiedad.

Gráfico 35: Estructura del parque de viviendas en Francia según su modalidad de tenencia (en %)



Fuente: Adaptado de Norris, M. y Shiels, P. (2004): *Regular National Report on housing Developments in European countries. Synthesis Report*, Department of the environment, Heritage and Local Government, The housing Unit, Dublin, Irlanda.

Vivienda en propiedad

- En cuanto a los precios de las viviendas en propiedad, se han mantenido relativamente estables en los últimos 20 años, con la excepción del caso de París, que experimentó una subida de precios muy notable entre 1989 y 1991, seguido de una reducción muy notable entre 1992 y 1996. Desde entonces, los precios no han experimentado fluctuaciones comparables, por ejemplo, a las del Reino Unido o España. En este sentido, los expertos argumentan que la intensa intervención de la Administración, diseñada para incrementar la oferta de vivienda, tanto en propiedad, como en alquiler social, ha jugado un papel estabilizador importante. De hecho, desde 1965, los precios medios han aumentado, a nivel estatal, en consonancia con los aumentos observados en el nivel de ingresos disponibles de los hogares, siendo otra vez París la única excepción.
- El sistema de ayudas a la adquisición de vivienda en propiedad fue establecido hacia finales de los 70, y no ha cambiado en lo sustancial desde entonces, a pesar de algunas reformas llevadas a cabo en 1995. Se basa en dos medidas principales: por un lado, un conjunto de "ayudas a la piedra" y a la hipoteca, y, por otro, las prestaciones de vivienda dirigidas a la adquisición de vivienda en propiedad; no existen, en cambio, deducciones fiscales orientadas a la financiación de la vivienda, como las que existen en nuestro ámbito.

Política de vivienda en Francia

- El sistema de préstamos para el acceso a la propiedad consiste en préstamos concedidos por el Estado a un tipo de interés limitado, en cuotas fijas, y destinados a hacer frente a los préstamos hipotecarios contraídos para financiar la compra de una vivienda; esta fórmula se dirige a las personas que optan por comprar o construir una casa nueva, siempre que dispongan de unos ingresos inferiores a unos topes máximos, que restringen muy considerablemente el acceso a las ayudas (de hecho, en la década de los noventa, el número de beneficiarios ha oscilado entre 30.000 y 50.000).
- En 1995 se introdujo un nuevo subsidio a la piedra y a la hipoteca, el denominado “préstamo a tipo cero”. Esta nueva modalidad se diferencia de la anterior en dos aspectos básicos: por un lado, la ayuda que se ofrece es progresiva, ya que se otorga con carácter anual en función de los ingresos anuales de los solicitantes; por otro, el tope máximo de ingresos aplicado es bastante más elevado. Se constituye como una suerte de anticipo complementario al préstamo principal que los compradores de vivienda con ingresos inferiores a un umbral fijo –ponderado según el número de hijos y la ubicación de la vivienda–, pueden obtener de cualquier entidad financiera convenida con la Administración pública, no pudiendo dicho anticipo superar la tercera parte del endeudamiento, ni el 20 % del valor de la vivienda nueva o el 54 % del valor de la vivienda a rehabilitar (a título de referencia, el importe máximo del préstamo para una persona soltera ascendía a 16.000 € en 2005).
- La prudencia de los compradores también constituye una importante característica del mercado, sin que suelen asumir porcentajes de esfuerzo sobre sus ingresos muy elevados –el nivel de esfuerzo ronda el 25 o el 27 %–. Esta prudencia se observa también en la evaluación de ingresos que las entidades crediticias realizan de sus potenciales clientes, muy rigurosas en la definición y en la aplicación de sus criterios para aceptar la contratación de préstamos hipotecarios.

Vivienda de alquiler privado

- En cuanto al sector del alquiler privado –que, en términos generales, alberga a familias con bajo nivel de ingresos–, puede afirmarse que, debido a la regulación a la que está sujeto desde hace muchos años, su calidad se sitúa por debajo del estándar medio, haciéndose necesario un serio proceso de rehabilitación. Si bien existen, desde los años 80, exenciones fiscales destinadas a los propietarios de viviendas en alquiler (hasta el 35 % de los ingresos por alquileres) y fórmulas fiscales tendentes a incentivar la inversión privada en este sector que han ido incrementándose, la proporción que representa el sector del alquiler privado en el conjunto del parque de viviendas no se ha recuperado, como se observa en el gráfico anterior (hay que recordar que al final de la Segunda Guerra Mundial el sistema del alquiler privado era predominante, con una participación superior al 40 %).

Viviendas de alquiler social

- Por lo que se refiere al sector de la vivienda de alquiler social, se constata que la política francesa realiza un esfuerzo importante para tratar de mantener y aumentar su parque de viviendas. La construcción de viviendas protegidas destinadas al alquiler tiene una larga tradición, y es el Estado quien apoya esta construcción con créditos especiales y con exenciones y deducciones fiscales⁴⁰.

⁴⁰ Resulta destacable la obligación que tienen las empresas de más de 10 asalariados de destinar el 0,65 % de la masa salarial a la construcción de viviendas sociales para las empresas.

Política de vivienda en Francia

- En Francia, la proporción de viviendas sociales en el parque total de viviendas ha venido aumentando desde el final de la Segunda Guerra Mundial, hasta alcanzar el 17 % en 1999, aunque debe reconocerse que las diferencias geográficas son muy notables: así, por ejemplo, en Ile de France, existen 100 viviendas por cada mil habitantes, mientras que en Midi-Pyrénées la proporción es de 37,4. Para evitar estos desequilibrios y para garantizar el ambicioso objetivo de que, en un plazo de veinte años, todas las ciudades cuenten con un stock de vivienda de alquiler social del 20 %, la denominada Ley de Solidaridad y Renovación Urbana, aprobada en 2000, estableció para todos los municipios la obligación de ajustarse a un determinado ratio bajo pena de multa; las multas recaudadas en los casos de incumplimiento se ingresan en los denominados Fondos de Rehabilitación Urbana.
- El objetivo tradicional del sector de la vivienda social ha sido favorecer el acceso a viviendas de calidad a familias que no podían permitirse pagar los alquileres practicados en el mercado, y ha correspondido a la Administración central la responsabilidad de establecer los límites de ingresos para poder optar a la vivienda social; el colectivo beneficiario estaba compuesto, en términos generales, por familias con ingresos medios. Actualmente, se requiere de los organismos responsables de la gestión de las viviendas sociales que, por un lado, presten una particular atención a las familias más desfavorecidas, y, por otro y simultáneamente, traten de evitar fenómenos de segregación social.
- En el sector de la vivienda social –denominada habitualmente vivienda de alquiler módico (logement à loyer modéré o vivienda HLM) – intervienen diferentes organismos:
 - por un lado, los organismos públicos de HLM, denominados *Offices publics HLM*, que son entidades públicas de carácter administrativo, que agrupan en su seno a las Oficinas Públicas de HLM (*OPHLM*) y a las Oficinas Públicas de Urbanización y Construcción (*OPAC*);
 - por otro lado, las sociedades anónimas de HLM (*Sociétés anonymes d'HLM*), cuyo objeto social se caracteriza por tener un ánimo de lucro limitado;
 - las sociedades cooperativas de viviendas sociales (*Sociétés coopératives*), también con ánimo de lucro limitado, intervienen en la promoción y gestión tanto de viviendas en alquiler, como en propiedad;
 - las sociedades de crédito inmobiliario (*Sociétés de crédit immobilier*), que son sociedades mercantiles de carácter financiero, cuya función consiste en prestar fondos y promover viviendas;
 - y por último, las sociedades de economía mixta (*Sociétés d'économie mixte*) que se crean a iniciativa municipal, y pueden beneficiarse de los mismos sistemas de financiación que las organizaciones públicas HLM para la construcción y gestión de viviendas sociales.
- En los primeros años de la posguerra, la Administración francesa construyó grandes y monótonos bloques de viviendas prefabricados para hacer frente a las crecientes necesidades de la población. En la actualidad, su escaso atractivo y su mal estado de conservación, así como la concentración de grupos sociales desfavorecidos –constituidos, en particular, por colectivos procedentes de la inmigración– convierte a este parque de vivienda social en uno de los problemas más acuciantes a los que se enfrenta la política de vivienda. Esto determina que los organismos de HLM responsables de la construcción y gestión de viviendas sociales tengan que hacer frente a unos ratios de vivienda vacante relativamente elevados, especialmente en las ciudades pequeñas donde, con frecuencia, el alquiler de coste aplicado excede del de mercado, vislumbrándose incluso, en algunos casos, la demolición parcial del parque como la única alternativa; por el contrario, en la región de París, la demanda excede por mucho a la oferta disponible, en la medida en que los alquileres aplicados en el sector de la vivienda social se sitúan muy por debajo de los de mercado.

Política de vivienda en Francia

- Debe subrayarse que la calidad media de las viviendas sociales ha mejorado de forma notable desde mediados de los años 80, gracias al intenso esfuerzo de rehabilitación desarrollado en los últimos años, aunque estas mejoras no han conseguido frenar el proceso de estigmatización social que les está asociado.
- Por otra parte, la creación anual de nuevas vivienda sociales ha descendido de forma significativa: de cerca de 60.000 viviendas anuales que se construían a mediados de los noventa la proporción ha pasado a 36.000 en 2002 (equivalentes al 12 % de las viviendas construidas en dicho año), aunque la creación neta de viviendas es menor, ya que de media se derruyen unas 6.000 viviendas al año, y se venden unas 3.000 a sus inquilinos.

Prestaciones de vivienda

- Por lo que se refiere al sistema de prestaciones de vivienda puede decirse que es un ámbito muy desarrollado en el país vecino, destacando el hecho de que las tres modalidades prestacionales, aplicables tanto a la vivienda en propiedad como a la vivienda en alquiler, se establecen en función del nivel de ingresos de los solicitantes, una vez deducidos los impuestos y las diversas prestaciones y subsidios.
 - La Prestación Familiar de Vivienda –*Allocation de Logement à caractère Familial (ALF)*– se dirige a familias con cargas familiares, a matrimonios jóvenes sin hijos y a familias que tienen a su cargo a adultos dependientes (personas mayores o adultas con discapacidad).
 - La Prestación Social de Vivienda –*Allocation de Logement à caractère Social (ALS)*– se dirige a personas que viven solas y presentan particulares dificultades de acceso a la vivienda; entre otras, personas mayores, personas adultas con discapacidad, personas en situación de desempleo de larga duración, personas beneficiarias del ingreso mínimo de inserción o, como se detallará más adelante, personas jóvenes.
 - La Prestación Individual de Vivienda –*Aide Personnalisée au Logement (APL)*–, se dirige a aquellas personas que ocupan una vivienda y son beneficiarias de préstamos o ayudas públicas, siempre que no sean beneficiarias de las prestaciones ALF y ALS.
- Existe también una última vía de prestación de vivienda destinada a las personas en situación de mayor necesidad otorgada por los denominados Fondos de Solidaridad para la Vivienda (Fonds de Solidarité Logement), financiados por la Administración central y los departamentos. Facilitan el acceso a vivienda mediante ayudas que pueden adquirir muy diversas modalidades: pago de la caución o fianza exigida para el acceso a la vivienda, pago de los gastos de alquiler o prestación de un servicio social de apoyo y asesoramiento en materia de alojamiento.
- La aplicación de este dispositivo de ayudas no ha estado exenta de obstáculos y problemas a lo largo de sus más de 25 años de vigencia. Así, en el sector de la vivienda social, se apunta a que determinadas ayudas han contribuido a afianzar cierta segregación social, en la medida en que los hogares con ingresos superiores al umbral oficial de pobreza, al no poder beneficiarse de las prestaciones, tienen que hacer frente a alquileres elevados que les llevan a optar por abandonar el sector. Surge así una nueva segregación, produciéndose una concentración de las personas y familias con bajo nivel de ingresos en unas urbanizaciones de vivienda social modernizadas pero que todavía sufren de la estigmatización social. Por otro lado, los pagos de las prestaciones de vivienda se suelen asumir por parte de la ciudadanía como una reducción del gasto en vivienda, y ello ha llevado a los analistas a estimar que se transfieren directamente a los propietarios de las viviendas, con la consecuente influencia negativa, inflacionaria, de esta práctica.

9.4. POLÍTICA DE VIVIENDA EN HOLANDA

Política de vivienda en Holanda

Antecedentes y contexto

Holanda es, probablemente, el país de la Unión Europea que mejor ilustra las políticas activas de vivienda basadas en el desarrollo de un amplio parque de vivienda social en alquiler, aunque, en los últimos años, esta línea de actuación se encuentre en acusado proceso de cambio. Algunos antecedentes pueden ayudar a contextualizar su evolución:

- El importante crecimiento de la población que experimentó el país a partir de mediados de los años 40 determinó que el objetivo de la política de vivienda se centrara en ofrecer el máximo número posible de nuevas viviendas, y que, en consecuencia, se optara por una política de promoción y construcción intensiva de viviendas. La provisión de suelo recaía en las administraciones locales que ejercían su control sobre los mercados del suelo: mediante la prescripción de las densidades de construcción y el establecimiento de los precios del suelo, se conseguía evitar la especulación, a la vez que se garantizaba la moderación en su utilización. Los ayuntamientos eran también los competentes para la promoción, el control y la distribución de los fondos estatales destinados a ayudas y subvenciones a la oferta.
- Desde entonces, en Holanda, han existido, en síntesis, tres tipos de promoción: la vivienda social pública, financiada con créditos a largo plazo y subvenciones; la vivienda privada subvencionada; y la vivienda libre, fundamentalmente dirigida a la producción de vivienda unifamiliar en propiedad.

Prestaciones de vivienda

- El sistema de prestaciones, es decir, el sistema de ayudas económicas de apoyo a la demanda, ha constituido un elemento fundamental en la política de vivienda holandesa (en la década de los noventa, se les destinaba más de la mitad del gasto directo en vivienda). Estas ayudas nunca han tenido carácter universal: por un lado, siempre se han dirigido únicamente a las personas que acceden a la vivienda en régimen de alquiler y, por otro, su concesión está sujeta al cumplimiento de unos requisitos de ingresos, de modo que, por encima de determinado nivel de renta, no es posible adquirir la condición de beneficiario (en el pasado, esas limitaciones eran menores, con topes máximos de ingresos sensiblemente superiores a los actualmente vigentes).

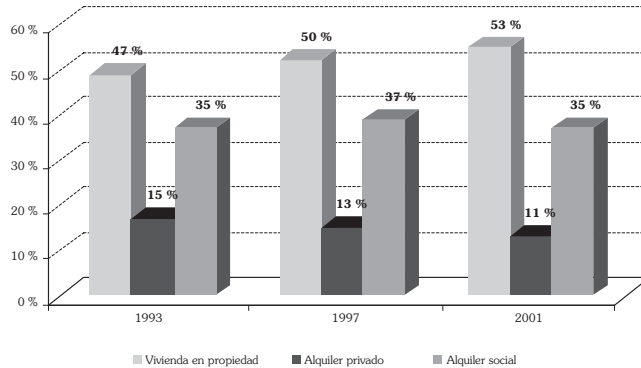
Vivienda social

- Desde sus inicios, la promoción de la vivienda social ha recaído en entidades sin ánimo de lucro, denominadas asociaciones o corporaciones de vivienda (*Woningcorporaties*); en el año 2000, existían cerca de 700 asociaciones de este tipo. Tradicionalmente, han quedado sujetas al control de las administraciones locales, aunque han contado siempre con financiación pública procedente de la Administración central. A partir de 1993, fueron adquiriendo mayor autonomía y, en la actualidad, la única supervisión externa a la que están sujetas es la de la Administración central. Con todo, el grado de influencia de los municipios en sus actuaciones todavía es notable, puesto que en ellos siguen recayendo las competencias relativas a la provisión de suelo y a la planificación urbanística.
- En efecto, el municipio, es el competente para planificar y coordinar la preparación del suelo con vistas a la promoción de viviendas, así como para planificar las necesidades generales de vivienda y para definir y dimensionar las de determinados colectivos específicos (personas mayores y jóvenes, entre otros). En el pasado, las administraciones locales también se encargaban de promover directamente la construcción de viviendas, pero han ido alejándose de dicha función; a finales de los noventa, sólo un número limitado de municipios, en los que no existían asociaciones de vivienda, seguían desarrollando funciones de promoción y, en la actualidad, ninguno lo hace.

Política de vivienda en Holanda

- Holanda ha ocupado, y ocupa todavía, un lugar prominente en Europa, en lo que respecta a la oferta de viviendas sociales. Según datos de 2002, la vivienda en propiedad tenía una participación en el stock total de viviendas del 54 %, la vivienda en alquiler de cerca del 11 %, y la vivienda social, del 35 %, aunque los datos varían mucho en función del tamaño de las poblaciones, siendo las grandes ciudades, como Amsterdam y Rotterdam, las que mayor porcentaje del total de viviendas dedican a vivienda social⁴¹.

Gráfico 36: Evolución de la estructura del stock de vivienda holandés en función de la modalidad de tenencia



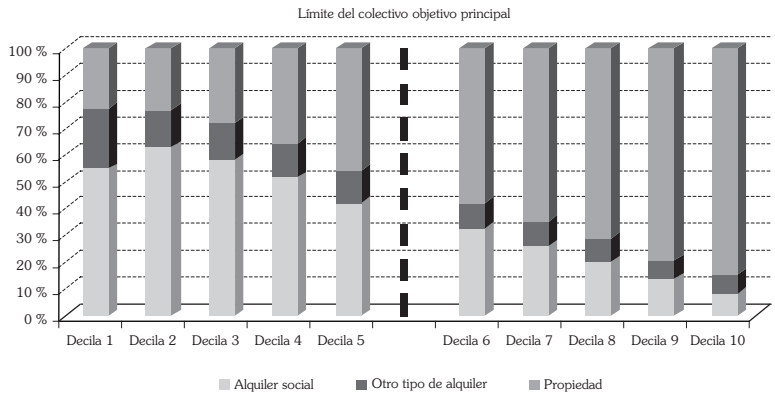
Fuente: Datos aportados por el Ministerio de Vivienda de Holanda.

- La vivienda en alquiler se subvencionaba, en su origen, con préstamos públicos, y, más adelante, con subsidios a los intereses de capital derivados de préstamos privados, y se caracterizaba por ir destinada a personas de clases sociales muy diversas, con niveles de ingresos también muy variados. En otros términos, el sector de la vivienda de alquiler social en Holanda nunca ha respondido a una política dirigida a los colectivos sociales más necesitados, aunque sí se observa cierta concentración social en el sector: las personas mayores, las personas jóvenes, las personas que viven solas y las que no trabajan han sido los colectivos más demandantes del sector del alquiler social (de hecho, por ejemplo, entre las personas jóvenes menores de 30 años, sólo el 10 % accede a la propiedad). Por otra parte, tampoco la ubicación de las viviendas sociales ha determinado ningún fenómeno de guetificación en los barrios.
- En cuanto a las condiciones de acceso a la vivienda social, hasta 1989 era universal, es decir, cualquier ciudadana o ciudadano, con independencia de su nivel de ingresos, podía, en teoría, acceder a una vivienda de estas características, aunque, en la práctica, el acceso estaba directamente relacionado con el nivel de renta. La situación cambió a partir de esa fecha, con la promulgación de una nueva normativa de vivienda, en cuyo marco se estableció un segmento objetivo para la vivienda social que se extendía, aproximadamente, al 35-40 % del conjunto de la población; a partir de entonces, la mayor parte de las viviendas sociales –aunque no todas– resultan sólo accesibles a las personas con un nivel de ingresos medio o bajo.

⁴¹ En 1999, en Amsterdam y en Rotterdam, el 56 % y el 59 % de las viviendas, respectivamente, pertenecían al parque de viviendas sociales (Kullberg, 2003).

Política de vivienda en Holanda

Gráfico 37: Modalidad de tenencia de vivienda en función de los ingresos de los hogares holandeses



Fuente: Van Kempen, R. y Priemus, H. "Revolution in social housing in the Netherlands: Possible effects of New Housing Policies" (2001), recogido de Ouweland, A. y van Daalen, G. "Dutch housing associations. A model for social housing" (2003).

- El importe del alquiler en el sector social varía en función de las características de la vivienda, pero, por lo general, las rentas son bajas: para el año 2000, el alquiler medio ascendía a 320 € para una vivienda de 61m², y el 90 % de las viviendas del sector del alquiler social tenían establecido un alquiler mensual inferior a 427 €, en un país en el que, a modo de referencia, cabe señalar que, en 2000, el ingreso medio mensual por hogar ascendía a 1.990 €, y la prestación de garantía de ingresos para una persona sola menor de 65 años a 499 € mensuales.

Gráfico 38: Evolución de los precios de la vivienda en alquiler y en propiedad en Holanda (1965-2002)

Año	Alquiler (Índice)	Propiedad (Índice)
1965	100	100
1975	200	180
1985	400	250
1995	600	400
2002	800	800

Fuente: Servicio Oficial de Estadísticas de Holanda (VROM, 2005). Año base 1965.

Política de vivienda en Holanda

- Las personas arrendatarias, no sólo de las viviendas sociales, sino también del sector del alquiler privado, perciben una prestación económica de vivienda cuya cuantía se determina en función de su nivel de ingresos y del importe del alquiler al que tienen que hacer frente. La toma en consideración del precio del alquiler para la determinación de la cuantía de la prestación tiene por objeto evitar que los hogares con ingresos más reducidos se vean obligados a optar por viviendas más baratas, más pequeñas y de peor calidad, lo cual no sólo sería determinante de una peor calidad de vida sino también de una progresiva guetificación en los barrios; la fórmula aplicada, en cambio, favorece una mayor mezcla social.
- Para evitar, aunque sólo parcialmente, los inconvenientes asociados a un sistema en el que el importe de la ayuda queda en parte determinado por la propia opción de la persona beneficiaria en la elección de su vivienda, se establecen unos límites superiores de los alquileres (597,54 € para el año 2005) por encima de los cuales no se puede obtener ninguna prestación. Tanto en el sector de la vivienda de alquiler público como en el del alquiler privado, los precios máximos se determinan de acuerdo con un sistema de valor de utilidad cuyo precio básico se ajusta cada año, de tal suerte que el importe máximo que se puede solicitar en concepto de alquiler por una vivienda depende de sus características y de su calidad. En la práctica, sin embargo, la mayoría de las viviendas aplican alquileres inferiores al máximo. Es el gobierno central quien determina el incremento anual de los alquileres y puede fijar diferentes niveles de incremento en función de la relación del alquiler establecido con la renta máxima aplicable; así, por ejemplo, puede decidir que los alquileres de importe inferior al 70 % de la renta máxima tengan un incremento distinto del previsto para los que sean de importe superior al 70 % del límite máximo. Esta política de fijación de precios, poco estable, es de aplicación a todas las viviendas en alquiler con rentas inferiores a un nivel determinado (597,54 € para el año 2005); las viviendas de renta superior a esta cuantía quedan al margen del sistema.
- La percepción de una prestación para hacer frente al alquiler queda condicionada a que la persona beneficiaria participe también, con sus propios ingresos, en el pago de una parte de la renta (166 €, como mínimo).

Cuadro 13: Ejemplos de prestaciones económicas al alquiler en la vivienda de alquiler social holandesa

Concepto	Ejemplo 1	Ejemplo 2	Ejemplo 3	Ejemplo 4
Ingresos anuales	10.000 €	10.000 €	15.000 €	15.000 €
Alquiler mensual	200 €	400 €	200 €	400 €
Subsidio mensual	34 €	209 €	–	41 €
Alquiler a pagar	166 €	191 €	200 €	359 €

Ejemplos de subsidios al alquiler de viviendas para el periodo comprendido entre el 7-1-2001 y el 7-1-2002.

Fuente: Ouwehand, A y van Daalen, G (2003): Dutch housing associations. A model for social housing, Delft University Press, Delft, Holanda.

Política de vivienda en Holanda

Nuevas tendencias: reducción del peso de la vivienda social

- A finales de los 90 se puso en marcha en Holanda una nueva política urbanística y de vivienda, con el objetivo de ir reduciendo el peso del alquiler social en el conjunto del parque de viviendas, mediante la aplicación, a contar de 2001, de toda una batería de medidas orientadas a promover la propiedad; si las previsiones gubernamentales se cumplen, el porcentaje de propietarios en el mercado de la vivienda en Holanda aumentará para el año 2010 hasta un 65 %, alcanzando así la media europea. Entre las medidas articuladas, destaca, en particular, la ayuda a la vivienda en propiedad, establecida por la Ley de promoción de la vivienda en propiedad (Wet Bevordering Eigen Woningen, conocida por sus siglas BEW) promulgada en ese año: destinada a los hogares con bajo nivel de ingresos, su concesión está sujeta a un precio máximo de compra de la vivienda y a un importe máximo de préstamo contratado para financiar dicha compra; en la actualidad, este precio máximo está establecido en 133.000 €. Es un precio muy bajo, si se tiene en cuenta la escalada de precios de los últimos años, de modo que beneficia a un número de personas y de familias muy limitado.
- Los precios de la vivienda en propiedad se han acelerado de forma acusada en Holanda, sobre todo en las grandes ciudades como Amsterdam, Rotterdam y La Haya, y se observan, además, grandes diferencias dentro del país entre las regiones fuertemente urbanizadas –como Randstad y Brabant– y las regiones rurales. Puede decirse que no es un buen momento para acceder al mercado de la propiedad, especialmente para las personas con niveles de ingresos reducidos y medios.
- Complementariamente, el Estado ha establecido medidas tendentes a que los inquilinos con ingresos medios y altos abandonen el sector de las viviendas de alquiler social. Así, en los últimos años, la proporción de la población holandesa susceptible de acceder a la vivienda social ha pasado del 50 % al 40 % del total de hogares, debido a que los niveles máximos de ingresos se actualizan con el índice de inflación, que a finales de los 90, se ha incrementado muy por debajo de las tasas de crecimiento de los ingresos medios de los hogares, lo que ha posibilitado la reducción del segmento objetivo de la vivienda social. Han sido muchos los inquilinos del sector que han abandonado sus barrios para poder adquirir, por lo general, viviendas unifamiliares en propiedad fuera del centro de las ciudades, lo cual evidentemente ha afectado no solamente a la política de vivienda social, sino también a la política de vivienda general y a la política urbana, e incluso a la política medioambiental, pues estas decisiones tienen una incidencia notable en la política de transportes.
- Estas nuevas orientaciones están determinando el progresivo cambio del sector de la vivienda social de alquiler en Holanda: la concentración de inquilinos pertenecientes a los grupos de niveles más bajos de ingresos está incrementando, al tiempo que crece también la guetificación del sector. Esta evolución implicará también cambios en el estatus de las asociaciones o corporaciones de vivienda, ya que deberán centrar su atención en aquellos sectores demandantes de vivienda menos privilegiados y con dificultades para acceder a la vivienda.

Es de esperar que, en los próximos años, la situación de la vivienda de alquiler social en Holanda cambie radicalmente. Desde finales de los 90, el 80 % de las nuevas viviendas que se construyen se dirigen a la propiedad y solamente un 20 % se destinan al alquiler social. El porcentaje de viviendas de alquiler social respecto al total de viviendas se ha reducido aproximadamente en cinco puntos entre 1990 y el año 2000, mientras que el porcentaje de vivienda en propiedad se ha incrementado en siete, pasando de un 45 % a un 52 %, en ese mismo periodo.

Política de vivienda en Holanda

- Es importante subrayar que estos cambios en el mercado de vivienda no solamente pueden ser explicados como cambios de orientación experimentados en las políticas públicas, sino también como cambios que se están produciendo en el contexto socioeconómico. Además del propio empuje demográfico, resulta reseñable el incremento que se ha producido en la capacidad de pago de los hogares (cada vez es mayor el número de ciudadanas y ciudadanos con capacidad económica suficiente para dedicar cuantías muy elevadas al pago de su vivienda, debido, en particular, al considerable aumento en el número de hogares con dos fuentes de ingresos) y la reducción de los tipos de interés de los préstamos hipotecarios también ha jugado un papel importante.
- Los analistas prevén que, con estos cambios, la población más acomodada tenderá a vivir en el extrarradio de las ciudades, en viviendas unifamiliares, mientras que la población con menor nivel de ingresos vivirá en viviendas de alquiler ubicadas en el centro urbano y en los barrios periféricos construidos en los 50 y 60, tanto en viviendas de alquiler privado, como en viviendas de alquiler social, con el consiguiente problema de polarización de la estructura social de algunas zonas urbanas, incluso de guetificación étnica, problema que es totalmente nuevo para el sector holandés de la vivienda en alquiler social. Esta situación empieza ya a ser combatida a través de programas específicos, como los que se están poniendo en marcha en grandes ciudades como Amsterdam, donde se han introducido medidas, no poco polémicas, tendentes a incrementar la oferta de viviendas en régimen de propiedad y de precios elevados en zonas atractivas, céntricas, dominadas en la actualidad por las viviendas de alquiler social.
- También se van a poner en venta buen número de las viviendas de alquiler social, aunque, previsiblemente, sólo se comprarán las mejores, lo cual, sin duda, supondrá un problema para las asociaciones de vivienda que se enfrentarán a la necesidad de abordar la reestructuración del stock de viviendas urbanas que, en gran parte, fue construido después de la Segunda Guerra Mundial, y que se encuentra, en la actualidad, en condiciones técnicas lamentables que exigen su demolición o su completa rehabilitación. Además, dado que los inquilinos con mayor nivel de ingresos abandonarán el sector, se teme que las asociaciones de vivienda tengan que hacer frente a unas tasas de impago superiores, por no hablar de las temidas tasas de viviendas vacantes que también suponen un importante problema financiero para estas entidades gestoras.
- El gobierno ha tratado de estimular las ventas, persuadiendo a las asociaciones de que vendan sus inmuebles por debajo de los precios actuales de mercado. A pesar de la fuerte resistencia de las asociaciones ante esta alternativa, resultan interesantes las fórmulas que están desarrollando algunas de ellas para facilitar el paso del alquiler a la propiedad, como son la propiedad compartida o el alquiler con opción a compra.
- Se puede afirmar, en síntesis, que Holanda está perdiendo parte de sus señas de identidad en lo que respecta a su política de vivienda, pues parece acercarse el fin del sector de vivienda social de amplia presencia, con una oferta de vivienda de gran calidad, y dirigida a todos los grupos sociales. Por otra parte, en la actualidad, y en gran medida debido a los fuertes incrementos de los precios de las viviendas experimentados en los últimos años que la hacen inaccesible para una parte importante de la población, el objetivo gubernamental de alcanzar una tasa del 65 % de la vivienda en propiedad se antoja inalcanzable.

9.5. LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN EL REINO UNIDO

Política de vivienda en el Reino Unido

Antecedentes y contexto

- En el Reino Unido, la política de vivienda ha sido, tradicionalmente, muy activa –con un gasto público situado por encima del 5 % del PIB en los años setenta y con tasas superiores al 3%, todavía en la actualidad–, pero, a pesar de ello, medida en términos de coste-beneficio, no se configura como una política eficaz.
- Una de las principales características de la política de vivienda británica es su parque de vivienda social –*council housing*– de promoción principalmente municipal, que, desde comienzos del siglo XX, ha constituido un instrumento esencial en la consecución de objetivos sociales. De hecho, en el Reino Unido ha existido una relación muy estrecha entre política de vivienda, política social y política de empleo, y es un país en el que el sector del alquiler social juega un papel de protección importante para los sectores de población más desfavorecidos.
- En su asignación, se otorgaba prioridad a las parejas casadas con hijos a cargo, lo que determinaba que las personas solas tuvieran muy pocas posibilidades de beneficiarse de una vivienda de este tipo en las zonas de gran demanda. En términos generales, puede decirse que las viviendas sociales se han destinado, tradicionalmente, a familias trabajadoras de clase media - baja.

Vivienda Social

- La vivienda social ha dominado el sector del alquiler desde finales de la Segunda Guerra Mundial, alcanzando su máxima participación al final de la década de los setenta, cuando un tercio de las viviendas del país se enmarcaba en esta modalidad; desde entonces, esta proporción ha descendido hasta estabilizarse en un 20 % del parque total de viviendas, quedando el 80 % restante distribuido entre un 10 %⁴², en el sector del alquiler privado, y en torno a un 70 %, en el sector de la vivienda en propiedad.

- Resulta también muy característico del modelo británico que la promoción y la gestión del parque de viviendas sociales haya correspondido, de forma prácticamente monopolística, a las administraciones municipales, rasgo que no se observa en otros países de la Unión Europea de gran tradición en el ámbito de la vivienda social en alquiler.

En la actualidad, coexisten dos tipos de gestores: por un lado, las administraciones locales (propietarias, según cifras del año 2000, de cerca del 14 % del stock total de viviendas), y, por otro, las antiguas asociaciones de vivienda (*housing associations*), denominadas en la actualidad *Registered Social Landlords-RSLs*, que se constituyen como entidades sin ánimo de lucro, y que, en la misma fecha, gestionaban aproximadamente el 6 % del parque total de viviendas.

- Si bien no puede negarse que estas viviendas municipales tuvieron y tienen problemas importantes en determinadas áreas –en particular en muchas grandes ciudades en las que el volumen de las operaciones determinó una progresiva burocratización y una gran rigidez–, también debe subrayarse que el sistema funcionó bien en muchas zonas, ofertando una vivienda de calidad y una gestión eficiente.

⁴² En 1914 este sector comprendía cerca del 90 % del parque total de viviendas, pero cayó hasta el 10 % bajo la acción combinada de los programas de desalojo de barrios marginales, los controles de los alquileres y unos regímenes fiscales desfavorables para el arrendamiento en relación con la adquisición de vivienda (AVS, 2001).

Política de vivienda en el Reino Unido

Uno de los problemas más destacables del sector fue el mantenimiento y la conservación de las viviendas y las dificultades asociadas a la gestión de un gran stock. Ante estas dificultades, algunas administraciones optaron por encomendar tanto la gestión como el mantenimiento de su parque de viviendas a las asociaciones de viviendas, que obtuvieron mejores resultados debido principalmente a que operan en zonas geográficas más reducidas y ponen en práctica sistemas más eficaces de gestión y de control de resultados.

- Los problemas tradicionalmente asociados a las viviendas sociales, unidos a los cambios políticos de carácter más general experimentados en la década de los ochenta, propiciaron un cambio en la política de vivienda del Reino Unido, caracterizado por una orientación hacia la promoción y la expansión de la vivienda en propiedad, y, en consecuencia y contrapartida, por una reducción del parque de vivienda social, mediante la implantación de un programa denominado *Righth to Buy*, introducido en 1979, y tendente a promover el ejercicio del derecho de compra de las viviendas de alquiler social por parte de los inquilinos. Desde entonces, se ha mantenido una política de apoyo público a la adquisición en propiedad de las viviendas sociales, contabilizándose, desde aquella fecha, más de 1,8 millones de adquisiciones de este tipo. De este modo, el gasto público en vivienda social se ha visto reducido muy considerablemente, experimentando, entre 1975 y 1999, un descenso de un 65 %, en términos reales.
- En los años 90, prácticamente, la totalidad de la promoción de nuevas viviendas sociales se ha realizado a través de las asociaciones de viviendas, aunque, a pesar de ello, los ayuntamientos siguen siendo los mayores propietarios de viviendas sociales del país. Estas asociaciones cuentan con apoyo público, en forma de subvenciones, destinado a cubrir una parte de los costes de sus promociones, debiendo financiar el resto de su actividad mediante fórmulas propias del sistema financiero.

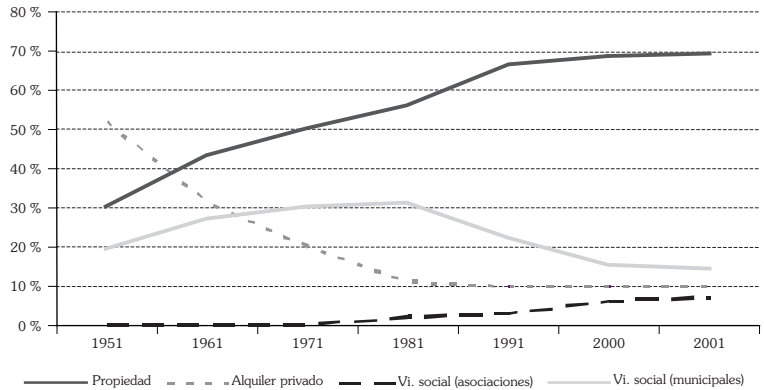
Por otra parte, en los últimos años, las administraciones locales han vendido a las asociaciones cerca de 900.000 viviendas sociales en el marco de un programa de transferencia de viviendas; estas transferencias se realizan con el acuerdo de los inquilinos, mediando, con frecuencia, promesas de reparaciones y mejoras que no podrían realizarse de permanecer el inmueble en manos del Ayuntamiento.

- Estos movimientos han determinado un importante crecimiento del sector de la vivienda en propiedad: si en 1981, representaba un 56 % del parque total, en 1999 esta proporción alcanzó el 68 %. En contrapartida, la proporción de vivienda perteneciente a las administraciones locales se ha venido reduciendo de forma acusada, pasando de un 30,3 % en 1981, a un 17,4 % en 1997.

Este crecimiento de la vivienda en propiedad también se ha facilitado por el cambio experimentado en los mercados financieros; en concreto, si hasta los ochenta el acceso al crédito hipotecario era relativamente limitado, a partir de mediados de esa década se introducen grandes facilidades para que los hogares accedan a esta modalidad de financiación. Es cierto, por otro lado, que el incremento adicional que se dio a la vivienda en propiedad en los 80 a través de las ayudas concedidas, incrementó la demanda frente a una oferta relativamente rígida, de forma que los precios subieron muy considerablemente. En los últimos años, también se ha vivido un incremento espectacular de los precios de la vivienda, con una reciente caída a partir de 2004.

Política de vivienda en el Reino Unido

Gráfico 39: Estructura del parque de viviendas del Reino Unido según la modalidad de tenencia (1951-2001)



Fuente: Ball, M. (2005): *European Housing Review 2005*, RICS (Royal Institution of Chartered Surveyors), Coventry, Reino Unido.

- La política de derecho a la compra, a la que se ha hecho referencia, no ha estado exenta de problemas. Por un lado, ha retirado del sector público una parte importante de las viviendas de mayor calidad que estaban integradas en el parque de su propiedad, sin que, en contrapartida, se reinvirtieran las cantidades obtenidas de las ventas en el sector de la vivienda en alquiler. Se critica también que los hogares con bajo nivel de ingresos, y en especial los núcleos familiares en los que alguno de los miembros se encuentra en situación de desempleo, no han podido acceder a esta fórmula de acceso a la vivienda en propiedad y han tenido que permanecer en el sector de la vivienda social de alquiler, de tal suerte que se teme un incremento de la concentración de los hogares más desfavorecidos en este sector, y una progresiva polarización social de este tipo de tenencia. Los datos indican, de hecho, que empieza a observarse una mayor concentración de personas que viven solas –ancianos, personas con discapacidad, personas enfermas y personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad–, mientras que, por el contrario, el porcentaje de parejas es reducido, en la medida en que han tenido mayores posibilidades de acceder a la compra en el marco del *Programa Right to Buy*. Algunos analistas ya subrayan la segregación social e incluso étnica que se observa en las viviendas sociales.
- Con todo, las y los ciudadanos que viven en el sector de la vivienda social de alquiler se muestran relativamente satisfechos con su modalidad de tenencia (ver cuadro 14), menos que los propietarios de vivienda, pero más que quienes viven en el sector del alquiler privado, sector en el que se detecta cierta demanda para la vivienda social, debido, probablemente, a los elevados alquileres, a la calidad media de las viviendas y a la menor estabilidad y seguridad que ofrece a los inquilinos ese tipo de tenencia.

Política de vivienda en el Reino Unido

Cuadro 14: Actitud de los hogares hacia su modalidad de tenencia y hacia el sector social de alquiler (2003)

Pregunta	Actitud			
	De acuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	En desacuerdo	No opina
1. Teniendo en cuenta todas las variables en juego, mi modalidad de tenencia actual es una buena forma de tenencia.				
<i>Propietarios</i>	95	3	1	0
<i>Inquilinos del sector social</i>	76	12	10	2
<i>Inquilinos del sector privado</i>	46	22	29	2
2. Me gustaría vivir en una vivienda social si pudiera.				
<i>Propietarios</i>	5	8	86	1
<i>Inquilinos del sector privado</i>	29	14	55	2

Fuente: ODPM from the Survey of English Housing, tomado de Monk, S. (2004): "The demand for social housing", ENHR Conference, Cambridge, Reino Unido.

Prestaciones de vivienda

- Otro de los aspectos característicos de la política de vivienda del Reino Unido viene dado por su sistema de prestaciones, muy diferente del de otros países de Europa, en particular por el destacado papel de protección social que desempeña. Si en otros países europeos las prestaciones de vivienda tienen por función esencial facilitar el acceso a esta última, recayendo las funciones de protección social en el sistema de seguridad social y de asistencia social, en el Reino Unido las prestaciones de vivienda se erigen en un instrumento fundamental de protección social a los grupos más desfavorecidos y vulnerables.

Esta prestación *-Housing Benefit-* establecida por la Administración central, pero gestionada a nivel local, puede destinarse a cubrir tanto gastos derivados de un alquiler público como a cubrir gastos de alquiler en el sector privado. Además, en el caso de los beneficiarios de las prestaciones de garantía de ingresos *-Income Support* y *Jobseeker's Allowance-* la prestación de vivienda puede destinarse a hacer frente al pago de los intereses de los préstamos hipotecarios.

- Este sistema de prestaciones ha sido muy criticado y denostado, fundamentalmente por quienes consideran que su diseño presenta el riesgo de llevar a sus beneficiarios a caer en la denominada trampa de la pobreza, en la medida en que las condiciones de acceso y de permanencia en la prestación pueden constituir un desincentivo al trabajo.
- Las cifras indican que, en el ejercicio 2002-2003, cerca de una quinta parte de los inquilinos del sector privado del alquiler y las dos terceras partes de los del sector del alquiler social recibían la prestación de vivienda, sumando así un total de 3,1 millones de personas y un gasto muy superior al del resto de los países europeos en esta modalidad de prestación.

Con todo, a pesar de las críticas y del elevado nivel de gasto, los sucesivos gobiernos británicos no han sido, de momento, capaces de reformar el sistema para reducir su coste, aunque se hayan realizado diferentes intentos de reforma y existan, en la actualidad, diversas propuestas dirigidas a mejorar su eficacia.

Política de vivienda en el Reino Unido

Tendencias recientes

- En los años más recientes se han reducido considerablemente las ayudas fiscales a la compra de vivienda, y se han moderado las ventas de viviendas sociales. El gasto municipal en vivienda ha alcanzado en los últimos años su nivel histórico más bajo.
- Por otro lado, se ha abandonado la política de control de los alquileres como medida para combatir la inflación.
- Por su parte, las asociaciones de vivienda tienen acceso a menos subvenciones, y se están orientando hacia la producción de viviendas de menor coste, al tiempo que se especializan en grupos de población con mayores necesidades, como las personas jóvenes o las personas mayores.

9.6. POLÍTICA DE VIVIENDA EN SUECIA

Política de vivienda en Suecia

Antecedentes y contexto

- Suecia ha sido y todavía es, a pesar de los cambios observados desde hace algunos años, uno de los países europeos más avanzados en política social y, como es tradición en los países nórdicos, la política de vivienda se encuentra íntimamente asociada a aquella y a sus objetivos de garantizar el bienestar social de la población. Constituye, de hecho, uno de los pilares del estado de bienestar sueco, puesto que la vivienda, especialmente la dirigida a las personas jóvenes, se considera un derecho individual básico que el Estado debe garantizar atendiendo a las necesidades y preferencias del individuo, por lo que, tradicionalmente, se ha articulado en torno a una serie de medidas de carácter más individual que familiar.
- En Suecia, existen, fundamentalmente, tres cauces de promoción de vivienda:
 - las sociedades públicas controladas por las administraciones locales (*Allmännyttiga bostadsföretag*), que, recurriendo a empresas constructoras privadas, construyen viviendas destinadas, en su mayoría, al alquiler;
 - las cooperativas o sociedades no lucrativas⁴³ que construyen pisos o casas unifamiliares para sus socios, que actúan así como promotores;
 - el sector privado, promotor de la vivienda del mercado libre, destinada fundamentalmente a su venta en propiedad (en el caso de las viviendas unifamiliares) y, en menor medida, al alquiler (tanto de viviendas unifamiliares como de pisos).
- No existe un sector de vivienda social propiamente dicho, de modo que suele englobarse bajo la denominación de viviendas de utilidad pública a todas aquellas que reciben ayudas, sean municipales o privadas. En efecto, el Estado establece fórmulas de ayuda destinadas a la construcción de todo tipo de viviendas, aunque focaliza sus esfuerzos en las iniciativas promovidas por las corporaciones locales para la construcción de viviendas de alquiler municipal, comúnmente denominadas viviendas municipales.

⁴³ Las cooperativas de vivienda representan una importante modalidad de tenencia en Suecia. Como régimen de tenencia alternativo a la propiedad, y a caballo entre ésta y el alquiler, el sector de vivienda cooperativa tiene gran tradición, aunque cada vez tiene una mayor orientación de mercado. En términos generales, puede decirse que se trata de una fórmula similar al condominio de los apartamentos en propiedad, un tipo de tenencia cuya razón de ser radica en la prohibición de la propiedad privada de pisos o apartamentos en Suecia (tan sólo se permite la propiedad privada de viviendas unifamiliares). Al adquirir una participación en la cooperativa de vivienda no se adquiere la propiedad de un piso, sino el derecho de uso de ese piso.

Política de vivienda en Suecia

- El sistema establecido otorga gran protagonismo a los derechos de los inquilinos. Así, si un inquilino considera que la renta que se le está cobrando en el sector privado es demasiado alta con relación al precio determinado para las viviendas municipales, puede denunciar esta situación y forzar al propietario a una reducción de la renta de alquiler. Por otro lado, los contratos de alquiler suelen ser de duración indefinida y sólo se pueden rescindir por causa de impago o por necesidad real de uso de la vivienda por parte del arrendador o su familia (incluso en estas circunstancias la rescisión no es tarea fácil). Lógicamente, una normativa tan estricta de protección del inquilino desincentiva la inversión en el sector privado del alquiler, de tal suerte que, en la actualidad, se está considerando su posible reforma.
- La situación actual en Suecia es resultado de una política iniciada tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial. Desde entonces hasta los años setenta, existía un déficit muy importante de viviendas que forzaba a muchos jóvenes a permanecer en el domicilio familiar de origen, de modo que se adoptó como objetivo reducir este déficit y dar solución al hacinamiento de los hogares. Se tomó la decisión de construir un millón de nuevas viviendas en un plazo de diez años y, de hecho, en el periodo comprendido entre 1965 y 1975 se construyeron cerca de 600.000, parte de las cuales eran viviendas individuales destinadas a la gente joven; esta producción masiva recayó en las empresas municipales de vivienda. Si bien esta iniciativa permitió eliminar el déficit de viviendas a nivel estatal para mediados de los años setenta, su desigual distribución geográfica determinó que aunque, en muchos municipios, se generara un superávit –pisos que no se alquilaban y permanecían vacíos–, en algunas de las mayores áreas metropolitanas permaneciera el déficit. Para colmarlo, entre 1975 y 1980, se incrementó el número de viviendas individuales, que alcanzaron a constituir prácticamente un tercio del total de viviendas de país.
- Tras esos años de crecimiento, en los ochenta, la producción de viviendas decreció de forma acusada, dejando de constituir el objetivo fundamental de la política pública (a principios de esa década, el parque total de vivienda ascendía a 450 viviendas por cada 1.000 habitantes, superando la media europea). A partir de esa fecha, los esfuerzos públicos se centraron en la conservación, rehabilitación y mejora del parque existente.
- Desde los años ochenta, se ha verificado una notable expansión del sector de la vivienda en propiedad, consecuencia, en gran parte, de las medidas tendentes a la reducción de las ayudas al alquiler, de la reducción de los tipos de interés y de la importante liberalización del sector hipotecario que ha mejorado las condiciones de acceso a esa fórmula de financiación.

Política de vivienda en Suecia

Cuadro 15: Modalidad de tenencia de la vivienda en Suecia en función del tipo de hogar (1997 y 2001)

	1997			2001		
	Alquiler %	Cooperativa %	Propiedad %	Alquiler %	Cooperativa %	Propiedad %
Soltero/a sin hijos	65	23	12	71	18	11
Parejas sin hijos	28	13	59	36	14	50
Familia monoparental	72	13	15	71	12	17
Pareja con hijos a cargo	19	10	70	29	11	60
Pensionista soltero/a	57	26	17	55	25	20
Pareja de pensionistas	25	17	59	29	20	51
Total	41	18	41	49	17	34

Fuente: Adaptado de *Housing and housing policy in Sweden*, 2004.

- Así mismo, y paralelamente a esos cambios, se produjo un ciclo de elevación y reducción de los precios en el mercado de la vivienda: a finales de los 80, los precios subieron de forma acusada, para caer y estabilizarse a principios de los 90, y para volver a subir muy fuertemente y volver a reducirse, en pocos años, a niveles similares a los de mediados de los ochenta.

Interesa incidir en el hecho de que en Suecia la situación de la vivienda varía mucho de una región a otra, e incluso de un municipio a otro: en muchos existe un gran déficit de viviendas –suele ser el caso de las grandes ciudades como Estocolmo, Göteborg y Malmö, en las que se concentra un tercio de la población sueca–, mientras que, en otros, el superávit es llamativo. Análogamente, también el coste de la vivienda varía muchísimo de un municipio a otro, aunque en él también influyen la antigüedad y el estado de conservación del inmueble. En 2002, el alquiler medio, a nivel estatal, para un piso de dos habitaciones con una superficie de 70 m² rondaba las 4.300 coronas al mes (unos 460 €), mientras que en Estocolmo, el alquiler medio para una vivienda de esas características ascendía a unas 4.700 coronas (unos 500 €). Según las estadísticas disponibles, en 2000, la proporción de ingresos destinados al alquiler de un apartamento rondaba el 26 %.

Vivienda de utilidad pública

- La vivienda de utilidad pública suele ser promovida y gestionada por las empresas municipales de vivienda, organizaciones sin ánimo de lucro dependientes de las administraciones locales.
- El acceso a este tipo de vivienda es universal: cualquier ciudadana o ciudadano puede solicitarlo, ya que su atribución no queda sujeta a criterios o condiciones de ingresos máximos, con el fin de garantizar la igualdad de acceso y de evitar la diferenciación espacial por nivel de ingresos o por grupos sociales; no obstante, en fechas recientes y en áreas de gran demanda, las empresas municipales han empezado a rechazar solicitudes presentadas por personas con antecedentes de impagos y de desahucios.
- La forma de asignación de las viviendas de utilidad pública varía considerablemente entre las diferentes empresas municipales, siendo el criterio más común el del tiempo de espera en la lista de solicitantes.

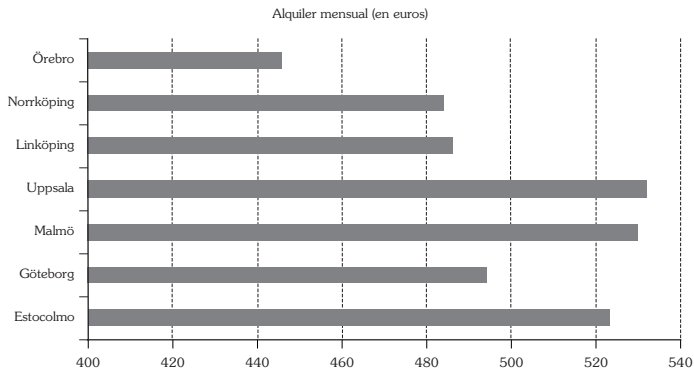
Política de vivienda en Suecia

- El nivel de los alquileres aplicados se determina desde la Administración local, en el marco de la negociación corporativa, y sirven de referencia para el establecimiento de los alquileres en el sector privado. Como ya se ha indicado, el nivel del alquiler medio determinado para las viviendas de utilidad pública (en cuya determinación se tienen muy en cuenta los costes generales de las empresas municipales de vivienda)⁴⁴ sirve de guía para establecer el importe de los alquileres del sector privado.

La normativa vigente desde finales de los sesenta establece que la determinación de la cuantía de los alquileres debe establecerse, sobre la base de los precios de referencia determinados por la Administración, en el marco de una negociación entre las partes interesadas: en el sector del alquiler de las viviendas subvencionadas desde el sector público, la negociación se lleva a cabo entre las empresas municipales de vivienda y las organizaciones de inquilinos, y, en el sector privado, entre las organizaciones de inquilinos y los propietarios privados. A partir del precio medio determinado por la Administración en razón del coste, las negociaciones establecen el importe de los alquileres correspondientes a los diferentes tipos de vivienda.

Este sistema de fijación de precios hace posible que los alquileres en las zonas más atractivas de las ciudades estén muy por debajo de los precios de equilibrio de los mercados, y, dado que el déficit de viviendas se ha incrementado de forma notable en las grandes ciudades⁴⁵; esta fórmula ha fomentado la aparición de complicadas formas de racionamiento para hacer frente al exceso de demanda, y la aparición también de un mercado negro de transacciones, elementos ambos que han dificultado sobremanera la búsqueda de vivienda para quienes desean alquilar, en especial para las personas jóvenes.

Gráfico 40: Alquiler medio de pisos y superficie media en algunas ciudades suecas (enero 2005)



Fuente: Servicio Oficial de Estadísticas de Suecia (SCB).

⁴⁴ Esta práctica tiene un efecto secundario no deseado pues limita los incentivos que dichas empresas municipales tienen para mejorar su grado de eficiencia, ya que son muy conscientes de que los alquileres locales se establecerán en un nivel que permita cubrir sus costes.

⁴⁵ Por otra parte, debido a los movimientos migratorios que se observan en la actualidad desde los municipios de menor tamaño, de carácter más rural, hacia las tres grandes áreas metropolitanas, muchas pequeñas empresas municipales de vivienda se encuentran con un número importante de viviendas municipales nuevas y onerosas, que se encuentran vacantes y no consiguen alquilar.

Política de vivienda en Suecia

Vivienda de alquiler en el sector privado

- El bajo importe de los alquileres, añadido al hecho de que se trata de un parque de viviendas construido en los 70, libre de cargas financieras a las que hacer frente, no ha permitido que se gestione con eficiencia. Los inquilinos que tienen la suerte de ocupar una vivienda en este sector no tienen prácticamente ningún interés en mudarse, puesto que su alquiler es inferior a los del mercado; a esto se añade el hecho de que la amplitud de los criterios de acceso aplicados tradicionalmente ha determinado que los ocupantes de estas viviendas tengan muy diversas características socioeconómicas y que personas con una situación personal privilegiada puedan beneficiarse de ellas. Lógicamente, en las zonas de gran demanda, las listas de espera para poder acceder a este tipo de tenencia son largas.
- El sector del alquiler privado tiene también un peso importante, aproximadamente similar al del alquiler de la vivienda de utilidad pública, aunque ha sufrido una reducción notable en las dos últimas décadas: como se ha indicado, el precio de los alquileres privados se establece en función del precio fijado en el sector del alquiler público, y, como habitualmente se sitúan por debajo del nivel de equilibrio del mercado libre, desincentiva la promoción de vivienda destinada al alquiler. En términos reales, el nivel de los alquileres ha experimentado una fuerte reducción desde 1998, lo que ha mermado la rentabilidad del sector, y, en consecuencia, su participación en la estructura del mercado de la vivienda.

Prestaciones económicas

- El gobierno sueco cuenta también con un sistema de prestaciones económicas: los hogares con bajo nivel de ingresos pueden beneficiarse de una ayuda para hacer frente a los gastos de vivienda, tanto cuando se trata de una vivienda en alquiler, como cuando se trata de una vivienda en propiedad. Estas prestaciones representan prácticamente un tercio del gasto gubernamental en política de vivienda y, en 2001, beneficiaron a cerca de 330.000 hogares; se destinan, fundamentalmente, a familias con hijos a cargo y a personas jóvenes menores de 29 años; las personas mayores, por su parte, acceden a una modalidad específica de prestación.
- Como se ha indicado, en los noventa, la política de vivienda sueca experimentó un cambio notable. El incremento de la demanda propiciado por el factor demográfico contribuyó a la construcción de viviendas, aunque a mediados de la década alcanzó un nivel extremadamente bajo debido a que las acusadas oscilaciones en el nivel de precios determinó que las personas jóvenes encontraran cada vez mayores dificultades para acceder. Hay que tener en cuenta, por otra parte, que fueron unos años de cambio fundamental para la economía sueca: su integración internacional determinó que el pleno empleo desapareciera y el país pasó a tener tasas de desempleo similares a las de otros estados de la Unión Europea.

Esta situación llevó a fuertes reducciones en las ayudas estatales de tal manera que si Suecia se había caracterizado desde los años 50 por las ingentes ayudas directas (subvenciones a la oferta y prestaciones a la demanda) e indirectas (deducciones fiscales), ayudas que se caracterizaban por su teórica “neutralidad” en cuanto a la promoción de ambas modalidades de tenencia (propiedad y alquiler), durante los 90 estas ayudas casi se eliminaron⁴⁶. La política de vivienda perdió peso y se fue haciendo más selectiva. Las ayudas directas destinadas a la financiación de intereses se eliminaron por completo para la vivienda en propiedad, aunque los propietarios todavía disfrutaban de una deducción fiscal de intereses de los préstamos hipotecarios a una tasa fija del 30 %.

⁴⁶ Las cifras relativas a la reducción de las ayudas estatales resultan significativas: si en 1993 ascendían a 33.000 millones de coronas suecas (3.531 millones de €), las ayudas se redujeron a 1.400 millones en 2002 (150 millones de €) (Turner y Whitehead, 2002).

Política de vivienda en Suecia

Tendencias recientes

- En los años más recientes, sigue adelante el proceso de reforma. Existen presiones en los mercados de alquiler a nivel local para que el sistema de fijación de las rentas tenga una mayor orientación de mercado y sea más eficiente, aunque los cambios propuestos están chocando con la fuerte oposición de las asociaciones de inquilinos, que se posicionan en contra de esa liberalización.

El drástico cambio experimentado en la política de subsidiación también ha llevado a las empresas municipales de vivienda a modificar sus alquileres al alza para situarlos en unos niveles más próximos a los del mercado: así, algunas han optado por elevar el alquiler medio de sus viviendas de mayor calidad, para poder hacer frente a la reducción o a la estabilización de los alquileres de su parque de viviendas menos atractivo; otras incluso se están reconvirtiendo en cooperativas. Existe el temor de que esta política de incremento de los alquileres tenga, a largo plazo, consecuencias sociales nefastas, en particular, un incremento de la segregación social.

- Dada la situación, los últimos años han asistido a una importante reducción en la producción de nueva vivienda, a pesar de existir una clara necesidad en las zonas del país que se encuentran en fase de crecimiento, como es el caso de la zona de Estocolmo. Para dar respuesta a esta demanda, el gobierno sueco ha puesto en marcha una serie de medidas destinadas a incrementar la producción de viviendas: por un lado, se está tratando de agilizar el proceso de planificación y gestión urbanística, y, por otro, en 2001 se introdujo una ayuda temporal a la inversión para la construcción de viviendas de alquiler en aquellas zonas donde se detecta un déficit de viviendas. Entre las medidas puestas en marcha, destaca también el incentivo especial introducido en 2003 para las viviendas en alquiler y para las viviendas de estudiantes de superficie inferior a los 70 m², así como la reforma de la normativa aplicable a la construcción de viviendas para estudiantes. El Ministerio también está analizando la posibilidad de establecer una nueva regulación para la fijación de los alquileres en las viviendas que se construyan en el futuro.

CAPÍTULO IV

LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN LA CAPV Y EN EL ESTADO

1. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se analizan, con fines de contextualización, las políticas de vivienda aplicadas en el Estado y en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Partiendo de una breve aproximación al marco competencial de la intervención pública en esta materia, se trata de sintetizar la evolución de la política de vivienda, centrandolo el interés en sus aspectos más característicos –la promoción de la tenencia de vivienda en propiedad y la promoción de vivienda social–, y analizando los contenidos de los diferentes planes de vivienda y de las diversas medidas aplicadas.

2. LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA EN EL ÁMBITO ESTATAL

2.1. INTRODUCCIÓN

Si bien el Estado español es uno de los pocos países europeos que recoge en su texto constitucional el derecho de la ciudadanía a la vivienda⁴⁷, su política de vivienda no ha sido capaz de garantizar el cumplimiento de este mandato constitucional, tanto que el denominado “problema de la vivienda” parece haberse institucionalizado en el país.

La debilidad actual de esta política de vivienda responde, según sostienen numerosos expertos, a causas profundas. En su opinión, el sistema de provisión de viviendas reúne las características propias de un modelo de bienestar liberal, ya que es el mercado el principal regulador y asignador de este bien básico para la ciudadanía, y esto, que tiene sus raíces en la política de vivienda de la época franquista, en lo esencial ha permanecido desde entonces. En Europa, el proceso ha sido muy diferente: si bien en los últimos años ha existido una orientación más liberal, el punto de partida era diametralmente opuesto, ya que, desde los años cincuenta, los países europeos han experimentado una fuerte intervención de la Administración pública en el mercado de la vivienda con el fin de dar respuesta a las necesidades sociales. Estas dos trayectorias tan dispares

⁴⁷ Artículo 47 de la Constitución Española: “*Todos los españoles tienen derecho a disponer de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.*”.

explican las diferencias de estructura que se observan en el parque de viviendas español en comparación con el de los países europeos.

En realidad, puede afirmarse que en España no ha existido una auténtica política social de vivienda. Las políticas de fomento de la vivienda –tanto la de vivienda libre, como de vivienda protegida– han respondido más a criterios de estímulo de la actividad económica que a criterios de política social propiamente dichos. Resultan del todo elocuentes las siguientes cifras: durante la década 1991-2001, de cada 100 viviendas construidas, 60 se destinaron a vivienda principal y 40 a residencias de otro tipo no relacionadas con la satisfacción de la necesidad de alojamiento habitual y permanente (viviendas turísticas, de inversión, de segunda residencia, etcétera). Este dato muestra la importante componente de inversión que tiene la vivienda, con las repercusiones ya apuntadas en el capítulo primero. Mientras en los últimos años, en los países del norte, la intervención pública en materia de vivienda ha estado ligada al gasto social, y éste se ha visto recortado obedeciendo a los criterios de convergencia y estabilidad de la UE, en España, donde el mercado de la construcción de viviendas está desligado de lo social, la política en materia de vivienda ha ido dirigida expresamente a la consideración de ésta como bien de inversión, con el objetivo de favorecer un rápido incremento de las cifras macroeconómicas y de la actividad económica en general. Esta es una característica subrayada desde hace años por los analistas y abiertamente recogida, en 1991, por el Comité de Expertos del Ministerio de Obras Públicas en un informe en el que afirmaba que los objetivos sociales habían estado ausentes de la política de vivienda española, política que debería tener una función redistributiva y asistencial.

2.2. LA DELIMITACIÓN COMPETENCIAL EN EL ÁMBITO ESTATAL

La intervención del Estado en materia de política de vivienda se enmarca, básicamente, en las competencias que le atribuye el texto constitucional en los siguientes artículos:

- El artículo 47, que recoge el derecho a la vivienda de las y los ciudadanos en los siguientes términos:

Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

- El artículo 149.1, que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre diversas materias, tres de las cuales adquieren especial relevancia en materia de política de vivienda. Se consignan, respectivamente, en las previsiones 1^a, 11^a y 13^a en los siguientes términos:

1^a La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

11^a Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación de crédito, banca y seguros.

13^a Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

Las comunidades autónomas, por su parte, pueden asumir, en virtud del artículo 148.1 del texto constitucional, competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Las políticas de vivienda que se desarrollan en las diferentes comunidades autónomas son el resultado de esta combinación competencial y de sus diversas variantes en función del grado de autonomía asumido por cada comunidad autónoma en virtud de su propio marco estatutario, y constituyen así una clara manifestación del delicado equilibrio constitucional fundamentado, según afirmación común de la doctrina y de la jurisprudencia, en la tensión entre los principios de unidad y autonomía.

El equilibrio entre ambos principios –unidad y autonomía– y la muy genérica formulación de las competencias estatales ha originado, en diversas materias y, marcadamente, en el ámbito de la política de vivienda, numerosos conflictos positivos de competencia que, a su vez, han generado una rica doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional referida a la delimitación competencial en esta área de intervención pública. De sus principales elementos se ofrece una descripción detallada en el apartado 3.2. del presente capítulo, dedicado al marco jurídico vigente en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

En el marco competencial así delimitado, corresponde al Estado la coordinación del sector de la vivienda como sector económico y el establecimiento de la política fiscal de vivienda, excepto para los territorios forales, en los que la competencia recae en las diputaciones. Es también competente para determinar la normativa básica de edificación y construcción y para definir las actuaciones susceptibles de protección, la regulación de las fórmulas de financiación, el nivel de protección o la aportación de los recursos. Es competente, así mismo, en materias de derecho hipotecario y registral y de expropiación forzosa.

Por su parte, las comunidades autónomas, en función del nivel competencial atribuido en sus respectivos Estatutos, están facultadas para desarrollar su política de vivienda con cargo a sus propios recursos y también les corresponde, en atención a lo dispuesto por la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, el planeamiento y la gestión urbanística y su control. Así mismo, son competentes para las siguientes funciones:

- Elaboración de su propia normativa en materia de vivienda y ordenación del territorio.
- Definición y desarrollo de la política de vivienda.
- Programación, ejecución, control y seguimiento de las promociones públicas.
- Administración de su patrimonio de viviendas.
- Calificación de protección de las promociones privadas.
- Control y gestión de la financiación cualificada de las actuaciones de viviendas protegidas, rehabilitaciones o urbanización del suelo.

Por lo que respecta a la financiación de las actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo, y con la excepción de las Comunidades Autónomas de Navarra y País Vasco que asumen competencias plenas en esta materia, las demás comunidades autónomas participan en el Plan Estatal de Vivienda, gestionando su aplicación en

su ámbito territorial, pero cuentan también con un régimen propio de ayudas que, en ocasiones, son complementarias de las estatales y, en otros casos, constituyen medidas dirigidas a actuaciones no previstas a nivel estatal, programadas tanto en materia de vivienda como de suelo residencial.

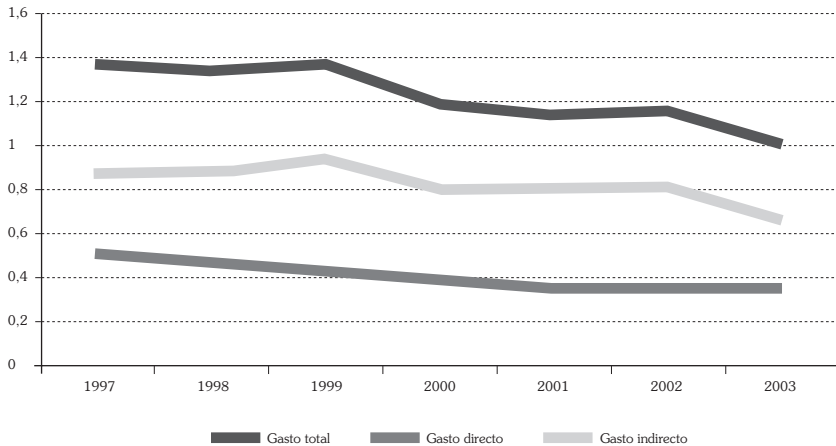
Los ayuntamientos también juegan, al amparo de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, en particular de sus artículos 25.2 d) y 28, un papel fundamental en la política de vivienda, en la medida en que ésta se encuentra estrechamente relacionada con la política urbanística –la creación de viviendas precisa de adecuados instrumentos urbanísticos en los que se definan los procesos de urbanización y edificación–, y son las administraciones locales las competentes para la planificación urbana y para la gestión del suelo destinado al proceso de urbanización. Así mismo, las corporaciones locales son competentes para la gestión y la administración de su patrimonio público de viviendas y suelo y para establecer, en este marco, los convenios que estimen oportunos con diferentes instituciones o empresas públicas y privadas para la promoción de viviendas públicas en sus distintas modalidades.

En síntesis, puede decirse que son las comunidades autónomas quienes tienen la competencia de planificar y ejecutar su política de vivienda sobre un suelo cuya planificación y gestión es competencia de los ayuntamientos y ello implica que, necesariamente, cualquier actuación efectiva requiera un ánimo de cooperación y coordinación entre las administraciones públicas afectadas. En la práctica, lógicamente, este funcionamiento no está exento de conflictos y no siempre resulta fácil alcanzar los niveles de entendimiento necesarios para dar respuestas adecuadas a los problemas de acceso a la vivienda.

En cualquier caso, la pluralidad de marcos autonómicos en materia de suelo y urbanismo da lugar a un panorama variopinto de responsabilidades entre las diferentes administraciones. La Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco constituye una clara manifestación de esta diversificación en la medida en que amplía la atribución explícita de responsabilidades en materia de vivienda entre las diferentes administraciones públicas vascas con competencias en política pública de vivienda.

2.3. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN VIVIENDA Y LA PROMOCIÓN DE LA TENENCIA EN PROPIEDAD

En términos de impacto cuantitativo, tal y como ya se recogía en el gráfico 31, España presenta un gasto público en vivienda que se sitúa en torno al 1,4 % del PIB, según coyunturas políticas. En lo que respecta a la evolución del gasto público total en vivienda, en España ha venido disminuyendo desde 1997, en que se registraba un 1,36 % del PIB, hasta el 0,99 % correspondiente a 2003.

Gráfico 41: Gasto público en vivienda y urbanismo en España (% del PIB, 1997-2003)

Fuente: Sánchez Martínez, M.T. (2004): “Gasto público y vivienda: un estudio de su incidencia distributiva”, Revista Valenciana de Economía y Hacienda, nº 10, Valencia

En cuanto a la estructura del gasto en política de vivienda, el sistema se ha caracterizado por la utilización intensiva de ayudas indirectas a través de instrumentos fiscales (principalmente deducciones en el IRPF), en lugar de recurrir a ayudas directas determinadas y atribuidas en función de los ingresos de las personas beneficiarias, tan comunes en el resto de Europa.

En cuanto al porcentaje del gasto fiscal en vivienda, aunque ha disminuido en términos absolutos de un 0,86 % del PIB en 1997 a un 0,65 % en 2003, ha visto aumentar su porcentaje de participación respecto al gasto total en vivienda, pasando de un 63 % en 1997 a un 65 % en 2003. El gasto directo o presupuestario en vivienda, por su parte, ha pasado de un 0,56 % del PIB en 1997 a un 0,34 % en 2003, tal y como se recoge en el gráfico 41, y lógicamente, ha visto reducida su participación en el gasto en vivienda total (de un 36 % en 1997 a un 34 % en 2003). Además, y como consecuencia del avance en la descentralización de competencias en materia de vivienda hacia las comunidades autónomas, el gasto autonómico adquiere un peso cada vez mayor, pasando su participación en el gasto directo de un 67,7 %, en 1997, a un 73,9 % en 2003, y alcanzando en 2002 su máximo histórico con un 77,6 %. La reseñada reducción del gasto directo o presupuestario en vivienda parece estar relacionada, según algunos analistas, con la disminución de la promoción de viviendas protegidas en España, la disminución de las subvenciones a la vivienda a fondo perdido y la aproximación que se ha producido entre los tipos de interés subsidiados y los de mercado.

Otra clara característica de esta política de vivienda es su nula neutralidad en la utilización de los instrumentos de intervención pública en relación con el régimen de tenencia en propiedad o en alquiler de la vivienda, beneficiando siempre, de forma clara, a la primera en detrimento de la segunda. Basta, para verificarlo, con analizar la situación actual y la evolución de las ayudas públicas otorgadas a ambas modalidades de tenencia, observándose que, tradicionalmente, tanto las medidas presupuestarias de tipo indirecto –las fiscales–, como las de tipo directo –la promoción pública de viviendas– han estimulado casi exclusivamente la compra.

Los distintos instrumentos fiscales aplicados en materia de vivienda han estado sujetos a continuas críticas, acusados de provocar ineficiencias en el mercado y de falta de neutralidad, al favorecer claramente la modalidad de tenencia en propiedad respecto a la de alquiler, sin olvidar su coste de oportunidad, en términos de recaudación impositiva no materializada, ya que, tal y como se ha comentado, los gastos fiscales derivados de la vivienda habitual son considerables. Según los últimos informes elaborados por instituciones como el Banco Central Europeo o la propia OCDE, así como en opinión de la mayor parte de los analistas y expertos, se debería abogar por reducir los incentivos fiscales, sobre todo los destinados a la demanda, por cuanto inducen a la elevación de los precios de la vivienda y potencian el régimen de propiedad frente al alquiler; a pesar de que estas reformas serían políticamente difíciles de defender, la experiencia de algunos países de la OCDE muestran que son posibles.

Por otra parte, las deducciones fiscales a la vivienda en propiedad también han sido tachadas de regresivas por reputados analistas, pues benefician más a los contribuyentes que cuentan con mayores ingresos. Y así, aunque las desgravaciones por adquisición de vivienda habitual aplicadas desde 1999 son menos regresivas –antes de la reforma los intereses a desgravar se deducían en la base imponible, con un mayor beneficio a medida que se incrementaba el nivel de renta–, conforme a ciertas estimaciones, la distribución de la deducción por compra de vivienda por tramos mantiene cierto sesgo a favor de los contribuyentes con mayor renta declarada. Además, algunos de los hogares más necesitados, como los compuestos por personas inmigrantes o por algunas personas jóvenes, no se benefician de las deducciones fiscales, bien porque, dado su bajo nivel de ingresos, no tienen que declararlos, bien porque trabajan en la economía sumergida. Por otra parte, como ya se ha señalado, las deducciones fiscales también son regresivas en cuanto a la distribución última de sus beneficiarios: en situaciones como la actual, cuando la demanda crece de forma tan importante, es el sector productor de vivienda quien se beneficia de los incrementos de precios.

No obstante, el alto coste de la eliminación de las deducciones fiscales a la vivienda en propiedad, en términos económicos, financieros y políticos determinan que sea poco viable y poco previsible no sólo su supresión total sino incluso una reforma en profundidad, ya que afecta a un porcentaje muy elevado de ciudadanas y ciudadanos y, por consiguiente, el coste político de la operación es muy elevado.

En contrapartida, en el ámbito de las desgravaciones fiscales a la vivienda en alquiler, la política estatal se ha mostrado mucho menos generosa. Si bien existió una deducción fiscal al alquiler en el periodo 1991-1998 –muy concentrada en las rentas medias y bajas dados los requisitos de acceso que se aplicaban⁴⁸– esta medida fue eliminada por la reforma del IRPF de 1999, y reintroducida con la reforma de 2002 (que entró en vigor en 2003), dirigida al arrendador de la vivienda, con el objeto de incrementar la

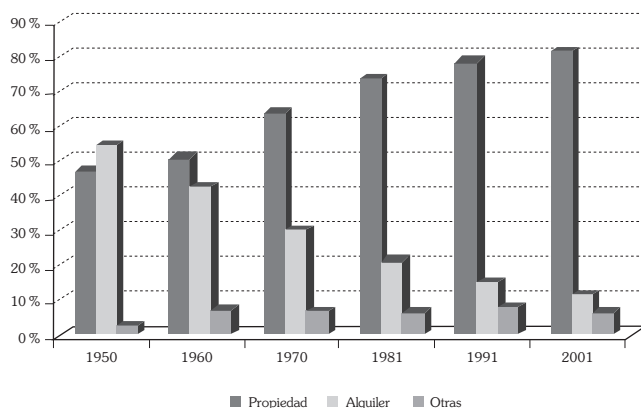
⁴⁸ Los inquilinos disfrutaron de una deducción en cuota del 15 % de la renta anual pagada en concepto de alquiler (máximo de 601 € de deducción) siempre y cuando su base imponible fuera inferior a 21.035 € al año en declaración individual, o 30.000 € al año en declaración conjunta, y que la renta pagada en concepto de alquiler fuera superior al diez por ciento de sus ingresos netos; fueron más de 600.000 las deducciones de este tipo otorgadas anualmente (CCOO, 2003).

oferta de viviendas en alquiler mediante un incentivo económico a los propietarios. Se ha argumentado, por parte de diferentes agentes sociales y analistas, que, desde una perspectiva distributiva, no tiene mucho sentido esta discriminación en virtud de la cual existen beneficios fiscales para quienes adquieren una vivienda en propiedad, mientras que quienes la alquilan, en muchos casos por no contar con la capacidad económica suficiente para comprarla, no cuentan con deducción alguna, máxime si se tiene en cuenta que las deducciones al alquiler ayudan en el control del fraude. Otros sostienen que estas ayudas suelen ser inflacionarias, debido a que, dadas las condiciones de demanda y oferta del mercado del alquiler, tienden a asumirse en los precios que se establecen por los alquileres, pero es cierto que este argumento también es aplicable a las ayudas directas e indirectas que se ofrecen a la vivienda en propiedad, en la medida en que acaban capitalizándose en su precio de venta.

En este contexto, el gobierno central estudia, en la actualidad, la posibilidad de suprimir o reducir las ayudas fiscales que perciben los propietarios por poner sus pisos en alquiler, en favor de la introducción de medidas destinadas a las personas arrendatarias, incentivos que se incluirían en la reforma fiscal que se proyecta para un futuro próximo.

La intervención pública no sólo ha promovido la modalidad de tenencia en propiedad a través de las deducciones fiscales, sino que también la ha favorecido mediante las ayudas directas a la vivienda y es más, algunas opiniones también subrayan el apoyo que se le ha otorgado a la propiedad de forma indirecta, a través de la desincentivación de la inversión, tanto pública, como privada, en el sector de la vivienda de alquiler. La privatización del parque de viviendas públicas de alquiler (véase siguiente epígrafe) o la propia reglamentación de los arrendamientos urbanos, constituyen un buen ejemplo.

En el caso del marco regulador del alquiler, según sus estudiosos, hay que remontarse al final de la Guerra Civil para tratar de entender su evolución y su situación actual. Así, el profesor Leal señala que una vez finalizada la guerra, y debido a la destrucción de vivienda resultado de la contienda, los alquileres subieron enormemente, lo cual perjudicaba a las clases medias, que apoyaron a los vencedores; por ello, para beneficiar a estas clases, las primeras leyes establecieron tanto la congelación indefinida de los alquileres como la duración indefinida de los contratos. La liberalización del mercado del alquiler no se produjo hasta 1985 con la llamada “Ley Boyer”, y no se reafirmó hasta la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1994. Hay que añadir, además, que la lentitud de los procesos judiciales relacionados con los impagos ha sido una tónica dominante del sector. Este conjunto de factores y circunstancias determinaron la falta de rentabilidad del negocio del alquiler privado y, en consecuencia, una reducción de este sector sin precedentes en Europa, con uno de los porcentajes de participación en el *stock* total de viviendas más bajos de los existentes en Europa occidental.

Gráfico 42: Viviendas principales por tipo de tenencia en España (1950-2001)

Fuente: Paniagua, J.L. (2003): "La necesidad de intervención pública en materia de suelo y vivienda", Papeles de la FIM, Especial Suelo y Vivienda, n° 20, Madrid.

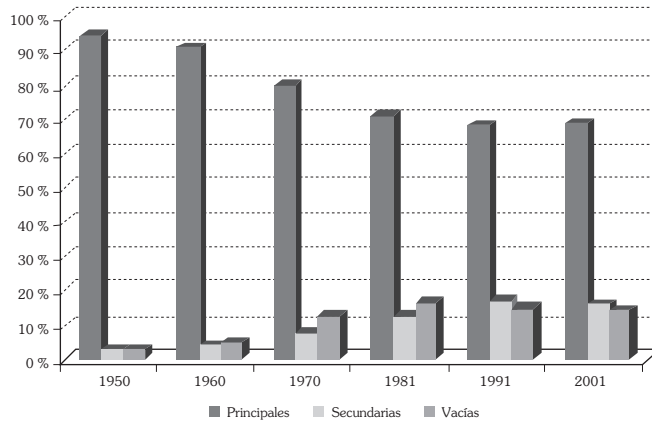
Es cierto que la pérdida progresiva del parque de alquiler, es una tendencia actual en casi todos los países europeos, que se ha debido a la atomización de los oferentes de vivienda en este régimen de tenencia y a la baja rentabilidad de las fincas; ante esta situación, se han ido eliminando las prácticas proteccionistas de los arrendatarios que se habían introducido a principios del siglo XX, aunque, en la mayoría de los casos, esta creciente desprotección se ha visto parcialmente compensada con prestaciones económicas de vivienda destinadas a los inquilinos para hacer frente al pago de los alquileres. En España, en cambio, este instrumento fundamental de ayuda a las familias no existe y esta carencia contribuye a generar situaciones de riesgo grave de exclusión por pérdida de la vivienda, especialmente entre los colectivos más vulnerables.

En términos generales, puede decirse que la ciudadanía tiende a considerar el pago de un alquiler como una pérdida económica, máxime cuando los precios no dejan de aumentar, de tal suerte que, progresivamente, este sector se ha convertido en una fórmula utilizada casi exclusivamente para dar respuesta a las situaciones transitorias, como la de las personas jóvenes recientemente independizadas, situaciones de reestructuración familiar o situaciones de cambio de residencia por motivos profesionales. Esto ha llevado a que, desde ámbitos muy diversos, se subraye la necesidad de reactivar el sector de la vivienda en alquiler, ya sea a través de las señaladas deducciones fiscales tanto a inquilinos como a propietarios, ya sea a través de otras medidas fiscales que potencien el atractivo del sector para el ámbito empresarial y, sobre todo, mediante la introducción de medidas que tiendan a limitar la desconfianza de los propietarios sin necesariamente implicar la absoluta desprotección de las personas arrendatarias y a garantizar cierta celeridad en los litigios originados en las relaciones entre ambos. En este sentido, diferentes asociaciones de propietarios de viviendas en alquiler, así como otros representantes empresariales, han defendido una y otra vez que la única solución para incrementar la oferta de vivienda en alquiler es proporcionar seguridad jurídica a los propietarios, insistiendo en que el problema es básicamente jurídico, y no económico.

Por otro lado, tal y como se ya se ha apuntado, la inversión en vivienda se ha popularizado, alentada por la notable reducción de los tipos de interés. El resultado es de sobra

conocido: un incremento importante de las viviendas secundarias y de las viviendas vacías (ver gráfico 43).

Gráfico 43: Evolución del porcentaje de viviendas principales, secundarias y vacías en España (1950-2001)



Fuente: Paniagua, J.L. (2003): "La necesidad de intervención pública en materia de suelo y vivienda", Papeles de la FIM, Especial Suelo y Vivienda, nº 20, Madrid.

En este contexto, algunos analistas han subrayado el incremento del riesgo residencial que se ha producido en los últimos años en España. Así, debido al fuerte incremento de los precios de la vivienda, los porcentajes de esfuerzo respecto a los ingresos asumidos por los hogares españoles de primer acceso al mercado de la vivienda en propiedad, han aumentado en los últimos años, a pesar de la reducción del coste de financiación de los préstamos hipotecarios a unos mínimos históricos y del aumento sin precedentes del plazo medio al que se contratan las hipotecas. A esta realidad, deben sumarse un mercado de trabajo, sobre todo el juvenil, que ha sufrido un incremento en contratación precaria y de baja calidad, y una creciente inestabilidad familiar en los hogares.

2.4. EL APOYO PÚBLICO A LA PROMOCIÓN DE VIVIENDA

A finales de los 50 y principios de los 60, la construcción de vivienda pública en alquiler se desarrolló con el objetivo de eliminar el chabolismo de las periferias de las grandes ciudades, derivado de los densos procesos migratorios asociados al proceso de industrialización. Esta construcción masiva se llevó a cabo con presupuestos muy reducidos y con el objetivo de construir el máximo número posible de viviendas. El resultado fueron, según se recoge en la literatura especializada/según los analistas, unas viviendas de muy baja calidad en estructura y materiales, en barrios muy deficitarios en términos de servicios públicos.

En este contexto, el gobierno optó por intensificar la promoción pública de vivienda en propiedad como factor de integración social y de reducción de ciertos conflictos locales asociados a la existencia de un parque muy deteriorado de vivienda, que resultaba especialmente patente en el caso de la vivienda social de alquiler, cuya baja calidad, junto

con la deficiencia en sus servicios vecinales, provocaron fuertes movimientos sociales. A esto se sumaban importantes dificultades en la gestión del *stock* público de viviendas, en particular, eran frecuentes los impagos, a los que difícilmente se podía hacer frente con medidas de desalojos, pues existía una fuerte reacción vecinal y social contra este tipo de actuaciones. De modo que la venta de las viviendas a sus inquilinos se percibió como la solución a los problemas. Fue en esta época, según las profesoras Sánchez García y Plandiura, cuando, siguiendo el lema “*hagamos de cada operario, un propietario*”, se extendió en las grandes ciudades la propiedad como régimen mayoritario de tenencia de la vivienda.

España fue uno de los primeros países europeos que adoptó la política de venta de su parque público de viviendas y que se centró en la producción de nueva vivienda para su adquisición en la modalidad de propiedad. En este sentido, la Ley de 25 de noviembre de 1945 y el Decreto-Ley de 27 de noviembre de 1953 que amparaban la construcción de las llamadas viviendas bonificables o viviendas de clase media franquistas, se sitúa en el origen de la característica propensión del sistema estatal de promoción de vivienda pública hacia la subsidiación de la promoción privada de viviendas para su venta. Así, la política de promoción de vivienda por la Administración pública se fundamenta, ya desde sus inicios, en las ayudas a los promotores privados y a los compradores de vivienda, una subsidiación específicamente diseñada para fomentar el sector de la construcción; apenas se consideraban las circunstancias sociales de los adjudicatarios y muchas voces afirman que imperaba el clientelismo y el fraude. Diferentes medidas paralelas, como la creación de un marco legal para la vivienda en régimen de propiedad horizontal en 1960, la liberalización de los créditos hipotecarios o las propias políticas urbanísticas fuertemente expansivas, se establecieron también con el objetivo general de estimular la extensión de la vivienda en propiedad. La nueva sociedad de propietarios que se iba constituyendo necesitaba un empleo estable con el objeto de poder hacer frente al pago de las hipotecas y, como resultado, la confrontación social y política se redujo.

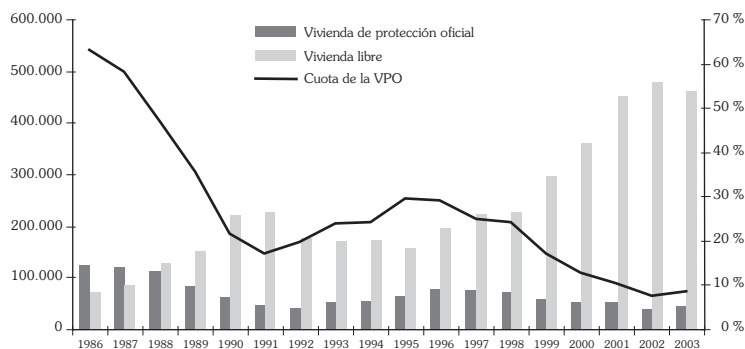
La transferencia de las competencias en materia de vivienda a las comunidades autónomas en la primera mitad de los ochenta refuerza esta tendencia. Dado que la gestión de vivienda pública en alquiler generaba grandes pérdidas, se argumentó que la promoción pública de vivienda en propiedad podría incidir en la construcción de un mayor número de unidades por la misma cantidad de dinero; sin embargo, esta visión no tiene en cuenta que los potenciales compradores de este tipo vivienda tenían, naturalmente, un perfil diferente de aquellos que sólo podían acceder a la vivienda en régimen de alquiler.

En la actualidad, la intervención pública directa de la Administración también presenta diferencias muy acusadas respecto a la tendencia europea, por ejemplo en lo que respecta a la forma de provisión directa de vivienda pública. En efecto, tal y como se ha analizado en el apartado anterior, en Europa, la vivienda promovida desde el sector público, y agrupada habitualmente bajo la denominación genérica de vivienda social, suele ser, mayoritariamente, vivienda de alquiler, promovida por las administraciones públicas o por entidades sin ánimo de lucro convenidas o concertadas con aquéllas, y suele estar destinada a las capas de población con menor nivel de ingresos (aunque en algunos países, la provisión se oferte con un carácter más universal).

En España, por el contrario, la vivienda promovida desde el sector público, habitualmente denominada Vivienda de Protección Oficial (VPO) suele ser vivienda en propiedad dirigida a grupos de población de renta media o baja (por debajo, tradicionalmente, de unos ingresos máximos equivalentes a 5,5 veces el SMI), que cuenta con la participación de promotores públicos, pero que se instrumenta, sobre todo, a través de la financiación pública concedida a la promoción privada con ánimo de lucro. Es un tipo de vivienda que se ha desarrollado básicamente en la modalidad de nueva construcción para su cesión en propiedad, articulada a través de un complejo sistema de préstamos cualificados, subsidiaciones de los mismos, subvenciones y ayudas varias, tanto al promotor como al adquirente, en función de su nivel de ingresos, y de la definición de las características tipológicas de las viviendas y del control de su precio máximo de venta. Otra de las características de la vivienda en propiedad promovida por la Administración pública radica en la provisionalidad de su régimen de protección, en virtud del cual, pasado un período máximo predeterminado, se desprotege automáticamente y pasa a engrosar el parque de viviendas a precio de mercado.

Analizando la evolución del porcentaje de vivienda protegida construida (véase gráfico 44), se observa que su peso se ha reducido hasta tener una participación prácticamente marginal, inferior al 10 %, en el total de nuevas viviendas construidas. En efecto, la vivienda subsidiada desde el sector público perdió mucha fuerza a mediados de los años ochenta y, aunque se recuperó a principios de los noventa coincidiendo con la última grave crisis industrial, en los últimos años, periodo de vorágine constructora, se ha situado en unos porcentajes muy reducidos que la pone al alcance de una proporción muy pequeña de la ciudadanía.

Gráfico 44: Evolución de la construcción de vivienda en España según el tipo de promoción



Fuente: Ministerio de Vivienda, 2006.

Nota: Viviendas de nueva construcción terminadas

La construcción de estas viviendas ha obedecido, básicamente, a dos modalidades: mediante la promoción pública, a través de diferentes sociedades públicas de ámbito autonómico o municipal, y mediante la promoción privada, a través de cooperativas o empresas promotoras de vivienda. En esta última modalidad, los promotores se benefician de financiación pública a un tipo de interés situado por debajo del de mercado y, en contrapartida, adquieren la obligación de limitar el precio de las viviendas que

construyen; en otros términos, mediante esta fórmula tienen una demanda garantizada pero deben limitar sus beneficios.

Si en los 80 la vivienda de promoción pública contó con un porcentaje de participación medio del 15 % en el total de vivienda subsidiada por la Administración, en los noventa la situación cambió por completo: si bien entre 1990 y 1994, la participación media alcanzó un 20 %, a partir de ese año cayó hasta un 6 % de promedio para el periodo 1994-1999, y volvió a caer hasta un 4 % de promedio para el periodo 2000-2002. En estos últimos años, la participación de la vivienda de promoción pública en el total de viviendas construidas se ha reducido a un porcentaje marginal que ha rondado el 2 %. Este notable descenso se debió a que la continua caída de los tipos de interés de los préstamos hipotecarios en los 90 redujo la importancia de estas ayudas financieras (es más, en algunos casos, el interés subsidiado ha sido mayor que el de mercado, debido a la lenta reacción de las políticas públicas y al dinamismo de los mercados financieros). Además, en una coyuntura de fuerte crecimiento de la demanda residencial, no resultaba interesante para los promotores dedicarse a la construcción de VPO: la demanda de vivienda libre también estaba asegurada. Se constata, en suma, que los promotores tienden a utilizar generosamente los planes de vivienda cuando se encuentran en fases recesivas de actividad, y tienden a abandonarlos cuando el ciclo económico se halla en fases de expansión, como ha sucedido en los últimos años, en los que se ha observado una caída de la construcción de viviendas protegidas a su mínimo histórico (alrededor del 10 % sobre el total de viviendas construidas en 2001).

Uno de los grandes problemas de la VPO de iniciativa pública radica en la carestía del precio del suelo. Para resolver este problema, algunas comunidades autónomas optaron por incorporar a su normativa una reserva de suelo para este tipo de viviendas, aunque ciertamente los ayuntamientos no fueron capaces de llevar esta medida a la práctica.

Por último, en lo que respecta al parque de vivienda social en alquiler, debe subrayarse que resulta insignificante a nivel estatal. Las diferencias, en términos de volumen del parque, son enormes en la comparativa europea: España ocupa el último lugar, con 10 viviendas por cada 1.000 habitantes, mientras la media europea se sitúa en torno a 65 viviendas por 1.000, y en algunos países, como Holanda, llega a superar las 140. En términos de hogares, estos datos significan que, en Holanda, de cada 100 hogares, 34 residen en viviendas públicas, mientras que en España, tan sólo 2,9, lo cual determina que esta modalidad cumpla un papel marginal en el alojamiento de la población.

2.5. LOS PLANES ESTATALES DE VIVIENDA

Como ya se ha indicado, la Administración General del Estado es competente para definir las actuaciones protegibles, las fórmulas de financiación, el nivel de protección y los requisitos de los beneficiarios, y el valor del módulo, es decir, el precio máximo de venta y cuantía máxima de los créditos cualificados, y procede a estas actuaciones en el marco de los planes estatales de vivienda. Las comunidades autónomas, con la excepción del País Vasco y Navarra, complementan y desarrollan la política diseñada por el Estado, y ejecutan con cierta flexibilidad la planificación estatal.

Dado que constituyen un referente comparativo importante para la CAPV, se resumen a continuación los principales planes plurianuales de vivienda de la Administración General del Estado:

Planes Estatales de Vivienda

*Plan de Vivienda
1981-1983*

- En una coyuntura marcada por la fuerte crisis económica y social –período inflacionista y aumento del paro–, se estableció un sistema de convenios con las entidades financieras para que éstas concedieran préstamos a intereses más bajos que los del mercado a los promotores y adjudicatarios de VPO, y el Estado, con cargo a sus presupuestos, subsidiaba los intereses, pagando directamente a estas entidades la diferencia entre el interés del préstamo cualificado y el del mercado.
- Este Plan delimitó la nueva tipología de VPO de promoción privada, y estableció el sistema de cálculo ponderado de las rentas familiares para favorecer a los hogares con mayor número de miembros.

*Plan de Vivienda
1984-1987*

- Este Plan prosiguió en la misma línea que el anterior: introdujo el concepto de módulo ponderado para simplificar el cálculo de los precios máximos de venta, incluyó la financiación cualificada a la rehabilitación y estableció un nuevo sistema de gestión que tenía en cuenta el proceso de transferencias de competencias del Estado a las comunidades autónomas.

Una vez finalizada su vigencia, se inicia un período de interplanes que se extiende hasta 1992. Durante el mismo, la producción de viviendas libres crece con fuerza, a la vez que los precios se disparan; la construcción de vivienda protegida, en cambio, cae de forma notable. Debido a la crisis económica, el Estado se ve en la necesidad de recuperar el instrumental de política de vivienda que se había abandonado.

*Plan de Vivienda
1992-1995*

- Este Plan consolidó el sistema de planes cuatrienales y el establecimiento de convenios entre el Estado y las entidades financieras, por un lado, y el Estado y las comunidades autónomas, por otro, sistema convenial que se ha mantenido en los planes posteriores.
- Entre las novedades más destacadas se pueden señalar:
 - el mayor número de actuaciones protegibles;
 - el incremento de los recursos aportados por la Administración central respecto al período anterior;
 - una adaptación más realista de los tipos de interés respecto a las condiciones del mercado;
 - las fuertes ayudas personalizadas a los adquirentes;
 - el aumento de las ayudas a la rehabilitación;
 - la ampliación de los niveles de ingresos familiares para acceder a las ayudas personales;
 - el nuevo reparto de recursos entre comunidades autónomas en función de indicadores objetivos de necesidad de vivienda;
 - la creación de una nueva línea de financiación para las denominadas Viviendas Libres a Precio Tasado, que incluían a la vivienda libre usada y de nueva construcción.

*Plan de Vivienda
1996-1999*

- Se concibió como prolongación del plan anterior, con la salvedad de algunas modificaciones.
- Las novedades más destacables fueron las relativas a la ampliación de actuaciones protegibles, incluyendo nuevas tipologías, como las viviendas de promoción pública, la regulación de medidas de cofinanciación, la rehabilitación y autoconstrucción en áreas rurales y las viviendas de tipología especial.

Planes Estatales de Vivienda

Plan de Vivienda 1998-2001

- Este Plan se pone en marcha en una coyuntura claramente expansiva del sector de la construcción, con los tipos de interés de los préstamos hipotecarios en niveles muy bajos y con unos precios de la vivienda en continuo aumento:
 - Se abandona el sistema de módulos ponderados para fijar el precio máximo de venta de las VPO, y se introduce el concepto de precio básico a nivel estatal, en torno al que se establecen unas bandas de fluctuación, dentro de cuyos límites las comunidades autónomas pueden fijar el precio máximo de venta en su territorio.
 - Se abandona también la financiación cualificada de las viviendas libres a precio tasado y, como gran novedad, se incluyen dentro del Plan las Viviendas Declaradas Protegidas (VDP), cuya calificación recae en las comunidades autónomas, cumpliendo unos requisitos estatales mínimos; se trata de una tipología de viviendas que coexisten con las de VPO, que constituyen un nivel intermedio de protección entre éstas y las viviendas libres, y que tienen las mismas características que las de VPO, aunque su financiación es menos privilegiada y el precio máximo de venta es superior.
 - Se introduce la posibilidad de combinar el sistema de préstamos cualificados y la subsidiación de los mismos (que habían dejado de ser competitivos respecto a los tipos de interés que se ofrecían al libre mercado), con la nueva figura de la Ayuda Estatal Directa a la Entrada (AEDE), que se establece como porcentaje del precio total de la vivienda; se trata pues, de otra ayuda condicionada al acceso en propiedad (en este caso, primer acceso), con lo que se refuerza la atención prestada a esta modalidad de tenencia.
 - También se empieza a prestar especial atención, con ayudas reforzadas, al colectivo de las personas jóvenes (menores de 30 años en 1998 y menores de 35 en el 2001).
- En el periodo de vigencia de este plan, se produce un acusado descenso de la cuota de participación de la vivienda protegida que pasa de representar un 24 % en 1998, a representar un 10 % en 2001.

Plan de Vivienda 2002-2005

- En un contexto de fuerte incremento de los precios de la vivienda, se establece un plan continuista.
 - Se fija el objetivo de apoyar, prioritariamente, a las personas con menor nivel de ingresos para la adquisición de una vivienda en propiedad, y, por otro lado, se establece el objetivo de potenciar las viviendas en régimen de alquiler (aunque la presencia de la vivienda en alquiler respecto al total de vivienda VPO no llegaba a un 11 %).
 - Se mantienen las AEDE.
 - Respecto a las actuaciones dirigidas a la vivienda protegida de alquiler, resulta destacable la nueva modalidad de construcción sobre suelos en régimen de cesión del derecho de superficie que se recoge en el Plan. Se eliminó la figura de las VDP, volviéndose, otra vez, al régimen único de VPO.
 - Se fija un nuevo precio básico de la VPO, bastante superior al anterior, y se otorga a las comunidades autónomas un mayor margen para aumentarlo.
 - Con el fin de evitar los problemas derivados de la falta de revisión que se había dado en años anteriores, se establece la revisión anual tanto del precio básico como del tipo de interés cualificado.
 - Se mantienen tanto la prohibición de descalificar la vivienda protegida durante los primeros 15 años, como la de poder transmitirla dentro de los 10 primeros años, así como la duración del régimen de protección de 20 años, aprobados en el plan anterior.
- En un periodo de auténtico boom inmobiliario, se cumplieron con creces las previsiones iniciales establecidas en el Plan de Vivienda (para 2002 y 2003), aunque siempre con una participación escasa de la vivienda protegida (en torno al 10 % de la producción total), que difícilmente pudo influir en la dinámica alcista de precios del mercado de la vivienda.

Planes Estatales de Vivienda

Plan de Vivienda 2005-2008

- Es el que se encuentra vigente en la actualidad. Primer plan impulsado por el gobierno socialista, se acoge con gran expectación en un entorno social cada vez más concienciado de la problemática de la vivienda.
- El nuevo Plan nace con el consenso de las comunidades autónomas, después de que el Gobierno renunciara a importantes propuestas iniciales, recogidas incluso en su programa electoral, como la implantación obligatoria de registros públicos de demandantes en las comunidades autónomas para las segundas y sucesivas transmisiones de viviendas protegidas.
- Recoge tres novedades a destacar:
 - un incremento de las ayudas al sector del alquiler;
 - la creación de una vivienda protegida dirigida a las rentas medias, denominada vivienda protegida de precio concertado;
 - el establecimiento de medidas de control del fraude en la transmisión de pisos de protección oficial.
- Se estructura en torno a cinco ejes estratégicos:
 - perseguir el objetivo de que la vivienda protegida amplíe su peso en el conjunto de los mercados de vivienda;
 - contribuir a un mayor equilibrio entre las formas de tenencia, fomentando el alquiler para alcanzar progresivamente cierta equiparación con la propiedad, y promoviendo la movilización del parque de viviendas desocupadas para el alquiler;
 - impulsar, como parte fundamental de la política de vivienda, un conjunto de actuaciones en materia de suelo edificable destinado preferentemente a viviendas protegidas;
 - adoptar medidas específicas de respuesta a las necesidades de aquellos colectivos con mayores dificultades para acceder a una vivienda digna, con una atención especial a grupos sociales que, a igualdad de nivel de ingresos, presentan necesidades especiales asociadas a sus circunstancias personales, como por ejemplo, las personas jóvenes, las familias numerosas y las monoparentales, las personas mayores o las personas con discapacidad y sus familias;
 - promover la adaptación de las tipologías de vivienda a las necesidades de las familias, adecuándolas a las nuevas formas de vida, a las actuales estructuras familiares, y a las necesidades de las personas con problemas de movilidad, en particular de las personas mayores y personas con discapacidad.
- En cuanto a la vivienda protegida, el Plan establece:
 - Tres tipos de viviendas protegidas:
 - las de régimen especial, a las que podrán acceder las familias con ingresos inferiores a 2,5 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM)⁴⁹;
 - las viviendas de régimen especial (para familias con ingresos equivalentes de hasta 5,5 veces el IPREM);
 - y las viviendas de precio concertado (para unidades familiares con ingresos de hasta 6,5 veces el IPREM).
 - El Plan fija el precio básico de la vivienda protegida a nivel estatal en 695,19 €/m², aunque cada comunidad autónoma podrá variar, según su normativa, los precios máximos por debajo o por encima del mencionado módulo básico: las viviendas protegidas de régimen especial no podrán exceder en 1,40 veces el precio básico a nivel nacional, las de precio general, en 1,60 veces, y en 1,80 veces, si son de precio concertado.

⁴⁹ Indicador que sustituye al antiguo Salario Mínimo Interprofesional, y que se fijaba en 7.896 €.

Planes Estatales de Vivienda

- Las viviendas protegidas del régimen especial y general se podrán vender a los 10 años y la vivienda seguirá manteniendo la calificación durante un periodo mínimo de 30 años, aunque se establece que las comunidades autónomas podrán incrementar dicho plazo. Para el caso de las viviendas de precio concertado, será cada comunidad la que determine su periodo de calificación.
- El Plan establece un precio máximo de venta en segundas y ulteriores transmisiones de una vivienda nueva protegida, que tendrá un límite máximo de dos veces el precio de venta inicial, una vez actualizado mediante la aplicación del Índice de Precios al Consumo (IPC).
- Con vistas a evitar el fraude en las transmisiones de las viviendas protegidas, la venta de las viviendas acogidas habrá de efectuarse a demandantes inscritos en los registros públicos previstos al efecto por las comunidades autónomas.
- El Plan también establece que los convenios de colaboración con las administraciones autonómicas podrán prever otros procedimientos para evitar el fraude.
- En lo que respecta a las ayudas directas, el Plan establece que las familias con ingresos de hasta 6,5 veces el IPREM podrán obtener préstamos convenidos, con una cuantía máxima equivalente al 80 % del precio escriturado, con un plazo de amortización de 25 años. El Plan contempla interrupciones temporales del pago de los préstamos por causa de desempleo, situaciones en las que el plazo se ampliará hasta dos años (las interrupciones no podrán darse sin haber pagado las tres primeras anualidades). Las familias con ingresos inferiores a 3,5 veces el IPREM podrán ser beneficiarias de ayudas directas y de préstamos cualificados:
 - para los compradores de viviendas protegidas con ingresos inferiores a 2,5 veces el IPREM se establece una ayuda de 7.000 € y si los ingresos oscilan entre 2,5 y 3,5 veces el IPREM, la ayuda alcanza 4.000 €;
 - para las familias monoparentales, para aquellas que cuenten entre sus miembros a alguna persona con discapacidad o a alguna persona mayor y para las víctimas de la violencia de género o de terrorismo se establece una ayuda de 7.900 € (cuando los ingresos son inferiores a 2,5 veces el IPREM) o de 4.900 € (cuando el nivel de ingresos se sitúa entre 2,5 y 3,5 veces el IPREM);
 - para las familias numerosas con tres hijos e ingresos inferiores a 2,5 veces el IPREM se establece una ayuda de 10.000 €, y para quienes tengan ingresos entre 2,5 y 3,5 veces el IPREM una ayuda de 7.000 €;
 - para las familias que tengan cuatro hijos se establecen ayudas de 10.600 ó 7.600 €, y para quienes tengan cinco o más hijos ayudas de 11.200 ó 8.200 €, en función del nivel de ingresos.

Todas estas ayudas pueden verse incrementadas en el caso de que la vivienda adquirida se sitúe en un ámbito declarado de precio máximo superior.
- En relación con las viviendas en alquiler, se limita el acceso a las viviendas protegidas de nueva construcción calificadas para arrendamiento a familias o personas individuales cuyos ingresos no excedan de 5,5 veces el IPREM (viviendas de renta básica) y de 6,5 veces el IPREM (viviendas de renta concertada), reservándose las viviendas de promoción pública en alquiler a los ciudadanos y ciudadanas con ingresos individuales inferiores a 2,5 veces el IPREM. Estas viviendas deberán estar vinculadas al régimen de protección por un periodo mínimo de 10 o de 25 años y de 10 años si son casas de renta concertada; una vez cumplidos los plazos establecidos, el propietario podrá mantenerlas en alquiler o venderlas en el mercado libre. La renta anual máxima inicial en las viviendas de alquiler será del 5,5 % o del 3,5 % de los precios máximos legales de referencia, en función de la duración del periodo de amortización del préstamo que las financia (10 y 25 años, respectivamente). Los inquilinos podrán recibir una subvención máxima total de 2.880 € durante 24 meses; transcurrido ese plazo, habrán de transcurrir al menos cinco años para que se pueda volver a solicitar la subvención.

Planes Estatales de Vivienda

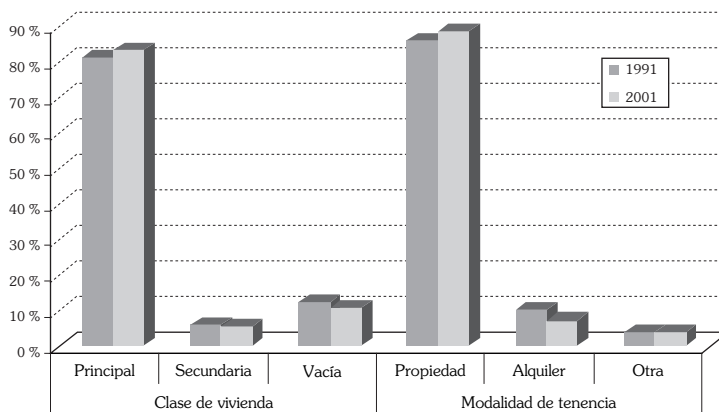
- Por otro lado, el Plan establece también una ayuda de 6.000 € para los propietarios de las viviendas libres desocupadas de menos de 120 m² que las ofrezcan en alquiler durante un periodo mínimo de cinco años, fijándose una renta máxima anual del 5,5 % del precio máximo legal.
- El Plan de Vivienda 2005-2008 establece, asimismo, un Programa de Vivienda para Jóvenes, con toda una serie de actuaciones dirigidas al colectivo de personas jóvenes que se detallan en el apartado 3 del capítulo siguiente.

3. LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN LA CAPV

3.1. INTRODUCCIÓN: EL MERCADO DE LA VIVIENDA EN LA CAPV

El mercado de vivienda de la CAPV se caracteriza por la elevada participación de la vivienda en propiedad, que para 2001, ascendía a un 89 % del parque total de viviendas, superando la media estatal situada en un 81 %. Como se observa en el gráfico siguiente, la presencia de la vivienda en propiedad se ha incrementado en el último decenio censal –se situaba en un 86 % en 1991–, habiéndose reducido la presencia del alquiler de un 10 % a un 7 %. Por otra parte, resulta también reseñable el elevado porcentaje de viviendas vacías –un 10,6 % en 2001– y de segundas residencias –5,4 %– del territorio autonómico, a pesar de que dichas tasas se encuentren por debajo de las medias correspondientes al conjunto del Estado –16 y 13,9 %–, respectivamente.

Gráfico 45: Estructura del mercado de vivienda de la CAPV (1991 y 2001)



Fuente: INE, Censos de Población y Viviendas de 1991 y 2001.

3.2. MARCO JURÍDICO

3.2.1. Marco competencial

3.2.1.1. Delimitación competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma

Como se ha indicado brevemente en el apartado 2.2. del presente capítulo dedicado a la delimitación competencial en el ámbito estatal, la intervención del Estado en materia de política de vivienda se enmarca, básicamente, en las competencias que le atribuye el texto constitucional en sus artículos 47 –referido al derecho a la vivienda– y 149.1.1^a, 11^a y 13^a –referidos respectivamente a la la regulación de las condiciones básicas garantes de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, a las bases de la ordenación de crédito y a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

Las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco, por su parte, se enmarcan en el artículo 148.1.3 del texto constitucional que estipula que las comunidades autónomas podrán asumir competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, y en el artículo 10.31 del Estatuto de Autonomía que incluye dichas materias entre las competencias exclusivas de la CAPV.

El carácter genérico de las competencias atribuidas al Estado por el texto constitucional y la muy difícil concreción de los límites dentro de los cuales deben ejercerse, han estado, como se ha dicho, en el origen de numerosos conflictos positivos de competencias dirimidos ante el Tribunal Constitucional, lo que ha hecho posible contar con una rica doctrina jurisprudencial referida a la delimitación competencial en diversos ámbitos de intervención pública entre los cuales se encuentra la política de vivienda. Son varias las sentencias reseñables para la interpretación de los preceptos constitucionales, unas dictadas en relación directa con la distribución competencial en urbanismo y en política de vivienda, y otras, que si bien fueron dictadas en relación con otras materias, presentan contenidos esenciales, en particular, para la interpretación del artículo 149.1.13 sobre bases de la planificación general de la actividad económica⁵⁰. No obstante, excede del

⁵⁰ Cabría destacar los siguientes pronunciamientos del Tribunal Constitucional:

- STC 1/1982, primera sentencia en estudiar el principio de unidad económica, que concluye en su fundamento jurídico 1º que al Gobierno de la nación le corresponde el diseño de la política económica general. Esta sentencia también constituye una referencia fundamental, reiterada en numerosas sentencias del Tribunal Constitucional, en relación con la definición de la competencia relativa a la ordenación del crédito, así como en relación con la delimitación de las bases estatales al indicar en el ya referido fundamento jurídico 1º que: *“Lo que la Constitución persigue al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una determinada materia es que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación, con lo cual se asegura, en aras de intereses generales superiores a los que cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia”*.
- STC 179/1985, que afianza la doctrina jurisprudencial que defiende la posibilidad de extender el concepto de bases a todos aquellos elementos instrumentales que sean necesarios para garantizar el cumplimiento de los objetivos: *“Una medida de este género ha de incluir necesariamente todos los (.../...)”*

propósito de este informe proceder a un análisis jurisprudencial completo y detallado, de modo que, sin negar la importancia de cada una de estas sentencias en aspectos interpretativos concretos, se estima preferible incorporar al análisis únicamente algunos contenidos jurisprudenciales particularmente relevantes. Desde esta óptica, no cabe duda de que es la STC 152/1988, de 20 de julio, relativa a la protección pública de la vivienda la que marca un hito de transición en el proceso analítico de la jurispuden-

⁵⁰ (.../...)

preceptos que se consideren necesarios para alcanzar el fin previsto, respecto del cual tienen un carácter puramente instrumental. Esta relación de medio a fin será más directa y evidente quizá en unos preceptos que en otros pero ello no autoriza a calificar a aquéllos de normas básicas y a estos otros de normas de desarrollo o detalle sin distorsionar totalmente unas categorías que sólo son plenamente aplicables a conjuntos normativos de otra naturaleza. La distinción entre lo básico y lo que no lo es resulta inutilizable por artificiosa aplicada a los preceptos integrantes de una medida que sólo puede ser considerada y aplicada como una unidad. La medida en cuestión podrá ser atacada en su totalidad por considerarla viciada de incompetencia o, desde cualquier otro punto de vista, contraria a la CE, pero si se acepta, no cabe aducir en su contra que no se haya reducido a lo básico y dejado su desarrollo de detalle a otras instancias. Es claro, sin embargo, que sólo pueden ser considerados como elementos de la medida aquellos preceptos directa o indirectamente ordenados a la obtención del fin propuesto y que si la disposición que la contiene incluyese otros no relacionados con esa finalidad, respecto de ellos la delimitación competencial apoyada en la distinción entre normas básicas y normas de desarrollo habrá de ser respetada". Esta tendencia doctrinal, de gran riesgo para las competencias de las Comunidades Autónomas, se verá abandonada más tarde por el alto tribunal, reconduciendo la competencia estatal al concepto de bases y señalando unos mínimos para las competencias autonómicas.

- STC 29/1986, que, en su fundamento jurídico 4º, establece que es competencia estatal la referida a la ordenación de la actuación económica general, lo que ha de interpretarse, a juicio del propio Tribunal, como ordenación de la actuación económica de todos los sectores y del propio Estado con relación a ellos, es decir, de la propia intervención del Estado en materia económica.
- STC 95/1986, referida a las competencias ejecutivas en el seno del concepto de bases: *"La reserva a órganos estatales de las actividades de ejecución orientadas al otorgamiento de los préstamos y auxilios económicos, (...) sólo sería constitucionalmente admisible si (...) la gestión centralizada de los expresados incentivos económicos resultase imprescindible para asegurar su plena efectividad dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional siendo al tiempo un medio necesario para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales o de los créditos que hayan de destinarse al sector"*.
- STC 201/1988, que, en materia de fomento, afirma, en su fundamento jurídico 2º, que *"el Estado no puede condicionar las subvenciones o determinar su finalidad más allá de donde alcancen sus competencias de planificación y coordinación, la cual resultará excedida, con la consiguiente inuasión competencial, si la especificación del destino de las subvenciones se realiza en tal grado de concreción y detalle que, no siendo imprescindible para asegurar el objetivo de la planificación se priva a la Comunidad Autónoma de todo margen para desarrollar, en el sector subvencionado, una política propia, orientada a la satisfacción de sus intereses peculiares, dentro de las orientaciones de programación y coordinación que el Estado disponga para el sector como competente del sistema económico general"*.
- STC 75/1989 que afirma que la ordenación general de la economía que corresponde al Estado no puede extenderse de forma excesiva hasta enmarcar en él cualquier acción de naturaleza económica si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general.
- STC 86/1989, en la que el Tribunal Constitucional, tras reconocer la dificultad de determinar qué aspectos de una regulación deben considerarse básicos y cuáles propios de una legislación de desarrollo, concluye que *"revestirán carácter básico las normas que resulten esenciales para garantizar, en todo el territorio nacional, los objetivos establecidos por el propio Estado"*.
- STC 13/1992, que constituye una síntesis de la jurisprudencia constitucional en materia de fomento, y que recoge, como lo hacen otras numerosas resoluciones, la jurisprudencia ya señalada en relación con la STC 95/1986.

cia constitucional. Esta sentencia, que se dicta precisamente en el marco de diversos conflictos positivos de competencia entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco, por considerar ésta que el Real Decreto 3.280/1983, de 14 de diciembre, sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda y diversas normas de desarrollo de aquél se extralimitaban de las competencias que, en esta materia, reconoce el texto constitucional al Estado, constituye la principal referencia en esta materia.

En relación con las competencias estatales atribuidas por el artículo 47 y 149.1.1 del texto constitucional, la STC 152/1988 clarifica la distribución competencial en los siguientes términos⁵¹:

“La política de vivienda, junto a su dimensión estrictamente económica, debe tener un señalado acento social, en atención al principio rector que establece el art. 47 de la Norma fundamental, siendo así que uno y otro aspecto -el económico y el social- se revelan difícilmente separables. Sin embargo, el art. 47 no constituye por sí mismo un título competencial autónomo en favor del Estado, sino un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (art. 53 de la Constitución),

⁵¹ La STC de 20 de marzo de 1997 se pronuncia en el mismo sentido al señalar que la exclusividad competencial asumida por la Comunidad Autónoma “no autoriza a desconocer la que, con el mismo carácter, viene reservada al Estado por virtud del artículo 149. 1 del texto constitucional”, referido a la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Más específicamente, al pronunciarse sobre el urbanismo, indica que la competencia autonómica exclusiva “ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística”. Desde esta perspectiva, una comprensión sistemática del entero orden competencial lleva a concluir, de acuerdo con nuestra jurisprudencia, que las condiciones básicas aludidas hacen referencia al contenido primario del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos ...). Añade la Sentencia que “En todo caso, las condiciones básicas han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta. Como hemos insistido, si por “condiciones básicas” hubiera de entenderse cualquier condición “material”, obligado sería concluir que esa interpretación tan amplia habría de conducir a un solapamiento con otras competencias estatales explicitadas en el artículo 149.1 C.E. o, lo que es peor, a una invasión de las competencias autonómicas. Si nos referimos al ámbito urbanístico y de la ordenación del territorio, bastaría con el que Estado invocara la regulación de las condiciones básicas de igualdad –sociales, económicas, políticas y jurídicas– para el ejercicio de la propiedad urbana y la libertad de empresa, por ejemplo, para que pudiera dictar una norma de una amplitud tal que poco les restaría a las comunidades autónomas de esta competencia exclusiva en materia de urbanismo.

Dentro de esas “condiciones básicas” cabe entender incluidos asimismo aquellos criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquéllas, tales como el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho (así, respecto de la propiedad privada la demanialización de toda una categoría de bienes definidos por sus características naturales: STC 227/1988, fundamento jurídico 14); los deberes, requisitos mínimos o condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho (SSTC 5/1981, fundamento jurídico 26; 37/1981, fundamento jurídico 2); los requisitos indispensables o el marco organizativo que posibilitan el ejercicio del mismo derecho (como la inscripción censal para el derecho de sufragio; STC 154/1988, fundamento jurídico 3.); etc.

De este modo las “condiciones básicas”, y por lo que hace al caso planteado, una primera interpretación literal del artículo 149.1.1. C.E. en relación con los preceptos enjuiciados permite entender que al Estado le compete regular las “condiciones básicas” que garanticen la “igualdad” de todos los propietarios del suelo en el ejercicio de su derecho de propiedad urbana, es decir, la “igualdad básica en lo que se refiere a las valoraciones y al régimen urbanístico da la propiedad del suelo.”

en el ejercicio de sus respectivas competencias. Por lo que se refiere al art. 149.1.1, éste faculta al Estado para regular las condiciones no ya que establezcan, sino que garanticen la igualdad sustancial de los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales. Pero esta función de garantía básica en lo que atañe al derecho a disfrutar de una vivienda digna, es la que puede y debe desempeñar el Estado al instrumentar sus competencias sobre las bases y coordinación de la planificación económica del subsector vivienda y sobre las bases de ordenación del crédito. En otros términos, como declaramos en nuestra STC 146/1986, de 25 de noviembre, «la persecución del interés general -en este caso, el relativo a la garantía de una vivienda adecuada para todos los españoles- se ha de materializar» a través de», no «a pesar de» los sistemas de reparto de competencias articulados en la C.E.» (fundamento jurídico 3.º), de manera que la promoción de la igualdad sustancial y la acción estatal destinada al efecto «debe desplegarse teniendo en cuenta las peculiaridades de un sistema de autonomías territoriales» (fundamento jurídico 4.º).»

En relación con las competencias estatales relativas a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13ª) y a la ordenación del crédito (artículo 149.1.11ª), el alto Tribunal explicita que:

“(…) es indiscutible que la Comunidad Autónoma del País Vasco ostenta la titularidad de la competencia en materia de vivienda. Esta competencia faculta a las instituciones de la Comunidad Autónoma para desarrollar una política propia en dicha materia, incluido el fomento y promoción de la construcción de viviendas, que es, en buena medida, el tipo de actuaciones públicas mediante las que se concreta el desarrollo de aquella política. Ello no obstante, y a pesar de que el art. 10 del EAPV califica como «exclusiva» aquella competencia autonómica en materia de vivienda, el propio Gobierno Vasco reconoce que la misma se halla limitada por las competencias del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y sobre las bases de la ordenación del crédito. En efecto, tanto el art. 149 de la Constitución como los Estatutos de Autonomía dejan a salvo las facultades de dirección general de la economía y, por tanto, de cada uno de los sectores productivos, que han de quedar en poder de los órganos centrales del Estado. En consecuencia, dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector.

Este razonamiento es también aplicable al sector de la vivienda, y en particular, dentro del mismo, a la actividad promocional, dada su muy estrecha relación con la política económica general, en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico y, en especial, como elemento generador de empleo. De otro lado, en cuanto que esta actividad de fomento de la construcción de viviendas queda vinculada a la movilización de recursos financieros no sólo públicos, sino también privados, no puede hacer abstracción de las competencias estatales sobre las bases de la ordenación del crédito, a que ambas partes hacen referencia.”

Sobre la base de estas consideraciones, el Tribunal Constitucional concluye que:

“En consecuencia y habida cuenta de la competencia general del País Vasco en materia de vivienda, la posibilidad del Estado de incidir sobre la misma, mediante una regulación propia, se ciñe a aquellos extremos que puedan entenderse comprendidos en las bases y coordinación de la planificación económica. A este respecto y sólo en relación con el mismo, el Estado puede destinar específicamente recursos con cargo a su propio presupuesto, que cumplen así una finalidad de garantía para la consecución de los objetivos de

la política económica general cuya dirección le compete. También a tales efectos y con la misma finalidad, el Estado puede actuar sus competencias sobre las bases de ordenación del crédito, en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.11 de la Constitución. Es decir, el Estado puede aportar recursos vinculados al ejercicio de sus competencias materiales y en garantía de su efectividad. Por el contrario, no está legitimado para fomentar cualquier actividad en materia de vivienda, regulándola directamente, sino en tanto y en cuanto las medidas de fomento se justifiquen por razón de sus atribuciones sobre las bases de la planificación y la coordinación de la actividad económica y sobre las bases de ordenación del crédito. Si se admitiera una competencia general e indeterminada de fomento de las actividades productivas por parte del Estado se produciría, junto a la indicada alteración del sistema competencial, una distorsión permanente del sistema ordinario de financiación autonómica, que el Gobierno Vasco denuncia en términos genéricos.”

Aplicando estas consideraciones al ámbito de la política de vivienda, añade:

“Por lo que se refiere al subsector económico de la vivienda, no cabe duda de que puede ser comprendida en la competencia del Estado a que se refiere el art. 149.1.13 de la Constitución la planificación básica de determinadas actuaciones de construcción y rehabilitación de viviendas de protección oficial, lo que justifica la regulación por el Estado de los correspondientes instrumentos de financiación en el ámbito definido como tal, ya que con ello se trata de asegurar el mantenimiento de unas inversiones fundamentales desde el punto de vista de la política económica general que, en otro caso, se revelaría difícilmente viable”.

La STC 152/1988 resulta, asimismo, muy explícita en relación con algunas cuestiones concretas de particular relevancia:

- Así, en materia de financiación, señala que:

“En concreto, dentro de la normativa de financiación a la vivienda de que ahora se trata, es preciso distinguir cuatro aspectos inherentes a la finalidad de promoción que persiguen las medidas arbitradas por el Gobierno y la Administración del Estado. En primer lugar, la definición misma de las actuaciones protegibles, que constituye el núcleo de las medidas consideradas. En segundo término, la forma de protección, en este caso la regulación esencial de las fórmulas de financiación adoptadas -créditos cualificados, subsidiación de préstamos y subvenciones-, sin la cual el fomento de aquellas actuaciones carece de eficacia, así como la finalidad específica de las mismas. A continuación, y como parte de esa regulación esencial, el nivel de protección que se intenta alcanzar u ofrecer en cada caso. Por último, la aportación misma de recursos estatales que permitan realizar las correspondientes actuaciones, en cuanto que garantía de la política económica general, relativa al sector de la vivienda. Como expresión de esta última, la regulación estatal de cada uno de estos cuatro aspectos no invade competencia autonómica alguna, pues se halla legitimada por lo dispuesto en el art. 149.1.13 de la Constitución, así como, por lo que hace a la financiación privada de tales actuaciones, en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.11, puesto que se traduce en la disciplina de uno de los préstamos de regulación especial computables por las entidades financieras.

En cualquier caso, ello no significa que las Comunidades Autónomas con competencias en materia de vivienda hayan de quedar absolutamente desprovistas de cualquier atribución por lo que se refiere a las actuaciones protegibles en el sector. Por un lado, es evidente que, en función de aquellas competencias estatutarias, pueden definir y llevar a cabo una política de vivienda propia, complementando las actuaciones de protección y promoción previstas por el Estado, con cargo a sus propios recursos, lo que, frente a lo que alega el

Gobierno Vasco, no resulta impedido por las disposiciones que impugna. Pero además, para la ejecución de la normativa estatal reguladora de las actuaciones protegibles que, como diremos más adelante, les corresponde, las Comunidades Autónomas deben contar con un margen de libertad de decisión que les permita aplicar las medidas estatales adaptándolas a las peculiares circunstancias de su territorio, sin perjuicio del respeto debido a los elementos indispensables que las normas estatales arbitran para alcanzar los fines de política económica general propuestos.

Sólo de esta manera es posible conciliar el ejercicio de las competencias del Estado sobre la planificación y coordinación en el sector económico de la vivienda, incluida la utilización instrumental de sus competencias sobre las bases de ordenación del crédito, con las competencias autonómicas en materia de vivienda. Así, si las primeras legitiman una intervención del Estado que condiciona en parte la globalidad de la política de vivienda de cada Comunidad Autónoma, dicha intervención no puede extenderse, so pretexto de un absoluto igualitarismo, a la regulación de elementos de detalle de las condiciones de financiación que la priven de toda operatividad en determinadas zonas del territorio nacional. Antes bien, a las Comunidades Autónomas corresponde integrar en su política general de vivienda las ayudas reguladas por el Estado para el cumplimiento de las finalidades a que responden, con capacidad suficiente para modalizar, en su caso, las reglas generales, al objeto de conseguir una sustancial igualdad de resultados”.

- En relación con las medidas de fomento, considera que:

“Otro aspecto del problema es el que atañe a la gestión de las medidas de fomento dispuestas por el Estado en relación con las actuaciones protegibles en materia de vivienda. A este respecto se podría cuestionar, como ya señalamos en la STC 95/1986, «si tiene sentido y es eficaz un sistema de subvenciones centralizadas en un sector económico -en el presente caso, la vivienda- que ha sido descentralizado y atribuido a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas» (fundamento jurídico 5.º). Y, como entonces se dijo, habría que concluir que la gestión por el Estado de tales medidas sólo sería constitucionalmente admisible si «resultase imprescindible para asegurar su plena efectividad dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, siendo al tiempo un medio necesario para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos o de los créditos que hayan de destinarse al sector» (í.d.). En caso contrario, la regla general debe consistir en la transferencia a las Comunidades Autónomas de los recursos estatales destinados a la financiación de las actividades que se fomentan, bien sea mediante la fijación de criterios de reparto objetivos o mediante convenios ajustados a los principios constitucionales, de manera que las Comunidades Autónomas dispongan de aquellos recursos y puedan gestionarlos en cumplimiento de la normativa estatal básica.

Esta regla general es aplicable, sin duda, a la gestión de las ayudas para la financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda.(...)

Dichas potestades de gestión reservadas a órganos u organismos del Estado se limitan a la realización de convenios con las entidades financieras para la aportación de créditos de financiación de las actuaciones protegibles, a la subsidiación de los créditos aportados por aquellas Entidades, en los porcentajes establecidos por la normativa estatal y al abono efectivo de las subvenciones concedidas. En todo caso, el procedimiento de calificación de las viviendas de protección oficial y su control, y la resolución acordando o denegando el disfrute de las subvenciones personales corresponde al «organismo administrativo competente en materia de vivienda», que en el presente caso es, desde luego, el órgano u organismo competente de la Administración Autónoma del País Vasco, debiendo el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda expedir libramientos trimestrales a

justificar a favor de las Comunidades Autónomas (arts. 1 y 8 de la Orden de 27 de enero de 1984 citada)”.

En aplicación de la distribución competencial recogida en los textos constitucional y estatutarios, el traspaso de funciones y servicios a la CAPV en materia de patrimonio arquitectónico, edificación y viviendas se produjo por Real Decreto de 27 de noviembre de 1981⁵². Este traspaso se realizó en los siguientes términos:

- Por un lado, se indica, en relación con las competencias que corresponden al País Vasco, que el artículo 10.31 del Estatuto de Autonomía del País Vasco establece su competencia exclusiva en materia de vivienda, especificando que será ejercida en el marco constitucional de las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica y de la igualdad en el ejercicio del derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.
- Por otro, se relacionan los servicios que se traspasan. En concreto, la titularidad de las funciones y servicios de la Administración central e institucional del Estado, adscritos al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, en materia de patrimonio arquitectónico, edificación y vivienda en el País Vasco, concretamente sus correspondientes servicios provinciales en Álava, Gipuzkoa y Bizkaia

En cualquier caso, se definen algunas particularidades:

- En materia de calificación de viviendas de protección oficial del Estado, de promoción privada, el ejercicio de las competencias recae en las CAPV mediante la aplicación de la legalidad estatal con las peculiaridades que puedan establecerse a propuesta de la misma, a los efectos de la obtención de los beneficios económicos, financieros y fiscales derivados de dicha calificación, y ello hasta tanto que la citada Comunidad Autónoma, en el ejercicio de su competencia exclusiva, no promulgue normativa propia que regule esta materia. La CAPV inició su desarrollo normativo, en esta materia, ya en la década de los 80, con la aprobación del Decreto 144/1988, de 17 de mayo, sobre medidas financieras y régimen de venta y renta en viviendas de protección oficial de promoción privada.
- En materia de edificación, se establece que la Comunidad Autónoma aplicará criterios no menos exigentes que los contenidos en la normativa técnica básica de la edificación en materia de seguridad e higiene, que sea aplicable en todo el territorio del Estado o que se dicte por éste en aplicación o desarrollo de convenios, acuerdos o recomendaciones de carácter internacional.
- Si bien es competencia de la administración central e institucional del Estado la concesión de sellos o marcas de calidad de materiales, productos, equipos y sistemas utilizados en la edificación, que tengan validez sobre todo el territorio del estado y la homologación de empresas y entidades colaboradoras, que ejerzan la actividad de control de calidad de la edificación dentro del citado ámbito territorial, es competencia de la Comunidad Autónoma Vasca, el control de calidad de la edificación realizada dentro de su territorio.

⁵² Ampliado por Real Decreto 2628/1985, de 18 de diciembre y por Real Decreto 325/1987, de 6 de febrero.

- La estadística en materia de edificación y vivienda, por lo que corresponde al ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, se atribuye a la misma en lo que concierne a sus propios fines y competencia, debiendo recoger y aportar a los servicios competentes de la Administración General del Estado los datos estadísticos para fines estatales.

3.2.1.2. *La distribución competencial entre las administraciones vascas*

La distribución competencial entre las administraciones vascas viene determinada por la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, comúnmente conocida como Ley de Territorios Históricos (LTH). En su artículo 6º, señala que es de la competencia de las Instituciones Comunes la legislación y la ejecución en todas aquellas materias que, correspondiendo a la Comunidad Autónoma según el Estatuto de Autonomía, no se reconozcan o atribuyan en dicho Estatuto, la propia LTH u otras leyes posteriores, a los Órganos Forales de los Territorios Históricos. Dado que la política de vivienda no se ha atribuido a estos últimos, las competencias normativa y ejecutiva son, pues, de ámbito autonómico. De hecho, desde que la Comunidad Autónoma asumiera sus competencias en política de vivienda, el Gobierno Vasco, a través de los sucesivos Departamentos competentes en esta materia, ha tratado de incidir activamente en la resolución de las dificultades de acceso de la población a la vivienda en la CAPV, plasmando sus actuaciones, esfuerzos e iniciativas en los planes directores de vivienda en los que se definen los objetivos estratégicos y operativos, así como los medios para alcanzarlos.

Por su parte, los Ayuntamientos intervienen al amparo de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, en particular en sus artículos 25.2.d) y 28 en materia de promoción y gestión de viviendas. En este marco, se han involucrado activamente en la intervención pública en materia de vivienda, ya que cuentan con capacidad para conseguir suelo destinable a vivienda protegida y, dada su cercanía a los ciudadanos, son quienes mejor pueden recoger sus preocupaciones y demandas. En ocasiones, esta actuación se ha venido desarrollando a través de la promoción municipal de viviendas de protección oficial, sobre todo en los municipios que cuentan con un mayor potencial económico, principalmente, estableciendo convenios de colaboración con el gobierno autonómico, en cuyo marco establecen acuerdos de cesión de suelo de propiedad municipal, con el objeto de que la Administración autonómica se encargue de la promoción de las viviendas protegidas ofertadas a la ciudadanía.

La nueva Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, amplía y explicita las responsabilidades municipales en materia de vivienda, como se detallará más adelante, no ya sólo imponiéndoles obligaciones relacionadas, por poner un ejemplo de significativa importancia, con el planeamiento urbanístico, sino también y sobre todo otorgándoles la facultad de promover una tipología de viviendas de protección pública de carácter propio –la vivienda tasada municipal–, que, según la disposición adicional 8ª del texto legal, deberá regularse por ordenanza local y, en cuyo marco, el municipio gozará de libertad para determinar:

- Las características de la vivienda y sus anejos.
- Los regímenes de protección municipal que establezcan y, en su caso, las modalidades del régimen general y del régimen especial.
- Las personas destinatarias y el procedimiento para su adjudicación, en el que deberán respetarse necesariamente los principios de publicidad, libre concurrencia y no discriminación.

Por último, las diputaciones forales, aunque no son directamente competentes en vivienda, sí lo son en materias que inciden de forma indirecta pero importante en dicha política, como, por ejemplo, la ordenación territorial, que afecta a la tramitación de los planes urbanísticos de las corporaciones municipales. Cuentan, además, con plenas competencias en materia de política fiscal que, de manera tan trascendental, incide en la política de vivienda, y disponen, asimismo, de un parque de suelo que puede ser utilizado para la promoción de vivienda protegida. Desde esta perspectiva, resulta reseñable, tal y como se analizará más adelante, la incipiente intervención que, en el ámbito de la promoción de vivienda, están llevando a cabo tanto la Diputación Foral de Bizkaia, como la Diputación Foral de Gipuzkoa.

3.2.2. **Normativa básica en materia de vivienda en la CAPV**

En su Plan Director de Vivienda 2002-2005, el ejecutivo autonómico previó adaptar, completar y mejorar el marco normativo vigente en materia de vivienda, tanto en lo referido a su régimen de protección como a la edificación, y en materia urbanística. En concreto, se incorporó al calendario la elaboración de tres leyes: la Ley reguladora del Régimen de la Vivienda Protegida, la Ley de Ordenación de la Vivienda, y la Ley del Régimen Urbanístico de la CAPV, y sus respectivos desarrollos normativos.

- Por lo que se refiere a la primera de las mencionadas, la Ley reguladora del Régimen de la Vivienda Protegida, en el Plan Director se proponía actualizar, revisar y renovar la normativa existente: se pretendía, primero, refundir en un único texto las diversas normas vigentes, tanto a nivel estatal como autonómico, para que sirviera como documento base previo a la redacción del borrador del texto legal. Si bien, este proceso se inició, llevándose a cabo una importante labor de actualización y renovación normativa, principalmente mediante la aprobación del Decreto 315/2002, de 30 de diciembre, sobre régimen de vivienda de VPO y medidas financieras en materia de vivienda y suelo⁵³ y de sus sucesivas modificaciones, debe constatar que todavía no se cuenta con un texto con rango de Ley.

⁵³ Decreto 290/2003, de 25 de noviembre, por el que se modifica el Decreto sobre régimen de viviendas de protección oficial y medidas financieras en materia de vivienda y suelo. BOPV n° 239, 5 de diciembre de 2003.

Decreto 10/2005, de 18 de enero, de segunda modificación del Decreto sobre régimen de viviendas de protección oficial y medidas financieras en materia de vivienda y suelo. BOPV n° 16, 25 de enero de 2005.

Decreto 111/2005, de 17 de mayo, de tercera modificación del Decreto sobre régimen de viviendas de protección oficial y medidas financieras en materia de vivienda y suelo. BOPV n° 94, 20 de mayo de 2005.

- En lo que respecta a la Ley de Ordenación de la Vivienda, que según el propio ejecutivo, tendría como fin regular el proceso edificatorio, el régimen de acceso y de disfrute de la vivienda, el régimen cautelar y sancionador y la organización administrativa de la vivienda, se encuentra pendiente de elaboración.
- Por último, y en relación con el tercer punto, y como resulta de sobra conocido debido al impacto mediático que ha tenido en la sociedad vasca, se aprobó, por fin, con fecha de 30 de junio de 2006, la nueva Ley reguladora del Suelo y Urbanismo. Con anterioridad a su aprobación, y durante el largo proceso de elaboración al que estuvo sujeta, el ejecutivo autonómico mantuvo en todo momento, como concretaba su Plan Director, que esta Ley era imprescindible para dotar a nuestra Comunidad de una normativa propia que integre en un único texto las materias de régimen del suelo y ordenación urbana, especialmente, en lo relativo a los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística, la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística, los aprovechamientos de suelo para viviendas protegidas y los patrimonios públicos del suelo.

Desde una perspectiva histórica, es indudable que la normativa autonómica se ha mostrado siempre muy sensible a la necesidad de garantizar el acceso a una vivienda digna y el cumplimiento de otros usos de interés social. Así, la Ley 17/1994, de 30 de junio, de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda y Urbanismo, conocida como “Ley Maturana”, introdujo una herramienta importante para tratar de promover la construcción de viviendas protegidas, ya que impuso al planeamiento urbanístico la obligación de calificar, de forma específica, unas reservas o porcentajes de suelo destinados a su construcción. Establecía, en efecto, que, para municipios con población superior a 7.000 habitantes, debía existir una reserva de suelo en suelo urbano destinado a la construcción de viviendas protegidas del 20 % del total residencial previsto, mientras que, en el caso del suelo urbanizable programado y apto para urbanizar, se introdujo la obligación de calificar como suelo destinado a la construcción de viviendas protegidas el 65 % del total residencial previsto.

La nueva Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo recoge importantes novedades, algunas ya contempladas en el Proyecto de Ley presentado al Parlamento Vasco en la legislatura anterior:

- Establece, en su artículo 80, reservas mínimas de vivienda sujeta a algún régimen de protección pública en los siguientes términos:
 - En suelo urbano no consolidado, debe destinar a viviendas sometidas a algún régimen de protección pública los terrenos precisos para materializar como mínimo el 40% del incremento de la edificabilidad urbanística de uso residencial respecto de la previamente materializada; este porcentaje se desglosa en un mínimo del 20% de la edificabilidad urbanística de uso residencial para la construcción de viviendas de protección oficial de régimen general y especial, y el porcentaje restante hasta alcanzar el 40% con destino a viviendas de protección oficial de régimen tasado o, en su caso, a viviendas tasadas municipales.
 - En suelo urbanizable de uso preferentemente residencial, la ordenación urbanística deberá calificar con destino a viviendas sometidas a algún régimen de

protección pública, los terrenos precisos para materializar como mínimo el 75% del incremento de la edificabilidad urbanística de uso residencial respecto de la previamente materializada; este porcentaje se desglosa en un mínimo del 55% de la edificabilidad urbanística de uso residencial para la construcción de viviendas de protección oficial de régimen general y especial, y el restante porcentaje hasta el 75% con destino a vivienda de protección oficial de régimen tasado o, en su caso, a viviendas tasadas municipales.

- Establece así mismo estándares y cuantías mínimas de reservas para alojamientos dotacionales estipulando, en su artículo 81, que el planeamiento urbanístico de municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes deberá calificar en ámbitos de uso predominantemente residencial, con destino a alojamientos dotacionales, una superficie de suelo no inferior a 1,5 m² por cada incremento de 100 m² de techo de uso residencial o, en defecto de su determinación, por cada nueva vivienda prevista en el planeamiento, o, en su caso, un porcentaje que dé lugar, al menos, a dos parcelas independientes.
- Por otra parte, extiende la obligatoriedad de establecer estas reservas de suelo, con carácter general, a todos los municipios de más de 3.000 habitantes y a los municipios que cuenten con núcleos continuos de suelo urbano que alberguen una población superior a 2.000 habitantes.
- La Ley extiende muy significativamente la autonomía municipal en la gestión de los planes e instrumentos de ordenación urbanística. En este sentido, conviene resaltar, además de la versatilidad que otorga la separación de las determinaciones de ordenación estructural y pormenorizada, el otorgamiento a los ayuntamientos, bajo los controles supramunicipales lógicos, de la competencia de aprobación definitiva de la ordenación urbanística estructural y, en mayor medida, de la pormenorizada: así, según el artículo 91 del nuevo texto legal, la aprobación definitiva de los planes generales corresponde a los ayuntamientos en los municipios de población superior a 7.000 habitantes y, según el artículo 95, la aprobación definitiva de los planes parciales corresponde a los ayuntamientos en los municipios con población superior a 3.000 habitantes. Por otra parte, y en relación con la aprobación de los planes especiales, el artículo 97 extiende a estos instrumentos las reglas de tramitación y aprobación previstas para los planes parciales, con la particularidad de que cuando se trate de planes especiales de protección y conservación que afecten al suelo no urbanizable o al urbanizable no sectorizado, una vez aprobados inicialmente se remitirán al órgano medioambiental de la diputación foral, o del Gobierno Vasco cuando afecten a más de un territorio histórico, para la emisión del informe preliminar de evaluación conjunta de impacto ambiental (los planes especiales de ordenación urbana regulados en esta ley no requieren de informe de evaluación conjunta de impacto ambiental).
- El nuevo texto prevé, así mismo, la extensión de la calificación permanente a todas las viviendas de protección pública, quedando sujetas de forma permanente tanto a un precio máximo de transmisión, establecido por su norma reguladora, como al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto a favor en primer lugar de la administración actuante y, en todo caso, subsidiariamente, a favor de la Administración general de la Comunidad Autónoma.

- También destaca, entre las novedades de la Ley, la confirmación de la desaparición de la noción decimonónica de la gestión urbanística. La responsabilidad de la ejecución del planeamiento pasa a ser exclusivamente pública, si bien se garantiza la participación privada en régimen de concertación directa con la Administración o bien de libre concurrencia, mediante la figura del agente urbanizador y, en su caso, de agente edificador.

Con todo, la distribución competencial vigente determina que aspectos clave para la gestión y planificación urbanística no dependan de esta Ley. Es el caso, por ejemplo, de una cuestión tan esencial como la de la valoración del suelo, competencia de la Administración General del Estado; en relación con esta materia, según muchos técnicos y expertos consultados en el marco de este informe, resulta crucial, para la acción urbanística, y por ende, para la política de vivienda pública, una reforma de la Ley de Valoración del Suelo en vigor, pues permite valorar los suelos en función de las expectativas del mercado inmobiliario existentes sobre ellos. A fecha de cierre de este informe, el ejecutivo estatal continúa trabajando en el nuevo proyecto de Ley de Suelo que también incluye una reforma de importantes efectos; en breve, se iniciará una fase de consulta con expertos independientes de la propuesta inicial redactada por el Ministerio.

Sin duda, va más allá de los objetivos de este informe profundizar en un análisis tan complejo como el de las diferentes actuaciones e instrumentos de intervención en el mercado del suelo, tan íntimamente relacionado con la problemática de la vivienda, máxime considerando que existen ya aportaciones esenciales en la materia, como es el caso del ya mencionado informe del CES vasco. Tan sólo se hará referencia, muy brevemente, a una cuestión que resulta de especial interés, en la medida en que ha sido con frecuencia subrayada por profesionales, técnicos y expertos en el marco de las consultas realizadas. Se trata de la cuestión relativa a los efectos que tiene el contar con una normativa de planeamiento urbanístico que incluye reservas de suelo para vivienda protegida. Por un lado, son muchas las voces que defienden esta regulación y que señalan que, sin ella, difícilmente se podría promover el volumen de vivienda protegida que se promueve en la CAPV. Por otro, muchos técnicos y expertos se muestran críticos con los efectos de esta normativa, acusándola de contribuir al encarecimiento del suelo y de la vivienda libre, por entender que los costes de la vivienda protegida se trasladan a esta última, provocando una subida de precios, lo que les conduce a posicionarse a favor de una desregulación del planeamiento urbanístico.

Es quizá uno de los debates de mayor calado en este ámbito. Desde las posturas críticas con estos planteamientos liberalizadores se recuerda que el sistema de valoración del suelo se basa en el valor residual, es decir, en deducir del precio de venta de las viviendas que se pueden construir en dicho suelo, sus costes de construcción: si lo que se construye sobre el suelo son viviendas libres, con unos precios muy elevados, el valor residual es mucho mayor que si se construyen viviendas protegidas. Desde esta óptica, el problema surge cuando sobre un suelo determinado se establecen unas expectativas de beneficio por parte de los promotores y constructores basadas, no en una realidad en la que existen unas reservas de suelo, sino en la que hubiera podido darse, si la producción total de viviendas fuera desregulada, es decir, vivienda de precio libre, ya que conforme a esas expectativas se pretende obtener la plusvalía

que no se obtiene de la vivienda protegida, de un exceso de carga de coste de suelo repercutido sobre la vivienda libre. Análogamente, esta perspectiva crítica argumenta que tampoco es atribuible a la regulación existente el traslado de los costes de la vivienda protegida –que no entienden como tales, sino como menores plusvalías relativas de este tipo de vivienda respecto de la libre–, al precio de la vivienda libre, sino a las expectativas de los promotores de obtener una determinada rentabilidad con el negocio inmobiliario. Añaden que, en caso de que no se establecieran las reservas de suelo para la vivienda protegida, no se produciría un abaratamiento del precio de la vivienda, ya que, dada la situación del mercado, este precio depende del esfuerzo máximo asumible para su compra por los hogares, por lo que se produciría una transferencia de ingresos de la Administración pública a los promotores y constructores de vivienda, pero no una disminución en el precio final de ésta.

Estas dos posturas enfrentadas respecto a la cuestión de la utilidad de los mecanismos de reservas de suelo, están relacionadas, en cierta medida, con las también encontradas posturas respecto a la utilidad de regular y promover una tipología de vivienda protegida de precio intermedio. Las posturas que apoyan su introducción sostienen que, al tratarse de viviendas protegidas con precios más cercanos a los de mercado, resultan más viables de promover por parte de los agentes públicos y privados, y que mediante esta fórmula se puede responder a las necesidades de una parte de la población que, si bien no cumple los requisitos de acceso a las VPO, tampoco puede hacer frente a los precios del mercado libre. Por el contrario, desde las posturas más críticas se defiende que esta vivienda protegida intermedia no favorece a los intereses de la ciudadanía, sino a los de los promotores y constructores de viviendas –tanto públicos como privados–, que, en última instancia, son los agentes beneficiados por el incremento de precios que conllevan estas viviendas, y se aboga por que las reservas para esta modalidad tengan una presencia muy limitada y por que su promoción no se lleve a cabo, en ningún caso, a costa de una reducción de la vivienda protegida tradicional –la VPO y las VVSS– destinada a responder a un colectivo social que se encuentra en una situación de mayor necesidad y de mayor dificultad de acceso.

3.3. EL GASTO PÚBLICO EN POLÍTICA DE VIVIENDA EN LA CAPV

No resulta sencillo cuantificar el gasto público total, directo e indirecto, que, en materia de vivienda, se realiza en la CAPV, toda vez que en el mismo intervienen diferentes administraciones públicas: el Gobierno Vasco, a través del gasto del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales; las diputaciones forales, tanto a través de su gasto directo como, sobre todo, de su gasto indirecto, es decir, el gasto correspondiente a las desgravaciones fiscales; y los ayuntamientos.

Centrando la atención en el ejecutivo autonómico, y según datos del propio Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, su gasto presupuestario ha representado, por término medio, un 2,8 % del presupuesto total del Gobierno Vasco para el periodo 1997-2005 (ver cuadro 16). Cabe destacar que, a partir del ejercicio 2002, se produjo un incremento presupuestario importante, ya que en el mismo, el presupuesto creció, en términos absolutos, respecto del del año anterior en un 32,8 %. A partir de esa

fecha, la participación presupuestaria del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales se ha mantenido en torno al 3 % sobre el total del gasto presupuestado.

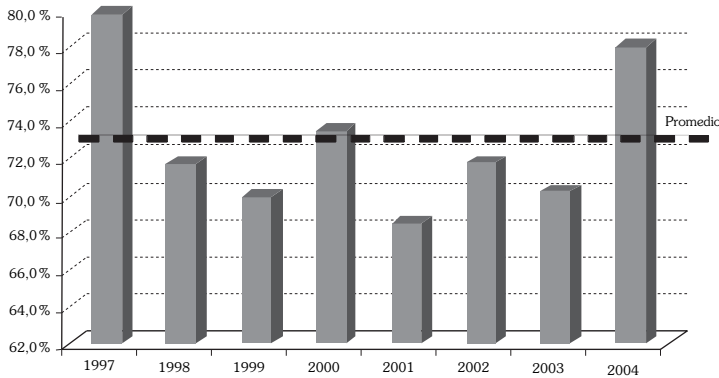
Cuadro 16: Evolución del presupuesto del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco

	Dpto. Vivienda y Asuntos Sociales		Total Gobierno Vasco		% Dpto. / Total GV
	M. Euros	% Δ	M. Euros	% Δ	
1997	97,2	—	4.328,8	—	2,2
1998	105,8	8,8	4.648,9	7,4	2,3
1999	101,7	-3,9	4.984,4	7,2	2,0
2000	117,8	15,8	5.297,5	6,3	2,2
2001	125,1	6,2	5.724,5	8,1	2,2
2002	166,1	32,8	6.026,3	5,3	2,8
2003	194,7	17,2	6.527,6	8,3	3,0
2004	197,7	1,5	6.661,6	2,0	3,0
2005	206,8	4,6	7.117,1	6,8	2,9
Promedio 97-05		10,4		6,4	2,8

Fuente: Dpto. de Vivienda y Asuntos Sociales (2005a): *El gasto en vivienda en una perspectiva comparada*, Servicio de Estudios, Planificación y Presupuestos, Vitoria-Gasteiz.

En cuanto al peso relativo del Programa de Vivienda del Departamento (ver gráfico 46), ha ascendido, por promedio, al 73 % del gasto total de dicho Departamento para el periodo 1997-2004. Si bien dicha cuota de participación se redujo desde 1997 (79,8 %), hasta alcanzar su mínimo en 2001 (68,5 %), en los últimos años se ha recuperado alcanzando una cuota del 78,1 % en el ejercicio 2004. Debe destacarse, además, el carácter eminentemente inversor de este programa, pues las inversiones materializadas en el período 1987-2004 representan el 91 % del volumen total de gasto del Programa de Vivienda del Departamento.

Gráfico 46: Participación del gasto en el Programa de Vivienda en el gasto total del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos en Dpto. de Vivienda y Asuntos Sociales (2005a): *El gasto en vivienda en una perspectiva comparada*, Servicio de Estudios, Planificación y Presupuestos, Vitoria-Gasteiz.

Por lo que se refiere al gasto indirecto en política de vivienda, en la CAPV, como en el resto del Estado, su peso es notablemente superior al gasto presupuestario directo. Así, para la campaña de IRPF de 2004, según la información del Órgano de Coordinación Tributaria que se consigna en el Plan Director de Vivenda 2006-2009, el volumen total de las deducciones practicadas por las haciendas forales vascas en concepto de vivienda habitual se elevó a 379,5 millones de euros (297,2 millones en 2001, 329,2 millones en 2002 y 356,9 millones en 2003). Se trata de unas deducciones totales anuales que, de media, prácticamente vienen a triplicar el presupuesto anual del Programa de Vivienda del Gobierno Vasco en el período 2001-2004.

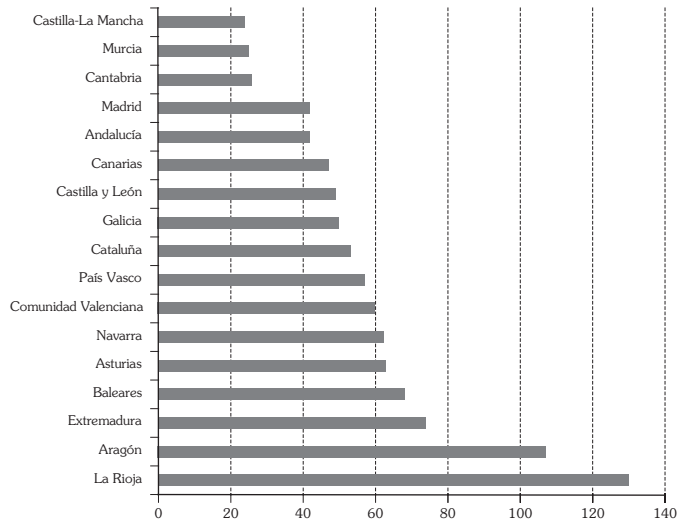
Si se consideran conjuntamente el gasto directo del Programa de Vivienda del ejecutivo autónomo y el volumen de las deducciones en materia de vivienda practicadas por las haciendas forales vascas, se obtiene que el gasto público en materia de política de vivienda pública en la CAPV, ascendía, para 2004, a unos 533,8 millones de euros, es decir, en torno al 1 % del PIB de la CAPV⁵⁴, primando el gasto indirecto (71,1 % del total) sobre el gasto directo presupuestario (28,9 %), en una proporción ligeramente superior a la observada para el conjunto del Estado para el ejercicio 2001 (un 70,8 % en gasto indirecto y un 29,2 % en gasto directo).

En comparación con las demás comunidades autónomas, la CAPV se situaba, para datos correspondientes al ejercicio 2003, en noveno lugar en cuanto al volumen de inversión per cápita en vivienda y edificación de las administraciones públicas; considerándose la inversión total del periodo 2000-2003, figura en la misma posición en el *ranking* autonómico. En concreto, tal y como se recoge en el gráfico 47, y según datos del propio Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, la inversión en la CAPV ascendía a 57 € por habitante, muy por debajo de los 130 € por habitante de La Rioja

⁵⁴ Sin tener en cuenta las intervenciones municipales y de los entes Forales, así como, por ejemplo, determinadas prestaciones sociales muy relacionadas con las ayudas para sufragar los gastos de vivienda.

y los 107 de Aragón, pero por delante de Cataluña, Castilla y León o Madrid. Con todo, es importante señalar que estos datos de inversión pública únicamente recogen la materializada por los distintos gobiernos autonómicos, sin incluir las inversiones de las sociedades públicas, ni la de otras administraciones públicas forales y locales.

Gráfico 47: Inversión total en vivienda de las administraciones autonómicas por CCAA (euros/habitante 2003)



Fuente: Dpto. de Vivienda y Asuntos Sociales (2005a): *El gasto en vivienda en una perspectiva comparada*, Servicio de Estudios, Planificación y Presupuestos, Vitoria-Gasteiz., basándose en datos del Ministerio de Fomento.

Nota: Las inversiones se computan contabilizándose los importes totales de los Capítulos 6 y 7 de la liquidación presupuestaria.

Pese al menor nivel de inversión relativa en vivienda de la Administración autónoma, la CAPV obtiene uno de los ratios más elevados en términos de viviendas protegidas iniciadas por habitante, tal y como se detalla en el siguiente apartado.

3.4. LA OFERTA DE VIVIENDA PROTEGIDA EN LA CAPV

La promoción de vivienda protegida se ha convertido, sin duda, en el principal eje de actuación de la política de vivienda vasca.

Por razones de claridad expositiva, conviene recordar que, en este informe, se adopta una definición amplia de la noción de vivienda protegida, incluyendo en ella la vivienda promovida, directa o indirectamente, por las diferentes administraciones públicas vascas. Sin perjuicio de volver sobre ello con más detalle en el Capítulo VI, conviene adelantar algún concepto básico relativo a la tipología de vivienda protegida.

De acuerdo con el marco normativo vigente hasta la entrada en vigor de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, la vivienda protegida agrupaba dos modalidades:

las viviendas de protección oficial de régimen general –comúnmente denominadas VPO–, y las viviendas sociales o de régimen especial –VVSS–. Estos dos tipos de vivienda se diferenciaban, únicamente, en función de sus precios máximos de venta y de alquiler, y del sector social al que iban destinadas, siendo las segundas, más baratas y destinadas a grupos de población con menor nivel de renta. Estas dos modalidades siguen existiendo en el marco regulador introducido por la nueva Ley del Suelo.

La clasificación también puede obedecer al carácter público o privado del agente que la promueve:

- Así, las VPO pueden ser de promoción privada o de promoción concertada:
 - Las primeras, son, en principio, VPO promovidas por particulares en suelos comprados para tal fin, aunque debe señalarse que, en estado puro, esta modalidad no existe en la CAPV desde los años 80 y que, en la actualidad, se recogen bajo esta rúbrica las promociones acometidas por promotores privados sobre suelos municipales (por lo general, adjudicados mediante concurso), y, en mucha menor medida, aquellos compromisos de la Ley Maturana sobre suelos urbanos y urbanizables que obliga a promotores privados a la promoción de VPO.
 - Las VPO de promoción concertada son las promovidas por promotores privados sobre suelos cuya propiedad es del Gobierno Vasco, y adjudicadas mediante concurso público; también incluye las viviendas protegidas cuya promoción se adjudica directamente a Visesa⁵⁵ por parte del Departamento, acogiéndose al régimen concertado.
- En cuanto a las Viviendas Sociales, se diferencian las de promoción directa, es decir, las promovidas directamente por el Departamento, de las de promoción privada, que, en la práctica, engloban todas las no promovidas por el Departamento y cuyo núcleo más importante está formado por las promociones de Visesa y las convenidas con otros promotores públicos y privados.

La nueva Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo incluye las anteriores tipologías dentro de un concepto más amplio, el de viviendas de protección pública, en el que también se engloban otras nuevas tipologías de vivienda promovidas directa o indirectamente por las Administraciones públicas, de ámbito autonómico o municipal:

- En lo que respecta a la regulación autonómica, se trata de la vivienda de protección oficial de régimen tasado autonómico y las viviendas protegidas de realojo.
- En lo que se refiere al ámbito municipal de regulación, las viviendas tasadas municipales de régimen especial y las viviendas tasadas municipales de régimen general o concertadas (ver, al respecto, el apartado 3.3 del capítulo VI de este informe).

⁵⁵ La Sociedad Pública VISESA-Vivienda y Suelo de Euskadi, S.A., se configura como el principal instrumento del Departamento de Vivienda para la promoción de viviendas protegidas.

Asimismo, en la nueva Ley se recoge otra nueva figura residencial protegida: los alojamientos dotacionales en régimen de “alquiler” (véase el apartado 4.3 del citado capítulo).

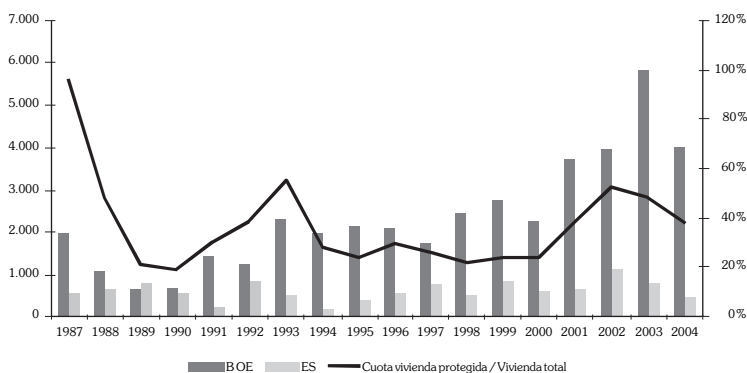
Por otra parte, se ha de consignar que, tal y como se analizará en el capítulo sexto de este informe, ya existían antes de la entrada en vigor de la nueva Ley iniciativas de vivienda tasada, o de precio intermedio, iniciativas que, fundamentalmente, eran promovidas por algunos ayuntamientos de la CAPV, pero también por las Diputaciones forales de Bizkaia y Gipuzkoa.

A continuación, se ofrecen algunos datos relativos a la oferta de vivienda protegida en la CAPV.

- En términos generales, si se analiza un periodo de tiempo relativamente largo (por ejemplo entre 1987-2006), se observa que la oferta de vivienda protegida en la CAPV ha tenido importantes altibajos en su evolución. A principios de los ochenta, se produjo una brusca caída en su promoción, que alcanzó valores mínimos con la crisis económica de principios de los noventa. A partir de ese momento, comenzó a recuperarse y su ritmo de promoción ha ido intensificándose en los últimos años.

A lo largo del periodo 1994-2006 se inició la edificación de cerca de 60.000 viviendas protegidas, de las cuales un 80 % eran viviendas de VPO y un 20 % VVSS, pudiendo afirmarse que, a grandes rasgos, la edificación de las primeras tiende al alza mientras que la de las segundas se encuentra estancada. Entre 2002 y 2005 se han iniciado un total de 20.731 viviendas protegidas, es decir, en torno a 7.000 viviendas más que en los cuatro años anteriores.

Gráfico 48: Evolución de la oferta de vivienda protegida en la CAPV



Fuente: Eustat, Dpto. de Vivienda y Asuntos Sociales y Ministerio de Vivienda.

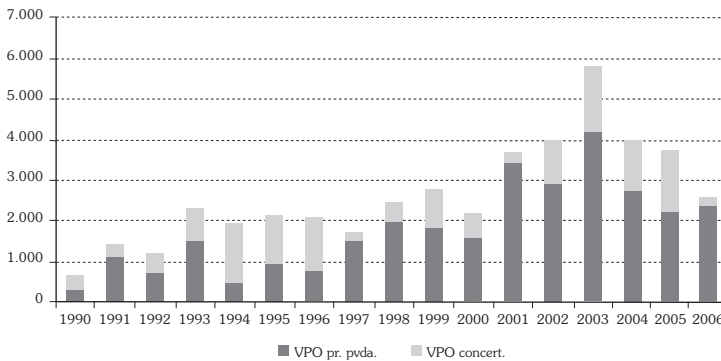
Nota: Viviendas iniciadas. Los datos de 2006 corresponden a los del tercer trimestre del año.

- Por su parte, la cuota de participación de la vivienda protegida respecto al total de viviendas iniciadas, experimentó, a finales de los 80, un descenso muy acusado hasta alcanzar su mínimo histórico en 1990: si en 1987, en la fase de crisis del sector de la construcción, más del 90% de la vivienda iniciada en la CAPV era protegida, esta

proporción se redujo a cerca de un 20 % en 1990. A partir de ese año, se recupera con fuerza y alcanza una tasa superior al 50 % en 1993, estabilizándose en torno al 25 %, con variaciones más ligeras, hasta 2001, intensificándose de nuevo a partir ese momento, con un pico máximo cercano al 60 % en 2003, para reducirse en los años posteriores. Por períodos, entre 2002 y 2005 la participación de la vivienda protegida supone un 30,6% de la nueva edificación, participación muy superior a la de periodos precedentes: 20,7% entre 1998 y 2001, y 21% entre 1994 y 1997. Se ha de tener en cuenta que el incremento en la cuota de participación de la vivienda protegida se produce en un contexto de fuerte incremento en la producción de la vivienda libre.

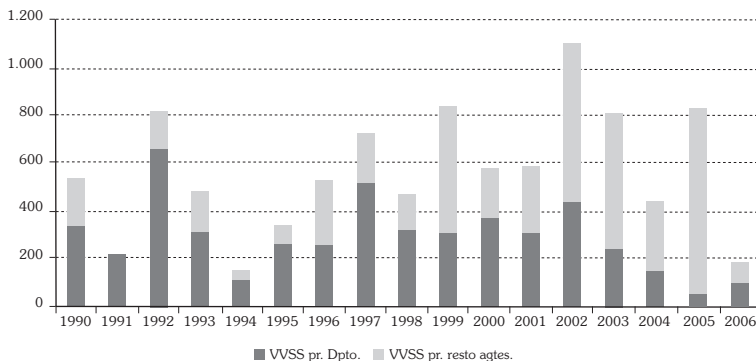
- También la distribución de la promoción de vivienda protegida entre VPO y VVSS ha presentado variaciones significativas en el horizonte temporal analizado: la cuota de participación de las VVSS respecto al total de la vivienda protegida alcanzó su máximo en el año 1989, con un 56 %, año en el que se constuyeron más VVSS que VPO; en la década de los noventa, su variación ha sido errática, alcanzando su mínima presencia en 1994, con una cuota marginal del 7,4 %, y sus mejores registros en 1992 y 1999, con cuotas del 40,7 % y 23,4 %, respectivamente; a partir del año 2000, se ha alcanzado un promedio de participación cercano al 15 %, destacando la intensidad en la promoción de VVSS del año 2002, con una cuota cercana al 22 % del total de vivienda protegida.

Gráfico 49: Evolución de la oferta de VPO en la CAPV según su promoción



Fuente: Datos proporcionados por el Departamento de Vivienda y Asuntos sociales.

Nota: Viviendas iniciadas. El dato de 2006 corresponde al dato del tercer trimestre.

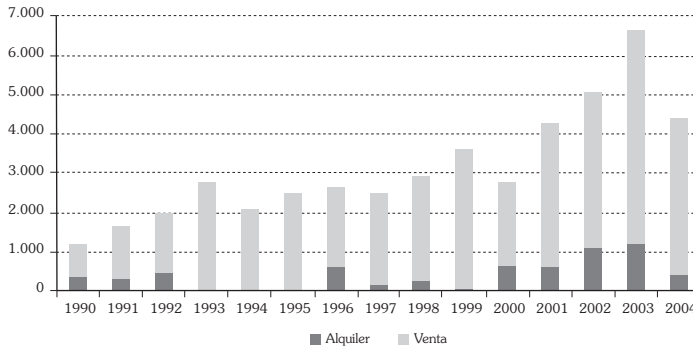
Gráfico 50: Evolución de la oferta de VVSS en la CAPV según su promoción

Fuente: Datos proporcionados por el Departamento de Vivienda y Asuntos sociales.

Nota: Viviendas iniciadas. El dato de 2006 corresponde al dato del tercer trimestre.

- En el periodo de análisis considerado (1990-2006), tal y como se recoge en los gráficos 49 y 50, se observan también variaciones importantes en el peso de la participación de los diferentes promotores. Así, para el caso de las VPO, la participación de la que se ha dado en denominar promoción privada, –que como se ha indicado no lo es en términos estrictos–, alcanzó su nivel mínimo en 1994, con una cuota de participación del 24 %, que, lógicamente, coincide con la cuota máxima de participación de la promoción concertada. Por el contrario, desde finales de los 90, la promoción privada se ha convertido en la principal forma de promoción de VPO en la CAPV, con cerca de un 75 % de participación media entre 1997-2006 y con un máximo histórico de participación alcanzado en 2001, con el 93 % de la promoción de VPO. En cuanto a la VVSS, de las 9.600 viviendas que se construyeron en el período 1990-2006, en torno a un 52 % fueron promovidas directamente por la Administración autónoma vasca, mientras que el 48 % restante correspondió a la denominada promoción de otros agentes (anteriormente denominada también promoción privada), que como ya se ha señalado, en la práctica incluye también viviendas promovidas indirectamente por el Departamento, a través de Visesa, y las convenidas con otros promotores públicos y privados. Dada la tendencia a la reducción de la promoción directa del Departamento de Vivienda, en los últimos años, la promoción del resto de agentes de la vivienda social ha ganado peso, con una tasa cercana al 70 %, para el periodo 2002-2006.
- En cuanto al régimen de tenencia de las viviendas protegidas cuya construcción se ha iniciado en el periodo de tiempo considerado, se trata, mayoritariamente, de viviendas promovidas para su venta, tanto en propiedad plena como en derecho de superficie. Así, para el periodo 1990-2004, de las cerca de 47.000 viviendas protegidas construidas, aproximadamente un 87 % se destinaron a la venta y un 13 % al arrendamiento.

Gráfico 51: Evolución de promoción de vivienda protegida en la CAPV según su modalidad de tenencia



Fuente: Datos proporcionados por el Departamento de Vivienda y Asuntos sociales.

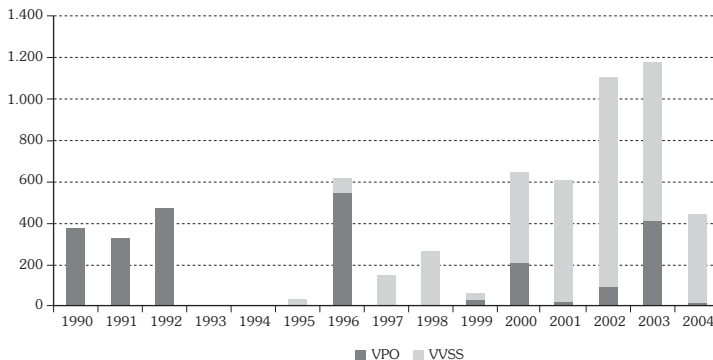
Nota: Viviendas iniciadas.

Como pone de manifiesto el gráfico 51, a principios de los 90, la vivienda protegida en alquiler tenía cierto margen, con una cuota de participación cercana al 24 %, de media, entre 1990 y 1992. A partir de dicho año, la promoción de alquiler protegido prácticamente desaparece hasta el año 2000, con la excepción del año 1996, en que se inicia un 23 % de vivienda protegida en esta modalidad de tenencia. En los últimos años, entre 2000 y 2004, la cuota de participación de la vivienda en régimen de alquiler se ha mantenido en una media del 17,3 %.

A pesar del enorme esfuerzo llevado a cabo, el peso de la vivienda protegida en alquiler en relación con el total de viviendas promovidas, tanto protegidas como libres, sigue siendo marginal: entre 1990 y 2004 alcanzó una tasa promedio del 4 %; en los años noventa, se alcanzó el máximo en 1992, con una cuota del 8 %, aunque con un sector en claro declive, mientras que en los últimos años, con un sector a pleno ritmo, se alcanzó el máximo en 2003, con más de un 12 % de cuota; también es en estos últimos años cuando la cuota de participación de la vivienda protegida en alquiler respecto al total de viviendas iniciadas ha obtenido mejores registros, con una media de un 6 % para el periodo 2000–2004.

- En cuanto a las características de la vivienda protegida en alquiler, se ha producido un importante cambio en los últimos años para el periodo de tiempo analizado. Como refleja el gráfico 52, si, hasta 1996, prácticamente la totalidad de la vivienda en alquiler protegida que se ofertaba era VPO, –con la excepción del año 1995, en el que las 30 viviendas que se iniciaron fueron VVSS–, a partir de 1997 se incrementa la participación de las VVSS en la oferta de vivienda protegida en alquiler. Así, desde dicho año hasta 2004, el 82 % de las viviendas protegidas en alquiler que se iniciaron fueron VVSS, habiéndose alcanzado el máximo en el último ejercicio para el que se cuenta con información, el 2004, con una cuota del 98 %.

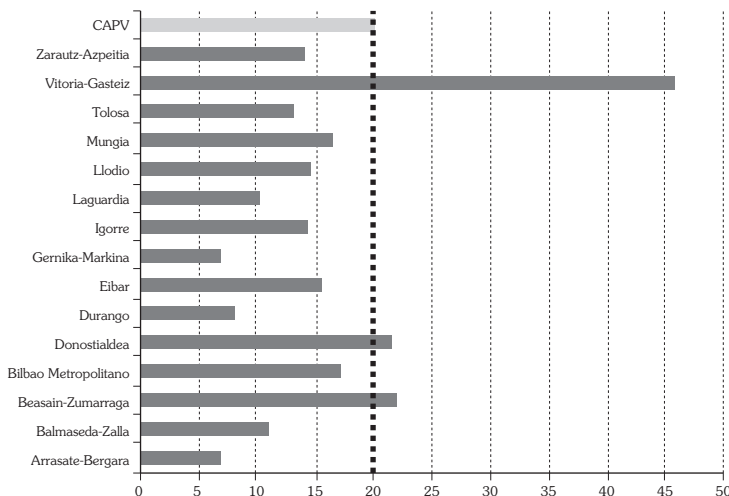
Gráfico 52: Evolución de la promoción de VPO y VVSS en alquiler en la CAPV



Fuente: Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales.

- También resulta interesante analizar la distribución geográfica de la vivienda protegida. Atendiendo a la información disponible, entre 1993 y 2004, las áreas funcionales de las capitales –que acogen también al 73 % de la población de la CAPV– absorbieron el 83,2 % de la edificación de vivienda protegida: destaca la cuota de Bilbao con un 36,8 %, seguida por el área funcional de Vitoria-Gasteiz, con un 26,6 %, y por Donostialdea, en último lugar, con un 19,8 %. En el gráfico 53, se recoge una síntesis de la oferta de vivienda protegida para el periodo analizado, por áreas funcionales, y relativizada en función de la población correspondiente a cada una de ellas.

Gráfico 53: Viviendas protegidas iniciadas por mil habitantes por área funcional (1993-2004)



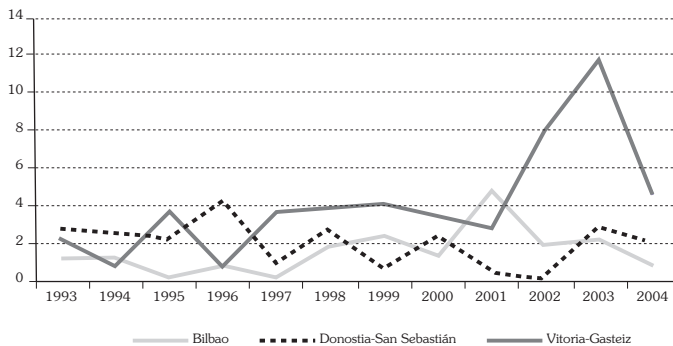
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por el Dpto. de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco y los datos de población del Eustat.

Destaca la promoción de vivienda protegida desarrollada en el área funcional de Vitoria-Gasteiz, en muy superior proporción a la del resto de la CAPV. Así, mientras

en la CAPV se obtiene una media cercana a las 20 viviendas por 1.000 habitantes, en dicha área funcional el registro alcanzado ronda las 46 viviendas por cada 1.000 habitantes. Asimismo, se encuentran por encima de la media autonómica el área funcional de Donostialdea y Beasain-Zumarraga. En el extremo opuesto, en las áreas funcionales de Arrasate-Bergara, Gernika-Markina y Durango, los registros son sustancialmente inferiores, habiéndose iniciado, en los tres casos, menos de 10 viviendas protegidas por 1.000 habitantes en el periodo de 1993-2004.

En cuanto a las capitales, las tres han acaparado cerca de la mitad –el 49,3 %– de toda la promoción de vivienda protegida (conviene tener presente que absorben cerca del 35,8 % de la población vasca). Vitoria-Gasteiz ha aglutinado la práctica totalidad de la edificación de su zona y es la capital que mayor número de viviendas protegidas ha visto edificar entre 1993 y 2004, con un total de 10.506 viviendas, muy por delante de la cifra total de viviendas iniciadas en Bilbao –6.174–, y de la correspondiente a Donostia-San Sebastián –4.094–. Relativizando su peso en función de la población, se verifica aún mejor el liderazgo de la capital alavesa: en Vitoria-Gasteiz, se iniciaron 48,4 viviendas por cada mil habitantes, mientras que en Bilbao se iniciaron 17,6, y en Donostia-San Sebastián 23.

Gráfico 54: Edificación de vivienda protegida en las capitales vascas por cada mil habitantes (1993-2004)



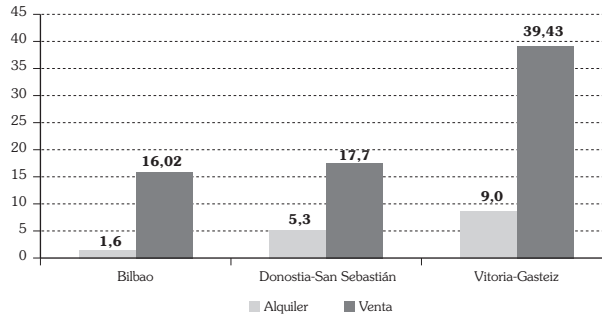
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por el Dpto. de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco y los datos de población del Eustat (se han utilizado los datos poblacionales de 1991, 1996 y 2001 como estimadores de la población de cada ejercicio).

Nota: Viviendas iniciadas.

En el gráfico 54 se observa que la oferta de vivienda protegida en la capital alavesa relativizada en función de su población ha mantenido su liderazgo prácticamente en todos los años del periodo considerado, exceptuando 1996 y 2001, aunque es a partir de este último año cuando se acentúa, con el pico de iniciación de cerca de 12 viviendas protegidas por cada mil habitantes en 2003. No cabe duda que esta circunstancia se puede deber, en gran medida, a las propias características físicas de las tres capitales, a su diferente orografía y a su diferente capacidad de expansión edificatoria, muy superior en el caso de la capital alavesa, aunque también pueden existir razones de otra índole, como, en particular, el mayor o menor grado de consenso político existente para la promoción de vivienda.

En cuanto al régimen de tenencia de las viviendas protegidas, las capitales acogen todavía un mayor porcentaje del total de las viviendas protegidas en alquiler, en concreto un 68,7 % del total, siendo Vitoria-Gasteiz, con un 38,8 % del total, la capital que cuenta con la mayor cuota de participación, seguida por Donostia-San Sebastián, con un 18,7 % y Bilbao con un 11,3 %.

Gráfico 55: Viviendas en alquiler y venta en las tres capitales de la CAPV por cada mil habitantes (1993-2004)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por el Dpto. de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco.

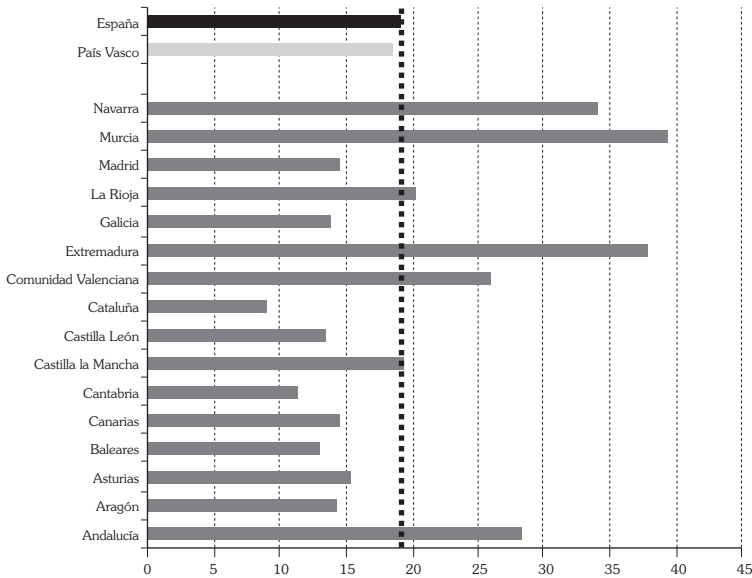
Nota: En la rúbrica de venta se incluye la vivienda en propiedad y derecho de superficie. Viviendas iniciadas.

Relativizando la oferta de vivienda protegida conforme a su régimen de tenencia en función de la población de cada una de las capitales se puede observar (gráfico 55) que la capital alavesa supera a las otras dos tanto en lo que respecta a la oferta de vivienda protegida para su venta –en propiedad y en derecho de superficie–, como en lo que atañe a la oferta de vivienda protegida en alquiler. Resulta destacable, respecto a esta modalidad de tenencia, la escasa oferta de edificación de vivienda protegida en alquiler de Bilbao, que con 1,6 viviendas iniciadas por mil habitantes en el periodo considerado, se sitúa a gran distancia de Donostia-San Sebastián –con 5,3 viviendas iniciadas por mil habitantes–, pero sobre todo de Vitoria-Gasteiz –con 9 viviendas iniciadas por mil habitantes. Esta circunstancia se puede deber, en cierta medida, a que la capital vizcaína ya contaba, con anterioridad, con un parque de viviendas públicas en alquiler bastante desarrollado (véase apartado 3.4.8.).

- Por último, en lo que respecta al análisis comparativo de la oferta de vivienda protegida en la CAPV respecto a la media del Estado, hay que señalar, tal y como se recoge en el gráfico 56, que si se mide dicho esfuerzo para un periodo de tiempo amplio (por ejemplo 1990-2003), y relativizado en función de la población de las distintas comunidades autónomas, la oferta acumulada de la CAPV en vivienda protegida ha sido similar a la media estatal: en la Comunidad Autónoma Vasca, según datos del Ministerio de Fomento, se iniciaron 18,7 viviendas por cada mil habitantes, frente a las 19,3 viviendas que se iniciaron, de media, en el Estado, destacando, entre las comunidades autónomas, el liderazgo de Murcia, Extremadura y Navarra en la promoción de vivienda protegida, en contraste con las Comunidades Autónomas de Cataluña, Cantabria y Baleares que son las que menos viviendas protegidas han visto ofertar.

Evidentemente, las diferencias en los registros de vivienda protegida promovida se pueden deber a muy diversas razones, no sólo relacionadas con el mayor o menor grado de implicación y esfuerzo de las administraciones públicas; por ejemplo, el diferencial existente entre los precios máximos de la vivienda protegida y los precios de la vivienda libre son un factor clave a la hora de explicar la menor o mayor incidencia de la promoción privada de vivienda protegida.

Gráfico 56: Evolución de la oferta de vivienda protegida en la CAPV y en el Estado (total de viviendas iniciadas por cada mil habitantes 1990-2003)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Fomento y el INE (se han utilizado los datos poblacionales de 1991, 1996 y 2001 como estimadores de la población de cada ejercicio).

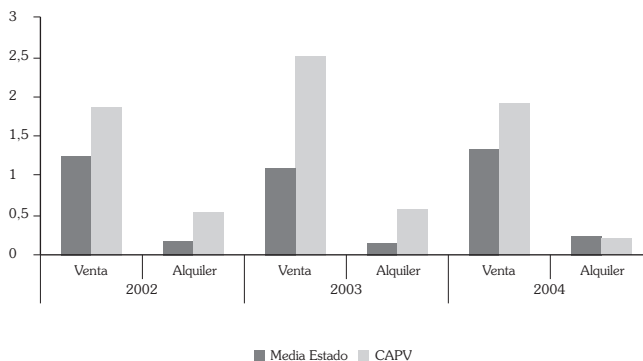
Siguiendo con la comparativa y centrando la atención en la evolución de la promoción de vivienda protegida en la CAPV, destaca el intenso esfuerzo realizado desde finales de los 90: entre 1999 y 2003 se han promovido en la CAPV más viviendas protegidas que las que se promovieron en el periodo 1990-1998; a nivel estatal, por otra parte, la CAPV ha sido, después de la Comunidad murciana, la que más vivienda protegida ha promovido en el periodo 1999-2003 (9,2 viviendas por cada mil habitantes), con un registro muy superior a la media estatal (5,2 viviendas/mil habitantes).

En los años más recientes, los ratios de oferta de vivienda protegida por mil habitantes se han situado por encima de la media estatal, tal y como se recoge en el gráfico 57. En cuanto al régimen de acceso a dicha oferta de vivienda protegida, resulta reseñable que, para el caso de la vivienda en alquiler, el diferencial ha sido menor, siendo incluso ligeramente superior para el caso de la media estatal (0,25 viviendas ofertadas/mil habitantes), respecto a la media de la CAPV (0,21).

Según los datos disponibles para el ejercicio 2004, en la CAPV se comenzó la cons-

trucción de 2,13 viviendas de protección oficial por cada 1.000 habitantes, indicador tan sólo superado por las Comunidades Autónomas de Madrid (3,11), Navarra (2,92) y Castilla La Mancha (2,85). Cabe señalar que Comunidades Autónomas como Extremadura y Baleares, que encabezan el ranking de inversión per cápita en vivienda (ver gráfico 57), tan sólo vieron comenzar la construcción de 0,86 y 0,51 viviendas protegidas por 1.000 habitantes, respectivamente.

Gráfico 57: Evolución de la oferta de vivienda protegida en la CAPV y en el Estado (viviendas iniciadas por cada mil habitantes 2002-2004)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por el Dpto. de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco.

Análogamente, destaca el dato de que, para el ejercicio 2004, la CAPV obtiene la mayor cuota de construcción de vivienda protegida en relación con el total de viviendas iniciadas. Así, un 27 % de la edificación de vivienda iniciada en la CAPV tiene carácter de vivienda protegida, tasa que supera ampliamente los registros de las dos siguientes comunidades autónomas con mejores registros de participación de la vivienda protegida respecto del total de viviendas iniciadas, las Comunidades Autónomas de Madrid y Navarra, con un 19 y un 17 %, respectivamente.

Por otro lado, según se desprende de los análisis comparativos realizados con mayor profundidad, destacan entre las actuaciones de la CAPV en materia de vivienda protegida, las actuaciones de rehabilitación, así como la adquisición de suelo para la edificación de vivienda protegida: para el ejercicio 2004, respecto al primero de los aspectos citados, el número de actuaciones promovidas en la CAPV supone más de dos tercios de las actuaciones desarrolladas por el resto de comunidades, y en cuanto a la compra de suelo, en la CAPV se ha adquirido suelo en superficie equivalente a una cuarta parte del total de suelo comprado por todas las demás comunidades.

3.5. LA INTERVENCIÓN DEL GOBIERNO VASCO: LOS PLANES DIRECTORES DE VIVIENDA

Como se ha indicado más arriba, la planificación de la Administración autónoma vasca en política de vivienda se recoge en los planes directores de vivienda que detallan los objetivos estratégicos y operativos.

Planes Directores de Vivienda en la CAPV

*Plan Director de
Vivienda
1996-1999*

- El denominado Plan Etxebide, elaborado por el Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, resumió sus objetivos estratégicos generales en el siguiente decálogo:
 - 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 el nivel de satisfacción de la ciudadanía.
- A mediados de 1997, el Gobierno Vasco puso en marcha una iniciativa de gran proyección potencial: el Servicio Vasco de Vivienda-Etxebide. Se trata de una estructura administrativa destinada a la prestación de servicios en materia de vivienda, creada con el propósito convertirse en un auténtico canal de conexión entre la ciudadanía y la Administración Vasca.
- En este Plan, la Sociedad Pública VISESA-Vivienda y Suelo de Euskadi, S.A., se configura como el principal instrumento del Departamento de Vivienda para la promoción de viviendas protegidas y se complementa con la creación de otras dos sociedades:
 - El Plan preveía la creación de una nueva sociedad de carácter mixto, especializada en la gestión de suelo, cuya actividad persiguiese la obtención de suelo, su urbanización y puesta en el mercado a unos precios compatibles con la promoción de viviendas protegidas por los diferentes operadores. Así, en marzo de 2000 se creó Orubide-Sociedad Pública Operadora de Suelo, constituida, además de por Visesa, con la participación, como socios financieros, de Bilbao Bizkaia Kutxa, Gipuzkoa Donostia Kutxa, Caja Vital Kutxa y Caja Laboral.
 - Ante una situación de clara reducción del mercado de la vivienda de alquiler en el territorio autonómico, otro de los aspectos más novedosos del Plan Etxebide consistió en el impulso de la oferta de viviendas en alquiler, fomentando la inversión de distintos tipos de promotores públicos y privados; los esfuerzos se dirigieron así a tratar de promover la oferta de vivienda en alquiler, en una coyuntura en la que se habían eliminado las ayudas directas a los arrendatarios de viviendas alquiladas. Con este fin, se consideró la creación de una sociedad específica para la promoción de viviendas protegidas en régimen de alquiler, con capacidad para asumir su mantenimiento y gestión, dos de los aspectos tradicionalmente más problemáticos en este área de actuación. Así es cómo en 2000 se crea Alokabide-Euskadiko Alokairuzko Etxebizitzak, sociedad pública operadora de alquiler de viviendas, constituida con la participación de Visesa y las entidades financieras ya mencionadas. Su función consiste en aportar recursos financieros del sector privado, además de su capital social, para la promoción y gestión del parque público de vivienda en alquiler, posibilitando así la multiplicación de las actuaciones que hubieran podido desarrollarse únicamente con los recursos presupuestarios del Departamento.

Planes Directores de Vivienda en la CAPV

Plan Director de Vivienda 2000-2003

- A partir de 1999, se aprueba un nuevo Plan que optó por una política de carácter continuista respecto del anterior. Establecía sus objetivos y estrategias en torno a seis grandes áreas:
 - Intensificar la oferta de viviendas.
 - Rentabilizar el patrimonio de viviendas.
 - Acentuar el enfoque social.
 - Adecuar la política de vivienda al nuevo contexto económico.
 - Impulsar la calidad en la vivienda.
 - Mejorar los sistemas de gestión.
- En este Plan se asignaba también un papel preponderante a la operadora de suelo Orubide, con el objetivo de obtener suelo suficiente para 7.600 viviendas protegidas. Destacaba así mismo, entre los objetivos operativos, el impulso al control de las segundas y posteriores transmisiones de las viviendas protegidas y la potenciación del Servicio Vasco de Vivienda-Etxebide, como canal de comunicación con la ciudadanía para la prestación de servicios en materia de vivienda; así, en el año 2001, Etxebide pasa a convertirse en un servicio permanentemente abierto y reactivado, y ve aumentado su alcance de forma notable.
- Como refleja el cuadro 17, el Plan Director de Vivienda 2000-2003 introdujo objetivos más ambiciosos en materia de promoción de vivienda protegida, previendo un aumento del número total de viviendas que pasa de 12.000 a 14.000. En cuanto a la distribución de este incremento, se centraba sobre todo en la promoción de vivienda en alquiler (con un incremento de 2.300 viviendas respecto del Plan anterior), al tiempo que se mantenía a la baja la cifra global de viviendas en venta (9.200), se reforzaba la promoción de viviendas adquiridas bajo la fórmula de cesión del derecho de superficie (de 2.400 a 5.200 viviendas), y se reducía la proporción de viviendas sociales previstas del 43,3 % al 37,5 % del total de viviendas promovidas. Por otra parte, se reducía la financiación destinada a rehabilitación de viviendas (de 52.000 actuaciones a 25.000), y se incrementaba el esfuerzo previsto para la movilización de viviendas vacías (de 1.200 a 2.200).

Cuadro 17: Cuadro Global de Actuaciones de los Planes Directores de Vivienda 1996-1999 y 2000-2003

	Objetivos		Realizaciones		Cumplimiento (%)	
	1996-99	2000-03	1996-99	2000-01	1996-99	2000-01
Promoción de viviendas protegidas	12.000	14.000	11.635	7.057	97,0	102,3
– para alquiler	2.500	4.800	1.038	1.072	41,5	46,6
– para venta	9.500	9.200	10.597	5.985	111,5	130,1
– sociales	5.200	5.250	2.562	1.171	49,3	45,9
– VPO	6.800	8.750	9.073	5.886	133,4	135,3
Adquisición de suelo	14.000	14.000	9.071	5.976	64,8	122,0
Ayudas a la adquisición de vivienda libre usada	11.500	4.100	3.700	14	32,2	1,0
Ayudas al alquiler de viviendas vacías y compra para alquiler	1.219	2.200	5	53	0,4	4,8
Rehabilitación de viviendas y edificios	52.000	25.000	20.608	11.459	39,6	99,6
TOTAL	90.719	59.300	56.654	31.616	62,4	122,8

Fuente: Dpto. de Vivienda y Asuntos Sociales (2005). *Plan Director de Vivienda 2002-2005*, Dpto. de Vivienda y Asuntos Sociales.

Planes Directores de Vivienda en la CAPV (continuación)

- En términos de evaluación del grado de cumplimiento de las actuaciones generales establecidas en los dos planes, y teniendo en cuenta, en el caso del Plan 2000-2003, los objetivos que se preveían alcanzar a finales del año 2001, destacan los siguientes aspectos:
 - Por un lado, el elevado porcentaje obtenido de cumplimiento de los objetivos relativos a la edificación de vivienda protegida (97 y 102 %, en cada periodo, respectivamente).
 - Además, ambos planes han superado los objetivos fijados en relación con la vivienda en régimen de propiedad (111,5 % y 130,1 %, respectivamente), aunque debe constatarse que han quedado muy alejados de los objetivos marcados para la promoción de vivienda en alquiler (41,5 % y 16,6 %).
 - De la misma forma, los dos planes consiguieron cumplir sus objetivos de promoción de VPO (133,4 % y 135,3 %), pero no supieron alcanzar los fijados en materia de promoción de vivienda social (con un 49,3 % y un 45,9 %, respectivamente).
 - Con respecto a la adquisición de suelo, los objetivos marcados en el primer plan no lograron alcanzarse (64,8 %), mientras que en los dos primeros ejercicios de aplicación del Plan 2000-2003 se cumplieron con creces los objetivos establecidos (122 %).
 - Los objetivos fijados en cuanto a la rehabilitación de viviendas también tuvieron un grado de cumplimentación dispar: en el primero de los planes no llegó al 40 %, mientras que en el periodo considerado del segundo plan fue prácticamente del 100 %.
 - Destacan, por otra parte, por su elevado ratio de incumplimiento, los objetivos relativos a la movilización de viviendas vacías y compra para alquiler, ya que en el primero de los planes analizados se llegó a un muy exiguo grado de cumplimiento -0,4 %-, mientras que en el periodo analizado del segundo se consiguió mejorar este resultado alcanzando un 4,8 %.

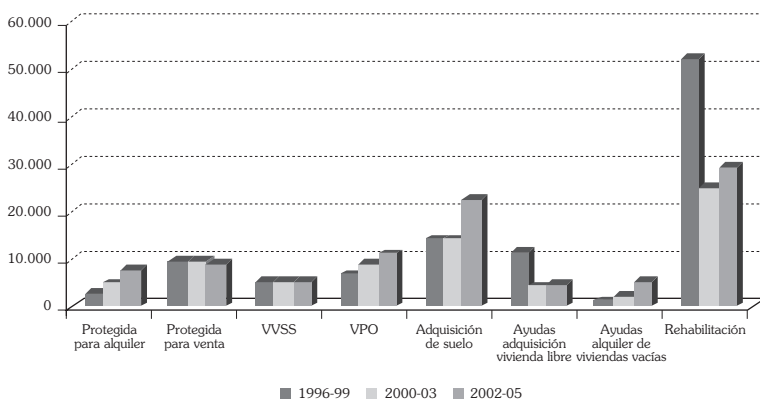
Plan Director 2002-2005

- Antes incluso de finalizar su periodo de vigencia, este Plan fue sustituido por el Plan Director 2002-2005 en razón de las orientaciones marcadas por el nuevo Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. Surgió con la finalidad de prestar especial atención a las personas y colectivos más desfavorecidos o con mayores dificultades de acceso a la vivienda, de actualizar algunas de las disposiciones vigentes y de afianzar un nuevo marco jurídico, acompañado de un redoblado esfuerzo en las medidas de apoyo a la adquisición y urbanización de los espacios necesarios para la promoción y construcción de vivienda.
- Este Plan estableció las siguiente nueve líneas estratégicas:
 - Incremento de la oferta de vivienda protegida.
 - Refuerzo de políticas que promuevan el alquiler.
 - Recuperación y revalorización de las viviendas vacías.
 - Intervención decidida en rehabilitación y renovación urbana.
 - Tratamiento particularizado de colectivos específicos.
 - Atención a la ciudadanía y calidad de los servicios prestados.
 - Control decidido del fraude y transparencia en la gestión.
 - Calidad y sostenibilidad de la edificación.
 - Reflexión acerca de la fiscalidad.

Planes Directores de Vivienda en la CAPV (continuación)

- El Plan, supuso la dedicación de un volumen de recursos financieros superior a los 900 millones de euros, tuvo como elemento vertebrador la primera de sus líneas estratégicas, a saber, el incremento de la oferta de vivienda protegida y ello con el fin de alcanzar dos objetivos principales: por un lado, atender las necesidades de vivienda de la población que no dispone de medios para acceder a una vivienda en las condiciones del mercado; y por otro, tratar de que el incremento sustancial de la oferta de viviendas de precio limitado tuviera na repercusión, a la baja, sobre el precio y la accesibilidad de la vivienda libre
- Comparado con los planes anteriores, el Plan Director 2002-2005 estableció unos objetivos cuantitativos ciertamente ambiciosos (ver gráfico 58). De las 14.000 viviendas protegidas a edificar previstas por el plan anterior, se pasa a planificar la edificación de 16.200 viviendas, lo que representa un incremento del 15,7 %.

Gráfico 58: Comparación de los objetivos cuantitativos en los Planes de vivienda de la CAPV (1996-2005)



Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el Dpto. de Vivienda y Asuntos Sociales.

- En cuanto a la modalidad de tenencia de dichas viviendas, respecto al Plan anterior, se produce un mayor incremento en las viviendas en propiedad –un aumento del 23,6 %–, que en las viviendas protegidas en alquiler –incremento del 7,4 %–, lo que propicia una reducción de la proporción de viviendas protegidas en alquiler en relación con el total de viviendas ofertadas.
- Por otra parte, en cuanto a la distribución del conjunto de viviendas promovidas en VPO y VVSS, se produce, en el caso de las primeras, un incremento del 25 % (de 8.750 previstas por el plan anterior a 10.950 previstas por el Plan 2002-2005), mientras que en el caso de la vivienda social se mantienen los objetivos previstos en la etapa anterior, a saber, edificar 5.250 viviendas en el cuatrienio, por lo que se produce una reducción de la proporción de vivienda social planificada del 37,5 % al 32,4 %.

Planes Directores de Vivienda en la CAPV (continuación)

- Uno de los principales objetivos del Plan radicó en la movilización de la vivienda vacía para incrementar el número de viviendas ofertadas, objetivo que responde, simultáneamente, a un claro principio de sostenibilidad y limitación en el consumo de los muy diversos recursos necesarios para la edificación de nuevas viviendas, y de aprovechamiento racional del parque inmobiliario ya existente. Se establecieron así, a través del programa Bizigune, una serie de ayudas destinadas a incentivar el alquiler protegido de las viviendas vacías, con el ambicioso propósito de poner en el mercado unas 5.000 de estas viviendas, lo que suponía un incremento de un 127 % respecto a los objetivos de la etapa anterior que, como se ha indicado, tuvieron un muy limitado grado de cumplimiento.
- En lo que respecta a la obtención de suelo, se fijó un objetivo equivalente a 20.600 viviendas protegidas y la posible obtención de suelo libre vinculado para 2.000 viviendas adicionales.

Por lo que respecta al grado de cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan Director de Vivienda 2002-2005, los datos disponibles indican una mejora respecto a los dos periodos anteriores, aunque también es cierto que el balance varía considerablemente entre los distintos ámbitos de actuación:

- En el ámbito de la promoción de vivienda de protección oficial –uno de los apartados centrales del Plan–, se superan claramente –en un 128 %– los objetivos establecidos con importantes superávits en la promoción de vivienda protegida en la modalidad de adquisición en propiedad y derecho de superficie, donde los objetivos se superan con un 187 % de cumplimiento. En cambio, no se cumplen los objetivos propuestos en la promoción de vivienda protegida en la modalidad de alquiler, toda vez que, aunque se mejora el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos en otros planes con el 57 % de cumplimiento, se obtiene una desviación muy importante. Con todo, en un análisis en perspectiva, el Plan no arroja un balance negativo, ya que en el transcurso de su duración la producción de viviendas protegidas en alquiler fue muy superior a la de los cuatro años anteriores (en torno a 2,6 veces superior).
- En cuanto a la distribución de la vivienda protegida entre VPO y VVSS, si bien, respecto a la primera, se cumplen con creces los objetivos propuestos –161 %–, el objetivo fijado para la promoción de viviendas sociales se cumple sólo en un 60 %, lo cual, si bien la sitúa muy por debajo de la cifra anterior, supone una neta mejora de los resultados alcanzados en el marco de los planes precedentes –49 y 46 %, respectivamente–.
- Por otra parte, se alcanzan las previsiones establecidas para las ayudas a la adquisición de viviendas libres usadas –115 %– y se sobrepasan ampliamente los objetivos fijados en materia de rehabilitación de viviendas y edificios –172 %–.
- Por el contrario, se está muy lejos de cumplir con los objetivos fijados en la adquisición de suelo –52 %–, y el número de actuaciones para el fomento del alquiler de viviendas vacías queda por debajo de las expectativas establecidas –39 %–, aunque muy por encima de los resultados obtenidos en los dos Planes anteriores –0,4 y 4,8 %–, respectivamente, lo cual resulta muy significativo, máxime si se tiene en cuenta que se establecieron unos objetivos mucho más ambiciosos en este último Plan.

Cuadro 18: Cumplimiento de objetivos del Plan Director de Vivienda 2002-2005

	Objetivos PDV 2002-2005					Grado de cumplimiento (%)				
	2002	2003	2004	2005	2002-2005	2002	2003	2004	2005	2002-2005
Promoción de viviendas protegidas	3.600	3.900	4.250	4.450	16.200	141	170	105	104	128
– para alquiler	1.200	1.900	2.050	2.150	7.300	92	63	23	65	57
– para venta/ derecho de superficie	2.400	2.000	2.200	2.300	8.900	165	273	181	141	187
– VVSS	900	1.350	1.450	1.550	5.250	123	60	31	52	60
– VPO	2.700	2.550	2.800	2.900	10.950	147	228	143	132	161
Adquisición de suelo	4.100	6.500	6.000	6.000	22.600	56	32	58	65	52
Ayudas a la adquisición de vivienda libre usada*	1.050	1.050	1.050	1.150	4.300	68	196	135	62	115
Ayudas al alquiler de viviendas vacías y compra para alquiler*	1.250	1.250	1.250	1.250	5.000	—	43	49	62	39
Rehabilitación de viviendas y edificios*	7.250	7.250	7.250	7.250	29.000	149	131	194	214	172
TOTAL	17.250	19.950	19.800	20.000	109.500	109	104	121	127	116

Fuente: Dpto. de Vivienda y Asuntos Sociales (2006): *Informe de ejecución en el ejercicio 2005 del Plan Director de Vivienda 2002-2005*, Vitoria-Gasteiz.

3.6. ACTUACIONES PROTEGIBLES Y AYUDAS EN EL MARCO DEL PLAN DIRECTOR DE VIVIENDA 2002-2005

Si bien a la fecha de cierre de este informe acababa de entrar en vigor el nuevo Plan Director de Vivienda 2006-2009 (que se describe en síntesis en el apartado 3.7.), todavía no se había desarrollado todo el entramado de actuaciones protegibles y de ayudas que se han de enmarcar en dicho Plan, de modo que se ha estimado oportuno recoger en este apartado las principales actuaciones protegibles y ayudas correspondientes al Plan Director de Vivienda 2002-2005 del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, que, es de esperar, sirva de base para la generación, con las novedades pertinentes, de las actuaciones y ayudas del Plan Director de Vivienda 2006-2009.

Por lo que respecta a las ayudas, unas van dirigidas a los ciudadanos y ciudadanas, otras a los promotores de vivienda (ya sean personas físicas o jurídicas) y otras a corporaciones locales (es el caso de las destinadas a la adquisición onerosa de suelo para formación de patrimonios públicos con destino a VPO).

En cuanto a las actuaciones protegibles quedan reguladas por el Decreto 315/2002, de 30 de diciembre, sobre régimen de viviendas de protección oficial y medidas financieras en materia de vivienda y suelo que las explicita en su artículo 42:

- la promoción para cesión en arrendamiento, venta o uso propio de viviendas de nueva construcción calificadas como viviendas de protección oficial, así como la promoción de vivienda libre para su puesta en arrendamiento protegido;
- la adquisición de vivienda de protección oficial y de otras viviendas con destino a residencia habitual y permanente del adquirente (viviendas libres usadas);
- el alquiler de vivienda usada (ayudas al arrendatario);
- el arrendamiento protegido de vivienda, la compra de viviendas con destino a su arrendamiento protegido, así como la cesión de vivienda para su puesta en arrendamiento protegido;
- la rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado y las actuaciones de rehabilitación cuyo objetivo sea la promoción de viviendas para su posterior cesión en propiedad o en arrendamiento;
- la urbanización de suelo para su inmediata edificación, incluyendo en su caso, la previa adquisición onerosa del mismo, así como la adquisición onerosa de suelo para formación de patrimonios públicos de suelo dependientes de cualquier Administración Pública, en ambos casos con destino preferente a la promoción de vivienda de protección oficial;
- puesta en alquiler de viviendas vacías.

Las diversas ayudas financieras otorgables por la Administración de la CAPV para la realización de las actuaciones protegibles se clasifican en dos grandes grupos: por un lado, la financiación cualificada, en cuyo marco se distinguen los préstamos cualificados concedidos por las entidades de crédito en el ámbito de los convenios suscritos con las mismas por la Administración autónoma, y los descuentos bancarios de certificaciones de obra de entidades de crédito; y por otro, las ayudas económicas directas, que pueden consistir tanto en subvenciones a fondo perdido otorgadas por la Administración de la CAPV (pudiendo ser monetarias o en especie, mediante la aportación de suelo, entrega de proyecto o en cualquier otra forma que se determine), como en la subsidiación total o parcial del tipo de interés de los préstamos cualificados y de las operaciones de descuento de certificaciones de obra.

Teniendo en cuenta las actuaciones protegibles antes señaladas, y las distintas clases de ayudas financieras que se pueden otorgar, se definen las distintas ayudas específicas que se establecían en el marco del Plan Director de Vivienda 2002-2005; el cuadro 19 recoge una síntesis de las principales ayudas otorgadas por el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales.

Como se puede observar, el sistema de ayudas se articula en torno a la vivienda protegida, que constituye el eje central de la política de vivienda pública, buscando un equilibrio entre las ayudas a la promoción de viviendas, es decir, las “ayudas a la piedra”, y las ayudas individuales, como son las destinadas a la compra de vivienda libre usada o las ayudas a la rehabilitación. En relación con el régimen de tenencia, puede decirse que, en principio, las ayudas se orientan a responder tanto a las necesidades que se generan respecto a la vivienda en propiedad o derecho de superficie, como al alquiler; es más, en el marco del Plan Director de Vivienda 2002-2005, por primera vez, se añaden a las ya tradicionales “ayudas a la piedra” destinadas al arrendamiento, unas ayudas individuales destinadas a este concepto, instrumentadas a través del Programa de Vivienda Vacía-Bizigune, si bien se trata de ayudas indirectas y limitadas a los contratos de arrendamiento que se establecen en el marco de dicho programa.

Cuadro 19: Principales ayudas del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales en el marco del Plan Director de Vivienda 2002-2005.

Tipo de ayuda	Personas destinatarias	Características de la ayuda																								
<p>Ayudas para compra de vivienda libre usada</p>	<ul style="list-style-type: none"> Las personas destinatarias de estas ayudas son las personas físicas compradoras de vivienda libre usada que cumplan los siguientes requisitos: <ul style="list-style-type: none"> destinar la vivienda a domicilio habitual; carecer de vivienda durante los dos años inmediatamente anteriores; no haber sido en los últimos 10 años adjudicatarias de vivienda social, concertada, ni beneficiarias de las medidas financieras; disponer de unos ingresos ponderados máximos no superiores a 33.055,67 €. Por su parte, la vivienda debe cumplir las siguientes condiciones: <ul style="list-style-type: none"> superficie útil establecida con carácter general para las viviendas de protección oficial (con excepciones); tanto el valor de tasación como el precio de venta de las viviendas no podrá exceder de unos precios máximos; el precio referencial es de 1.805 €/m² útil, con un precio máximo por vivienda de 150.255 €, aunque dichas referencias varían en función de las características del municipio (por ejemplo para Donostia-San Sebastián y Vitoria-Gasteiz el precio máximo es de 2.295 €/m² útil, siendo el límite máximo de 174.300 €). 	<ul style="list-style-type: none"> Con carácter general, la subvención a fondo perdido es de 5 %. Existen, sin embargo, casos particulares: en viviendas situadas en Áreas de Rehabilitación Integrada (ARI) o en el caso de unidades convivenciales cuyos integrantes tengan una edad inferior a 35 años: 6 %; en el caso de familias numerosas: 6 %, más 600 € por cada hijo a partir del 3º, incluido éste. En todo caso la subvención a fondo perdido no podrá exceder de los siguientes límites máximos en función de los ingresos: <table border="1" data-bbox="910 507 1624 766"> <thead> <tr> <th>Ingresos ponderados</th> <th>Máximo general</th> <th>Máximo ARI y p. menores de 35 años</th> <th>Máximo familias numerosas</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>≤33.055,67 €</td> <td>2.526 €</td> <td>3.246 €</td> <td>3.606 €</td> </tr> <tr> <td>≤27.045,54 €</td> <td>3.606 €</td> <td>4.329 €</td> <td>4.689 €</td> </tr> <tr> <td>≤21.035,42 €</td> <td>5.049 €</td> <td>6.132 €</td> <td>6.852 €</td> </tr> <tr> <td>≤15.025,30 €</td> <td>7.935 €</td> <td>9.015 €</td> <td>10.098 €</td> </tr> <tr> <td>≤9015,18 €</td> <td>9.375 €</td> <td>10.458 €</td> <td>12.600 €</td> </tr> </tbody> </table>	Ingresos ponderados	Máximo general	Máximo ARI y p. menores de 35 años	Máximo familias numerosas	≤33.055,67 €	2.526 €	3.246 €	3.606 €	≤27.045,54 €	3.606 €	4.329 €	4.689 €	≤21.035,42 €	5.049 €	6.132 €	6.852 €	≤15.025,30 €	7.935 €	9.015 €	10.098 €	≤9015,18 €	9.375 €	10.458 €	12.600 €
Ingresos ponderados	Máximo general	Máximo ARI y p. menores de 35 años	Máximo familias numerosas																							
≤33.055,67 €	2.526 €	3.246 €	3.606 €																							
≤27.045,54 €	3.606 €	4.329 €	4.689 €																							
≤21.035,42 €	5.049 €	6.132 €	6.852 €																							
≤15.025,30 €	7.935 €	9.015 €	10.098 €																							
≤9015,18 €	9.375 €	10.458 €	12.600 €																							

Tipo de ayuda	Personas destinatarias	Características de la ayuda
Ayudas para compra de viviendas de protección oficial	<ul style="list-style-type: none"> • Las personas destinatarias de estas ayudas son los adquirentes de viviendas de protección oficial que cumplan los siguientes requisitos: <ul style="list-style-type: none"> - disponer de un nivel de ingresos ponderados entre 9.000 y 15.100 € (excepcionalmente pueden llegar a 21.100 €) en vivienda social, y, en vivienda de protección oficial del régimen general, de entre 9.000 y 31.100 € (en el caso de las personas con movilidad reducida, el mínimo de ingresos será 3.000 €); - carecer de vivienda durante los dos años inmediatamente anteriores; - no haber sido adjudicataria de VPO durante los 2 años anteriores a la solicitud. 	<ul style="list-style-type: none"> • La ayuda consiste en el préstamo del 80 % del precio de venta de la vivienda y en el 60 % del precio de venta de trasteros y garajes vinculados (30 % si no son vinculados), a tipo de interés del Convenio Financiero y con un plazo de amortización de 20, 25 ó 30 años y 2 años de carencia opcional.
Ayudas económicas para la rehabilitación de viviendas particulares	<ul style="list-style-type: none"> • Los destinatarios de estas ayudas son las personas físicas o jurídicas, privadas o públicas, que ostenten la condición de propietarias, arrendatarias, usufructuarias o cualquier otro título de disfrute sobre los bienes inmuebles a rehabilitar. • Se protegen obras que afectan al edificio (refuerzos de estructura y de escalera, arreglos de ascensores, etcétera) y a las viviendas, dirigidas a alcanzar las condiciones mínimas de habitabilidad y de adecuación para personas con discapacidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Existen dos tipos de ayudas: <ul style="list-style-type: none"> - préstamos al tipo de interés del Convenio Financiero, a un plazo de 5 años cuando se trata de un préstamo personal o de 15 años cuando se trata de un préstamo hipotecario; - subvenciones a fondo perdido que se calculan como un tanto por ciento del presupuesto protegible de las obras de rehabilitación; la cuantía se gradúa en función del tipo de obra, de la zona y de los ingresos, con un techo máximo de 5.400 €.

Tipo de ayuda	Personas destinatarias	Características de la ayuda
Alquiler de viviendas vacías	<ul style="list-style-type: none"> Las personas destinatarias de estas ayudas son, por un lado, los propietarios que ponen su vivienda a disposición de Visesa (debiendo tratarse de una vivienda libre que no ha estado ocupada o alquilada en el último año, y con una superficie inferior a 120 m²) y, por otro, las personas inscritas en el Registro de Etxebide que hayan solicitado acceder al programa Bizigune. Es Visesa quien selecciona al inquilino, no pudiendo oponerse el propietario a esta elección. 	<ul style="list-style-type: none"> Las ayudas consisten: <ul style="list-style-type: none"> Para el propietario: una ayuda a la reforma del edificio (con un máximo de 18.000 €) y un contrato de arrendamiento de duración mínima de 5 años. Una vez finalizado el contrato, Visesa entregará la vivienda a su propietario en las mismas condiciones en las que se recibió. Para el arrendatario: renta tasada de la vivienda, con un máximo de 660 €/mes. La renta es abonada al propietario directamente por Visesa, y es independiente del alquiler que Visesa cobre del inquilino; esta última será como máximo del 30 % de los ingresos de la unidad convivencial. Visesa podrá conceder al arrendatario una subvención anual de cuantía equivalente a la diferencia entre la renta anual del arrendamiento y el treinta por ciento de sus ingresos brutos anuales. La renta será revisada anualmente.
Ayudas para rehabilitación en obras de comunidad	<ul style="list-style-type: none"> Los destinatarios son las comunidades de vecinos que realicen obras que afectan al edificio: refuerzos de estructura, afianzamiento de fachadas, refuerzos de escalera, retejos, arreglos de ascensores, etcétera. 	<ul style="list-style-type: none"> Existen dos tipos de ayudas: <ul style="list-style-type: none"> préstamos al tipo de interés del Convenio Financiero; estos préstamos se conceden por un plazo de 5 años, en la modalidad de préstamo personal, o de 15 años, en la modalidad de préstamo hipotecario; subvenciones a fondo perdido que se calculan como porcentaje del presupuesto protegible de las obras de rehabilitación; la cuantía se gradúa en función del tipo de obra, de la zona y de los ingresos, con un techo máximo de 5.400 €.
Subvenciones en materia de suelo y urbanización	<ul style="list-style-type: none"> Podrán ser beneficiarias de estas subvenciones las personas físicas y jurídicas públicas y privadas en su condición de promotores. 	<ul style="list-style-type: none"> Existen dos tipos de ayudas: <ul style="list-style-type: none"> ayuda para la subsidiación de tipos de interés; la determinación de la financiación será objeto de Convenio de colaboración entre el promotor y el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. subvención al promotor por una cuantía máxima del 15 % del coste previsto de las actuaciones financiables.
Subvenciones para la adquisición onerosa de suelo para formación de patrimonios públicos con destino preferente a la promoción de VPO	<ul style="list-style-type: none"> Podrán ser beneficiarios de las actuaciones los ayuntamientos de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia y las Sociedades Urbanísticas municipales, previa autorización del Ayuntamiento interesado. 	<ul style="list-style-type: none"> Existen dos tipos de ayudas: <ul style="list-style-type: none"> ayuda para la subsidiación de tipos de interés; la determinación de la financiación será objeto de Convenio de colaboración entre el beneficiario y el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. subvención dineraria al beneficiario por una cuantía máxima del 25 % del coste previsto de la operación.

Tipo de ayuda	Personas destinatarias	Características de la ayuda
<p>Ayudas a la promoción de VPO para su venta o uso</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los destinatarios de estas ayudas son los promotores de VPO destinada a su venta o uso; deberán suscribir un convenio con el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales en el que se recogerán las ayudas a percibir y el procedimiento de adjudicación de las viviendas. • Los adjudicatarios deben cumplir los requisitos establecidos con carácter general, salvo el de empadronamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Existen tres tipos de ayudas: <ul style="list-style-type: none"> - Préstamo cualificado por una cuantía máxima del 80 % precio venta vivienda (60 % del precio anejo vinculado y 30 % del precio anejo no vinculado), con un plazo amortización de 20 años y 3 años adicionales de carencia opcional. - Asistencia técnica para promoción concertada de VPO: el 100 % del coste total. - Gastos de promoción: 10 % del coste total de promociones concertadas de VPO.
<p>Ayudas a la promoción, adquisición y rehabilitación de viviendas para su arrendamiento protegido</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los destinatarios de estas ayudas son los promotores que promuevan viviendas (tanto libres como protegidas) para su arrendamiento protegido; deberán suscribir un convenio con el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales en el que se recogerán las ayudas a percibir y el procedimiento de adjudicación de las viviendas. • Los adjudicatarios y los alquileres que se establezcan, deben cumplir los requisitos propios de la vivienda protegida; la duración mínima de los contratos de alquiler deberá ser de 5 años, y la del alquiler protegido de 15 años. 	<ul style="list-style-type: none"> • Existen diversas ayudas. <ul style="list-style-type: none"> - Préstamos cualificados con la siguiente cuantía máxima: para viviendas, el 80 % del precio máximo de venta y el 30 % para anejos; en el caso de tratarse de VPO, el porcentaje asciende al 100 % (también para sus anejos). Plazo de amortización: 20 años (2 años adicionales de carencia opcional). El tipo de interés subsidiario será del 2 %, y para el caso de viviendas de alquiler social del 0 %. - Subvención del 10 % del precio máximo de venta de VPO (15 % en el caso de promoción mediante rehabilitación) y del 15 % del precio máximo en el caso de viviendas de alquiler social (con variaciones). - Existen además otras subvenciones para la adquisición de suelo y urbanización que corresponden al 100 % de los costes en promoción de VVSS en arrendamiento, así como el 10 % de los gastos de la promoción y el 100 % de los costes de asistencia técnica en dicho tipo de promociones.

Si bien no forman parte del conjunto de instrumentos articulados por el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, no puede cerrarse el panorama de ayudas y prestaciones a la vivienda en la CAPV sin mencionar las Ayudas de Emergencia Social-AES, enmarcadas en el dispositivo de lucha contra la exclusión social, que recae en las competencias del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social. Las necesidades de la ciudadanía, unidas a la inexistencia, en nuestro ordenamiento jurídico, de prestaciones de vivienda de naturaleza análoga a las vigentes en numerosos países europeos, han llevado, desde la creación de las Ayudas de Emergencia Social, a su creciente utilización para cubrir gastos periódicos asociados a la vivienda o alojamiento habitual, es decir, gastos de alquiler y gastos derivados de intereses y de amortización de créditos contraídos con anterioridad a la situación de emergencia. Esta pauta está conduciendo a desvirtuar la vocación originaria de las AES como prestaciones destinadas a dar soluciones a situaciones de necesidad cubriendo una gama variada de gastos, sin que, en contrapartida y a pesar de su crecimiento, pueda garantizar que todos los ciudadanos y ciudadanas que realmente no disponen de medios económicos para hacer frente a sus gastos periódicos de vivienda habitual accedan a estas ayudas, puesto que están sujetas a disponibilidad presupuestaria.

Con el propósito de aportar soluciones a esta situación, el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, desde su Viceconsejería de Inserción y Familia, proyecta completar el dispositivo actual de lucha contra la exclusión, introduciendo una nueva prestación que se constituiría en un complemento de la renta básica destinado a cubrir las necesidades de vivienda de las personas beneficiarias de aquélla, tal y como se concretó en el primer trimestre de 2006 en el marco de las enmiendas presentadas a la Proposición de Ley del Grupo Socialistas Vascos-Euskal Sozialistak, “de modificación de la Ley Contra la Exclusión Social con el fin de hacer de las ayudas de emergencia social un derecho semejante al de la renta básica”⁵⁶. La incorporación de este nuevo elemento al dispositivo de inserción social -que coexistiría con las ayudas de emergencia social destinadas, en adelante, a cubrir las necesidades de vivienda de las personas no titulares de la renta básica- constituiría un avance decisivo y, si bien parcial en la medida en que no beneficia al conjunto de la población, un primer acercamiento a las políticas europeas más consolidadas en materia de prestaciones de vivienda.

En fechas más recientes, se ha presentado en el Parlamento Vasco, esta vez desde el Grupo Popular Vasco-Euskal Talde Popularra, una Proposición no de Ley acerca del acceso a las viviendas sociales de los perceptores de ayudas de emergencia social⁵⁷, que, a fecha de cierre de este informe, se encuentra todavía en curso, en la que, dada la ya comentada evolución de las AES, se propone que el Parlamento Vasco inste al Gobierno Vasco a impulsar una política de construcción de vivienda protegida en coordinación con los ayuntamientos y diputaciones y a destinar el 70% de las viviendas protegidas iniciadas anualmente por el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, así como la sociedad pública de vivienda y suelo VISESA, a viviendas sociales de alquiler, especificándose que dichas viviendas sociales deberán destinarse de forma prioritaria a aquellas personas que, debido a su necesidad de alojamiento, perciben ayudas de emergencia

⁵⁶ Proposición de ley dada de alta en el Parlamento Vasco el 18 de octubre de 2005.

⁵⁷ Proposición no de Ley dada de alta en el Parlamento Vasco con fecha de 10 de octubre de 2006.

socia, así como a los jóvenes del municipio en el que se vaya a desarrollar la promoción pública. A fecha de cierre de este informe, sólo el Grupo Socialistas Vascos-Euskal Sozialistak ha presentado una enmienda a la totalidad en la que se posiciona a favor del establecimiento de una prestación universal de vivienda destinada a los ciudadanos menos favorecidos como derecho subjetivo perfecto gestionada desde el Departamento responsable de las políticas de vivienda⁵⁸.

3.7. EL PLAN DIRECTOR DE VIVIENDA 2006-2009

El nuevo Plan Director de Vivienda 2006-2009 fue presentado en octubre de 2006, con una misión estratégica definida en los siguientes términos: *“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.”*

El Plan se estructura en torno a un objetivo principal: el incremento de la oferta de vivienda protegida. Este incremento se formula tanto desde un punto de vista cuantitativo, es decir, el incremento del número de viviendas protegidas ofertadas, como desde una vertiente más cualitativa, en el sentido de que se pretende adecuar la oferta a la diversidad de necesidades mediante una tipología variada de viviendas, atendiendo a factores como la edad, la composición del hogar, las perspectivas vitales, los niveles de ingresos, etcétera.

Asimismo, se pone un especial énfasis en *“la intensificación de las políticas de alquiler de vivienda protegida”*, de forma que la CAPV pueda *“disponer de un parque de vivienda protegida con variedad de condiciones de uso y disfrute, y con una dimensión adecuada en cada uno de sus diferentes formatos”*. Se plantea, en este sentido, el impulso preferente de la modalidad de tenencia en alquiler en la promoción de nueva vivienda protegida, pero, asimismo, se plantea el incremento del número de viviendas vacías movilizadas hacia el alquiler protegido en el marco del programa Bizigune.

En términos cuantitativos, el Plan Director de Vivienda 2006-2009 se plantea el objetivo de promover 27.000 viviendas protegidas en su período de vigencia, cifra que supone un incremento del 67% respecto al objetivo global de 16.200 viviendas protegidas establecido en Plan Director 2002-2005, y un incremento del 93% respecto al objetivo del Plan Director 2000-2003 (14.000 viviendas).

⁵⁸ Enmienda presentada el 24 de octubre de 2006.

Objetivos cuantitativos globales del Plan Director 2006-2009				
Actuación	2000-03	2002-05	2006-09	% Δ s/02-05
Promoción de Viviendas	14.000	16.200	27.000	67
– Para alquiler	6.800	7.300	8.500	16
– Para venta	7.200	8.900	18.500	108
Alquiler de vivienda vacía	2.200	5.000	5.000*	--
Locales calificados como vivienda protegida	--	--	750	--
Adquisición de viviendas usadas en áreas rurales	--	--	500	--
Demanda satisfecha**	20.300	25.400	33.250	31
Rehabilitación y renovación urbana***	25.000	29.000	41.500	43
Obtención de suelo****	18.000	22.600	24.000	6
TOTAL	63.300	77.000	98.750	28

Fuente: Plan Director de Vivienda 2006-2009.

Notas: n° de actuaciones.(*) se pretende llegar al final del Plan a una cifra de 5.000 inquilinos viviendo en el parque de Bizigune, lo que no supone una captación y puesta en alquiler de 5.000 viviendas adicionales. (**)Este concepto incluía otras líneas de actuación en los Planes 2000-2003 y 2002-2005. Por ello, el total que figura no se corresponde con la suma de las cifras reflejadas. (***) En el Plan 2006-2009 se ponderan estos objetivos: actuaciones de rehabilitación integrada, ponderación 1,25; actuaciones de rehabilitación ordinaria, ponderación 1. (****) En el Plan 2006-2009 se ponderan estos objetivos: suelo urbano con realojos de personas, ponderación 2; suelo urbano industrial que pasa a residencia, ponderación 1,5; suelo urbano sin esas cargas anteriores o urbanizable, ponderación 1; adquisición de suelo no urbanizable o suelo para Patrimonios Públicos de Suelo, ponderación 0,75.

El Plan prevé que el volumen de recursos financieros movilizados para alcanzar los objetivos establecidos se aproxime a unos 1.268 millones de euros, es decir, en torno a un 40% más que los 905 millones destinados a la financiación del Plan Director 2002-2005.

Sobre estas bases, las principales líneas de actuación del Plan Director de Vivienda 2006-2009 son las siguientes:

- Plantea fomentar la creación de dos parques diferenciados de alquiler protegido:
 - El Parque Público de Alquiler Protegido, integrado por las viviendas de protección oficial y las viviendas sociales en alquiler de titularidad del Gobierno Vasco y de las administraciones locales, así como los alojamientos rotacionales; se ha de reseñar la firme determinación del Departamento de promover este tipo de alojamientos, para que la población en general, y el colectivo de las personas jóvenes y el de las personas de edad avanzada, en particular, puedan satisfacer su necesidad a través de una actuación adaptada a sus necesidades y circunstancias.
 - El Parque Privado de Alquiler Protegido, por su parte, quedaría integrado por las viviendas de protección oficial en alquiler de titularidad privada convenidas con alguna de las administraciones públicas. El Plan pretende incentivar la creación de este parque mediante la cooperación con los agentes promotores privados y, en concreto, mediante el establecimiento de convenios *ad hoc* con entidades privadas, la licitación de suelos a través de la promoción concertada para el alquiler de vivienda protegida y mediante el establecimiento de un método de fijación de

los alquileres protegidos que elimine la incertidumbre de los promotores privados, sin que se desvinculen por completo las rentas de alquiler de los ingresos de los inquilinos. Asimismo, plantea que Alokabide se consolide como gestor de referencia del parque de viviendas y alojamientos en alquiler de la CAPV, y se plantea revisar las líneas de ayudas para la promoción y compra de viviendas para su puesta en alquiler, con el fin de que el mayor número entidades públicas y privadas puedan incorporarse a este tipo de actuaciones.

- Con respecto a la movilización de vivienda vacía hacia el alquiler protegido fomentado en el Plan Director 2002-2005, en el nuevo Plan se pretende potenciar el Programa Bizigune, aunque adoptándose ciertas medidas destinadas a la mejora de su operatividad (ver apartado 5.2 del capítulo VI de este informe).
- Otra de las líneas prioritarias del nuevo Plan consiste en la intensificación de la función social del parque de vivienda protegida a lo largo de su vida útil. Así, se plantea mantener la apuesta contra el fraude en materia de vivienda protegida, incrementándose los esfuerzos para detectar y sancionar el fraude en la vivienda protegida. El Plan también plantea estudiar cambios en la regulación del derecho de superficie de forma que la persona superficiaria deba cumplir con determinadas condiciones sociales y económicas durante el uso de la vivienda protegida; se señala, en relación con lo anterior, que *“en principio, únicamente se pensaría en casos verdaderamente ostentosos, ya que se valora positivamente la mejora de la posición económica de las personas que han accedido a una vivienda protegida como un elemento que introduce diversidad y consolida la integración social de las promociones protegidas en sus entornos”*. Asimismo, el Plan establece que los requisitos de calificación indefinida –con derecho de tanteo y retracto para las administraciones públicas–, la adjudicación por sorteo, el control de las segundas y posteriores transmisiones y las actuaciones de inspección y sanción serán de aplicación a todo tipo de viviendas de protección pública, incluido también las viviendas tasadas autonómicas y las viviendas tasadas municipales.
- El Plan prevé la ampliación de las posibilidades para la transición en el parque de vivienda protegida, así como la mejora de los mecanismos para su instrumentación.
- Se plantea además prestar especial atención a las posibles fórmulas destinadas a conseguir una mayor variedad en el diseño de las viviendas protegidas, y, en concreto, se señala que las actuaciones del Departamento tenderán a reducir la superficie media de las nuevas viviendas, respondiendo así a la realidad de unas unidades convivenciales de tamaño más reducido que el existente en periodos anteriores.
- El Plan alude también a los instrumentos para la participación ciudadana que se consignan en la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo de la CAPV. Plantea, por ejemplo, la posibilidad de desarrollar experiencias piloto de participación ciudadana relacionadas con el diseño de las promociones y de las viviendas.
- Otro de los ejes viene dado el compromiso dirigido a mejorar la corresponsabilidad y la cooperación entre todos los agentes promotores de vivienda protegida. Se pretende *“fomentar y estrechar la colaboración entre todos los agentes de forma*

que se pueda compartir el conocimiento y la experiencia específica de todos y cada uno de ellos, particularmente en los campos en los que tengan posibilidad de aportar mayor valor añadido”.

Interesa destacar el elevado grado de participación ciudadana alcanzado en la elaboración del Plan Director 2006-2009 a través de la articulación de diferentes fórmulas. Así, el Plan presentado por el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales se ha enriquecido con la aportación de, entre otros agentes, la Asociación de Municipios Vascos Eudel, los Ayuntamientos y las sociedades municipales de vivienda de la CAPV, las Diputaciones Forales, el Consejo de la Juventud de Euskadi, las Cajas de Ahorros, las organizaciones de consumidores, las patronales y los sindicatos vascos, diversos colegios de profesionales técnicos en la materia, los Agentes de la Propiedad Inmobiliaria, el Consejo Económico y Social de Euskadi y la propia institución del Ararteko.

3.8. LA INTERVENCIÓN DE LAS DIPUTACIONES FORALES

3.8.1. Introducción

Como se ha indicado, las diputaciones forales intervienen en ámbitos muy relacionados con la política de vivienda, en particular en materias de ordenación territorial y gestión urbanística. En cuanto a la fiscalidad, aunque no es, en su totalidad, competencia de los entes forales, son ellos los competentes para diseñar y aplicar las medidas de mayor impacto al amparo de su capacidad normativa y recaudatoria de las haciendas forales.

Por otra parte, y aunque los órganos forales de los territorios históricos no tienen competencias directas en política de vivienda, destaca el hecho de que, en los últimos años, las Diputaciones Forales de Bizkaia y Gipuzkoa han optado por acometer sendos planes de actuación en esta materia. No es el caso, en cambio, de la Diputación Foral de Álava, cuya principal medida de actuación directa de los últimos años ha consistido en la consignación de una partida presupuestaria para subvencionar la adquisición de suelo por parte de los ayuntamientos alaveses destinado a la promoción o construcción de viviendas de protección oficial; esta medida, aplicada desde principios de los noventa, desapareció en el ejercicio económico de 2003.

3.8.2. La fiscalidad de la vivienda

Si bien la fiscalidad constituye una vía indirecta de intervención pública en materia de política de vivienda, es de gran impacto en el mercado. Las medidas de carácter fiscal relacionadas con esta materia son diversas: algunos de los tributos están relacionados con el proceso edificatorio, otros con la adquisición y transmisión de la vivienda, y otros, por fin, con su tenencia.

- Por cuanto se refiere a la fiscalidad del proceso de edificación, debe mencionarse: en primer lugar, la imposición del proceso de adquisición de terrenos, resultando de aplicación, en el caso de tratarse de terrenos edificables, el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA del 16 %), el Impuesto de Actos Jurídicos Documentados (IAJD) y

el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana o plusvalía municipal (establecido y recaudado por los ayuntamientos); y, en segundo lugar, la imposición fiscal sobre la construcción de viviendas (de nueva planta o rehabilitación), en cuyo marco resultan aplicables tanto el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) como el impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO), este último de carácter municipal.

- Respecto a la adquisición de vivienda, cuando se trata de una vivienda de nueva construcción, resulta aplicable el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), con el tipo reducido del 7 %, salvo en el caso de las viviendas protegidas en que se aplica el tipo super reducido del 4 %; cuando se trata de una vivienda usada resulta aplicable el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales (ITP) –tipo impositivo general en la CAPV del 6 % sobre el valor de la escrituración del inmueble–, aunque cuenta, como veremos, con unas reducciones del tipo de gravamen general en ciertos casos. En las adquisiciones también se aplica el Impuesto de Actos Jurídicos Documentados (IAJD) en la inscripción registral, con un 0,5 % del precio escriturado de la vivienda. Existe un tratamiento favorable a la adquisición de vivienda usada (ITP 6 %, reducible en ciertos casos), en comparación con el aplicado en la adquisición de vivienda nueva (IVA 7 % más AJD 0,5 %).

En las transmisiones de vivienda resultan también aplicables, en los municipios donde se establezca, el impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana o Plusvalía Municipal, así como el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), en el que se recogerán las ganancias patrimoniales, si las hubiere, de la operación de transmisión.

- En cuanto a la tenencia de vivienda, hay que diferenciar la imposición para la tenencia en propiedad de la aplicable para la tenencia en alquiler:
 - En la primera, resulta aplicable, por un lado, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), un impuesto directo de titularidad municipal, que grava el valor de los bienes inmuebles de naturaleza rústica y urbana; el Impuesto sobre el Patrimonio, que grava el patrimonio neto de los sujetos pasivos, en el que se incluyen los bienes inmuebles de naturaleza urbana o rústica, y que sólo resulta aplicable para una pequeña parte de la población (en torno a un 5 %); y por último, el rendimiento de los bienes inmuebles que se incluye en el IRPF⁵⁹.

En cuanto a las deducciones fiscales, existe, por un lado, la deducción en concepto de inversión en vivienda habitual, conforme a la cual se puede deducir el 15 % de las cantidades invertidas en el ejercicio –la suma de los importes deducidos a lo largo de los sucesivos períodos impositivos no puede superar la cifra de 30.000 €–, aunque como se analizará, existen porcentajes de deducción especiales para determinados colectivos; también se puede deducir el 15 % de las cantidades depositadas en las cuentas vivienda, siendo de seis años el plazo máximo para la adquisición o

⁵⁹ Teniendo en cuenta que desde 2002 tan sólo se considera como rendimiento de capital inmobiliario en el IRPF el procedente de la titularidad de inmuebles urbanos que no sea la vivienda habitual del contribuyente.

rehabilitación desde la fecha de apertura de la cuenta. Existe, por otra parte, la deducción en concepto de financiación de la vivienda habitual para los casos en los que la misma se financie con un préstamo; en este caso, se deduce –según la deducción general– el 20 % de los intereses satisfechos en el ejercicio.

- En lo que respecta a la tenencia de vivienda en alquiler, la normativa establece, para el ejercicio 2005, una deducción aplicable a los arrendatarios de vivienda habitual en alquiler, equivalente al 20 % de las cantidades satisfechas en el periodo impositivo, con el límite de 1.600 € anuales, aplicándose una deducción especial del 25 % con un límite de 2.000 €, para personas menores de 35 años, personas titulares de familia numerosa, personas que tengan reconocida una incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez, y personas arrendatarias de viviendas acogidas al Programa de Vivienda Vacía Bizigune. Asimismo, el arrendador de la vivienda puede aplicar una deducción del 20 % del rendimiento neto obtenido por el arrendamiento de vivienda, con un límite de 1.600 € (esta cuantía supone un importante incremento, puesto que el límite para los ejercicios de 2003 y 2004 era de 900 €); una de las ventajas de esta deducción es que, para beneficiarse de ella, obliga al arrendador a declarar en el IRPF las rentas procedentes del alquiler en concepto de rendimientos de bienes inmuebles arrendados, lo que contribuye a hacer aflorar unas rentas que, con frecuencia, no se declaraban.

Esta breve aproximación a la fiscalidad de la vivienda en la CAPV debe completarse con una presentación, también breve, de su evolución, en particular en relación con el tratamiento fiscal relativo a la vivienda en el IRPF. En este sentido, hay que tener presente que la adaptación de la normativa tributaria de los territorios históricos a la modificación del Concierto Económico, realizada por la Ley 38/1997, de 4 de agosto, por la que se aprueba la modificación del Concierto Económico con la CAPV supuso que las diputaciones forales, hasta entonces responsables de la gestión y de la recaudación del IRPF, pero con una capacidad normativa muy limitada, pasaran a tener competencias normativas plenas, lo que se materializó en la aprobación de las nuevas normas forales reguladoras del impuesto.

- Como se ha podido observar, la vivienda en propiedad tiene, todavía en la actualidad, un tratamiento fiscal favorable en lo que respecta al IRPF, aunque este tratamiento ha variado de forma reseñable:
 - En primer lugar, hay que tener en cuenta que desde mediados de los 80 hasta principios de los 90, las deducciones fiscales a la vivienda se podían disfrutar, al igual que ocurría para el resto del Estado, tanto para la vivienda habitual como para las viviendas secundarias que cumplieran unos requisitos determinados, lo que, según los analistas, influyó de forma importante en el incremento de viviendas secundarias entre los censos de 1981 y 1991.
 - Al igual que ocurrió en el resto del Estado con la reforma del IRPF de 1998 que entró en vigor en 1999, con las nuevas normas forales, se modificó el límite de las deducciones por inversión en vivienda habitual, aumentándose la progresividad de la deducción: si, hasta la reforma, el límite máximo para la deducción se establecía en función del 30 % de la base imponible del impuesto, lo que suponía que la deducción media de los contribuyentes de los tramos de renta más altos

era superior a la de los de los tramos más bajos, a partir de 1999, se establece un límite fijo que es independiente de los ingresos del contribuyente, lo que frena la desgravación en la rentas más elevadas; en dicha reforma se estableció que la deducción por inversión en adquisición de vivienda tenía un límite máximo acumulado a alcanzar en los sucesivos períodos impositivos –el llamado crédito fiscal– de 27.046 € (4,5 millones de pesetas), que en la última reforma de 2003 pasó a ser de 30.000 €.

- En la reforma de 1998 se elimina también la deducción de los intereses de préstamos en la base imponible del impuesto (que se establecían con los límites máximos de 800.000 pesetas para declaraciones individuales y 1.000.000 de pesetas para declaraciones conjuntas), pasando a ser deducibles en la cuota íntegra, lo que también limitó la regresividad de estas deducciones.
 - Por último, hasta la reforma que entró en vigor en 1999, la tenencia de una vivienda en propiedad daba lugar a la imputación de un rendimiento inmobiliario basado en el valor catastral de la vivienda, que se eliminó para el caso de la vivienda habitual.
- En el ámbito de las deducciones al alquiler de las viviendas, también se han producido cambios importantes:
 - Con la reforma de 1998, se estableció una deducción limitada en función de la base imponible de los contribuyentes: 15 % de las cantidades abonadas por alquiler de vivienda habitual (con un máximo de 902 €), para una base imponible menor de 30.051 € en el caso de Bizkaia, mientras que Álava y Gipuzkoa diferenciaban tres estratos de base imponible a los que se les aplicaban tipos del 20 %, 15 % y 10 %, respectivamente. Con la reforma posterior del impuesto, se eliminaron los límites de las bases imponibles para poder beneficiarse de esta deducción y, en la actualidad, se establece un tipo general de deducción mayor (20 %), se han elevado los límites máximos (hasta 1.600 y 2.000 €), al tiempo que se han incluido circunstancias determinadas para las que se aplica un porcentaje de deducción aún mayor (del 25 %).
 - Asimismo, según la normativa vigente el arrendador de la vivienda en alquiler puede aplicarse una deducción del 20 % del rendimiento neto obtenido por el arrendamiento de la vivienda, con un límite de 1.600 €.

En síntesis, debe subrayarse la falta de neutralidad de la fiscalidad aplicada a la vivienda en la CAPV, en la promoción de los regímenes de tenencia, con un mayor apoyo relativo otorgado a la vivienda en propiedad respecto a la vivienda en alquiler, que, si bien se ha reducido en los últimos años, sigue siendo muy considerable. Es un hecho que las deducciones fiscales a la vivienda en propiedad otorgadas por las tres haciendas forales tienen un peso muy elevado, y basta un dato para ilustrarlo: en 2001, el volumen total de las deducciones practicadas por las haciendas forales vascas en concepto de inversión en vivienda habitual prácticamente triplicaba el presupuesto del Programa de Vivienda del Gobierno Vasco del citado año, sin incluir otras deducciones por vivienda habitual como las correspondientes al Impuesto del Patrimonio o al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales. Un dato tan significativo como éste plantea la necesidad de entablar una reflexión política serena pero rigurosa sobre la idoneidad de mantener unas deducciones fiscales a las que las rentas más bajas difícilmente pueden acceder.

3.8.3. *Intervención directa en política de vivienda*

Se ha indicado ya que dos de las tres Diputaciones forales, las de Bizkaia y Gipuzkoa, han optado por intervenir en la política de vivienda, a través de la promoción directa de viviendas.

3.8.3.1. *Promoción de vivienda desde la Diputación Foral de Bizkaia*

La Diputación Foral de Bizkaia ha diseñado, a través de la sociedad pública Bizkailur –creada en 1990 y dedicada, hasta fechas recientes, a la promoción de suelo público para usos industriales– el denominado Plan Foral de Actuación en Vivienda 2004-2007, que ha de ser entendido, según manifiesta, como instrumento de intervención que complementa el marco de actuación común establecido por el Plan Director de Vivienda del Gobierno Vasco. Asimismo, se diseña como instrumento destinado a incrementar las posibilidades de adecuar la oferta de vivienda a las necesidades de la demanda del Territorio Histórico, y de establecer un modelo de desarrollo innovador en la aplicación de políticas institucionales de vivienda. Este Plan pretende potenciar aquellas actuaciones tendentes a ampliar las posibilidades de acceso a la vivienda, responder a las nuevas demandas y a las peculiaridades de los demandantes, dar respuesta a las problemáticas singulares que en materia de vivienda presente cada municipio o zona del Territorio Histórico, paliar los efectos de posibles despoblaciones y pérdidas de valores culturales derivados de las dificultades de acceso a la vivienda, y garantizar la conservación y el buen trato del hábitat natural y arquitectónico de cada entorno.

Según se indica en el propio Plan Foral de Actuación en Vivienda su puesta en marcha se fundamenta en la especial intensidad de la problemática de la vivienda en el Territorio Histórico de Bizkaia: *“Dentro de la Comunidad Autónoma [el Territorio Histórico de Bizkaia] ha sido el más afectado, y a pesar de los crecimientos económicos previstos para nuestro Territorio, este problema –con connotaciones estructurales– no es previsible se solucione a corto plazo en el mercado libre; es decir hace falta una política pública de vivienda muy activa. El Plan Director de Vivienda 2002-2005 del Gobierno Vasco está obteniendo importantes logros en su ejecución en Bizkaia; no obstante, la problemática planteada requiere una mayor intensidad en su tratamiento dado que, como se deduce del propio Plan Director del Gobierno, no se ha llegado a satisfacer ni a un 20 % de las unidades familiares tipificadas como destinatarios del mismo”*.

Para ilustrar esta necesidad, el ente foral alude a la baja promoción de vivienda protegida en el Territorio Histórico: su número es de cinco por mil habitantes, mientras que en Gipuzkoa es de seis y en Álava de catorce. Se argumenta, por otra parte, que el Territorio padece una problemática singular añadida, que consiste en la existencia de zonas geográficas que, debido a las lógicas necesidades de establecer prioridades, no han sido atendidas por las iniciativas del Gobierno Vasco con la intensidad que hubiera sido deseable. Se cita como ejemplo que en la comarca de Busturialdea, con una renta per cápita de 7.600 €, inferior casi en un 9 % a la renta per cápita de gran Bilbao (situada en 8.280 €), se cuenta con dos viviendas protegidas por cada 1000 habitantes frente a las cinco de media del Gran Bilbao. Otro de los motivos para su intervención es

el hecho de que una parte de la población, que no está incluida como destinataria del Plan de Vivienda del Gobierno Vasco, constituye un segmento con serias dificultades para acceder a la vivienda ofrecida en el mercado libre, debido a la fuerte subida de los precios de este tipo de vivienda.

Los principios que guían las actuaciones amparadas en este Plan Foral de Actuación en Vivienda 2004-2007 son los siguientes:

- Principio de derecho universal de acceso a la vivienda: el Plan va dirigido a toda persona que, independientemente del segmento en que sea clasificada, resida de modo permanente en el Territorio Histórico de Bizkaia.
- Principio de sostenibilidad sociológica: cualquier actuación derivada del Plan Foral debe contemplar y respetar las variables del modelo sociológico del entorno concreto en que se inserte.
- Principio de mínimo impacto natural y arquitectónico: ni la tipología de viviendas, ni las infraestructuras, ni los equipamientos deben vulnerar la armonía natural-paisajística y arquitectónica del lugar en que se vayan a construir.
- Principio de integración: las actuaciones que se desarrollen en el marco del plan deben respetar realmente la diversidad social de la zona destinataria (personas de todas las edades, personas con y sin discapacidad, variedad de tipologías familiares).
- Principio de igualdad de tratamiento zonal: no deben apreciarse diferencias importantes entre las tasas de demanda insatisfecha de viviendas que, en cualquier momento, existan en los municipios o zonas supramunicipales del Territorio.
- Principio de calidad medioambiental: tanto la tecnología constructiva como los materiales empleados deben estar en sintonía con el concepto de desarrollo sostenible.
- Principio de proximidad institucional: tanto en la fase de diseño como de desarrollo de las actuaciones concretas deben intervenir activamente los ayuntamientos, mancomunidades y organizaciones jurídicas que se creen *ad hoc*.

En atención a estos principios rectores, el Plan establece sus objetivos estratégicos. El objetivo central consiste en “ *cubrir hasta las máximas cotas posibles la demanda social de vivienda actualmente insatisfecha en Bizkaia* ”, incidir colateralmente en el mercado de vivienda libre haciendo que éste sea socialmente más equilibrado y sostenible en el futuro, y cumplir los objetivos que, en política de vivienda, tiene establecidos el Gobierno Vasco, poniendo en marcha para ello recursos de la propia Diputación Foral de Bizkaia, así como de los municipios y mancomunidades del Territorio Histórico.

A esta finalidad principal, se suman otros objetivos estratégicos:

- generar una nueva oferta de vivienda orientada a segmentos de la población no contemplados hasta la fecha de aprobación del Plan Foral en las políticas de vivienda del Gobierno Vasco y susceptibles de serlo conforme a criterios de política social de las instituciones del Territorio Histórico;
- contribuir a que desaparezcan las actuales desigualdades en los índices de satisfacción de la demanda de los distintos municipios del Territorio y se vayan igualando al alza;
- otorgar tratamientos singulares a determinados municipios o zonas, con el fin de influir positivamente en otras variables socioeconómicas de especial incidencia;
- utilizar nuevas fórmulas jurídico financieras de acceso a la vivienda con objeto de hacer más factible y razonable su adquisición;

- aprovechar la autonomía foral y municipal en materia de gestión urbanística para conseguir la máxima agilidad en los procesos que se enmarcan en ese área de intervención.

El Plan Foral prevé centrarse en la promoción de viviendas de precio intermedio, es decir, de viviendas de precio tasado, aunque también se van a llevar a cabo algunas promociones de VPO en los suelos que estén calificados para tal fin.

En cuanto a la tipología de vivienda, el Plan establece una diversidad elevada de viviendas en función de las particularidades de las actuaciones programadas; así, se planifica la construcción de viviendas de diferente tamaño, con prestaciones específicas para personas con discapacidades, viviendas integradoras de edades, etcétera.

Por lo que se refiere a las fórmulas de adquisición, éstas podrán también presentar variaciones tanto desde la óptica jurídica como financiera: acceso inmediato a la propiedad, acceso diferido a la propiedad, disponibilidad usufructuaria, con y sin subsidio al tipo de interés.

En lo que atañe a los precios de la vivienda, el Plan Foral establece que se fijarán “en función de las posibilidades y tomando como referencia al precio de la vivienda libre, siendo este último mayor en todo caso”.

**Cuadro 20: Plan foral de actuación en Vivienda 2004-2007
del Territorio Histórico de Bizkaia.
Distribución por comarcas**

Comarcas	Viviendas	Superficie útil media vivienda (m ²)	Precio de venta medio vivienda*	Inversión estimada en suelo
Arratia	187	73	136.212	4.123.578
Busturialdea	112	78	142.979	1.243.989
Durantaldea	84	70	121.117	1.008.000
Enkarterri	188	75	129.626	4.490.607
Ezkerraldea	1.929	74	148.110	16.454.296
Lea Artibai	59	75	142.787	1.147.758
Uribe	124	77	145.389	2.510.780
Total	2.683	74	138.031	30.979.008

* Incluido garaje y trastero.

Fuente: Elaboración propia partiendo de los datos recogidos en Bizkailur (2004): *Plan Foral de Actuación en Vivienda 2004-2007*, Bilbao, febrero de 2004 (actualizado a junio de 2005).

Como se refleja en el cuadro, el Plan Foral de Actuación en Vivienda 2004-2007 prevé la promoción de 2.683 viviendas en su horizonte temporal. Estas actuaciones se distribuyen por las siete comarcas del Territorio Histórico de Bizkaia, destacando las intervenciones que se van a llevar a cabo en la Margen izquierda, donde se va a centrar en torno al 72 % de las actuaciones previstas (en concreto, se ha planificado promover

74 viviendas en Abanto, 150 en Barakaldo, 900 en Ortuella, 70 en Zierbena-Ciérvana y 735 en Valle de Trápaga-Trapagaran). Interesa destacar que, para la elección de los municipios en los que se van a promover las viviendas, Bizkailur envió una circular a todas las entidades locales de Territorio Histórico en la que se les presentaba el programa del ente foral y se les invitaba a presentar solicitudes para participar en él; respondiendo a esa invitación, han sido los propios municipios quienes han presentado a Bizkailur las posibles actuaciones a desarrollar, aunque también se ha llevado a cabo desde esta entidad foral una importante labor en el terreno para detectar suelos en los que sea viable promover viviendas en colaboración con los ayuntamientos.

En cuanto a las características de las viviendas planificadas, destacan dos elementos: su superficie media es de 74 m², y su precio medio de 138.031 €, aunque la horquilla de precios es relativamente amplia, en función de las características de la actuación: así, por ejemplo, en la comarca de Arratia, la promoción de viviendas de precio más barato se ha planificado para el municipio de Galdakao, con un coste por vivienda estimado, incluido garaje y trastero, de 96.162 €, previéndose la construcción de 110 viviendas de 60 m²; en esta misma comarca, se ha planificado la construcción de 30 viviendas de un precio medio de 168.417 € en el municipio de Areatza (viviendas de 80 m²); en Arratzu, las viviendas planificadas tienen un precio medio más elevado: 12 viviendas de 85 m² a un precio medio de 173.755 €.

El modelo que propone Bizkailur se caracteriza por su flexibilidad, en la medida en que las actuaciones se comprometen en el marco de convenios suscritos con los ayuntamientos que establecen el tipo de viviendas a promover en función de las características sociales de los municipios, incidiéndose netamente en que el objetivo es responder a la singularidad de cada municipio, con especial atención a los más pequeños. Así, es el propio ayuntamiento quien determina la viabilidad de la promoción, y quien fija los precios –atendiendo a las características sociales de su ciudadanía y del mercado de la vivienda de su municipio que aparecen detalladas en un informe socioeconómico aportado por Bizkailur referido al conjunto de los municipios vizcaínos–, pues se entiende que son las propias corporaciones municipales quienes se encuentran en mejor posición para establecer el precio de la vivienda protegida en su zona. Con todo, según Bizkailur, el precio máximo que se baraja rondaría los 168.000 €. Tampoco las limitaciones de ingresos de los posibles adjudicatarios del Plan Foral obedecen a un criterio único, sino que se establecen en función de las características socioeconómicas de cada municipio. Asimismo, son los ayuntamientos los que confeccionan los pliegos de requisitos que deben cumplirse para las adjudicaciones de las viviendas, con la posterior supervisión de Bizkailur a efectos de garantizar el cumplimiento de la normativa vigente.

Por otra parte, y respecto a la calificación de las viviendas promovidas, se estima que se establecerá un plazo medio de calificación de las viviendas de unos 15 años, aunque su determinación dependerá del esfuerzo del municipio y se establecerá por convenio en cada caso. Bizkailur entiende que esta flexibilidad y esta capacidad de adaptación a las necesidades de cada ayuntamiento son la clave del éxito obtenido, aunque también influye, sin duda, el hecho de que en la oferta de Bizkailur a los municipios, la entidad foral ofrece el 10 % de los aprovechamientos, como si se tratara de un promotor privado –aprovechamientos que, por lo general, y según Bizkailur, las entidades locales no

suelen percibir en el marco de los convenios que establecen con el Gobierno Vasco-, lo cual constituye una aportación importante, sobre todo en el caso de los municipios de menor tamaño.

El Plan vizcaíno ha sido objeto de diversas críticas por parte de la Consejería del Gobierno Vasco competente en vivienda, no ya sólo en relación con la cuestión competencial, sino también en relación con las propias características de las intervenciones, en especial, con el elevado precio de venta de las viviendas forales.

3.8.3.2. Promoción de vivienda desde la Diputación Foral de Gipuzkoa

Por su parte, la Diputación Foral de Gipuzkoa estableció, entre los ejes prioritarios del programa de gobierno de la legislatura 2004-2007, el desarrollo de una política activa de suelo, que conllevó la creación del Departamento para la Ordenación y Promoción Territorial, y la aprobación de las líneas básicas de actuación en esta materia, recogidas en el documento de *“Bases para una política de suelo de la Diputación Foral de Gipuzkoa”*, que recibió la conformidad del Consejo de Diputados en diciembre de 2003. Sobre su base se estableció el Plan de actuación de la Diputación en materia de promoción de suelo para la legislatura 2004-2007, donde se recogen los objetivos y actuaciones para la presente legislatura.

El primer paso consistió en la adecuación y organización de los instrumentos del ente foral para la promoción de suelo. Con este fin, creó, en 2004, la sociedad Etorlur Gipuzkoako Lurra, S.A., como entidad gestora de la política de promoción de suelo del ente foral, para el desarrollo de las siguientes funciones: información en las materias de promoción de suelo y vivienda; interlocución con otras administraciones, instituciones y empresas, con el fin de que el entorno conozca la voluntad foral de intervención en estas áreas, y se establezcan y mantengan los mecanismos de colaboración más convenientes; gestión integral de los proyectos aprobados, desde la adquisición del suelo, hasta la ejecución de obras de urbanización y edificación y la propia enajenación de las promociones.

Complementariamente, se planifican una serie de actuaciones normativas y de dotación de instrumentos jurídicos, destinadas a posibilitar una mejor gestión de las actuaciones forales en materia de promoción de suelo, y orientadas a incentivar la utilización por terceros –fundamentalmente ayuntamientos– de determinados mecanismos de promoción de suelo. Así, se contempla la promoción de la utilización de la reserva de suelo, la constitución de un registro de reservas de suelo en el Territorio Histórico de Gipuzkoa, la elaboración de convenios–marco para el fomento de la promoción de suelo residencial y viviendas con las administraciones y otros agentes, así como la aprobación de normativa específica y la constitución del patrimonio público foral de suelo de Gipuzkoa. Este conjunto de actuaciones directas de promoción de viviendas en el Territorio Histórico, se plasma en el Programa Foral de Promoción de Vivienda.

La Diputación guipuzcoana entiende que, si bien la vivienda no es una de sus competencias directas, la dimensión que el problema adquiere en Gipuzkoa, y la demanda social que exige una intervención de todos los poderes públicos para paliarlo, determinan que

no pueda quedar al margen de esta cuestión y deba intervenir en dicha materia, con decisión y en la medida de sus posibilidades, y así lo expresa en su Plan de actuación en materia de promoción de suelo: *“sin poner en cuestión ni el liderazgo del Gobierno Vasco en la definición e impulso de la política pública de vivienda en Euskadi, ni el papel primordial de los ayuntamientos en la ejecución de actuaciones de vivienda protegida en sus respectivos municipios, la Diputación Foral desarrollará programas de intervención tendentes a hacer más accesible la vivienda para los guipuzcoanos, y atender en especial las necesidades que presentan sectores específicos de la población (jóvenes, tercera edad)”*.

A mayor abundamiento, indica que el Programa Foral de Promoción de Vivienda tratará de *“contrarrestar determinadas tendencias de concentración de la población que se vienen experimentando en Gipuzkoa coadyuvando al reequilibrio territorial desde la perspectiva de la concepción del territorio de Gipuzkoa como un ámbito de actuación o lo que se ha dado en llamar Gipuzkoa Hiria. Todo ello desde la perspectiva de un uso racional del suelo y bajo parámetros de justicia social y sostenibilidad”*. Asimismo, establece que las actuaciones *“atenderán a aquellos segmentos de población especialmente desfavorecidos por el mercado de la vivienda, o no cubiertos hasta ahora por las vigentes políticas públicas de vivienda, y promoverán figuras de régimen de tenencia complementarias a las hasta ahora habituales, con el objetivo de garantizar la propiedad pública del suelo y/o el retorno al patrimonio colectivo de las plusvalías inmobiliarias que experimenten los suelos públicos”*.

En suma, afirma que trata de aportar su esfuerzo para ayudar a solucionar el problema de la vivienda y estima que no se trata de competir, sino de ofrecer iniciativas y esfuerzos complementarios. Desde esta perspectiva, es importante tener presente que, al no gozar de competencias directas, tampoco dispone de recursos presupuestarios para impulsar esta política, de modo que no puede permitirse lanzarse en iniciativas que precisen de grandes inversiones, como es el caso, en particular, de las relacionadas con las VPO; entiende, en este sentido, que dado que las administraciones con competencias directas están dedicando, hasta la fecha, su esfuerzo a la promoción de VPO, es necesario atender a otro espectro de la población que también tiene grandes dificultades para acceder a la vivienda libre, desarrollando para ello la promoción de viviendas de precio intermedio.

En síntesis, los objetivos que la Diputación Foral de Gipuzkoa se plantea en su Programa Foral de Promoción de Vivienda son los siguientes:

- garantizar el derecho de los guipuzcoanos a disponer de una vivienda digna;
- contribuir al equilibrio territorial de Gipuzkoa;
- promover el uso racional del suelo;
- y contribuir al desarrollo sostenible de Gipuzkoa, en el plano social, económico y medio ambiental.

Para tratar de alcanzarlos, establece como criterios básicos de actuación la coordinación con las otras administraciones públicas; la coherencia con los criterios de ordenación territorial; la garantía del mantenimiento de la titularidad pública del suelo; y la máxima eficacia y eficiencia en la gestión de recursos.

Las viviendas a desarrollar podrán ser, en función de la calificación del suelo, Viviendas de Protección Oficial, Viviendas Tasadas o Viviendas Libres, pero todas ellas, independientemente de su calificación, se agruparán bajo la denominación de Viviendas de Promoción Foral. A fecha de junio de 2005, prevé que estas Viviendas de Promoción Foral reúnan las siguientes características:

- todas las actuaciones se desarrollarán en régimen de cesión de derecho de superficie con un plazo máximo de 75 años;
- el precio máximo por metro cuadrado se fija en 1.900 € (los precios fluctuarán en función de los gastos de cada promoción);
- se establece una reserva del derecho de tanteo y retracto para intervenir en las transmisiones de derechos de superficie;
- los ingresos máximos ponderados de la unidad convivencial se fijan en 48.000 €, aunque no es imposible que este límite máximo se revise a la baja;
- se reserva un 20 % de las viviendas de cada promoción a alquiler preferentemente para jóvenes y personas mayores;
- el precio del alquiler será proporcional al precio de venta de referencia o, en su caso, a los ingresos ponderados de la unidad convivencial;
- en las promociones en las que sea factible se establecerá una reserva para personas con discapacidad;
- se reservarán cuotas específicas para residentes en el ámbito de actuación (local-comarcal) a determinar en cada actuación y en función de si la actuación se realiza en terrenos forales o de cesión municipal.

Se establecen también los proyectos concretos a desarrollar en la legislatura. Tal y como se recoge en el cuadro 21, se propone una acción continuada de adquisición de 150.000 m² de suelo de media anual, para el período 2004-2007, lo que puede requerir una inversión anual aproximada de 2,9 millones de euros. En cuanto a la promoción de suelo urbanizado para uso residencial, se contempla que se lleven a cabo unas inversiones de aproximadamente 2,4 millones de euros para los años 2005 y 2006.

Cuadro 21: Distribución de las actuaciones de la Diputación Foral de Gipuzkoa en materia de promoción de suelo y edificación industrial y residencial (Objetivos para el período 2004-2007)

Actuación	2004	2005	2006	2007	TOTAL
Reservas suelo		400.000 m ²	200.000 m ²	200.000 m ²	800.000 m ²
Adquisición suelo	150.000 m ²	150.000 m ²	150.000 m ²	150.000 m ²	600.000 m ²
Edificación Industrial/ servicios	-	3.150 m ² edificados	8.500 m ² edificados	8.500 m ² edificados	20.150 m ²
Edificación residencial	-	-	150 viv.	150 viv.	300 viv.

Fuente: Diputación Foral de Gipuzkoa (2004): *Plan de actuación de la Diputación Foral de Gipuzkoa en materia de promoción de suelo para la legislatura 2004-2007*. Donostia-San Sebastián.

Como se recoge en el cuadro adjunto, en la presente legislatura la Diputación Foral de Gipuzkoa planifica iniciar un mínimo de 300 viviendas, con una inversión total requerida

de aproximadamente 27 millones de euros, cuya financiación se articulará combinando recursos presupuestarios y recursos de la sociedad pública Etorlur, que será el instrumento gestor de estas intervenciones. Las primeras actuaciones proyectadas por Etorlur se desarrollarán en suelos patrimoniales de la Diputación Foral de Gipuzkoa, en Bergara, con la promoción de 38 viviendas.

En cuanto a los requisitos para ser adjudicatarios, además de los ya citados en relación con el nivel de ingresos, se requerirá contar con la residencia en el Territorio Histórico de Gipuzkoa durante los tres últimos años y carecer de otra vivienda en propiedad en los tres años anteriores.

En cuanto a la adjudicación de las viviendas, no se estima conveniente crear un registro propio de demandantes, entendiendo que debe primarse la coordinación con aquellas administraciones que mantienen registros de solicitantes de viviendas, y que, en la medida en que coincidan los criterios para poder optar a las viviendas que promueve Etorlur, deberán utilizarse dichas listas en aras de una mayor eficiencia.

Por lo que se refiere a los criterios para la asignación de las viviendas en los diferentes municipios, Etorlur tiene el compromiso de llegar a acuerdos con los Ayuntamientos, tratando de conciliar de la mejor forma posible los intereses de estos últimos, que tratan de velar por los de sus ciudadanos, y el interés del ente foral, cuya función es velar por el interés general de la ciudadanía guipuzcoana.

En cuanto a las características técnicas de las viviendas promovidas, se apuesta por un tipo de edificación sostenible medioambientalmente, previendo, por lo tanto, equipamientos de paneles solares, reciclaje de aguas grises, etcétera. Se tratará, así mismo, de dar cabida en dichas viviendas a diferentes necesidades de servicios que definan los ayuntamientos con los que se establezcan los acuerdos, o también otros departamentos forales (por ejemplo, servicios sociales como centros de día o viviendas tuteladas para personas mayores o personas con discapacidad).

Respecto a la tipología de viviendas, y para el caso concreto de la promoción de Bergara, del total de las 38 viviendas promovidas, 10 cuentan con 1 habitación, 20 con 2, y 8 con 3, previéndose que, del total, 7 u 8 sean en alquiler.

Para desarrollar todas estas iniciativas, la Diputación Foral aportará suelos de su actual patrimonio, adquirirá nuevos suelos y establecerá convenios con ayuntamientos, en cuyo marco las entidades municipales aportarán suelo propio para el desarrollo de actuaciones concertadas, si bien las primeras promociones se llevarán a cabo en suelos que son propiedad de la Diputación Foral de Gipuzkoa, ya que, a fecha de junio de 2005, todavía no se habían realizado convenios con ayuntamientos para la promoción de las viviendas forales. Asimismo, se está negociando la adquisición de suelos a particulares; desde Etorlur se estima que deben y pueden moverse más en el medio y largo plazo que en el corto plazo, ya que competir con la iniciativa privada para la obtención de suelos ya calificados de urbanizables es extremadamente oneroso. En este sentido, manifiestan su interés por el recurso a un mecanismo legal, a saber, la declaración de delimitación de reserva de suelo, regulada por Ley 20/1998, de 29 de junio, de Patrimonios Públicos de Suelo, y regulada también por la nueva Ley, 2/2006, de 30 de

junio, de Suelo y Urbanismo en sus artículos 119 y siguientes. Esta fórmula permite a la administración municipal, foral o autónoma delimitar una zona o reserva de suelo e iniciar un expediente administrativo que, una vez tramitado, otorga a la Administración que lo haya promovido, el derecho de tanteo y retracto sobre el suelo, pudiendo ejercerlo y adquirirlo a un precio interesante para la promoción de vivienda.

3.9. EL PAPEL DE LOS AYUNTAMIENTOS

Los ayuntamientos, en el ejercicio de sus destacadas competencias en materia de vivienda y urbanismo, juegan un papel primordial en materia de política de vivienda en la CAPV, contribuyendo muy considerablemente a la materialización de las actuaciones necesarias en sus respectivos ámbitos municipales, mediante su participación en múltiples ámbitos de intervención relacionados con la política de vivienda, como por ejemplo, la definición de las necesidades de vivienda del municipio, la creación de sociedades urbanísticas municipales de rehabilitación o la propia colaboración interinstitucional en las áreas degradadas del municipio. En este sentido, el patrimonio municipal del suelo tiene una función esencial, al destinarse a la construcción de viviendas protegidas o a otros usos de interés social, de acuerdo con el planeamiento urbanístico.

En el ámbito de la vivienda protegida, sus principales actuaciones se centran en la generación de suelo edificable, fundamentalmente como beneficiarios que son de las cesiones del 10 % del aprovechamiento que reciben por parte de los promotores privados de las promociones desarrolladas en el municipio, y también mediante la capacidad que les otorga la ley para la creación de reservas de suelo. Con estos suelos, los ayuntamientos pueden optar por la promoción directa o indirecta –a través de una empresa o sociedad promotora dependiente del Ayuntamiento– de viviendas en el municipio, aunque esta opción queda, en la práctica, limitada a aquellas administraciones locales con capacidad técnica y financiera para acometer este tipo de actuaciones; optar por ceder el suelo al Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco mediante convenios de cooperación para la promoción de las viviendas (o, desde fechas recientes, en Bizkaia y Gipuzkoa, a sus respectivas Diputaciones forales); optar por cederlo a otros promotores privados por concurso público.

En la práctica, como han señalado reiteradamente los técnicos y profesionales entrevistados en el marco de este informe, la actuación de las corporaciones municipales se ve limitada por sus dificultades financieras y de gestión, y por la carencia de recursos económicos, técnicos y humanos, en especial en el caso de los ayuntamientos de menor tamaño.

Las administraciones municipales suelen recibir duras críticas a su labor, reprochándoseles, en particular, que utilizan el suelo como instrumento básico de financiación: su actuación suele ponerse en entredicho por la supuesta utilización de las plusvalías obtenidas bien a través de la recalificación del suelo bien a través de las cuotas de cesión de los aprovechamientos establecida por ley, para la financiación de proyectos o servicios diferentes de los de vivienda o para resolver problemas en las arcas municipales (como por ejemplo, para equilibrar el presupuesto de inversiones, e incluso el ordinario), incumpliendo así la normativa. Es frecuente también que sean considerados como uno

de los agentes implicados en el incremento del precio medio del suelo originado por la venta de los suelos del patrimonio público mediante concurso o subasta, que origina una plusvalía de la que se benefician las corporaciones municipales.

Sin duda, estas cuestiones requieren una reflexión serena y responsable que no es el objeto de este informe, pero, en cualquier caso, debe evitarse la simplificación y caer en la tentación de atribuir todos los males de una problemática tan compleja y polifacética como la de la vivienda a un único agente. Sin duda, los ayuntamientos tienen una importante labor que realizar en materia de vivienda, y está claro que deben utilizar las cesiones que reciben para el fin previsto. Con todo, no debe olvidarse que cuando determinados agentes exigen la eliminación de las cesiones, y critican la participación inflacionista de la intervención pública, no utilizan el mismo rasero para referirse a su propia participación. Si se eliminara la capacidad de intervención de la Administración en el ámbito de la vivienda y el urbanismo, por ejemplo si se eliminaran las cesiones de suelo a los entes locales, es dudoso que se experimentara un abaratamiento en el precio de la vivienda. En buena lógica, al eliminarse las cesiones sí se abarataría el coste de producción medio de la vivienda, pero, en opinión de muchos analistas, conforme a las características de la demanda y la oferta de viviendas en el mercado, esta desregulación no tendría por qué incidir, necesariamente, en la reducción de los precios de mercado, sino que supondría una transferencia de rentas de las corporaciones locales a los diferentes agentes dedicados a la promoción.

Lo anterior, lógicamente, no significa que deba justificarse y pueda permitirse la utilización discrecional de la acción urbanística pública con afán recaudatorio, puesto que colisiona de lleno con principios básicos de actuación pública. En efecto, si efectivamente las cesiones y las calificaciones y recalificaciones de suelo se utilizaran como fuente de financiación extraordinaria para unas corporaciones locales afectadas de graves deficiencias financieras, se estaría vulnerando el principio de transparencia de la acción pública; y, más grave aún, se estaría recurriendo a una financiación de la acción pública criticable tanto en términos de distribución de la renta y la riqueza (por su regresividad), como también por su discrecionalidad intergeneracional: la financiación de los servicios públicos que se ofertan por parte de las corporaciones locales se basan en gravar a aquellos ciudadanos y ciudadanas que adquieren sus viviendas, sin tener en cuenta si pertenecen a niveles superiores o inferiores de renta (ni si la adquieren por necesidad, o por motivos especulativos), ciudadanos y ciudadanas que básicamente, además, pertenecen al colectivo de personas jóvenes. Estas consideraciones han llevado a diversos agentes y analistas a proponer, además de la reforma de la normativa relativa al urbanismo y el suelo –y en especial la modificación de la normativa de valoración del suelo que constituye una de las cuestiones clave–, una reforma en la financiación de las entidades locales.

Centrando el interés en las actuaciones de política de vivienda, puede afirmarse que los ayuntamientos de la CAPV desarrollan un conjunto importante de intervenciones. Así, destaca su colaboración con el Gobierno Vasco que se suele plasmar, entre otras fórmulas, en los convenios para la promoción de viviendas protegidas en suelos municipales. También hay que referirse a la promoción pública de viviendas protegidas llevada a cabo por las propias corporaciones municipales, tanto de forma directa como a través de sus empresas municipales de vivienda o a través de convenios establecidos

con promotores particulares, que, previsiblemente, con la nueva Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, tendrá una incidencia mayor, dadas las nuevas tipologías de vivienda protegida que pueden promoverse.

En buena lógica, son los ayuntamientos de las capitales de los tres territorios históricos los que destacan, gracias a su mayor capacidad financiera y de gestión, en el ámbito de la política de vivienda:

- En la actual legislatura, el Ayuntamiento de Bilbao, desde su Concejalía de Urbanismo y Medio Ambiente, apuesta por una política decidida de compra y de promoción de viviendas municipales, siendo su previsión promover 3.000 viviendas protegidas para el año 2008.

La intervención pública en materia de vivienda y urbanismo en el Ayuntamiento de Bilbao se ejecuta, principalmente, mediante las dos sociedades municipales: por un lado, la Sociedad Urbanística de Rehabilitación de Bilbao, S.A. (SURBISA), encargada de actividades de rehabilitación de naturaleza urbanística en diferentes ámbitos de la ciudad, y, por otro, la Sociedad Viviendas Municipales de Bilbao, que se constituye en uno de los principales ejes de actuación de la Concejalía de Urbanismo y Medio Ambiente del Ayuntamiento.

El objetivo de Viviendas Municipales es facilitar, preferentemente en alquiler, una vivienda en condiciones dignas a todos los ciudadanos y ciudadanas de la capital que la necesiten y a tal efecto, trata de intervenir en el mercado del suelo y en el inmobiliario para promover y obtener viviendas. Según se recoge en su información corporativa, *“las viviendas protegidas que integran el parque inmobiliario de Viviendas Municipales están destinadas a los colectivos que tienen mayores dificultades para acceder a una vivienda en el mercado libre, debido a su situación social o económica. Dentro de este colectivo, Viviendas Municipales presta una atención especial a la población joven que busca su primera vivienda”*.

En comparación con otras sociedades municipales de la CAPV y del resto del estado, Viviendas Municipales se caracteriza por disponer de un considerable número de viviendas y locales en alquiler (unas 5.000 viviendas y 960 locales, según datos de 2004) y cuenta con una dilatada experiencia en la gestión de un parque de vivienda pública en alquiler; las dificultades y complejidades propias de este tipo de actividad, está llevando, en los últimos años, a esta Sociedad a un periodo de reestructuración y reorganización.

Viviendas Municipales ofrece a la ciudadanía la posibilidad de acceder tanto a una vivienda nueva, como a una vivienda de segunda ocupación. En el caso de las viviendas nuevas, se pueden solicitar en las tres modalidades de tenencia posibles –en propiedad, en derecho de superficie y en régimen de alquiler–, llevándose a cabo la adjudicación mediante el procedimiento de sorteo, conforme a la normativa del Gobierno Vasco. En el caso de las viviendas de segunda ocupación, integradas por todas aquellas viviendas en alquiler gestionadas por Viviendas Municipales que quedan vacantes, así como por las viviendas que se incorporan a través del Programa de Vivienda Vacía del Gobierno Vasco Bizigune, las adjudicaciones se realizan a través

de un programa informático que atiende a diversos criterios, como, por ejemplo, la antigüedad en lista de espera o el nivel de renta del solicitante. El alquiler medio mensual de estas viviendas asciende a 112 €, aunque la cuantía es muy variable en función de las características de las viviendas y de los barrios en los que se ubican, existiendo todavía viviendas con alquileres antiguos, anteriores a la ley de arrendamientos de 1985, por las que se perciben unas rentas prácticamente nulas (a veces alquileres mensuales de 6 €).

Dada la situación, durante el año 2004, Viviendas Municipales se marcó el objetivo de poner en marcha la venta de cerca de 3.300 inmuebles del total de 5.000 que posee la sociedad, con una doble finalidad: por un lado, responder a la petición de los inquilinos de convertirse en propietarios de los inmuebles donde residen en alquiler desde hace años, y, por otro, renovar el patrimonio, reinvertiendo la totalidad de los ingresos obtenidos de la venta de las viviendas en alquiler en la compra de nuevas viviendas para alquiler y en el acondicionamiento de suelos para nuevas construcciones. Además, subyace en la operación otra cuestión de fondo: el parque de viviendas municipales es un parque muy antiguo, que cuenta con muchas viviendas adjudicadas en su día con unos criterios que resultan anacrónicos en la actualidad (existen, por ejemplo, viviendas que, en su momento, fueron adjudicadas, en el marco de un convenio, a los trabajadores de una institución financiera, y que se rigen por contratos con derecho de prórroga en virtud de los cuales los inquilinos no tienen por qué cumplir con los requisitos exigidos en la actualidad a los adjudicatarios de la vivienda protegida). En definitiva, en determinados casos, a través de estas viviendas en alquiler, tan necesarias, se está beneficiando a un colectivo cuya necesidad de protección no resulta prioritaria.

El Ayuntamiento tiene un derecho de tanteo y retracto de 10 años sobre las viviendas adquiridas en propiedad por sus inquilinos. Sorprendentemente, a fecha de junio de 2005, parece que no se van a cumplir las expectativas de venta de las viviendas, a pesar de que los precios de venta se establecen muy por debajo de los de mercado, en algunos casos, por falta de disponibilidad económica, en otros, por simple cálculo económico (disponiendo de un contrato congelado, algunos inquilinos no se sienten interesados por la inversión), aunque también han podido influir circunstancias relacionadas con el propio proceso de venta (por ejemplo, para establecer el justiprecio se valoran circunstancias personales como las características del contrato o la edad, algo que los inquilinos perciben como un agravio y dificulta la transmisión.)

- El Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián considera que es su responsabilidad planificar, gestionar y promover viviendas, con particular consideración a las viviendas de VPO y lo hace, principalmente, a través de la Entidad Pública Empresarial de Vivienda-Donostiako Etxegintza.

La vivienda es uno de los grandes problemas de la ciudad, que, como es de sobra conocido, suele aparecer una y otra vez en el *ranking* de las capitales más caras de todo el Estado. Dos características intensifican o agudizan el problema de la vivienda en la capital guipuzcoana: por un lado, la escasez de suelo debido a su orografía, prácticamente agotado para fines residenciales; por otro, la intensa demanda de vivienda, no sólo de la ciudadanía donostiarra, sino también de la de la comarca, la

provincia o incluso otros lugares, que aspiran a poseer una vivienda en una ciudad muy atractiva, tanto para fines de semana, como para periodos vacacionales, o incluso como inversión. Como consecuencia de esta situación, los precios se han disparado, y debido a ello, se ha producido una expulsión de ciudadanos, principalmente de personas jóvenes, fuera de la ciudad y más allá, porque los precios en la comarca o incluso en el resto de la provincia también superan las posibilidades de muchos jóvenes, lo que apunta hacia un grave riesgo de envejecimiento de la ciudad.

Los estudios realizados en Donostia-San Sebastián en materia de población y vivienda definen diversas hipótesis sobre las necesidades de vivienda en el horizonte del año 2014, situándolas en una horquilla de entre 850 y 1.350 viviendas anuales. Esta situación, naturalmente, ha sensibilizado a la corporación municipal donostiarra, y ha llevado a que, desde hace ya tiempo, las políticas municipales de vivienda de esta ciudad sean consideradas como pioneras tanto en el ámbito de la Comunidad Autónoma, como en el resto del Estado.

En los últimos años, ha llevado a cabo un intenso esfuerzo en la promoción de vivienda protegida, esfuerzo que prevé elevar de forma considerable en la Revisión del Plan General que se encuentra en curso. Estos objetivos ambiciosos se explican por el hecho de que el consistorio considera que en una ciudad tan cara como la capital guipuzcoana es ilógico prever que los promotores privados vayan a construir vivienda de protección oficial a los precios establecidos, de modo que debe ser el propio Ayuntamiento quien intervenga en estas promociones, bien a través de convenios con el Departamento competente del Gobierno Vasco, bien directamente. Otro argumento de peso para apostar por la vía de la promoción exclusivamente pública de vivienda protegida ha sido garantizar que se cumpla la finalidad básica de esta modalidad, a saber, asegurar que efectivamente se construyan, que su precio sea el oficial y, sobre todo, que se asegure que los adjudicatarios cumplen los requisitos establecidos y que la adjudicación sea pública y transparente.

El Plan Estratégico de la ciudad de Donostia-San Sebastián ya alude a la necesidad de *“establecer políticas de vivienda, entre otras de vivienda protegida, que favorezcan el acceso a la misma por parte de todos los ciudadanos, especialmente de los jóvenes y colectivos más desfavorecidos”*. Desde la corporación se entiende que si se quiere lograr una verdadera cohesión social de la ciudad se ha de atender, además de a las personas jóvenes, a otros colectivos que, por su especial perfil económico (personas mayores sin recursos, familias en riesgo o situación de pobreza, personas inmigrantes, etcétera), corren el peligro de verse expulsados de la ciudad.

Desde el Ayuntamiento donostiarra, como indica el documento de avance del nuevo Plan General de Ordenación Urbana, se defiende la necesidad de ofrecer soluciones imaginativas y diversas; entre otras, el aprovechamiento de la vivienda vacía, la tolerancia de vivienda en ámbitos destinados a otros usos en supuestos muy concretos, o la definición de tipologías residenciales asociadas a sectores concretos de la población, como las personas mayores o las personas jóvenes.

Conforme a los estudios realizados a iniciativa del consistorio, el 85 % de las y los demandantes de vivienda no puede acceder al mercado de la vivienda libre en con-

diciones razonables, de donde se deduce que existe una gran necesidad de ofertar en la ciudad más viviendas de protección pública, incluyendo bajo esta denominación dos modalidades diferenciadas: *“La primera de ellas vendría a equipararse con la vivienda de protección oficial en su sentido estricto. La segunda, con una vivienda de precio limitado o tasado, superior al de la vivienda de protección oficial e inferior al de la promoción libre.*

En cuanto al tipo de tenencia, el ayuntamiento trata de combinar la promoción de las viviendas en alquiler con la promoción de viviendas en venta o derecho de superficie, tratando de recuperar, con el elevado valor del suelo que aporta ésta, parte de los fondos necesarios para la financiación de la primera, y estimándose previsible que las proporciones se fijen aproximadamente en un tercio en alquiler y dos tercios en venta.

En el documento de avance ya mencionado se establecen unos porcentajes orientativos de viviendas de protección pública y promoción libre, que se proponen aplicar para el caso de los nuevos desarrollos residenciales proyectados en el nuevo Plan General, sin extenderlos a las viviendas previstas en el planeamiento vigente y pendientes de ejecución. En concreto, se propone que entre el 70 % y el 80 % del total de viviendas a promover sean de protección pública, destinando entre el 50 y el 60 % a vivienda de protección oficial, y entre el 20 y el 30 % a vivienda de precio tasado o limitado; el resto, entre un 20 y un 30 %, se destinaría a vivienda de promoción libre.

Las dificultades y los intereses asociados a la política municipal de vivienda han determinado que, en los últimos años, se observe una notable falta de consenso político en relación con importantes propuestas de promoción de vivienda. Es el caso, por ejemplo, de la construcción de viviendas protegidas en la zona de Auditz Akular, con respecto a la cual, sólo muy recientemente –noviembre de 2005– se ha producido un acuerdo básico de los grupos municipales, que abre la puerta a la aprobación de un proyecto a lo largo de 2006, proyecto que incluye la construcción de 3.000 viviendas protegidas.

Por último, y aunque sean objeto de un análisis más detallado en capítulos posteriores, deben mencionarse algunas iniciativas innovadoras desarrolladas desde el consistorio donostiarra. Destacan así algunas decisiones de gran calado: por un lado, la adoptada en el año 2000, en virtud de la cual toda la vivienda protegida se venderá en la modalidad de derecho de superficie a 75 años; por otro, el establecimiento del derecho de adquisición preferente respecto a las viviendas protegidas. También se han puesto en marcha programas de gran relevancia: el programa Alokabide, Programa Municipal de Alquiler de Viviendas, creado en 2000, con el propósito de facilitar el alquiler de viviendas favoreciendo el contacto y mediando entre los arrendatarios que desean alquilar una vivienda a precios más bajos que los de mercado y los arrendadores que desean poner su vivienda en alquiler, o el “Programa Ayudar a Empezar” para jóvenes, que consiste en la utilización de suelos vacantes de equipamiento comunitario para promociones específicas destinadas al alojamiento de personas jóvenes.

- En el caso de Vitoria-Gasteiz, el Ayuntamiento también trata de hacer frente a una problemática de vivienda que ha llevado a la capital alavesa a situarse, en los últimos

años, entre las capitales más caras de todo el Estado en precio de vivienda nueva por metro cuadrado, por detrás de Barcelona y Donostia-San Sebastián, y superando los precios de Madrid.

El Plan Estratégico Vitoria-Gasteiz 2010 explicita, naturalmente, la trascendencia de la política de vivienda en la capital alavesa, cuya finalidad es garantizar que *“el derecho a la vivienda seguirá siendo una de las líneas de actuación prioritarias del Ayuntamiento. No obstante, la política de vivienda deberá enfocarse teniendo presente los nuevos cambios sociales de la inmigración, reducción del tamaño familiar, nuevas tipologías familiares y envejecimiento de la población, por mencionar algunos”*.

Vitoria-Gasteiz es una ciudad con una generosa planificación de espacios libres, dotaciones y servicios, ubicándose también en su término municipal un importante sistema de espacios naturales que rodean la ciudad, así como un total de 17 polígonos industriales. Presenta una importante diferencia respecto a las otras dos capitales de la CAPV: su capacidad disponible de suelo residencial no ocupado. En efecto, se trata de la capital vasca con mayor disponibilidad de suelo residencial en relación con su parque actual de viviendas y, por tanto, con mayor potencial de expansión, destacando el de las dos grandes zonas de ampliación residencial de la ciudad que se centran en las zonas de Salburua y Zabalgana.

El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz tiene estructurada su intervención en el ámbito de la política de vivienda y urbanística en tres grandes bloques: por un lado, el Departamento de Urbanismo; por otro, la Sociedad Ensanche XXI, de carácter paramunicipal, que gestiona las expansiones de Salburua y Zabalgana con la promoción de un total de 25.000 viviendas en 14 sectores urbanísticos; y, por último, la Agencia de Municipal de Reordenación Urbana y Vivienda, que supervisa y controla los sorteos y las posteriores adjudicaciones de la vivienda protegida en la capital alavesa.

En la actualidad, el Ayuntamiento está inmerso en un intenso proceso de promoción de vivienda protegida en su ámbito municipal, con una promoción que afecta al 73 % del total de viviendas que se están promoviendo en las principales zonas de expansión de la ciudad. Esta elevada proporción se ha alcanzado a través del establecimiento de convenios con los propietarios de los terrenos. Es el ente municipal el encargado de gestionar dichos suelos: se sacan a concurso en subasta y se valora el mejor proyecto arquitectónico. También se han llevado a cabo concursos con cooperativas (unas 30), además de importantes convenios con el Gobierno Vasco para edificar viviendas de VPO y VVSS.

El consistorio vitoriano desea establecer un ritmo regular –cuatrimestral– para el sorteo de las promociones de vivienda protegida, con el objeto de incidir, a la baja, en los precios del mercado de la vivienda libre, influencia que, en opinión de los responsables municipales, ya se ha constatado, pues cuando se anuncia el sorteo de una promoción de vivienda protegida se da una ralentización en los incrementos de precios de la vivienda en la ciudad. La idea es pues realizar estos sorteos periódicos, sobre plano, con un plazo medio de entrega de la vivienda de unos dos o tres años. Se programa así un calendario muy estricto hasta el 2007, en cuyo marco se van

a poner en el mercado unas 10.000 viviendas, entre promociones directas y promociones convenidas con el Gobierno Vasco. Para hacer viable este sistema, existe un acuerdo municipal por el que las diversas formaciones se comprometen a no utilizar los sorteos como arma política, tanto ante la cercanía de elecciones, como en vísperas de debates importantes; en tales circunstancias, se retrasan los sorteos, a los que están invitados todos los grupos políticos.

Las promociones de vivienda protegida convenidas por el consistorio con los constructores privados se caracterizan por la fijación de una serie de plazos estrictos, cuyo incumplimiento lleva asociado importantes penalizaciones: por cada mes de retraso en la finalización de las obras respecto a los plazos establecidos, se establece una penalización de la cesión del 3 % de los aprovechamientos. Estas penalizaciones se discuten y fijan en una comisión de seguimiento que preside el Alcalde, y en la que participan representantes municipales y representantes de los promotores de las viviendas. Asimismo, en caso de que las viviendas no se concluyan en el plazo inicialmente previsto, se deberá indemnizar a las personas adjudicatarias bien con el pago del alquiler correspondiente a cada mes de retraso, o bien, por ejemplo, si no viven en régimen de alquiler, con el pago del guardamuebles.

Entre otras iniciativas puestas en marcha desde el consistorio gasteiztarra resulta destacable la Bolsa de Vivienda en Alquiler, iniciativa de puesta en marcha por la Oficina Municipal de Vivienda de Vitoria-Gasteiz, que se analiza en detalle más adelante.

CAPÍTULO V

LA POLÍTICA DE VIVIENDA PARA
JÓVENES EN LA CAPV:
UNA APROXIMACIÓN DESDE LA
PERSPECTIVA EUROPEA Y ESTATAL

1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo se dedica al análisis detallado de las actuaciones desarrolladas en la CAPV en materia de vivienda para jóvenes. Con el fin de garantizar una contextualización adecuada de estas iniciativas y de las dificultades observadas en su implementación, se ha considerado oportuno adoptar una perspectiva europea y estatal, que permite referir nuestra realidad a los planes de actuación desarrollados y a las medidas aplicadas en aquellos contextos sociales en donde las cuestiones relativas a la emancipación de los jóvenes y sus dificultades de acceso a la vivienda se encuentran mejor resueltos. Se ofrece así, en primer lugar, una síntesis de la política de vivienda aplicada en algunos de los países de la Unión Europea que han destacado por su intervención en esta materia, como son Alemania, Dinamarca, Francia, Holanda, Reino Unido y Suecia. Posteriormente, se analizan, también a título referencial, cuáles han sido las principales medidas relacionadas con la política de vivienda dirigida a las personas jóvenes establecidas por la Administración General del Estado, (aunque la CAPV no participe en los planes estatales de vivienda) y, en esta misma línea, se presentan las medidas más interesantes puestas en marcha por otras comunidades autónomas.

Por último, y antes de pasar al análisis transversal de los instrumentos y decisiones de política de vivienda en la CAPV, se analiza con detalle la actuación desarrollada por las diferentes administraciones vascas, así como la de otros agentes que, directa o indirectamente, intervienen en el ámbito de la vivienda para jóvenes.

2. POLÍTICA DE VIVIENDA DIRIGIDA A LA POBLACIÓN JOVEN EN EUROPA

2.1. INTRODUCCIÓN

En Europa, y en relación con la problemática de la vivienda, la situación de las personas jóvenes difiere mucho de un país a otro, por un lado, porque está condicionada, en gran medida, por la política general de vivienda y, en particular, por los problemas de acceso a la vivienda que afectan al conjunto de la población, y, por

otro, porque también varían mucho las soluciones específicamente dirigidas a las personas jóvenes⁶⁰.

La notable intensificación de las dificultades de acceso a la vivienda de las personas jóvenes en Europa, ha podido influir, en los últimos años, en el retraso observado en la edad de emancipación del hogar familiar, aunque, como se ha indicado al comienzo del informe, otras variables, muchas de ellas interrelacionadas, han podido tener un impacto en este proceso, como es el caso, en particular, de la situación del mercado de trabajo (tanto de las tasas de desempleo juvenil como de la inestabilidad del empleo de los jóvenes), del sistema de prestaciones a la vivienda a las que tienen acceso los y las jóvenes o, por ejemplo, de las mayores o menores dificultades para acceder al crédito hipotecario de las entidades financieras. Otra de las variaciones constatadas en Europa, en los últimos años, viene dada por el cada vez mayor número de jóvenes adultos que retornan al hogar familiar de origen tras un periodo de vida independiente, práctica que, en épocas anteriores, era totalmente excepcional.

Cuadro 22: Situación de las personas jóvenes europeas respecto a la vivienda y a otras variables asociadas

Ranking	Vivienda	Vida en pareja	Ingresos	Trabajo estable
1	Dinamarca	Dinamarca	Reino Unido	Reino Unido
2	Reino Unido	Reino Unido	Dinamarca	Luxemburgo
3	Holanda	Luxemburgo	Alemania	Alemania
4	Francia	Alemania	Luxemburgo	Irlanda
5	Alemania	Francia	Holanda	Portugal
6	Luxemburgo	Portugal	Irlanda	Holanda
7	Grecia	Grecia	Bélgica	Dinamarca
8	Bélgica	Bélgica	Portugal	Francia
9	Portugal	Holanda	Francia	Bélgica
10	Irlanda	España	España	Italia
11	España	Irlanda	Grecia	Grecia
12	Italia	Italia	Italia	España

Fuente: O. Galland, Délégation Interministérielle à la Famille, 2001.

Nota: No se incluye a Suecia, Austria, Finlandia ni a los 10 nuevos países de la UE.

La literatura especializada y comparativa sobre vivienda para jóvenes en Europa es escasa, siendo quizá la referencia más destacada el Proyecto Europeo sobre Vivienda Joven y Exclusión Social, realizado entre 1996 y 1998, en siete países de la UE (Alemania, Bélgica, España, Francia, Portugal, Reino Unido y Suecia). La investigación se centró

⁶⁰ El caso más extremo, por resultar probablemente el más diferenciado, es el que se observa en el Reino Unido en donde las políticas de vivienda de juventud tienen más que ver con el problema de la exclusión social que con el acceso a la vivienda propiamente dicho y en donde se observa una clara identificación del problema de la vivienda joven con el de las personas jóvenes sin techo (se calcula que existen unas 250.000).

en el análisis de los procesos de emancipación residencial, la situación de la vivienda para jóvenes, la gama de prestaciones destinadas a facilitar el acceso a la vivienda, así como los mecanismos de exclusión de los mercados de la vivienda. Concluyó que nuevas tendencias sociales, económicas y familiares están alargando el proceso de transición a la edad adulta en Europa y que, a la vez, están contribuyendo a la exclusión social de los colectivos de personas jóvenes más vulnerables. El estudio estableció, asimismo, que las necesidades de las y los jóvenes en relación con la vivienda han cambiado y que el mercado inmobiliario todavía no se ha adaptado a ellas, afectando sobre todo a quienes quieren vivir solos y a quienes tienen menor nivel de ingresos. Como norma general, las personas jóvenes tienden a buscar fórmulas alternativas para acceder al mercado inmobiliario, como son, en particular, las fórmulas compartidas, antes de establecerse de forma independiente o en pareja. La mayoría acceden a pisos de alquiler del sector privado, en peores condiciones que las deseadas en términos de tamaño y de calidad; la vivienda en propiedad, en cambio, se concibe en el marco de un proyecto de futuro. Entre los siete países analizados, España es el que más se aleja de este perfil europeo medio, tanto por el hecho de que existe una mayor proporción de jóvenes que optan por la compra de la vivienda, como por el predominio de una trayectoria de emancipación más tardía que normalmente finaliza con el matrimonio o con la formación de una pareja estable.

Esta tendencia se confirma en un reciente estudio internacional llevado a cabo en nueve países europeos, en el que se observa que la estructura de la modalidad de tenencia de las personas jóvenes europeas difiere de la estructura de los hogares de edad media, en concreto, se constata que las y los jóvenes tienen una menor propensión a la tenencia en propiedad y una mayor propensión a la tenencia en alquiler (ver cuadro 23).

Cuadro 23: Modalidad de tenencia de los hogares jóvenes de primer acceso y los hogares de edad media en Europa (en %)

País	Hogares jóvenes			Hogares de edad media			Año
	Propiedad	Alquiler social	Alquiler privado	Propiedad	Alquiler social	Alquiler privado	
Hungría	95	3	3	96	3	1	2003
Islandia	70	5	10	90	3	4	2003
Lituania	61	9	30	90	5	5	2002
Bélgica	33	1	64	89	2	7	1999
Finlandia	39	20	37	85	6	7	2001
Suecia	46	39	15	85	8	7	1997
Eslovenia	46	-	10	78	-	10	1994
Holanda	44	41	16	77	20	3	1998
Francia	17	23	53	71	15	11	2002
Reino Unido	59	7	34	87	9	5	2001/02
Austria	48	26	26	64	18	17	1999
Dinamarca	20	—	80	64	—	36	1999
Alemania	49	5	45	49	7	44	2001
R. Checa	29	22	13	48	14	8	2001
<i>Promedios</i>	<i>47,8</i>	<i>15,8</i>	<i>29,8</i>	<i>76,9</i>	<i>8,8</i>	<i>10,1</i>	

Fuente: Scanlon, K. y Whitehead, C. (2004): *International trends in housing tenure and mortgage finance*, The Council of Mortgage Lenders, Londres.

El proyecto europeo desarrollado entre 1996 y 1998 destaca, además, la estrecha relación existente entre el acceso a la vivienda de las y los jóvenes y su situación laboral y familiar –el apoyo familiar se convierte en un aspecto clave a la hora de emanciparse– y alerta también sobre el riesgo de marginación en los jóvenes durante su proceso de emancipación, subrayando que las dificultades actuales de acceso a la vivienda suponen una nueva forma de exclusión social. Pone de manifiesto también, que, en general, no existen políticas de vivienda específicamente diseñadas y destinadas a las personas jóvenes en los países analizados, y la necesidad contar con este tipo de iniciativas. Entre las líneas de acción propuestas para ampliar las oportunidades de acceso a la vivienda, el estudio subraya las siguientes:

- Actuar sobre el actual parque inmobiliario público y privado, estableciendo límites al precio de los alquileres y promoviendo ayudas fiscales a la rehabilitación y acondicionamiento de las viviendas.
- Contemplar y promover la protección de los diferentes estilos de convivencia de la juventud (vivienda compartida, subarriendo, vivienda unipersonal), con especial atención a las necesidades de movilidad residencial.
- Mejorar las redes de información necesarias para orientar a las y los jóvenes en relación con la oferta de viviendas existentes, y las ayudas y los servicios de orientación para su tramitación.

- Crear ayudas para facilitar la financiación de los depósitos y las garantías que se deben abonar al inicio del contrato de alquiler.
- Establecer dispositivos de ayudas destinadas a las y los jóvenes más vulnerables, que contribuyan a evitar la concentración de la marginación en recursos como albergues o casas de acogida, y a fomentar su integración en el parque normalizado de viviendas.

Como principal conclusión, el estudio propugna la promoción de políticas sociales de vivienda acompañadas de políticas de reforma del mercado inmobiliario dirigidas a la población juvenil, con el fin de prevenir situaciones de exclusión social.

2.2. POLÍTICA DE VIVIENDA PARA JÓVENES EN SUECIA

Políticas de vivienda para jóvenes en Suecia

Situación general

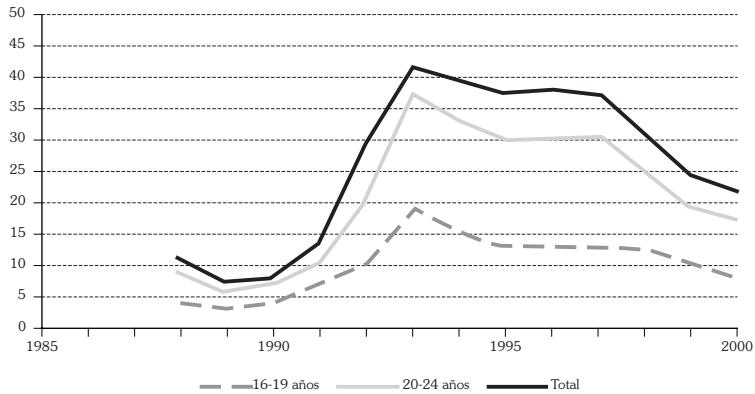
- Desde una perspectiva europea, la situación de las y los jóvenes suecos para acceder a una vivienda ha sido tradicionalmente muy privilegiada, debido tanto a una generosa política social como a una política de vivienda muy activa en términos de prestaciones económicas. En los últimos años, sin embargo, el panorama ha cambiado: a partir de mediados de los 90, las ayudas y prestaciones para la vivienda se redujeron muy notablemente, con la consecuente influencia en la disminución de la oferta de viviendas y por tanto también en la elevación del coste de acceso para las personas jóvenes y en el progresivo retraso de la edad de emancipación.

Empleo

- La influencia del desempleo en este proceso también ha sido determinante: tal y como se recoge en el gráfico 59, las tasas de paro de los jóvenes suecos permanecieron a unos niveles inferiores al 10 % hasta 1990, y aumentaron de forma acusada hasta alcanzar sus niveles máximos pocos años más tarde; en los últimos años, si bien las tasas de desempleo juvenil han mejorado ligeramente, siguen presentando unos valores medios muy considerables. La precariedad del empleo, mucho más marcada que en el pasado, es también un factor a tener en cuenta: las condiciones de trabajo son inseguras, y existen muchos empleos por horas o de muy corta duración. Esto implica que, incluso en los casos en los que se tienen medios suficientes para hacer frente al pago de un alquiler o de una hipoteca, la inestabilidad de la fuente de ingresos es tal que resulta difícil acceder, dadas las condiciones establecidas por los propietarios de las viviendas en alquiler o por las entidades financieras de crédito.

Políticas de vivienda para jóvenes en Suecia

Gráfico 59: Evolución de las tasas de desempleo juvenil en Suecia (1987-2000)



Fuente: AKU – Servicio Oficial de Estadísticas de Suecia, recogido de Zander, 2001)

Movilidad

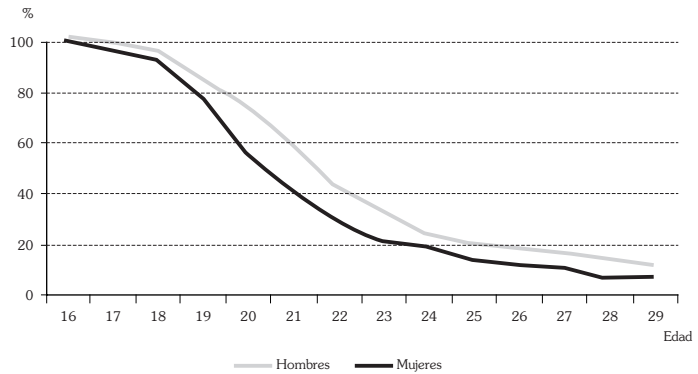
- En Suecia existe una gran movilidad entre las personas jóvenes, que se desplazan, fundamentalmente, desde las ciudades pequeñas hacia las grandes urbes, sobre todo hacia las que tienen campus universitarios. A título ilustrativo, cabe indicar que, en 1995, el 43 % de las y los jóvenes entre 20 y 24 años y el 32 % de los de edades comprendidas entre 25 y 29 años se trasladaron dentro del país, mientras el promedio correspondiente a la población total era del 14 %.

Emancipación

- En relación con la edad de emancipación, los cambios observados son patentes. Con anterioridad a la crisis de los años 90, en Suecia, como en el resto de los países nórdicos, un porcentaje muy elevado de personas jóvenes salía del hogar familiar tras finalizar el periodo de escolarización obligatoria, y no lo hacían necesariamente para iniciar su vida en pareja, sino que era habitual trasladarse, de forma independiente, a un piso en alquiler. En la actualidad, la edad de emancipación es más tardía, además de observarse también el ya mencionado fenómeno de la emancipación “yo-yo” o en zigzag, por el que las y los jóvenes vuelven al hogar familiar, tras un periodo de independización, cuando se quedan sin empleo o cuando la vida independiente les resulta económicamente inviable.
- Según un reciente informe publicado en 2003, el 21 % de las personas jóvenes con edades comprendidas entre 20 y 27 años todavía vivía en casa de sus padres, lo cual supone un incremento muy considerable respecto a la situación anterior que, en 1997, sólo afectaba al 15 % de dicho grupo de edad. Entre las personas jóvenes de edades comprendidas entre 20 y 23 años, la proporción de quienes todavía permanecen en el hogar familiar ha aumentado de un 25 %, en 1997, a un 34 %, en 2003, y, según las estadísticas, a ocho de cada diez personas jóvenes de este grupo de edad les gustaría poder independizarse pero no se lo pueden permitir.

Políticas de vivienda para jóvenes en Suecia

Gráfico 60: Porcentaje de jóvenes que viven en el hogar familiar 1998



Fuente: AKU (estadísticas suecas, recogido de Zander, 2001).

- Es cierto, por otro lado, que, de las diferentes encuestas de opinión realizadas en los últimos años, se desprende que las y los jóvenes suecos de las últimas generaciones parecen encontrarse más cómodos viviendo en casa de sus padres, debido, entre otros factores, a un mayor grado de permisividad por parte de éstos.

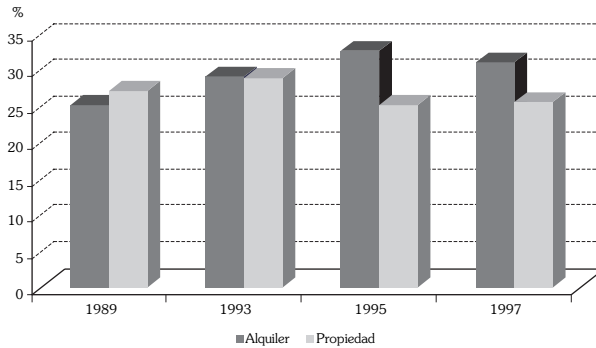
Dificultades de acceso a la vivienda

- El acceso a la vivienda se ha visto dificultado, en gran medida, por las reducciones experimentadas en las ayudas estatales a la promoción y a la construcción de viviendas, que han influido en la disminución de la oferta, pero también por el incremento de la demanda de vivienda de las personas jóvenes, originada en los últimos años por motivos demográficos, y por los incrementos en los precios de venta y de alquiler. Los precios de alquiler –la modalidad de tenencia más utilizada entre las personas jóvenes en Suecia–, han subido muy por encima de los precios de la vivienda en propiedad: de media, el alquiler para un piso de dos habitaciones, cocina y baño, se ha incrementado en un 72 % en el periodo comprendido entre 1990 y 1997, mientras que los precios de la vivienda en propiedad han aumentado en un 24 %.
- Así, según la literatura especializada, entre 1989 y 1995, las personas menores de 20 años tuvieron que hacer frente a un crecimiento en el coste de la vivienda de cerca del 27 % y las de edades comprendidas entre 20 y 24 años, a un aumento del 36 %. Esta evolución ha obligado a muchas personas jóvenes a dedicar una proporción muy considerable de sus ingresos a cubrir sus gastos de vivienda.

Como refleja el gráfico 61, el esfuerzo de acceso al que tienen que hacer frente las y los jóvenes suecos menores de 25 años resulta considerable, aunque cercano a lo recomendado por los estándares financieros, y es mayor para la vivienda en alquiler que para la vivienda en propiedad (lo cual se observa también en relación con la población general). Este hecho parece deberse a que las personas que viven solas, y tienen una única fuente de ingresos, viven, habitualmente, en el sector del alquiler, mientras que las personas que viven en pareja, y cuentan con dos fuentes de ingresos, viven en el sector de la vivienda en propiedad.

Políticas de vivienda para jóvenes en Suecia

Gráfico 61: Porcentaje del ingreso disponible destinado a vivienda por las y los jóvenes suecos menores de 25 años



Fuente: AKU. Servicio Oficial de Estadísticas de Suecia, tomado de Zander. S. (2001): *Young Sweden*, The Swedish National Board for Youth Affairs, Estocolmo, Suecia.

Diferencias geográficas

- La problemática de la vivienda para jóvenes varía mucho en Suecia en función de las regiones y, de hecho, se observa un déficit muy notable en las regiones cercanas a las grandes ciudades y en las ciudades universitarias, en particular en Estocolmo. El problema se está agudizando en los últimos años y empieza a ser objeto de mayor atención política, ya que afecta a otras variables esenciales como el crecimiento económico, o incluso a los ratios de fecundidad.

Prestaciones económicas relacionadas con la vivienda

- Las prestaciones económicas han constituido tradicionalmente un elemento esencial en los ingresos de las personas jóvenes pero, en los últimos años, han sufrido importantes recortes:
 - Los jóvenes estudiantes reciben, una vez cumplidos los 20 años, una prestación para estudiantes (*studiemedel*), que comprende, además de una beca de estudios, un préstamo que deberán rembolsar a la Administración cuando se incorporen al mercado laboral; en la actualidad, esa ayuda asciende, aproximadamente, a unos 700 € de media. Esta prestación se otorga como máximo durante 6 años, y se puede perder en razón de las calificaciones académicas obtenidas.
 - Las personas jóvenes sin cargas familiares, con edades comprendidas entre 18 y 29 años, pueden acceder a una prestación de vivienda destinada a cubrir los gastos de una vivienda en alquiler o los derivados de una vivienda en propiedad. La cuantía del subsidio depende, entre otros factores, del número de personas que convivan en el hogar, del nivel de ingresos, de los gastos de vivienda y del tamaño de ésta. En términos generales, puede decirse que el importe de la ayuda varía entre el 50 % y el 75 % de los gastos de vivienda: asciende al 75 %, si el gasto se encuentra comprendido entre 1.800 y 2.600 coronas suecas mensuales (es decir, entre unos 190 y 275 €), y reciben el 50 %, si su gasto en vivienda se encuentra comprendido entre 2.600 y 3.600 coronas suecas (entre 275 a 380 €, aproximadamente). La prestación disminuye en un tercio si los ingresos de la persona joven superan las 41.000 coronas (unos 4.300 €) cuando se trata de una persona sola, y si superan las 59.000 coronas (unos 6.200 €) cuando se trata de una pareja.

Políticas de vivienda para jóvenes en Suecia

Tipología de vivienda para jóvenes

- Tradicionalmente, los estudiantes han vivido en pisos compartidos –a finales de los 90, existían cerca de 41.000 pisos y habitaciones para estudiantes en el país–, pertenecientes a organizaciones de estudiantes y a empresas municipales de vivienda. El coste de alojamiento en este tipo de viviendas, que normalmente constan de una habitación con una pequeña cocina y un baño, varía en función de su localización, situándose el alquiler medio anual en unas 22.500 coronas (2.407 €) a finales de los 90. Se observa un importante déficit de alojamientos de estas características, debido a la gran demanda derivada de la expansión de la enseñanza universitaria: para finales de los 90, en 9 de las 31 ciudades universitarias existían listas de espera para poder optar a este tipo de alojamiento y en dos de ellas el tiempo de espera superaba los dos años.
- Existe, por otra parte, un tipo de vivienda específicamente destinada a jóvenes estudiantes, constituida por habitaciones y apartamentos con servicios centrales compartidos. Para poder optar a estas viviendas, es necesario estar matriculado en la universidad, pero la escasez de vivienda está llevando a que muchos jóvenes, ya integrados en el mercado laboral, opten por matricularse en la universidad para conservar su estatus de estudiante y poder así acceder a estas viviendas.

Tipo de tenencia

- Por lo general, cuando salen del hogar familiar, las y los jóvenes suecos suelen recurrir a la vivienda en alquiler, tanto en el sector privado, como en el sector de la vivienda pública, a las que pueden optar en las mismas condiciones que cualquier ciudadana o ciudadano, es decir, sin disfrutar, al efecto, de ningún tipo de prioridad o ventaja de acceso.
- En las ciudades grandes, como es el caso de Estocolmo, no existe, en la práctica, mucha diferencia a la hora de optar entre la vivienda en alquiler del sector público y del sector privado, pues los derechos de los inquilinos y el nivel de rentas es muy similar en ambos sectores, y, aunque las condiciones de conservación y mantenimiento pueden ser muy variables, esta variabilidad no suele depender del carácter público o privado de la vivienda.

Dos mercados de vivienda: primera y segunda mano

- En Suecia, ya se ha indicado, el subarriendo es una práctica permitida y su existencia determina la convivencia de dos mercados claramente diferenciados: el de primera mano y el de segunda mano.
 - La demanda de solicitantes de contratos de arrendamiento de primera mano se suele gestionar mediante listas de espera, aunque el procedimiento aplicado varíe y esté sujeto a mayor o menor regulación de una ciudad a otra:
 - En Göteborg, por ejemplo, la casación entre oferta y demanda se instrumenta a través de una página web muy conocida, fruto de la colaboración entre la práctica totalidad de los arrendadores públicos y privados y el Ayuntamiento de la ciudad. Los solicitantes se inscriben para optar a una vivienda en alquiler, pública o privada, y es la asociación responsable de la gestión quien se vuelve a poner en contacto con ellos para responder a su solicitud. Es un sistema muy criticado por su falta de transparencia y por la ausencia de criterios objetivos de asignación, reprochándosele con frecuencia la aplicación de criterios de discriminación por edad, etnia, u otros.

Políticas de vivienda para jóvenes en Suecia

- En Estocolmo, el proceso de asignación está sujeto a mayor regulación. Los solicitantes se pueden inscribir, previo pago de una pequeña cuantía (unos 30 €), en una lista de espera que gestiona y controla la Agencia para la Vivienda, que depende del Ayuntamiento de la ciudad, para la asignación tanto de viviendas del sector público como del sector privado de alquiler. Para proceder a la asignación de cada vivienda, se organiza la visita de diversos solicitantes y es el propietario quien elige a su futuro arrendatario, de modo que en esta fórmula los prejuicios y las actitudes de aquél pueden tener un peso importante, máxime en una situación de claro exceso de demanda respecto a la oferta de vivienda.

Los plazos de espera son largos –por ejemplo, para acceder a una vivienda de precio medio en las afueras de la capital, una persona joven debe esperar unos 5 años y para acceder a una vivienda barata y céntrica, entre 10 y 15 años–, aunque esta situación parece haber mejorado sensiblemente en fechas recientes: así, durante el año 2004, el 50 % de los pisos asignados por el servicio ha beneficiado a solicitantes que llevaban menos de 5 años en la lista de espera, lo que podría indicar un cambio de tendencia.

- En Malmö y en Göteborg el sistema parece prestarse más a la discriminación de las personas jóvenes, que se sienten absolutamente desamparadas ante un sistema sujeto a mínimos controles y caracterizado por la falta de transparencia en la adjudicación de las viviendas.

En teoría, las personas jóvenes también pueden tratar de acceder a una vivienda de alquiler de primera mano, sin necesidad de apuntarse a estas listas de espera, pero, en la práctica, es difícil que lo consigan por otros medios, sobre todo cuando se trata de un primer acceso, ya que, en el mercado del alquiler, los propietarios de las viviendas tienen por costumbre solicitar de sus futuros arrendatarios la presentación de referencias aportadas por arrendadores anteriores, además de documentos acreditativos de su situación laboral, con particular atención a la duración de su contrato, cuando la realidad indica que, en el mejor de los casos, las personas jóvenes pueden tener empleos bien remunerados, pero resulta mucho más difícil que disfruten de contratos de larga duración. Estos aspectos, sumados a los prejuicios de los propietarios, las entidades financieras y demás agentes acerca del menor atractivo de las personas jóvenes como arrendatarios, determinan que su acceso a la vivienda sea más dificultoso que el de otros grupos sociales.

En una ciudad como Estocolmo, disfrutar de un contrato de primera mano es económicamente mucho más ventajoso que estar en una situación de subarriendo, a pesar de que, en principio, según la normativa en vigor, esta segunda vía no debería resultar mucho más onerosa, pues la fijación del importe del subarriendo obedece a normas muy estrictas que sólo permiten elevar el alquiler en un porcentaje prefijado (entre un 5 o un 10 %, por lo general).

Por otra parte, el alquiler de primera mano presenta, además, la ventaja añadida de que, en determinados casos, existe la posibilidad de que se ofrezca al inquilino una opción de comprar la vivienda en condiciones muy favorables comparadas con las de mercado, lo cual resulta extremadamente ventajoso, porque, una vez adquirida, ya sea en propiedad o en cooperativa, la vivienda se puede vender sin ningún tipo de control o calificación, es decir, sin periodo de espera obligatorio, pudiendo obtenerse unas plusvalías muy sustanciosas.

De ahí que esté consolidándose un mercado negro de compraventa de contratos de alquiler de primera mano, tanto en Malmö y en Göteborg, como en Estocolmo, en donde se puede llegar a pagar la cantidad de 30.000 € con la expectativa, más o menos fundada, de poder comprar la vivienda.

Políticas de vivienda para jóvenes en Suecia

Además, en los contratos de primera mano también es viable, y muy habitual, la permuta, lo cual resulta muy práctico en la medida en que posibilita la movilidad de los jóvenes: por ejemplo, una pareja joven que vive en un piso pequeño y céntrico, aunque caro, puede permutar su contrato por otra más alejada del centro de la ciudad, más grande, a un precio similar.

En definitiva, todas estas ventajas determinan que para una persona joven sueca lo más interesante sea conseguir entrar en el mercado del alquiler de primera mano.

- El problema es que la gran demanda de viviendas existente impide que todas las personas jóvenes puedan acceder a un contrato de estas características, de modo que se ven en la necesidad de subarrendar un piso en el mercado de segunda mano, con alquileres muy elevados y sujetos a una muy limitada protección jurídica.

Tendencias recientes

- A modo de conclusión, puede afirmarse que, hasta la fecha, la población joven no ha sido un grupo de especial interés para la política de vivienda sueca, aunque la situación está cambiando debido a los grandes problemas de alojamiento a los que se enfrenta este grupo de población y a las consecuencias de esta situación, dado que muchos estudios llevados a cabo en los últimos años han subrayado que influye negativamente en el mercado de trabajo, en el crecimiento económico, en la natalidad, e incluso en el acceso a la formación universitaria. Ante ello, el gobierno sueco ha decidido estudiar la cuestión en profundidad con el propósito firme de adoptar medidas que puedan hacer frente a los problemas de acceso observados en la actualidad; las conclusiones de este estudio se esperan para el año 2007.

2.3. POLÍTICA DE VIVIENDA PARA JÓVENES EN HOLANDA

Políticas de vivienda para jóvenes en Holanda

Aspectos generales

- Si bien Holanda se ha caracterizado, tradicionalmente, por ofrecer respuestas adecuadas y por cubrir con creces las necesidades de acceso a la vivienda de la población joven, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, así como por sus iniciativas de adaptación de la vivienda a las necesidades específicas de las personas jóvenes, se puede afirmar que, en la actualidad, el problema del acceso a la vivienda ha adquirido importantes dimensiones, debido, en particular, a factores relacionados con la política general de vivienda y con el mercado de la vivienda.

Políticas de vivienda para jóvenes en Holanda

- A principios de los ochenta, el gobierno presentó un informe relativo al alojamiento de personas o parejas jóvenes, introduciendo una nueva política de vivienda para estas categorías. Por un lado, se reconocía el derecho de las y los jóvenes a disponer de un alojamiento independiente a partir de los 18 años; por otro, se constataba la gran escasez de viviendas pequeñas para responder a las necesidades de quienes que se emancipaban del hogar familiar, y se proponían algunas soluciones. Este fue el origen del Programa de Alojamiento para Personas Solas y Parejas (*HAT-Huisvesting Alleenstanden en Tweepersoons*), del Ministerio de Vivienda⁶¹. Las viviendas que se promovieron en su marco, se destinaron inicialmente a las personas jóvenes que entraban por primera vez en el mercado del alquiler, aunque más tarde también se han extendido a otros colectivos, en particular a las personas mayores, pues la estructura de servicios comunes con la que cuentan permitía dar respuesta a sus particulares necesidades. Este programa no tuvo mucho éxito, debido, en gran medida, al hecho de que al organizarse como un conjunto de viviendas dotado de servicios centralizados y no de viviendas independientes propiamente dichas, sus arrendatarios no podían ser simultáneamente beneficiarios de las prestaciones de vivienda otorgadas por la Administración.

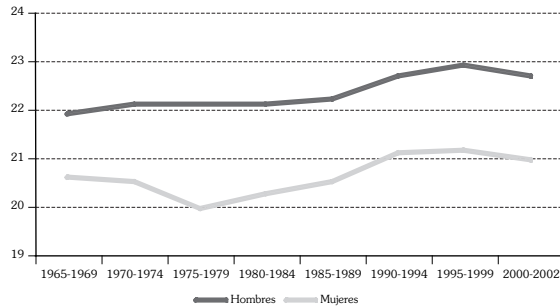
Emancipación

- El proceso de emancipación de los jóvenes en Holanda se inicia en edades muy tempranas, si se compara con el sur de Europa, aunque se observe, en los últimos años, debido en gran medida a los problemas de acceso a la vivienda, un retraso en las tasas de emancipación del hogar familiar. Así, si, hasta finales de los 70, las jóvenes holandesas se emancipaban con 20 años, y los hombres con 22, estas edades medias se acercaban a los 21 y a los 23 años, respectivamente, a principios de los noventa; en fechas más recientes, parece haberse invertido la evolución, observándose de nuevo una ligera disminución en la edad media de emancipación. Otro dato muy significativo viene dado por el incremento observado en la edad media para contraer matrimonio, que desde 1975, en que se situaba en 23 años para las mujeres y 25 años para los hombres, se ha incrementado en 5 años.

⁶¹ Se promovieron, así, viviendas que constaban de una única habitación y aseo, con instalaciones comunes como baño y cocina, que comparten con otras personas, con una superficie por individuo que se sitúa en torno a los 22 m²; este tipo de vivienda de nueva construcción se realizó, por lo general, en los barrios nuevos situados a las afueras de los grandes centros urbanos.

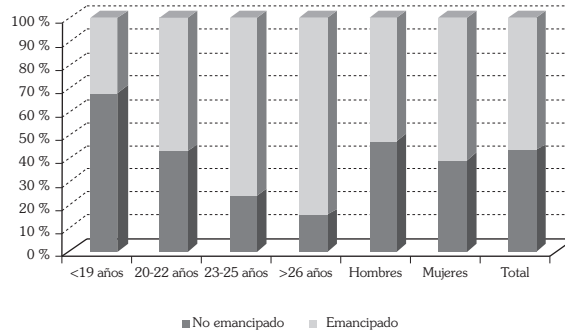
Políticas de vivienda para jóvenes en Holanda

Gráfico 62: Edades medias de emancipación de las personas jóvenes holandesas (1965-2002)



Fuente: VROM (2005): *Cijfers over Wonen 2004*

Gráfico 63: Tasas de emancipación por grupos de edad de estudiantes holandeses (2003)



Fuente: VROM (2005): *Cijfers over Wonen 2004*

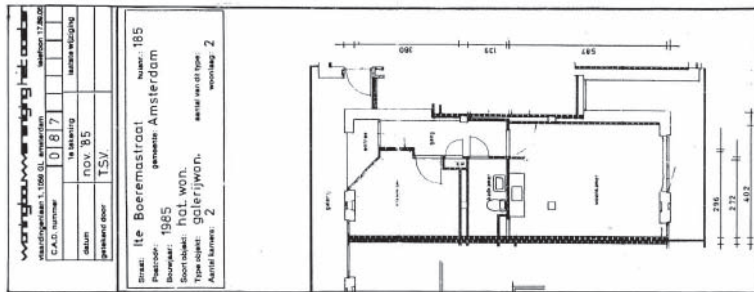
Tipología de vivienda

- En Holanda, se diferencian dos grandes tipos de vivienda: las diversas modalidades de vivienda no independiente, es decir, compartida –como, por ejemplo, las viviendas con servicios comunes centralizados, ya aludidas– y las viviendas independientes ocupadas por una única unidad familiar. Una proporción importante de personas jóvenes –es el caso del 75 % de las que se emancipan– inician su vida autónoma, en viviendas del primer tipo, preferentemente en el sector del alquiler, en particular, en el sector privado.

Políticas de vivienda para jóvenes en Holanda

- Tradicionalmente, las asociaciones de vivienda se han dedicado a la promoción de viviendas independientes y su actividad se centra, de hecho, en la de viviendas específicamente diseñadas para jóvenes: son viviendas pequeñas, de una o dos habitaciones, concebidas para albergar a una persona joven sola. También promueven una pequeña proporción de viviendas no independientes, como residencias de estudiantes o viviendas incluidas en el programa *HAT* en las ciudades universitarias, que alquilan alojamientos no independientes para estudiantes (habitualmente viviendas con cocina y sala de estar compartidas, dotadas de habitaciones individuales para entre 6 y 10 estudiantes).

Imagen 1: Plano de sección de una vivienda del programa HAT en Ámsterdam



Acceso a la vivienda social de alquiler

- Las administraciones locales y las asociaciones de vivienda son competentes para determinar el cupo del stock de vivienda social en alquiler que es accesible a las personas jóvenes, pero en la práctica no establecen ninguna reserva, de modo que este grupo de edad no tiene más facilidades de acceso a la vivienda social que el resto de la población. Con todo, puede darse una discriminación positiva a su favor, en la medida en que las promociones incluyan una mayor o menor proporción de alternativas de vivienda específicamente concebidas para las personas jóvenes, puesto que tienen su propio sistema de asignación, y sólo se asignan a estudiantes y/o a personas jóvenes.
- El tiempo de espera para acceder a una vivienda social de alquiler varía mucho de una ciudad a otra y de una región a otra; por ejemplo, en el área de Randstad –la zona de Holanda más intensamente urbanizada y habitada– el periodo de espera oscila entre 5 y 10 años.

Nivel de ingresos

- La mayoría de las personas jóvenes se ven en la necesidad de recurrir al alquiler social, siempre que reúnan los requisitos de acceso en relación con el nivel de ingresos.
 - Los ingresos máximos aceptados en el sistema de vivienda social, varían en función de la edad y del número de miembros del hogar: así, para los hogares unipersonales, el límite máximo establecido es de 18.925 € para los menores de 65 años; para los hogares compuestos por más de un miembro, el nivel máximo de ingresos se sitúa en 25.375 €.

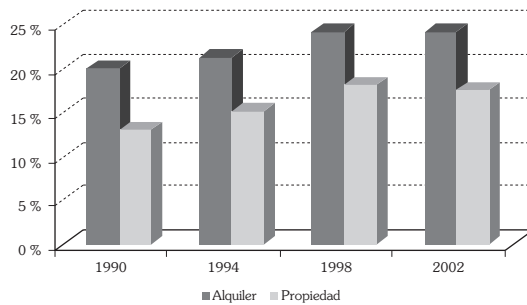
Políticas de vivienda para jóvenes en Holanda

- No se exige ningún nivel mínimo de ingresos para optar a una vivienda social de alquiler, aunque sí se requiere la acreditación de ingresos fijos, como pueden ser, por ejemplo, los derivados de las prestaciones de garantía de ingresos otorgadas por la Administración.
- Existen grupos, sin embargo, que tienen particulares dificultades de acceso al sistema de vivienda social; es el caso de las personas sin techo o de los inmigrantes ilegales, que tan sólo acceden a esta modalidad de tenencia mediante la intervención de los servicios sociales.

Esfuerzo de acceso a la vivienda

- En la actualidad, para muchos jóvenes, el sector de la vivienda en propiedad resulta totalmente inaccesible, debido a los fuertes incrementos de precios experimentados en los últimos años, aunque, según un reciente estudio, el 90 % de las y los jóvenes holandeses desean comprar una vivienda⁶².

Gráfico 64: Esfuerzo de acceso a una vivienda en Holanda conforme a la modalidad de tenencia



Nota: En el caso del alquiler, porcentaje de los ingresos netos que se dedican al pago del alquiler subvencionado (es decir, el alquiler oficial, menos el posible subsidio al alquiler (huursubsidie). En el caso de la propiedad, porcentaje de los ingresos netos que se dedican al pago de la hipoteca, el seguro de vida y al saldo de los impuestos para la vivienda propia.

Fuente: VROM (2005): *Cijfers over Wonen 2004*.

⁶² OTB (2003): *Homebuyers in Profile 1995-2002*, OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies.

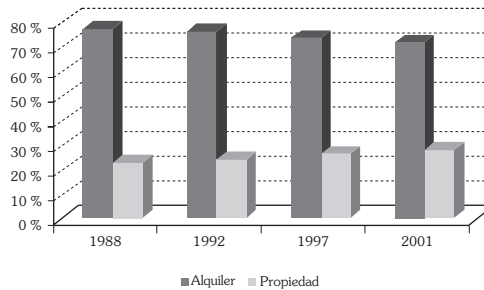
Políticas de vivienda para jóvenes en Holanda

- Como se observa en el gráfico 64, los porcentajes de esfuerzo que ha de realizar la ciudadanía –no se dispone de datos específicamente referidos a las personas jóvenes– para hacer frente a los gastos de alojamiento en la modalidad de tenencia en alquiler superan los necesarios para cubrir los gastos de acceso en propiedad. En concreto, para el año 2002, el esfuerzo medio de acceso, en porcentaje del ingreso neto disponible de la población general a una vivienda en alquiler, una vez descontado el subsidio estatal, era del 24 %, mientras que el esfuerzo de acceso a una vivienda en propiedad ascendía al 17,5 %. Este hecho se debe, en gran medida, a que los ingresos medios de quienes acceden a la propiedad son superiores a los de quienes permanecen en el sector del alquiler, y a que las viviendas en propiedad pueden beneficiarse de importantes desgravaciones fiscales, especialmente ventajosas para los tramos de renta más elevados.

Distribución de la modalidad de tenencia

- Con todo, tal y como se refleja en el gráfico 65, la distribución de la modalidad de tenencia de la demanda de vivienda de primer acceso, ha permanecido bastante estable en los últimos años: si a finales de los 80, cerca del 77 % de la demanda de primer acceso se dirigía al sector del alquiler, el porcentaje se redujo a un 76 % en 1992, a un 74 % en 1997 y a un 72 % en 2001, último ejercicio para el que se dispone de datos.

Gráfico 65: Distribución de la modalidad de tenencia de la demanda de primer acceso en Holanda (1988-2001)



Fuente: VROM (2005): Cijfers over Wonen 2004

La oferta de viviendas

- Los elevados precios de la vivienda en propiedad, y la escasez de viviendas, tanto en el sector de la propiedad, como en el sector del alquiler, dificultan enormemente el acceso de las personas jóvenes. Esta situación se debe a la caída de la oferta derivada, entre otros factores, de la muy estricta normativa vigente, de la limitada oferta de suelo urbanizable y, posiblemente, del comportamiento estratégico de los diferentes agentes del mercado de la vivienda y de las administraciones municipales.

Políticas de vivienda para jóvenes en Holanda

- Las grandes ciudades suelen contar con una mayor oferta de viviendas adaptadas a las necesidades de las personas jóvenes que las de menor tamaño. En ellas se concentra la mayor parte del parque de alojamientos destinados a los estudiantes, de viviendas sociales de alquiler dirigidas a las personas jóvenes o de viviendas de alquiler privado mejor adaptadas a sus necesidades; con todo, el problema del acceso también es muy notable en las grandes urbes, debido a la subida de precios experimentada tanto en el mercado del alquiler privado como en el de la vivienda social de alquiler, y debido también a la escasez de la oferta, incluso en alojamientos para estudiantes, que ha sido, tradicionalmente, un colectivo bien atendido.
- En las ciudades de menor tamaño y en las zonas rurales, el problema es diferente: su oferta de viviendas adaptadas a las necesidades de las personas jóvenes es muy escasa y la oferta de viviendas de alquiler y de viviendas sociales de alquiler, es muy inferior a la de las grandes urbes; a esto se añade el hecho de que los precios de las viviendas en propiedad han subido de forma acusada, a consecuencia, precisamente, de la creciente compra de viviendas en estas áreas por parte de personas que, aunque trabajan en las grandes ciudades, han optado por residir en zonas más alejadas por constituir una opción, comparativamente, más económica. Además, la construcción de nuevas viviendas es muy limitada debido a las estrictas regulaciones espaciales vigentes en Holanda.
- En Holanda las comunas y las ocupaciones de casas vacías eran bastante frecuentes a finales de los 80. Hoy en día esta actividad está regulada y legalizada para viviendas que lleven vacías más de 6 meses, siempre que se utilicen para finalidades determinadas. A su vez, muchos jóvenes realizan trabajos de restauración de viviendas y edificios que les serán luego entregadas en alquiler con una renta baja.

Prestaciones de vivienda

- No existe una prestación específica de vivienda para las personas jóvenes, pero a partir de los 18 años pueden acceder a la prestación de vivienda ordinaria, cuya cuantía se determina en función del nivel de ingresos y del importe del alquiler.
- Tampoco existen ayudas específicas para la adquisición de una vivienda en propiedad, pero pueden disfrutar de la deducción aplicada, con carácter general, a los intereses de los préstamos hipotecarios.

2.4. POLÍTICA DE VIVIENDA PARA JÓVENES EN EL REINO UNIDO

Políticas de vivienda para jóvenes en el Reino Unido

Aspectos generales

- Destaca la existencia de importantes diferencias geográficas en términos de política de vivienda y de dificultades de acceso a la vivienda para la población, tanto entre las cuatro grandes regiones como entre los municipios que las conforman.
- En la actualidad, el Reino Unido cuenta con cerca de 6 millones y medio de jóvenes de edades comprendidas entre 16 y 25 años. Si bien parte de la intervención pública en materia de política de vivienda y de política social va dirigida específicamente a este grupo de ciudadanas y ciudadanos, debe señalarse que, en materia de vivienda, se parte de considerar que es un colectivo en transición que, como tal, no requiere el mismo nivel de seguridad e independencia que las unidades familiares ya constituidas, lo que justifica su alojamiento temporal y/o compartido.

Emancipación

- En los noventa, se ha producido un importante descenso en las tasas de emancipación. A finales de los 70, en el grupo de edades comprendidas entre 20 y 24 años, el 52 % de los hombres y el 31 % de las mujeres vivían en casa de sus padres, situación que cambió sólo muy ligeramente hasta principios de los 90. A mediados de esa década, sin embargo, se produjo un cambio fundamental, y ascendió al 60 % de los hombres y al 38 % de las mujeres comprendidas en esa franja de edad, el número de personas jóvenes que permanecían en el hogar familiar.
- Habitualmente, el itinerario de emancipación se inicia compartiendo una vivienda con otros jóvenes, antes de pasar a convivir con su pareja y lanzarse a la constitución de una familia. Si bien, tradicionalmente, la mayoría de las personas jóvenes han aspirado a adquirir una casa en propiedad en un futuro no muy lejano, en el contexto inmobiliario y laboral actual, estas perspectivas están cambiando.
- Uno de los factores más directamente relacionados con el retraso observado en los procesos de emancipación viene dado por las condiciones de trabajo. En las últimas décadas, se ha producido una reestructuración del mercado de trabajo que ha afectado de lleno a este grupo social. Así, se ha dado una reducción importante en el número de puestos de trabajo estables y a tiempo completo, a la vez que un marcado incremento en las tasas de trabajo temporal y a tiempo parcial: se estima que, en el periodo comprendido entre 1981 y 2001, se han perdido 2,1 millones de puestos de trabajo a dedicación completa, mientras que se han creado cerca de 2,8 millones de empleos a tiempo parcial; asimismo, el porcentaje de empleos con bajos salarios, en su mayoría ocupados por personas jóvenes, se ha incrementado en los últimos años.

Lógicamente, esta situación tiene una gran incidencia en las dificultades de acceso a la vivienda de la población joven, tanto en el sector del alquiler, como en el de la propiedad.

Distribución de la modalidad de tenencia

- Se observa una diferenciación muy acusada en la modalidad de tenencia de vivienda en función de los grupos de edades. Así, mientras el 46 % de las personas jóvenes menores de 25 años accede a la vivienda de alquiler en el sector privado, el 80 % de las edades comprendidas entre 45 y 64 años son propietarias de vivienda, y tan sólo un 5 % son inquilinos de una vivienda perteneciente al sector del alquiler privado.
- Esto no significa que la vivienda en alquiler resulte económica en el sector privado; al contrario, resulta muy onerosa, sobre todo en las grandes ciudades, en donde, debido a las corrientes migratorias –principalmente las procedentes del resto de países de la Unión Europea y de Norteamérica– se ha incrementado fuertemente la demanda de vivienda en alquiler.

Políticas de vivienda para jóvenes en el Reino Unido

Prestaciones de vivienda en alquiler

- Así, en 2003, una persona joven tenía que pagar en el sector del alquiler privado una renta media mensual de 507 libras (740 €) mientras que en el sector del alquiler social la renta media se situaba en 207 libras (302 €) y en el sector de la vivienda en propiedad el gasto medio ascendía a 408 libras (595 €). El esfuerzo, por lo tanto, es mayor para alquilar una vivienda en el sector privado que para adquirirla en propiedad, si bien les está vedado este último sector por no contar con ahorros suficientes para realizar la inversión inicial necesaria para la compra, viéndose forzados a permanecer en el sector de alquiler privado.

- La mayoría de las personas jóvenes que viven de alquiler en el sector privado comparten su vivienda con otros jóvenes, y este hecho parece estar directamente relacionado con la modificación experimentada por el modelo de prestaciones de vivienda para jóvenes.
- En efecto, en octubre de 1996, se introdujo en el sistema de prestaciones a la vivienda (*Housing Benefit*) una restricción que afecta de forma muy directa al proceso de emancipación. Esta limitación, dirigida a las personas jóvenes solteras menores de 25 años que viven en el sector del alquiler privado, consistió en introducir un nuevo indicador para determinar el importe máximo del alquiler a tener en cuenta para el cálculo de la cuantía atribuida en concepto de prestación de vivienda, a saber, el alquiler medio determinado a nivel municipal, para una habitación individual con uso compartido de cocina y baño, y sin derecho a uso de una sala de estar. Si una persona menor de 25 años vive en un alojamiento que se excede del criterio estándar utilizado y por ejemplo dispone de sala de estar o puede hacer uso de una sala de estar compartida, tendrá que hacer frente al sobreprecio de su alquiler.

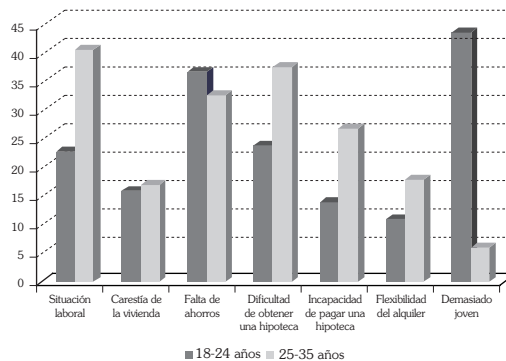
Vivienda en propiedad

- Por su parte, el sector de la vivienda en propiedad ha perdido fuerza en los últimos años. Hasta los ochenta, la demanda principal de vivienda en propiedad provenía de las personas jóvenes menores de 35 años. Influenciada por la creencia de que proporcionaba independencia y responsabilidad, otorgaba cierto estatus, y tenía, además, cierto potencial generador de riqueza, se constituía en un objetivo muy deseable y, normalmente, en el hito que ponía fin al proceso de transición a la vida adulta. Esto ha determinado que, tradicionalmente, las personas jóvenes hayan constituido un grupo importante de potenciales compradores de vivienda en propiedad y de hecho, todavía, en la actualidad, el número de hogares en propiedad a cargo de una persona de edad inferior a 26 años se acerca al millón. Con todo, esta tendencia está perdiendo mucha intensidad, lo que se refleja tanto en los porcentajes de jóvenes propietarios de vivienda, como en los porcentajes de jóvenes con cargas hipotecarias: en 1987, el 37 % de las y los jóvenes menores de 26 años tenía un préstamo hipotecario, mientras que en 1997 esa proporción se había reducido al 25 %.

Políticas de vivienda para jóvenes en el Reino Unido

- Las causas de esta reducción son complejas:
 - Por un lado, es un hecho que los precios de la vivienda en propiedad han subido muy considerablemente en los últimos años.
 - Por otro, los altos niveles de desempleo en las personas jóvenes, las propias características de los primeros empleos en el mercado de trabajo, el creciente número de personas jóvenes que cursan estudios universitarios –estudios que cada vez más se financian con préstamos que merman su capacidad de endeudamiento– y la propia política de las entidades financieras cada vez más reticente a ofrecer préstamos a este colectivo, son variables que, según los analistas, inciden en esta realidad.
 - Existe, además, una creciente proporción de jóvenes británicos que consideran que optar a una vivienda en propiedad implica una considerable asunción de riesgos. Así, tal y como se sintetiza en el gráfico 66, se desprende de un estudio de opinión llevado a cabo a finales de los 90 que tanto la situación del mercado de la vivienda, como la situación del mercado de trabajo son factores que influyen en las decisiones de los jóvenes británicos en relación con la compra de una vivienda.

Gráfico 66: Argumentos más citados por la juventud británica para no acceder a la vivienda en propiedad



Fuente: Recogido de Ford, J. (1999): “*Young adults and owner occupation. A changing goal*”, en Rugg, J. (Editor) (1999): *Young people, housing and social policy*, Routledge, Londres.

- Estas dificultades están llevando a que la vivienda en propiedad compartida se esté haciendo un hueco entre las preferencias de las personas jóvenes, como fórmula intermedia de tenencia entre el alquiler y la vivienda en propiedad. En efecto, aunque todavía no constituya una alternativa muy habitual en términos cuantitativos, sí puede decirse que el colectivo de personas jóvenes se constituye en su principal usuario. Así, según datos de la Federación Nacional de Vivienda, entre abril de 2004 y 2005, se firmaron 7.316 contratos de propiedad compartida, de los que más de la mitad, en concreto, el 53 %, correspondían a personas menores de 31 años, un 16,8 % a personas de entre 18 y 24 años y un 36,6 % a jóvenes de entre 25 y 31 años.

Políticas de vivienda para jóvenes en el Reino Unido

Vivienda social

- En cuanto a la posibilidad de optar a una vivienda social –tradicionalmente gestionadas por empresas municipales de vivienda y cada vez más por asociaciones de vivienda–, es bastante limitada para las personas jóvenes, en la medida en que esta modalidad ha tenido siempre como colectivos de acceso preferente a las unidades familiares, en particular, familias con bajo nivel de ingresos. Con todo, según datos de la Encuesta de Vivienda 96-97, un 12 % de los inquilinos de la vivienda social eran personas jóvenes que vivían solas o parejas de jóvenes sin hijos.
- El acceso a estas viviendas sociales se gestiona mediante listas de espera y el lugar ocupado en ellas se determina en función de criterios relacionados con la situación personal: los jóvenes que no forman una familia ni tienen cargas familiares ocupan los últimos puestos y quedan sujetos a largos plazos de espera. Con todo, el sistema contempla algunas situaciones excepcionales: así, si una persona joven no tiene domicilio o está embarazada, puede solicitar un informe de los servicios sociales que acredite su necesidad prioritaria y aumentar así sus posibilidades de acceso a una vivienda social de alquiler; por otra parte, los servicios sociales municipales tienen la obligación de proveer de alojamiento a las personas jóvenes de edades comprendidas entre 16 y 18 años, que se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad y no puedan reintegrar su hogar familiar.
- En el Reino Unido, existe una especial sensibilización hacia el problema del alojamiento de las personas más jóvenes, en especial con las menores de edad, en la medida en que no pueden beneficiarse de ningún tipo de prestación o ayuda pública, y corren, por lo tanto, mayor riesgo de exclusión en caso de quedarse sin domicilio. De hecho, el número de jóvenes sin techo ha sido una de las cuestiones sociales que mayor protagonismo ha adquirido en el marco de las políticas sociales (a mediados de los noventa se calculaba que existían unos 246.000 jóvenes sin techo en el Reino Unido). Se aprobó así, en el año 2002, una ley específicamente dirigida a hacer frente a este problema y, sobre todo, a prevenir estas situaciones, imponiendo a las administraciones locales la obligación de contar con servicios específicamente destinados a responder a las necesidades de alojamiento de la juventud, de tal suerte que, en la actualidad, las personas jóvenes sin techo que cuenten con una acreditación de los servicios sociales disfrutan de un derecho preferente de acceso a las viviendas sociales.

Complementariamente, se ha subrayado la necesidad de contar con una oferta de alojamientos transitorios, y de poner en marcha políticas transversales de respuesta a esta problemática, que combinen las alternativas de alojamiento, con acciones formativas dirigidas a incrementar la empleabilidad de estos colectivos.

2.5. POLÍTICA DE VIVIENDA PARA JÓVENES EN ALEMANIA

Políticas de vivienda para jóvenes en Alemania

Consideraciones generales

- Como se ha indicado en la presentación general de la política de vivienda en Alemania, debe destacarse también, en el caso de la vivienda para jóvenes, que el mercado de la actual Alemania unificada vive todavía una situación muy dispar entre los länder de la antigua Alemania del Este y los de la Alemania del Oeste, aunque se observe una tendencia convergente hacia el modelo occidental.

Políticas de vivienda para jóvenes en Alemania

- La población joven no constituye un objetivo explícito ni específico de la política de vivienda alemana, ni tan siquiera parece configurarse, en el debate político, como un colectivo de atención preferente. Es posible que esto se deba a que, en este país, la situación no es tan alarmante como en otros países europeos, pero quizá también influya en ello una tradición de marcada vocación liberal, en la que se ha tendido a primar la utilización de mecanismos de mercado y a limitar la intervención pública. Sea como sea, puede afirmarse que, en la actualidad, se detecta un déficit de vivienda adaptada para la población joven, sobre todo en las grandes ciudades, pero también en las ciudades de tamaño medio.
- En realidad, las dificultades de acceso a la vivienda en la población joven están directamente relacionadas con el nivel de ingresos. Las personas jóvenes —sobre todo quienes inician su vida laboral— suelen tener condiciones de trabajo precarias, con bajos salarios y limitada estabilidad laboral, y, con frecuencia, compaginan sus estudios con un empleo a tiempo parcial o con trabajos esporádicos. El problema adquiere mayores dimensiones en las grandes ciudades, porque es allí a donde se desplazan para cursar estudios y buscar trabajo.

Emancipación

- Las tasas medias de emancipación de las y los jóvenes alemanes disminuyeron en los 70 y los 80, pero permanecieron relativamente estables desde mediados de esa década hasta mediados de los 90: así, entre los jóvenes alemanes occidentales de edades comprendidas entre 20 y 24 años, la proporción de quienes permanecían en el hogar familiar se redujo de un 57 a un 55 %, mientras que, para los de edades comprendidas entre 25 y 29 años, el porcentaje aumentó de un 20 a un 21 %; en cambio, las y los jóvenes alemanes del Este tienen unas tasas de emancipación superiores.
- Esta situación se debe, en buena medida, a la incidencia del desempleo juvenil que es muy elevado, en particular en la franja de edad comprendida entre 20 y 24 años, en comparación con las tasas medias de desempleo; es más elevado en los *länder* de la antigua Alemania del Este que en la zona occidental: en 1997, la tasa media de desempleo de los jóvenes de entre 20 y 24 años era del 11 % para la antigua Alemania occidental, mientras que para el Este superaba el 19 %.

Modalidad de tenencia

- El número de jóvenes alemanes que acceden al sector de la vivienda en propiedad es muy reducido (apenas un 7 %), debido sobre todo a sus elevados precios, y las grandes dificultades que tradicionalmente han existido para acceder a los créditos hipotecarios. Con todo, la adquisición de vivienda en propiedad es, sin duda, el objetivo de referencia de la juventud alemana, probablemente por las ayudas estatales asociadas a esta modalidad de tenencia, pero también a la mejora observada en las condiciones financieras para acceder al mercado de la vivienda en propiedad.
- Por el contrario, el sector del alquiler privado, al que accede la mayoría de la población joven alemana, parece estar perdiendo su atractivo por la antigüedad del parque de viviendas disponibles y por el aumento del importe de los alquileres.

Políticas de vivienda para jóvenes en Alemania

- En 2003, una persona joven alemana, dedicaba, por término medio, 543 € en el sector de la vivienda en propiedad, 405 € en el del alquiler social y 457 € en el del alquiler privado.

Cuadro 24: Distribución porcentual de los hogares alemanes en función de la modalidad de tenencia de la vivienda, la edad de la persona de referencia y los ingresos del hogar (año 2002)

	Propiedad	Arrendamiento	Subarrendamiento
<i>Con una persona de referencia</i>			
Menor de 30 años	7,2	84,3	8,5
30 - 59 años	43,2	55,0	1,8
Mayor de 60 años	50,1	48,4	1,5
<i>Con unos ingresos netos por hogar</i>			
Inferiores a 500 €	16,3	69,4	14,3
500 € - 1300 €	24,0	71,9	4,1
1.300 € - 3200 €	43,4	55,1	1,4
Superiores a 3.200 €	68,1	31,5	0,4

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Servicio Oficial de Estadísticas de Alemania (www.destatis.de).

- La mayoría de las y los jóvenes adultos alemanes –el 85 % de las personas con edades comprendidas entre 18 y 30 años– viven en apartamentos alquilados. Las características de la vivienda en este sector varían mucho de una zona a otra, y puede decirse que los alquileres tienden a ser muy elevados en las grandes ciudades, como Hamburgo, Munich y Colonia.
- Por otra parte, la normativa vigente en materia de arrendamientos no se adapta en absoluto a las necesidades de las personas jóvenes: si bien el incremento de los precios ya establecidos están sujetos a unos límites, no es el caso de los de los contratos nuevos, que suelen situarse muy por encima de los alquileres medios de mercado, lo que repercute muy negativamente en el colectivo de personas jóvenes que accede por primera vez al mercado de la vivienda. Esta normativa determina, además, que la movilidad en el mercado del alquiler privado resulte muy onerosa, lo cual también redundan en perjuicio de las personas jóvenes que son quienes mayores necesidades de movilidad espacial presentan, debido por una parte a sus condicionantes formativos y laborales, y debido también a las circunstancias de su propio ciclo vital, que les lleva a tener un mayor dinamismo, una mayor necesidad de cambio. Por consiguiente, se ven forzadas a vivir en el segmento más caro de la vivienda, no sólo cuando salen del hogar familiar y tienen que acceder por primera vez al mercado del alquiler privado, sino también, en sucesivas ocasiones, cuando sus circunstancias formativas y laborales les llevan a cambiar de lugar de residencia.

Políticas de vivienda para jóvenes en Alemania

Acceso a la vivienda social

- En relación con la vivienda social, en particular con las viviendas de alquiler social sujetas a rentas controladas, debe indicarse que su oferta se está reduciendo y que es difícilmente accesible para las personas jóvenes: según algunos estudios, en los länder correspondientes a la antigua Alemania occidental la oferta real asciende a unos 2 millones de vivienda, incapaz, por lo tanto, de responder a las necesidades de una demanda que supera los 11 millones de solicitantes inscritos. El acceso a estos pisos presenta para este colectivo una dificultad añadida: el déficit de oferta ha llevado a introducir, en muchas ciudades, criterios de acceso muy desfavorables para las personas que viven solas y sin cargas familiares, sin contar con el hecho de que las propias características de la vivienda social, claramente diseñadas para albergar a familias nucleares de tres o cuatro personas, tampoco se adaptan a las necesidades de las personas jóvenes. Sólo recientemente estas limitaciones se están relajando en algunas áreas, a consecuencia de una cierta mejora en la situación del mercado de la vivienda.

Esfuerzo de acceso

- En este contexto, los hogares jóvenes alemanes, particularmente los de la antigua Alemania occidental, tienen que hacer frente a un mayor esfuerzo para acceder a las viviendas de alquiler privado, aunque en general, sus viviendas sean más pequeñas y de peor calidad: si, de media, los ciudadanos de la antigua Alemania occidental dedican cerca de un 21 % de sus ingresos netos al pago de su alquiler, las personas jóvenes tienen que dedicar a este concepto cerca de un 25 %; en el Este, estas proporciones son más razonables y se sitúan respectivamente en 13 y 14 %.

Fórmulas alternativas

- Lo anterior determina que las y los jóvenes alemanes recurran, con frecuencia, y con carácter temporal, a alojarse en viviendas compartidas destinadas a estudiantes y profesionales jóvenes. Esta alternativa de alojamiento, más económica, presenta importantes inconvenientes, en particular, la falta de seguridad jurídica de los arrendatarios.
- También el subarriendo constituye una fórmula alternativa de alojamiento bastante utilizada por la juventud. Previsto en la normativa, el contrato de subarriendo se firma entre el inquilino y el subarrendatario, sin que haya ninguna intervención del propietario de la vivienda. Esta modalidad también suele originar problemas debido a la falta de protección jurídica.
- Complementariamente, la principal asociación de estudiantes del país pone también a disposición de los estudiantes fórmulas de alojamiento subsidiado. Se trata, por lo general, de habitaciones en pisos compartidos, aunque algunas residencias de estudiantes también disponen de apartamentos individuales; el bajo alquiler aplicado, en comparación con el precio de mercado, determina que existan largas listas de espera.
- Para las y los jóvenes también existe la opción de acceder a estudios o pequeños apartamentos de superficie inferior a 40 m², pero esta tipología de vivienda presenta el inconveniente de quedar al margen de la regulación de los precios de los alquileres, por lo que suele ser un tipo de alojamiento caro.

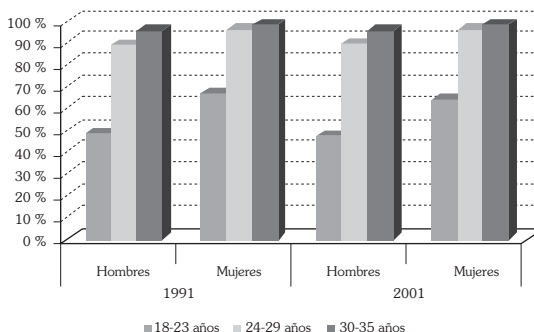
2.6. POLÍTICA DE VIVIENDA PARA JÓVENES EN DINAMARCA

Políticas de vivienda para jóvenes en Dinamarca

Emancipación

- En Dinamarca, las personas jóvenes tienden a emanciparse a edades tempranas. Según estadísticas oficiales de 2001, el 47 % de los hombres jóvenes de entre 18 y 23 años estaba emancipado, y esta tasa alcanzaba incluso un 64 % en las mujeres jóvenes comprendidas en la misma franja de edad. En el tramo de entre 25 y 29 años, cerca del 96 % del conjunto de las personas jóvenes había salido ya del hogar familiar, sin observarse diferencias significativas entre hombres y mujeres.
- Puede decirse que la trayectoria típica de una persona joven en Dinamarca consiste en salir del domicilio familiar en la fase formativa, a edades tempranas (entre los 18 y los 20 años), para emanciparse definitivamente tras haberse incorporado al mercado de trabajo; con todo, la inestabilidad laboral unida a la carestía de la vivienda determina que durante esta fase vital se produzcan retornos temporales al hogar familiar.

Gráfico 67: Tasas de emancipación juvenil en Dinamarca (1991-2001)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Servicio oficial de Estadísticas de Dinamarca (www.dst.dk).

Modalidad de tenencia

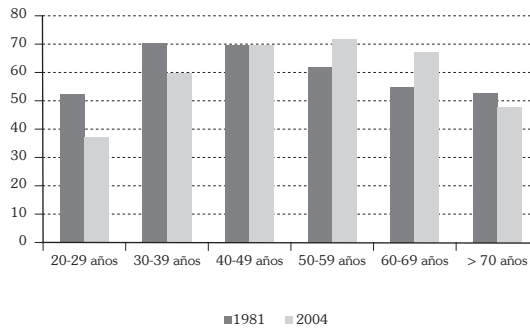
- En cuanto a la modalidad de tenencia de la vivienda, las personas jóvenes recurren en menor medida a la propiedad que el resto de la población, como puede observarse en el gráfico 68, y, de hecho, en la actualidad, la proporción de personas jóvenes entre 20 y 29 años que residen en una vivienda en propiedad se sitúa en el 37 %, lo cual es netamente inferior a épocas anteriores, puesto que la tasa correspondiente a 1981 superaba el 50 %.
- Con todo, se detectan importantes diferencias regionales: así, en las grandes ciudades como Copenhague y Frederiksberg, el porcentaje de jóvenes residentes en una vivienda en propiedad es muy reducido, rondando un 15 % de media, mientras que, en la región municipal de Bornholm, esta proporción alcanza el 63 %, lo cual representa el valor máximo en el país.
- En realidad, las y los jóvenes daneses no padecen un problema grave de acceso a la vivienda. Su mayor dificultad consiste en encontrar un alojamiento relativamente barato en las zonas que les resultan más atractivas, a saber Copenhague y Aarhus. En estas grandes ciudades tanto la vivienda en alquiler –sujeta a una regulación que no resulta muy favorable a las personas jóvenes– como la vivienda en propiedad, con unos precios desorbitados, resultan difícilmente accesibles, por mucho que dirijan su demanda a las viviendas más céntricas, pequeñas y antiguas, pero fuera de estos grandes núcleos urbanos, la demanda no es excesiva y las personas jóvenes no tienen grandes dificultades para encontrar una vivienda asequible.

Políticas de vivienda para jóvenes en Dinamarca

Vivienda social

- Oficialmente se distinguen tres categorías diferenciadas: la vivienda social destinada a las unidades familiares, la vivienda social destinada a las personas mayores y la vivienda dirigida a las personas jóvenes. En total, existen en el país, cerca de 55.000 alojamientos específicamente destinados a las y los jóvenes, de los que cerca de 25.000 son de propiedad pública y cerca de un 60 % se ubica en residencias para estudiantes. Por lo general, estos alojamientos suelen constar de habitaciones individuales y sus inquilinos comparten cocina, baño y sala de estar, y acceden a servicios centrales (lavandería, entre otros). En los últimos tiempos, ha incrementado el nivel de exigencia de las personas jóvenes en relación con este tipo de viviendas, y demandan mayor calidad, lo que ha forzado a las asociaciones de vivienda a iniciar importantes procesos de reforma.

Gráfico 68: Tenencia en propiedad de la vivienda por grupos de edad en Dinamarca (1981 y 2004)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Servicio Oficial de Estadísticas de Dinamarca (www.dst.dk).

- Para acceder a estas viviendas sociales específicamente destinadas a la población joven, las y los jóvenes daneses deben inscribirse en una lista de espera específica gestionada por las asociaciones de vivienda propietarias de las mismas, (pueden hacerlo a partir de los 15 años); con todo, para facilitar el acceso y la gestión del parque total de viviendas de este tipo y garantizar un mejor aprovechamiento de los recursos, en las principales ciudades universitarias, las asociaciones de vivienda han optado por colaborar entre ellas y establecen un listado único de inscripción.
- En la actualidad no se están edificando nuevas unidades de vivienda social destinadas a las personas jóvenes, pero se acaba de poner en marcha un nuevo programa de ayudas para construir viviendas de alquiler privado dirigidas a jóvenes estudiantes, en las ciudades dotadas de campus universitario. La fecha de finalización del programa se ha fijado en diciembre de 2007.
- Además de acceder a las viviendas sociales específicamente diseñadas para ellas, las personas jóvenes también pueden acceder a las viviendas sociales de carácter familiar, pero no disfrutan, en estos supuestos, de ninguna discriminación positiva determinada por su edad: ni existen cupos de reserva, ni se aplica el criterio de edad en su asignación. De hecho, el criterio básico determinante para el acceso a una vivienda social familiar es la antigüedad en la lista de espera, aunque se exceptúa en los supuestos en los que las personas solicitantes presentan una situación de necesidad, adquiriendo entonces prioridad (sería el caso, por ejemplo, de una mujer con cargas familiares y con bajo nivel de ingresos); las viviendas adjudicadas aplicando este criterio de necesidad vienen a representar entre un 25 y un 33 % del total de viviendas sociales vacantes.

Políticas de vivienda para jóvenes en Dinamarca

- La determinación de los criterios de adjudicación de las viviendas sociales es competencia de los ayuntamientos, mientras que la gestión de las listas de espera y el proceso de adjudicación recaen en las asociaciones de vivienda, salvo en el caso de las asignaciones realizadas por criterios de necesidad social mencionadas en el párrafo anterior.
- El acceso a las viviendas sociales tiene, en principio, carácter universal, en la medida en que no existe ningún límite máximo de ingresos que impida el acceso a las personas y a las unidades familiares con elevado nivel de renta, ni límite mínimo que impide el acceso de las personas sin recursos.
- Con todo, debe subrayarse que, en la práctica, la situación varía mucho de un municipio a otro y así, mientras en una ciudad con una demanda elevadísima, como Copenhague resulta prácticamente imposible para una persona joven sin ingresos acceder a una vivienda social, en otras zonas, en las que la oferta supera la demanda, no existe ninguna dificultad y las viviendas se asignan tan pronto como son solicitadas.

Vivienda en propiedad

- En cuanto a la vivienda en propiedad, suele consistir, sobre todo en Copenhague y, en general, en las grandes ciudades provinciales, en pisos pequeños, de una o dos habitaciones, ubicados habitualmente en edificios antiguos de la zona céntrica de la ciudad. La demanda de este tipo de viviendas ha sido muy elevada tanto por parte de los propios jóvenes como por parte de sus padres y la oferta, en cambio, muy limitada, lo que ha determinado un importante encarecimiento de este tipo de alojamientos. Para los padres constituye una opción muy atractiva desde un punto de vista fiscal, ya que se benefician de importantes deducciones, pero también las perspectivas de obtener generosas plusvalías a corto y medio plazo, en los últimos años, ha constituido un factor alentador importante. Los analistas estiman que las compras realizadas por los padres representan cerca del 50 % de la demanda de los pisos de los últimos años.

Prestaciones de vivienda

- No existen prestaciones generales de vivienda específicamente destinadas a las personas jóvenes, aunque sí una ayuda destinada a los estudiantes para hacer frente a los gastos de alojamiento, de un importe mensual aproximado de 500 coronas danesas (unos 67 €).
- Las personas jóvenes con bajo nivel de ingresos pueden optar a las prestaciones de vivienda previstas para el conjunto de la población. Su cuantía está en función del tamaño de la vivienda, del número de miembros del hogar, del nivel de ingresos de la unidad convivencial y del importe del alquiler. Por ejemplo, una persona soltera que alquila una vivienda de dos habitaciones por unas 4.000 coronas danesas mensuales (es decir, unos 530 €), y que cuenta con unos ingresos anuales de unas 120.000 coronas anuales (unos 16.000 €), obtendría una prestación de vivienda de unas 600 coronas mensuales (80 €).

2.7. POLÍTICA DE VIVIENDA PARA JÓVENES EN FRANCIA

Políticas de vivienda para jóvenes en Francia

Aspectos generales

- La política pública de vivienda específicamente dirigida a las personas jóvenes es relativamente activa en Francia, y se estructura en torno a dos líneas básicas: por un lado, el Estado trata de ayudar a las personas jóvenes recién independizadas a hacer frente a sus gastos de vivienda, tratando, sobre todo, de evitar que pierdan su alojamiento; por otro, procede a la regulación y a la financiación de la oferta de alojamiento dirigida a las personas jóvenes mediante, por ejemplo, la construcción de diversas modalidades de residencias universitarias, o la articulación de diferentes ayudas públicas para la compra de pequeños apartamentos.

Emancipación

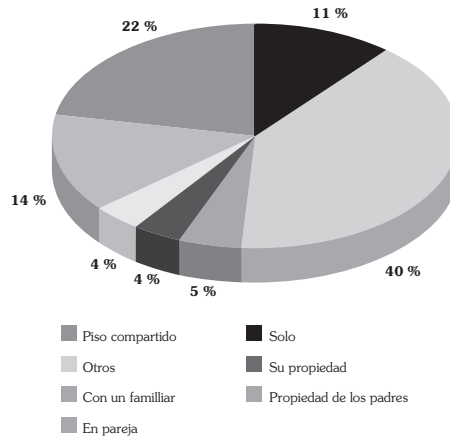
- En términos de emancipación, se constata que las tasas medias han empeorado en los últimos diez años: si el porcentaje de personas jóvenes entre 20 y 24 años que vivían con sus padres era de un 45 % en 1982, dicha cifra se elevó a un 54 % en 1990 y a un 58,9 % en 2000; por su parte, el porcentaje de las personas jóvenes que viven en pareja cayó incluso de forma más acusada: de un 30 %, en 1982, a un 18 % en 1995. La edad media de salida del hogar familiar ha aumentado en dos años si se comparan las generaciones nacidas en 1983 y 1970.
- Estos cambios se deben, según los analistas, a una pluralidad de factores, como la prolongación de los estudios, la dificultad para obtener un empleo estable y bien remunerado y también a cambios de actitud en los jóvenes con respecto a la independencia personal.
- Desde mediados de los ochenta, el trabajo temporal y los contratos a corto plazo han proliferado en Francia, y las principales dificultades de las personas jóvenes para acceder a una vivienda están directamente relacionadas con esta precariedad en el empleo –un informe realizado a petición de la Comisión Nacional para la Autonomía de las Personas Jóvenes (*Comission Nationale pour l'Autonomie des Jeunes*)– constata abiertamente esta relación, y con la insuficiencia de las ayudas públicas para hacer frente a los gastos de alojamiento.

Tipo de tenencia

- Según datos del Observatorio de la Vida Estudiantil (*Observatoire de la Vie Étudiante*), las fórmulas de alojamiento más utilizadas son las siguientes.

Políticas de vivienda para jóvenes en Francia

Gráfico 69: Distribución de las y los jóvenes estudiantes franceses que no viven en el hogar familiar en función de su modalidad de alojamiento



Fuente: Anciaux, J.P. "Rapport sur le logement étudiant" (2004), basado en la Encuesta del Observatoire de la Vie Étudiante 2002.

- Por lo que se refiere a la vivienda en propiedad, el fuerte incremento de precios de los últimos años puede alejar a las personas jóvenes de esta modalidad de tenencia, a pesar de que las condiciones financieras del mercado son mucho más favorables a la compra que en los años 90, por un lado porque los compradores de primer acceso, principalmente las personas jóvenes, rara vez disponen de las cuantías necesarias para hacer frente a la aportación inicial, y por otro, porque el crecimiento medio de los alquileres ha sido mucho menor. Los estudios constatan que esta situación lleva a muchos jóvenes –el 30 % de las personas jóvenes con edades comprendidas entre 24 y 29 años– a optar por retrasar su edad de emancipación y a ahorrar durante esos años de permanencia en el hogar familiar para poder acceder más adelante a una vivienda en propiedad.

Esfuerzo de acceso

- En cuanto al coste de acceso a una vivienda para las personas jóvenes, las estimaciones indican que, para el año 2002, el gasto medio mensual destinado a este concepto ascendía a 549 € en el caso de compra de vivienda libre, a 359 € en el sector del alquiler social y a 482 € en el del alquiler privado. Las diferencias, por lo tanto, no son muy grandes entre unas y otras modalidades de tenencia, sobre todo entre el acceso a la propiedad y el acceso a una vivienda en el sector del alquiler privado, en gran medida debido los reducidos tipos de interés que se dan en la coyuntura económica actual.

En este contexto, el incremento en la proporción de ciudadanos y ciudadanas que viven en una vivienda en propiedad no se ha producido de forma equilibrada en todas las franjas de edad: mientras el porcentaje de propietarios ha seguido creciendo entre las personas mayores de 50 años, se ha reducido entre las menores de 30 años.

Políticas de vivienda para jóvenes en Francia

- Por lo que se refiere al sector del alquiler privado, uno de los problemas para las personas jóvenes radica en el hecho de que los propietarios suelen aprovechar la renovación de los contratos para incrementar los precios de los alquileres, que sufren, de media, un incremento aproximado de 10,5 % (datos 2005). Siendo las personas jóvenes, tanto estudiantes como trabajadores, el colectivo social que presenta mayor movilidad, son también quienes, por consiguiente, más perjudicadas se ven por esta práctica habitual.

Prestaciones de vivienda

- Francia se caracteriza por una extensa política de prestaciones de vivienda. Se trata de prestaciones dirigidas al conjunto de la población, a las que también acceden las personas jóvenes, contribuyendo notablemente a facilitar los procesos de emancipación. Se calcula que, en 2002, el 37 % de las y los jóvenes franceses con edades comprendidas entre 18 y 29 años, que no residían en su domicilio familiar de origen, se beneficiaron de una ayuda directa al alojamiento.

Cuadro 25: Personas jóvenes beneficiarias de ayudas a la vivienda en Francia en 2000 (número de beneficiarios y participación en el total de las ayudas)

CAF métropole	ALF	ALS	APL	Total
Número total de beneficiarios	1.103.100	2.046.800	2.684.600	5.834.500
Beneficiarios menores de 25 años	69.600	725.400	227.300	1.022.300
Beneficiarios entre 25 y 29 años	178.600	274.600	274.100	727.300.
Beneficiarios de menos de 30 años	248.200	1.000.000	501.400	1.749.500
Beneficiarios estudiantes	9.500	547.000	114.000	671.100
Total de ayudas otorgadas en el año 2000 (en millones de €)	2.465	3.222	5.704	11.991
De las que se otorgaron a menores de 25 años		927	385	1.478
De las que se otorgaron a personas entre 25 y 29 años	166	444	594	1.490
De las que se otorgaron a estudiantes	452	657	154	811

Fuente: Roth, N. (2002): *Pour une autonomie responsable et solidaire, Rapport au Premier ministre*, Commission Nationale pour l'autonomie des Jeunes, Secrétariat assuré par le Commissariat Général du Plan, París

Notas: APL: Aide Personnalisée au Logement; ALF: Allocation de Logement à caractère Familial; ALS: Allocation de Logement à caractère Social.

Políticas de vivienda para jóvenes en Francia

- La cuantía de la ayuda se abona directamente al propietario de la vivienda, deduciéndose automáticamente del importe del alquiler. El cálculo del importe asignado en concepto de ayuda se determina en función del importe del alquiler y de la situación económica del estudiante (si cuenta o no con una beca, si tiene algún trabajo a tiempo parcial, u otros).
- A principios de los años 90, se inició un proceso de incremento de la cuantía de las prestaciones de vivienda que beneficia, por un lado, a las personas jóvenes inactivas o en desempleo, pero sobre todo a los estudiantes, siempre que no ocupen viviendas subvencionadas por la Administración. Para poder acceder a esta ayuda, el contrato de arrendamiento tiene que estar a nombre del estudiante y la vivienda debe reunir a una serie de requisitos de superficie (superficie mínima de 9m² por persona o de 16 m² por pareja), y de habitabilidad. A título meramente ilustrativo, la ayuda destinada a los alojamientos universitarios ofertados por la red CROUS-Centres Régionaux de Œuvres Universitaires et Scolaires- ascendió, en 2005, a 45,73 € mensuales (si el estudiante era becario), y a 37,80 € en caso contrario, a deducir, en ambos casos, de un alquiler medio de 115 € mensuales.
- A finales del año 2000, había en Francia en torno a dos millones de personas beneficiarias de ayudas personales de vivienda de edades inferiores a 30 años, lo cual representa aproximadamente el 30 % del total de beneficiarios de este tipo de ayuda, y se calcula que entre ellos en torno a 660.000 eran estudiantes.
- Complementariamente, las personas jóvenes menores de 30 años también pueden optar a unas ayudas específicas, denominadas “*loca-pass*”. Establecidas en 1998, son otorgadas por los comités interprofesionales de la vivienda (*Comités interprofessionnels du logement*), que son organismos financiados con la cotización empresarial del 1 % destinada a la vivienda. Esta ayuda tiene por principal finalidad adelantar a las personas jóvenes la cuantía correspondiente a la fianza que han de depositar al suscribir el contrato de arrendamiento, pactándose su devolución en cuotas mínimas de 15 € mensuales; representan un aval en garantía del pago de hasta 18 mensualidades de alquiler y gastos de comunidad durante los tres primeros años del contrato de alquiler. En otros términos, constituye un sistema de responsabilidad solidaria: en caso de deuda del inquilino, el avalista cubre el importe adeudado hasta los máximos indicados.
- Por último, las personas jóvenes de entre 18 y 25 años que acrediten una situación de precariedad pueden acceder también a las ayudas concedidas por los Fondos de Solidaridad para la Vivienda (*Fonds de solidarité logement*), de carácter no periódico, destinadas a cubrir gastos extraordinarios.

Políticas de vivienda para jóvenes en Francia

Vivienda social

- En lo que respecta a la asignación de las viviendas sociales pertenecientes al parque HLM, la normativa estatal no establece prioridad alguna para las personas jóvenes. En principio, las viviendas sociales se asignan en función de la composición de la unidad convivencial en la fecha de presentación de la solicitud, sobre la base de factores como la adecuación de la vivienda al tamaño y a la composición del hogar; la cercanía al lugar de trabajo y la existencia de equipamientos adaptados a las necesidades de los solicitantes. Se consideran colectivos de acceso prioritario: las personas con discapacidad o las familias que tengan a su cargo a una persona con discapacidad; las personas con bajo nivel de ingresos; las personas sin techo o que presentan una necesidad urgente en razón de la precariedad o insalubridad de su vivienda; y las personas que residen en alojamientos temporales. Una vez cubiertas las necesidades de estos colectivos, las viviendas restantes se asignan atendiendo a los criterios definidos en los reglamentos de asignación aprobados a nivel departamental.
- A nivel departamental, se establecen Planes Departamentales de Acción para la Vivienda de las Personas Desfavorecidas (*Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Defavorisées*) que, en algunos casos, optan por definir colectivos de atención prioritaria. Según el informe del Consejo Nacional de Vivienda, en el año 2004, 83 departamentos desarrollaron planes de esta naturaleza y 36 de ellos establecieron categorías específicas de colectivos especialmente vulnerables (jóvenes, personas solas, inmigrantes, etcétera).
- En este contexto, parece lógico que las viviendas sociales no sean muy utilizadas por las personas jóvenes: los datos indican, por ejemplo, que entre las de edades comprendidas entre 19 y 24 años, tan sólo el 15 % son beneficiarias de viviendas sociales, mientras que el 56 % acceden al parque de alquiler privado. Con todo, en los últimos años y también en la actualidad, en respuesta a esta situación parece apreciarse una mayor tendencia al acceso a las viviendas HLM por parte de las y los jóvenes, calculándose que el 33 % de los nuevos inquilinos de HLM son menores de 30 años: se trata principalmente de jóvenes que viven en pareja (74 %) y que tienen cargas familiares (54 %).
- El tiempo medio de espera en las listas de acceso a una vivienda HLM varía mucho en función de las características del municipio, pero según datos de la organización ANIL (*Agence Nationale pour l'Information sur le Logement*), viene a oscilar entre 18 y 24 meses en el conjunto del Estado, aunque puede superar los 30 meses en París.
- Si bien no existe una categoría de vivienda social exclusivamente dirigida a las personas jóvenes, sí se trata de adaptar un determinado cupo a sus necesidades específicas. Así, los organismos HLM reservan un determinado número de viviendas a los Comités Locales para el Alojamiento Independientes de las Personas Jóvenes (*Comité Local pour le Logement Autonome des Jeunes*), a las denominadas Misiones Locales (*Missions Locales*) o a otras asociaciones, para que gestionen su arrendamiento, de forma prioritaria, a jóvenes en proceso de inserción social.

Políticas de vivienda para jóvenes en Francia

Con todo, muchos expertos inciden en que el parque de viviendas sociales se adapta mal a la tipología de demanda de vivienda de las personas jóvenes, especialmente la de las personas jóvenes solas: así, los apartamentos de una habitación, representan tan sólo un 5,3 % de la oferta de vivienda de HLM, y los de dos habitaciones, un 18 %; el sector privado se adapta mejor, con unos porcentajes mucho mayores de estudios y apartamentos pequeños.

- Por otra parte, uno de los grandes retos de los últimos años consiste en tratar de romper el proceso de segregación y estigmatización social que vive el sector de la vivienda social, pero debe constatar, que a pesar del gran esfuerzo realizado para la rehabilitación y modernización de dicho parque, continúa padeciendo serios problemas de esa naturaleza. Así, se ha tratado de atraer a ciudadanos de clases medias para mejorar la situación, a través, por ejemplo, de programas en cuyo marco se les ha ofrecido la copropiedad de las viviendas rehabilitadas; la estrategia, sin embargo, no ha funcionado. Con posterioridad, se ha puesto en marcha una estrategia con incidencia especial entre las personas jóvenes, en la medida en que consistió en atraer a estudiantes al sector de la vivienda social para tratar de mejorar la situación de segregación social. Si bien se ha producido el efecto deseado, se aprecia que la mayoría de los estudiantes que han accedido al sector residen allí de forma temporal, o sólo duermen allí, de modo que su contacto con el vecindario es muy limitado; con todo, se observa también que algunos de estos jóvenes estudiantes se están involucrando en las actividades comunitarias, y están colaborando activamente en el proceso de rehabilitación social de los barrios, por ejemplo ayudando a los hijos e hijas de sus vecinos con sus estudios, u organizando actividades culturales y deportivas en los barrios.

Políticas de vivienda para jóvenes en Francia

Alternativas

- La intervención pública en materia de vivienda para personas jóvenes se basa también en la promoción y subsidiación de la oferta de alojamientos colectivos. Se calcula que albergan a cerca del 5 % de las personas jóvenes con edades comprendidas entre 18 y 28 años y son, fundamentalmente, de dos tipos:
 - por una parte, las residencias universitarias, que, en la actualidad, cuentan con una oferta de unos 150.000 alojamientos para jóvenes;
 - por otra, los albergues o residencias para jóvenes trabajadores (*foyers de jeunes travailleurs*), que, si bien inicialmente se reservaban a este colectivo, han tendido, con el tiempo, a transformarse en residencias con un marcado carácter social que acogen a personas jóvenes en situación de conflicto social o de riesgo de exclusión, de edades comprendidas entre 16 y 30 años. El número de plazas ofertadas en este tipo de alojamiento ronda las 60.000. El objetivo fundamental de los *foyers* consiste en facilitar a las y los jóvenes una residencia durante el período de emancipación. Su función no es meramente residencial, sino que tratan de apoyar la integración y social mediante la intervención de servicios de orientación sociolaboral, formación profesional, sociocultural, y de educación para la salud. Aunque se suelen destinar a personas jóvenes entre 18 y 30 años con necesidad de independizarse del entorno familiar, a trabajadores en busca del primer empleo o con empleo precario y a estudiantes en formación profesional, tienen acceso prioritario las personas jóvenes sin domicilio fijo, las que cuentan con un domicilio familiar alejado de los centros de formación o de trabajo, y las que provienen de un núcleo familiar desestructurado. Con todo, la política de selección trata de alcanzar cierto equilibrio entre los diferentes perfiles. Esta experiencia, originaria del país vecino, se ha aplicado también, aunque con algunas variantes, en diversos países anglosajones (Australia, Estados Unidos, Reino Unido).
- La permanencia en este tipo de estructura corresponde a un periodo de transición en la vida de la persona joven y no debe, en ningún caso, convertirse en su vivienda permanente; debe facilitarse la movilidad y la rotación de los residentes y, al efecto, se establecen unos periodos de estancia máximos de 6 meses que, en la práctica, varían enormemente y superan, en no pocos casos, el año de duración.
- Los promotores de estas experiencias pueden ser tanto la administración, como otras entidades, habitualmente entidades sin ánimo de lucro como fundaciones y asociaciones civiles y religiosas; también existen alojamientos de este tipo dentro del sistema de protección HLM. Las personas jóvenes acogidas pagan siempre por el servicio de alojamiento y por la utilización del resto de los servicios, pero siempre lo hacen en función de sus posibilidades.
- La estructura de los *foyers* es diversa: pueden ubicarse en un único edificio con servicios comunes y habitaciones individuales; organizarse en dos zonas: una zona de servicios comunes ubicada en un edificio central, y una zona residencial, compuesta por pequeños apartamentos ubicados en inmuebles cercanos; estructurarse en una red de alojamientos ordinarios ubicados en un mismo barrio.

Políticas de vivienda para jóvenes en Francia

Tendencias recientes

- En los últimos años se han creado diferentes organismos encargados específicamente de atender las necesidades de vivienda de las personas jóvenes. Entre otros, cabe mencionar:
 - los comités locales para la vivienda autónoma de las y los jóvenes (*Comité Local pour le Logement Autonome des Jeunes*), que pretenden facilitar información y ayuda a jóvenes de 16 a 25 años;
 - las agencias inmobiliarias de vocación social, que tienen la finalidad de tratar de buscar alquileres estables para las y los jóvenes;
 - los fondos de solidaridad de la vivienda, que permiten hacer frente a las posibles situaciones de insolvencia de las personas jóvenes.
- A partir de mediados de los noventa, se ha incentivado además de la creación de nuevas plazas en los *foyers*, la oferta de plazas residenciales móviles especialmente dirigidas a las personas jóvenes para una estancia de duración determinada, generadas directamente por los organismos gestores de HLM.
- El estado francés también trató de incentivar la oferta privada de vivienda en alquiler a través de diferentes programas como el que ha tratado de incentivar la puesta en el mercado de viviendas vacías, a través de intermediarios como los citados comités locales.

3. LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA PARA JÓVENES A NIVEL ESTATAL

Como se ha indicado en capítulos anteriores, la Administración general del Estado diseña y aprueba planes estatales de vivienda que, a su vez, son complementados por los planes de las comunidades autónomas y para cuya aplicación, éstas cuentan con financiación propia y estatal en el marco de los correspondientes convenios de colaboración. En este apartado, se analizan las medidas que, en el marco de dichos planes estatales, se dirigen de forma específica y exclusiva a las personas jóvenes, medidas que se suman a las establecidas con carácter más general para el conjunto de la población y a las que también puede acceder este colectivo.

En efecto, desde que se iniciaron los planes estatales de vivienda, han tendido a incluir algunas medidas específicamente dirigidas al colectivo de personas jóvenes demandantes de vivienda.

- Así, por ejemplo, el Plan 1998-2001 introdujo una discriminación positiva a su favor en los préstamos cualificados, consistentes en subvencionar un porcentaje de la cuota de amortización del préstamo hipotecario abonada a la entidad financiera que concede el crédito, y que se determina en función de los ingresos del beneficiario; concretamente, se preveía que la cuantía de la ayuda se duplicara para los hogares con ingresos familiares inferiores a 3,5 millones de pesetas, cuyos miembros fueran menores de 30 años.
- En la misma línea, el Plan de Vivienda 2002-2005 estableció unas ayudas directas extraordinarias para personas jóvenes dirigidas a la compra de la primera vivien-

da, bajo la denominación de ayuda estatal directa a la entrada-AEDE, además de ampliar de 30 a 35 años el límite de edad aplicado a su definición de persona joven, ampliación que se correspondía con el retraso observado en la edad media de emancipación juvenil. Diseñada para ayudar en su primer acceso a la vivienda en propiedad a las personas cuyos ingresos no excedieran de un tope máximo (3,5 veces el Salario Mínimo Interprofesional en el Plan de Vivienda 2002-2005) y cuya vivienda no superara determinada superficie (90 m² útiles), la ayuda presentó dos modalidades: una básica para el conjunto de la ciudadanía, y otra especial para determinados colectivos específicos, entre ellos el de las personas jóvenes, las familias numerosas, las unidades familiares monoparentales, y las unidades familiares que incluyen entre sus miembros a alguna persona con discapacidad. Esta modalidad especial atribuía una cuantía de ayuda adicional para las personas menores de 35 años, al tiempo que incrementaba el tope de ingresos máximos hasta 4,5 veces el SMI; la cuantía de esta ayuda adicional asciende en el Plan 2002-2005 a 3.000 €⁶³. Estas ayudas se recibían a través de la entidad financiera al comprar la vivienda mediante pago único en el momento de la concesión del préstamo.

Las AEDE eran compatibles con los préstamos cualificados, aunque en estos casos la subvención de la cuota del préstamo se reducía: variaba entre el 5 % y el 20 % en función de los ingresos, mientras que en los supuestos en los que no se compatibilizaban ambas fórmulas oscilaba entre un 5 y un 40 %. En definitiva, los beneficiarios podían elegir entre contar con una ayuda directa a la entrada con una menor subsidiación de las cuotas, o incrementar notablemente la subsidiación a las cuotas de amortización de los préstamos cualificados, renunciando en ese caso a la AEDE.

Cuadro 26: Ayuda Estatal Directa a la Entrada en el Plan de Vivienda 2002-2005

Ingresos (veces el SMI)	% del precio total vivienda	Menores de 35 años	Cuantías especiales ⁶⁴		Otros ⁶⁵
			Familia numerosa		
			n° hijos	€	
Hasta 1,5	11 %		3	3.000	
>1,5<2,5	8 %	3.000 €	4	3.600	900 €
>2,5<3,5	5%		5 ó más hijos	4.200	
>2,5<4,5	-				

Fuente: Dpto. de Vivienda y Asuntos Sociales. Plan de Vivienda 2002-2005. Vitoria-Gasteiz, 2002.

Este tipo de ayudas han sido objeto de crítica por parte de algunos analistas, en razón, fundamentalmente, de que, una vez más, rompen la neutralidad de la actua-

⁶³ En caso de que la vivienda esté ubicada en un municipio singular esta cuantía se incrementaba en proporción al precio fijado.

⁶⁴ En caso de municipio singular, se incrementa en proporción al precio fijado por las CCAA.

⁶⁵ Unidad familiar con hijos o hijas, personas discapacitadas o mayores a cargo.

ción pública, en cuanto que promueven una determinada modalidad de tenencia, a saber, la vivienda en propiedad, en perjuicio o detrimento del alquiler. Las críticas, además, aluden a su escasa eficacia, argumentando que, en situaciones como la actual de fuerte incremento en la demanda de viviendas por parte de la población, en general, y de la población joven, en particular, este tipo de ayudas se repercuten directamente en los precios.

En relación con el sector del alquiler, una de las medidas más extendidas en los últimos años viene marcada por la línea de convenios que el Instituto de la Juventud de España-Injuve, establece con las diferentes comunidades autónomas y con diversos municipios para la creación de bolsas de vivienda en alquiler para jóvenes (véase apartado 5 del capítulo siguiente).

- Más recientemente, en julio de 2004, el nuevo Ministerio de Vivienda, estando todavía vigente el Plan 2002-2005, introdujo una serie de medidas novedosas en el marco del denominado Plan de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda y Suelo. Uno de sus ejes principales consistía en la potenciación del sector de la vivienda en alquiler.
 - Así se establecieron nuevos incentivos económicos dirigidos a reactivar el sector del alquiler privado, se puso en marcha la Agencia Pública de Alquiler, y se regularon una serie de ayudas destinadas a los propietarios de viviendas vacías con el fin de que las rehabilitaran y las pusieran en el mercado. Concretamente, se estableció que los propietarios que destinaran sus viviendas al alquiler durante al menos 5 años podrían recibir una subvención de hasta 6.000 € para el pago de los seguros destinados a cubrir posibles impagos y desperfectos, así como para la rehabilitación y adecuación de la vivienda, y ello a condición de que la ofrecieran al mercado con un alquiler de precio limitado.
 - Otra de las medidas aprobadas en dicho plan tenía como objetivo específico reducir el coste de acceso a la vivienda en alquiler de las personas jóvenes: se fijó una ayuda de hasta el 40 % de la renta anual con un límite máximo de 2.880 € (240 € mensuales) y una duración máxima de 24 meses para los inquilinos menores de 35 años cuyos ingresos no superasen un importe total de 15.792 € anuales.

El objetivo que se marcó el Ministerio, en coordinación con las comunidades autónomas, era alcanzar las cifras de 15.000 ayudas para los propietarios y otras 16.000 para las personas arrendatarias, destinándose al proyecto 180 millones de euros, distribuidos casi al 50 % entre ambos colectivos. Atendiendo a los datos disponibles, estas medidas no parecen haber alcanzado el efecto deseado, ya que, en 2004, se financiaron menos del 25 % de las ayudas al alquiler inicialmente previstas –de las 31.000 subvenciones a fondo perdido anunciadas para el ejercicio 2004, se financiaron 7.646–; el Ministerio explica este escaso nivel de éxito por el carácter novedoso de la medida y por la lentitud de algunas comunidades autónomas en la incorporación a sus normativas de las modificaciones precisas para su aplicación efectiva.

- En julio de 2005 se aprobó el Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal de Vivienda 2005-2008⁶⁶, actualmente en vigor. En síntesis, se puede afirmar que, en comparación con los anteriores, este Plan trata de garantizar un mayor equilibrio entre las ayudas concedidas al alquiler y las concedidas a la propiedad, aunque siga primándose esta última modalidad de tenencia. Así, se establecen ayudas para quienes arrienden viviendas propias y para quienes adquieran una vivienda con la única finalidad de arrendarla; se establecen también ayudas a los inquilinos de viviendas arrendadas, en la misma línea que en el Plan de Medidas Urgentes ya comentado. De acuerdo con el Plan de Vivienda, tendrán preferencia para obtener ayudas para el alquiler las personas que formalicen un contrato de arrendamiento de vivienda que pertenezcan a determinados colectivos específicos, contándose entre ellos el de las personas jóvenes menores de 35 años. La cuantía máxima anual de la ayuda no excederá del 40 % de la renta anual a satisfacer, con un límite máximo de 2.880 €, su atribución se condiciona a que los ingresos familiares de los beneficiarios no excedan de 2,5 veces el IPREM⁶⁷, su duración será de 24 meses, y no podrá optarse nuevamente a ellas hasta transcurridos, al menos, cinco años desde la fecha de su reconocimiento.

Lo más reseñable, sin embargo, en relación con el objeto de este informe, es la inclusión en el Plan de un Programa de Vivienda para Jóvenes integrado por las siguientes actuaciones:

- *Vivienda en alquiler para jóvenes.* Establece ayudas financieras para las viviendas protegidas de nueva construcción destinadas al arrendamiento a personas jóvenes⁶⁸, extendiendo la protección a la superficie útil correspondiente a los servicios comunes de las viviendas, hasta un máximo del 20 %. La superficie útil de estas viviendas estará comprendida entre 30 y 45 m², incluyendo, en su caso, la destinada a servicios comunes; su renta anual máxima inicial se establece en el 3,5 % del precio máximo legal total de referencia, que no podrá ser superior a 1,6 veces el precio básico fijado a nivel estatal, es decir, 38,50 € anuales por m² útil en 2005.
- *Subvenciones a las y los inquilinos jóvenes.* Las personas arrendatarias de edad inferior a 35 años podrán solicitar ayudas para hacer frente al pago de su renta, quedando incluidas entre los grupos preferentes.
- *Ayudas a la compra de vivienda.* Las cuantías de las ayudas estatales directas a la entrada para primer acceso-AEDE, ascenderán a 10.000 €, cuando los solicitantes sean jóvenes que aporten más de la mitad de los ingresos familiares, siempre que el nivel de ingresos del solicitante no exceda de 2,5 veces el IPREM, y a 7.000 € si su nivel de ingresos se sitúa entre 2,5 y 3,5 veces el IPREM. La ayuda se incrementará en 1.000 € si además la joven o el joven comprador pertenece a una unidad familiar de protección preferente, considerándose tales las familias monoparentales con hijos a cargo, aquéllas en las que uno de los miembros sea

⁶⁶ BOE de 13 de julio de 2005.

⁶⁷ 6.577,20 € en 2005. Los ingresos se refieren a la unidad familiar.

⁶⁸ Aunque también puede beneficiar a otros colectivos específicos como personas mayores, personas inmigrantes u otras para quienes las características de estas viviendas resulten adecuadas.

una persona con discapacidad o una persona mayor de 65 años, aquellas otras que integren entre sus miembros a alguna víctima de la violencia de género o del terrorismo, y aquellas que se encuentren en riesgo o situación de exclusión social. Las personas menores de 35 años cuyas viviendas no excedan de 70 m² y requieran una vivienda mayor en razón del incremento de miembros en la unidad familiar accederán a muchas de las facilidades contempladas para las familias numerosas.

- *Preferencia para el acceso a viviendas protegidas en propiedad:* Las personas jóvenes que vivan en viviendas protegidas de alquiler tendrán preferencia para acceder a las viviendas protegidas en propiedad, en los términos que establezcan las normativas autonómicas. Otro tanto será aplicable a quienes hayan sido beneficiarias de las ayudas al arrendamiento, ya mencionadas, y ello a partir del quinto año a contar desde la fecha de inicio de su percepción.
- *Cofinanciación de viviendas de promoción pública en arrendamiento para jóvenes:* Se establecen subvenciones a los promotores de viviendas protegidas de nueva construcción cuando las destinen a su arrendamiento a personas jóvenes. Así, por ejemplo, el Ministerio de Vivienda cofinanciará, en los términos en que se acuerde en los convenios de colaboración que se suscriban con las comunidades autónomas, la construcción de viviendas protegidas en alquiler siempre que vayan a permanecer en régimen de arrendamiento por un período mínimo de veinticinco años destinadas preferentemente a jóvenes o a experiencias de convivencia intergeneracional; la cuantía máxima de la cofinanciación estatal será del 40 % del coste de la promoción.

Ya desde su publicación, este Programa de Vivienda para Jóvenes fue objeto de valoraciones muy dispares. El Consejo de la Juventud de España (CJE), por ejemplo, lo consideró un importante avance en la solución del problema de acceso a la vivienda que padecen las y los jóvenes, aunque defendía la propuesta inicial consistente en extender el régimen de protección oficial a toda la vida útil de la vivienda. Destacó y elogió el hecho de que el Plan fuera el más participativo de todos los elaborados hasta la fecha, en la medida en que cerca de 60 organizaciones sociales de diferente índole participaron en el proceso de consultas que abrió el Ministerio de Vivienda en los meses anteriores a su aprobación, con el propósito de incorporar sus propuestas.

- Por otra parte, en 2005 se aprobó el Plan Interministerial de Juventud 2005-2008, documento estratégico en el que se resumen los objetivos de la acción gubernamental durante los próximos años en todo aquello que afecta a las personas jóvenes, y en el que se subraya la necesidad de una coordinación interministerial en materia de política de juventud. Entre las seis áreas estratégicas definidas por el plan, la primera corresponde al área “Emancipación: empleo y vivienda” y en su marco se recoge una medida consistente en desarrollar acciones que garanticen el derecho al acceso a la vivienda para jóvenes, integrada por las acciones siguientes:
 - Bolsa de vivienda en alquiler para jóvenes.
 - Convenio marco de colaboración entre el Ministerio de Vivienda y el C.J.E. Ventanilla joven de acceso a la vivienda (Programa anual de acceso y difusión de la información).
 - Ayudas directas al inquilino (Programa de vivienda para jóvenes).

- Ayudas estatales directas a la entrada (Programa de vivienda para jóvenes).
- Vivienda en alquiler para jóvenes (Programa de vivienda para jóvenes).
- Preferencia para el acceso a las viviendas protegidas en propiedad (Programa de vivienda para jóvenes).
- Cofinanciación de viviendas de promoción pública en arrendamiento para jóvenes (Programa de vivienda para jóvenes).
- Producto joven alquiler (Sociedad Pública de Alquiler).
- Subsidiación de intereses para favorecer el acceso de las y los jóvenes a la vivienda.

4. EXPERIENCIAS DE INTERÉS EN MATERIA DE VIVIENDA PARA JÓVENES EN OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

4.1. INTRODUCCIÓN

Las comunidades autónomas tienen la posibilidad de complementar las acciones establecidas por la Administración General del Estado en su planificación mediante intervenciones directas en política de vivienda, determinando, así, una gran diversidad de iniciativas que son objeto de seguimiento desde el Observatorio Joven de Vivienda-Objovi. Este Observatorio, constituido como un servicio del Consejo de la Juventud, tiene por objetivo el conocimiento de la evolución que experimenta la emancipación residencial de las personas jóvenes tanto a nivel estatal como autonómico, incorporando a su análisis variables contextuales como las principales líneas de actuación desarrolladas en materia de política de vivienda específicamente dirigidas a jóvenes desde ambos niveles de intervención.

Sobre la base de los datos aportados por el Objovi⁶⁹, el cuadro 27 sintetiza las muy diversas ayudas específicas vigentes en las comunidades autónomas. Se observa, así, que la medida específica más destacada consiste en ofrecer subvenciones o ayudas adicionales a las del Estado para la adquisición de vivienda en propiedad, tanto de vivienda protegida, como de vivienda en el mercado libre. Se establecen también ayudas para el pago de los honorarios de escritura e inscripción registral de la vivienda en propiedad, así como facilidades de financiación para la adquisición de vivienda a través de la denominada Hipoteca Joven, analizada en detalle más adelante. En relación con el sector del alquiler, existen tanto ayudas destinadas a reducir los gastos de alquiler de las personas jóvenes, como subvenciones específicas dirigidas a los promotores de viviendas en alquiler para personas jóvenes.

⁶⁹ Se encuentran recogidas en la muy interesante publicación del Consejo de la Juventud de España titulada "Banco de Experiencias Novedosas en Vivienda Joven", del año 2003. Este instrumento recopila la información dispersa sobre iniciativas pioneras de acceso a la vivienda que, con el fin de facilitar la emancipación de las personas jóvenes, se están llevando a cabo en España, tanto a iniciativa de las comunidades autónomas, como de las corporaciones municipales, consejos comarcales y otras entidades u organismos. El documento se encuentra disponible en la dirección www.cje.org.

Cuadro 27: Ayudas de vivienda de las CCAA destinadas a las personas jóvenes

Comunidad Autónoma	Tipos de ayudas específicas para vivienda para jóvenes
Andalucía	<ul style="list-style-type: none"> • Ayudas complementarias a las del Estado para la compra de viviendas de Régimen Especial y de viviendas de iniciativa municipal y autonómica (MYA): subvención de 600 € para los gastos de escritura y registro.
Asturias	<ul style="list-style-type: none"> • Subvenciones a la autopromoción de vivienda a precio protegido: 20 % del presupuesto, con 901,52 € adicionales. • Subvención, adicional a la del Estado, de 1.202,02 € para la compra de vivienda protegida nueva o existente. • Subvención, adicional a la del Estado, del 10 % de la renta anual para el pago del alquiler.
Aragón	<ul style="list-style-type: none"> • No cuenta con ayudas específicas.
Baleares	<ul style="list-style-type: none"> • Subvención para la compra y rehabilitación de viviendas unifamiliares de un 7 % del precio máximo de venta, con un límite máximo de 6.250,53 €. • Subvención para la compra de vivienda, de un 8 % del precio máximo de venta y con un límite máximo de 8.414,16 €, para jóvenes con ingresos inferiores a 3,5 veces el SMI • Subvención del importe de los gastos de constitución, formalización y tramitación del préstamo para la entrada, con un límite máximo de 1.021,72 €.
Canarias	<ul style="list-style-type: none"> • Subvención para la rehabilitación de viviendas desocupadas que sean alquiladas a jóvenes, con un importe máximo de 12.000 €. • Subvención a la adquisición de viviendas existentes, con un límite máximo de 6.000 €.
Cantabria	<ul style="list-style-type: none"> • No cuenta con ayudas específicas.
Castilla-La Mancha	<ul style="list-style-type: none"> • Programa “Adquisición de vivienda protegida para jóvenes”: subvención, adicional a la del Estado, del 5 % del precio de venta para jóvenes menores de 36 años • II Plan Joven 2003-2007: <ul style="list-style-type: none"> - reserva mínima del 30 % de las viviendas construidas por la Administración autonómica, para jóvenes menores de 36 años; - ayuda a la adquisición de primera vivienda de hasta un 22 % de su precio, en el caso de compra, y del 32 % en el caso de autoconstrucción; - programa de Hipoteca Joven. • Subvención, con un importe máximo de 450 €, para cubrir los gastos de notarios y registro de jóvenes menores de 36 años que accedan a su primera vivienda, cuando ésta sea de Protección Oficial o de Precio Tasado.
Castilla y León	<ul style="list-style-type: none"> • Apartamentos protegidos en alquiler para jóvenes. • Subvención adicional a la del Estado, de 3.000 € para el primer acceso a una vivienda. • Subvención del 25 % de la renta del alquiler, incompatible con las ayudas de cualquier otra administración.

Comunidad Autónoma	Tipos de ayudas específicas para vivienda para jóvenes
Cataluña	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de apartamentos de alquiler para jóvenes en convenio con los ayuntamientos. • Subvenciones de la renta del alquiler para jóvenes menores de 35 años, con ingresos mínimos anuales de 6.500 €, que hayan firmado un contrato de alquiler a través de las Bolsas de Vivienda para jóvenes, la Red de Mediación para el Alquiler Social u otras entidades colaboradoras.
Ceuta y Melilla	<ul style="list-style-type: none"> • No cuenta con ayudas específicas.
Extremadura	<ul style="list-style-type: none"> • Subvención, adicional a la del Estado, del 2 % del precio de venta para jóvenes compradores de viviendas de protección oficial nuevas o ya existentes. • Ayuda económica para el pago de los honorarios de escritura e inscripción, de hasta 900 €, para las familias jóvenes acogidas al Programa Especial de Vivienda. • Subvención, del 5 % del presupuesto protegido, a los promotores para uso propio de viviendas destinadas a jóvenes menores de 35 años.
Galicia	<ul style="list-style-type: none"> • Subvención, adicional a la del Estado, de 1.804 €, para la compra de viviendas protegidas o ya existentes. • Subvención, del 20 % del precio de venta, para la promoción de alojamientos en alquiler para jóvenes y para universitarios. • Subvención de los gastos derivados por constitución o subrogación de las hipotecas suscritas en el marco del Programa Hipoteca Joven, con un límite máximo de 1.500 €.
Madrid	<ul style="list-style-type: none"> • Préstamo cualificado para la adquisición de Viviendas con Protección Pública (VPP). • Préstamo cualificado para el promotor de Viviendas con Protección Pública en alquiler para Jóvenes. • Subvención, equivalente a la renta del primer año, para arrendatarios con ingresos inferiores a 2,5 veces el SMI. • “Cheque-Vivienda Alquiler”: subvención del 10 % a arrendatarios menores de 35 años que accedan a una Vivienda de Protección Pública para Arrendamiento con Opción de Compra. En caso de estar desempleado, la cuantía asciende hasta el 15 %.
Murcia	<ul style="list-style-type: none"> • Subvención del 10 % del precio de venta de la vivienda protegida, nueva o existente, complementaria a las ayudas del Estado. • Reducción del 75 % de todos los impuestos autonómicos que gravan la adquisición y constitución de hipoteca de las viviendas libres y de protección pública. • Reducción del 50 % en los gastos del Seguro de Amortización. • Reducción del 50 % en los costes de tasación de la vivienda libre. • Préstamo cualificado para la adquisición de viviendas libres.

Comunidad Autónoma	Tipos de ayudas específicas para vivienda para jóvenes
Navarra	<ul style="list-style-type: none"> • Viviendas en alquiler para menores de 35 años: <ul style="list-style-type: none"> - Renta máxima anual equivalente al 5 % del precio de venta de la vivienda protegida; opción de compra tras el período máximo de cinco años de alquiler;. - Ayudas al promotor (subvenciones y préstamos cualificados). - Seguros de caución y multiriesgo, en convenio con el Injuve. • Puntuación extra en los baremos de adjudicación de viviendas protegidas para los solicitantes mayores de 25 años que residan con sus padres o en viviendas arrendadas en el programa de alquiler joven. • Ayudas a la promoción de apartamentos para menores de 35 años.
País Vasco	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de Vivienda propio del País Vasco: <ul style="list-style-type: none"> - Subvención a fondo perdido, equivalente al 6 % del valor tasado, para la compra de viviendas libres usadas. - Reservas permanentes para jóvenes en los sorteos de vivienda protegida. - Mini apartamentos con servicios comunes para jóvenes.
La Rioja	<ul style="list-style-type: none"> • Subvención, complementaria a la del Estado, del 9 % del precio de venta en la compra de vivienda protegida nueva o existente. • Subsidiación de los intereses del préstamo hipotecario, durante el primer año, en la compra de vivienda protegida nueva o existente.
Valencia	<ul style="list-style-type: none"> • Adquisición de viviendas de nueva construcción (VPNC) o existentes (VEX): subvención adicional a la del Estado del 2,5 % del precio de venta. • Subvención del 20 % del precio máximo de venta para los promotores de viviendas en el Programa de Alquiler Joven. • Subvención al promotor de viviendas para universitarios. • Ayudas al pago del alquiler para jóvenes entre 18 y 30 años, compatibles con las de otras administraciones. • Ayudas para la adquisición e inmediata rehabilitación de viviendas para uso propio.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Observatorio Joven de Vivienda en España, Objovi n° 10, 2005

A continuación se describen, sintéticamente, las características básicas de algunas de las iniciativas de política de vivienda pública de mayor interés desarrolladas en los últimos años en el ámbito estatal:

- el contenido de dos de los primeros Planes de Vivienda que se han diseñado específicamente para el colectivo de las personas jóvenes;
- la intervención de los servicios de intermediación en el sector del alquiler, especializados en el colectivo de las personas jóvenes que varias comunidades autónomas han puesto en marcha;

- la experiencia de los alojamientos transitorios para jóvenes impulsada desde el Ayuntamiento de Barcelona, así como dos iniciativas de alojamiento compartido;
- las cooperativas de vivienda en alquiler gestionadas por jóvenes, que, fundamentalmente, se han desarrollado en Madrid;
- la Red de Equipos de Trabajo en Vivienda del Consejo de la Juventud de España.

4.2. PLANES DE VIVIENDA PARA JÓVENES

Numerosas administraciones públicas han optado por diseñar planes de vivienda específicamente dirigidos a la población joven para instrumentar soluciones al grave problema de acceso a la vivienda que padece este colectivo.

4.2.1. *Planes autonómicos de vivienda para jóvenes*

El Plan de Vivienda Joven de la Comunidad de Madrid es uno de los que mayores expectativas ha generado en el sector. Integrado en el Plan de Vivienda 2005-2008 de la Comunidad de Madrid, en vigor desde febrero de 2005⁷⁰, incluye todo un conjunto de medidas de apoyo a las personas menores 35 años. Las principales son las siguientes:

- *Vivienda con protección pública (VPP) para arrendamiento con opción de compra.* Se trata de viviendas promovidas para su arrendamiento, bien directamente por la Comunidad de Madrid, bien en colaboración con otros promotores públicos o privados; su particularidad radica en que, una vez transcurridos siete años en régimen de alquiler, la persona arrendataria puede ejecutar, si así lo desea, la opción de compra, reconociéndose como aportación el 50 % de lo abonado en concepto de renta. Complementariamente, si efectivamente se ejecuta dicha opción, y siempre que reúna una serie de requisitos, tendrá derecho también a una ayuda económica concedida por la Administración autónoma denominada Cheque-Vivienda.
- *Lista única de solicitantes de vivienda.* El Plan de Vivienda Joven pone a disposición de este colectivo la posibilidad de incorporarse a un registro único de solicitantes de vivienda, con el propósito de que con una sola inscripción se puedan presentar a todas las promociones, ya sean de iniciativa pública o privada. Si el o la solicitante lo autoriza expresamente en el impreso de solicitud con el que se incorpora a la lista, la Comunidad podrá comunicar sus datos a los ayuntamientos, y a otros promotores públicos o privados de VPP, con el fin de que su solicitud sea tenida en cuenta en las diversas promociones que se pongan en marcha; en caso contrario, su demanda sólo podrá utilizarse en las promociones que realice la Comunidad de Madrid.
- *Cheque-Vivienda.* Se trata de una subvención directa al arrendatario que ejecute la opción de compra de una VPP, por valor del 10 % aplicable sobre el precio de

⁷⁰ Regulado por el Decreto 12/2005, de 27 de enero, por el que se regulan las ayudas económicas a la vivienda en la Comunidad de Madrid.

venta total de la vivienda (este porcentaje asciende a un 15 % cuando el inquilino se encuentra en situación de desempleo). Los requisitos de acceso a esta ayuda son:

- contar con un nivel de ingresos familiares no superiores a 5,5 veces el IPREM, a fecha de solicitud del cheque-vivienda;
- no ser titular, ninguno de los miembros de la unidad familiar, de otra vivienda sujeta a régimen de protección en todo el territorio estatal;
- haberse destinado la vivienda al régimen de VPP de arrendamiento durante 7 años desde su calificación definitiva, y haberse ejercido la opción de compra.

Estas VPP tienen una superficie construida máxima de 70 m² y están sujetas a una renta máxima anual inferior al 7 % del precio máximo legal de venta (PMLV), pudiendo revisarse en función del IPC y añadirse los costes reales de servicios. Al ejecutarse la opción de compra, el precio máximo de venta de la vivienda se calcula multiplicando por dos el PMLV, y restándole a la cuantía resultante el 50 % de las cantidades desembolsadas durante el arrendamiento en concepto de renta. El adquirente no puede vender libremente esta vivienda durante los tres años siguientes a la compra⁷¹.

Para poder acceder a estas viviendas se han de cumplir los siguientes requisitos:

- los ingresos familiares no pueden exceder de 5,5 veces el IPREM;
- el titular debe ser menor de 35 años;
- ninguno de los miembros de la unidad familiar puede ser titular de otra vivienda sujeta a régimen de protección en todo el territorio estatal;
- ninguno de los miembros de la unidad familiar puede ser titular de derecho real de uso o disfrute de una vivienda libre en todo el territorio de la Comunidad de Madrid cuyo valor, según el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales (ITP), exceda del 40 % del PMLV , o del 60 % en caso de tratarse de una familia numerosa.

Este Plan de Vivienda Joven de la Comunidad de Madrid generó mucha expectación: por ejemplo, a finales de marzo de 2005 en la lista única de solicitantes de vivienda ya constaban más de 25.000 preinscripciones de solicitantes; de las 153.000 viviendas que el Plan de Vivienda tiene programadas para el periodo 2005-2008, 79.000 se incluyen en el Plan de Vivienda para jóvenes para destinarse a menores de 35 años; complementariamente, el Gobierno autonómico ha llegado a acuerdos con varios ayuntamientos para comenzar la construcción de otras 20.000 viviendas en suelo protegido, dentro del marco del propio Plan.

Además de la de Madrid, otras comunidades autónomas, entre las que destacan Murcia, Castilla la Mancha y Castilla y León, también cuentan con planes de vivienda propios que, aun sin desarrollar un plan específicamente dirigido al colectivo de las personas jóvenes, también engloban iniciativas que les están destinadas.

⁷¹ Durante ese período no se podrá vender la vivienda por un precio superior al establecido para la Vivienda con Protección Pública.

4.2.2. **Planes, programas e iniciativas municipales de vivienda para jóvenes**

A nivel municipal, el único Plan de Vivienda para jóvenes detectado es el desarrollado por el Ayuntamiento de Murcia para el cuatrienio 2003-2007, pero son muchas las administraciones locales que ponen en marcha iniciativas destinadas a las y los jóvenes sin necesidad de encuadrarlas en planes de vivienda de naturaleza específica; en este sentido, resultan destacables, entre otras, las iniciativas acometidas en Barcelona, Alicante y Zaragoza.

- En el caso de Barcelona, destacan dos programas desarrollados por el Patronato Municipal de la Vivienda, destinados facilitar la emancipación residencial de las personas jóvenes:

- Viviendas municipales de alquiler para jóvenes “*Vores del Cinturó*”. Fue la primera promoción municipal de viviendas en alquiler dirigidas a jóvenes y se desarrolló entre 1995 y 1999. Las viviendas se edificaron sobre terrenos expropiados para construir la *Ronda de Dalt* (una variante de circunvalación de la ciudad) y, finalmente, quedaron como excedentes y fueron recicladas urbanísticamente para acoger viviendas de protección. Se construyeron, en total, 6 edificios que albergaban 431 viviendas en alquiler, de entre 50 y 70 m² útiles, con plaza de aparcamiento. Fueron adjudicadas a inicios de 2000 a jóvenes menores de 31 años, con ingresos máximos equivalentes a 2,5 veces el SMI, para un periodo máximo de 5 años, prorrogables hasta un máximo de tres años suplementarios.

Fue un programa innovador, tanto en lo urbanístico, como en lo arquitectónico, pues se aplicaron criterios de sostenibilidad: sistemas de agua caliente sanitaria por paneles solares, iluminación natural, materiales ecológicos, etcétera. Tuvo una buena acogida y ha funcionado bien; de hecho, en la actualidad cerca del 50 % de los ocupantes iniciales todavía residen en los apartamentos y el número de impagos ha sido muy reducido.

- La segunda iniciativa, conocida bajo el nombre *Proyecto de Dotaciones Residenciales 10 HJ* se analiza en el apartado 4.4. referido a los alojamientos transitorios para jóvenes.
- En el Ayuntamiento de Alicante se vienen gestionando 4 programas dirigidos a promover la emancipación residencial de las personas jóvenes: la bolsa de vivienda para jóvenes, las viviendas intergeneracionales, las viviendas universitarias y las viviendas para jóvenes solidarios.
 - El proyecto de las viviendas intergeneracionales ha sido pionero en el Estado. Desarrollado en el casco antiguo de Alicante, con objetivos también de revitalización de esta zona, ha consistido en la construcción de un edificio de 18 viviendas para personas mayores de 65 años y jóvenes de edades comprendidas entre 18 y 30 años –cada grupo de edad quedaba representado aproximadamente al 50 %–, dotado de servicios comunes, con alquileres muy asequibles, y basado en la ayuda mutua intergeneracional. A consecuencia del buen resultado del programa y de la demanda

- suscitada, el Ayuntamiento de Alicante ha elaborado un plan más ambicioso que contempla la construcción de 4 edificios con un total de 264 viviendas intergeneracionales, en los que también incorporan centros de día para mayores y otros equipamientos sociales como un centro cívico y social, y un centro de salud.
- El programa de viviendas para jóvenes solidarios se inscribe en un plan de intervención integral en un barrio de la ciudad, cuya finalidad es su revitalización y recuperación. Las personas jóvenes que participan en él alquilan una habitación en viviendas propiedad del Patronato Municipal de la Vivienda de Alicante y las comparten con otras personas jóvenes, mediando una renta mensual muy reducida: entre 40 y 60 €. En contrapartida, tienen que dedicar de 2 a 4 horas semanales a colaborar en actividades comunitarias con los residentes del barrio (formación y organización de las comunidades de vecinos, apoyo a las asociaciones sociales y de vecinos en la organización de actividades, ayuda a colectivos necesitados, etcétera).
 - Los otros dos programas se describen más adelante.
- En Zaragoza, el Servicio Municipal de Juventud desarrolla cuatro líneas de actuación en el ámbito de la vivienda para jóvenes, gestionadas desde la Unidad Técnica de Promoción de Vivienda Joven: bolsa de vivienda joven en alquiler, hipoteca joven, subvenciones al alquiler de viviendas para jóvenes y construcción de viviendas de alquiler para jóvenes.
 - Las subvenciones al alquiler de viviendas para jóvenes se comenzaron a otorgar en 2000, con el propósito de estimular la emancipación. Consistentes en una subvención parcial del coste del alquiler, se dirige a jóvenes de entre 18 y 35 años que cumplan los siguientes requisitos: no disponer de vivienda propia; tener la unidad familiar unos ingresos anuales de entre 0,9 y 2,5 veces el SMI; no contar con rendimientos de capital superiores a 601 €; no ser titulares de vehículos de tracción mecánica cuyo valor supere 9.015,18 €; estar, por lo menos uno de los miembros de la unidad familiar, empadronado en Zaragoza con una antigüedad mínima de 3 años. También se establecen una serie de requisitos en relación con la vivienda cuyo alquiler se subvenciona como: disponer de sistema de agua caliente y contar con un dormitorio por cada dos personas, entre otros. La subvención tiene una duración anual, prorrogable, como máximo, por otro año, y su cuantía oscila entre el 10 % y el 50 % del alquiler mensual, con un límite máximo de 384 € para 2005. En 2004, se concedieron 325 subvenciones de este tipo que beneficiaron a un total de 467 jóvenes, con una subvención media equivalente al 33 % del alquiler mensual (el alquiler medio fue de 300,33 €).
 - Por su parte, el programa de construcción de viviendas de alquiler surge de un convenio firmado en 2001 entre el Ayuntamiento y el Instituto de la Juventud de España, por el que se promovieron 29 viviendas de 70 m², dotadas de tres dormitorios y salón. Se entregaron, en 2004, a jóvenes de entre 18 y 30 años, empadronados en la ciudad con tres años de antigüedad como mínimo, y con un nivel anual de ingresos comprendido entre 0,9 y 2,7 veces el SMI, por un alquiler mensual igual o inferior al 40 % de sus ingresos brutos. Ha sido un programa muy exitoso y, en la actualidad, se prevé la promoción de 200 nuevas viviendas en alquiler para jóvenes.
 - Los otros dos programas se analizan más adelante.

- Por último, el Ayuntamiento de Zaragoza establece una importante reserva de vivienda protegida para jóvenes y, así, tiene previsto promover 2.000 viviendas protegidas hasta el año 2007 (sólo el 10 % en alquiler), estableciéndose una cuota de reserva para menores de 35 años del 60 % del total de viviendas.

4.3. **SERVICIOS DE INTERMEDIACIÓN DE VIVIENDAS DE ALQUILER PARA PERSONAS JÓVENES: BOLSAS DE VIVIENDA EN ALQUILER PARA JÓVENES**

En los últimos años, se han puesto en marcha buen número de servicios de intermediación para la provisión de viviendas en alquiler para personas jóvenes en el Estado, por parte de las diversas administraciones públicas, a nivel estatal, autonómico y municipal; habitualmente se conocen como bolsas de vivienda en alquiler para jóvenes.

- A nivel estatal, destaca el Programa “*Bolsa de Vivienda para jóvenes en Alquiler*” que desarrolla el Instituto de la Juventud del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales-Injuve, en colaboración con diferentes administraciones públicas, tanto comunidades autónomas, como municipios o agrupaciones municipales. En su marco, las personas jóvenes pueden optar a pisos de alquiler a precios inferiores a los de mercado, y en las oficinas que lo gestionan pueden obtener de forma gratuita, información y asesoramiento jurídico y financiero sobre alquiler y compraventa de viviendas, hipotecas, ayudas y subvenciones públicas.

Para optar a estos pisos es necesario cumplir los siguientes requisitos: tener entre 18 y 35 años, percibir un sueldo superior a 1,5 veces el SMI o, en caso contrario, contar con una fianza solidaria (un fiador por cada una de las personas que no reúna dicha condición). El precio máximo del alquiler al que las y los jóvenes pueden acceder equivale al 30 % de la suma de sus ingresos, de modo que cuando su nivel de ingresos determine una proporción superior a ésta, no pueden acceder a esta modalidad. Por otra parte, el Injuve trata atraer a los propietarios de viviendas ofreciendo ciertas garantías de seguridad mediante la cobertura de un seguro multirriesgo-hogar y de impago de rentas, cuyo coste corre a cargo de dicha entidad.

En el desarrollo de este programa, el Injuve colabora con las más diversas entidades sin ánimo de lucro, en particular fundaciones y asociaciones, destacando, entre ellas, la Asociación Provivienda, cuyo objeto es fomentar y promover programas de alojamiento de carácter social para colectivos con dificultades de acceso, y la Fundación de Derechos Civiles, calificada de utilidad pública, que dirige su trabajo a la reflexión sobre los fenómenos de exclusión o de indefensión, y a la realización de programas activos que contribuyan a su erradicación.

- A nivel autonómico, destacan diversas iniciativas de Bolsas de Vivienda para jóvenes, entre otras, la “*Xarxa de Borses Joves d’Habitatge del Barcelonès*”, un programa de los Ayuntamientos de Badalona, L’Hospitalet, Sant Adrià del Besòs y Santa Coloma de Gramenet y el Consell Comarcal de Barcelonès, con la colaboración de la Generalitat de Catalunya y el Injuve; para Barcelona-Ciudad existe una Bolsa de alquiler específica, la “*Borsa Jove d’Habitatge de Barcelona*”. Su funcionamiento

es muy similar al ya descrito a nivel estatal, aunque presentan la particularidad de ofrecer un servicio de contacto a las personas jóvenes que desean compartir piso.

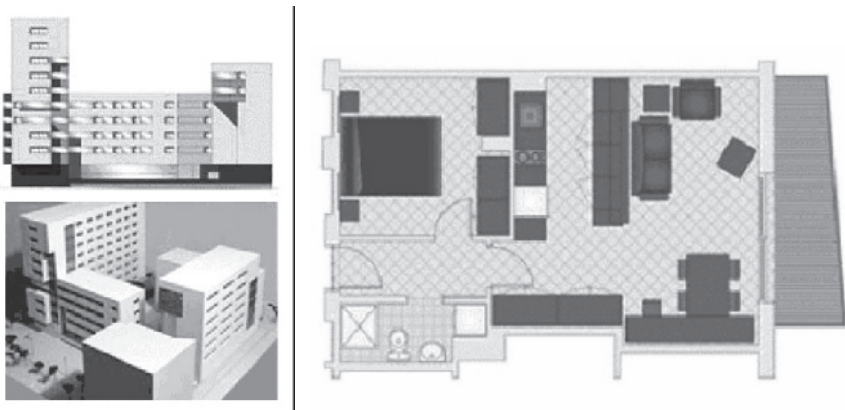
4.4. ALOJAMIENTOS TRANSITORIOS PARA JÓVENES

En la actualidad, diversos municipios cuentan o tienen previsto contar con un programa de promoción de alojamientos transitorios o dotaciones residenciales en alquiler, construidos en suelo calificado para equipamientos, y dirigidos al colectivo de personas jóvenes. Esta iniciativa, pionera en Barcelona y Donostia-San Sebastián, también va a desarrollarse en Madrid, puesto que la Empresa Municipal de Vivienda y Suelo está desarrollando dos proyectos para promover alojamientos temporales para jóvenes en suelo dotacional, uno de ellos mediante una intervención de rehabilitación en un edificio municipal.

En Barcelona, estos alojamientos se han construido en el marco del programa denominado "*Proyecto Dotaciones Residenciales 10 HJ*". Iniciado en el año 2000, tiene como objetivo crear nuevas dotaciones residenciales dirigidas a promover la emancipación de jóvenes menores de 35 años con recursos económicos limitados, y consiste en promocionar edificios residenciales en áreas previamente calificadas para acoger equipamientos colectivos municipales.

Los edificios están constituidos por apartamentos de 40 m² útiles, de titularidad pública y sujetos al régimen de alquiler de las viviendas de protección oficial. Los edificios disponen, además, de varios espacios comunes (por ejemplo, sala con lavadoras y secadoras, sala de estar con TV, sala de reuniones, sala de ordenadores, guarda-bicicletas, etcétera), y se construyen con criterios de sostenibilidad. Algunas de estas dotaciones residenciales cuentan también con apartamentos intergeneracionales, ofreciéndose dos modalidades de alojamiento: apartamentos para jóvenes y apartamentos tutelados para personas mayores.

Imagen 2: Dotaciones residenciales 10 HJ en la ciudad de Barcelona



Fuente: Martín, P. (2003). "*El trabajo en red en vivienda desde la Administración local en el Barcelonés*".

Las y los jóvenes adjudicatarios de los alojamientos quedan sujetos a una limitación temporal en su ocupación de 5 años, y la renta mensual media es de 145 €, sin plaza de garaje (unos 175 € mensuales con aparcamiento). Los requisitos que deben reunir para acceder a esta fórmula son: vivir o trabajar en el municipio de Barcelona; contar con unos ingresos ponderados no superiores a 3,5 veces el SMI; dedicar menos del 40 % de los ingresos ponderados de la unidad convivencial al pago de la renta de alquiler. Desde 2003-2004, se encuentran en funcionamiento unos 740 alojamientos, y otros 230 están en construcción o en proyecto.

El programa ha tenido, según sus promotores, una muy buena acogida entre el colectivo de personas jóvenes de la ciudad, aunque también ha tenido que hacer frente a ciertas oposiciones. Hubo, efectivamente, oposición a nivel político, puesto que, desde determinadas posiciones, se señalaba que estas dotaciones residenciales se contraponían a otros usos sociales, en la medida en que se dejaban de atender otras necesidades sociales sin que, en contrapartida, consiguieran resolver las dificultades de acceso a la vivienda de la juventud, puesto que, dados los plazos de ocupación previstos, sólo las aplazaban. También hubo cierta oposición vecinal en las zonas donde se pretendía actuar, por considerar inapropiado que se diera a los suelos un uso diferente al inicialmente previsto; desde el Ayuntamiento se garantizó que los terrenos seguirían siendo de titularidad pública, y que su nueva calificación residencial no supondría que los equipamientos previstos no se fueran a realizar; de hecho, en opinión de sus responsables, estas promociones municipales han servido para promover muchos de los equipamientos reivindicados históricamente por los vecinos (en todas las plantas bajas de estas dotaciones se han incluido equipamientos dirigidos a satisfacer las necesidades existentes).

Otro de los aspectos negativos asociados a esta iniciativa, según sus promotores, es el elevado porcentaje de renunciadas en la adjudicación de los alojamientos, que, estiman, asciende a un 50 %. Estas renunciadas se han debido, a diversos factores:

- por un lado, al hecho de que la ocupación de los alojamientos se ha demorado mucho desde la fecha de adjudicación, habiéndose producido importantes cambios en la situación personal de muchas de las y los jóvenes adjudicatarios;
- por otro, a la ausencia de requisitos de ingresos mínimos para inscribirse (tan sólo se exigía un aval) que determinó que se apuntaran muchas personas sólo para tentar la suerte;
- en tercer lugar, a la ubicación de algunos de los alojamientos adjudicados;
- por último, a que algunas personas jóvenes, ante el temor de enfrentarse a una situación material menos ventajosa de la que disfrutaban en el domicilio familiar, renunciaban en el último momento y deciden posponer su emancipación.

Con todo, la principal dificultad que se asocia a este tipo de experiencia viene dada por una de sus características básicas: su transitoriedad. Los responsables del programa vislumbran con temor la finalización del plazo de cinco años de ocupación máxima de los alojamientos, entendiéndolo que si las y los jóvenes que los disfrutaban no cuentan entonces con una alternativa de vivienda, existirán, sin duda, dificultades para desalojarlas. Desde esta óptica, insisten en la importancia de que, simultáneamente a este programa, se desarrollen medidas dirigidas a la promoción de vivienda protegida en número suficiente para dar respuesta a las necesidades futuras y duraderas de las personas jóvenes.

En esta misma ciudad, una primera experiencia de este tipo, iniciada en 2000—los apartamentos “*Vores del Cinturó*”— ha concluido con peticiones de prórroga de la duración del contrato de arrendamiento por parte de algunos de sus inquilinos iniciales, prórroga de uno a tres años que ya figuraba en el contrato de alquiler (según sus responsables en torno al 50 % de los contratos se han renovado desde su arrendamiento inicial). Los inquilinos argumentaban que, si bien el programa facilitó su emancipación, cinco años más tarde el mercado inmobiliario se encuentra todavía en peores condiciones, con precios inaccesibles, siendo su situación de mayor necesidad que unos años antes puesto que muchas de ellas han formado familias con uno o dos hijos. En estas circunstancias, el Patronato Municipal de la Vivienda de Barcelona y la Generalitat acordaron, para el caso de los apartamentos del “*Vores del cinturó*”, acceder a las peticiones de los inquilinos en agosto de 2004, y prorrogar el contrato de arrendamiento de las familias residentes en las viviendas de alquiler; se incrementaron además los ingresos máximos para poder permanecer en las viviendas de 2,5 veces el SMI a 5,5 veces el SMI, ya que de haberse mantenido el anterior límite máximo, muchos de los inquilinos se habrían visto forzados a abandonar las viviendas. En definitiva, el programa que surgió para ofrecer una iniciativa de alojamiento a las personas jóvenes, se ha convertido, en cierta medida, en un programa de alquiler social, aunque se siga manteniendo la limitación de edad para los nuevos inquilinos.

Aunque el tamaño de los apartamentos de las dotaciones residenciales HJ no hace previsible que nadie opte por constituir en ellos familias, la problemática que se genere puede ser similar.

4.5. ALOJAMIENTO COMPARTIDO PARA JÓVENES

En los últimos años, también se han puesto en marcha diversas iniciativas de alojamiento compartido para jóvenes, que, como muchas otras de las actuaciones analizadas, constituyen programas complementarios de las principales actuaciones desarrolladas desde la Administración Pública para tratar de mejorar el acceso de las personas jóvenes a la vivienda; a pesar de su limitado potencial, este tipo de iniciativas resultan interesantes, porque amplían la gama de soluciones y permiten cierto grado de experimentación, sin conllevar un coste excesivo para las arcas públicas.

- En la ya mencionada “*Xarxa de Borses Joves d’Habitatge del Barcelonès*” se oferta un servicio dirigido a ayudar a las personas jóvenes a compartir piso. Es un servicio gratuito, prestado a través de Internet —www.compartir-habitatge.net—, que pone en contacto a jóvenes que quieren alquilar una habitación con propietarios que desean alquilar parcialmente su vivienda, o con jóvenes que tienen alquilado un piso y quieren subarrendar una habitación a otra persona joven.
- El Ayuntamiento de Gijón cuenta también con un Programa de Viviendas Compartidas dirigido a jóvenes sin cargas familiares de edades comprendidas entre 18 y 35 años de edad. El periodo inicial de estancia se establece en un año, pudiéndose prorrogar hasta un máximo de tres. En 2005, el importe a abonar por la vivienda compartida ascendía a 77 € mensuales, actualizada anualmente con el IPC, a principio de año.

Los requisitos exigidos a las personas jóvenes solicitantes de una plaza en piso compartido son:

- residir y estar empadronada en Gijón, con una antigüedad mínima de dos años, salvo en el caso de personas inmigrantes en que se valorará el carácter excepcional de la situación;
- carecer de vivienda en propiedad;
- no haber sido adjudicataria ni haber renunciado a vivienda de promoción pública;
- no haber sido beneficiaria de ayuda o indemnización económica realizada por organismo oficial, o empresa privada, con motivo de abandono de vivienda a causa de actuaciones urbanísticas;
- percibir unos ingresos máximos anuales que no excedan de 2.400 € en los tres meses anteriores a la solicitud (cantidad actualizable anualmente con el IPC del año anterior);
- y percibir unos ingresos mínimos que asciendan, en los tres meses anteriores a la presentación de la solicitud, de 330 € mensuales (cantidad actualizable anualmente con el IPC).

En la actualidad, el Ayuntamiento dispone, en el marco de este Programa de 9 pisos en los que se han alojado desde 2003, año de inicio del programa, 52 jóvenes (37 jóvenes en 2005); en breve se prevén adquirir otros 3 pisos con 9 nuevas plazas.

- La Agencia Municipal de Alquiler de Madrid presta, desde comienzos de 2005, un servicio de pisos compartidos, dirigido principalmente a estudiantes universitarios; basado en una bolsa de viviendas en alquiler, otorga prioridad a aquellos inmuebles que se encuentran cerca de la Ciudad Universitaria. El Ayuntamiento suscribe una póliza por cada uno de los inquilinos que residen en la vivienda –garantía con la que se pretende superar las reticencias de los propietarios a alquilar sus viviendas a personas jóvenes–, y se ofrece como mediador entre los inquilinos y los propietarios para evitar posibles desencuentros, a cambio de que el precio del alquiler sea más reducido (se estima que la reducción practicada puede oscilar entre el 15 y el 20 %). Entre las prestaciones del servicio se incluyen las siguientes:
 - la inspección de la vivienda y la redacción de su inventario;
 - la búsqueda del arrendatario y la aportación del estudio de su solvencia;
 - la entrega y depósito de la fianza arrendaticia;
 - un seguimiento del contrato para avisar automáticamente de los plazos, vencimientos, prórrogas y actualización de rentas;
 - información de ayudas públicas y actuaciones en caso de impago.

Los objetivos perseguidos con este programa son dos: ofrecer a las y los jóvenes estudiantes la oportunidad de vivir en el centro de la ciudad en viviendas que pueden ser compartidas a precios asequibles, y reducir la cifra de pisos vacíos de la capital.

4.6. EL COOPERATIVISMO DE GESTIÓN DE VIVIENDA PÚBLICA EN RÉGIMEN DE ALQUILER: LA EXPERIENCIA DE LA COOPERATIVA JOVENSUR

Esta fórmula de cooperativismo, habitual en los países nórdicos, viene desarrollándose con éxito en la Comunidad Autónoma de Madrid desde hace más de diez años, articulada en un sistema de adjudicación de bloques de apartamentos a cooperativas juveniles, mediante la formalización de convenios de gestión con la Administración pública competente, en virtud de los cuales las cooperativas asumen la total responsabilidad sobre las viviendas y se comprometen a pagar un canon mensual por el alquiler de las mismas. Esta fórmula permite a la Administración, a la vez, conservar la propiedad y el control público sobre las viviendas y verse liberada de una gestión con frecuencia dificultosa, asegurándose además del cobro íntegro del alquiler de las viviendas. La cooperativa, por su parte, se encarga del cobro de los alquileres y de su abono íntegro a la Administración, se hace cargo de los impagos de sus socios, cubre sus bajas, facilitando la movilidad y la transitoriedad mediante la actualización permanente de las listas de espera; también administra la realización de pequeñas obras de mejoras y reparaciones, y la contratación de personal para mantenimiento y limpieza. Para ello, la cooperativa cuenta con los fondos sociales o con garantías aportadas por sus socios, pero también con los ingresos procedentes de la explotación económica de los bajos, cedida por la Administración. Estas cooperativas cumplen además una función de dinamización de su entorno, en la medida en que adquieren el compromiso de desarrollar un proyecto de intervención social, cultural y medioambiental en las zonas donde se ubican, con el objetivo de fomentar la participación de los vecinos-cooperativistas y de recuperar la “cultura de barrio”.

Se han desarrollado así diferentes experiencias de este tipo en el madrileño barrio de Vallecas, y en otros barrios y municipios como Villaverde, Leganés, Coslada, Carabanchel, Manoteras, Arganzuela y San Fermín. Todas ellas formaron “La Forja” —Unión de Cooperativas Juveniles de Gestión de Viviendas en Alquiler— que, entre 1994 y finales de los noventa, se encargó de coordinar las distintas cooperativas de vivienda para jóvenes de la Comunidad de Madrid.

En opinión de este colectivo, las experiencias desarrolladas se han tenido que enfrentar principalmente a dos problemas: por un lado, la muy arraigada cultura de la propiedad de la vivienda que dificulta la consecución del objetivo de transitoriedad de un plan de viviendas para jóvenes; por otro, la falta de un marco normativo específico que ha supuesto un retraso muy considerable en la puesta en marcha de los proyectos.

A continuación, y con carácter ilustrativo, se recoge la experiencia de Jovensur, que, desde 1995, junto con otras dos cooperativas madrileñas de características muy similares, gestiona la colonia San José (distrito del Puente de Vallecas), experiencia de viviendas de alquiler para jóvenes donde residen actualmente unas 500 personas⁷².

⁷² Experiencia aportada por Iñaki García, profesor del Departamento de Ciencia Política y Sociología de la Universidad Carlos III de Madrid.

Experiencia de Jovensur

Origen

- La cooperativa Jovensur se crea en el año 1989 en Puente de Vallecas, distrito periférico de la capital madrileña, integrado por una población perteneciente, en su mayoría, a clases populares, y caracterizado por un denso tejido asociativo. La cooperativa, que actualmente agrupa a unos 140 socios, surge como un intento de organizarse, por parte de algunos jóvenes del barrio, para responder colectivamente a la necesidad de viviendas de este segmento de población. Frente al modelo dominante de cooperativas de viviendas, basado en la propiedad de las mismas por los socios, desde el principio, Jovensur presenta la singularidad de apostar por la vivienda en alquiler, en razón precisamente de que la posibilidad de adquirir una vivienda en propiedad se vislumbra como un objetivo inalcanzable para muchos de ellos.
- Jovensur actuó, desde sus inicios, en dos frentes paralelos: por una parte, la demanda de apoyos a las diferentes administraciones públicas; y, por otra, la organización de actividades reivindicativas como medida de presión frente a esas administraciones. Para todo esto, contó –y ésta es probablemente una de las claves del éxito del proyecto– con la experiencia de muchos de sus socios en el seno del mencionado tejido asociativo vallecano, y con el apoyo de otras asociaciones (de vecinos, culturales, etcétera) del distrito.
- Poco a poco, las administraciones local y autonómica fueron haciéndose receptivas a su proyecto: de la primera obtuvo la cesión del suelo necesario para la construcción de las viviendas; de la segunda, un apoyo amplio y continuado por parte de los técnicos y responsables políticos de la Comunidad de Madrid. Por su parte, Jovensur superó las diversas exigencias que las administraciones le iban planteando para mostrarse como una cooperativa seria, solvente y defensora de un proyecto sólido.
- En el año 1993, Jovensur recibe el espaldarazo definitivo a su proyecto con el compromiso por parte del Gobierno Autónomo de construir un número importante de viviendas para atender a su demanda, uniéndose, en esta iniciativa, a otras dos cooperativas de rasgos y planteamientos muy similares: Cojuvupal (unos 180 socios) y Arganzuela Joven (40 socios, aproximadamente).

Acceso

- En el año 1995, los miembros de estas tres cooperativas acceden a las 364 viviendas de nueva construcción que componen la colonia de San José, en el Puente de Vallecas, realizándose la asignación de viviendas entre las tres entidades de forma proporcional al número de socios respectivos. Los requisitos para acceder a una vivienda eran:
 - ser cooperativista y estar al corriente en el pago de las cuotas;
 - tener unos ingresos inferiores a 3,5 veces el SMI;
 - tener menos de 30 años en el momento en que se entró a formar parte de la cooperativa.

Experiencia de Jovensur

Modelo de gestión

- Aunque, entonces, fueron pocos los socios que no pudieron acceder a una vivienda, la noticia del éxito del proyecto se extendió rápidamente por Vallecas, y un gran número de jóvenes se inscribió como socio, a la espera de futuras promociones de similares características. Se constituyó así una lista de espera conjunta de más de 400 personas. Cuando una de las personas residentes en la colonia se daba de baja, se informaba a la persona que encabezaba la lista de espera en ese momento para que accediera a la vivienda vacante, en las mismas condiciones que su anterior adjudicatario; en los 10 años transcurridos desde que se adjudicaron las viviendas, unos 40 socios se han dado de baja y se han marchado de la colonia, siendo esas viviendas ocupadas por otros 40 socios.
- El modelo de gestión que se puso en práctica en la adjudicación, y que se ha mantenido durante los diez primeros años de la experiencia, funcionaba de la siguiente forma. El propietario de las viviendas es el Instituto Madrileño de la Vivienda-IVIMA, dependiente de la Administración Autónoma. Este organismo firmó un contrato con las tres cooperativas, por un plazo de diez años, en cuyo marco éstas asumen la gestión de la colonia, lo que significa que se obligan, solidariamente, a responder ante el IVIMA del pago mensual de las rentas de las viviendas habitadas por los cooperativistas y de los locales de la colonia. Para ello, constituyen la Comunidad de Bienes IMALES, que se convierte en el agente central en la vida de la colonia, pues por una parte actúa como interlocutor único ante el IVIMA (por delegación de las tres cooperativas), y, por otra parte, se encarga del cobro de los alquileres mensuales⁷³. Además, se encarga del mantenimiento de los edificios y las zonas comunes de la colonia.
- Aparte de las viviendas, la colonia cuenta con unos 20 locales, de tres tipos:
 - Locales sociales, destinados a responder a las necesidades de la colonia: oficina de IMALES, almacén, local para la celebración de asambleas y actividades de las cooperativas o los vecinos.
 - Locales solidarios, destinados a ser alquilados a precios reducidos a entidades ajenas a las cooperativas que desempeñen actividades no lucrativas: ONGs, asociaciones culturales...
 - Locales comerciales, destinados a ser alquilados a precios de mercado a particulares que desempeñen una actividad lucrativa.
- Una vez traída la parte destinada al IVIMA, los ingresos que la Comunidad de Bienes obtenga por el alquiler de estos locales se destinan a financiar los gastos derivados del funcionamiento de la colonia.

⁷³ En el año 1995 las rentas mensuales eran aproximadamente de 15.000 pts. por una vivienda de un dormitorio (unos 40 m²), 20.000 pts. por una vivienda de dos dormitorios (unos 70 m²) y 25.000 pts. por una vivienda de tres dormitorios (unos 100 m²). Estos precios se han ido actualizando según el IPC anual.

Experiencia de Jovensur

- La Comunidad de Bienes cuenta con cinco trabajadores contratados a tiempo completo, dedicados a la gestión y mantenimiento de la colonia: un administrador, un contable, un encargado del mantenimiento de las zonas comunes de la colonia y dos limpiadores. Estas personas carecen de poder de decisión y se limitan a ejecutar las decisiones tomadas por los consejos rectores, quienes supervisan su actividad. El sueldo de los empleados y demás gastos generados por la Comunidad de Bienes se financian con los ingresos obtenidos del alquiler de los locales y de la cuota mensual de comunidad pagada por los vecinos, que asciende actualmente a unos 50 € (cantidad variable según el tamaño de la vivienda ocupada).

Dificultades

- A lo largo de estos diez años, los principales problemas a los que esta experiencia ha tenido que hacer frente son los siguientes:
 - Impagos. En los diez años de vida de la colonia se han contabilizado unos treinta casos de impagos del alquiler, de mayor o menor cuantía, lo que, sin duda, ha supuesto un problema para las cooperativas, en la medida en que asumen el compromiso de abonar cada mes al IVIMA el total correspondiente al conjunto de las rentas de las viviendas y locales de la colonia, independientemente de que los inquilinos las hayan pagado o no. La política de las cooperativas (largamente tratada en numerosas asambleas) ha sido la de ser flexibles y pacientes con los vecinos morosos, puesto que se entendía que muchos de ellos podían encontrarse en situaciones de precariedad económica. Únicamente en los casos en los que la deuda sobrepasaba la cantidad equivalente a un año de renta de la vivienda ocupada, y cuando las personas afectadas no mostraban voluntad de saldar su deuda, se procedía a su expulsión. A partir del momento en que un vecino era expulsado de la cooperativa, recaía en el IVIMA la responsabilidad de proceder a un hipotético desalojo, aunque este último recurso no ha sido necesario en ninguno de los siete casos de expulsión.
 - Bajo nivel de participación de los socios. Desde el principio, se habilitaron mecanismos de participación vecinal, tales como reuniones de portal, elección de representantes de cada portal para participar en la gestión de la colonia, asambleas vecinales, formación de comisiones y grupos de trabajo. Sin embargo, con los años, la participación ha ido decayendo hasta niveles muy bajos, hasta el punto de que las cooperativas tienen problemas para mantener su funcionamiento normal: en algunas de sus asambleas no se alcanza el quórum necesario para la toma de decisiones, y los consejos rectores no pueden renovar sus miembros por falta de voluntarios para participar en él.
 - Tensiones en el funcionamiento de la colonia. Algunos vecinos acusan a los consejos rectores de burocratización y falta de transparencia en la toma de decisiones, y a la Comunidad de Bienes de ineficiencia en la gestión de los recursos de la colonia. Estas voces abogan por que se ofrezca a los vecinos la posibilidad de desvincularse de las cooperativas y comprar al IVIMA la vivienda que ocupan.

Experiencia de Jovensur

- Gestión de los locales. Las cooperativas han tenido muchos problemas para alquilar los locales de forma estable, y algunos de estos han permanecido vacíos durante largas temporadas. Los conflictos con los inquilinos y los casos de impago han sido frecuentes. Aunque, actualmente, la gran mayoría de los locales están alquilados y se han ido resolviendo los conflictos, este es uno de los puntos donde el balance ha sido más negativo, máxime cuando la idea inicial era que los locales constituyeran una fuente regular de ingresos para las cooperativas.
- Dificultades de relación con el IVIMA, en su calidad de interlocutor institucional y propietario de la colonia.

Situación actual

- En 2005 vence el contrato firmado entre las cooperativas y el IVIMA, y a partir de ese momento éste asume directamente la gestión de la colonia. Se mantiene como propietario de las viviendas y locales (sin opción de compra para los ocupantes) y, a partir de ahora, cobrará las rentas y tratará directamente con cada inquilino. Para la gestión de los espacios vecinales comunes, el IVIMA insta a los vecinos a formar una junta administradora en cada portal, ofreciéndoles la posibilidad de que se mancomunen por bloques o edificios para tratar los asuntos relativos a las áreas comunes de la colonia. Esta nueva situación supone la disolución de la Comunidad de Bienes que ha venido gestionando la colonia desde su nacimiento, y deja a las cooperativas sin su principal razón de ser, por lo que es posible que también ellas acaben disolviéndose.
- Dado que actualmente la colonia se halla en una fase de transición entre el viejo modelo de gestión y el nuevo, aún es pronto para saber cómo afectará este gran cambio a su funcionamiento interno.

Al margen de las experiencias de cooperativismo desarrolladas en la Comunidad Autónoma de Madrid, también se ha documentado algún intento similar en Asturias, donde, a mediados de los noventa, se puso en marcha la *Cooperativa de Vivienda Joven L'Abellugu*, que no fructificó y en fechas recientes –noviembre de 2005– se ha puesto en marcha otro proyecto en Mieres, de la mano de la Dirección General de Vivienda y el Consejo de la Juventud del Principado de Asturias. Este proyecto consiste en una promoción de vivienda pública en alquiler gestionada por una cooperativa constituida por sus propios inquilinos: las viviendas estarán destinadas a jóvenes menores de 35 años, tendrán una superficie de entre 35 y 51 m² y su alquiler mensual oscilará entre 90 y 120 €. Se constituyen como una fórmula de alojamiento transitorio, ya que los contratos de alquiler no podrán exceder de cinco años de duración.

4.7. LA RED DE EQUIPOS DE TRABAJO EN VIVIENDA DEL CONSEJO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA

La Red de Equipos de Trabajo en Vivienda (RETVI) del Consejo de la Juventud de España, creada en 2002, es un espacio de reflexión, información y apoyo a todas aquellas entidades que trabajan en el área de vivienda, de intercambio de experiencias y formación en materia de vivienda para jóvenes, y de elaboración de propuestas para los agentes sociales y políticos. La Red cuenta con una base documental especializada,

que sirve de fuente directa para la elaboración de un boletín semanal y con un banco de experiencias, al que ya se ha hecho alusión anteriormente.

Se integra también en el marco de esta red el Observatorio Juvenil de la Vivienda en España, que publica un boletín de periodicidad trimestral cuya principal finalidad es identificar la posición de las personas jóvenes en el mercado de vivienda a nivel estatal y en cada una de las comunidades autónomas.

RETVI cuenta también con un convenio con el Defensor del Pueblo, para facilitar la tramitación de quejas, denuncias y reclamaciones en materia de vivienda de las personas jóvenes ante esta institución.

Trata además de favorecer la capacidad reivindicativa y movilizadora a través de la participación las personas jóvenes en el diseño de una estrategia común en materia de vivienda para jóvenes ante la Administración Pública. Desde esta óptica, se hace eco de las propuestas y reivindicaciones del CJE para hacer frente al grave problema de acceso a la vivienda que padecen las y los jóvenes:

Síntesis de propuestas del CJE en materia de vivienda para jóvenes

Propuestas de carácter general

- Establecer los mecanismos necesarios para que exista una cuota de viviendas protegidas en edificios de viviendas libres; con esta medida se pretende favorecer el dinamismo social y evitar la exclusión residencial.
- Crear Institutos Públicos de Vivienda para que gestionen ayudas, avalen a personas sin recursos o compren suelo. Estos institutos contarían con participación de las administraciones competentes, y presentarían la ventaja de evitar la duplicidad de funciones, de convertirse en un referente único para la ciudadanía, asumiendo una única institución el conjunto de actuaciones en materia de vivienda.
- Reclamar la puesta en marcha de un sistema de ventanilla única para la presentación de solicitudes de ayudas para la vivienda.

Viviendas de promoción pública

- Aumentar el presupuesto dedicado a la construcción de viviendas de promoción pública.
- Definir una baremación objetiva para la adjudicación de estas viviendas, evitando la práctica de los sorteos por considerarla contraria a los principios de proporcionalidad y de justicia redistributiva; si es imprescindible restringir adjudicaciones, se debería proceder siempre a la aplicación de criterios objetivos y tasados que ponderen el grado de precariedad, los niveles de renta, las necesidades especiales.
- Incluir en las promociones de viviendas de promoción pública, viviendas en cesión temporal para los colectivos más vulnerables.

Síntesis de propuestas del CJE en materia de vivienda para jóvenes

Alquiler

- Ceder una parte de la vivienda de promoción pública a régimen de alquiler, permitiendo que cuando sea destinada a alojamiento definitivo, conlleve la opción de compra.
- Promover viviendas en alquiler para las personas jóvenes, aplicando un sistema de rotación que permita responder a las necesidades individuales.
- Posibilitar el alquiler temporal de viviendas públicas a personas que residen esporádicamente (estudiantes, trabajadores y trabajadoras itinerantes, personas inmigrantes, personas desplazadas, u otras).
- Reintroducir la desgravación por alquileres en la declaración de la renta.
- Introducir una penalización fiscal de la vivienda vacía.
- Impulsar la creación de bolsas de alquiler que, además de gestionar eficazmente la oferta y la demanda, favorezcan la posibilidad de compartir la vivienda y realicen una labor de sensibilización de los propietarios de viviendas.
- Articular fórmulas de aval y subvención parcial o total de los alquileres a favor de los colectivos más desprotegidos.

Suelo

- Destinar parte del presupuesto estatal en política de vivienda a las administraciones locales para la adquisición de suelo para vivienda social.
- Apostar claramente desde la Administración por la aplicación de instrumentos de expropiación en los casos de especulación abusiva.
- Garantizar la existencia de un porcentaje obligatorio de VPO en suelo urbano.
- Introducir un gravamen sobre las plusvalías del suelo.
- Obligar a que los planes urbanísticos tengan en cuenta el desarrollo urbano sostenible y la calidad de vida.
- Pedir la revisión de las haciendas locales para evitar que se especule con el suelo.

Situaciones especiales

- Prever la existencia de casas en régimen de acogida y pisos tutelados que realicen un seguimiento para problemáticas socioeconómicas agravadas.

Rehabilitación

- Promover la construcción y rehabilitación de viviendas, mediante escuelas-taller y de oficios.
- Luchar contra la infravivienda, exigiendo que se cumpla la normativa de consumo.
- Garantizar que la rehabilitación de centros históricos se efectúe a través de la Administración pública con el propósito de realizar un mejor uso de la financiación comunitaria.
- Idear fórmulas de revitalización del entorno rural.
- Exigir la existencia de un acuerdo entre la persona propietaria y la persona que se ocupa de la rehabilitación, en relación con el uso de la vivienda, y crear nuevos instrumentos jurídicos que proporcionen confianza a las partes.

Alternativas

- Crear avales con fondos públicos para la compra de vivienda, destinados a cubrir el porcentaje que no cubre el préstamo hipotecario.
- Desarrollar viviendas de titularidad compartida entre la Administración y la persona joven, con opción de compra a favor de la Administración (con el fin de evitar la especulación con la venta de viviendas protegidas).
- Favorecer la posibilidad de que las empresas creen fondos de vivienda para su personal.
- Impulsar la promoción de viviendas en las que el acabado corra a cargo del adquirente, según sus preferencias y posibilidades, con la consiguiente reducción del precio final, a imagen de experiencias desarrolladas en otros países europeos (en particular en Holanda).

En la actualidad la Red cuenta con la participación de 42 miembros, entre los que se encuentran la Asociación de Desarrollo Comunitario Gazteleku de Bilbao y el Consejo de la Juventud de Euskadi, además de las entidades miembro del Consejo de la Juventud de España (CJE) y otras entidades, asociaciones e instituciones que, sin ser miembros del CJE aportan un valor añadido a la red, por su experiencia y nivel de interlocución

5. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA PARA JÓVENES EN LA CAPV

5.1. LA ACTUACIÓN DEL GOBIERNO VASCO

Son esencialmente dos los Departamentos del Gobierno Vasco que desarrollan actuaciones en el ámbito de la vivienda para jóvenes: fundamentalmente, el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, competente en política de vivienda, y el Departamento de Cultura, de quien depende la Dirección de Juventud y Acción Comunitaria, competente en política de juventud.

5.1.1. Actuaciones desde la Dirección de Juventud

A través del Plan Joven, en sus sucesivas actualizaciones, la Dirección de Juventud pretende subrayar las cuestiones que, con carácter prioritario, afectan a la situación de la población joven. En él se establecen, de forma consensuada, las diferentes líneas de intervención y propuestas de acción que deberán ser desarrolladas por aquellos agentes, sociales e institucionales, competentes en cada caso. Se trata de instrumentos de carácter interinstitucional e interdepartamental, abiertos además a la participación social.

El Plan Joven II, elaborado para el periodo 2002-2005⁷⁴, se estructuró en torno a cinco grandes áreas: trabajo e inserción laboral; educación y formación para el empleo; vivienda; salud y acción social; ocio y cultura juvenil. En materia de vivienda, la tercera de las áreas, el Plan establece la necesidad de hacer una apuesta clara por alternativas que lleguen más directamente a aquellas personas para las que la carencia de vivienda suponga un importante obstáculo con vistas al desarrollo de su proyecto vital. Asimismo, considera necesario conocer cuáles son los diferentes tipos de demandas y necesidades para poder explorar las respuestas mejor adaptadas a la realidad. Fija así como objetivos prioritarios:

- continuar la línea de trabajo dirigida a incidir en los precios de la vivienda desde una perspectiva de largo plazo;
- potenciar el alquiler de vivienda, abarcando desde los aspectos culturales hasta los fiscales y económicos;

⁷⁴ A fecha de cierre de este informe, 1 de diciembre de 2006, no se ha aprobado ningún nuevo Plan Joven.

- explorar las diferentes alternativas y soluciones imaginativas haciendo un esfuerzo especial por conocer qué soluciones se están dando al problema de la vivienda en los países de nuestro entorno;
- conocer la demanda y necesidades de vivienda de los diferentes subcolectivos de personas jóvenes.

Los objetivos marcados exigen un mayor nivel de concreción que se logra a través de dos líneas de intervención: favorecer el acceso a la vivienda para jóvenes mediante el fomento fundamentalmente del alquiler, y promover acciones y sensibilizar sobre nuevas alternativas al problema de la vivienda.

Con estos objetivos, en el año 2005, la Dirección de Juventud y Acción Comunitaria publicó un informe específicamente dedicado a los problemas de la juventud en relación con la vivienda bajo el título “*El acceso de la juventud a la vivienda. Euskadi en el contexto de la Unión Europea*”, en cuyo marco se recogen las siguientes recomendaciones:

Síntesis de las recomendaciones del informe

“El acceso de la juventud a la vivienda. Euskadi en el contexto de la UE” publicado por la Dirección de Juventud del Gobierno Vasco

-
- Mayor dedicación de recursos públicos a las políticas de vivienda con el propósito de que logren satisfacer las necesidades de alojamiento de las y los jóvenes con bajo nivel de ingresos, tratando de adaptarse a las fases vitales propias de las diversas condiciones juveniles y de desbloquear los procesos de emancipación juvenil.
 - Fomento del régimen de alquiler, tanto protegido como privado, relegando a un segundo plano las políticas públicas dirigidas a apoyar el acceso a la propiedad y al derecho de superficie.
 - Apuesta por el alquiler protegido, como forma de tenencia más adecuada para resolver las dificultades de acceso a la vivienda que sufren las personas jóvenes de la CAPV con bajo nivel de ingresos, y como alternativa más flexible y adaptable a sucesivos cambios vitales a lo largo del proceso de emancipación.
 - Establecimiento de una estrecha conexión entre las políticas públicas de vivienda del Gobierno Vasco y las políticas fiscales de las diputaciones forales para promover la sustitución gradual de la actual política fiscal basada en las desgravaciones que favorecen el acceso a la vivienda en propiedad por una política fiscal más europea, donde el gasto público en vivienda se concentre en las ayudas directas a la compra y, especialmente, en fomentar el régimen de alquiler.
 - Intervención pública y social más global e integral, que supere la lógica sectorial de las políticas de vivienda, y que se articule como un proceso coordinado y cooperativo de actuaciones e instituciones, y no como una mera suma de acciones sectoriales y puntuales; un proceso de esta naturaleza requiere de un compromiso estable entre las diferentes instituciones públicas y sociales implicadas que podría materializarse en una Mesa Interinstitucional constituida por los principales agentes públicos y privados del ámbito de la vivienda.

Síntesis de las recomendaciones del informe

“El acceso de la juventud a la vivienda. Euskadi en el contexto de la UE” publicado por la Dirección de Juventud del Gobierno Vasco

- Intervención pública basada en la construcción institucional de “itinerarios residenciales de emancipación” flexibles y abiertos, ofreciendo soluciones de alojamiento asequibles y adaptadas a cada fase de la emancipación juvenil:
 - una primera fase, que el informe define como de “soltería sin hijos o hijas”, para la que se recomienda la creación de una oferta suficiente de viviendas protegidas en alquiler para jóvenes con ingresos de hasta 21.000 € brutos anuales que deseen emanciparse, la promoción complementaria de apartamentos protegidos de hasta 50 m² útiles que dispongan de espacios comunes, la utilización de viviendas usadas de dos y más dormitorios mediante la modalidad del arrendamiento compartido destinado a jóvenes, y la creación de una ayuda económica para el alquiler de vivienda libre dirigida a jóvenes menores de 30 años (la ayuda económica se otorgaría con una duración máxima de 5 años y equivaldría a la diferencia entre la renta anual de alquiler y el 25 % de los ingresos brutos anuales del inquilino, con un límite máximo de 3.000 € al año);
 - una segunda fase, definida por el informe como de “emparejamiento estable sin hijos o hijas”, para la que se recomienda la promoción de viviendas protegidas, en alquiler de hasta 70 m² útiles, con opción de compra pasados 10 años de arrendamiento, destinadas a parejas estables de jóvenes menores de 35 años, así como la promoción de viviendas protegidas gestionadas por cooperativas de jóvenes;
 - y una tercera fase, denominada de “inicio de la etapa de reproducción y crianza, en soltería o en pareja”, que se considera cubierta con el sistema de ayudas del Gobierno Vasco; en todo caso, se requiere un mayor esfuerzo presupuestario del Gobierno Vasco, así como por parte de las demás Administraciones de la CAPV, para satisfacer en menor tiempo y con mayor eficacia las necesidades de alojamiento de las y los jóvenes con ingresos limitados, que se encuentren en esta tercera fase.
- Reforzamiento del Programa Bizigune con un mayor presupuesto anual, al tratarse de un instrumento estratégico que está logrando aumentar el parque de viviendas de alquiler gracias a la movilización de las viviendas vacías del sector privado.
- Consenso y aprobación urgente por parte de las Administraciones de la CAPV de medidas desincentivadoras destinadas a los propietarios de viviendas vacías, considerándose que los recargos fiscales aprobados por los entes forales no suponen un desincentivo fiscal suficiente para que un propietario opte por alquilar su vivienda vacía.

5.1.2 *Actuaciones desde el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales*

El Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, a través de su Viceconsejería de Vivienda y, en concreto, de su Dirección de Planificación y Gestión Financiera, ha asumido la programación, el seguimiento y la evaluación del conjunto de programas y acciones relacionados con la juventud en el ámbito de la vivienda. En este sentido, desarrolló las líneas marcadas en el Plan Joven 2002-2005, estableciendo las siguientes acciones:

- crear una oferta pública de alquiler social, así como garantizar un 25 % mínimo de viviendas de alquiler para jóvenes;
- establecer ayudas a la promoción para fomentar el arrendamiento protegido;
- adecuar las tipologías de vivienda a las necesidades y demandas de las personas jóvenes;

- impulsar la puesta en alquiler de la vivienda vacía;
- poner en marcha subvenciones a ayuntamientos para que destinen suelo a vivienda protegida;
- facilitar a las personas jóvenes el conocimiento de las promociones de vivienda de protección oficial;
- contemplar en la Ley del Suelo las demandas del ámbito rural.

Sin perjuicio de lo anterior, puede afirmarse que los principales instrumentos de intervención del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales vienen dados por los sucesivos Planes Directores de Vivienda. En su marco, realiza un análisis sobre la situación y la problemática de la vivienda en la CAPV y presenta los principios rectores a partir de los que se diseñan los ejes estratégicos, a su vez detallados en objetivos y líneas de actuación. El Departamento establecía como objetivo final del Plan de Vivienda 2002-2005 *“garantizar el acceso a la vivienda al conjunto de la ciudadanía vasca, de forma que el derecho a disponer de una vivienda digna sea efectivo, como lo son en términos generales, el derecho a la educación o el derecho a la atención sanitaria”*.

Tanto en lo que respecta al desarrollo de los fundamentos teóricos de su actuación, como a la propia actuación práctica, este Departamento se ha caracterizado, en los últimos años, por su particular sensibilización hacia la problemática de la vivienda para jóvenes, explicitando que, en su opinión, la vivienda, junto con el empleo, constituye uno de los principales elementos del proceso de emancipación de las personas jóvenes. Se entiende así que la vivienda debe constituirse como derecho básico de la persona joven, en la medida en que le proporciona un marco propio de desarrollo personal, le inicia en nuevas responsabilidades y le abre nuevas perspectivas en su trayectoria personal. Desde esta óptica, el Departamento sostiene que *“la ausencia de oportunidades para que la persona joven disponga de un espacio que pueda considerar como propio –el espacio en el que poder organizar y desarrollar su proyecto de vida– termina por mutilar, aplazar o condicionar sus proyectos a las necesidades o circunstancias del núcleo de convivencia al que permanece ligado de forma más directa, normalmente su ámbito familiar”*. Por todo ello, sostiene que se deben buscar fórmulas que eliminen las actuales dificultades de acceso a la vivienda para las personas jóvenes, lo que implica *“plantear alternativas que contemplen soluciones para distintas tipologías de jóvenes, de necesidades y de circunstancias”*, resultando para ello *“imprescindible abordar la cuestión de la vivienda desde la necesidad de priorizar objetivos, pero sin perder de vista el largo plazo, y siempre con grandes dosis de imaginación (prestando atención a las tendencias observables en los países que nos rodean), flexibilidad (superando rigideces que impiden dar salida a las diferentes alternativas que existen en la actualidad) y decisión (apostando claramente por las vías más eficaces)”*.

El Plan Director de Vivienda 2002-2005 incluyó a las personas jóvenes como uno de los colectivos más desfavorecidos en el acceso a la vivienda, recogiendo en su quinto eje estratégico, relativo al *“Tratamiento particularizado de colectivos específicos”*, una serie de líneas de actuación específicamente dirigidas a mejorar esta situación:

- mantener como prioritaria la reserva de vivienda en las promociones protegidas sorteadas a través del sistema Etxebide para el colectivo de personas jóvenes menores de 35 años;

- incrementar las ayudas a la compra de vivienda usada para el colectivo de menores de 35 años;
- adaptar la tipología de viviendas edificadas en las promociones de vivienda a las características de las personas jóvenes (por ejemplo, recurriendo a modelos de mini apartamentos);
- estudiar, siguiendo la línea de lo planteado en el Plan Joven II (2002-2005), diferentes fórmulas dirigidas a este colectivo, considerando las cooperativas de alquiler un modelo de gestión a tener en cuenta;
- analizar de forma periódica las necesidades, demandas y tipologías de las personas jóvenes, prestando especial atención a sus sectores más desfavorecidos.

El Plan Director de Vivienda 2006-2009, recién aprobado a la fecha de cierre de este informe, mantiene una preocupación especial por las personas en situación de mayor dificultad en el acceso a la vivienda, entre las que se incluye, de forma clara, el colectivo formado por las personas jóvenes.

En el siguiente capítulo se analizarán detalladamente las iniciativas impulsadas a nivel autonómico, en el marco del análisis comparativo y transversal, de los instrumentos y decisiones que afectan a la política de vivienda para jóvenes en la CAPV.

5.2. LAS ACTUACIONES DE LAS DIPUTACIONES FORALES

Las actuaciones de las tres diputaciones forales en materia de política de vivienda para jóvenes se podrían clasificar, en términos generales, en tres grupos: actuaciones de análisis, información y sensibilización en materia de vivienda dirigida a la población joven, realizadas en el marco de las políticas forales de juventud; intervención directa en la promoción de viviendas dirigidas a la población joven; y, finalmente, intervención indirecta mediante la política fiscal.

- En cuanto a las actuaciones del primer grupo, destacan, además de los servicios de información que se ofrecen a través de la Red de Oficinas de Información Juvenil, en las que las Diputaciones participan con el Gobierno Vasco y con algunos ayuntamientos (véase apartado 2 del siguiente capítulo), diversas iniciativas de estudio y publicación impulsadas en los últimos años por diferentes servicios y departamentos forales:
 - Desde la Diputación Foral de Álava, destaca la importancia otorgada a la problemática de la vivienda para jóvenes por el Instituto Foral de la Juventud de Álava, adscrito al Departamento de Juventud y Deporte, competente para desarrollar y gestionar todas las actividades dirigidas al mundo juvenil alavés. En su Plan Estratégico en vigor, la vivienda es una de las seis áreas de actuación, y entre las acciones específicas de intervención, se proponen una serie de medidas tendentes a mejorar la información disponible: por un lado, a través de la realización de un estudio sobre la situación de la juventud y la vivienda en el Territorio Histórico de Álava, y, por otro, a través de la creación de un servicio de información juvenil en materia de vivienda, y la edición de una guía sobre la adquisición de viviendas para jóvenes.

- Desde la Diputación Foral de Bizkaia, a través del Centro Territorial de Información Juvenil, se publicó en agosto de 2005 un monográfico informativo titulado “*Comprar una casa*”, en el que se informaba detalladamente a las personas jóvenes sobre los pasos a dar a la hora de adquirir una vivienda en propiedad.
 - En la misma línea, la Diputación Foral de Gipuzkoa, publicó hacer apenas tres años, desde el Servicio de Infancia, Juventud y Cooperación al Desarrollo, un informe titulado “*Reflexiones sobre los jóvenes y la vivienda en Gipuzkoa 2002*”, dentro de la colección Gaztemira, integrada en las actuaciones desarrolladas por el Observatorio sobre la realidad juvenil guipuzcoana, que trata de aportar materiales suficientes para una reflexión continua sobre la condición juvenil y facilitar así el diseño de las distintas intervenciones públicas en respuesta a las necesidades detectadas.
- En cuanto a la intervención directa en la promoción de viviendas dirigidas a la población joven, destacan en la actualidad las actuaciones por las Diputaciones Forales de Bizkaia y Gipuzkoa.
 - La Diputación Foral de Bizkaia, en el Plan Foral de Actuación en Vivienda 2004-2007, establece una serie de variables que ayudan a definir la actuación en vivienda en un municipio determinado; entre ellas, se consideran el nivel de demanda insatisfecha de vivienda en el municipio, la situación económica relacionada con el acceso a la vivienda de las personas que residen en un municipio y el nivel de demanda insatisfecha en segmentos específicos de la población, siendo uno de ellos el de las personas jóvenes.

Dentro de este Plan Foral se prevé destinar un tercio de las viviendas al colectivo de personas jóvenes. Se trataría de viviendas especialmente adaptadas, por su tamaño (una superficie útil de entre 62 y 65m²), a las necesidades de las personas jóvenes en fase de emancipación. Se prevén dos modalidades de acceso: el régimen de propiedad y el régimen de alquiler con opción de compra; en este último caso, el adjudicatario disfruta de un periodo máximo de arrendamiento de la vivienda de 5 años, debiendo elegir, transcurrido dicho plazo, entre adquirir la vivienda o salir de ella. Según Bizkailur la inclusión de esta opción de vivienda en alquiler con opción de compra se limitaría, por cuestiones técnicas, a las grandes promociones (más de 60 viviendas).

- En lo que respecta a la Diputación Foral de Gipuzkoa, tal y como se plasma en su Plan de actuación en materia de promoción de suelo para la legislatura 2004-2007, también se establecen promociones de viviendas destinadas a sectores específicos de la población, entre ellos el de las personas jóvenes, debido a que “*las características de estos sectores requieren que las actuaciones presenten un contenido específico, tanto en lo que respecta a la selección de los segmentos de población destinataria, al diseño de los alojamientos, como en lo que respecta a las fórmulas jurídicas de puesta a disposición de la vivienda a favor de sus destinatarios.*” En opinión de Etorlur, tanto por los requisitos que se han establecido para poder optar a las viviendas forales –por ejemplo, no haber contado con una vivienda en propiedad en los tres años anteriores–, como por la propia tipología de la vivienda que se promueve –un tipo de vivienda pequeña–,

esta fórmula va a responder sobre todo a un público objetivo formado por personas jóvenes, de modo que puede decirse que el programa foral es fundamentalmente un programa de vivienda para jóvenes, aunque no se excluyan otros colectivos.

Existe, asimismo, un compromiso declarado en Juntas Generales de destinar un mínimo del 20 % de las viviendas promovidas por Etorlur al alquiler, preferentemente para jóvenes, aunque quede por definir si se destinarán únicamente a este grupo o si se establecerán reservas para personas jóvenes en los sorteos. Tampoco están totalmente definidas las características del programa de viviendas de alquiler, en relación con aspectos tan importantes como el sistema de rotación de las viviendas o el importe de los alquileres, indicándose únicamente en el Plan que será proporcional al precio de venta de referencia o, en su caso, a los ingresos ponderados de la unidad convivencial. La oferta de vivienda en alquiler se podría poner en marcha en el marco de un programa de alquiler para jóvenes, aunque todavía no está perfilado. También se desea experimentar en iniciativas con servicios comunes y centralizados, que pueden servir tanto para personas jóvenes como para personas mayores.

Además de las promociones de carácter general, se contempla la posibilidad de promover viviendas o alojamientos específicos para personas jóvenes, aunque sería necesario alcanzar un volumen mínimo, ya que conllevaría la realización de un diseño diferente para las viviendas y de establecimiento de un sistema de gestión diferenciado.

- La intervención foral en política fiscal en materia de vivienda se analiza detalladamente en el Capítulo VI.

5.3. LAS ACTUACIONES DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES

Son muy diversas las iniciativas que se han puesto en marcha desde las corporaciones locales vascas en el ámbito de la vivienda para jóvenes, con o sin la colaboración de otras entidades públicas o privadas, según los casos.

En este apartado, se ofrece una introducción general a las mismas y se refleja la valoración que las propias corporaciones locales hacen de la problemática de acceso a la vivienda para las personas jóvenes y de sus vías de solución, basada en la explotación del cuestionario que, al inicio de la elaboración del informe⁷⁵, se remitió a las y los responsables políticos y técnicos de vivienda de los diferentes municipios de la CAPV.

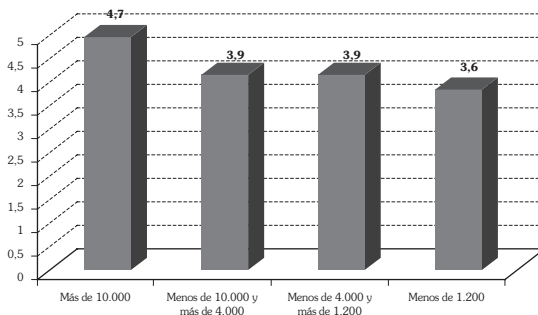
Como se ha indicado en el apartado metodológico, en total fueron 114 los municipios vascos que participaron en el trabajo de campo, bien mediante la cumplimentación del cuestionario, bien mediante entrevista telefónica, o bien, para el caso de las siete

⁷⁵ Como se ha indicado en el apartado metodológico la recepción de respuestas a los cuestionarios se cerró a finales de septiembre de 2005.

poblaciones mayores de 50.000 habitantes, mediante una entrevista presencial con responsables políticos y/o técnicos.

- *Cuantificación de las actuaciones municipales.* Las primeras preguntas del cuestionario se referían a la cuantificación de las actuaciones generales, siendo el objetivo tratar de definir el esfuerzo previsto por las corporaciones en materia de promoción privada, pública y concertada de vivienda en su municipio para el horizonte temporal 2004-2008. Dado que la información, en lo que respecta al planeamiento del suelo municipal, y en especial a la promoción de vivienda protegida, no se encuentra desagregada adecuadamente para su análisis histórico y dado también que se hallaba incompleta, en numerosos cuestionarios, en razón de las dificultades manifestadas por diversos ayuntamientos –en particular, los de menor tamaño– para hacer una estimación, no ha sido posible extraer conclusiones de interés con respecto a la cuantificación del esfuerzo previsto para el inmediato futuro.
- *Valoración de las dificultades de acceso a la vivienda para la población joven.* Atendiendo a las respuestas aportadas, puede decirse que se valora como un problema grave, con una puntuación media de 3,9, en una escala de 1 a 5. Si bien no se constatan diferencias en función del territorio histórico, sí aparecen atendiendo al tamaño de la población: así, las siete poblaciones que ofrecen la puntuación menos severa (entre 1 y 2) son poblaciones pequeñas, de menos de 1.200 habitantes; por el contrario, la valoración más grave se da en aquellos municipios de población superior a la media (cerca de 4.660 habitantes para el caso del conjunto de municipios que contestó a la pregunta).

Gráfico 70: Valoración de la problemática de la vivienda para jóvenes en función del tamaño poblacional del municipio



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del cuestionario.

Los comentarios sobre la valoración de la problemática de acceso a la vivienda para la población joven son muy variados. Algunos subrayan las grandes dificultades de acceso para la mayoría de las y los jóvenes del municipio; otros matizan que, aun tratándose de un problema grave, no se manifiesta en mayor medida que cuando afecta a otros colectivos como las familias monoparentales, las personas solas o las personas con discapacidad.

Otra gran preocupación manifestada por los municipios, en particular en las poblaciones pequeñas y agrícolas, es la pérdida de población joven causada por el efecto

de expulsión asociado a la carestía de la vivienda. En efecto, muchos se plantean la promoción de viviendas destinadas al colectivo de personas jóvenes como una fórmula para captar población joven, aumentar la población local –a veces muy escasa–, y rejuvenecer el municipio; en este sentido, se incide en la importancia del precio relativo de la vivienda en el municipio con respecto a los precios medios del resto de los municipios de la misma comarca, como factor de atracción o expulsión de población joven. Desde esta perspectiva, se subraya la necesidad de promover vivienda protegida, pues, de lo contrario, se corre el riesgo de que se produzca la migración de las y los jóvenes hacia otros municipios de la comarca o de fuera de la comarca, que sí cuentan con promociones públicas. Análogamente, también preocupa el problema inverso, a saber, el *efecto llamada* asociado a la promoción de vivienda protegida en un municipio.

Los responsables de ayuntamientos como Portugaleta, Arrigorriaga y Aretxabaleta, entre otros, subrayan las limitaciones existentes para la promoción de viviendas, por encontrarse el suelo urbano y urbanizable prácticamente agotado en su municipio. En municipios más pequeños, como Aia, Anoeta, Ibarangelu, Lizartza y Mallabia, los comentarios fueron más optimistas destacando que, tanto por las promociones de los últimos años como por las promociones públicas y privadas previstas a corto y medio plazo, la problemática se reducirá considerablemente en un futuro cercano.

- *Pronunciamento formal sobre política de vivienda.* En relación con la existencia de algún tipo de pronunciamento oficial o formal del gobierno local respecto a la política de vivienda para la población joven, en torno a una cuarta parte de los municipios contestaron afirmativamente, si bien refiriéndose a actuaciones muy diversas: algunas de carácter muy general, como por ejemplo las declaraciones relacionadas con la promoción de VPO, y, sobre todo, con la vivienda tasada; otras más específicamente dirigidas a la población joven, como los pronunciamientos referidos a la implantación de módulos de reserva para personas jóvenes en las promociones de vivienda protegida. Algunos de los pronunciamientos reseñados se refieren a actuaciones futuras, como es el caso del Ayuntamiento de Artziniega, que está pendiente de un estudio dirigido a la realización de una intervención en el casco antiguo destinada a fomentar el comercio y habilitar viviendas para jóvenes. Por su parte, Murguía y Urduña-Orduña aludieron a su plan joven municipal, en el que se recogen las actuaciones transversales planificadas.
- *Encuesta a la población.* Destaca el elevado número de municipios que han realizado o van a llevar a cabo una encuesta a la población con el fin de conocer la demanda y la necesidad de VPO (ya se han realizado en municipios grandes como Bilbao y Donostia-San Sebastián, y está planificada en otros muy pequeños como, por ejemplo, en Elburgo-Burgelu).
- *Programa o plan de vivienda para jóvenes.* Entre los municipios encuestados, siete –Aduna, Antzuola, Aretxabaleta, Arrasate-Mondragón, Deba, Urduña-Orduña y Zuia– señalaron contar con un programa o plan específico en materia de vivienda dirigido a las personas jóvenes. Otros municipios señalaron estar trabajando en el desarrollo de una planificación específica en este ámbito (Belauntza, Ermua, Etxebarri y Zumarraga).

- En el caso de Urduña-Orduña, el plan joven municipal recoge dos líneas de trabajo directamente relacionadas con la vivienda: por un lado, promocionar el alquiler de vivienda y, por otro, incrementar las posibilidades de acceso a vivienda protegida (VPO, vivienda tasada y VVSS), planificando tres acciones concretas: reserva de un porcentaje de VPO dentro del conjunto de viviendas previstas en el Plan General del municipio (649 viviendas); construcción de viviendas tasadas promovidas por Bizkailur (14 viviendas); y adquisición de edificios abandonados en el casco histórico de la ciudad para la construcción de viviendas sociales.

- En el caso del Ayuntamiento de Arrasate-Mondragón se prevé construir, en un plazo aproximado de cuatro años, 1.900 viviendas de las que 1.000 serían de protección oficial o precio tasado (1.700 podrían estar listas antes del final de 2007). Con este esfuerzo, se espera que el precio de la vivienda se estabilice en el municipio y cambie la tendencia de caída de la población. Asimismo, informa de las negociaciones mantenidas por el consistorio para promover la construcción de 350 viviendas en alquiler para jóvenes, en el marco de una operación de gran calado, en la que intervienen el Gobierno Vasco, a través de Visesa, Kutxa y La Caixa:
 - En el caso de Visesa, se contempla la construcción de viviendas de una o dos habitaciones, con una superficie de entre 50 y 60 m².
 - Kutxa contemplaba construir 182 viviendas destinadas al alquiler con ciclos máximos de 5 años, con intención de ponerlas en venta al cabo de 15 años como viviendas de protección oficial.
 - La Caixa prevé la construcción de 150 viviendas para alquilarlas por periodos máximos de 5 años, y venderlas como viviendas protegidas al cabo de 10 años.

Se señalaba, además, que existía un compromiso por parte de las dos entidades financieras de reinvertir el beneficio que obtuvieran de la operación en futuras acciones a emprender en el municipio.

- Por otro lado, entre los siete municipios de mayor tamaño analizados, si bien ninguno contaba, en aquel momento, con un programa o plan específico en materia de vivienda dirigido a las y los jóvenes, en todos se consideraba que este colectivo debía ser objeto de atención prioritaria. Resulta destacable, en este sentido, que, en Donostia-San Sebastián, se aprobó en febrero de 2005, una declaración institucional por la que se solicitaba la presentación de un plan de vivienda para jóvenes por parte de Donostiako-Etxegintza. A fecha de cierre de este informe, se cuenta ya con un borrador inicial que se encuentra en la fase de recogida de aportaciones de los diferentes grupos políticos municipales. Los rectores de la política de vivienda donostiarra entienden que el Plan debe continuar con las diversas iniciativas, muchas de ellas novedosas, que se vienen realizando en los últimos años, y que requieren el apoyo mayoritario y decidido de los grupos municipales.

En definitiva, puede decirse que, con o sin plan específico de vivienda para jóvenes, las administraciones locales de la CAPV se encuentran muy sensibilizadas con respecto a la problemática de acceso a la vivienda de las personas jóvenes, y tratan de hacer frente a ella con los medios a su alcance. En este orden de cosas, resulta destacable que el 60 % de las respuestas obtenidas indican que convendría que el

Ayuntamiento dispusiera de un programa específico de vivienda dirigida a la población joven de su municipio, justificándose su ausencia por motivos de índole diversa (en los municipios de menor tamaño, la falta de recursos financieros y humanos para acometer la elaboración del plan o programa; la carencia de suelo edificable es también otro de los motivos más señalados). En sentido opuesto, existen responsables municipales que no estiman oportuno que exista un plan o programa específico de vivienda dirigida a la población joven, por considerar que esta cuestión afecta a todas las edades y que, por lo tanto, su solución también debe ser global.

- *Medidas prioritarias.* En el cuestionario también se preguntaba a los responsables municipales cuáles eran, en su opinión, las medidas que convendría incentivar prioritariamente para tratar de solucionar la problemática de la vivienda para jóvenes⁷⁶. La medida más señalada es la construcción de VPO en modalidad de compra (citado por cerca del 50 % de los encuestados como una de las tres medidas prioritarias), seguida por la construcción de VPO en modalidad de alquiler, y las políticas dirigidas a reducir el número de viviendas vacías (citadas por el 40,4 % de los encuestados). Resulta también destacable la importancia otorgada a la política de puesta en el mercado de las viviendas vacías (el 38,5 % de los encuestados la citaban), así como a la concesión de ayudas directas personales a jóvenes para la financiación de las viviendas (citada por cerca del 31 % de los encuestados). Otras iniciativas que también se mencionaban eran la construcción de viviendas en régimen cooperativo (un 17,3 %), la promoción de vivienda protegida en modalidad de alquiler social y las iniciativas de autoconstrucción de viviendas (citadas por un 15,4 %, en ambos). En lo que respecta a la opción que se dejaba abierta para que los propios encuestados señalaran otras alternativas o iniciativas importantes, destacó la construcción de vivienda de precio tasado, llegando a mencionarse por el 11,5 % de los encuestados entre las tres medidas prioritarias.

Por tamaños poblacionales destaca la mayor importancia que se otorga en los municipios pequeños a las iniciativas de promoción de viviendas en régimen cooperativo, y a las iniciativas de autoconstrucción; asimismo, es de reseñar el peso que se otorga en estos municipios a la prestación de ayudas directas personales a los jóvenes para la financiación de las viviendas (el 80 % de los encuestados que representan a municipios de menos de 1.500 habitantes la consideran como una de las tres alternativas más importantes).

⁷⁶ Se trataba de una pregunta cerrada que incluía las principales acciones e iniciativas que en este ámbito se han aplicado o se han planteado en los últimos años en nuestro entorno.

Cuadro 28: Principales medidas a incentivar para tratar de solucionar la problemática de la vivienda para jóvenes

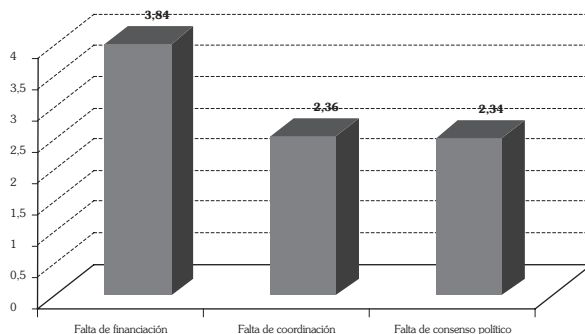
Tipo de medida	% de ayuntamientos que citan la medida entre las tres prioritarias
Construcción de VPO en modalidad de compra	50,0 %
Construcción de VPO en modalidad de alquiler	40,4 %
Políticas dirigidas a reducir el número de viviendas vacías	38,5 %
Ayudas directas personales a jóvenes para la financiación de las viviendas	30,8 %
Construcción de viviendas en régimen cooperativo	17,3 %
Construcción de VPO en modalidad de alquiler social	15,4 %
Iniciativas de autoconstrucción de viviendas	15,4 %
Iniciativas de intermediación en el mercado de alquiler	13,5 %
Construcción de vivienda de precio tasado	11,5 %
Ayudas directas personales a jóvenes para subvencionar el alquiler de viviendas	11,5 %
Construcción de viviendas protegidas en régimen cooperativo	11,5 %
Incrementar % de módulos de reserva VPO para jóvenes	11,5 %
Apartamentos para jóvenes	9,6 %
Incentivar la construcción de viviendas en áreas en declive	7,7 %
Conversión de locales comerciales en viviendas	5,8 %
Iniciativas de potenciación de hábitat alternativos	5,8 %
Subvenciones fiscales específicas (ej. reducciones en el IBI)	1,9 %

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del cuestionario.

- *Dificultades para la aplicación de las medidas.* Las respuestas referidas a las principales dificultades u obstáculos para la aplicación de las medidas que, en cada caso, se consideraban prioritarias fueron muy diversas:
 - En lo que respecta a la promoción de vivienda protegida en su modalidad de venta en propiedad, las limitaciones más citadas tienen que ver con la escasez de suelo o con su carestía para promocionar actuaciones de este tipo. Los municipios de menor tamaño señalaban, asimismo, la dificultad añadida de lograr acuerdos con constructores y promotores privados para que acudan a su municipio a construir un número reducido de viviendas. En algún caso también, se aludía al precio excesivamente ajustado de la VPO que, en opinión de los encuestados, dificulta su promoción.
 - En lo que concierne a la promoción de vivienda protegida en alquiler, se mencionan como principales dificultades, la escasez y carestía del suelo, seguidas por el arraigo social y cultural de la vivienda en propiedad. También se subraya la incapacidad financiera de los ayuntamientos, sobre todo en el caso de los más pequeños, y la ausencia de un tratamiento fiscal adecuado del alquiler.

- Respecto a las políticas dirigidas a reducir el número de viviendas vacías, los obstáculos citados están relacionados, por un lado, con las dificultades para la definición de vivienda vacía, y, por otro, con la reticencia de los propietarios a alquilar la vivienda y la difícil conciliación de intereses de propietarios y arrendatarios. Algunos responsables municipales consultados aludían también a las características diferenciales de la problemática de la vivienda vacía en los municipios rurales pequeños, en los que, con frecuencia, las viviendas no se encuentran vacías por motivos puramente especulativos, sino porque se encuentran en muy mal estado de conservación y resulta muy oneroso rehabilitarlas.
- *Dificultades para desarrollar políticas de vivienda para jóvenes más activas.* Las últimas preguntas del cuestionario estaban relacionadas con los obstáculos y dificultades a los que se enfrentan las administraciones locales para desarrollar una política de vivienda para jóvenes más activa. La falta de financiación es la causa que mayor puntuación obtiene (3,84 puntos, para una valoración de 1 a 5), seguida de la falta de coordinación entre los distintos estamentos administrativos (2,36) y la falta de consenso político (2,34).

Gráfico 71: Principales obstáculos para llevar a cabo una política de vivienda para jóvenes más activa



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del cuestionario.

No se advierten grandes diferencias en las respuestas en función del tamaño de la población, aunque se detecta que se otorga mayor peso a la falta de financiación en los municipios de menor tamaño: en concreto, para los municipios menores de 1.000 habitantes, la falta de financiación obtiene una puntuación de 3,71 puntos, seguida de lejos por la falta de consenso político (1,79) y la falta de coordinación entre los distintos estamentos administrativos (1,64); para el caso de las poblaciones definidas como intermedias (entre 1.000 y 5.000 habitantes), la falta de financiación es el argumento más valorado (4,35 puntos), seguido por la falta de consenso político y la falta de coordinación con unas puntuaciones muy similares (2,82 y 2,88 puntos, respectivamente); por último, para los municipios mayores de 5.000 habitantes, sigue siendo la falta de financiación el argumento que mayor valoración recibe (3,36), seguido de la falta de coordinación y la falta de consenso político (2,50 y 2,29 puntos, respectivamente).

Se mencionan también otras causas que dificultan la aplicación de una política de vivienda más activa dirigida a la juventud, en particular, la escasez o ausencia de suelo,

o la falta de medios materiales y humanos para poder promover iniciativas públicas en los ayuntamientos más pequeños.

- *Otras aportaciones.* El cuestionario ofrecía, finalmente, a los responsables encuestados la posibilidad de añadir comentarios, críticas o propuestas que consideraran de interés:
 - Gran parte de sus aportaciones se orientaba a solicitar una mejora en la coordinación y la cooperación en materia de la política de vivienda pública en al CAPV.
 - Muchas también solicitaban que se regulara y promoviera por parte de la Administración autonómica la vivienda protegida de precio intermedio, es decir, la vivienda de precio tasado.
 - Otras cuestionaban la pertinencia de desarrollar una política pública de vivienda específicamente dirigida a la población joven, cuando de hecho ya constituye el principal colectivo diana de la política de vivienda.
 - Otras aportaciones destacaban la necesidad de mejorar la capacidad financiera de los municipios para hacer frente a una problemática tan importante, en la que las administraciones locales, aun siendo competentes, no disponen de recursos apropiados para asumir sus competencias de forma efectiva y, en este sentido, desde los municipios de menor tamaño se subrayaba, una vez más, la carencia de recursos, tanto materiales como humanos.
 - Por último, y con un mayor nivel de concreción, merecerían una mención especial las aportaciones provenientes de diversos responsables municipales de municipios pequeños y rurales, que subrayaban las especiales dificultades a las que tienen que hacer frente a la hora de establecer una política de promoción de vivienda protegida (problemas como los relacionados con la vivienda aislada, o la demanda de viviendas de segunda residencia que afecta a los precios de la vivienda en dichos hábitat), llegando a proponer la necesidad de arbitrar soluciones específicas para municipios rurales de menos de 500 ó 600 habitantes.

5.4. LA INTERVENCIÓN DE OTROS AGENTES

5.4.1. *Introducción*

Además de las administraciones públicas, y de otros organismos también públicos como el Consejo Económico y Social, tanto el de nivel estatal como el de nivel autonómico, referidas en los apartados anteriores, son muchos los agentes sociales involucrados, de forma directa o indirecta, en la política de vivienda dirigida a las personas jóvenes en la CAPV: los agentes económicos pertenecientes al sector de la construcción y de la edificación, las entidades del sector financiero, o los propios profesionales del sector, por ejemplo, los agentes de la propiedad inmobiliaria o los profesionales de la arquitectura, que también juegan un papel esencial en la reflexión y la propuesta de posibles soluciones. Tampoco los partidos políticos y las organizaciones sindicales se han mantenido al margen del problema. Sus reflexiones, sus propuestas y sus críticas tratan de recogerse en el análisis transversal que se presenta en el siguiente capítulo.

Aquí, lo que se pretende es centrar el análisis en dos de estos agentes que, aunque pertenecen a esferas muy diferenciadas de actuación, se han caracterizado por su alto grado de implicación en la problemática de la vivienda para jóvenes: por un lado, se analiza la labor desarrollada por diferentes movimientos sociales y, por otro, las iniciativas puestas en marcha por las tres principales cajas de ahorros de la CAPV.

5.4.2. **Los movimientos sociales y la problemática de la vivienda para jóvenes**

La sociedad vasca se caracteriza por contar con una sociedad civil muy dinámica, con un alto nivel de actividad asociativa y una marcada tendencia a la movilización social, y ello tanto con carácter general, como en el caso concreto del asociacionismo y de la movilización juvenil, de modo que, ante las notables dificultades de acceso a la vivienda de las y los jóvenes vascos, se han multiplicado las reivindicaciones y las iniciativas sociales.

- Destaca, sin duda, en el ámbito de la reflexión y de la reivindicación, la labor desarrollada por el Consejo de la Juventud de Euskadi-Euskadiko Gazteriaren Kontseilua. Creado como entidad de derecho público, por Ley 6/1986, de 27 de mayo⁷⁷ se constituye como una plataforma de asociaciones juveniles que trabaja en favor de los derechos de las personas jóvenes. En el ámbito de la vivienda, ha trabajado en la organización de diferentes seminarios y coloquios como espacios de reflexión y debate, y elabora un documento de análisis sobre la problemática de la vivienda para jóvenes en la CAPV, titulado “Jóvenes y vivienda”, objeto de una actualización periódica, en el que se recogen las valoraciones del propio Consejo. En él, se critica duramente la intervención de las administraciones públicas de la CAPV, afirmándose que *“las administraciones no están abordando la vivienda desde la perspectiva de un derecho, infravalorando así la dimensión del problema social que ésta supone para la sociedad vasca en general y la juventud en particular. Esto se refleja en el bajo nivel de recursos que se dedica a la vivienda (no alcanza el 2 % del presupuesto de la CAPV) (...)”*. Se critica, asimismo, la tendencia a favorecer la vivienda de protección oficial en propiedad, la baja incidencia del alquiler social, y el método utilizado para su asignación.

El Consejo de la Juventud de Euskadi subraya que la vivienda es ante todo un derecho básico que se fundamenta en una necesidad universal de primer orden y que, para garantizarlo, se debe tomar como referencia el sistema que enmarca otros derechos como la sanidad o la educación, para los que existe una oferta pública que asegura el acceso a la totalidad de la ciudadanía de forma digna y asequible, que convive con una oferta privada a la que se puede acceder en función de la capacidad económica y las preferencias individuales. En suma, el Consejo apuesta por garantizar una oferta pública digna dirigida a la totalidad de la población, accediéndose a la oferta privada en razón de las preferencias individuales, no de la necesidad. Para hacerlo viable, entiende que existen cuatro ejes o claves fundamentales para el cambio:

⁷⁷ BOPV de 11 de junio de 1986.

- Una gestión de suelo que se corresponda con una ordenación territorial responsable y sostenible, que otorgue prioridad a la necesidad de garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda en lugar de facilitar su uso como fuente de financiación municipal. Se defiende, asimismo la necesidad de aprobar una ley de suelo que regule sobre la base de estos principios y que tenga como garante de su aplicación al Gobierno Vasco, necesidad a la que ha venido a dar respuesta la reciente aprobación de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo.
 - La apuesta por la promoción pública, basada en la existencia de empresas públicas de vivienda como instrumentos susceptibles de permitir que la propia Administración promueva vivienda atendiendo a criterios de interés exclusivamente público.
 - La articulación de un conjunto de medidas eficaces que promuevan la rápida salida de las viviendas vacías al mercado, en particular la aplicación de una mayor presión fiscal a estas viviendas complementada con la concesión de incentivos efectivos que animen a su arrendamiento y/o que posibiliten su compra; para ello, se considera necesaria la previa definición legal del concepto “vivienda vacía”.
 - El aumento de la partida presupuestaria destinada, a nivel autonómico, a la política de vivienda, con el propósito de que su cuantía sea acorde con la magnitud del problema y que, por un lado, permita asegurar la adecuación de la oferta pública a la demanda social y , por otro, combata la exclusión social de forma efectiva en el ámbito de la vivienda. Asimismo, se propone la eliminación de los criterios de acceso a la oferta pública de vivienda atendiendo al nivel de ingresos, por considerarlos injustos.
- La política de vivienda y la problemática de acceso a la vivienda ha constituido también un motivo de protesta tradicional desde los centros ocupados autogestionados, denominados *Gaztetxe*, de la CAPV. En efecto, la ocupación ha sido un medio de denuncia activa empleado desde hace años por parte de determinados colectivos de la población joven: por un lado, colectivos que trabajan en la reflexión y reivindicación en el ámbito de la vivienda para jóvenes, y, por otro, colectivos que han optado por recurrir a medidas de acción directa –por ejemplo, mediante la ocupación de inmuebles vacíos—, como forma de reivindicación y como fórmula de satisfacción de una necesidad de vivienda concreta. Es el caso, por ejemplo, del colectivo *Duina*, que ha publicado un documento reivindicando la necesidad de que las personas jóvenes cuenten con una vivienda digna de forma inmediata, en el que se apuesta por la movilización de las viviendas vacías y por la vivienda pública en alquiler, y que defiende la alternativa de la ocupación de viviendas hasta que no se tomen medidas definitivas en ese sentido⁷⁸.
 - Por último, resulta también reseñable la puesta en marcha en 2004 de la plataforma “*Etxebizitza Guztiontzat! Euskal Herriko Plataforma*”, como proceso de diagnóstico y acción común de más de 80 colectivos sociales de distintos ámbitos de intervención. Parte también de la consideración de la vivienda como derecho básico y

⁷⁸ El colectivo solicita la despenalización de la ocupación, y ha publicado una guía que recoge los pasos básicos a llevar a cabo para ocupar una vivienda (información disponible en la página de internet www.duinakoord.org).

universal que, como la educación, la salud o la alimentación, debería estar protegido y garantizado por las administraciones para todas las personas, y en especial, para los sectores más desfavorecidos como las personas jóvenes, las mujeres, las familias monoparentales o las personas inmigrantes. Desde esta óptica, consideran que las administraciones deben esforzarse por crear suficientes viviendas sociales en alquiler a precios asequibles, y que son necesarias medidas de penalización efectivas que aseguren el aprovechamiento de las viviendas vacías con carácter inmediato.

5.4.3. *La intervención de las Cajas de Ahorros*

Las principales cajas de ahorros que operan en la CAPV se han implicado activamente en la política de vivienda para jóvenes; así, la Caja Vital Kutxa, Gipuzkoa-Donostia Kutxa y la Bilbo-Bizkaia Kutxa, cuentan con intervenciones en este ámbito, aunque no sean las únicas entidades financieras que hayan presentado proyectos de este tipo⁷⁹.

- La Caja Vital Kutxa ha sido pionera en la creación de un proyecto de promoción de vivienda en alquiler destinado a las personas jóvenes en la CAPV, con el lanzamiento en el año 2000 del proyecto Vitalquiler.

Esta entidad financiera considera que, para el caso de la juventud, el arrendamiento a precios razonables o protegidos puede ser el mejor camino hacia la futura adquisición de una VPO, de modo que creó Vitalquiler, una sociedad participada mayoritariamente por la propia entidad (60 %), junto con el Grupo Esteban Lizarraga (40 %), de dilatada trayectoria en la promoción de viviendas protegidas de alquiler, fundamentalmente en la Comunidad Foral Navarra⁸⁰.

El proyecto Vitalquiler persigue objetivos ambiciosos, puesto que planifica crear un parque de viviendas en alquiler protegido para atender, aunque de forma transitoria, la demanda de cerca de 10.000 personas jóvenes. Su previsión es poner en el mercado, antes de 2008, cerca de 1.000 viviendas –en concreto 981– destinadas exclusivamente al alquiler para jóvenes menores de 35 años con arrendamientos limitados, de las cuales ya se han entregado 184 ubicadas en el polígono de Ibaiondo. Complementariamente a las viviendas en alquiler de VPO y VVSS, las promociones incluyen viviendas en alquiler tasado.

⁷⁹ La Caixa, por ejemplo, también ha presentado ofertas para promover viviendas protegidas en alquiler para jóvenes, tanto en Arrasate como en Donostia-San Sebastián.

⁸⁰ El Grupo se constituía así en el primer promotor privado de las Comunidades de Navarra y del País Vasco que ponía en el mercado VPO en alquiler. En 1996, entregaron la primera promoción de viviendas en alquiler y, para 2010, prevén gestionar, directamente en propiedad o indirectamente a través de sociedades participadas (con Renfe, Caja Vital, BBK y Kutxa), un parque de 3.355 viviendas en arrendamiento protegido.

Cuadro 29: Desarrollo previsto de la promoción del Programa Vitalquiler

Polígono	Nº de viviendas	Situación
Primera fase		
Ibaiondo	72 VPO	Entregadas en noviembre de 2003
Ibaiondo	64 precio tasado	Entregadas en febrero de 2004
Ibaiondo	48 precio tasado	Entregadas en junio de 2004
Salburua	56 VPO y 40 VVSS	Adjudicadas. Entrega 2006
Salburua	112 VPO	Adjudicadas. Entrega 2006
Zabalzana	60 VPO y 40 VVSS	Adjudicadas. Entrega 2006
Segunda fase		
Salburua	249 VPO	Entrega 2007
Zabalzana	240 VPO	Entrega 2007

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por la Obra Social de la Caja Vital.

La Caja Vital Kutxa plantea este programa como una fórmula puente o transitoria para las personas jóvenes, con vistas a facilitar su emancipación y su primer paso hacia otra vivienda:

- La duración de los contratos ha sido fijada en cinco años, con posibilidad de prórroga por otros cinco; la limitación del periodo máximo de ocupación en 10 años, pretende facilitar la rotación de los arrendatarios, con el fin de que se beneficien del programa el mayor número posible de personas jóvenes. La idea es que durante ese plazo el inquilino pueda acceder a una VPO en propiedad.
- Los beneficiarios de este programa son personas jóvenes menores de 35 años, empadronadas en el Territorio Histórico de Álava con una antigüedad de 5 años, que no cuenten con vivienda en propiedad, y que tengan unos ingresos anuales comprendidos entre 3.000 y 33.100 €.
- Las personas solicitantes deben estar inscritas en las listas de Etxebide, que es quien se ocupa de realizar la asignación mediante sorteo en cada nueva promoción (cuando quedan pisos vacantes no se sortean sino que se asignan recurriendo a la lista de reserva).
- El precio del alquiler se establece según la normativa de vivienda protegida, pero, además, la Caja cuenta con un programa compensatorio de subvenciones a las rentas de alquiler. La subvención se otorga en función de la base imponible de la declaración de la renta de la unidad convivencial, el número de personas que la integran y el número de perceptores de ingresos en dicha unidad. Los 11 tramos de la base imponible se establecen en relación con el SMI, de 0,5 veces a 5,5 veces, con un incremento de medio punto por cada tramo. La subvención puede suponer hasta el 70 % del importe del alquiler, importe al que se le pueden añadir 5 puntos más, hasta llegar al 75 %, si el inquilino es cliente de la Caja Vital Kutxa⁸¹.

⁸¹ Para el año 2005, una unidad convivencial compuesta por 1 persona con unos ingresos en la declaración de la renta de hasta 3.443,5 €, le correspondería una subvención del 70 % (un 75 % si es cliente de la entidad).

Estas subvenciones le suponen a la entidad financiera un desembolso económico importante: así, según sus estimaciones, las subvenciones correspondientes al alquiler de 184 viviendas ocupadas durante 12 meses, 56 viviendas ocupadas medio año y 40 viviendas ocupadas 3 meses, suponen un gasto de unos 600.000 €, cifra que, en buena lógica, se incrementará sobremanera cuando el parque de viviendas total esté en marcha.

- Las viviendas se entregan con la cocina equipada. Asimismo, se facilita la compra de electrodomésticos en unas condiciones de precio y financiación muy ventajosas con respecto a los precios de mercado.

La inversión total prevista por parte de la entidad financiera asciende a 100 millones de euros, con unos recursos propios desembolsados de 7,32 millones de euros y unas subvenciones directas del Gobierno Vasco de 10 millones de euros, ya que la financiación cualificada del proyecto se encuentra subsidiada por el ejecutivo autonómico durante los 20 años de amortización del capital principal destinado a financiar la inversión, además del periodo de carencia de tres años.

A pesar de que todavía no ha transcurrido demasiado tiempo desde la entrega de las viviendas a sus inquilinos, la experiencia se valora como muy positiva, tanto por la Obra Social de Caja Vital Kutxa, como por el Grupo Esteban Lizarraga, socio tecnológico del proyecto. Con todo, se alude a algunos aspectos que pueden ser objeto de reflexión y mejora:

- Así, se han tenido dificultades para poder construir, en el marco de la normativa municipal en vigor durante la puesta en marcha del proyecto, viviendas que se adaptaran a las necesidades de las personas jóvenes en su primera fase de emancipación, es decir, viviendas pequeñas, de entre 45 y 50 m², de modo que se ha tenido que recurrir a un modelo más tradicional o familiar (90 m²); esto ha determinado que, en ocasiones, las personas adjudicatarias rechacen la vivienda por no ajustarse a la tipología deseada, aunque no es menos cierto que, en otras, esta es precisamente la tipología de vivienda preferida por las y los jóvenes.
- También se han producido dificultades en el proceso de adjudicación de las viviendas, debido a la elevada tasa de renunciadas de las personas que han resultado adjudicatarias, lo que ha obligado a recurrir a la lista de reserva para designar a los nuevos adjudicatarios y a retrasar muy considerablemente el proceso de adjudicación final. En opinión de Lizarraga, esto se debe a que no todas las personas que optan a una vivienda en las listas de Etxebide entrarían dentro de lo que se podría denominar la demanda objetiva del programa Vitalquiler, ya que muchas de las que señalan indistintamente las opciones de vivienda en propiedad y en alquiler, piensan que todas las viviendas que se ofrecen en esta última modalidad de tenencia son viviendas en alquiler social, es decir, de precio más reducido. Desde esta óptica, entienden que se podría mejorar el proceso de adjudicación si se llevara a cabo una convocatoria específica, a la que se apuntaran únicamente las personas solicitantes realmente interesadas en el programa, propuesta que ya ha sido transmitida al Departamento competente en materia de vivienda del ente autonómico.
- Otra de las dificultades previsibles está relacionada con una de las premisas del programa, a saber, la rotación de las viviendas: cuanto menor sea el grado de rotación,

menor será el número de personas jóvenes a las que este programa podrá ayudar en su proceso de emancipación. Desde Vitalquiler se vislumbra con cierta inquietud la situación de aquellas personas que, una vez concluido el periodo máximo de estancia, no puedan pasar a la segunda fase de su emancipación, accediendo a una nueva vivienda, por ejemplo, a una vivienda de protección oficial en propiedad. En este sentido, se ha solicitado en diversas ocasiones al Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, que se incluya un cupo de reserva especial en los sorteos de vivienda de protección oficial de Etxebide, destinado a facilitar a aquellas personas que sean inquilinas de viviendas protegidas (como, por ejemplo, las de Vitalquiler) su transición hacia la vivienda protegida en propiedad, con el fin de que dejen vacantes las viviendas que ocupan y puedan ponerse a disposición de otras personas jóvenes que quieran comenzar su itinerario emancipatorio.

- En Gipuzkoa, la Obra Social de Kutxa ha puesto en marcha el Proyecto Etxegi XXI (2005-2007) como parte de su compromiso de inserción social y profesional de la juventud, en cuyo marco prevé comprometer inversiones por un importe aproximado de 100 millones de euros. Para desarrollar este proyecto, se constituyó, a finales de marzo de 2005, la sociedad limitada Etxegi XXI, en la que participa directamente la Obra Social de Kutxa⁸².

A grandes rasgos, el Proyecto Etxegi XXI consiste en construir en el Territorio Histórico un parque de 1.000 viviendas de protección oficial en régimen de alquiler con rentas limitadas, que se ofertarán a jóvenes guipuzcoanos de entre 18 y 35 años, con ingresos anuales ponderados inferiores a 21.100 €. Para alcanzar este objetivo, se entiende que resulta fundamental la implicación activa de la Administración pública, en concreto, de los ayuntamientos guipuzcoanos. En el proyecto se recoge que las promociones se llevarán a cabo en aquellas localidades y núcleos de población en los que el problema del acceso a la vivienda para la juventud se manifieste de una forma clara y exista suelo disponible para la construcción de este tipo de viviendas.

En todo momento se subraya el carácter transitorio de las viviendas; tal y como se recoge en su información corporativa *“la permanencia del joven en esta vivienda es transitoria, hasta que pueda adquirir una vivienda en propiedad una vez se consolide su futuro familiar, laboral y económico”*. Se establece así, como prioridad, la suscripción de contratos rotatorios por un plazo máximo de 5 años, con el propósito de favorecer al máximo número de personas jóvenes. Asimismo, se prevé una remodelación integral de las viviendas cada 5 años, optándose por fórmulas flexibles de edificación y diseño que lo hagan viable; en opinión de los promotores del proyecto, las propias características de las viviendas favorecerán la rotación.

Las viviendas permanecerán en régimen de alquiler durante 15 años, momento en el que se procederá a su venta, de acuerdo con la normativa vigente, lo que permitirá la modernización del parque, transcurrido este plazo. En la actualidad, se están analizando diversas posibilidades respecto al procedimiento de venta de las viviendas, en

⁸² Es decir, la aportación de capital para crear la sociedad no se lleva a cabo desde la sección de participaciones de la institución, como sucede para BBK y Caja Vital.

función de los diferentes acuerdos que se negocien con los propietarios municipales de suelo. La forma de convenir la relación se está negociando con los ayuntamientos en la actualidad; en principio, Etxegi compraría un terreno municipal, calificado para construcción de vivienda protegida, construiría las viviendas, las gestionaría durante 15 años en régimen de alquiler y a los 15 años se plantearían dos opciones: la primera, vender las viviendas en las condiciones marcadas por la normativa vigente de VPO; la segunda, adquirirlas el propio ayuntamiento. Esta propuesta ha originado contra-propuestas muy diferentes, como la del ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, que proponía ofrecer los terrenos para construir estos pisos de forma gratuita, a cambio de que la propiedad de los mismos pasara al Ayuntamiento a los 15 años.

Tanto la gestión como el mantenimiento correrán a cargo del Grupo Lizarraga, socio tecnológico de Etxegi XXI para su proyecto.

En cuanto a las características de las viviendas, tendrían una superficie aproximada de entre 50 y 65 m², con un alquiler mensual que oscilaría entre 260 y 360 € mensuales, dependiendo de la localidad en que se ubique la vivienda, de su superficie y de los ingresos de los inquilinos, tratando de aplicar unos alquileres que no hipotequen su capacidad de ahorro. Una vez construidas, las viviendas se adjudicarán mediante sorteo público entre las personas que cumplan los requisitos de edad, empadronamiento en el municipio o zona de influencia donde radique la promoción y demás condiciones legalmente establecidas.

Por otra parte, se facilitará el equipamiento de las viviendas en alquiler a las personas jóvenes articulando para ello diferentes medidas como la firma de acuerdos con fabricantes de electrodomésticos y mobiliario, con el fin de ofertar a sus inquilinos la posibilidad de adquirirlos a unos precios más bajos que los del mercado, o a través de la oferta de un servicio de financiación de la inversión necesaria para que puedan disfrutar de la vivienda que se les ha adjudicado desde el momento de la entrega de llaves.

En la actualidad Kutxa y Etxegi XXI están manteniendo contactos con los diferentes ayuntamientos para disponer de terrenos que puedan hacer realidad este proyecto, firmando los convenios de colaboración que sean necesarios. Se prevé que para la primavera/otoño de 2006, se pueda estar construyendo, aunque insisten en que la gran complejidad del ámbito urbanístico puede producir retrasos.

- En el caso de BBK, la iniciativa se enmarca en su Plan Estratégico para el trienio 2005-2007.

En su marco, la BBK tiene previsto construir 1.000 viviendas en alquiler dirigidas a las personas jóvenes de entre 18 y 35 años. Se trata de viviendas de 45 a 50m², enmarcadas en la normativa de VPO. Aunque, en la actualidad, se encuentran en la fase de definición del proyecto, la idea es establecer un periodo máximo de estancia en las viviendas, con un claro criterio de rotación.

Para poner en marcha el proyecto se ha creado la sociedad Harribat, que está participada por la Caja y por una constructora responsable de la gestión del proyecto.

Tanto la gestión, como la adjudicación de las viviendas se llevarán a cabo por el socio tecnológico en función de los parámetros marcados por la BBK.

Aunque muchas de las cuestiones relativas a la ejecución del proyecto están en fase de maduración, existe interés, desde la Obra Social de la BBK, en subrayar el carácter social de la iniciativa; en concreto, se plantea, por ejemplo, la posibilidad de apoyar la creación de empresas de inserción con personas en colectivos de riesgo de exclusión para que puedan llevar a cabo labores de mantenimiento del parque de viviendas en alquiler.

La mayor dificultad radica en conseguir el suelo para las promociones, estando en curso en la actualidad las negociaciones con las corporaciones municipales.

CAPÍTULO VI

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS
INSTRUMENTOS Y DECISIONES EN
POLÍTICA DE VIVIENDA PARA JÓVENES
EN LA CAPV

1. INTRODUCCIÓN

En este capítulo, se presentan y analizan con mayor grado de detalle los principales instrumentos, acciones y decisiones de política de vivienda articulados en los últimos años en la CAPV, que, de forma directa o indirecta, han afectado al colectivo de las personas jóvenes, resultando fundamentales, en el marco de este análisis, las aportaciones de los responsables técnicos y políticos encuestados y entrevistados y de los expertos consultados.

Concretamente, se estudian los siguientes aspectos:

- La información sobre vivienda dirigida a las personas jóvenes en la CAPV.
- La vivienda protegida: las características de las personas jóvenes demandantes de vivienda protegida en la CAPV; el caso particular de la vivienda tasada y la adjudicación, los requisitos y la calificación de la vivienda protegida.
- Las decisiones relacionadas con la vivienda en alquiler para jóvenes, en su calidad de modalidad de tenencia más adecuada al primer acceso y las diversas iniciativas de intermediación pública en el mercado de alquiler.
- Los programas y tipologías de vivienda para personas jóvenes y la conversión de locales en vivienda.
- Las ayudas y prestaciones a la vivienda que son accesibles para las personas jóvenes de la CAPV, así como la fiscalidad y la financiación de la vivienda para jóvenes.

2. LA INFORMACIÓN SOBRE VIVIENDA DIRIGIDA A LAS PERSONAS JÓVENES

Las personas jóvenes en la CAPV tienen a su disposición los más diversos medios para acceder a la información que les interesa en materia de vivienda, en particular a través de los sistemas de información, asesoramiento y consulta articulados mediante las nuevas tecnologías.

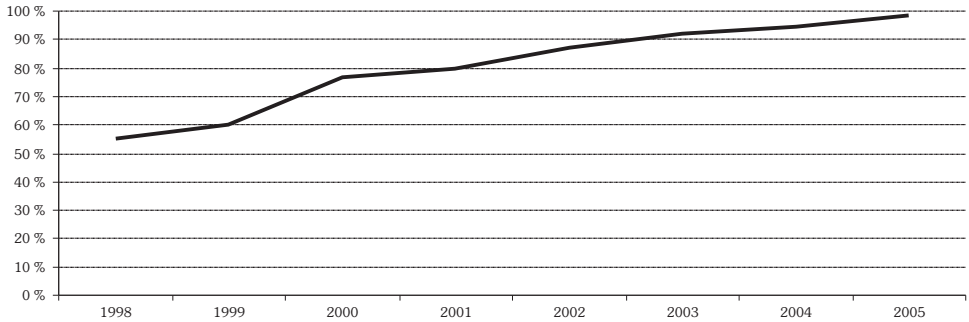
- Así, a través de la página web del Gobierno Vasco (www.euskadi.net), accesible tanto desde el Departamento de Vivienda y Asuntos sociales, como desde el área

de Juventud del Departamento de Cultura –en concreto a través del portal temático Gazteaukera–, recoge, complementariamente a la información de carácter general relativa a los diferentes programas, ayudas y actuaciones del Departamento de Vivienda y Asuntos sociales como Etxebide y Bizigune, un conjunto interesante de información dirigida a las personas jóvenes, de gran utilidad práctica: el proceso a seguir para encontrar una vivienda, comprarla o alquilarla, los impuestos aplicables, las fórmulas de financiación existentes, las alternativas de alojamiento para estudiantes. Enlaza, además, con una interesante guía del consumidor, publicada por la Dirección de Consumo del Gobierno Vasco, de gran utilidad para evitar y para resolver problemas en relación con la compra o el alquiler de una vivienda.

A través de la página web del Servicio Vasco de Vivienda del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales Etxebide, se ofrece un servicio de información integral a la ciudadanía y se trata de facilitar los trámites para acceder a los distintos programas y ayudas que en materia de vivienda ofrece el Gobierno Vasco. La persona usuaria puede obtener tanto información general relacionada con la política de vivienda (de carácter jurídico, fiscal o económico), como información muy completa, de carácter práctico, destinada a orientarle en el proceso de decisión en relación con la compra o el alquiler de una vivienda, o también información específica sobre los diferentes programas, actuaciones y ayudas del Departamento. Asimismo, puede obtener todo tipo de información práctica relacionada con la inscripción en las listas de Etxebide, el seguimiento de su expediente o los sorteos de viviendas.

Existe también, para cualquier persona, la posibilidad de establecer una comunicación directa con el Departamento de cara a resolver dudas relativas a los diferentes programas y ayudas; este servicio incluye las preguntas y respuestas más habituales. Existe, así mismo, un foro de vivienda, en el que se intercambian opiniones en relación con esta problemática. Según la información suministrada por el Departamento, en 2005, se han realizado una media aproximada de 25.000 visitas al mes (un 160 % más que el año pasado) y unas 500 consultas mensuales (cuatro veces más que el año anterior). El Departamento pone también a disposición de la ciudadanía un servicio de atención telefónica –a través del 012– sobre los temas relacionados con sus programas, actuaciones y ayudas.

Según se desprende de la *Encuesta sobre Necesidades y Demanda de Vivienda*, el conocimiento básico de las personas jóvenes acerca de las actuaciones desarrolladas por el Departamento es relativamente elevado, y, lo que es más importante, está aumentando. Así, el grado de conocimiento de Etxebide por parte de la población joven necesitada de vivienda ha ido creciendo, tal y como se recoge en el gráfico 72: según los resultados de la Encuesta Base 2005 –última disponible a la fecha de cierre de este informe–, un 82,7 % conoce este servicio (un 63,1 %, un 76,7 % y un 72,6 % en 2002, 2003 y 2004, respectivamente), y adicionalmente, un 15,8 % ha oído hablar de él; sólo un 1,5% de este colectivo dice no conocer Etxebide. Además, cerca de un tercio de quienes conocen Etxebide se había puesto en contacto con este servicio a lo largo del último año. Resulta destacable, en este sentido, que cerca del 50% de las personas jóvenes encuestadas conoce la web de Etxebide.

Gráfico 72: Conocimiento de la existencia de Etxebide

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe 2005 sobre la *Encuesta Base sobre Necesidades y Demanda de Vivienda en la CAPV*.

- Por otra parte, la red de Oficinas de Información Juvenil, apoyada por el Centro Coordinador de Información y Documentación Juvenil del Gobierno Vasco, las tres diputaciones forales, y medio centenar de ayuntamientos vascos, tiene como misión ofrecer, en sus más de 60 centros, información de interés para la juventud relativa a cuestiones diversas (empleo, educación, actividades socioculturales). En estas oficinas se atiende a las y los jóvenes de forma individualizada, bien por vía telefónica, bien a través de la página web (www.gazteinformazioa.net), y, si bien no cuentan con un programa específico de información en materia de vivienda para jóvenes, ofrecen un primer asesoramiento y orientación hacia el servicio idóneo para resolver su solicitud de información, y, en algunos casos, también ofrecen, de forma directa, la documentación correspondiente. En las oficinas de información juvenil situadas en los campus de la UPV-EHU de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, se ofrece además un servicio de información para el alojamiento en pisos compartidos, residencias y colegios mayores y para acceder a los programas de convivencia con personas mayores.
- Por último, los ayuntamientos también prestan servicios de información, en general, a través de las áreas de vivienda o de urbanismo. En algunos casos, cuentan también con servicios especializados, como es el caso de la Oficina Joven de Vivienda, integrada en la Oficina Municipal de Vivienda del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, que gestiona la Fundación de Derechos Civiles en colaboración con dicho ente municipal y el Injuve. Se trata de un servicio integral de información y asesoramiento en materia de vivienda, que aborda de forma global y personalizada el proceso de compra o alquiler, atendiendo los aspectos legales y de tramitación, fiscales, de financiación y relacionados con la construcción. Ofrece así mismo información sobre las ayudas existentes para la compra, el alquiler o la rehabilitación de la vivienda, y sobre los contratos de compra y de alquiler, e integra una bolsa de vivienda en alquiler para jóvenes.

3. LA VIVIENDA PROTEGIDA

3.1. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA VIVIENDA PROTEGIDA EN LA CAPV

3.1.1. *Tipología*

La nueva Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo especifica, en su disposición Adicional octava, bajo la denominación general de viviendas de protección pública, las siguientes tipologías de viviendas protegidas:

- Viviendas de protección oficial, en la que se engloba a las viviendas de protección de régimen general, las de régimen especial o viviendas sociales y las de régimen tasado de regulación autonómica. La definición, las características y, en general, el régimen jurídico de las viviendas de protección oficial de régimen tasado (VPOT) serán las propias de las actuales viviendas de protección oficial de régimen general, hasta tanto no se promulgue la legislación propia en materia de vivienda de protección oficial o las disposiciones reglamentarias que las regulen.
- Viviendas tasadas municipales, siendo estas las que los ayuntamientos del País Vasco decidan establecer mediante la promulgación de la correspondiente ordenanza local que regule su régimen de protección pública.
- Otras que la legislación específica pueda desarrollar.

La vivienda de protección pública se define así como un supraconcepto de vivienda promovida por las administraciones públicas, cuyas características básicas son la calificación permanente y la adjudicación pública y concurrente de las mismas.

3.1.2. *Modalidades de tenencia*

La norma establece actualmente que el acceso a las viviendas protegidas podrá realizarse, de acuerdo con lo que se establezca en la convocatoria correspondiente, en las modalidades de propiedad o pleno dominio, arrendamiento, derecho de superficie o cualesquiera otros contemplados en la legislación civil.

3.1.3. *Requisitos de acceso*

Nos referimos a los requisitos regulados actualmente, teniendo en cuenta que éstos podrán modularse o modificarse en un futuro próximo, atendiendo a las nuevas modalidades de vivienda protegida previstas en la Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo del País Vasco.

En cuanto a los requisitos de acceso exigidos de la persona física o unidad convivencial solicitante, se requiere la previa acreditación de una serie de condiciones que, en todo caso, tienen el carácter de mínimos y que podrán ser ampliadas mediante desarrollo normativo. Estos requisitos mínimos son:

- *Capacidad jurídica.* Se exige ser una persona mayor de edad o menor emancipada.
- *Situación de necesidad de vivienda.* Se entiende que existe una situación de necesidad de vivienda cuando todos y cada uno de los miembros de la unidad convivencial carecen de vivienda en propiedad, nuda propiedad, derecho de superficie o usufructo, durante los dos años inmediatamente anteriores a alguna de las siguientes fechas:
 - la fecha de publicación de la Orden del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales que dé inicio al procedimiento de adjudicación de personas beneficiarias;
 - la fecha de calificación provisional en el supuesto de primera transmisión de vivienda de protección oficial, en propiedad y el primer contrato de arrendamiento, en supuestos de promoción privada;
 - la fecha de presentación a visado del contrato de compraventa en segundas y posteriores transmisiones de viviendas de protección oficial o del contrato de arrendamiento, para posteriores arrendamientos.

Esta situación debe mantenerse hasta el momento de elevar a escritura pública la compraventa o formalizar el contrato de arrendamiento.

Con todo, también se prevén una serie de excepciones para quienes, aun siendo propietarios de una vivienda, se hallen en situación de necesidad. Estas excepciones se refieren a:

- personas que habitan una infravivienda, es decir una vivienda con una superficie igual o inferior a 36 m²;
- unidades convivenciales de 5 ó más miembros, o familias numerosas, que sean titulares de viviendas con una superficie mayor de 36 m² e inferior o igual a 72 m², cuando exista una ratio de menos de 15 m² por persona;
- personas de 70 o más años de edad, titulares de una vivienda situada en un edificio que no reúna condiciones de accesibilidad;
- unidades convivenciales que cuenten con algún miembro que acredite su condición de persona con discapacidad con movilidad reducida permanente, cuando el edificio no reúna condiciones de accesibilidad.
- algunos supuestos de tenencia de una parte de una vivienda, siempre y cuando ésta haya sido transmitida mediante herencia o donación.

Asimismo, la norma establece que la titularidad de la nuda propiedad de una vivienda no será obstáculo para el acceso a una vivienda protegida en régimen de alquiler, si dicha vivienda está gravada con un derecho de uso o usufructo, vitalicio o temporal con una duración superior a la duración del contrato de arrendamiento de la vivienda protegida.

- *Empadronamiento.* El tercer requisito se refiere al empadronamiento en la CAPV, estableciéndose que alguno de los futuros titulares habrá de estar empadronado con una antigüedad mínima de un año anterior a la fecha de publicación de la Orden de inicio del procedimiento de adjudicación de viviendas, en cualquiera de los municipios declarados interesados de la Comunidad Autónoma.

- *Nivel de ingresos.* En cuanto al nivel de ingresos:
 - Se deben acreditar unos ingresos máximos anuales ponderados en función del número de miembros de la unidad convivencial que haya de fijar su residencia en la vivienda, no superiores a:
 - 15.100 €, en el caso de VVSS (excepcionalmente, 21.100 € para el caso de viviendas reguladas en la correspondiente Orden de precios).
 - 33.100 €, en el caso de VPO de régimen general.
 - En cuanto al límite mínimo, los ingresos anuales no pueden ser inferiores a 9.000 €, si las viviendas se ceden en propiedad, derecho de superficie o arrendamiento con opción de compra, o a 3.000 €, si las viviendas se ceden en arrendamiento sin opción de compra. En el caso de personas con discapacidad con movilidad reducida y de las mujeres víctimas de violencia de género⁸², no se exige acreditar ingresos mínimos para el acceso a viviendas de protección oficial en régimen de alquiler, y basta con acreditar unos ingresos mínimos de 3.000 € para acceder en régimen de propiedad plena o derecho de superficie.

A pesar de que la norma abría la puerta a posteriores actualizaciones, las cuantías correspondientes a estos ingresos máximos y mínimos, no han sido actualizados desde la entrada en vigor del Decreto, de modo que, debido al efecto de la inflación, resultan ahora menos restrictivos en cuanto a los mínimos necesarios para poder optar a la vivienda protegida, pero más restrictivos en cuanto a los ingresos máximos establecidos.

- Las personas que resulten beneficiarias deben cumplir, además, el requisito de no haber sido adjudicatarias de otra vivienda de protección oficial, de promoción pública o privada, en los dos años anteriores. Esto no obstante, aquellas que hayan sido beneficiarias de vivienda en arrendamiento podrán ser posteriormente beneficiarias de vivienda en propiedad o derecho de superficie.
- Resulta también necesario el cumplimiento del requisito de escrituración y formalización del contrato de compraventa o arrendamiento.

3.1.4. Precios máximos de compra de las viviendas protegidas

Los precios máximos de compra de las viviendas protegidas, establecidos por la norma, se actualizan anualmente conforme al incremento interanual del Índice de Precios al Consumo (IPC). Estos precios varían en función de las características del municipio donde se ubique la vivienda y, a tales efectos, los 251 municipios de la CAPV se clasifican en tres grupos. A tenor de la normativa en vigor –Orden de 1 de agosto de 2004–, y tras la actualización de precios máximos de VPO que se realiza anualmente según el

⁸² La excepción inicialmente referida únicamente a las personas con discapacidad se ha extendido a las mujeres víctimas de violencia de género en el marco del Decreto 107/2006, de 23 de mayo, de cuarta modificación del Decreto sobre régimen de viviendas de protección oficial y medidas financieras en materia de vivienda y suelo.

incremento del IPC, a partir del 1 de septiembre de 2006 –último precio de referencia disponible a fecha de cierre de este informe–, los precios máximos son los siguientes:

- Para el primer grupo de municipios, en el que se incluyen las tres capitales de los territorios históricos, los otros cuatro municipios mayores de 50.000 habitantes y 23 municipios más (11 de Bizkaia y 12 de Gipuzkoa), con un precio de 1.350,56 €/m² útil.
- Para los municipios incluidos en el segundo grupo (3 municipios alaveses, 38 vizcaínos y 20 guipuzcoanos), los precios se fijan en 1.306,69 €/m² útil.
- Para el resto de municipios, el precio asciende a 1.180,40 €/m² útil.

Para los elementos anejos a las viviendas protegidas, es decir, los trasteros y garajes, se establece un precio único para todos los municipios, fijado en 471,95 €/m² útil.

También en el caso de las Viviendas Sociales se establece un único precio, fijado en la actualidad en 620,70 €/m² útil para las viviendas de promoción pública, y en 825,11 €/m² útil para las de promoción privada; el precio de los trasteros y garajes es de 375,63 €/m² útil.

3.1.5. **Precios de los alquileres de las viviendas protegidas**

Según la normativa vigente⁸³, los precios de los alquileres de las viviendas protegidas se establecen como porcentaje del valor imputable de venta, porcentaje que suele variar en función del nivel de ingresos de las personas arrendatarias:

- Así, en VPO de régimen general, para aquellos inquilinos o unidades convivenciales con ingresos ponderados comprendidos entre 3.000,00 euros hasta 21.100,00 euros, se establece una renta anual máxima del 4 % del valor imputable en venta de la vivienda y anejos; con ingresos superiores a 21.100 € e inferiores a 27.100 €, el porcentaje es del 5 %; y, por último, para quienes ingresen entre 27.100 € y 33.100 € el porcentaje aplicado es del 6% del valor imputable en venta de la vivienda y anejos.
- Para el caso de las VVSS, cuando se trata de viviendas de promoción pública, para aquellos inquilinos o unidades convivenciales con ingresos ponderados iguales o inferiores a 3.000 € se aplica un porcentaje del 2 % del valor imputable en venta de la vivienda y anejos; a quienes obtengan ingresos de más de 3.000 y hasta 9.000 € se les aplica el 2,5 %; y a quienes ingresan por encima de 9.000 y hasta 15.100 € se les aplica el 3 %. Para el caso de las viviendas sociales de promoción privada los porcentajes son idénticos a los anteriores para los tramos citados, mientras que para el tramo de ingresos situado entre 15.100 y 21.100 €, la renta máxima anual se calcula como un 5 % del valor imputable en venta de la vivienda y anejos.

⁸³ Orden de 25 de agosto de 2003.

Los contratos de arrendamiento de las viviendas protegidas, tanto en VPO, como en VVSS, se revisan cada año, aplicando al precio actualizado de la vivienda, el porcentaje que corresponda, en función de los ingresos de la persona o unidad convivencial arrendataria. En el supuesto de que las personas beneficiarias de vivienda social en régimen de alquiler acrediten, en el momento de la revisión anual, ingresos superiores a los que dan acceso a la vivienda social adjudicada, pero estuvieran dentro de los límites máximos de acceso a la vivienda de protección oficial de régimen general, los porcentajes a aplicar serían los siguientes: para ingresos superiores a 15.100 € e inferiores a 21.100 €, el 5 % del valor imputable en venta de la vivienda y anejos; por encima de 21.100 € y hasta 27.100 €, el 10 %; y por encima de 27.100 € y hasta 33.100 €, el 12 %. En el supuesto de que acrediten ingresos superiores a 33.100 €, deben abandonar la vivienda.

3.1.6. **Características técnicas**

Por lo que se refiere a las características técnicas de las viviendas protegidas, si bien el Decreto 315/2002, de 30 de diciembre, sobre régimen de viviendas de VPO y medidas financieras en materia de vivienda y suelo se limita a establecer que sólo podrán superar los 90 m², sin exceder en ningún caso de los 120 m², el 3 % de las viviendas de cada promoción de viviendas de protección oficial –o fracción en el caso de resultar un número inferior a una–, debiendo destinarse a unidades convivenciales de cinco o más miembros o a familias numerosas, las características técnicas de las vivienda protegidas se desarrollan por Orden de 30 de diciembre de 2002 del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, por la que se aprueban las Ordenanzas de Diseño de Viviendas de Protección Oficial, que detalla tanto las condiciones exigibles a los edificios, como las exigibles a las viviendas, en términos de estructura, de instalaciones, de salubridad, de diseño, de accesibilidad y de superficie, entre otras.

Si bien, en algunos aspectos, esta normativa es criticada por su rigidez, existe un claro consenso entre los técnicos para afirmar que los requisitos impuestos garantizan la calidad y la seguridad de la construcción lo que, sin duda, constituye un elemento esencial con vistas a asegurar la perdurabilidad y buena conservación del parque de viviendas protegidas.

En este sentido, interesa hacer constar que con la entrada en vigor de la nueva Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, las ordenanzas municipales pueden entrar a regular cuestiones relacionadas con el diseño de las viviendas tasadas municipales. En concreto, en el punto quinto de la disposición adicional octava de la Ley se especifica que: *“La ordenanza local que establezca y regule la vivienda tasada municipal de un municipio determinará: a) Las características de la citada vivienda y sus anexos. b) Los regímenes de protección municipal que establezcan y, en su caso, las modalidades del régimen general y del régimen especial, siendo éste el de las viviendas que podrán sustituir a las viviendas de protección oficial de régimen tasado según se establece en el artículo 80. c) Los destinatarios y el procedimiento para su adjudicación, en el que deberán respetarse necesariamente los principios de publicidad, libre concurrencia y no discriminación. Excepcionalmente podrá acordarse la exclusión de un cupo de viviendas de cada promoción para atender*

por parte de las administraciones locales necesidades sociales a través del alquiler tutelado o cesión en precario, todo ello sin perjuicio de los expedientes de realojo, que estarán excluidos del citado cupo”.

3.1.7. Duración del régimen de protección oficial

En cuanto a la duración del régimen de protección oficial, se ha producido un cambio importante en la CAPV en los últimos años, ya que se ha pasado de un sistema de duración de la calificación limitada, y establecida de forma no homogénea en función de las características de la promoción, a un modelo de calificación permanente de la vivienda protegida (esta cuestión se analiza en el epígrafe 6.3.7.).

Interesa destacar, por otra parte, la apuesta del Departamento de Vivienda y Asuntos sociales para tratar de que las promociones de vivienda protegida en venta, promovidas directa o indirectamente por este Departamento, sean adjudicadas en derecho de superficie. Conforme a esta modalidad de acceso, quien adquiere la vivienda protegida no la adquiere en propiedad plena, sino que adquiere el derecho a su uso durante 75 años, revirtiendo, pasado ese plazo, a la Administración promotora.

3.2. LAS PERSONAS JÓVENES DEMANDANTES DE VIVIENDA PROTEGIDA EN LA CAPV

En este apartado, se analizan las características no ya de los potenciales demandantes de vivienda protegida, sino de los demandantes jóvenes inscritos en el registro de solicitantes de Etxebide.

Atendiendo a los datos suministrados por el Departamento de Vivienda, el número medio de inscritos en Etxebide en los últimos años (ver cuadro 30), ha oscilado entre 70.000 y 80.000 solicitantes. En lo que a la valoración del servicio se refiere, según se recoge en el Plan Director de Vivienda 2006-2009, un 48,8% de las personas jóvenes con necesidad de acceso califica como “buena” o “muy buena” la actividad de Etxebide, un 27,9% la califica de “regular” y un 9,4% de “mala” o “muy mala”. En una escala 0-100 la valoración de las personas jóvenes es de 61,8 puntos sobre 100, una valoración relativamente positiva.

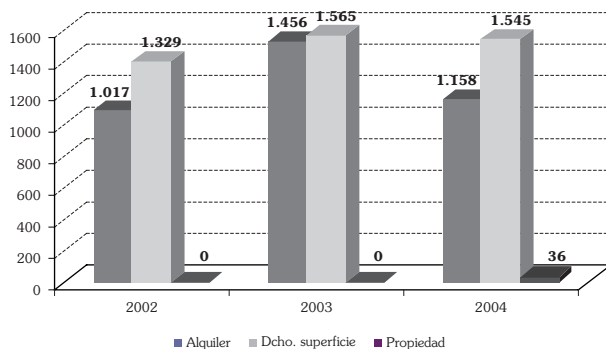
Cuadro 30: Resumen de la actividad desarrollada por Etxebide

	2002	2003	2004	2005	2006
Nº de demandantes inscritos en Etxebide	83.595	68.868	72.652	86.259	82.587
Nº de llamadas telefónicas efectuadas por usuarios	102.840	109.712	112.364	100.752	-
Nº de comunicaciones escritas enviadas desde Etxebide	319.836	415.342	342.663	181.170	-
Nº de viviendas protegidas incorporadas a la oferta	947	3.495	2.775	-	-
Emparejamientos oferta/demanda realizados (viviendas)	2.346	3.021	2.739	1.243	-
Valoración efectuada por usuarios de Etxebide (0-10)	6,1	6,1	5,9	6,1	-

Fuente: datos suministrados por el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. Gobierno Vasco.

Nota: los datos de 2005 y 2006 están extraídos del Plan Director de Vivienda 2006-2009 y del Informe de ejecución en el ejercicio 2005 del Plan Director de Vivienda 2002-2005.

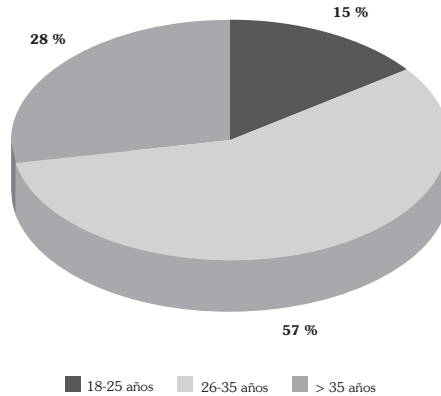
El número de adjudicaciones de vivienda protegida a través de Etxebide se sitúa, en los últimos años, en torno a una media anual de 2.700 viviendas; en concreto, tal y como se recoge en el gráfico 73, en 2002 se asignaron 2.346 viviendas, en 2003, 3.078 y, en 2004, se asignaron 2.739. Por lo que se refiere a la modalidad de acceso a las viviendas adjudicadas, prácticamente se ha abandonado la adjudicación en régimen de propiedad plena, en beneficio del régimen de adquisición en derecho de superficie.

Gráfico 73: Viviendas adjudicadas por Etxebide según tipo de acceso (2002-2004)

Fuente: datos suministrados por el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. Gobierno Vasco.

Algunos datos relacionados con la juventud pueden resultar del todo ilustrativos:

- El número de demandantes de vivienda inscritos en la base de datos de Etxebide era de 72.622, a finales de marzo de 2005. De ellos, 52.508 eran jóvenes menores de 35 años, lo que representa las tres cuartas partes del conjunto (en concreto, el 72,3 %). Por subgrupos de edades, destaca la presencia de personas de edades comprendidas entre 26 y 35 años, con 41.672 inscripciones.

Gráfico 74: Distribución de las personas inscritas en Etxebide según su edad

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco. Datos referidos a marzo de 2005.

- La mayor parte de las y los jóvenes inscritos son solteros –95 %–, y sólo un 5 % del total tenía alguna persona menor de edad a su cargo.
- En cuanto a su situación socioeconómica, la distribución de sus ingresos medios no es muy diferentes de las de los demandantes mayores de 35 años (ver cuadro 31), produciéndose las principales divergencias en los tramos de 3.000 € a 9.000 € y de 9.000 € a 15.000 €. Así, si cerca de un 14 % de las personas jóvenes inscritas tienen unos ingresos brutos inferiores a 9.000 € –es decir, pertenecen al segmento que únicamente tiene derecho a acceder a una vivienda de protección oficial en alquiler sin disfrutar de la opción de compra–, entre los inscritos mayores de 35 años, esta proporción alcanza el 21 % (además, la cuarta parte de estas personas están casadas y una cuarta parte también tiene cargas familiares). Por otro lado, entre las que cuentan con ingresos superiores a 9.000 € anuales e inferiores a 15.000 € –nivel de acceso a vivienda social– la proporción de personas jóvenes se acerca al 40 %, mientras que, entre las mayores de 35 años, se sitúa en 34 %. En cambio, en los tramos de ingresos más elevados dentro del segmento protegible –de 21.100 a 27.100 € y de 27.100 a 33.000 €–, la proporción de demandantes menores y mayores de 35 años es similar.

Cuadro 31: Distribución de las personas demandantes de Etxebide según su edad y sus ingresos declarados

Ingresos 2003	Edad			
	18 - 25 años	26 - 35 años	<35 años	>35 años
<3.000	0,02 %	0,01 %	0,01 %	0,01 %
>=3.000 y <9.000	17,72 %	12,76 %	13,78 %	21,14 %
>=9.000 y <=15.100	47,52 %	38,16 %	40,09 %	33,82 %
>15.100 y <=21.100	25,15 %	28,28 %	27,63 %	24,61 %
>21.100 y <27.100	7,86 %	14,57 %	13,19 %	13,98 %
<=27.100 y <=33.100	1,73 %	6,22 %	5,29 %	6,43 %
	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %

Nota: La edad corresponde a la mayor de las que constan en la solicitud. Datos referidos a 03/05/05. Ejercicio fiscal 2003.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco.

De hecho, las diferencias de ingresos resultan más significativas entre las personas que podrían definirse como “jóvenes jóvenes” (18-25 años) y las que podrían denominarse “jóvenes adultos” (26-35 años). Así, mientras las diferencias absolutas entre estos dos subgrupos de jóvenes ascienden a 28,7 puntos, la diferencia en la distribución de los ingresos entre las personas menores y mayores de 35 años inscritas en Etxebide es diez puntos menor. Además, si se analiza la distribución de la media de ingresos por tramos de edad de las personas inscritas (cuadro 32), se constata que las personas jóvenes menores de 26 años cuentan con una media de ingresos de 13.395 €, mientras que la media para las de edades comprendidas entre 26 y 35 años es significativamente mayor –15.715 €–, siendo, de hecho, la más elevada de todas las consideradas, aunque las diferencias no parecen muy significativas respecto a las franjas de edad de 36-45 años y 46-54 años.

Cuadro 32: Distribución de las medias de los ingresos declarados por las y los demandantes de Etxebide según su edad

Edad	Media de ingresos	Total de demandantes
18-25	13.395	11.109
26-35	15.715	43.930
36-45	15.438	13.377
46-54	15.079	4.082
55-64	13.681	1.933
65 y más	13.190	1.973
TOTAL	15.178	76.404

Nota: La edad corresponde a la mayor de las que constan en la solicitud. Datos referidos a 03/05/05. Ejercicio fiscal 2003.

Fuente: Datos suministrados por el Departamento de Vivienda y Asuntos sociales del Gobierno Vasco

Se pueden barajar diversas hipótesis para explicar estas diferencias en las medias de ingresos, pero, en cualquier caso, parecen corroborar las diferencias observadas en diversas fuentes estadísticas; por ejemplo, según datos del Observatorio Joven de la Vivienda del Consejo de la Juventud de España, para el mismo ejercicio fiscal, el salario medio de las personas jóvenes de la CAPV con edades comprendidas entre 18 y 24 años era de 7.686 €, mientras que el salario medio de las personas jóvenes del grupo de edad de entre 25 y 29 años ascendía a 13.964 €, y el del grupo de edad de entre 20 y 34 años era de 19.630 €, diferencias que, con toda probabilidad, se deben, entre otros factores, a la mayor cualificación y experiencia laboral de los grupos jóvenes de mayor edad.

Por otra parte, en lo que respecta al dato que señala que la franja de edad de 26 a 35 años es la que cuenta con una media de ingresos más elevada, cabría considerar que refleja una realidad muy diferente a la anteriormente indicada; es decir, no apunta necesariamente a que la situación económica media de este grupo de edad sea mejor que la de los grupos de edad de personas mayores, sino que al ser aquél el grupo de solicitantes más numeroso –incluye a cerca del 60 % de los solicitantes–, constituye también el más heterogéneo en cuanto a sus características económicas y sociales, y bien podría ser representativo de la población de dichas edades, mientras que los grupos de edades más avanzados –el grupo de edad 36-45 años, pero sobre todo, los otros tres grupos–, están integrados por personas de características económicas y sociales más homogéneas, y con unos ingresos medios más reducidos, que serían menos representativas de sus respectivos grupos poblacionales.

Un análisis excesivamente simplista de estos datos económicos podría conllevar el riesgo de conducir a cuestionar la pertinencia de tomar la edad de 35 años, no sólo como variable que discrimina la situación de los demandantes en función de su nivel de ingresos, sino también como edad definitiva de una situación de mayor necesidad de atención por parte de la Administración Pública. Sin duda, esta primera aproximación debe evitarse, pero también deben considerarse estos datos como indicativos de la necesidad de reflexionar sobre la situación de otros colectivos de personas demandantes de vivienda protegida; en efecto, es muy posible que exista una bolsa de demandantes de vivienda protegida mayores de 35 años, con bajo nivel de ingresos, a causa quizá de su baja cualificación y/o de su situación de especial precariedad en el empleo u otras circunstancias personales, que, en opinión de muchos técnicos y profesionales entrevistados, deberían ser también objeto de especial atención en las políticas públicas de vivienda. De hecho, es en este contexto tan complejo donde se enmarca, por ejemplo, la decisión del Departamento de Vivienda y Asuntos sociales de incluir, a partir de 2004, un nuevo cupo de reserva de personas solicitantes de vivienda con más de cuatro años de antigüedad en Etxebide (ver epígrafe 6.3.4.).

- En cuanto al régimen de tenencia preferido por las personas jóvenes inscritas, destaca, como se observa en el cuadro 33, la gran propensión a la tenencia en propiedad⁸⁴.

⁸⁴ Conviene recordar que tanto en la VPO en alquiler, como en el programa Bizigune que se analizará más adelante, quien resulta beneficiado con una vivienda protegida en alquiler, puede seguir optando a sorteos de VPO en propiedad o derecho de superficie, siempre que cumpla los requisitos establecidos.

Si se comparan sus preferencias con las de las personas inscritas mayores de 35 años, se observa que existen diferencias significativas: la preferencia por la vivienda en propiedad se manifiesta por un 48 % de las y los jóvenes, mientras que, entre las personas mayores de 35 años, esta proporción se situaba en un 33 %; la diferencia se refleja también de forma significativa en los datos referidos a la preferencia por el alquiler que sólo manifiestan el 15 % de las personas jóvenes, frente a un 28 % de las mayores de 35 años; en cambio, las tasas de quienes manifiestan una preferencia indistinta por ambas modalidades de tenencia son muy similares en las dos franjas de edad.

Cuadro 33: Preferencias en cuanto al régimen de tenencia de las personas inscritas en Etxebide en función de su edad

	18 - 25 años	26 - 35 años	<35 años	>35 años
Sólo compra	51,30 %	47,23 %	48,07 %	32,94 %
Sólo alquiler	18,71 %	14,14 %	15,08 %	27,91 %
Compra y alquiler	29,99 %	38,64 %	36,85 %	39,15 %

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por el Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco.

Con todo, todavía resulta más llamativa la diferencia observada entre los subgrupos de las franjas 18-25 años y 26-35 años, siendo las y los más jóvenes quienes muestran mayor preferencia por la vivienda en propiedad (más de la mitad de las personas de dicho grupo señalan en su solicitud estar únicamente interesadas en resultar adjudicatarias de una vivienda en propiedad). Este hecho se constata también en el registro de solicitantes que mantiene la Entidad Pública Empresarial de Vivienda de Donostia-San Sebastián. En opinión de muchos técnicos, esto podría indicar que, conforme se tiene más edad, la necesidad de vivienda es mayor y, por lo tanto, el nivel de exigencia menor, lo que explica que se observe, con mayor frecuencia, una preferencia indistinta por una u otra modalidad de tenencia.

Simultáneamente, estas constataciones llevan a cuestionar la verdadera necesidad de vivienda de algunos colectivos jóvenes, y, en especial, de los perfiles de menor edad, que no parece demandar una vivienda para responder a una necesidad inmediata de emancipación, sino para probar suerte y poder resultar adjudicataria de una vivienda con un precio de adquisición muy alejado de los de mercado, lo que, de producirse, facilitaría mucho su esfuerzo futuro de acceso a una vivienda.

3.3. LA VIVIENDA TASADA

La vivienda de precio tasado o concertado, también denominada vivienda de precio intermedio, y, más comúnmente, vivienda tasada, es una vivienda sujeta a la protección pública, a la que se aplica un precio limitado, superior al de la VPO e inferior al de mercado, y que, en razón de ello, resulta accesible a grupos de población con un espectro de ingresos más amplio que la población destinataria de las fórmulas protegidas más tradicionales.

A nivel estatal, tras sucesivos periodos de regulación y de ausencia, el nuevo Plan de Vivienda 2005-2008 ha vuelto a incorporar la vivienda tasada, esta vez bajo la denominación de vivienda protegida de precio concertado, a medio camino entre la vivienda protegida tradicional y la vivienda libre, con precios que no podrán exceder de 1,8 veces el precio básico nacional. Por su precio, se abre a hogares con ingresos familiares más elevados: si las viviendas protegidas de régimen especial son accesibles a ciudadanas y ciudadanos con ingresos familiares no superiores a 2,5 veces el IPREM⁸⁵ (16.443,0 € en 2005), y las de precio general, a compradores con ingresos familiares de hasta 5,5 veces el IPREM (36.174,60 € en 2005), las viviendas protegidas de precio concertado son accesibles a compradores con ingresos familiares de hasta 6,5 veces el IPREM (42.751,8 € en 2005).

También diversas comunidades autónomas han optado por desarrollar esta modalidad en su normativa. Por ejemplo, en la Comunidad Autónoma de Cataluña, las denominadas viviendas con protección oficial de precio concertado se destinan a personas o a unidades familiares con ingresos familiares ponderados no superiores a 6,5 veces el IPREM, con una superficie máxima de 90 m² útiles, una calificación general de 90 años y unos precios máximos de venta fijados por el ejecutivo autonómico, que varían en función de la zona en la que se encuentre la vivienda (existen seis zonas) entre 2.300 y 1.200 €, para el año 2005. Para las segundas y posteriores transmisiones se establece un precio que será el más alto entre el correspondiente a una vivienda de precio concertado calificado en el año de la transmisión, y lo que resulte de actualizar con el IPC el precio que conste en la calificación definitiva de las viviendas. Por su parte, los promotores o vendedores de viviendas de protección oficial de precio concertado podrán disfrutar de una subvención correspondiente al 5 % del precio de venta, siempre y cuando las viviendas estén ubicadas en determinadas zonas, tengan una superficie útil igual o inferior a 70 m² y hayan sido construidas sobre suelo libre, no destinado a vivienda protegida ni procedente de aprovechamiento medio. Asimismo, se establece que si las viviendas cumplen una serie de parámetros de sostenibilidad y accesibilidad interior, pueden obtener subvenciones de carácter extraordinario, acumulables a las anteriores.

La Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo recoge esta modalidad de vivienda de forma explícita. Así, en su disposición adicional octava incluye a las viviendas de régimen tasado de regulación autonómica dentro de la categoría de viviendas de protección oficial –junto a las viviendas de protección de régimen general y las viviendas de protección de régimen especial o viviendas sociales–, diferenciándolas así claramente de las viviendas tasadas municipales que, si bien constituyen, como las anteriores, una modalidad de vivienda de protección pública, no se integran en la categoría de viviendas de protección oficial.

En la disposición adicional octava de la Ley se recoge que *“tendrán la consideración de viviendas tasadas municipales (VTM) las que los ayuntamientos del País Vasco decidan establecer mediante la promulgación de la correspondiente ordenanza local*

⁸⁵ Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples, que sustituye al Salario Mínimo Interprofesional; el IPREM ascendía a 6.577,20 € en 2005.

que regule su régimen de protección pública". Asimismo, se señala que la ordenanza local que establezca y regule la vivienda tasada municipal de un municipio determinará: "a) *Las características de la citada vivienda y sus anexos.* b) *Los regímenes de protección municipal que establezcan y, en su caso, las modalidades del régimen general y del régimen especial, siendo éste el de las viviendas que podrán sustituir a las viviendas de protección oficial de régimen tasado según se establece en el artículo 80.* c) *Los destinatarios y el procedimiento para su adjudicación, en el que deberán respetarse necesariamente los principios de publicidad, libre concurrencia y no discriminación*".

En lo que respecta al precio máximo de venta de las viviendas de protección oficial de régimen tasado, es decir, de las viviendas de régimen tasado de regulación autonómica, y de las viviendas tasadas municipales de régimen especial que computen en el cumplimiento de los estándares establecidos como mínimos en la reserva de terrenos calificados con destino a viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, no podrá superarse 1,70 veces el precio máximo de las viviendas de protección oficial de régimen general. Asimismo, se establece que *"hasta que no se modifique los beneficiarios de estas viviendas no podrán ser superiores al índice de 1,3 respecto a los ingresos máximos vigentes para acceder a las viviendas de protección oficial de régimen general"*. Para las viviendas tasadas municipales de régimen general, en cambio, la Ley no establece limitación alguna en el precio de las viviendas, debiendo estas limitaciones ser establecidas por los ayuntamientos. Todas estas categorías de viviendas tasadas quedan sujetas por la Ley 2/2006 a un régimen de calificación permanente.

En la CAPV, a pesar de que, hasta la reciente aprobación de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, la vivienda tasada no estaba regulada por el legislador autonómico, y, por consiguiente, no se ha venido incluyendo dentro de la modalidad de vivienda protegida en los diferentes Planes Directores de Vivienda del ejecutivo vasco, otras administraciones públicas sí han mostrado interés por promoverla.

Así, como se ya ha indicado, las Diputaciones Forales de Bizkaia y Gipuzkoa, a través de las empresas públicas Bizkailur y Etorlur, respectivamente, tienen prevista la promoción de viviendas de precio tasado en sus respectivos territorios históricos, y éste es también el caso de algunas corporaciones locales que ya han promovido o tienen programado promover esta tipología de vivienda (ver cuadro 34), como indicaron explícitamente 14 de los municipios que respondieron a la encuesta. Si bien una parte importante de estas promociones corresponden, en realidad, a las promociones forales que las empresas públicas Bizkailur y Etorlur tienen programadas, también existen promociones de naturaleza puramente municipal como son, por ejemplo, las de Deba y Aduna, en Gipuzkoa, o las de Valdegovía y Amurrio, en Álava, por ejemplo. A fecha de cierre de la fase de recogida de información para este informe, entre las poblaciones de mayor tamaño de la CAPV, es decir, las de más de 50.000 habitantes, los municipios de Barakaldo, Vitoria-Gasteiz y Donostia-San Sebastián habían planificado la promoción de viviendas de precio tasado.

Cuadro 34: Características de algunas de las promociones de vivienda tasada en la CAPV

Entidad	Precio medio de las viviendas	Dimensión media	Ingresos de los solicitantes	Situación
<i>Aduna</i>	Máx. 150.250 € (sin IVA)	s.i.d.	Requisitos pendientes de definir.	Aceptado el proyecto de promoción de 16 viviendas.
<i>Amurrio</i>	1.684 €/ m ²	85-95 m ²	Entre 21.000 € y 45.000 €.	A principios de 2006 se terminará de construir la primera promoción de 39 viviendas.
<i>Arratzu</i>	164.610 € (sin IVA)*	s.i.d.	Ingresos brutos anuales entre 21.035,42 € y 54.091,09 €	11 viviendas promovidas por Bizkailur ya sorteadas
<i>Deba</i>	Máx. 150.253 €/vivienda tipo (100 m ²)	100 m ²	Requisitos pendientes de definir.	54 viviendas planificadas y con convenio firmado con promotores
<i>Idiazabal</i>	126.000 € - 174.000 €	77-91 m ²	Sin límites de ingresos mínimos ni máximos (en la actualidad se está estudiando la posibilidad de establecer estos requisitos)	65 viviendas construidas en los últimos 12 años. Los datos se refieren a una promoción de 9 viviendas ya adjudicadas, que serán entregadas en el verano de 2006.
<i>Tolosa</i>	1.684 €/ m ² (precio medio de 192.323 €)	Máx. 105 m ²	Ingresos mínimos ponderados de 12.000 € e ingresos máximos. ponderados de 45.000 €.	Aprobadas en Pleno del Ayuntamiento 290 viviendas para jóvenes de entre 18 y 35 años
<i>Valdegoña</i>	135.000 € (sin IVA)*	90 m ²	Ingresos máximos de 43.270 €.	14 viviendas en Corro, adjudicadas y vendidas. En construcción (iniciada en julio de 2005).
<i>Vitoria-Gasteiz</i>	Muy variable 150.000-450.000*	s.i.d.	Variable según el precio de la promoción: entre 15.000 € y 42.000 € / Entre 24.000 € y 48.000 €	Promociones ya adjudicadas. Promociones planificadas y en construcción.
<i>Zumaia</i>	177.300 € para viviendas de 90m ² y 130.550 € las de 65 m ² (sin IVA)*	65 m ² - 90m ²	24.040 € y 39.065 € durante el año 2003	Sorteadas en mayo de 2002, que serán entregadas en 2006.
<i>D.F. de Bizkaia</i>	138.031 €*	74 m ²	Requisitos a definir en cada promoción.	Ver apartado 3.4.7.3. de este Informe
<i>D.F. de Gipuzkoa</i>	Máx. 1.900 €/ m ²	s.i.d.	Ingresos máximos ponderados de 48.000 €	Ver apartado 3.4.7.3. de este Informe

(*) Incluido garaje y trastero. (s.i.d.): Sin información disponible.

Fuente: elaboración propia a partir de la información aportada por las distintas entidades e información obtenida en hemeroteca.

Algunas de estas promociones planificadas antes de la entrada en vigor de la nueva Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo –como las promociones de Barakaldo, Abanto y Lekeitio, por ejemplo– fueron acogidas con cierto recelo y críticas por parte del Departamento de Vivienda y Asuntos sociales del Gobierno Vasco. El caso de Barakaldo fue particularmente sonado. En febrero de 2005, se promulgó una ordenanza municipal en la que se hacía referencia a la promoción de un tipo de vivienda de precio tasado, denominada vivienda de protección local, que el consistorio trataba de promover como alternativa destinada a personas cuyo nivel de ingresos supera el máximo exigido para solicitar una VPO, pero no es suficiente para acceder a la promoción libre. Según las fuentes municipales consultadas, el precio de estas viviendas podría oscilar entre 168.000 y 180.000 €.

Esta promoción fue objeto de numerosas críticas desde el Departamento de Vivienda y Asuntos sociales del Gobierno Vasco –también lo fueron otras como las de Abanto y Lekeitio–, quien, en su momento, consideró que la Ordenanza municipal era contraria a la legalidad, no porque permitiera al municipio promover este tipo de vivienda en suelo libre, sino porque se lo permitía también en lugares reservados a VPO como indica la Ordenanza en su artículo 1º: *“Se podrán gestionar y promover viviendas de VPL tanto en suelos destinados a “vivienda de régimen protegido”, como sobre suelos destinados a vivienda libre. En todo caso, será preciso sustanciar la tramitación administrativa que se regula en la presente Ordenanza. La presente ordenanza en ningún caso afectará a las viviendas sujetas al régimen de protección oficial competencia del Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco.”*

Según los responsables municipales de Barakaldo, esta norma ni recorta la promoción de VPO, ni trata de suplantarla, ya que el suelo reservado para la VPO se seguirá manteniendo y las viviendas tasadas se edificarán sólo en suelo libre. Añaden que con la promoción de estas viviendas tasadas se pretende evitar un caso muy concreto de especulación, a saber, el que se produce con los pisos de realojo, un problema que ya ha afectado a diversas zonas del municipio: con la política de regeneración llevada a cabo, han sido muchas las familias reubicadas, y, en algunos casos, el Ayuntamiento ha tenido que poner a su disposición viviendas libres en lugar de viviendas protegidas, en razón de las familias afectadas no cumplían, por exceso o por defecto, los requisitos para ser realojadas en un piso de protección oficial; la especulación que se pretende evitar en el futuro se dio cuando estas casas fueron revendidas a precios elevados, obteniéndose importantes plusvalías por parte de las familias afectadas.

Si bien el conflicto entre ambas instituciones se intensificó hasta judicializarse, dado que el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales interpuso una demanda ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en julio de 2005, el recurso no fue admitido por extemporáneo.

En cuanto a las promociones de Lekeitio y Abanto, de 60 y 18 viviendas respectivamente, fueron puestas en marcha en el marco de un convenio con Bizkailur, y estaban planificadas, según indicaba el Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco, en suelos en los que el planeamiento urbanístico local contemplaba la promoción de VPO.

Por otra parte, cabe hacer referencia a promociones de vivienda de precio intermedio ya materializadas en al CAPV. En Vitoria-Gasteiz, por ejemplo, se cuenta ya con experiencias concretas en la planificación, promoción y adjudicación de viviendas de precio tasado en los barrios de Abetxuko, Ibaiondo y Zabalgana. Para acceder a estas promociones es necesario carecer de cualquier otra vivienda en propiedad y disponer de unos ingresos ponderados comprendidos entre unos límites máximos y mínimos cuya cuantía varía en función de los precios de las viviendas promovidas: los límites mínimos oscilaban entre 15.000 y 24.000 €, y los máximos entre 42.000 y 48.000 €, aplicados en función de los precios de las viviendas promovidas. Los precios varían en función del coste de cada operación, determinado en gran medida por el muy diverso coste de los suelos y por las muy variadas características de las propias viviendas. Así, en Abetxuko, por ejemplo, se construyeron 40 viviendas tasadas a un precio aproximado de 150.000 €, lo que determinó que la demanda fuera muy elevada y, en cambio, en Zabalgana e Ibaiondo los precios de las viviendas promovidas parecen acercarse más a los precios del mercado libre que a los del mercado protegido –algunas alcanzan incluso la cifra de unos 450.000 €–, debido a que para su construcción se ha incurrido en importantes costes de traslados industriales, y a que se trata de viviendas muy grandes, de tipo unifamiliar. Las viviendas quedan sujetas a una calificación de 10 años con derecho de tanteo y retracto a favor del Ayuntamiento.

El Ayuntamiento ha establecido, en relación con las promociones futuras de vivienda tasada, que una unidad convivencial propietaria de una VPO puede optar a una vivienda tasada siempre que acredite que, en razón de un incremento en el número de miembros de la unidad familiar, aquella ya no se adapta a sus necesidades, previéndose que, en estos casos, se lleve a cabo una inspección municipal para constatar la existencia de condiciones de habitabilidad inadecuadas; si, en tal supuesto, el propietario de la VPO fuera agraciado en el sorteo, deberá renunciar a su vivienda destinándose ésta a otra unidad familiar de la lista de espera. Esta es, en opinión de los responsables municipales, una de las grandes novedades de los sorteos que se llevarán a cabo en el primer semestre de 2006.

En Vitoria-Gasteiz, las personas jóvenes, como principal colectivo de demandantes de vivienda de primer acceso, han sido las solicitantes naturales de la vivienda tasada: los datos relativos a la promoción de Abetxuko indican que de los 6.098 solicitantes, el 80,5 % era menor de 35 años. También los datos relativos al nivel de ingresos de las personas solicitantes de vivienda tasada en estas promociones resultan de gran interés. Así, en la promoción de Abetxuko, tan sólo un 4,4 % de las personas jóvenes solicitantes y un 8,3 % de las personas solicitantes mayores de 35 años, contaba con ingresos ponderados declarados que les impidieran acceder a VPO⁸⁶. Por otra parte, en las promociones de vivienda tasada de Ibaiondo y Zabalgana, tan sólo el 13,43 % del total de solicitantes

⁸⁶ Debe tenerse presente que, para esta promoción –así como para las promociones de Ibaiondo y Zabalgana–, se utilizaron, además de los datos de solicitantes de Etxebide que cumplían los criterios establecidos, datos provenientes de un listado de solicitantes establecido expresamente por el consistorio vitoriano, al que accedieron solicitantes no inscritos en Etxebide (entre otros motivos porque contaban con unos ingresos superiores a los máximos establecidos para poder optar a la VPO), y solicitantes de Etxebide que, si allí aparecían inscritos de forma individual, en este otro listado se inscribieron como pareja, para alcanzar el nivel mínimo de ingresos exigido (15.000 €).

(10.939) de VPO de Etxebide de Vitoria-Gasteiz fueron admitidos al sorteo de vivienda tasada al cumplir con el requisito de contar con unos ingresos mínimos de 24.000 €, quedando excluido el 86,57 % restante; ahora bien, de los 346 nuevos solicitantes de vivienda que se inscribieron a las listas específicas para esta promoción, un 42,48 % contaba con unos ingresos totales sin ponderar inferiores a 30.000 €, mientras que un 77,4 % contaba con unos ingresos sin ponderar inferiores a 36.000 €.

Aunque aislados y poco representativos, estos datos resultan de interés pues parecerían indicar cierta contradicción con el objetivo habitualmente atribuido a la promoción de la vivienda tasada, a saber, responder a las necesidades de vivienda de un segmento de demandantes que no puede optar a VPO.

En alguna ocasión la promoción de viviendas tasadas por parte de ayuntamientos de la CAPV ha sido también objeto de sugerencia por parte de la institución del Ararteko. A modo de ejemplo, en una fecha muy cercana al cierre de este informe –8 de noviembre de 2006–, se trasladó una sugerencia⁸⁷ al alcalde del municipio de Plentzia, como respuesta al escrito de queja, suscrito por representantes del Grupo Independiente de Plentzia, en relación con las condiciones del Pliego de Cláusulas Económico-Administrativas regulador de la adjudicación en venta mediante sorteo de 18 viviendas de protección pública municipal en el solar del antiguo colegio de las monjas de Gaminiz. Cuatro eran, en concreto, los aspectos del pliego regulador de la adjudicación de las viviendas sobre los que mostraban su disconformidad: el plazo de empadronamiento exigido, el elevado nivel de ingresos máximos, la ausencia de un nivel mínimo de ingresos y la posibilidad de venta de la vivienda una vez transcurridos 10 años desde su adquisición.

- En cuanto al requisito de antigüedad de empadronamiento continuada de al menos 12 años en el municipio, se recogía en la sugerencia que el periodo exigido para ser solicitante de las viviendas de protección pública municipal era excesivo, trayéndose a colación los argumentos fijados por esta institución en la Recomendación 15/2006⁸⁸, de 20 de junio, dirigida al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, en cuyas conclusiones se destacaba la necesidad de ajustar al principio de proporcionalidad el plazo de tiempo de empadronamiento a exigir en las promociones de viviendas protegidas para justificar la voluntad de residencia en el municipio de Vitoria-Gasteiz. Admitiendo que dicha recomendación hacía referencia a las viviendas de protección oficial sujetas a la Orden de 21 de agosto de 2004 sobre procedimientos de adjudicación de viviendas de protección oficial en los que intervienen ayuntamientos, se señalaba, sin embargo, que sus fundamentos con carácter general bien podían tenerse en cuenta también para las viviendas tasadas municipales.
- En lo que se refiere a los ingresos exigidos, esta institución consideraba que existía cierta falta de coherencia en las condiciones del pliego y la falta de un mecanismo claro que primara en la selección de los posibles beneficiados a las personas con

⁸⁷ Resolución del Ararteko de 8 de noviembre de 2006, (ver www.ararteko.net).

⁸⁸ Recomendación cuyo objeto es instar al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz a que revise el requisito de estar empadronado al menos cinco años para el acceso a viviendas de protección oficial de promoción local, (ver www.ararteko.net).

mayor necesidad de vivienda, al optarse por ampliar el abanico del requisito de ingresos económicos, con el consiguiente incremento del número de personas que pueden participar en el sorteo, pero sin que de ello derivara un criterio cierto de prevalencia en la adjudicación de las viviendas municipales de aquellas personas que acrediten circunstancias de especial necesidad. Por esa razón, dicha determinación de criterios resultaba, en opinión de esta institución, poco adecuada para dar respuesta a la finalidad pública de hacer efectivo el derecho de la ciudadanía a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, que debe ser vinculado al concepto de necesidad de vivienda, como causa última y esencial que activa la justificación de la intervención pública en esta materia, y que en este supuesto no parecía quedar suficientemente acreditada.

- Por lo que se refiere a la posibilidad de venta de la vivienda adquirida en el mercado libre transcurridos 10 años desde su adquisición, en la sugerencia se lamentaba que el citado ayuntamiento no hubiera encontrado *“la fórmula de someter la transmisión de estas viviendas (de forma permanente o durante un plazo de tiempo más amplio al de 10 años) al derecho de adquisición preferente del propio ayuntamiento, con la finalidad de impedir que lo que en origen ha sido patrimonio público pudiera terminar beneficiando intereses particulares”*, en concordancia con las previsiones legales establecidas en la Ley 2/2006, de 30 de junio, a partir de cuya entrada en vigor todas las viviendas acogidas a cualquier régimen de protección pública tienen la calificación permanente de viviendas protegidas.

En este contexto, desde la institución del Ararteko, y con pleno respeto a la opción legislativa establecida en la reciente regulación de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, que apuesta por asignar en materia de vivienda competencias normativas y ejecutivas tanto a la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi como a los Ayuntamientos, se postulaba la necesidad de establecer un mínimo común a todas las administraciones competentes en la regulación de las viviendas de protección pública. Este marco común vendría configurado por aquellos aspectos de la normativa que afectan directamente al principio de igualdad en el acceso a una vivienda digna y adecuada en la CAPV, y quedaría plasmado en una futura Ley de Vivienda o, en su defecto, en los acuerdos a los que pudieran llegar al respecto las administraciones concernidas.

Asimismo se entendía deseable que la determinación de los aspectos que integran este marco común a la regulación de las viviendas de protección pública fuera consensuada entre todas las administraciones afectadas, con la debida consideración del principio de autonomía municipal. Se señalaba que alguna de las condiciones que, en opinión de la institución, deben integrar ese marco común están ya garantizadas por el contenido de la propia disposición adicional octava de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo; en concreto, que el procedimiento de adjudicación de viviendas de protección pública debe respetar necesariamente los principios de publicidad, concurrencia y no discriminación, y que la calificación permanente de las viviendas acogidas a cualquier régimen de protección pública determina que queden sujetas de forma permanente tanto a un precio máximo de transmisión como al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto a favor de la administración. No obstante, esta institución entendía que también resultaría conveniente que las administraciones competentes acuerden otros contenidos

mínimos tendentes a asegurar “una regulación –si no igual– homogénea o, cuando menos no dispar, de otros aspectos esenciales que deben conformar el ejercicio del derecho a la vivienda de toda la ciudadanía vasca, como son, entre otros, los requisitos de acceso a las viviendas protegidas (ingresos económicos y años de empadronamiento exigidos)”. De este modo, se concluía que la ciudadanía podría percibir una política objetiva y coherente por parte de las administraciones comprometidas en garantizar el acceso a un derecho constitucionalmente protegido.

En definitiva, por su creciente presencia, se puede afirmar que, aún sin aparecer regulada a nivel autonómico como modalidad de vivienda protegida hasta la reciente aprobación de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo –lo que determinaba que no pudiera promoverse en suelo destinado a tal vivienda–, esta fórmula alternativa ha venido teniendo cierta incidencia en nuestro ámbito geográfico y, desde luego, ha generado muchas expectativas y un intenso debate sobre su mayor o menor pertinencia. En este orden de cosas, va más allá del objetivo de este informe profundizar en el interesante debate teórico sobre la pertinencia o no de introducir esta modalidad de vivienda protegida, o sobre el peso que debería tener en el conjunto de la vivienda objeto de protección pública, en la situación actual del panorama de la vivienda protegida en la CAPV. Tan sólo conviene señalar que –tal y como se ha podido constatar en el transcurso de la realización del trabajo de campo–, son muchas las voces que defienden la regulación y la promoción de este tipo de vivienda como mecanismo para ayudar a resolver el problema de la vivienda en general, y el problema de la vivienda para jóvenes, en particular.

- Su defensa se basa, principalmente, en el que suele definirse también como su principal objetivo, es decir, en la necesidad de responder, desde la Administración pública, a las necesidades de un segmento de población que sufre una doble exclusión, puesto que ni puede acceder a las modalidades tradicionales de vivienda protegida, ni puede acceder al mercado de vivienda libre.

A este argumento central, suelen añadirse otros dos:

- En primer lugar, se aduce que, debido al carácter excesivamente restrictivo de la política de vivienda protegida, muchos solicitantes inscritos en los registros recurren al fraude para aparentar cumplir los criterios relativos al nivel de ingresos –es el caso, fundamentalmente de las parejas que no declaran ser tales y presentan su solicitud de forma individual–, lo que determina un aumento artificial del colectivo de solicitantes de vivienda de protección oficial, y reduce las probabilidades de acceso de las personas en situación de mayor necesidad. Si existiera un tipo de vivienda de precio intermedio –se argumenta–, dirigida a un segmento de población con ingresos superiores, la política de promoción de vivienda protegida en sus modalidades tradicionales, es decir, la destinada a promover las viviendas más baratas, podría ser más selectiva y eficiente.
- El segundo argumento se relaciona con el propio proceso de promoción de la vivienda protegida: se argumenta que la vivienda de precio tasado, siendo una vivienda de precio más cercano al de la vivienda libre, es más fácil de promover mediante acuerdos y convenios con promotores y constructores privados, y que si esta vivienda se pudiera promover en suelos destinados a vivienda protegida,

podría dar lugar a unas plusvalías susceptibles de reutilizarse para la promoción de vivienda protegida de precio más barato, por ejemplo VPO ofertada en modalidad de alquiler, que precisa de una mayor capacidad financiera. Se argumenta, además, que una promoción intensa de la vivienda tasada es viable, lo que influiría de forma decisiva en la disminución de los precios medios de la vivienda libre.

- Otras opiniones argumentan asimismo que, debido a las reservas de suelo para la promoción de vivienda protegida establecidas en el planeamiento urbanístico de la CAPV, los costes de la promoción de la VPO se trasladan a la vivienda libre, por lo que, siendo los precios de la vivienda tasada más cercanos a los de mercado, esa traslación de costes también sería menor.
- En contra de estos planteamientos, existen diversos argumentos críticos, menos optimistas con respecto a las expectativas puestas en la vivienda de precio tasado:

Se rechaza, por un lado, el argumento de que la vivienda tasada vaya a incidir, a la baja, en el precio de la vivienda libre al determinar una menor traslación de costes a los promotores y constructores de vivienda libre. Al contrario, entienden que serán los promotores y constructores de viviendas –y también las propias administraciones públicas– quienes, con la vivienda tasada, podrán incrementar sus plusvalías, ya que esta tipología les ofrece la posibilidad de obtener rentabilidades superiores, lo que, en ningún caso, conducirá a una reducción de los precios de mercado que, en la situación actual de demanda y oferta de vivienda, están esencialmente determinados por la capacidad de endeudamiento de la ciudadanía. En suma, lo que está en juego, en su opinión, es el reparto de las plusvalías que se generan con la acción urbanística.

- Se señala, asimismo, que los límites de ingresos exigidos en la actualidad para acceder a la VPO son suficientemente elevados para que resulte accesible a una proporción importante de los hogares y que, desde esta perspectiva, puede decirse que se está aplicando una política pública de vivienda de amplio espectro. A este respecto, resulta pertinente señalar que, según el Informe de resultados de la *Encuesta de Coyuntura de Necesidades y Demanda de Vivienda en la CAPV* de 2005, teniendo en consideración los ingresos declarados por las personas encuestadas, hasta un 72,8 % de las personas necesitadas de acceso integrarían el segmento protegible con un techo de ingresos brutos ponderados anuales inferiores a 33.000 € (tomando como nivel de ingresos máximos 15.000 €, es decir, el límite exigido para acceder a una vivienda social, el segmento protegible pasaría a estar formado por un 13,8 % de las y los ciudadanos con necesidad de acceso). Por otra parte, hay que tener en cuenta que –conforme a los datos disponibles– cerca de un 80 % de las personas solicitantes de vivienda inscritas en Etxebide cuentan con unos ingresos declarados inferiores a 21.100 €, y que tan sólo un 6,4 % dispone de unos ingresos comprendidos entre 27.100 y 33.100 €. El segmento protegible de los hogares necesitados de traslado, en cambio, es mucho más estrecho: un 26,3 % de los hogares necesitados de cambio integrarían el segmento protegible teórico con ingresos inferiores a 33.000 € (un 9,1 %, con ingresos inferiores a 15.000 €). En respuesta a estos razonamientos, se contra argumenta que resultaría interesante referirse a la amplitud del segmento que efectivamente se protege, en lugar de hacerlo sólo al segmento protegible, ya que la propuesta de crear una nueva figura de vivienda protegida de precio intermedio

trata de un déficit efectivo, y no teórico, que, sus defensores, atribuyen al hecho de que la vivienda protegida actual resulta muy difícil de promover.

- Por otra parte, las posturas críticas con la vivienda tasada matizan que no se posicionan en contra de que se promuevan viviendas protegidas más caras que las modalidades tradicionales dirigidas a un segmento de ingresos más elevado, sino que se oponen a que esta modalidad constituya una alternativa más de vivienda protegida y que, por lo tanto, se promueva a costa de no promover unas modalidades más aptas a responder a segmentos de población más necesitados.

En el fondo, lo que quizá subyace en este interesante debate es una cuestión de mayor calado, relacionada con la filosofía a la que debe responder la política pública de vivienda protegida: si debe centrarse en la población más necesitada, y dejar desatendido a un grupo más amplio de población con necesidades menos intensas, o si, por el contrario, debe tratar de atender al mayor número posible de ciudadanas y ciudadanos, en detrimento de una atención más intensiva al colectivo de personas con mayor grado de necesidad, debate que, por otra parte, también ha existido y existe en relación con la VPO y la VVSS.

Volviendo a la problemática del acceso a la vivienda de las personas jóvenes, puede decirse que las implicaciones de las decisiones adoptadas en materia de vivienda tasada pueden ser varias:

- Por una parte, habría que referirse a la dimensión del segmento protegible para el caso del colectivo de personas jóvenes en la CAPV, que, para el primer acceso, viene a ser prácticamente coincidente con el del total de la población necesitada, y que, según se desprende de la *Encuesta de Coyuntura de Necesidades y Demanda de Vivienda en la CAPV*, se ha venido situando en torno al 90-80% de las personas necesitadas en los últimos años, pero que ha caído hasta un 72,8% según el último dato disponible correspondiente a 2005. Con todo, aún siendo un segmento protegible relativamente amplio —sobre todo si se compara con los segmentos aplicados en el ámbito europeo, por ejemplo, en Holanda que, en la actualidad, alcanza un 35-40 % de la población—, son muchos los expertos que subrayan la necesidad de ampliarlo en una situación coyuntural como la del mercado de la vivienda de la CAPV. En efecto, como ya se ha indicado previamente, los propios informes de resultados de la *Encuesta de Coyuntura de Necesidades y Demanda de Vivienda en la CAPV* vienen subrayando la posibilidad de promover “viviendas de precios limitados superiores a los actuales orientadas a los colectivos de personas jóvenes con ingresos medios-altos, que liberaría recursos públicos para potenciar la atención a los colectivos más desfavorecidos, particularmente mediante el desarrollo del parque de viviendas públicas en alquiler y medidas de fomento general de este régimen de tenencia”.
- La otra cuestión está relacionada con el esfuerzo que las personas jóvenes deben realizar para acceder a una vivienda de precio tasado. Lógicamente, las estimaciones sólo pueden basarse en las promociones de vivienda tasada que ya han sido planificadas o incluso construidas y adjudicadas en la CAPV. Así, tomando en consideración, por ejemplo, el precio medio de las viviendas que en la modalidad de venta, van a ser promovidas por Bizkailur -138.031 €-, se observa que se sitúa por encima del

precio máximo tolerable para una persona joven en la CAPV, aunque dentro del precio máximo asumible por un hogar joven (según datos del último informe del Observatorio Joven de la Vivienda publicado por el Consejo de la Juventud de España, correspondiente al primer trimestre de 2006, que indican que el precio máximo tolerable de vivienda en la CAPV ascendía a 108.316 € para una persona joven y a 171.144 € para un hogar joven).

En relación con esto, debe subrayarse que muchas de las personas que respondieron al cuestionario y que participaron en entrevistas insistían en la necesidad de regular esta modalidad de vivienda dentro de las protegidas, con el propósito de hacer frente al problema de acceso de la población joven, considerando que, en muchos casos, era la ausencia de respaldo legal la que frenaba a los municipios en su promoción. Por ejemplo, se destacaba el hecho de que al no estar regulada por el legislador autonómico, quien cuenta con dicha competencia, no existía la seguridad jurídica para alargar el derecho de tanteo y retracto por encima de los 10 años, por lo que se podía facilitar la especulación.

En cuanto a sus características, algunas aportaciones subrayaban la necesidad de establecer unos precios máximos y unos porcentajes máximos de reserva en el planeamiento, que variaran en función de su ubicación, es decir, que fueran flexibles y susceptibles de adaptarse mejor a las características de la demanda local; en algún caso, incluso, se aludió a la conveniencia de que existiera una modalidad de vivienda tasada similar a la antigua VPO, cuyos precios variaran en función de módulos.

Desde la perspectiva opuesta, se destacaba el riesgo de que los ayuntamientos, ante la opción de promover vivienda protegida tradicional y vivienda tasada de precio intermedio, se orienten marcadamente por esta última modalidad, desatendiendo la VPO. En otros términos, opinan que la utilidad de la vivienda tasada estará en que contribuya a aumentar el volumen de construcción de vivienda protegida de años anteriores, sin fagocitar la vivienda protegida de precio más asequible. Si no es así, sólo servirá para encarecer el acceso a una vivienda protegida y para aumentar los beneficios de los promotores. También se cuestionaba la mayor o menor pertinencia de que la Administración pública, en una coyuntura del mercado de la vivienda en la que incluso se aluda la existencia de una sobrevaloración de precios importante, promueva viviendas que exigen esfuerzos excesivos de endeudamiento a largo plazo, por mucho que se encuentren por debajo de los esfuerzos medios del mercado libre.

En el nuevo Plan Director de Vivienda 2006-2009 se reconoce que *“las Viviendas Tasadas Autonómicas se crean para atender situaciones de necesidad de colectivos que anteriormente no eran atendidos por las políticas públicas de vivienda”*. No obstante, el Plan es muy claro cuando señala que esta figura de vivienda de precio intermedio *“ha de entenderse siempre como un suplemento a las actuaciones que ya se venían realizando, de forma que la producción de Viviendas Tasadas no puede retrasar ni reducir la producción de las tipologías de carácter más social”*. Asimismo, el Plan señala que la figura de las Viviendas Tasadas Municipales permite que los Ayuntamientos puedan tener una participación más activa en la política de vivienda.

3.4. LA ADJUDICACIÓN DE LA VIVIENDA PROTEGIDA

3.4.1. *El sistema de adjudicación en Europa*

En el ámbito europeo, las modalidades de adjudicación de viviendas sociales son muy diversas (el cuadro 35 resume las características de algunos de los países más representativos). El sistema más utilizado es el de las listas de espera con baremación, y de hecho, los sorteos, tal y como se llevan a cabo en la CAPV, prácticamente no existen. En los últimos años, en los países en los que el parque de viviendas sociales es amplio y cuentan con gran tradición, los sistemas de adjudicación están tendiendo hacia modelos basados en la libertad de elección del consumidor, como el modelo Delft, en Holanda, o el modelo vigente en el Reino Unido (*Choice-Based Letting*).

Resumen de las principales características del proceso de adjudicación de la vivienda protegida en siete países de la Unión Europea

Holanda

- La normativa estatal de vivienda designa a las administraciones locales como competentes para la adjudicación de las viviendas, y para la definición de los alquileres y de los precios de venta, aunque siempre dentro de unos límites definidos a nivel estatal. También se pueden determinar a nivel local algunos de los requisitos de acceso, pudiendo exigir, por ejemplo, la existencia y acreditación de nexos sociales o económicos con la región, el municipio o, incluso, el distrito, especialmente cuando se trate de municipios con problemas para incrementar la oferta de viviendas o en los que el mercado de la vivienda sea especialmente rígido (se estima que se recurre a este tipo de exigencias en el 40 % de las adjudicaciones).
- El procedimiento de adjudicación se inicia con la aplicación de un criterio de adecuación cuyo propósito es determinar en qué medida las viviendas a adjudicar se ajustan a los diferentes tipos de hogares, en función de sus ingresos y de su tamaño. Aplicado este primer filtro, se procede a la adjudicación propiamente dicha. Básicamente, existen dos modalidades:
 - Las tres cuartas partes de los municipios han adoptado un modelo conocido en el ámbito internacional como el “modelo de adjudicación Delft”, basado en la libertad de elección del consumidor, en cuyo marco el protagonismo recae en la propia iniciativa de las personas interesadas en acceder a una vivienda: tienen que mantenerse informadas y solicitar expresamente las viviendas vacantes que se publicitan en los periódicos locales o en las páginas web de las administraciones o de las asociaciones de vivienda, con indicación de las características de las viviendas y de los requisitos exigidos a los solicitantes. Las personas interesadas envían su petición a la asociación de vivienda correspondiente, quien las incorpora a una lista ordenada en función de un baremo de criterios objetivos. Transcurridas unas semanas, se publica el listado de adjudicación, que sirve a los solicitantes no agraciados para evaluar su situación en el ranking de solicitudes y valorar sus posibilidades futuras.
 - En el sistema de adjudicación alternativo, utilizado en el resto de los municipios holandeses, las asignaciones se realizan a través de las listas de espera de las asociaciones de vivienda, a las que se apuntan las personas solicitantes para el conjunto de las promociones; las viviendas vacantes son asignadas a las personas en función de la posición que ocupan en la lista, determinada habitualmente por la fecha en la que se inscribieron al registro de solicitantes.

Resumen de las principales características del proceso de adjudicación de la vivienda protegida en siete países de la Unión Europea

Irlanda

- En Irlanda –en donde la vivienda social se dirige únicamente a personas con bajo nivel de ingresos, y tiene una importancia residual– el establecimiento del sistema de adjudicación corresponde a las administraciones locales, cada una de las cuales define un sistema (*scheme of letting priorities*), que, una vez aprobado por el gobierno, adquiere carácter normativo. Para obtener esta aprobación, los modelos propuestos a nivel local deben tener en cuenta siempre las necesidades de determinados colectivos de personas en situación de mayor vulnerabilidad (personas mayores, personas con discapacidad y personas sin techo, principalmente).
- Se establecen listas de espera, en las que se ordena a los solicitantes atendiendo a un sistema de baremación que tiene en cuenta, por un lado, el tiempo de espera en la lista, y, por otro, la situación actual de la vivienda y las características personales de los solicitantes, en particular, el tamaño de la unidad convivencial en relación con el tamaño de la vivienda para determinar si existe o no hacinamiento, y la situación económica. De forma complementaria, se suele aplicar también un criterio referido al nexo social o económico existente con la localidad. Son las administraciones locales las que determinan estos criterios y las que fijan su peso en la puntuación.

Reino Unido

- Las cuatro regiones que conforman el Reino Unido –Escocia, Gales, Inglaterra e Irlanda del Norte– aplican diferentes sistemas de adjudicación; este apartado sólo se refiere al sistema inglés.
- En Inglaterra, son las administraciones locales quienes establecen sus propios sistemas de adjudicación de vivienda social. El más utilizado –aplicado en más del 80 % de los casos– consiste en ordenar una lista de espera sobre la base de un sistema de baremación que otorga la puntuación en función del grado de necesidad de vivienda, en el que se tienen en cuenta factores como el tamaño de la vivienda actual y sus condiciones de habitabilidad (por ejemplo, la carencia de equipamientos básicos). A mayor puntuación, mayor prioridad en el acceso a una vivienda mejor adaptada a sus necesidades.
- En los últimos años se está tratando de incentivar un sistema de adjudicación similar al modelo Delft, denominado *Choice-Based Letting*, cuya implantación en el conjunto de los municipios se prevé para el año 2010. En su marco, cuando existe una vivienda vacante se publicita a través de los periódicos e internet, se deja un tiempo para que los solicitantes opten a ella; y los candidatos se ordenan en una lista en función del tiempo que llevan inscritos en el registro de solicitantes, la edad y/o el tiempo de empadronamiento.
- La normativa estatal estipula que se pueden establecer, a nivel local, prioridades razonables para determinadas categorías de personas (personas sin techo, personas que necesitan mudarse por razones médicas o sociales, o por causa de hacinamiento o insalubridad de la vivienda actual, por ejemplo), pero, desde 2003, se prohíbe a las administraciones locales rechazar a personas solicitantes en razón de su falta de arraigo en la localidad, excepto en los supuestos de claro déficit de vivienda en el mercado local.

Alemania

- A nivel federal, existe un marco regulador de la adjudicación de las viviendas sociales, cuyo desarrollo normativo corresponde a los länder y a los municipios.
- Los municipios ofrecen ayudas a la construcción de viviendas bajo condición de que sus propietarios las pongan en alquiler y de que el Ayuntamiento pueda intervenir en su adjudicación. Existen tres sistemas básicos de adjudicación de vivienda:
 - conforme al sistema de nominación general, la única limitación que las autoridades municipales imponen al propietario de la vivienda subvencionada es que sólo pueda ser arrendada a personas acreditadas al efecto por la propia administración municipal, aunque recaiga en el propietario la tarea de encontrar a un posible arrendatario;
 - el segundo sistema, basado en el derecho de selección, atribuye a la autoridad municipal la posibilidad de proponer al propietario una lista de tres posibles inquilinos, quedando aquél obligado a elegir entre ellos;

Resumen de las principales características del proceso de adjudicación de la vivienda protegida en siete países de la Unión Europea

Alemania	<ul style="list-style-type: none"> - por último, el sistema basado en el derecho de adjudicación atribuye a la Administración local la capacidad de seleccionar directamente a la persona adjudicataria. • En el pasado, los municipios solían optar principalmente por esta última modalidad, pero la presión ejercida por los propietarios, ha llevado a que, progresivamente, se tienda cada vez más hacia el sistema de nominación general; con todo, las autoridades locales están facultadas para rechazar a un inquilino si considera que existen otros solicitantes en situación de mayor necesidad.
Dinamarca	<ul style="list-style-type: none"> • Las asociaciones de viviendas son las encargadas de la adjudicación de las viviendas sociales. Con todo, algunas autoridades locales gozan de un derecho de adjudicación sobre un determinado porcentaje de viviendas vacantes en el sector de la vivienda social, que las asociaciones de vivienda deben respetar obligatoriamente, salvo que, por sí mismas, se comprometan a arrendar un determinado cupo de viviendas en función de criterios sociales. • La adjudicación se realiza atendiendo a las listas de espera, que pueden ser externas e internas: <ul style="list-style-type: none"> - La lista de espera externa se encuentra abierta a cualquier persona. - La interna sólo está abierta a aquellas personas que ya cuentan con una vivienda social, y desean mudarse a otra, también social, mejor adaptada a sus necesidades. • Las personas apuntadas a la lista interna tienen prioridad respecto a las apuntadas en la lista externa, por lo que las viviendas más atractivas sólo son accesibles a los ciudadanos que ya están dentro del sistema de vivienda social. Cuando una vivienda queda vacante, o se construye una nueva vivienda, tienen prioridad en su adjudicación las familias con hijos o hijas a cargo.
Francia	<ul style="list-style-type: none"> • Cada Departamento define sus propias normas para la asignación de viviendas sociales. En su marco, los organismos HLM y los municipios se ocupan del registro y de la gestión de las solicitudes. La adjudicación, en cambio, recae en las entidades propietarias de las viviendas sociales (OPAC, RIVP, SAGI, etcétera). • Estos propietarios establecen convenios con distintas entidades públicas y privadas (ayuntamientos o las empresas públicas y privadas que disponen de viviendas para dar alojamiento a sus empleados, etcétera) que contribuyen a su financiación, y constituyen una comisión independiente para la asignación de las viviendas, formada por representantes de estos y otros organismos, como por ejemplo representantes de asociaciones reputadas por su implicación en el campo de la vivienda. • Esta Comisión se encarga de seleccionar a los candidatos y de proponérselos a los propietarios. Entre los criterios aplicados para realizar esta selección se encuentran, por ejemplo, la existencia de personas con discapacidad en la unidad familiar, el elevado coste de la vivienda actual (superior a un tercio de los ingresos de la unidad familiar), la antigüedad de la solicitud, la existencia de condiciones de hacinamiento e insalubridad en la vivienda actual, o la edad (el hecho de que el hogar esté constituido por una pareja joven, por ejemplo, aunque, en la práctica, no suele haber solicitudes de personas menores de 25 años). • No existe requisito de empadronamiento. • Las personas beneficiarias de prestaciones sociales del Estado no sólo pueden solicitar una vivienda HLM, sino que tienen prioridad en el acceso.

Fuente: Elaboración propia a partir de Haffner y Hoekstra, 2005; AVS, 2001; Ball, 2005, y de consultas a expertos internacionales.

3.4.2. Los sistemas de adjudicación en el ámbito estatal

En el ámbito estatal, son las comunidades autónomas las competentes para regular el mecanismo de adjudicación: en algunas se opta por el sistema de sorteo, y en otras por el de baremación.

Un ejemplo paradigmático es la Comunidad Foral Navarra en la que se utiliza, en la actualidad, un mecanismo de baremación. En efecto, la Ley Foral 8/2004, de 24 de junio, de Protección Pública a la Vivienda en Navarra, regula la aplicación de un baremo único y obligatorio de acceso a las viviendas protegidas. El proceso de baremación consta de tres fases:

- En una primera fase, se hace una reserva del 3 % de las viviendas a cada uno de los siguientes colectivos específicos: personas con discapacidad con dificultades de movilidad, personas con discapacidad en grado superior al 65 %, víctimas de la violencia de género, víctimas del terrorismo y familias numerosas.
- En la segunda, se distribuyen las viviendas en función de los tramos de renta, primándose los más bajos:
 - para los solicitantes con ingresos familiares situados entre el mínimo exigido y 2,5 veces el salario mínimo interprofesional, se asignan el 100 % de las viviendas protegidas de régimen especial, el 60 % de las de régimen general y el 20 % de las de precio tasado o pactado;
 - para los solicitantes con ingresos situados entre 2,5 y 4,5 veces el SMI, el 35 % de las VPO de régimen general y el 65 % de las de precio tasado o pactado;
 - para los solicitantes con ingresos superiores a 4,5 veces el SMI, el 5 % de las VPO de régimen general y el 15 % de las de precio tasado o pactado.
- En tercer lugar, se aplica a los solicitantes de cada tramo el baremo único obligatorio, primándose la necesidad de vivienda. En dicho baremo, la adjudicación se efectúa conforme a las siguientes puntuaciones:
 - Necesidad acreditada de vivienda, en función de obligaciones familiares y de la edad habitual de emancipación: 55 puntos⁸⁹.
 - Presencia en la unidad familiar de personas con un grado de discapacidad reconocida superior al 65 %: 5 puntos si es una persona y 10 puntos si son dos o más.
 - Titularidad de una cuenta vivienda que supere los 6.000 € en el momento de finalizar el plazo de presentación de solicitudes: 6 puntos (más 1,5 puntos por cada año de antigüedad hasta un máximo de 15 puntos).
 - Antigüedad ininterrumpida en el empadronamiento en cualesquiera municipios de Navarra en el momento de finalizar el plazo de presentación de solicitudes: 10 puntos si es superior a cuatro años y 20 si es superior a siete años.
 - Edad inferior a 35 años o superior a 65 años: 5 puntos.
 - Condición de cabeza de familia monoparental con uno o varios hijos: 10 puntos.

⁸⁹ En tanto no se desarrolle reglamentariamente el criterio de necesidad acreditada de vivienda, se atribuyen 5 puntos por cada uno de los solicitantes que suscriban la solicitud y de los componentes de sus respectivas unidades familiares; 10 puntos por residir en una vivienda inadecuada y 10 puntos por cada uno de los solicitantes que suscriban la solicitud con edad igual o superior a 25 años y que residan en el domicilio de sus padres o tutores o en vivienda protegida arrendada en el marco de un programa de alquiler joven. Esto qué se refiere al primero de los criterios indicados.

3.4.3. *El sistema de adjudicación en la CAPV*

Como se ha dicho, dos han sido las modalidades de adjudicación utilizadas en nuestro ámbito en los últimos años:

- En la baremación, se aplica un baremo que permite asignar a cada solicitante –una vez verificado el cumplimiento de los requisitos básicos de acceso– una determinada puntuación, quedando así el conjunto de demandantes ordenados en una lista en función de unos criterios que tratan de ponderar su grado de necesidad; en caso de empate a puntos, el puesto en la lista se determina, habitualmente, mediante sorteo o en función del tiempo de espera en la lista.
- En el sistema de sorteo, las viviendas se adjudican de forma aleatoria, estableciéndose, en ocasiones, una serie de prioridades mediante la aplicación de cupos de reserva específicos para determinados colectivos sociales.

El proceso de adjudicación de la vivienda protegida es de una gran complejidad y puede decirse que es también uno de los que más recelos despierta entre la ciudadanía en materia de política pública de vivienda, sobre todo en un ámbito geográfico como el de la CAPV, donde el diferencial de precios entre la vivienda protegida y la vivienda libre es tan marcado. Según se recoge en los informes sobre necesidad y demanda de vivienda en la CAPV, un porcentaje muy considerable de los hogares vascos muestra desconfianza con respecto al proceso de adjudicación de la vivienda protegida, aunque los últimos datos disponibles reflejan una mejoría al respecto (véase cuadro 35 y gráfico 75). En efecto, si en 2004 el porcentaje de personas jóvenes que desconfiaban del sistema (“Ninguna confianza” y “Poca confianza”) era de un 41%, un año después el porcentaje se reducía a un 34%.

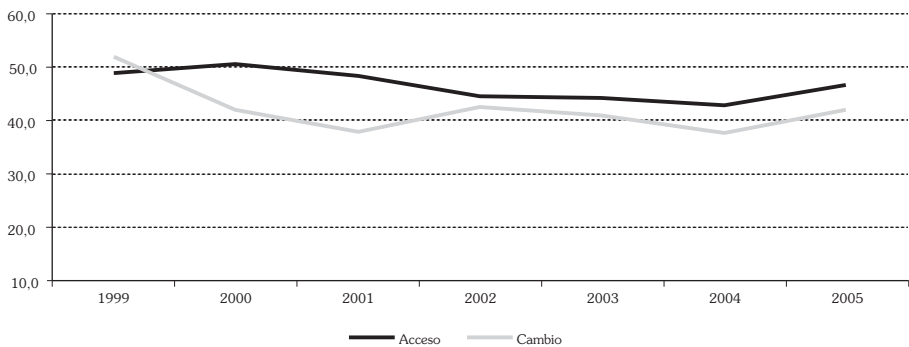
Cuadro 35: Valoración del proceso de adjudicación de vivienda protegida en la CAPV

	<i>¿Confía en el proceso de sorteo/adjudicación?</i>			
	Cambio	Acceso	Rehabilitación	No Necesidad
Ninguna confianza	17,5	9,5	16,6	11,6
Poca confianza	24,1	24,8	16,0	19,2
Confianza media	15,2	33,5	19,7	19,7
Bastante confianza	20,5	19,7	20,2	19,6
Total confianza	6,0	6,0	5,9	7,2
Ns/Nc	16,7	6,5	21,7	22,8

¿Cree que las viviendas se adjudican a quien realmente las necesita?				
	Cambio	Acceso	Rehabilitación	No Necesidad
Sí, siempre	3,5	2,0	2,7	2,4
Sí, habitualmente	23,4	40,7	32,4	34,2
No, en raras ocasiones	53,7	45,7	45,4	40,4
No, nunca	9,1	6,0	6,2	7,7
Ns/Nc	10,3	5,5	13,3	15,2

Fuente: Informe de resultados de la Encuesta base Necesidad y Demanda de Vivienda en la CAPV 2005. Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco.

Gráfico 75: Evolución del grado de confianza en los procesos de adjudicación en la CAPV (índice 0-100)



Fuente: Informe de resultados de la Encuesta base Necesidad y Demanda de Vivienda en la CAPV 2005. Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco

A nivel normativo, los últimos años han sido testigos de diversas modificaciones en el marco regulador del procedimiento de adjudicación de la vivienda protegida en la CAPV:

- A inicios de los noventa, según se recogía en el Decreto 109/1993, de 20 de abril, de medidas financieras y régimen jurídico de las viviendas sociales, y en la Orden de 29 de abril de 1994, del Consejero de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente, sobre adjudicación de viviendas sociales propiedad de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el Departamento podía optar para la adjudicación de las viviendas entre el sistema de baremación y el de sorteo. La aplicación del baremo recaía en los ayuntamientos ante quienes se presentaban las solicitudes y la adjudicación de las viviendas se hacía en función de la puntuación asignada. De forma progresiva, el uso de la baremación fue decayendo y se fue recurriendo principalmente al sistema de sorteo.
- A partir de 1996, con la entrada en vigor del Decreto 212/1996, de 30 de julio, de medidas financieras y régimen jurídico de las viviendas sociales, para la adjudicación de las promociones concertadas, se establecía, para cada promoción, las condiciones o requisitos de acceso, y se llevaba a cabo un sorteo.

- Desde la entrada en vigor del Decreto 306/2000, de 26 de diciembre de 2000, sobre régimen de viviendas de protección oficial y medidas financieras en materia de vivienda, y de la Orden de 26 de diciembre de 2000, del Consejero de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, sobre procedimiento de adjudicación, todas las viviendas de las promociones en las que intervenía el Departamento utilizaban, para su adjudicación, el sistema de sorteo entre quienes cumplieran los requisitos de acceso a la vivienda de protección oficial.
- El Decreto 315/2002, de 30 de diciembre, sobre régimen de viviendas de protección oficial y medidas financieras en materia de vivienda y suelo, en vigor en la actualidad, y la Orden de 14 de junio de 2002, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, sobre procedimiento de adjudicación de viviendas de protección oficial, mantienen el sistema de sorteo en las promociones en las que interviene el Departamento, y, complementariamente, desarrollan los procedimientos de adjudicación para promociones de carácter privado y para promociones con intervención municipal y cooperativas, exigiéndose la fórmula del sorteo en todos estos casos. Con esta última modificación –muy positivamente valorada por la gran mayoría de los representantes técnicos y políticos y de los expertos consultados–, se ha establecido el sistema de sorteo ante notario para todas las viviendas protegidas definidas como tales en la normativa autonómica –VPO y VVSS– en la CAPV, a excepción de aquéllas que el Ayuntamiento reserve para necesidades sociales o tenga previsto destinar a realojos.

La fórmula del sorteo ha permitido erradicar ciertas prácticas que repercutían de forma muy negativa en la política de vivienda protegida, en particular, en el ámbito de la vivienda de protección oficial de iniciativa privada: los promotores solicitaban un sobreprecio en dinero opaco que debía ser abonado, por anticipado, a la firma del contrato, o bien solicitaban sobreprecios camuflados bajo la fórmula de compraventa de anejos no vinculados a la vivienda (trasteros o garajes libres), por un precio muy superior al de mercado. Aunque afectaban a un número limitado de viviendas, estas prácticas han tenido un impacto muy negativo, no sólo por su propia naturaleza fraudulenta y, por lo tanto, perseguible, sino por su nefasta repercusión en la imagen del proceso de adjudicación aplicado al conjunto de las viviendas protegidas, en la medida en que gran parte de la ciudadanía no discriminaba unas iniciativas de otras.

Con todo, y muy a pesar de su transparencia, el procedimiento de sorteo para la adjudicación de las viviendas protegidas ha sido criticado desde ámbitos diversos; una de las críticas más mediáticas ha sido la lanzada desde algunos colectivos juveniles bajo lemas como el de que “*los derechos no se sortean*”, que, sin duda, pone sobre la mesa un interesante y complejo tema de análisis y debate en relación con los sistemas de adjudicación.

Por lo que se refiere al sistema de baremación, se ha podido constatar que, en la actualidad, todavía se aplica en algunos supuestos, fundamentalmente para la adjudicación de la vivienda de precio tasado. Es el caso, por ejemplo, de las viviendas de promoción foral que Bizkailur ha promovido en el municipio vizcaíno de Arratzu y que han sido asignadas mediante el sistema de baremación establecido por su corporación local. Según se recoge en el correspondiente pliego de condiciones, las circunstancias a valorar

y los criterios que determinan el orden de prelación y puntuación para la adjudicación de las viviendas son los siguientes⁹⁰:

- *Residencia.*
 - Residencia en Arratzu: por cada dos años de residencia 1,5 puntos, con un máximo de 15 puntos.
 - Residencia en la comarca de Busturialdea y municipios colindantes: por cada dos años de residencia: 0,5 puntos, con un máximo de 5 puntos.
- *Circunstancias familiares.*
 - Unidad convivencial: unidad convivencial con un hijo menor de edad, 6 puntos; con dos hijos menores de edad: 8 puntos; con tres hijos menores de edad: 10 puntos; por cada hijo menor de edad que exceda de tres: 3 puntos.
 - Solicitante con una discapacidad acreditada superior al 33 %: 2 puntos.
 - Algún miembro de la unidad familiar con discapacidad superior al 33 %: 2 puntos.
- *Circunstancias económicas.*
 - ingresos brutos entre 21.035,42 € y 27.045,54 €: 10 puntos;
 - ingresos brutos entre 27.045,55 € y 36.060,73 €: 8 puntos;
 - ingresos brutos entre 36.060,74 € y 48.080,07 €: 6 puntos;
 - ingresos brutos entre 48.080,98 € y 54.091,09 €: 3 puntos.

Asimismo, se estableció que en el supuesto de que dos o más de las solicitudes contaran con idéntica puntuación se efectuaría un sorteo y que en caso de existieran más solicitudes que viviendas, las solicitudes restantes integrarían la lista de espera para adjudicación de viviendas vacantes de dicha promoción⁹¹.

Otro ejemplo es de las viviendas gestionadas por Viviendas Municipales de Bilbao. En realidad, se aplican dos modalidades diferentes de adjudicación en función de que se trate de viviendas nuevas o de viviendas de segunda ocupación: para las primeras, se recurre a la fórmula de sorteo acordada con el Gobierno Vasco y, para las segundas, se aplica un sistema de adjudicación llamado “de ajuste por idoneidad”, instrumentado mediante una aplicación informática. En virtud de esta segunda fórmula, todas las viviendas de segunda ocupación vacantes se clasifican en función de sus características, y un programa informático selecciona automáticamente la o las unidades familiares a las que mejor se adaptan dichas características, atendiendo al precio del alquiler de la vivienda, a sus características físicas (número de habitaciones, existencia o no de barreras, ascensor, etcétera), al nivel de ingresos de la persona o unidad familiar demandante, y también a la edad (en relación con cuestiones específicas como las barreras arquitectónicas o el ascensor). A partir de ahí, crea una lista de adjudicación compuesta por los demandantes seleccionados como más adecuados, que se ordena atendiendo a la antigüedad del solicitante en la lista de espera. Estos listados de asignación tienen carácter público.

El sistema de sorteo de viviendas, vigente para todas las VPO y VVSS de la CAPV, ha ido evolucionando en los últimos años, habiéndose introducido el mecanismo de los cupos de reserva, también denominado de baremación previa, destinado a tratar

⁹⁰ BOB de 14 de marzo de 2005.

⁹¹ En la práctica, no se tuvo que recurrir a esta lista, ya que tan sólo se presentaron 11 solicitantes que cumplían con los requisitos establecidos, y a ellos les fueron asignadas las 11 viviendas.

de mejorar la accesibilidad a la vivienda protegida de determinados colectivos sociales, entre otros de las personas jóvenes:

- En la actualidad, conforme a la normativa autonómica, existen reservas específicas obligatorias, en el caso de las promociones en las que interviene el Departamento de Vivienda, para los siguientes colectivos sociales:
 - personas con discapacidad, con movilidad reducida de carácter permanente, en la proporción establecida en el artículo 9 de la Ley 20/1997, de 4 de diciembre, para la Promoción de la Accesibilidad;
 - unidades monoparentales con hijos o hijas menores de edad a su cargo y/o víctimas de violencia de género, para las promociones en régimen de alquiler.

Por otra parte, el Consejero puede fijar reservas adicionales en función de las especiales características de la promoción o de la demanda del municipio o ámbito de que se trate, a favor de:

- familias numerosas;
 - personas que cuentan con una antigüedad superior a 4 años en la lista de Etxebide, siempre que no hayan presentado, en ningún caso, renuncia a vivienda en anteriores sorteos y que tengan un nivel de ingresos ponderados inferior a 27.100 €;
 - personas jóvenes menores de 35 años.
- Cuando las promociones son de carácter municipal, el único cupo de reserva obligatorio es de las personas con discapacidad.

Centrando la atención en el cupo de reserva de las personas jóvenes, interesa destacar que, desde la entrada en vigor del Decreto 315/2002, de 30 de diciembre, la reserva para menores de 35 años –que se aplica a las unidades convivenciales en las que todos sus integrantes son menores de esa edad– es obligatoria en todas aquellas promociones en las que interviene el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales⁹². En las promociones estrictamente municipales, su aplicación es optativa y varía muy considerablemente de unos municipios a otros:

- Por ejemplo, el Ayuntamiento de Irun no la establece, entendiéndolo que no es necesaria debido, precisamente, a la mayor presencia de personas jóvenes entre los demandantes de los sorteos de vivienda protegida; de hecho, indican, las asignaciones a las personas jóvenes representan un porcentaje muy mayoritario del total de las adjudicaciones efectuadas.
- En el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, los cupos se establecen en función del número de personas que se incluyen en la solicitud de vivienda: un tercio de viviendas se destinan a solicitantes individuales; otro tercio, a las solicitudes de parejas; y el tercio restante se destina a unidades convivenciales de tres o más miembros.

⁹² Esta obligatoriedad no existía con anterioridad, aunque, en ocasiones, sí se aplicaba.

Según los datos de la empresa municipal de vivienda, en principio, el sistema de sorteo utilizado discrimina negativamente a las personas menores de 35 años, como consecuencia de la prioridad otorgada a las familias; con todo, si se considera la oferta global de viviendas en alquiler, incluyéndose los alojamientos transitorios para jóvenes menores de 30 años, en opinión de los responsables municipales, esa franja de edad se beneficia de una discriminación positiva (aunque no a la de edades comprendidas entre 30 y 35 años).

- En el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, sí se establecen cupos de reserva para personas jóvenes, pero dentro de un esquema diferente de adjudicación. Por ejemplo, en el sorteo de 428 VPO en Mariturri, el conjunto de demandantes se clasifican en los siguientes siete cupos:

Cuadro 36: Solicitudes y cupos para la adjudicación de VPO en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (promoción de 428 viviendas en Mariturri)

Cupos	Solicitudes	Nº de viviendas	Toca a una persona de cada...
Cupo 1: Demandantes con discapacidades motrices		21	
Cupo 2: Unidades monoparentales con hijos menores a su cargo	151	15	
<i>Cupo 2.1.: Persona que conviva solamente con hijo(s) menor(es) a su cargo</i>	66	7	9,43
<i>Cupo 2.2.: Persona que conviva habitualmente con hijo(s) menor(es) a su cargo en compañía de familiares</i>	49	5	9,8
<i>Cupo 2.3.: Persona que conviva habitualmente con hijo(s) menor(es) a su cargo en compañía de otra persona no familiar</i>	36	3	12
Cupo 3: Demandante con más de 4 años de antigüedad en la solicitud y más de 27 años	2.024	140	14,46
Cupo 4: Demandantes de tres o más miembros	407	26	15,65
Cupo 5: Demandantes de 27 a 35 años	3.322	140	23,73
Cupo 6: Demandantes de más de 35 años y menos de 4 años de antigüedad	740	20	37
Cupo 7: Demandantes de menos de 27 años	3.054	66	46,27
Total	9.698	428	

Fuente: Información facilitada por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

Como se observa en el cuadro, se asigna a estos cupos de reserva una probabilidad decreciente, la mayor es la asignada a las personas con discapacidades motrices y a las unidades monoparentales con hijos menores a su cargo, y la menor, la asignada a los demandantes de edad inferior a 27 años.

Estas asignaciones, que varían en función de las promociones, son establecidas por el Consejo de Administración de la Agencia de Ordenación Urbana y Vivienda, en función

de las estimaciones sobre necesidad de vivienda de cada uno de los colectivos sociales considerados.

En el caso de las personas jóvenes, el consistorio vitoriano opta por establecer dos cupos específicos: por un lado, un cupo dirigido a demandantes de 27 a 35 años y, por otro, un cupo destinado a demandantes menores de 27 años (existe también un tercer cupo correspondiente a demandantes con más de 4 años de antigüedad en el registro de solicitud y de edad superior a 27 años, que también engloba a personas jóvenes, aunque no exclusivamente, ya que se deja abierta la edad máxima para pertenecer a este cupo). Centrando pues la atención en las y los jóvenes menores de 27 años, se observa que el sistema de cupo redonda, para ellos, en una discriminación negativa, ya que si no se aplicaran le correspondería, atendiendo al peso de este colectivo de demandantes en el colectivo total, una esperanza de 1 vivienda por cada 22,65 demandantes, mientras que de esta manera, su esperanza se limita a 1 vivienda por cada 46,27 demandantes.

Se alcanza esta misma conclusión al analizar alguna de las adjudicaciones del Departamento de Vivienda y Asuntos sociales. Así, en el cuadro 37 se recoge, por ejemplo, la información relativa a una reciente adjudicación llevada a cabo en Donostia-San Sebastián. En un estudio previo, basado en el análisis del perfil socioeconómico de las personas solicitantes, se establece por parte del Departamento, la proporción de viviendas que se asignan a cada uno de los cupos: al cupo de reserva de las personas jóvenes se le asigna en torno a un 35 % de las viviendas, el mayor de los asignados después del correspondiente a las personas demandantes con más de 4 años de antigüedad en Etxebide, formado también, en gran medida, por personas jóvenes (en torno a dos tercios según las estimaciones del Departamento).

Cuadro 37: Solicitudes y cupos para la adjudicación de VPO en Iza (Donostia-San Sebastián)

Cupos	Solicitantes		Viviendas		Le toca a una persona de cada...	Probabilidad de resultar agraciado	Índice de discriminación
Personas con discapacidad	29	0,4 %	5	4,8 %	5,8	17,24 %	12,59
Fam. monoparentales	208	2,7 %	9	8,7 %	23,1	4,33 %	3,16
Fam. numerosas	27	0,4 %	1	1,0 %	27,0	3,70 %	2,71
Antigüedad	3.041	40,0 %	42	40,4 %	72,4	1,38 %	1,01
Menores de 35 años	3.161	41,6 %	36	34,6 %	87,8	1,14 %	0,83
Cupo general	1.130	14,9 %	11	10,6 %	102,7	0,97 %	0,71
Sin cupos	7.596	100,0 %	104	100,0 %	73,0	1,37 %	1,00

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos en la Orden de 6 de junio de 2005 del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales y en hemeroteca.

Nota: El índice de discriminación se define como la razón entre la probabilidad de cada cupo y la probabilidad de cada solicitante, en el caso de que no existieran reservas. Un índice mayor que uno supone que se produce una discriminación positiva, y un índice menor que uno supone una discriminación negativa.

Como se observa en el cuadro, aunque se le asigna al cupo de personas jóvenes un porcentaje muy elevado de las viviendas adjudicables no se consigue una discriminación positiva para este colectivo, debido al mayor peso de este cupo de reserva respecto al conjunto de solicitantes; la probabilidad de resultar adjudicatario de una vivienda sería mayor sin la existencia del sistema de cupos. Cosa distinta es que, dado que un porcentaje muy considerable de las personas solicitantes de vivienda que se incluyen en el grupo de demandantes con más de 4 años de antigüedad también está constituido por jóvenes (y también existen personas jóvenes, aunque no representan un colectivo tan importante, en los cupos anteriores), es posible que, en términos globales, sí se dé una discriminación positiva, si bien no directamente asociada al establecimiento del cupo específico de reserva.

A nivel global, según los datos disponibles, no parece que la aplicación de cupos de reserva a las personas jóvenes determine una discriminación negativa en el marco del procedimiento de adjudicación utilizado por Etxebide. Así, se observa que para el año 2004 –último año para el que se han podido obtener datos desagregados–, más de la mitad de las viviendas se asignaron al cupo de personas jóvenes (en concreto un 62,2 %), y un 12,3 % a las personas que cuentan con una antigüedad de más de 4 años de espera en las listas de Etxebide.

Cuadro 38: Viviendas adjudicadas según cupos (2002-2004)

Cupo	2002		2003		2004		2003-04 Δ %
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	
Jóvenes	1.632	69,6	2.113	69,9	1.703	62,2	-19,4
Familias monoparentales	69	2,9	131	4,3	152	5,5	16,0
Discapacitados	112	4,8	148	4,9	136	5,0	-8,1
Familias numerosas	--	--	7	0,2	15	0,5	114,3
Antiguos	--	--	--	--	337	12,3	--
Cupo global	533	22,7	622	20,6	396	14,5	-36,3
Total	2.346	100,0	3.021	100,0	2.739	100,0	-9,3

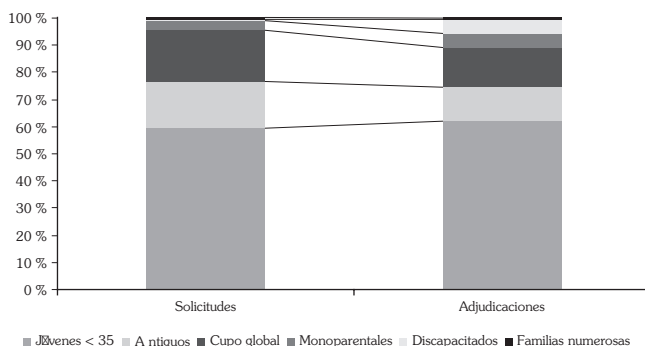
Fuente: información suministrada por el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, Gobierno Vasco.

En efecto, si se compara el peso de los distintos cupos en las solicitudes y en las adjudicaciones de vivienda de protección oficial, se puede observar si se ha producido su discriminación efectiva. En el gráfico 76 se recoge dicha comparación para el año 2004: cuatro cupos se benefician de una discriminación positiva real, toda vez que su porcentaje de participación en el total de viviendas adjudicadas es superior a su porcentaje de participación en el total de solicitantes (las personas con discapacidad, las familias monoparentales, las familias numerosas y las personas jóvenes); por el contrario, los otros dos cupos definidos, el cupo de quienes llevan más de cuatro años apuntadas en Etxebide, y el cupo general (es decir, el colectivo de personas que no pertenecen a ninguno de los grupos), sufren una discriminación negativa.

La discriminación positiva efectiva más marcada en la asignación de vivienda protegida se da a favor del colectivo de personas con discapacidad, ya que siendo un colectivo

cuyo peso asciende al 0,8 % del total de las personas solicitantes, es beneficiario del 5 % del total de las adjudicaciones, produciéndose una discriminación positiva, medida en términos relativos, de 6,25⁹³. En segundo lugar, el colectivo al que mayor prioridad se otorgó fue el de las familias monoparentales, ya que si representaban un 3,5 % de las solicitudes, las asignaciones alcanzaron el 5,5 % del total (discriminación positiva de 1,57). El tercer colectivo más beneficiado por el sistema de cupos fue el de las familias numerosas, que representando el 0,4 % del total de solicitantes obtuvo el 0,5 % de las viviendas (discriminación de 1,25). Por último, se encontraría el colectivo de las personas jóvenes, que representando el 59,4 % de las solicitudes, obtuvo el 62,2 % de las viviendas (discriminación positiva más ligera que las anteriores, de 1,04).

Gráfico 76: Comparativa en cuanto a solicitudes y adjudicaciones de Etxebide según cupos



Fuente: información suministrada por el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, Gobierno Vasco.

En lo que respecta a la discriminación negativa, el colectivo que sale menos beneficiado es el de las personas que llevan más de cuatro años apuntadas al registro de solicitantes de vivienda protegida, ya que, aunque representa el 17,3 % de los solicitantes, recibe la adjudicación del 12,3 % de las viviendas (una discriminación negativa, medida en términos relativos, de 0,71), seguido del colectivo perteneciente al cupo general, que correspondiendo al 18,7 % de los solicitantes, recibe la adjudicación de sólo el 14,5 % de las viviendas (discriminación de 0,77).

Además de incidir en la necesidad de garantizar un diseño y una aplicación eficiente de los cupos de reserva, muchas personas entrevistadas destacaron la gran dificultad asociada al establecimiento de criterios para definirlos. Así, muchas plantean dudas sobre la conveniencia de introducir criterios de prioridad que benefician a un colectivo tan amplio y heterogéneo como el de las personas jóvenes, a expensas de discriminar negativamente a otros colectivos cuya situación puede ser de mayor necesidad.

Es, sin duda, un debate interesante, y es el que ha llevado a la progresiva revisión del sistema y a la introducción de nuevos cupos, como es el caso, en particular, del formado por las personas con más de 4 años de antigüedad en la lista de a Etxebide, establecido en 2004, que, en opinión del Departamento de Vivienda y Asuntos sociales, es uno

⁹³ Número de veces que el porcentaje del total de adjudicatarios es superior al del porcentaje del total de solicitantes.

de los que mejor resultados ha obtenido, dada su reducida tasa de renunciaciones. En este sentido, cabe destacar que diversos agentes y colectivos han solicitado expresamente el establecimiento de nuevos cupos, lo que plantea la conveniencia de promover una reflexión serena y rigurosa desde las diferentes administraciones públicas en relación con la definición de estos cupos de reserva⁹⁴. Se trata de una cuestión extremadamente compleja, ya que si bien el objetivo de discriminar efectivamente a los ciudadanos y ciudadanas que presenten una mayor necesidad de vivienda parece claro y es objeto del más amplio consenso, su consecución, en la práctica, no es en absoluto evidente. Con todo, parece necesario que los poderes públicos traten de seguir avanzando, sobre una base de consenso, en la compleja tarea de definición de mecanismos de discriminación. Así, por ejemplo, cabría estudiar la posibilidad de discriminar positivamente en los sorteos a aquellas personas que soliciten vivienda protegida en cualquiera de sus modalidades (alquiler, propiedad o derecho de superficie), y, en contrapartida de discriminar negativamente a quienes la soliciten solamente en la modalidad de propiedad o derecho de superficie.

El Plan Director 2006-2009 plantea la *“necesidad de revisar el actual modelo de cupos, de forma que se creen otros cupos nuevos (quizás sólo para determinadas promociones), y/o que se complemente el sistema de sorteo por cupos con la aplicación de un baremo previo (según tamaño de unidad convivencial, por ejemplo)”*. En concreto, el Plan prevé la creación de un cupo específico que atenderá a las personas con discapacidades no motrices, separados/as y divorciados/as, unidades convivenciales con descendientes y personas mayores. Con estas modificaciones el Plan pretende prestar una mayor atención a determinadas características personales y familiares que inciden en el grado de necesidad de vivienda y en el tipo de vivienda necesitada.

En relación con la mayor o menor idoneidad de los sistemas de adjudicación cabe señalar que buen número de las personas entrevistadas sostienen que, a pesar de las limitaciones atribuibles al sistema de sorteo, en comparación con otros sistemas de adjudicación, como el de la baremación por puntos, aquél cuenta con la ventaja de ser más transparente y menos abierto a la arbitrariedad de la elección de unos criterios de ponderación que resultan además muy polémicos y que, tal y como se ha podido constatar en otros ámbitos geográficos e incluso en la propia CAPV en el pasado, suelen dar pie al fraude.

Desde una óptica garantista, no resulta sencillo posicionarse en esta materia, pero sí interesa señalar algunos principios u opciones básicos.

- En primer lugar, tal y como se recogía en las recomendaciones de las XVIII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo que versaron sobre la vivienda⁹⁵, se

94 Por ejemplo la solicitud de creación de un nuevo cupo llevada a cabo por Vitalquiler, ya mencionada en el capítulo anterior, o la petición de la Asociación Guipuzcoana de Familiares y Enfermos Psíquicos (Agifes), que recientemente solicitaba que las instituciones públicas establecieran un cupo para estas personas en las promociones de vivienda protegida.

95 Jornadas celebradas en 2003 en Toledo, en las que se presentó el documento *“Acceso a la vivienda: el ciudadano frente a la intervención pública dirigida a garantizar una vivienda digna y adecuada”*.

considera que la adjudicación de todas las viviendas protegidas se debe llevar a cabo a través de procedimientos de naturaleza pública, que respeten los principios de publicidad, concurrencia pública y transparencia y, desde esta perspectiva, las últimas modificaciones normativas llevadas a cabo en la CAPV han supuesto un evidente avance hacia el cumplimiento de esos requisitos.

- Más difícil resulta, en cambio, posicionarse con respecto a cuál es el mecanismo de adjudicación más idóneo, en términos garantistas. En principio, parece sensato coincidir con lo argumentado en el mencionado documento cuando señala que *“en el caso de las viviendas promovidas directamente por las administraciones públicas, en alquiler o en propiedad, la adjudicación debe ir precedida de una previa baremación objetiva de los requisitos personales de los solicitantes. El baremo utilizado debe perseguir como finalidad que tales viviendas vayan dirigidas a las personas que más dificultades tienen para acceder al mercado libre de vivienda”*.

En otros términos, en principio, bien aplicado, el sistema de baremación parece más susceptible de ajustarse mejor que el sistema de sorteo a los principios de proporcionalidad y de justicia social y redistributiva, aunque se es del todo consciente de que su aplicación práctica no está exenta de grandes dificultades, no sólo relacionadas con el recurso al fraude por parte de la ciudadanía, sino también con las que experimenta la propia Administración para establecer criterios de baremación justos y equilibrados. Así, se consideran cuestionables, por ejemplo, la excesiva ponderación de criterios como el empadronamiento en un determinado municipio o la atribución de puntos a la titularidad de una cuenta vivienda que supere una determinada cuantía.

Por último, y siempre en relación con el procedimiento de adjudicación de las viviendas protegidas, cabe referirse a una cuestión que ha constituido una fuente suplementaria de polémica entre determinados municipios y el Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco: la relativa al momento de la adjudicación. En efecto, en su Orden de 26 de febrero de 2004, el Departamento estableció que las viviendas protegidas se debían sortear una vez que el proyecto básico hubiera sido revisado por el ejecutivo autónomo y una vez obtenida la calificación, requisito éste que chocaba, por ejemplo, con el procedimiento utilizado por algunos municipios, como el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, que sortea los pisos antes de que los proyectos básicos estén redactados, con el fin de mantener así un ritmo constante de sorteos y poder, en última instancia, tener un impacto a la baja en los precios de las viviendas del mercado libre. Con la Orden de 21 de agosto de 2004, que derogó la anterior, la obligación de contar con la calificación provisional de la promoción será sustituida por la solicitud de calificación provisional, acompañada por proyecto básico visado, en los concursos de suelo realizados por los ayuntamientos en cuyos pliegos se incluyan garantías suficientes en relación con los derechos e intereses de los futuros adjudicatarios de la vivienda de protección oficial y con el cumplimiento de los plazos de obra por parte de la empresa licitante que resulte adjudicataria de la misma.

El Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales argumenta, en apoyo de su normativa, que conviene regular el momento en el que se sortean las viviendas protegidas para evitar disfunciones pasadas como el sorteo previo de un número de viviendas protegidas que no coincidía con las finalmente edificadas y adjudicadas.

En este sentido, algunos de los agentes consultados abogan por que las viviendas protegidas se sorteen en la fecha más cercana posible a su ocupación para evitar los problemas que se observan en la actualidad, derivados, fundamentalmente, de que la acreditación de ingresos es muy anterior al momento de ocupación efectiva de la vivienda, o de los cambios personales experimentados en el ínterin por las unidades convivenciales. En relación con esta cuestión, el Departamento opina que, para la adjudicación de las viviendas protegidas en venta, el plazo medio de dos años desde que se obtiene la calificación hasta que finalmente se construyen y pueden ser ocupadas no parece susceptible de recortes significativos, dado el tiempo necesario para llevar a cabo los diferentes trámites de gestión administrativa (notificaciones, segundas adjudicaciones dentro de las promociones, gestión de las renunciaciones, trámites hipotecarios, etcétera); si sería posible, en cambio, en el caso de la vivienda protegida en alquiler, acortado a un periodo de un ejercicio, si bien no siempre son previsibles las oscilaciones.

El nuevo Plan Director 2006-2009 se propone mejorar el diseño de un sistema de adjudicación más flexible que permita adaptar el procedimiento de adjudicación a las circunstancias específicas de cada una de las promociones (según el régimen de acceso a la vivienda, la tipología de las viviendas, etcétera), de forma que en cada caso se pueda utilizar el procedimiento más adecuado a las características de las personas demandantes.

Asimismo, el Plan propone mejorar los mecanismos que faciliten el cambio de viviendas protegidas y la transición de los beneficiarios en el parque de vivienda protegida. Prevé la ampliación de las posibilidades para la transición en el parque de vivienda protegida, y el desarrollo de procedimientos más estandarizados y fuera del ámbito de la excepcionalidad. Se alude a la existencia de *“necesidades de cambio actualmente no cubiertas que, en atención al objetivo de garantizar la función social del parque de vivienda protegida, debieran tener algún tipo de respuesta por parte de las políticas públicas de vivienda (como el de las familias que aumentan significativamente de tamaño)”*.

En los últimos años esta institución ha recibido un número importante de quejas de ciudadanos en relación a estas dos cuestiones, por lo que valora muy positivamente estas dos propuestas relacionadas con la mejora en el proceso de adjudicación y cambio de la vivienda protegida que se recogen en el nuevo Plan Director 2006-2009. Se trata de dos propuestas que, si se materializan de forma efectiva, redundarán en una política pública de vivienda más eficaz y eficiente, más susceptible de satisfacer adecuadamente las necesidades de las personas y familias demandantes de vivienda.

3.5. LOS REQUISITOS DE ACCESO A LA VIVIENDA PROTEGIDA

Como se ha visto en capítulos anteriores, en la mayor parte de los países de nuestro entorno, la política de vivienda protegida no puede calificarse de universal, dado que, en términos generales, no es accesible a las personas en razón sólo de su ciudadanía, sino que se configura como una política selectiva, dirigida a un espectro específico de la población, por lo general, al formado por las personas y las unidades familiares con rentas medias y bajas. Se aducen razones de equidad y de justicia social para defender

una política de vivienda centrada en los menos favorecidos y en quienes tienen mayores dificultades de acceso a la vivienda.

En nuestro ámbito, no parece que el carácter selectivo de la política de vivienda haya generado ni genere, en la actualidad, problemas habitualmente asociados a su aplicación en Europa, como la estigmatización o la guetificación de la vivienda social. El acuciante problema de acceso a la vivienda para amplias capas de la sociedad y el amplio espectro de la población al que la vivienda protegida resulta accesible y atractiva, la calidad de la construcción de la vivienda protegida –no exenta de problemas y quejas, pero sujeta a una normativa exigente–, y la propia ubicación y distribución de las viviendas protegidas en el territorio, son factores que, hoy, juegan a favor de la población y en contra de posibles efectos de estigmatización y diferenciación social.

Sin duda, desde una perspectiva garantista, interesa abogar por una política de vivienda universal, capaz de responder a las necesidades de toda la ciudadanía, independientemente de su renta, ocupación o posición social. No obstante, la realidad socioeconómica de nuestro entorno y la problemática de acceso a la vivienda existente en la actualidad, llevan a defender el establecimiento de mecanismos que permitan dirigirla a las personas y familias que presenten mayores necesidades, instrumentados mediante la exigencia de determinados requisitos de acceso:

- Se entiende así del todo pertinente el establecimiento de un requisito de acreditación de la necesidad de vivienda para poder optar a una vivienda protegida, al tiempo que se entiende que es un concepto complejo que no puede sino ir ajustándose progresivamente, en la normativa autonómica, tal y como se viene haciendo en los últimos años. Desde esta perspectiva, debe subrayarse el importante esfuerzo que se está realizando para clarificar y delimitar las circunstancias en las que se entiende que existe necesidad de vivienda.
- En línea con lo anterior, también se entienden pertinentes los requisitos de ingresos máximos ya que su aplicación permite orientar la vivienda protegida hacia los sectores de población que no pueden adquirir una vivienda en el mercado, y garantiza la eficacia de estas intervenciones y un adecuado control de los esfuerzos públicos en este sector.

La normativa vasca exige, además, como se ha visto al tratar las características básicas de la vivienda protegida, la acreditación de un nivel mínimo de ingresos para poder acceder a ella. En los casos de acceso a la vivienda en propiedad, derecho de superficie o arrendamiento con opción de compra, el requisito de ingresos mínimos se justifica por la necesidad de asegurarse que el adquirente dispone de una solvencia hipotecaria ajustada, y que no asume porcentajes de esfuerzo mayores que los recomendados⁹⁶.

⁹⁶ También en la promoción de las viviendas de precio tasado de iniciativa foral y municipal se establecen unos ingresos mínimos fijados en unas cuantías variables, más elevadas, y por tanto más excluyentes, que los umbrales de acceso a la vivienda protegida en sentido estricto. Si bien, en este caso, el establecimiento de límites mínimos se justifica por su propia naturaleza y finalidad en la medida en que su objetivo es precisamente facilitar el acceso de quienes quedan al margen de las promociones de VPO y VVSS. Con todo, (.../...)

- Más cuestionable resulta, como ya puso de relieve esta institución en su Informe al Parlamento del año 2004, la idoneidad de tener que acreditar unos ingresos mínimos para acceder a una vivienda protegida en su modalidad de tenencia en alquiler, así como el propio procedimiento de acreditación de dicho nivel de renta. En efecto, la justificación de un requisito de ingresos mínimos es menos evidente, en la medida en que la obligación de pago se circunscribe a una renta mensual, y la garantía de solvencia del reclamante y su compromiso con el arrendador son de naturaleza distinta de la garantía hipotecaria aplicada en los casos de compra.

Por otro lado, cabe cuestionarse sobre la idoneidad de que, tal y como sucede en el modelo actualmente vigente, se permita garantizar la solvencia de los adquirentes acreditando unos ingresos mínimos procedentes de las rentas de trabajo pero no se permita acreditar los ingresos procedentes de otras fuentes (por ejemplo, procedentes de fondos o ahorros del reclamante).

Este debate llevó a esta institución en su Informe al Parlamento de 2004, a subrayar la necesidad de introducir en la normativa la posibilidad de acreditar la solvencia por otros medios, con el fin de evitar la exclusión de este colectivo. Se defendía, así mismo, la conveniencia de eliminar el requisito para evitar que ese colectivo de solicitantes con ingresos inferiores a 3.000 € anuales se viera privado, por el mero hecho de no disponer de recursos económicos suficientes, del acceso a la vivienda protegida, en una modalidad de tenencia como el alquiler, que tiene un carácter estratégico para los colectivos afectados por situaciones de desempleo, empleo precario e inestable, jóvenes en edad de emancipación y hogares en general de bajos ingresos, con especiales dificultades de acceso a una vivienda en el mercado libre.

Desde el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, y desde otras entidades opuestas a la eliminación de este requisito de ingresos mínimos, se defiende que, de este modo, no sólo se establece una garantía de solvencia mínima sino que, además, y fundamentalmente, se alcanza una caracterización adecuada de la demanda, que no se conseguiría en caso contrario, puesto que se incluiría en el registro de demandantes a un número importante de personas jóvenes en última fase del ciclo formativo, que distorsionarían mucho tanto el nivel como la caracterización del registro de demandantes de vivienda protegida. Algunos agentes subrayan, además, que, al poder incluirse como computables las prestaciones sociales como la renta básica, se abre el acceso a la práctica totalidad de los ciudadanos. Con todo, y sin perjuicio de una aplicación general del requisito, el Departamento entiende que pueden estudiarse también situaciones específicas de colectivos muy concretos en las que cabría

⁹⁶ (.../...)

resulta reseñable el hecho de que para precios de venta similares se hayan establecido unos requisitos de ingresos mínimos muy diferentes en algunas de las experiencias recogidas en municipios de la CAPV. Por ejemplo, en el caso de Arratzu (cuadro 33) se establecieron unos ingresos mínimos para 2003 de 21.035 € para una vivienda de un precio de 164.610 € (7,8 veces los ingresos anuales), mientras que en Zumaia, se exigían unos ingresos — también de 2003— de 24.040 € para viviendas de 130.550 € (5,4 veces los ingresos anuales) y 177.300 € (7,4 veces los ingresos anuales).

considerar la exención de su cumplimiento, como ya se ha hecho en relación con las personas con discapacidad⁹⁷.

Como se ha visto en capítulos anteriores, en Europa no es habitual exigir ingresos mínimos para acceder a la vivienda social, aunque de facto existan limitaciones de acceso, como sucede en Holanda.

A nivel estatal, el Plan de vivienda 2005-2008 establece un requisito de ingresos máximos, pero ningún requisito de ingresos mínimos, aunque las normativas autonómicas que se dictan en desarrollo y como complemento de los planes estatales sí han incluido este tipo de limitaciones tanto para acceder a la vivienda protegida como a las ayudas públicas (véase cuadro 39).

Cuadro 39: Requisito de ingresos mínimos para acceder a la vivienda protegida en algunas comunidades autónomas

Canarias	El Plan de Vivienda de Canarias 2002-2005. Establece que los adquirentes, adjudicatarios o promotores individuales para uso propio, en los casos de unidades familiares de un solo miembro, para acceder a la financiación cualificada, deberán tener unos ingresos mínimos de 0,5 veces el salario mínimo interprofesional. El citado límite de ingresos no será de aplicación en el caso de los arrendatarios.
Cantabria	Plan de Vivienda 2002-2005. Establece que para poder acceder a la adquisición o al arrendamiento de vivienda protegida se debe acreditar la obtención de unos ingresos brutos mínimos de 3.000 € al año, límite de ingresos mínimos que se ha eliminado en el borrador del nuevo Plan 2005-2008.
Castilla-La Mancha	Plan de Vivienda 2002-2005. Para el acceso a la vivienda en propiedad los rendimientos íntegros del trabajo y de actividades económicas deben ser iguales o superiores a 1/13 parte del precio de venta de la vivienda. En el caso de viviendas en alquiler, para las viviendas de promoción pública, se ha de contar con ingresos correspondientes a 0,75 veces el SMI y, para las de promoción privada, de 1 vez el SMI.
Castilla y León	Plan Director Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009. Se establecen ingresos familiares corregidos mínimos para la adquisición de viviendas de protección pública de nueva construcción de gestión pública: viviendas de promoción directa, 1 vez el SMI; viviendas concertadas, 1,50 veces el SMI; no existe límites de ingresos mínimos para acceder a las viviendas en alquiler.
Cataluña	Plan de Vivienda 2004-2007. Para las ayudas públicas los adjudicatarios deben acreditar unos ingresos familiares no inferiores al 5 % del precio de venta o adjudicación de la vivienda. Para la vivienda protegida en alquiler no existen ingresos mínimos.
Murcia	Plan de Vivienda 2002-2005. Los adquirentes, adjudicatarios y promotores para uso propio de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública y los adquirentes de otras viviendas existentes a precio protegido, para tener derecho a subsidiación del préstamo cualificado y subvención, deberán pertenecer a unidades familiares cuyos ingresos íntegros mínimos anuales sean iguales o superiores a una vez el SMI en proporción al tiempo realmente trabajado.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por los departamentos competentes de las citadas comunidades autónomas.

⁹⁷ Decreto 290/2003, de 25 de noviembre, por el que se modifica el Decreto sobre régimen de viviendas de protección oficial y medidas financieras en materia de vivienda y suelo.

- Existe, en relación con el procedimiento de acreditación de los ingresos, un problema asociado al desajuste que se puede producir:
 - entre el periodo al que hace referencia la documentación fiscal que sirve para la acreditación de la obtención de los ingresos mínimos y máximos exigidos, y la situación económica de la persona solicitante en el momento de la presentación de la solicitud;
 - entre el periodo al que hace referencia la documentación fiscal y el momento en que habiendo sido agraciada con la adjudicación de una vivienda protegida, la persona solicitante se dispone a la firma de los contratos que permiten su disfrute, en cualquiera de sus modalidades de tenencia.

El actual sistema de acreditación de ingresos no permite constatar la situación económica reciente, ya que mide la solvencia de los solicitantes tomando como base los ingresos obtenidos con anterioridad a la presentación de la solicitud de vivienda protegida o, en su caso, a la formalización de los contratos de arrendamiento, cesión en propiedad o en derecho de superficie, si se han visto beneficiados con una adjudicación. En efecto, el artículo 21 del Decreto 315/2002 establece que se tienen en cuenta los datos del periodo impositivo anual que, vencido el plazo de presentación de la declaración del IRPF, sea inmediatamente anterior a la fecha de publicación de la Orden de inicio del procedimiento de adjudicación, lo cual significa que se basan, con carácter general, en el nivel de ingresos obtenidos con mucha anterioridad a la firma del contrato. El recurso a fórmulas de acreditación diferentes a la declaración del IRPF sólo se permite en aquellos casos en los que no existe obligación de declaración fiscal; en tales supuestos, la persona solicitante puede acreditar sus rentas “*por cualquier otro medio aceptado en derecho*” aceptándose, por ejemplo, los certificados salariales emitidos por la empresa contratante (en el caso de tratarse de un trabajador por cuenta ajena) y la vida laboral expedida por la Seguridad Social.

Este sistema general de referencia anual contribuye a la exclusión de los colectivos de jóvenes o personas con contratos temporales que obtienen ingresos irregulares o esporádicos, en la medida en que, en estos supuestos, se presume la insolvencia.

El sistema actual no permite tener en cuenta las variaciones observadas en la situación económica entre el momento de presentar una solicitud de incorporación al registro de solicitantes y el momento que, de resultar adjudicatario, correspondería a la firma del contrato, ni en un sentido ni en otro. Así, puede ocurrir que personas agraciadas con una vivienda protegida accedan a ella sin disponer del nivel de ingresos mínimos exigido porque su situación económica ha empeorado entre el momento de la solicitud, en que sí pudieron acreditar fiscalmente su nivel de ingresos, y el de la adjudicación; y puede ocurrir también que accedan a una vivienda protegida adjudicatarios que superan el límite de ingresos máximos establecido porque su situación económica ha mejorado muy considerablemente con respecto al momento de la presentación de la solicitud.

Existen numerosas circunstancias que pueden causar que, en un año determinado, no se alcancen los ingresos mínimos exigidos: situaciones de inestabilidad en el empleo, que afectan especialmente a las personas jóvenes; situaciones de reducción de

la jornada laboral para el cuidado de hijos o hijas, de familiares dependientes o por otros motivos personales, o situaciones de excedencia. Estas personas muestran su disconformidad por la falta de aplicación de criterios correctores o compensadores que tengan en cuenta estos supuestos, pues consideran que su carencia de ingresos es circunstancial y se encuentran en situación de hacer frente a los pagos de la vivienda en el momento de presentación de las solicitudes.

En realidad, la solución más acertada consistiría en introducir un sistema que permitiera verificar la solvencia de las personas adquirentes o arrendatarias en el momento de la firma de la vinculación contractual a la que el proceso de adjudicación de la vivienda les diera derecho, y no en un periodo anterior a la misma. Convendría también que las convocatorias de vivienda protegida incluyeran criterios correctores para evitar que se reproduzcan situaciones fácticas de discriminación, cuando existan medios de prueba que permitan acreditar la efectiva capacidad económica de los solicitantes. Por otra parte, cuando resulte oportuno se podría tomar, como referencia, la situación económica del solicitante no sólo en el año inmediatamente anterior a la participación en el procedimiento de adjudicación de la vivienda, sino la de los dos últimos años, por ejemplo, y se podría admitir, como elemento de prueba de dicha capacidad económica, el contrato de trabajo, en la medida en que, mediante éste, se puede acreditar si efectivamente la disminución en el nivel de ingresos fue de carácter coyuntural.

Con todo, se es consciente de los problemas asociados a una flexibilización en los procedimientos administrativos en esta materia. Podría, en efecto, amparar situaciones contrarias a derecho pero difícilmente demostrables, algunas de las cuales ya se dan, en la actualidad, aunque de forma excepcional. Así, por ejemplo, se dan casos de personas que han resultado adjudicatarias de una vivienda protegida, que, por un lado, acreditan mediante la correspondiente documentación fiscal que no estuvieron obligadas a realizar la declaración en el ejercicio anterior, y, por otro, presentan un documento emitido por uno o varios pagadores –que pueden ser particulares– certificando que emplean a dicha persona como trabajadora del hogar, sin necesidad de presentar la vida laboral, pues al no alcanzar un determinado límite mínimo de horas de trabajo mensual legalmente establecido, no tiene obligación de estar dada de alta en la Seguridad Social⁹⁸. En otros términos, a pesar de no ser demostrable la veracidad de los datos que aporta en relación con su situación económica, en el marco legal actual, la Administración no puede sino aceptar la solicitud presentada, si cumple el resto de los requisitos exigidos.

A pesar de sus riesgos, otras comunidades autónomas han optado por introducir un mayor grado de flexibilidad en relación con la acreditación de los ingresos.

- En la Comunidad Valenciana, por ejemplo, según indica el Instituto Valenciano de Vivienda, cuando una persona adjudicataria no alcanza, según la declaración

⁹⁸ La normativa laboral de dichos trabajadores establece que cuando éste preste sus servicios a uno o más cabezas de familia a tiempo parcial durante un tiempo inferior a 72 horas mensuales, efectuadas al menos durante 12 días, no se tiene por qué afiliarse.

de la renta correspondiente, a acreditar los ingresos mínimos necesarios para optar a la vivienda, se abre un período probatorio para que el interesado tenga la oportunidad de justificar su nivel actual de ingresos mediante, por ejemplo, la presentación de la vida laboral, del contrato laboral, de las certificaciones salariales de la empresa contratante, etcétera.

- Por su parte, la normativa vigente en la Comunidad de Murcia establece para los solicitantes y adjudicatarios que no puedan acreditar, con la declaración de la renta correspondiente al año inmediatamente anterior, unos ingresos iguales o superiores al SMI por ser la primera vez que acceden al mercado laboral, que podrán acreditar los ingresos correspondientes al año en curso, es decir al momento mismo de presentación de la solicitud, mediante la presentación del contrato laboral en vigor, los recibos salariales, u otros; esta fórmula también queda abierta a las personas adjudicatarias que han trabajado a tiempo parcial o no han trabajado durante todos los meses del año.

El Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco estudia, en la actualidad, la posibilidad de introducir algún elemento de flexibilidad que facilite la acreditación de los ingresos reales.

- Un último requisito habitualmente exigido para acceder a la vivienda protegida en la CAPV es el arraigo. En efecto, si bien el Decreto 315/2002 de 30 de diciembre exige únicamente, para optar a una vivienda protegida, que la persona demandante esté empadronada en la CAPV, adoptando así el empadronamiento como referencia del arraigo, los requisitos de arraigo son más estrictos en las promociones que son objeto de convenio con los diferentes municipios o en las promociones estrictamente municipales o forales. Se suelen requerir, así, diferentes periodos mínimos de empadronamiento o de trabajo en el municipio, variando mucho en su duración de unos municipios a otros. Por ejemplo, en Vitoria-Gasteiz, en las últimas adjudicaciones, se establecieron requisitos de carácter muy flexible: haber estado empadronado en el municipio en los dos últimos años o durante 5 años a lo largo de los últimos 10 años, o haber trabajado en el municipio durante el último año; otras localidades, en cambio, se han mostrado más restrictivas, como por ejemplo, Irun, que exigía haber estado empadronado durante cinco años en el municipio, o haberlo estado durante 10 años en los últimos 20⁹⁹, o Getxo que exige un período de empadronamiento mínimo de 10 años ininterrumpidos o de 14 años dentro de los 30 anteriores; otras administraciones municipales han ido más allá incluso y han exigido periodos de empadronamiento de hasta 15 años.

El Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales y los ayuntamientos sostienen posturas encontradas a este respecto:

- El principal argumento esgrimido por los municipios para establecer estos requisitos de arraigo consiste en afirmar que la política de vivienda municipal debe tratar de

⁹⁹ Este último tipo de requisito se suele establecer, entre otros motivos, para facilitar la vuelta de aquellos jóvenes que, ante la falta de expectativas para poder acceder a una VPO en el municipio, se empadronaron en otro.

responder, a través de su esfuerzo, a las necesidades de su ciudadanía. Por ejemplo, en el caso de Irun, se justifica la introducción del criterio ya indicado por la propia situación de la promoción de vivienda protegida en la población: en efecto, hasta la fecha, la oferta de vivienda protegida había sido prácticamente inexistente, de modo que la Administración municipal consideró necesario garantizar que, cuando se promoviera, respondiera a las necesidades de sus ciudadanos y ciudadanas antes de dar satisfacción a las de quienes proceden de municipios circundantes, máxime cuando, en aquéllos, ya han tenido la opción de solicitar el acceso a una vivienda protegida, y cuando, en aquéllos, la problemática de acceso no es tan acuciante.

- Frente a estas posturas, el Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco defiende un criterio de gran flexibilidad y, desde esta postura, cree oportuno no ya sólo exigir periodos de empadronamiento más cortos, sino incluso abrir las promociones al mayor número posible de personas, independientemente de su empadronamiento.

Estas diferencias de opinión han estado en el origen de una polémica entre los principales municipios de la CAPV, agrupados en la Asociación de Municipios Vascos Eudel, y el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. El problema se generó, en relación con la Orden del 26 de febrero de 2004 del Departamento sobre el procedimiento de adjudicación de viviendas de protección oficial, que, según Eudel, invadía las competencias de las entidades locales, pues entraba a regular la promoción de la vivienda protegida municipal, limitando, en concreto, el periodo máximo de empadronamiento exigible a 3 años en los casos en los que la promoción contara con ayudas del Gobierno Vasco, convirtiéndolo así en condición de la obtención de la calificación de vivienda protegida. Eudel sostuvo que era imprescindible respetar la autonomía municipal en la ordenación de los criterios, baremos y procedimientos de adjudicación de las viviendas protegidas de promoción municipal. Finalmente, tras un periodo de críticas y acusaciones mutuas, el Departamento y Eudel alcanzaron un acuerdo, concretado en la presentación pública de un convenio cuya finalidad era poner fin a éste y a otros puntos de confrontación, y consensuaron un nuevo texto normativo —la Orden del 21 de agosto de 2004— relativo únicamente al proceso de adjudicación de las viviendas de promoción municipal. En su artículo 2 se regula que los ayuntamientos fijarán libremente las condiciones de empadronamiento exigidas, salvo en el caso de promociones que sean objeto de convenio con el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, en las que la exigencia de empadronamiento no podrá exceder de 3 años.

Muchos de los responsables políticos y técnicos entrevistados subrayaron la importancia de que los municipios puedan fijar requisitos específicos de empadronamiento, en función de su situación específica de oferta de vivienda protegida y de movimiento poblacional. Algunas incluso incidieron en el efecto negativo de los periodos de empadronamiento cortos —por ejemplo un año— establecidos por Etxebide, ya que se producen, en función de la publicitación de la planificación de futuras promociones de vivienda protegida en municipios fronterizos, salidas masivas de potenciales demandantes, principalmente personas jóvenes, lo cual distorsiona la realidad del municipio.

En el ámbito europeo, el criterio de arraigo local o municipal suele tenerse en cuenta en la asignación de viviendas sociales, aunque, ciertamente, su aplicación empieza a originar un profundo debate. Como se ha visto, en el Reino Unido ya se ha optado por su eliminación y en Holanda, en el marco de la reforma de la política de vivienda, constituye el centro de una fuerte polémica entre el Ministerio de Vivienda y Ordenación Urbana, que se muestra favorable a su eliminación, y las administraciones locales, que defienden su conservación.

Lo cierto es que ambas posturas son defendibles y, si bien desde una óptica puramente garantista, debería primarse, como sostiene el ejecutivo autonómico, el criterio de que cualquier ciudadano de la CAPV tenga derecho de solicitar vivienda protegida promovida dentro de ese territorio, independientemente del municipio en el que esté empadronado en el momento de la solicitud, la realidad social y económica actual y la problemática de acceso a la vivienda determinan que existan grandes dificultades para aplicar un criterio tan laxo en la práctica.

La institución del Ararteko se ha venido posicionando, en repetidas ocasiones, a favor de la utilización razonable, congruente, proporcional y comedida del requisito de arraigo. Este fue el objeto, por ejemplo, de la recomendación de 20 de junio de 2006 dirigida al ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (Recomendación 15/2006¹⁰⁰). El período mínimo de empadronamiento exigido en ese municipio para poder participar en el proceso de adjudicación de unas viviendas de protección oficial de promoción municipal era de cinco años continuados (o de 5 años a lo largo de los últimos 10 años, acreditando haber trabajado en el municipio durante el último año). Aunque conforme a la normativa en vigor que regula los procedimientos de adjudicación de las VPO en las que intervienen los ayuntamientos (Orden de 21 de agosto de 2004), se permite a los ayuntamientos fijar libremente las condiciones de empadronamiento, esta institución consideró oportuno recomendar ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz que revisara el mencionado requisito de arraigo, ya que esa medida conduce a situaciones de discriminación negativa de personas vecinas del municipio.

3.6. LOS REGISTROS DE SOLICITANTES DE VIVIENDA PROTEGIDA

También la cuestión de los registros y listados de solicitantes de vivienda protegida ha sido fuente de polémica, en el marco de las decisiones de política pública de vivienda protegida en la CAPV.

La creación y actualización de estos registros recae en la competencia de la Administración autónoma y de las administraciones municipales. En cumplimiento de esta responsabilidad, el Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco mantiene su registro de solicitantes de vivienda protegida, –la base de Etxebide que, en la actualidad, integra unos 70.000 solicitantes– y al que los ciudadanos y ciudadanas que cumplen con

¹⁰⁰ Ver www.ararteko.net.

los requisitos exigidos se pueden incorporar en cualquier momento del año. Esta base de demandantes se utiliza para el proceso de adjudicación de las viviendas protegidas promocionadas directa o indirectamente por el ente autonómico, para las promociones realizadas de forma convenida, para la vivienda protegida de iniciativa privada o cooperativa y, en muchos casos, para la adjudicación de las viviendas de promoción municipal.

Por su parte, algunos ayuntamientos crean y actualizan registros propios, de carácter municipal: así, el Registro de Donostiako Etxegintza, que mantiene la Entidad Pública Empresarial de Vivienda de Donostia-San Sebastián (integrado, en la actualidad, por unos 10.000 solicitantes), o la base de demandantes de Irunvi, mantenida por la Sociedad Pública de Vivienda de Irun (con unos 1.900 solicitantes). Con todo, la mayor parte de los municipios que no utilizan el listado de demandantes de Etxebide suele recurrir a la creación de listados de demandantes específicos para cada promoción.

Esta pluralidad de registros determina que, en ocasiones, las personas demandantes tengan que proceder a más de una inscripción. De hecho, cuando una persona está ya apuntada en Etxebide, y el ayuntamiento del municipio en el que reside anuncia la apertura del plazo de inscripción para la adjudicación de unas viviendas protegidas promovidas por el ente local, pueden darse dos situaciones: si dicho Ayuntamiento tiene suscrito con Etxebide un convenio de unificación de inscripciones, la persona interesada no tiene que volver a inscribirse como solicitante de vivienda protegida; en caso contrario, debe proceder a una segunda inscripción, esta vez en el registro de solicitantes de su municipio.

Sin duda, esta duplicidad de registros y listas genera cierta confusión y complicación para los demandantes potenciales, además, de resultar ineficiente y costosa para la Administración, pero, en opinión de los municipios que abogan por su mantenimiento, tiene su razón de ser en las diferencias existentes de criterios, requisitos y procedimientos aplicados. Por ejemplo, puede suceder que los requisitos de mínimos y máximos que se establecen para poder optar a una vivienda protegida sean diferentes –como es el caso de la vivienda de precio tasado– o que lo sean los requisitos de arraigo. También puede suceder que los listados de demandantes de vivienda se cierren conforme a un procedimiento diferente: así como en las promociones del Departamento, los listados de solicitantes se cierran a la fecha de publicación en boletín oficial de las órdenes de inicio de los procedimientos de adjudicación de las promociones de VPO, en algunas promociones municipales, tras el anuncio correspondiente, se concede un plazo suplementario para que los demandantes tengan una última oportunidad de inscribirse. En un municipio como Donostia-San Sebastián, en el que gran parte de la promoción de vivienda protegida es municipal, se argumenta que esa es precisamente la razón de ser del registro local, aunque también se aducen cuestiones de índole técnica, como que las listas propias se adaptan mejor a las necesidades municipales, en la medida en que los campos de información están específicamente diseñados para sus propios sorteos. Por otra parte, algunos ayuntamientos aducen que la existencia de un registro propio permite visibilizar quién realiza el esfuerzo de promoción de vivienda protegida, y diferenciar el de la Administración municipal del de la autonómica, aspecto que no queda claro cuando se recurre a la utilización de un registro único.

Esta ha sido otra de las cuestiones objeto de debate entre Eudel y el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, pues la Asociación de Municipios Vascos entendía que, a través de la ya reseñada Orden de 26 de febrero de 2004, el Departamento trataba de imponer la lista de Etxebide para la asignación de toda la vivienda protegida, incluida la de promoción municipal. La polémica quedó zanjada, en principio, con la firma del Convenio por el que ambas partes consensuaban el contenido de la nueva regulación, estableciéndose que, para la selección de las personas adjudicatarias de las viviendas protegidas de promoción municipal, se utilizarían los registros oficiales de demandantes, siendo éstos tanto el registro de Etxebide como los registros municipales que los ayuntamientos pueden constituir de forma permanente o temporal.

En algunos casos, no obstante, la polémica ha sido más acusada, como ocurre entre el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián y el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. El conflicto tiene su origen en que, pese a que la mayor parte de las personas demandantes de vivienda protegida están inscritas tanto en el registro de Etxebide como en el de Donostiako Etxegintza, existen ciudadanas y ciudadanos que, en opinión del consistorio donostiarra, sólo están inscritos en uno de los dos registros. La polémica saltó a los medios de comunicación en el verano de 2004, ante la inminencia de unos sorteos de adjudicación de unas viviendas de promoción municipal¹⁰¹. El consistorio comprobó que, a fecha de julio de 2004, había 2.700 personas apuntadas en Etxebide que no lo estaban en el registro municipal, y que, a la inversa, había 3.700 solicitantes apuntados en el registro municipal que no constaban en Etxebide; el problema fue la falta de acuerdo sobre la mejor forma de cotejar los registros para que ninguna petición quedara excluida de las adjudicaciones. Desde el consistorio donostiarra se entendía que los listados que Etxebide puso a su disposición no eran los solicitados: en su opinión, el listado compuesto por unos 16.500 demandantes, no sólo incluían, como se había solicitado, a las y los solicitantes empadronados en Donostia-San Sebastián –unos 8.000–, sino también a solicitantes del resto de la comarca, por lo que solicitó al Departamento un nuevo listado que se ajustara a la petición realizada. Con este nuevo listado, en septiembre de 2004, se procedió al cotejo y se pudo incluir en el sorteo a los demandantes que inicialmente sólo aparecían en la base de Etxebide.

El problema se reavivó en octubre de 2004, cuando desde el Ayuntamiento donostiarra se denunció que cerca de 3.000 personas se iban a quedar fuera de los siguientes sorteos de VPO, esta vez de promoción autonómica, en suelo cedido por el consistorio en el barrio de Riberas de Loyola, debido a que el Departamento no iba a incluir en su listado a los demandantes que aparecen en las listas municipales pero no en las de Etxebide. Para entonces, desde el Departamento autonómico se había propuesto unificar las dos listas de demandantes de VPO de Donostia-San Sebastián, de forma que se volcaran los registros de la lista municipal en el registro de Etxebide, para facilitar las gestiones y eliminar la duplicidad en gastos administrativos, pero el consistorio donostiarra insistió en que Etxebide debía proceder a un cotejo e incorporar a los demandantes del registro municipal en su lista, de la misma forma que la Sociedad Municipal de Vivienda lo había hecho en septiembre con los demandantes de Etxebide. La polémica se avivó y el des-

¹⁰¹ Sendos sorteos de viviendas de promoción municipal en los barrios de Riberas de Loyola e Igara, previstos para septiembre de 2004.

acuerdo existente volvió a quedar patente cuando desde el Ayuntamiento se planteó la posibilidad de que, en adelante, y mientras no existiera acuerdo con el Departamento, en los sorteos de promoción municipal, únicamente se tomaran en cuenta a los demandantes del registro municipal. En ese contexto, en noviembre de 2004, se sorteó una promoción de 243 viviendas en Riberas de Loyola, promovida por el Gobierno Vasco, sobre la base únicamente de los registros de Etxebide.

Este desencuentro también quedó patente en el sorteo de los apartamentos para jóvenes, realizada por el Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco, en la capital donostiarra en marzo de 2005 –120 apartamentos para personas jóvenes entre 18 y 30 años en el barrio de Intxaurreondo–, en el que, en opinión del consistorio donostiarra, se excluyó a unos mil jóvenes que constaban en el registro juvenil de demandantes de la Sociedad Municipal de Vivienda, que se habían apuntado en este censo expresamente para acceder a uno de estos apartamentos, pero no se habían inscrito en Etxebide.

Según sostiene el Departamento autonómico, en los dos registros de solicitantes constan aproximadamente los mismos demandantes –con la excepción de quienes trabajan en Donostia-San Sebastián que el Ayuntamiento sí tiene en inscritos en su registro de solicitantes e incluye en sus sorteos, y el Departamento no– y se ofrece a convenir la utilización del registro de solicitantes de Etxebide, como se ha hecho ya con otros muchos municipios, subrayando que esta polémica sólo afecta a la relación con este consistorio. Por su parte, en la actualidad, el consistorio donostiarra sigue mostrándose contrario a la existencia de un único listado unificado de solicitantes, y propone que cada institución tenga su propio registro y que se establezca un convenio de colaboración para la transmisión inmediata y diaria de la información, con el propósito de que ambos incluyan los mismos datos con respecto a los solicitantes de vivienda en Donostia-San Sebastián y que, cada parte, cuando se vaya a llevar a cabo una promoción, establezca los criterios, los requisitos y el procedimiento de adjudicación que estime más oportuno.

No es infrecuente que estas desavenencias y las polémicas que de ellas se derivan se atribuyan más a intereses de carácter *político*, en el sentido más negativo del término, que a cuestiones directamente relacionadas con criterios y planteamientos diferenciados de política de vivienda, pero quizá sea ésta una crítica fácil, en la medida en que, existen ejemplos de buena convivencia, como es el caso del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, donde, a pesar de la clara discrepancia política existente entre sus dirigentes y el Departamento, no han existido problemas reseñables para la utilización conjunta del registro de solicitantes de vivienda de Etxebide. En otros municipios, como Irun, las discrepancias pasadas se han superado y en la actualidad, por ejemplo, en la promoción de viviendas convenidas con el Gobierno Vasco, en terrenos de su propiedad, en el barrio de Anaka –una promoción de unas 100 viviendas–, se va a recurrir a las dos listas de demandantes, la de Etxebide y la de Irunvi, que, una vez cruzadas, se utilizarán para la adjudicación de las viviendas.

Una vez más, debe insistirse en la necesidad de esforzarse por el consenso y la coordinación entre las administraciones. Sin perjuicio de la legitimidad, en el marco normativo actual, de mantener una diversidad de registros, a nivel autonómico y municipal, convendría, en aras de garantizar un mejor aprovechamiento de los recursos y una mayor simplicidad en los trámites de solicitud, que las administraciones consensuaran

la utilización y actualización permanente de un único registro de solicitantes de vivienda protegida. Lógicamente, esto exigiría la unificación de los registros existentes dentro del máximo consenso, con el fin de que el registro resultante sea lo suficientemente flexible para responder a los intereses de todas las partes, y que, tanto para su diseño como para su mantenimiento o su propia explotación, se tenga en cuenta la autonomía municipal para establecer los criterios, baremos y procedimientos de adjudicación de las viviendas protegidas de promoción municipal. En cualquier caso, si se siguiera optando por el mantenimiento de registros independientes, resultaría del todo necesario establecer convenios de colaboración entre las partes que garanticen el respeto del principio de igualdad en el acceso a la vivienda protegida, pues, en ningún caso, puede admitirse que, aun cumpliendo los requisitos de acceso establecidos en la normativa vigente, algunas personas queden excluidas de la posibilidad de acceder a los sorteos debido a las desavenencias existentes entre las administraciones implicadas. Desde esta perspectiva, debe insistirse en que el principio básico de colaboración interinstitucional debe ponerse al servicio de la defensa de los derechos de la ciudadanía y de su interés superior.

En esta perspectiva, el nuevo Plan Director 2006-2009 contempla la necesidad de mejorar el acceso de los Ayuntamientos y de la ciudadanía a la información del registro de Etxebide. El Plan entiende conveniente *“incrementar el nivel de integración de los Ayuntamientos en la gestión de los registros de Etxebide en sus diferentes apartados (consulta de la información, obtención de listados de demandantes, etc.)”*.

3.7. LA CALIFICACIÓN DE LA VIVIENDA PROTEGIDA

La calificación permanente de la vivienda protegida que conlleva la eliminación de la posibilidad de venderlas a precio de mercado libre, se introdujo por primera vez en el Plan Director de Vivienda 2002-2005, y se reguló por Decreto 315/2002, de 30 de diciembre, que establece en su artículo 9 que *“las viviendas y locales que sean objeto de calificación definitiva con arreglo a lo previsto en el presente Decreto, mantendrán permanentemente la misma, y por lo tanto, su naturaleza de protección oficial”* y prevé como única excepción a esta regla el supuesto de las viviendas destinadas a realojos, las cuales podrán ser descalificadas a petición de las personas realojadas, una vez transcurridos 20 años a contar de la fecha de su calificación. La CAPV se convirtió en la primera Comunidad Autónoma que ha optado por esta fórmula. Con anterioridad a esta fecha, la duración de la calificación era limitada y dependía de las características de cada promoción, oscilando entre una duración mínima de diez años, definida en el Código Civil, y una más habitual de 20 años para las solicitudes de calificación provisional tramitadas entre el 14 de agosto de 1996¹⁰² y la entrada en vigor del nuevo texto.

Con esta nueva regulación, el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, a través de sus delegaciones territoriales, podrá ejercer su derecho de tanteo y retracto —derecho preferente de compra— sobre el 100 % de las transacciones de VPO que pretendan hacer sus propietarios en el mercado libre, y los notarios y registradores de la propiedad no podrán formalizar ninguna compraventa de vivienda protegida sin el consentimiento

¹⁰² Decreto 213/1996, de 30 de julio, sobre medidas financieras en materia de vivienda.

de dicho Departamento. Por lo que respecta a las segundas y posteriores transmisiones, el artículo 4 del citado Decreto señala que las viviendas protegidas podrán venderse entre el año 15 y el 40, a contar desde su calificación definitiva, con un incremento sobre el precio máximo vigente en ese momento que será calculado en función de los coeficientes que establezca la Orden del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales en función del tipo de vivienda y de su ubicación en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

A nivel municipal, el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, contaba ya, desde el año 2000, con una medida de calificación permanente de la vivienda protegida local. En efecto, en 1999 el consistorio decidió que toda la vivienda protegida de venta se transmitiría sólo en derecho de superficie a 75 años, y con la limitación, inscrita en el Registro de la Propiedad, de que, para su transmisión durante ese periodo, existe la obligación de ofrecérsela al Ayuntamiento, quien podrá quedársela a precios de vivienda protegida, para volver a adjudicarla. De este modo, se garantiza que, si en la primera transmisión el precio es no especulativo, tampoco lo sea en las sucesivas transmisiones.

El borrador del Plan Estatal de Vivienda y Suelo 2005-2008 incluía también la calificación por toda la vida útil de las viviendas protegidas, pero esta fórmula no pudo conservarse en su redacción final ante la fuerte oposición de algunas de las comunidades autónomas, que, incluso, amenazaron con acudir al Tribunal Constitucional. Finalmente, se estableció una calificación mínima de 30 años, que podrá ser incrementada por las comunidades autónomas: Cataluña, por ejemplo, prevé prolongarlo hasta los 90 años y Asturias, hasta la declaración de ruina del inmueble; por el contrario, otras Comunidades, como la murciana, han reclamado la reducción de dicho periodo mínimo. El Plan establece, asimismo, que para el caso de las viviendas de precio concertado, será cada región la que determine su periodo de calificación.

Por otra parte, conforme a la idea inicial del Ministerio, la venta de las viviendas protegidas debía realizarse a los demandantes inscritos en un registro creado a nivel autonómico para evitar el fraude, pero ante la oposición de algunas comunidades que alegaban dificultades para poner en práctica estos registros de forma inmediata, no se estableció la obligatoriedad de esta medida en un periodo transitorio, permitiéndose que sean las propias administraciones autónomas las que definan y apliquen las medidas de control del fraude que estimen oportunas.

Para el caso de segundas y posteriores transmisiones, el Plan Estatal prevé que los propietarios de las viviendas protegidas podrán venderlas a partir de los 10 años, con un precio máximo de venta que tendrá un límite de hasta dos veces el precio de venta inicial, una vez actualizado mediante la aplicación del Índice de Precios al Consumo (IPC), previsión ampliamente criticada por establecer un margen elevado de beneficio a favor de particulares a costa de una plusvalía colectiva generada a partir del esfuerzo público.

La orientación adoptada por la nueva normativa vasca ha sido muy aplaudida por diversos agentes y organismos que operan en el ámbito de la vivienda, tanto de la propia CAPV, como del resto del Estado, y también se han mostrado muy favorables a ella, en términos generales, la mayor parte de los responsables técnicos y políticos

entrevistados, considerándola una fórmula imaginativa e innovadora. Algunas de las personas entrevistadas iban incluso más allá y subrayaban la necesidad de que desde la Administración se trabajara en el diseño de mecanismos administrativos dirigidos a que, tal y como ocurre con las viviendas protegidas en alquiler, una vez que un ciudadano sea beneficiado con la adjudicación de una vivienda protegida en propiedad o en derecho de superficie, quede sujeto a una revisión periódica, destinada a verificar si su situación económica y patrimonial sigue o no cumpliendo con los requisitos de ingresos máximos exigidos para acceder a esta modalidad de vivienda, considerándose que, de no cumplirse, debe renunciar a ella y recibir, en contraprestación, una cantidad económica calculada en función del esfuerzo llevado a cabo para financiar dicha vivienda y del beneficio obtenido por residir en ella. Esta medida, es en opinión de sus defensores, imprescindible para hacer frente a un problema real que es además causa de cierta fractura social.

El Ayuntamiento de Getxo parece optar por esta vía en promociones municipales¹⁰³. Partiendo de considerar la necesidad de que las viviendas que, con tanto esfuerzo público, fueran asignadas, en todo momento, a quienes realmente las necesitan, estimó oportuno que las viviendas fueran siempre promovidas en derecho de superficie (por un plazo máximo de 50 años), y que quedaran sujetas a un mecanismo de revisión en virtud del cual, transcurridos 10 años desde la adjudicación, se vuelve a revisar la situación de las personas adjudicatarias para verificar si siguen cumpliendo con los requisitos de acceso a la vivienda protegida (tras esta primera revisión, las sucesivas revisiones se llevan a cabo cada 5 años). De no cumplirse los mismos, las personas adjudicatarias deben abandonar la vivienda en un plazo máximo de 5 años, abonándoseles el precio previamente establecido con las correspondientes actualizaciones¹⁰⁴. El Ayuntamiento incorporará a la bolsa las viviendas recuperadas en las revisiones a la bolsa y procederá a su adjudicación, mediante el procedimiento habitual, a otros demandantes que cumplan los criterios de acceso.

La reciente aprobación y entrada en vigor de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo ha hecho extensible, también a las viviendas tasadas municipales, la calificación permanente de las viviendas de protección oficial. En concreto en el punto 7 de la disposición adicional octava de la Ley se recoge que *“las viviendas acogidas a cualquier régimen de protección pública tendrán la calificación permanente de viviendas protegidas. Consecuentemente, estarán sujetas de forma permanente tanto a un precio máximo de transmisión, establecido por su norma reguladora, como al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto a favor en primer lugar de la*

¹⁰³ En concreto, se ha aplicado en la promoción de 118 viviendas llevadas a cabo en los últimos años en el ayuntamiento getxotarra (32 en Etkezuri, 72 en Santa Ana y 14 en Ormetxe).

¹⁰⁴ En concreto, en las bases de las convocatorias se establece que, a la fecha de la revisión, ningún miembro de la unidad convivencial podrá ser titular real de vivienda, ni en el municipio ni fuera del mismo, por cualquier título, ya sea en régimen de propiedad, nuda propiedad, derecho de superficie, usufructo o cualquier otro título real limitativo de dominio en un porcentaje superior al cincuenta por cien (50 %) del total del bien o derecho. Asimismo, se establece que los ingresos ponderados anuales totales de la unidad convivencial, no podrán ser superiores al 150% del límite máximo de ingresos para poder acceder a viviendas de VPO vigente en el momento de realizar la revisión, o en su defecto, del límite máximo recogido en los pliegos de adquirentes incrementado con el IPC.

administración actuante, y, en todo caso, subsidiariamente a favor de la Administración general de la Comunidad Autónoma”.

Se trata de una medida que cabe enmarcar en el propósito general de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, de *“configurar un marco jurídico de protección pública frente al tradicional marco exclusivo de protección oficial”*. De esa forma se ha puesto de manifiesto la voluntad del legislador de ratificar la idoneidad de la calificación permanente de las viviendas protegidas como uno de los mecanismos válidos para que los poderes públicos promuevan las condiciones necesarias que hagan efectivo el derecho a una vivienda digna y la utilización del suelo de acuerdo al interés general con el fin de frenar la especulación.

Desde la Institución del Ararteko se valora muy positivamente, la introducción de la calificación permanente en la medida en que, tal y como se recogía en una de las propuestas acordadas en las XVIII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo sobre la vivienda, antes reseñadas, es necesario *“evitar que las viviendas protegidas se destinen a finalidades diferentes de las que motivaron su construcción y financiación, dotando a la calificación definitiva de vivienda de protección oficial de un carácter permanente”*. Además, de contribuir a la reducción del fenómeno de la especulación inmobiliaria y la generación de fuertes plusvalías en beneficio de particulares sobre la base de un esfuerzo realizado por los poderes públicos, esta fórmula es esencial con vistas a garantizar la propia existencia del parque de viviendas protegidas destinado a beneficiar al mayor número posible de ciudadanos. En este sentido, esta institución entiende que puede resultar de gran interés que se establezca un consenso político entre todas las administraciones públicas vascas para que se adquiera el compromiso de que, tanto en el presente, como en el futuro, el derecho de tanteo y retracto se ejecute en todas y cada una de las operaciones afectadas por una transmisión en segunda instancia de una vivienda protegida.

Por otra parte, esta institución ve conveniente, fundamentándose en los principios de justicia social y de eficiencia y eficacia de la actuación pública, que desde las administraciones públicas se estudie la posibilidad de diseñar mecanismos administrativos dirigidos a verificar, periódicamente, como ocurre en relación con la vivienda protegida de alquiler, que las personas adjudicatarias de una vivienda protegida en propiedad o en derecho de superficie, siguen cumpliendo unos determinados requisitos de necesidad de vivienda. Por ejemplo, que no cuenten con una vivienda en propiedad que pueda ser utilizada como vivienda habitual, o con unos incrementos muy considerables en su nivel de renta y/o en su patrimonio.

En esta línea, el Plan Director de Vivienda 2006-2009 se plantea estudiar cambios en la regulación del derecho de superficie de forma que la persona superficiaria deba cumplir con determinadas condiciones sociales y económicas durante el uso de la vivienda protegida, *“de forma que se pueda intensificar la función social del parque de vivienda protegida a lo largo de su vida útil”*. El Plan señala que *“únicamente se pensaría en casos verdaderamente ostentosos, ya que se valora positivamente la mejora de la posición económica de las personas que han accedido a una vivienda protegida como un elemento que introduce diversidad y consolida la integración social de las promociones protegidas”*.

En la línea de lo señalado en el Plan, esta institución valora conveniente avanzar en la reflexión sobre este tipo de modificaciones, que, como queda dicho, afectarían a aquellas personas beneficiarias de una vivienda protegida en propiedad o en derecho de superficie que disfruten de un incremento sustancial en su patrimonio –en especial del inmobiliario, es decir, el de análoga naturaleza con que fue beneficiado, y, además, más fácilmente identificable–, ya que se puede valorar de forma positiva la mejora de la posición económica de las personas en términos de sus rentas o ingresos, especialmente cuando éstos se generan por cuenta de su trabajo. Esta institución entiende que estas modificaciones, aunque complejas de regular y operativizar, tendrían un efecto muy beneficioso en la mejora de la percepción social de la justicia, la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas relacionadas con la vivienda protegida.

3.8. SISTEMA DE INSPECCIÓN

En directa relación con lo anterior, debe aludirse a los servicios de inspección y control puestos en marcha por las diferentes administraciones públicas vascas, en materia de vivienda protegida. El Gobierno Vasco, en su primera fase de inspecciones, correspondientes al periodo 2004-2005, ha supervisado 7.728 viviendas protegidas (3.403 en Vizcaya; 2.178 en Gipuzkoa; y 2.177 en Álava), que le ha permitido constatar unas 600 irregularidades (en torno al 8 % de las viviendas); según datos facilitados por el propio Departamento, las principales causas de irregularidad son la ocupación de la vivienda por otra persona o su no ocupación (44 %), la compraventa irregular (23 %), el alquiler ilegal (23 %) y la cesión sin autorización (8 %). Lamentablemente, la mayoría de los expedientes abiertos por fraude –un total de 390– ya han prescrito, al haber pasado más de tres años desde que se cometieron las infracciones, mientras que en la mayoría de los casos restantes no existía base jurídica suficiente para abrir un expediente sancionador. Según se señala desde el ejecutivo autonómico, a noviembre de 2005, se habían abierto 78 expedientes sancionadores, aunque se preveía que ascenderían a doscientos. Conforme a los planes del ejecutivo autónomo, la previsión es inspeccionar un total de 6.000 viviendas al año hasta cubrir el conjunto de los más de 44.000 pisos de protección oficial que existen en los tres territorios vascos, tanto de promoción privada como pública.

En el curso de las entrevistas realizadas, se constató una gran preocupación en relación con la acción de inspección y control de las administraciones públicas en esta materia. Aun reconociéndose la necesidad de intensificar dicha acción y de poner en marcha los mecanismos y los servicios dedicados a estas funciones (que, en muchos casos, no existen por falta de recursos), las y los responsables técnicos y políticos incidían también en su dificultad, derivada en buena medida, del carácter traumático de estas actuaciones, en particular en el caso los procesos de desahucio en viviendas protegidas en alquiler. En estas circunstancias y ante estas dificultades, muchos municipios optan por hacer posible la promoción de vivienda protegida en alquiler de la mano del Gobierno Vasco, las diputaciones forales o de otras entidades como las Cajas de Ahorros.

Aun entendiéndose la gravedad y la dificultad que entrañan estas situaciones, debe considerarse que el mantenimiento efectivo de un sistema de inspección por parte de

la Administración Pública que garantice periódicamente el cumplimiento de las condiciones de acceso a la vivienda protegida en alquiler, y que favorezcan, en la práctica, la rotación de beneficiarios en las viviendas en régimen de alquiler resulta fundamental en aras de preservar el principio de igualdad.

4. LA VIVIENDA EN ALQUILER PARA JÓVENES

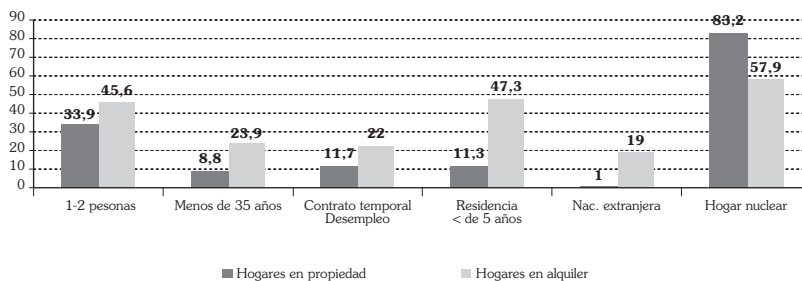
4.1. INTRODUCCIÓN

La literatura especializada sobre vivienda para jóvenes incide, de forma especial, en que la modalidad de tenencia en alquiler es el régimen más adecuado para el primer acceso de las personas jóvenes a la vivienda, sobre todo para aquellas que se encuentran en la fase de inicio de su proceso de emancipación, sosteniéndose que, en esa etapa, en la que todavía no se dispone del capital necesario para la compra de una vivienda, resulta más razonable acceder al mercado a través del alquiler, dejando para más tarde, para un momento de mayor afianzamiento laboral y estabilidad económica, la compra de una vivienda. Se recomienda, de hecho, que para contribuir a romper la tendencia observada en el retraso de la edad de emancipación, se fomente una importante oferta de vivienda de alquiler a precio asequible, que, por un lado, facilite el tránsito a la vida adulta y permita ahorrar con vistas a una compra futura de vivienda y, por otro, permita una mayor movilidad geográfica de la población laboral, lo que, sin duda, redundaría en beneficio del empleo, puesto que se contribuiría a la eliminación de una parte del desempleo estructural, producto de la escasa movilidad de los trabajadores.

Comparado con el del entorno estatal y europeo, el peso del mercado del alquiler en la CAPV es marcadamente limitado y presenta, además, una tendencia a la baja: en 1993, un 9 % de los hogares de la CAPV vivía en régimen de alquiler, mientras que en el año 2001, lo hacía sólo 7,3 % de los hogares (un 1 % en el sector protegido y un 6,3 % en el sector privado). Debido a la limitación de la oferta, los precios son muy elevados y no constituyen una alternativa lógica a la compra de vivienda.

Conforme al Informe de resultados de la *Encuesta de Coyuntura de Necesidades y Demanda de Vivienda en la CAPV de 2005*, la vivienda en propiedad es la opción más deseada para la futura vivienda: el 76 % de las personas jóvenes con necesidad de acceso prefieren este régimen de tenencia (un 82% en 2004). Con todo, y como se ha comentado previamente en el punto 4.2 de este informe, parece que se está dando una evolución positiva en la juventud vasca hacia el alquiler, debido, quizá, a la extrema dificultad de acceso a la vivienda en propiedad de estos últimos años.

Resulta también reseñable que los rasgos socioeconómicos de los hogares vascos que viven en una vivienda de alquiler presentan algunas diferencias con respecto a quienes viven en una vivienda en propiedad: las familias inquilinas suelen ser de menor tamaño, la persona principal tiende a ser algo más joven y a tener una situación laboral más inestable, y lleva menos tiempo residiendo en su vivienda actual. Asimismo, destaca una mayor presencia de personas extranjeras y familias no nucleares entre quienes viven en la modalidad de alquiler.

Gráfico 77: Principales diferencias socioeconómicas entre hogares propietarios y en alquiler en la CAPV

Fuente: *El régimen de alquiler en la Comunidad Autónoma de Euskadi 2005*. Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco.

Las personas jóvenes son, por otra parte, las que, en el mercado del alquiler libre, suelen pagar alquileres más elevados, toda vez que se constata que cuanto más reciente es el año de contratación del arrendamiento, mayor es la renta a pagar: según el informe *“El régimen de alquiler en la Comunidad Autónoma de Euskadi”* de 2005 –último disponible a fecha de cierre del informe–, mientras los hogares que llevaban residiendo un año o menos en una vivienda de alquiler pagaban 466 € de media, aquellos que llevaban 10 años o más se situaban en rentas que rondaban una media de 195 €, diferencia que se debe, en buena medida, al encarecimiento de los nuevos contratos, muy por encima de la indexación que, en función del Índice de Precios al Consumo, suelen experimentar los contratos de arrendamiento en vigor, aunque también al todavía elevado número de contratos con rentas congeladas aún vigentes, que benefician a los inquilinos de mayor edad. Para quienes residen en el sector del alquiler, el principal motivo de su permanencia es la falta de ingresos suficientes o estables para comprar una vivienda, y, de hecho, son muy numerosos los hogares que se plantean el arrendamiento como una solución temporal hasta poder acceder a una vivienda en propiedad.

4.2. LA VIVIENDA PROTEGIDA EN ALQUILER

En los últimos años, el ejecutivo vasco ha tratado de promover el régimen de alquiler y, así, en las líneas de actuación previstas en el anterior Plan Director, el Plan Director de Vivienda 2002-2005, se subrayaba la apuesta por esta modalidad de tenencia, con la aplicación de políticas de promoción del alquiler como alternativa a la residencia en propiedad, orientada a atender las necesidades de los colectivos más desfavorecidos que no cuentan con suficientes recursos para la compra, y a fomentar la rotación de las personas que disfrutaban de una vivienda protegida para garantizar la atención del mayor número posible de personas en situación de necesidad. Asimismo, el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, en desarrollo de las líneas marcadas en el Plan Joven 2002-2005, estableció, entre otras acciones, la creación de una oferta pública de alquiler social, así como el compromiso de garantizar la reserva mínima de un 25 % de viviendas de alquiler para jóvenes.

En esta misma línea, el nuevo Plan Director de Vivienda 2006-2009 incluye, entre sus principios inspiradores, una referencia a *“la intensificación de las políticas de*

alquiler de vivienda protegida, de modo que la CAPV pueda disponer de un parque de vivienda protegida con variedad de condiciones de uso y disfrute, y con una dimensión adecuada en cada uno de sus diferentes formatos". Asimismo, el nuevo Plan incluye de forma explícita un eje estratégico (el segundo), que se enuncia de la forma siguiente: *"Presencia preferente del alquiler en la promoción de nueva vivienda protegida"*.

Con todo, y a pesar de la prioridad atribuida a la promoción de la modalidad de tenencia de alquiler, y a pesar de todos los esfuerzos realizados, la política autonómica de vivienda protegida se sigue centrando, por motivos muy diversos, en la promoción de la vivienda en propiedad y derecho de superficie.

Son diversas las críticas vertidas en relación con la política de ayudas a la promoción de vivienda protegida en alquiler del Departamento que se recogieron en el transcurso de las entrevistas realizadas. Se criticaba, fundamentalmente, que la CAPV es una de las comunidades autónomas que menos subvenciones aporta a la promoción de viviendas de protección oficial de alquiler y mientras la subvención directa aplicada es del 10 % en la CAPV (sobre el precio máximo de venta de las viviendas), en el resto de las comunidades autónomas la subvención se duplica, llegando a ser todavía mucho mayor en comunidades como la andaluza o la valenciana. Se señalaba, asimismo, que la política de discriminación de los precios de los alquileres de la vivienda protegida aplicada en la CAPV, donde la renta del alquiler varía en función de los ingresos de los inquilinos, se constituye en una fuente de incertidumbre para los promotores potenciales de la vivienda protegida en alquiler.

También se critica la discriminación que sufre el alquiler social respecto al alquiler protegido, es decir, las VVSS respecto a las VPO: las primeras reciben una ayuda directa del 15 % y un crédito subvencionado al 0 %, mientras que las segundas reciben una ayuda directa del 10 % con un crédito subvencionado al 2 %, porcentajes que se aplican sobre el precio máximo de dichas modalidades de vivienda protegida; siendo el precio máximo de las VPO mayor que el de las VVSS, prácticamente el doble, aun cuando el coste de construcción sea el mismo, son mayores también las ayudas finales que se le ofrecen a las VPO en alquiler. De hecho, diversos técnicos consultados subrayan la paradoja de que, en la actualidad, resulte más interesante en términos económicos, promover VPO en alquiler a precios de alquiler social que VVSS (téngase en cuenta que la normativa de vivienda protegida se refiere siempre a los precios máximos a establecer, por lo que se podrían establecer precios de VPO en alquiler al nivel de las VVSS)¹⁰⁵.

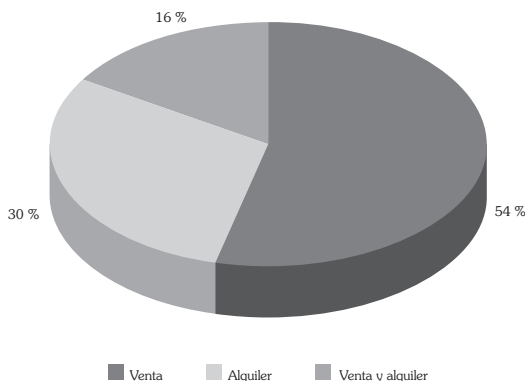
En este sentido, resulta interesante señalar que el nuevo Plan Director de Vivienda 2006-2009 se recoge que *"se estudiará la implantación de medidas para que, a efectos del cálculo de las ayudas a la promoción, se valoren las Viviendas Sociales*

¹⁰⁵ En este orden de cosas, resulta destacable la declaración institucional acordada por el Ayuntamiento de Donosita-San Sebastián, que solicita al Gobierno Vasco que las políticas de ayuda a la promoción de la vivienda social en alquiler no penalicen su construcción y que, por tanto, se iguale el precio máximo oficial de la vivienda social al de la VPO de régimen general, y que sobre ese precio se apliquen tantos las subvenciones a fondo perdido como los créditos subvencionados.

a un precio similar al de la VPO de Régimen General (dado que ambas tienen similares costes de producción), sin perjuicio de mantener rentas distintas en una y otra tipología en función del carácter más social de las primeras”.

A nivel municipal, en respuesta al cuestionario remitido a los ayuntamientos en el que se preguntaba cuál sería, en opinión del gobierno local, el tipo de vivienda de protección oficial que se debería primar para tratar de solucionar la problemática de la vivienda para jóvenes¹⁰⁶, un 53,5 % de las respuestas se mostraba más partidario de promocionar la vivienda protegida exclusivamente para su venta, un 30,2 % apostaba por el alquiler, mientras que un 16,3 % optaba por señalar ambas modalidades.

Gráfico 78: Modalidad de tenencia de vivienda protegida a impulsar según los representantes municipales encuestados



Fuente: Elaboración propia a partir de la información de los cuestionarios.

En función del tamaño poblacional de los municipios, son los de mayor tamaño relativo los que apuestan por una política de vivienda protegida en alquiler, mientras que los más pequeños se muestran más favorables a una política de vivienda protegida en venta: la población media de los primeros se sitúa en unos 9.000 habitantes, mientras que la de los segundos es de 3.000 habitantes¹⁰⁷.

En el marco de las entrevistas realizadas a responsables técnicos y políticos, las principales razones aducidas, para explicar que, en la práctica, la promoción de vivienda protegida de alquiler sea comparativamente tan reducida son las siguientes:

- El argumento más mencionado subraya que la promoción de vivienda protegida en alquiler exige un esfuerzo financiero muy importante, no siempre posible para las administraciones locales, en comparación con el esfuerzo necesario para promover la vivienda en propiedad o en derecho de superficie. También se mencionan, como

¹⁰⁶ Las alternativas de respuesta que se ofrecían eran sólo las básicas de vivienda en venta y vivienda en alquiler (sin entrar en matizaciones como la posibilidad de ceder la vivienda en derecho de superficie o en la fórmula de alquiler con opción de compra, por ejemplo).

¹⁰⁷ Para una media poblacional de los municipios cuyas respuestas se han analizado de cerca de 5.000 habitantes.

causa de esta tendencia, el arraigo social y cultural de la vivienda en propiedad entre la ciudadanía, patente en las encuestas y sondeos llevados a cabo en diversos municipios de la CAPV.

- Por otra parte, se ponen de relieve las dificultades de gestión y mantenimiento de las viviendas protegidas en alquiler y las dificultades asociadas a las actuaciones de desahucio en los casos de incumplimiento de las condiciones establecidas.

En esta misma línea, diversos responsables entrevistados que insistieron en que la apuesta por la promoción de vivienda protegida en alquiler ha de ser acogida tanto por promotores públicos como por promotores privados, siendo muy importante, especialmente para estos últimos, una mejora en las condiciones de viabilidad y rentabilidad de este tipo de promociones.

4.3. INICIATIVAS DE VIVIENDA PROTEGIDA EN ALQUILER PARA PERSONAS JÓVENES

En el territorio de la Comunidad Autónoma Vasca se han desarrollado ya diversas iniciativas de interés en el ámbito de la promoción de viviendas protegidas en alquiler exclusivamente dirigidas a la población joven. Algunas de ellas se encuentran en fase de planificación inicial, como por ejemplo, la promoción de apartamentos para jóvenes en los municipios de Getxo o Irun, otras se encuentran en una fase más avanzada, como las iniciativas, ya comentadas, de Kutxa y BBK, y otras son ya una realidad.

A continuación, se centra la atención en cuatro interesantes experiencias puestas en marcha desde el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales y desde los Ayuntamientos de las tres capitales.

Iniciativa del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales en Donostia-San Sebastián

<i>Naturaleza</i>	<ul style="list-style-type: none"> • El Departamento de Vivienda y Asuntos sociales del Gobierno Vasco ha desarrollado una interesante iniciativa de vivienda para jóvenes en la ciudad de Donostia-San Sebastián. Se trata del programa “Alquiler Joven”, que puso en marcha en 2004, dirigido a personas menores de 30 años que se quieran emancipar y acceder a su primera vivienda, y que dispongan de unos ingresos anuales comprendidos entre 3.000 y 15.000 €. • Se planificó promover entre 70 y 100 viviendas de alquiler social en el barrio de Intxaurrondo, cuyo sorteo estaba previsto para la primavera de 2005.
<i>Duración</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Las viviendas se ofrecían en alquiler para un periodo de estancia máximo de cinco años.
<i>Acceso</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Las personas jóvenes interesadas –el Departamento envió a cerca de 2.000 personas jóvenes de Donostia-San Sebastián que cumplían los requisitos necesarios de edad y nivel de ingresos una carta informativa invitándoles a tomar parte en el proceso–, debían cumplimentar un formulario de inscripción específico para poder optar a estas viviendas.

Iniciativa del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales en Donostia-San Sebastián

<i>Participación</i>	<ul style="list-style-type: none"> • El Programa se diseñó como una iniciativa de participación juvenil en materia de vivienda, y se trató, por ejemplo, de incentivar la participación de las personas jóvenes en el diseño de la vivienda en términos de espacios individuales y comunes, en el modelo de gestión utilizado, etcétera. • Los alojamientos se diseñaron, en principio, con una dimensión tipo de unos 36 m², aunque se proponían 8 tipologías diferentes a elegir por los propios jóvenes, dos de ellas de uso individual, siendo las restantes de uso compartido para dos, tres o cuatro jóvenes.
<i>Adjudicaciones</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Las adjudicaciones se llevaron a cabo en marzo de 2005, y una vez sorteados y adjudicados los apartamentos se crearon grupos de trabajo con los adjudicatarios para tratar temas como la organización de la comunidad, el mantenimiento de las instalaciones, los usos de las zonas comunes, etcétera. • Del total de alojamientos, 93 serán individuales y 27 estarán repartidos en siete ámbitos residenciales mayores, donde podrán compartir la estancia con otros 2 ó 3 compañeros. • En total, se inscribieron unas 250-300 personas, un número muy reducido, según la propia Consejería, si se tiene en cuenta que eran 2.000 las personas que cumplían los requisitos de acceso. • En marzo de 2005 se adjudicaron los 120 apartamentos a 249 jóvenes, que dispondrán de un alojamiento por una renta de 70 € mensuales. • En noviembre de 2005 el consistorio donostiarra aprobó la licencia de edificación y se prevé que las obras concluyan en 26 meses.

Experiencia de vivienda para jóvenes en el Ayuntamiento de Bilbao

<i>Objetivo</i>	<ul style="list-style-type: none"> • La iniciativa seleccionada ha sido desarrollada por Viviendas Municipales de Bilbao y consiste en la rehabilitación integral de viviendas en barrios degradados de la ciudad, para convertirlas en apartamentos para jóvenes, alcanzando así a cubrir dos objetivos: <ul style="list-style-type: none"> - por un lado, ofrecer una vivienda en alquiler adecuada en sus características al colectivo de personas jóvenes; - por otro, contribuir a la rehabilitación social de barrios degradados.
<i>Génesis y evolución</i>	<ul style="list-style-type: none"> • La primera intervención se produjo en el número 4 de la calle Cantalojas y las viviendas acondicionadas están ya habitadas por jóvenes. • Posteriormente, en enero de 2005, se entregaron otras 10 viviendas en el número 16 de la calle Cortes, en régimen de alquiler, dirigidas a jóvenes menores de 35 años, en un edificio que fue adquirido por la sociedad municipal en 1998. El edificio, de finales del siglo XIX, constaba de cinco alturas y se encontraba en muy mal estado, por lo que fue preciso acometer una intervención integral. La rehabilitación ha tenido un presupuesto elevado -1.362.000 €-, debido a la situación de deterioro en que se encontraba la estructura. La reforma ha respetado la mayor parte de la estructura anterior, así como sus elementos decorativos.
<i>Características</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Son viviendas pequeñas, de entre 45 y 60 m², bien adaptadas a las necesidades de las personas jóvenes que se encuentran en la primera fase de su proceso de emancipación. Las viviendas, muy luminosas, disponen de una o dos habitaciones, salón, cocina y baño. • Una de las viviendas ha sido adaptada para personas con movilidad reducida. • El alquiler medio de estas viviendas es de unos 200 € mensuales.

Experiencia de vivienda para jóvenes en el Ayuntamiento de Bilbao

Contexto

- Esta actuación no se limita a la reforma del edificio para destinarlo a vivienda de alquiler para jóvenes, sino que se enmarca en un proyecto de rehabilitación social de los barrios de San Francisco y Bilbao la Vieja, que ha contado con el respaldo unánime de todas las fuerzas políticas del ayuntamiento.
- Existe ya una nueva rehabilitación en marcha, concretamente en el número 34 de la calle Cortes, y se prevén llevar a cabo otras de similares características.

Experiencia de vivienda para jóvenes del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián

Objetivo

- El objetivo esencial de la iniciativa seleccionada se resume en la idea de “ayudar a empezar” y consiste en promover alojamientos transitorios en alquiler para jóvenes en parcelas de equipamiento público.

Fundamento

- El programa parte de considerar que las parcelas de equipamiento público definidas como tales en el planeamiento urbanístico, con la finalidad de responder a diversas necesidades de interés público y social, entre ellas las de tipo asistencial, y, en concreto, de carácter residencial, deben adaptarse a las nuevas necesidades sociales y utilizarse de forma novedosa. Una innovación en este uso sería utilizar las parcelas de equipamiento público para construir apartamentos de alquiler para jóvenes.
- Este programa se inserta en el objetivo prioritario de las iniciativas urbanísticas actuales de incentivar la construcción de viviendas, y en especial las de protección oficial, en venta y en alquiler, para tratar de dar respuesta a las necesidades de vivienda de las personas jóvenes.
- Con todo, desde el consistorio donostiarra se subraya que este programa ni es el único, ni es el principal de los que se desarrollan en el ámbito de la vivienda para jóvenes; el más importante viene dado por la promoción de la vivienda protegida tanto en venta como en alquiler, en la medida en que, según sus estimaciones, el 60 % de los solicitantes de vivienda protegida tiene menos de 30 años y el 75 % menos de 35. En definitiva, se entiende el programa de “ayudar a empezar” como complementaria de la política de promoción de vivienda protegida tradicional.

Características

- Los bloques de apartamentos para jóvenes presentan características similares a los de los apartamentos tutelados que se están promoviendo para la tercera edad:
 - Los apartamentos tienen una superficie de unos 45 m², y están dotados de una habitación, salón, cocina y baño.
 - Los bloques en los que se integran cuentan con espacios comunes para usos sociales y servicios compartidos.

Diseño de espacios comunes

- La distribución de los espacios comunes y sus usos se van definiendo conforme se avanza en el desarrollo del programa:
 - Así, en algunos casos, como en el caso de Montpellier, se prevé un espacio común para lavandería, con lavadoras y secadoras.
 - En el caso de Baratzategi, se consultó a las personas jóvenes que habían resultado adjudicatarias, sobre la definición de los espacios comunes; la terraza común, conforme a la propuesta de los futuros inquilinos, se utilizará a modo de solarium, y el uso del semisótano del edificio de alojamientos está por definir.
- Otro aspecto interesante es el de los garajes. Algunos de los edificios los tienen previstos, y otros no (por ejemplo el edificio de Montpellier). No se considera que sean fundamentales, porque encarecen la construcción, de modo que también se apuesta por habilitar parking de bicicletas, y por aumentar el tamaño de los trasteros para poderlas guardar.
- Resultan también reseñables las características de sostenibilidad de las nuevas edificaciones, que cuentan con células fotovoltaicas y con una dotación de electrodomésticos limitada para contratar un consumo menor (por ejemplo, no cuentan con lavavajillas).

Experiencia de vivienda para jóvenes del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián

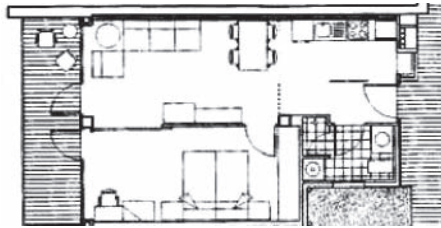
Naturaleza jurídica

- Al implantarse en parcelas de equipamiento público no pueden tener un régimen administrativo semejante al de las viviendas calificadas de protección oficial y, por lo tanto, no puede ser objeto de enajenación.
- Para fundamentar este uso novedoso se elaboró un informe jurídico¹⁰⁸ que sirvió de base a la aprobación por el consistorio del denominado “Plan Especial para la implantación de edificios públicos para residencia transitoria de jóvenes en parcelas de equipamiento local”. La propia nomenclatura trata de evitar cualquier referencia a viviendas o apartamentos, por motivos de rigor jurídico, aunque, según señalaron los responsables municipales, en otros lugares donde, con posterioridad, se han llevado a cabo iniciativas de este tipo, se ha utilizado el término apartamento.

Acceso

- Las personas solicitantes se apuntan a una lista que el Ayuntamiento abre expresamente para estas promociones con la particularidad de que quienes resulten agraciadas pueden seguir participando en los sorteos de VPO para intentar optar a la compra de una vivienda protegida mientras viven transitoriamente en estos alojamientos.

Figura 3: Alojamiento transitorio para jóvenes en Donostia-San Sebastián en el edificio de Iza



Fuente: Plano facilitado por Donostiako Etxegintza. *Fotografía:* SIIS-Centro de Documentación y Estudios

¹⁰⁸ El informe jurídico fue positivo, gracias, en gran medida, a que el Plan General de Ordenación de Urbana de Donostia-San Sebastián establece el concepto de “equipamiento comunitario” con carácter abierto, sin precisar ni relacionar en detalle las actividades que pueden quedar englobadas dentro de esa denominación, y deja en manos del Ayuntamiento la responsabilidad de decidir si una determinada actividad puede o no englobarse en ella.

Experiencia de vivienda para jóvenes del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián

Requisitos de acceso

- Debido a sus especiales características, para acceder a estas viviendas, se exigen, los siguientes requisitos de acceso:
 - Contar con unos ingresos anuales brutos de entre 3.000 y 21.000 €. Se computan únicamente los ingresos del solicitante, ya que sólo él podrá ser titular del contrato de arrendamiento, tratando de evitar, con esa medida, los conflictos que pudieran derivarse de titularidades múltiples.
 - Asimismo, para la firma del contrato, los adjudicatarios deben depositar una garantía por importe de 6 mensualidades de renta, bien en efectivo, bien mediante aval de una entidad competente; se establece, asimismo, que esta garantía se mantendrá durante la vigencia del contrato y sólo se devolverá al finalizar la ocupación del inmueble.
 - En cuanto al requisito de edad, se establece que las personas solicitantes deberán tener cumplidos veintidós años y no haber cumplido los treinta y uno.
 - Los solicitantes deben haber estado empadronados en la ciudad un mínimo de tres años durante los últimos cinco o haber trabajado en ella durante ese periodo.

Duración

- Se establece un tiempo máximo de permanencia de 5 años, improrrogables:
 - por un lado, porque sería difícilmente justificable, desde un punto de vista administrativo, permitir estancias largas o ilimitadas en suelos de equipamiento;
 - por otro, por la propia finalidad del programa, que consiste en “ayudar a empezar”; la tipología de los apartamentos pretende facilitar a las y los jóvenes que inician su vida adulta una residencia adaptada a sus necesidades con la idea de que, en sus primeros años de emancipación, tengan la posibilidad de experimentar la suficiente progresión económica para acudir posteriormente bien a la vivienda libre, bien a la vivienda de protección oficial, en venta o de alquiler.
- De esa forma se garantiza, además, la rotación necesaria para mantener el programa abierto al mayor número posible de ciudadanos y ciudadanas posible.

Desarrollo

- Conforme a la planificación del consistorio donostiarra, el programa comenzaría con la promoción de 225 alojamientos en el presente mandato, con alquileres en torno a los 200 € mensuales, con una superficie de unos 45 m², en cuatro o cinco bloques repartidos por la ciudad, en ubicaciones como Baratzategi (Intxaurreondo), Iza, Marrutxipi, Manteo y Montpellier.
- En la actualidad ya se ha construido un edificio con 67 alojamientos en Baratzategi (uno de ellos adaptado para personas con discapacidad), que se entregaron en octubre de 2005. Se presentaron cerca de 1.000 solicitantes de entre 22 y 30 años.
- A fecha de cierre de la recogida de información para este informe se estaban terminando de construir los 48 apartamentos de Iza, que ya han sido adjudicados:
 - Se trata de viviendas de 49 m² –salvo tres de ellas que tienen 7 m² más y que están destinadas a jóvenes con movilidad reducida–, con terraza, plaza de garaje y trastero.
 - Cada apartamento está diseñado en forma de rectángulo y está dividido longitudinalmente por una puerta corredera que sirve para separar el espacio del salón y la cocina, del dormitorio y el baño (ver figura 3). Todas las habitaciones son exteriores y disponen de una terraza de 9 m².
 - Se ha establecido una renta inicial de 240 € mensuales.
 - El coste de la obra ha sido de unos 4.170.000 €.
 - En el sorteo celebrado en 2004 entraron los nombres de 1.500 donostiarra de entre 22 y 30 años.

Apoyo social

- Este programa ha sido apoyado por todos los grupos políticos, y, en opinión de los responsables municipales, ha sido muy bien acogido por la ciudadanía y los medios de comunicación.

Experiencia de vivienda para jóvenes del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián

Apoyo social

- Con todo, también ha tenido sus dificultades. Así, se desató cierta polémica debido al hecho de que estos alojamientos, por su naturaleza, no quedaban amparados en las actuaciones protegibles por el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco vigentes con anterioridad al nuevo Plan Director de Vivienda 2006-2009, y, en consecuencia, no podían acceder a las ayudas destinadas a la promoción de vivienda protegida en alquiler.

Mejoras

- En opinión de los propios responsables del programa, existen determinados aspectos que deben ser modificados, en aras de un mejor funcionamiento. En particular, se ha observado una elevada tasa de renunciadas en la primera promoción entregada: unas veces debidas a traslados de residencia de las personas adjudicatarias, pero, en la mayoría de los casos, debidas a que las y los jóvenes adjudicatarios renunciaron o pospusieron su decisión de emanciparse. Para dar solución a estos problemas, los responsables del programa plantean la posibilidad de redefinir el segmento objetivo ampliando la edad máxima de 30 a 35 años (la edad media de adjudicación ha sido de 26 años), para tratar de ajustarse mejor al perfil de quienes se encuentran realmente iniciando un proceso de emancipación.

Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz

Residencia de estudiantes

En el Centro Cívico el Pilar de la capital gasteiztarra, es decir, en un suelo calificado de equipamiento, se ha promovido la construcción de una residencia para personas jóvenes estudiantes, con 82 alojamientos. Los precios se asemejarán a los de la residencia de la UPV-EHU.

Residencia para jóvenes trabajadores

En el polígono industrial de Jándiz, en suelo calificado para equipamientos, se va a promover también la construcción de una Residencia para Jóvenes Trabajadores, que tiene por objeto ofrecer alojamiento a personas jóvenes que trabajen en dicha zona industrial. Se trata de una promoción que está siendo planificada y gestionada por el Departamento de Promoción Económica del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

Como ya se ha comentado previamente, la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo contempla la creación de la figura de los Alojamientos Dotacionales en "Alquiler", aunque estas soluciones residenciales propiamente no merecen la calificación de vivienda de protección pública. En este sentido, se ha de reseñar la firme determinación del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales de promover este tipo de alojamientos para que la población en general, y muy particularmente el colectivo joven, aunque también el colectivo de personas de edad avanzada, pueda satisfacer su necesidad residencial a través de una actuación específicamente adaptada a sus necesidades y circunstancias.

Parece observarse en todas estas iniciativas que tratan de facilitar a las personas jóvenes su primera salida del hogar familiar que el principal problema está relacionado con una de sus características definitorias, a saber, la limitación temporal de la permanencia en el arrendamiento, establecida habitualmente en 5 años; una vez transcurrido dicho plazo, las y los jóvenes que se encuentran en una situación económica similar a la que tenían cuando accedieron a estas viviendas, se enfrentan a un mercado que les impide acceder a una vivienda. Esto conduce a reafirmar la idea de que estos programas no pueden ser sino complementarios de una política que apueste firmemente por la promoción de vivienda protegida convencional, de tal suerte que las personas jóvenes que concluyan su primera fase de emancipación puedan tener una alternativa real de acceso a otra vivienda cuando tengan que salir de estos alojamientos transitorios.

5. LA INTERMEDIACIÓN PÚBLICA EN EL MERCADO DE ALQUILER

5.1. INTRODUCCIÓN

Debido a la reducida presencia de la modalidad de alquiler en el mercado de la vivienda, las administraciones públicas han acometido, en años recientes, el diseño de diversos programas y planes dirigidos a incrementar su volumen en el mercado inmobiliario. Con este propósito, una de las medidas desarrolladas ha consistido en la intermediación pública en el mercado de alquiler entre los particulares oferentes de viviendas y las personas demandantes de vivienda, con el fin de fomentar el mercado del alquiler y de movilizar las viviendas vacías.

Así, en el ámbito estatal, y en el marco nuevo Plan Estatal de Vivienda 2005-2008, se creó, en abril de 2005, la Sociedad Pública de Alquiler (SPA). Esta entidad, surge con la finalidad de dinamizar el mercado de alquiler. Para ello se va a dedicar a gestionar vivienda de terceros para su incorporación al mercado:

- Por una parte, la SPA pretende dar seguridad y estabilidad al mercado, garantizando el cobro de la renta a la persona propietaria y asegurando el buen estado del inmueble en el momento de su devolución: le garantiza así que, a partir de la firma del primer contrato y mientras la vivienda permanezca en su bolsa, percibirá la renta correspondiente independientemente de que esté o no ocupada.
- Por otra parte, las personas inquilinas podrán beneficiarse de una amplia oferta de viviendas destinadas al alquiler, con garantías de calidad, habitabilidad, superficie máxima y precio máximo determinado en función de la localidad y su zona de ubicación. Además, se prevé la oferta de productos específicos a los colectivos con mayores dificultades para acceder a una vivienda, como puede ser el caso de las personas jóvenes.

Las y los inquilinos abonarán la renta mensual a la SPA, que, a su vez, abona a la persona propietaria la parte correspondiente, una vez deducido el porcentaje destinado a cubrir los costes generados por el servicio que presta (estimados aproximadamente en un 20 %).

Los inquilinos potenciales deben contar al menos con un nivel de ingresos equivalente a 1,5 veces el salario mínimo y acreditar su capacidad de pago documentalmente, bien mediante un contrato laboral, bien *“mediante cualquier otro vínculo de diferente naturaleza que permita cumplir el mismo objetivo”* –un aval bancario por valor de cuatro meses de renta o, en su defecto, un fiador solidario *“con suficiente capacidad de pago”*– entendiéndose que, en ningún caso, podrá destinarse al pago de la renta más del 30 % de los ingresos de quienes, en conjunto, vayan a ocuparla.

La SPA garantiza el buen estado de conservación del inmueble y, al efecto, contrata seguros multirriesgo y seguros destinados a cubrir el impago de la renta por el arrendatario, así como la asistencia jurídica y los costes judiciales correspondientes.

Esta nueva sociedad no dispondrá de oficinas propias, sino que trabajará en red en concertación y colaboración con las comunidades autónomas, ayuntamientos, institutos

de la juventud, agencias inmobiliarias y administradores de fincas. En su planificación, el Gobierno prevé que gestione 25.000 viviendas en el periodo 2005-2008.

A nivel autonómico, en esta misma línea de actuación, la Comunidad Foral Navarra, por ejemplo, dentro de las medidas de impulso del alquiler recogidas en la nueva Ley Foral 8/2004, de 24 de junio, de protección pública a la vivienda en Navarra, establece una habilitación legal expresa por la que las administraciones públicas y sus entidades instrumentales podrán alquilar a precio de mercado viviendas desocupadas y destinarlas a alquileres, subarriendos o cesiones de uso a precios protegidos, costeadando las correspondientes diferencias de precio. Esta iniciativa se centra, claramente, en el objetivo de poner en el mercado del alquiler viviendas vacías.

En la Comunidad Autónoma de Cataluña, en cambio, la iniciativa de intermediación se centra en el alquiler social, entendida como la oferta de alquiler a precios moderados dirigida a atender las necesidades de la población con ingresos más reducidos. Según se recoge en la normativa que desarrolla el Plan de Vivienda 2004-2007, se crea la Red de Mediación de Alquiler Social, formada por las diferentes bolsas de vivienda locales, supralocales o gestionadas por entidades sociales sin ánimo de lucro.

En su concepción, estas iniciativas de intermediación pública no resultan del todo novedosas, pues se vienen desarrollando experiencias de este tipo desde hace ya años, en Castilla y León, Andalucía, Valencia, Madrid, La Rioja o Galicia, además de en la propia CAPV. En el ámbito concreto de la política de vivienda para jóvenes, por ejemplo, el Instituto de la Juventud de España-Injuve puso en marcha en 1995 la Bolsa de Vivienda en Alquiler para jóvenes, mediante la cual, en colaboración con las comunidades autónomas, trata de poner a disposición de las personas de entre 18 y 35 años de edad viviendas en alquiler por debajo del precio medio de mercado. Para optar a estos pisos, es necesario que por lo menos uno de los arrendatarios acredite unos ingresos superiores a 1,5 veces el salario mínimo interprofesional o, en su defecto, que acredite disponer de una fianza solidaria, sin que, en ningún caso, se permita el acceso cuando la renta supere el 30 % de la suma de ingresos. Según el Injuve, los propietarios de las viviendas disfrutan de plenas garantías de seguridad, gracias a la cobertura de un seguro multirriesgo-hogar y de impago de rentas, cuyo coste corre a cargo de dicho organismo.

A continuación, se centra el análisis en tres iniciativas públicas de intermediación en el mercado del alquiler desarrolladas en la CAPV en los últimos años: el Programa de Vivienda Vacía Bizigune del Departamento de Vivienda y Asuntos sociales del Gobierno Vasco, el servicio de intermediación Alokabide de Donostia-San Sebastián y el servicio de intermediación de la Oficina Municipal de Vivienda de Vitoria-Gasteiz.

5.2. PROGRAMA BIZIGUNE

La vivienda vacía constituye uno de los principales problemas del mercado de la vivienda en la CAPV¹⁰⁹. Entre las comunidades autónomas, las proporciones varían mucho: en

¹⁰⁹ En el resto del Estado. España es, de hecho, el país europeo con mayor proporción de de vivienda vacía y sólo Grecia la supera en términos de viviendas secundarias.

Extremadura, se alcanza casi el 18 %, seguida por Galicia y la Comunidad Valenciana, Baleares y La Rioja; las tasas más bajas se dan en Cantabria, Madrid y la CAPV. Conforme al censo de 2001, en la CAPV el porcentaje de viviendas vacías ascendía a 9,7 % (86.285 viviendas), 4,2 puntos inferior al del conjunto del Estado y 3,9 puntos menor del registrado en la CAPV en 1991; el 30 % de estas viviendas desocupadas se situaban en zonas rurales y el 70 % restante en zonas urbanas. La proporción era más alta en Bizkaia y Gipuzkoa (el 10,1 % en ambos casos), que en Álava (con un 7,7 %); Bilbao y Donostia-San Sebastián contaban con un porcentaje de viviendas vacías del 8,1 % (12.000 y 6.300 viviendas, respectivamente) y Vitoria-Gasteiz con un porcentaje del 6,9 % (6.100 viviendas).

Con todo, los datos varían en función de la fuente utilizada porque una de las dificultades asociadas a la vivienda vacía está, precisamente, en su propia definición: no existe una definición única, comúnmente aceptada, de modo que coexisten, bajo una misma acepción, realidades muy diversas. En el caso de la *Encuesta Bianual de Vivienda Vacía* del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales se incluyen bajo esta denominación viviendas de segunda residencia o de temporada. Según la Encuesta de 2005, en las secciones urbanas de la CAPV, 54.445 viviendas estaban vacías, lo que representa un 6,8 % del total de viviendas. De ellas, en torno a un 37 % se clasifica como de segunda residencia o de temporada, y el resto como deshabitadas o destinadas a la venta o al alquiler. Resulta reseñable que, desde 2001, se ha producido una caída de casi cuatro puntos en el porcentaje del parque de viviendas que permanece vacío, según las estimaciones de la citada encuesta (se situaba en el 10,4 %, en 2001 y en 7,7 %, en 2003). Las capitales y los grandes municipios presentan menores tasas, observándose una mayor concentración relativa en los municipios medianos y pequeños (las áreas funcionales de Bilbao-Mungia, Laguardia, Zarautz-Azpeitia, Bilbao-Arratia y Gernika-Markina son las que más destacan). La Encuesta introduce, por otra parte, el concepto de “vivienda vacía gestionable”, que se define como aquella vivienda que, no estando destinada a segunda residencia, tampoco aparece en el mercado en oferta de venta ni alquiler; el volumen detectado de este tipo de viviendas para el año 2005, en la CAPV, asciende a 26.691 viviendas, lo que supone el 49 % del conjunto de viviendas vacías, y un 3,3 % del total de viviendas (un 2,4 % para Álava y Bizkaia, y un 5,4 % para Gipuzkoa).

El programa de Vivienda Vacía Bizigune surge, en este contexto, con el objetivo primordial de movilizar las viviendas vacías existentes en la CAPV¹¹⁰. Enmarcado en el Plan Director de Vivienda 2002-2005, respondiendo tanto a la necesidad de impulsar la oferta de viviendas en alquiler como al principio de sostenibilidad y limitación en el consumo de recursos para la edificación de nuevas viviendas. Asimismo, se ha de tener en cuenta que se trata de un programa de alquiler protegido.

Conforme a los cálculos del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, se estimaba que, en la CAPV, podía haber del orden de 25.000 viviendas que no eran de segunda

¹¹⁰ Para esta sección se ha utilizado la documentación e información proporcionada por el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, así como la información recogida en el estudio de caso sobre el Programa Bizigune recogido en el informe “El acceso de la juventud a la vivienda. Euskadi en el contexto de la Unión Europea”.

residencia ni habían sido ocupadas nunca en los últimos dos años; ese era el parque sobre el que se pretendía actuar. Con vistas a fomentar su salida al mercado, se planificaron una serie de actuaciones en un doble sentido:

- por un lado, se incentivó el alquiler protegido de dichas viviendas mediante la articulación de ayudas a la rehabilitación y la puesta en marcha de sistemas de cesión de viviendas vacías a operadores públicos;
- por otro lado, se planificó el estudio de las diferentes fórmulas dirigidas a desincentivar la existencia de viviendas vacías a través de medidas de orden financiero y fiscal.

La gestión del Programa Bizigune corresponde a la sociedad pública Visesa (Vivienda y Suelo de Euskadi S.A), participada en un 67 % por el Gobierno Vasco y en un 33 % por las Cajas de Ahorros Vascas y, desde septiembre de 2004, la sociedad pública Alokabide (participada al 50 % por Visesa y por las Cajas de Ahorros Vascas), se encarga de la gestión ordinaria de las viviendas en alquiler del programa.

El funcionamiento es el siguiente: el propietario de una vivienda libre vacía, con una superficie máxima de 120 m², que no haya sido ocupada o arrendada durante los últimos 12 meses, cede, por un periodo mínimo de 5 años, su vivienda a Visesa, quien le garantiza el pago de la renta mensual de alquiler, así como la devolución de la vivienda en perfecto estado de conservación, al finalizar la cesión; mediante estas garantías se trata de superar las reticencias de los propietarios a alquilar sus viviendas.

- A diferencia de los programas municipales de intermediación que se analizan más adelante, en el Programa Bizigune no se establece ninguna relación contractual directa entre el propietario y el inquilino, sino que es Visesa quien contrata por separado con el arrendatario y con el arrendador. Esta fórmula permite que la selección de las personas arrendatarias responda a criterios objetivos de igualdad de oportunidades y, por lo tanto, favorecer la satisfacción de la necesidad de vivienda de los colectivos desfavorecidos, lo que no puede garantizarse cuando, como en el caso de las bolsas municipales, la selección final corresponde al propietario, existiendo el riesgo de que tienda a escoger a los demandantes con mayor nivel de ingresos y a excluir a los colectivos más desfavorecidos, como las personas jóvenes con contratos precarios o las personas inmigrantes.
- En el marco de este programa, las viviendas vacías que requieren una reforma para ser habitables y salir al mercado pueden acogerse a la ayuda para la rehabilitación que ofrece el Departamento, con una financiación, sin intereses, del coste de la reforma por un importe máximo de 18.000 €. Es Visesa quien paga la reforma, descontando, después, de la renta mensual que abona al propietario los gastos de las obras para su amortización progresiva a lo largo de los 5 años del contrato. De este modo, se garantiza que las viviendas cumplan unas condiciones de habitabilidad aceptables y que sus instalaciones básicas sean modernas y funcionen correctamente.

El proceso de admisión de una vivienda vacía en el Programa Bizigune es el siguiente:

- el propietario se pone en contacto con Bizigune para ofrecerle su vivienda;

- a continuación, se realiza un informe técnico sobre su estado, en el que se hace constar, en su caso, el tipo de reforma que requiere para ofrecer unas condiciones de habitabilidad aceptables;
- se encarga una tasación a un agente externo para que valore la renta de alquiler que correspondería a esa vivienda en el mercado libre;
- con los resultados de la tasación externa, Visesa le hace una propuesta al propietario y, si está de acuerdo, se firma el contrato de cesión de la vivienda a Visesa;
- si la vivienda necesita una reforma, Visesa se encarga de contratar las obras necesarias y, cuando la vivienda ya está en condiciones de ser habitada, se procede a seleccionar al potencial inquilino a través de Etxebide-Servicio Vasco de Vivienda;
- una vez seleccionado el inquilino, se adjudica la vivienda y se firma el contrato de arrendamiento;
- Visesa paga al propietario un alquiler mensual cercano al alquiler de mercado, aunque existe un alquiler máximo preestablecido fijado en 660 € mensuales por vivienda¹¹¹.

Los inquilinos han de estar registrados como solicitantes de una vivienda del Programa Bizigune en Etxebide, y sus ingresos económicos brutos anuales no pueden ser inferiores a 3.000 €, ni superiores a 21.000 €¹¹². Si una persona a la que se le adjudica una vivienda de Bizigune renuncia a ella en dos ocasiones, se le da de baja, tanto de la lista de solicitantes del programa, como de la lista de solicitantes de viviendas de VPO que adjudica Etxebide, durante dos años. Las personas adjudicatarias de una vivienda de Bizigune pueden seguir optando a una vivienda protegida, tanto de alquiler, como de propiedad.

Las personas adjudicatarias de una vivienda del Programa Bizigune pagan a Alokabide una renta mensual que, como máximo, equivale al 30 % de sus ingresos ponderados, es decir, un alquiler protegido. La diferencia entre la renta que paga el inquilino a Alokabide y la que abona ésta al propietario, corre a cargo del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco. Alokabide se encarga de cobrar la renta mensual a los inquilinos, de hacer el seguimiento de los impagos, así como de atender las incidencias y quejas de los arrendatarios.

En definitiva, el programa Bizigune es, al mismo tiempo, un programa de movilización de la vivienda vacía y un programa de alquiler social, dirigido a sectores de población con ingresos relativamente reducidos.

¹¹¹ Dato correspondiente a 2004. Conviene recordar que, según datos de la Encuesta sobre Oferta Inmobiliaria del Departamento de Vivienda, la renta media mensual en el mercado de alquiler libre de la CAPV fue de 724,4 € en 2004; los responsables del programa entienden que, en los casos en los que la tasación supere el tope máximo, el propietario también puede estar interesado en aceptar el alquiler mensual máximo de 660 €, ya que obtiene una serie de garantías públicas por la cesión de su vivienda a Visesa que pueden compensar la diferencia.

¹¹² Este tope máximo de ingresos se redujo en junio de 2004, debido a que se constató que con el límite máximo de ingresos que se estableció en un principio, 33.100 € brutos anuales, las personas demandantes con unos ingresos de 21.000 € hasta 33.100 €, solían desestimar las viviendas vacías captadas, ya que, al aplicarles el coeficiente del 30 % de sus ingresos para el cálculo de la renta mensual a pagar, se obtenían unos alquileres muy cercanos a los de mercado, poco atractivos.

En cuanto al procedimiento de adjudicación de las viviendas captadas en el Programa Bizigune, viene regulado, en sus líneas básicas, por Orden de 23 de abril de 2003 del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales; estas directrices han sido precisadas, posteriormente, por Visesa. Conforme a la información facilitada por el Departamento el procedimiento es el siguiente:

- Prioridad del municipio en el que los interesados demanden vivienda, señalado en el impreso de inscripción de Etxebide. De la lista de inscritos en Bizigune que cumplan los requisitos, se selecciona sólo a aquellos inscritos como demandantes en el municipio donde se ubica la vivienda a adjudicar, teniendo en cuenta los cuatro municipios en los que es posible inscribirse como demandante.
- Acomodación de la persona o unidad convivencial a las características de las viviendas disponibles en el correspondiente municipio; básicamente consiste en relacionar nº de habitaciones con nº de miembros de la unidad convivencial solicitante. De la lista anterior se seleccionan aquellos solicitantes cuyo número de miembros de la unidad convivencial se relaciona con el número de habitaciones de la vivienda a adjudicar:

Nº habitaciones	Nº de miembros de la unidad convivencial
1	1 ó 2
2	1 a 3
3	1 a 5
4	4 ó más miembros

Por otra parte, las viviendas adaptadas a personas con discapacidad se adjudican preferentemente a estas personas y a unidades convivenciales que cuenten con algún miembro mayor de 60 años.

- Acomodación del nivel de ingresos de la persona o unidad convivencial a la renta de alquiler. La lista obtenida tras el filtrado anterior se vuelve a filtrar a través del dato de los ingresos anuales atendiendo a las siguientes cuantías:

Renta propietario €	Base imponible €
<475	>3.000<7000
>475<600	>7.000<12.000
>600	>12.000<21.100

- Antigüedad en la fecha de inscripción en Etxebide. La lista resultante se ordena por antigüedad de la fecha de inscripción en Etxebide, sin que influya la fecha en que se solicitó la inclusión en Bizigune.
- En caso de empate, se resuelve mediante sorteo ante notario.

De esta manera se obtiene una lista de viviendas (ordenada por número de expediente) y de personas adjudicatarias (ordenada por fecha de inscripción en Etxebide), así como un listado de suplentes a los que se notifica la adjudicación en caso de renuncia de los adjudicatarios originales.

En 2005 la renta media pagada a las personas propietarias de las viviendas vacías movilizadas se situó en 536 euros/mes, siendo la renta de alquiler media del mercado libre de 807 €. Es decir, el Departamento desembolsa una renta media un 33,6 % menor que el precio de alquiler medio de mercado libre. Asimismo, las personas inquilinas del programa pagaron de media en 2005 una renta mensual de 253 euros. Según datos suministrados por el Departamento, para el segundo trimestre de 2004, las diferencias con respecto a los precios de mercado se aprecian en niveles similares incluso en las poblaciones más caras como las tres capitales, en donde los alquileres medios pagados por el Departamento a los propietarios también son inferiores (Bilbao 528,63 €, Donostia-San Sebastián 556,86 € y Vitoria-Gasteiz 560,36 €).

En el Plan Director de Vivienda se recogía el objetivo de puesta en el mercado de 5.000 viviendas vacías. Según los datos de cierre del dicho Plan, el número de viviendas vacías captadas para su arrendamiento protegido ha sido de 1.908, por lo que se ha alcanzado un porcentaje de ejecución de lo planificado de un 39 %. Al evaluar los resultados de este programa el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales entiende que hay que tener en cuenta que el Programa Bizigune no se puso en marcha en términos prácticos hasta comienzos de 2003. Se señala también que aunque ha existido una gran desviación en los resultados respecto a lo planificado, han sido cuantitativamente importantes, y mucho mejores, desde luego, que los consignados en períodos anteriores (se señala, por ejemplo, que en el periodo 1996-2001 el Gobierno Vasco movilizó 9 viviendas vacías al año, mientras que en el periodo 2003-2005 la cifra ascendió a 636 viviendas vacías al año). Asimismo, se subraya el carácter pionero de esta iniciativa en el Estado, que *“se ha convertido en referencia de numerosas iniciativas similares puestas en marcha posteriormente”*.

Cuadro 40: Número de viviendas captadas en el Programa Bizigune (2003-2005)

	2003	2004	2005	Total 2003-2005
Contratos con propietarios	529	602	776	1.908
Contratos con inquilinos	155	718	889	1.762

Fuente: “Informe sobre ejecución del Plan Director de Vivienda 2002-2005 en el ejercicio 2005” (julio 2006, Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. Gobierno Vasco).

Por Territorios Históricos se observa que entre 2003 y 2005 el Programa Bizigune ha tenido un mayor impacto en Bizkaia (con un 59,7 % de viviendas captadas), siendo menor la incidencia del programa hasta el momento en Gipuzkoa y Álava (con un 24,9 % y un 15,4 % de las viviendas, respectivamente). Si se relativizan estos datos en función del número de viviendas vacías gestionables existente en cada uno de los tres territorios históricos, según datos de la encuesta de 2005, se observa que en Bizkaia y Álava se obtienen los mejores resultados al haberse movilizado una proporción del 11,2

% y el 10,2% de las viviendas vacías gestionables, respectivamente, muy por delante del 3,5 % del total de viviendas vacías gestionables movilizadas en Gipuzkoa. Por otra parte, también resulta destacable que un 39 % de las movilizaciones se han realizado en las tres principales áreas urbanas: cerca de una cuarta parte se concentran en Bilbao –21,4 % del total–, con una menor participación de Vitoria-Gasteiz –un 12,8 %–, y una participación muy reducida de Donostia-San Sebastián –3,6 %–. Cabe reseñar el registro logrado en Barakaldo, donde se han captado 140 viviendas, un 7,3 % del total de las viviendas captadas.

Por lo que respecta a la edad de las personas arrendatarias, según se desprende del análisis de la información, son, en su mayoría, mayores de 35 años –en concreto un 62,7 % del total–, con una presencia de personas jóvenes del 37,3 %, de modo que puede afirmarse que no es un programa destinado principalmente a las personas jóvenes inscritas en Etxebide, si se tiene en cuenta que el 72 % de las personas demandantes de vivienda protegida registradas son menores de 35 años.

Cuadro 41: Distribución de las viviendas adjudicadas por Bizigune conforme al Territorio Histórico y la edad de las personas adjudicatarias

	Edad *				Total
	Juventud			>35 años	
	18 - 25 años	26 - 35 años	Total		
Álava	3	69	72	103	175
Bizkaia	31	191	222	414	636
Gipuzkoa	4	82	86	122	208
Total	38	342	380	639	1.019

(*) Titular de mayor edad.

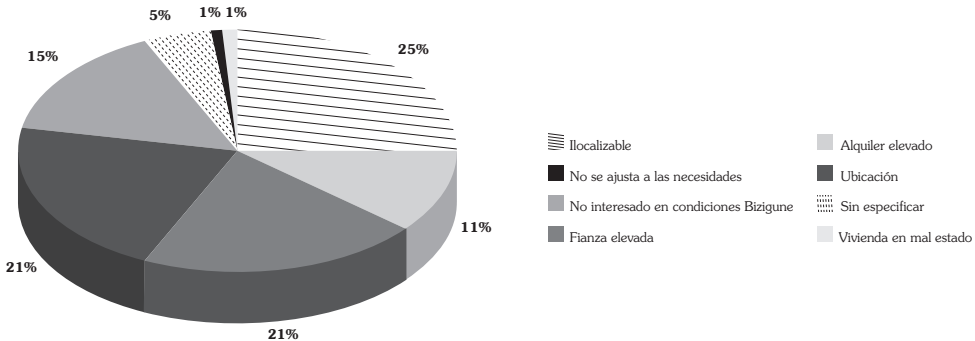
Fuente: Información proporcionada por el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. Datos a fecha de abril de 2005.

Una de las mayores dificultades de Bizigune viene dada, según sus responsables, por el alto índice de renunciaciones tras su adjudicación. Según datos de 2004, se produjeron cerca de dos renunciaciones por cada adjudicación (en concreto 1,9), lo que provoca problemas en el proceso de gestión y ralentiza muy considerablemente las adjudicaciones definitivas. Los motivos de renuncia son variados, pero, como se constata en el gráfico 79, las razones principales están relacionadas, además de con la dificultad para localizar a la persona adjudicataria (25 % de los casos), con la inadecuación de la vivienda a las necesidades de la persona solicitante (21 %), con su ubicación (21 %), con las condiciones del programa (15 %) y con el precio del alquiler (que se considera excesivamente elevado en el 11 % de las renunciaciones).

En el nuevo Plan Director de Vivienda 2006-2009 se plantea una modificación en esta forma de operar destinada a desincentivar la inscripción en programas protegidos en los que las personas demandantes no están realmente interesadas, y poder atender así más rápidamente las demandas ciertas. En el nuevo procedimiento, la primera renuncia en Bizigune supondría la baja en el programa, se prevé implantar este mismo

procedimiento para las renunciaciones de los programas de VPO en derecho de superficie, Vivienda Social en Alquiler, etcétera.

Gráfico 79: Motivos de renuncia de los solicitantes a las viviendas adjudicadas en el Programa Bizigune



Fuente: Información proporcionada por el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. Datos de junio-noviembre de 2004.

Una segunda dificultad, viene dada por la fuerte dispersión de la oferta, sobre todo en Gipuzkoa, debido a su estructura urbana más difusa, lo que encarece la gestión de las viviendas que se logran movilizar. Para superar esta dificultad, desde Visesa se proponen convenios de colaboración con los ayuntamientos, para que asuman parte del proceso de gestión, especialmente en lo referente a las fases de información y de adjudicación de la vivienda; en concreto, corren a cargo del ayuntamiento funciones como informar sobre el programa a las personas interesadas, enseñarles la vivienda a las personas adjudicatarias e informarles de las condiciones del arrendamiento.

En cambio, los impagos de alquileres no se han constituido en una dificultad relevante, ya que han afectado a un porcentaje muy pequeño de los contratos, estimado en un 2% (en este sentido, se subraya que se van a iniciar demandas de desahucio, con la finalidad de que el Programa no pierda la necesaria credibilidad entre las y los beneficiarios).

La valoración del programa por las entidades y por las y los responsables técnicos y políticos encuestados y consultados varía enormemente. Lo primero que debe destacarse es que un porcentaje importante (un 38,5%) de las y los responsables municipales encuestados incluían las políticas dirigidas a reducir el número de viviendas vacías entre las tres medidas más importantes para tratar de solucionar la problemática de la vivienda para jóvenes en la CAPV. En segundo lugar, la valoración de Bizigune por parte de los municipios que señalaban haber participado en el programa, es positiva, con una calificación media de 3,2 puntos, en una escala de 1 a 5, aunque tan sólo cerca del 10% de los encuestados llevaron a cabo dicha valoración.

En las entrevistas, en cambio, las valoraciones fueron más dispares:

- Si bien la mayor parte de las personas entrevistadas valoraban positivamente el programa, también se mostraban críticas en relación con determinados aspectos de su funcionamiento. En general, consideraban que, efectivamente, se necesitaba un

programa de intermediación para movilizar el muy importante *stock* de vivienda vacía de la CAPV, pero se cuestionaba la pertinencia de dedicarle una financiación pública tan elevada, señalándose, en algunos casos, que otras iniciativas de intermediación han alcanzado mayor eficacia a costes muy inferiores a los de Bizigune. También se aludía a los problemas de gestión que se podrían originar cuando el sistema funcionara con su volumen máximo, es decir, con un número muy importante de viviendas. Asimismo, se mencionaba que se trata de un programa muy exigente para la propia Administración, por los compromisos que adquiere, considerándose que las viviendas no adjudicadas pueden convertirse en un lastre importante. Otras críticas se centraban en aspectos más operativos, subrayándose, con frecuencia, la conveniencia de que los ayuntamientos se involucren más en la gestión, por constituir la Administración pública más cercana a la ciudadanía (con lo que esa cercanía implica en términos de confianza, en particular por parte de los propietarios que potencialmente podrían interesarse por el programa), lo cual requiere un esfuerzo que no puede desarrollarse sin una dotación de recursos *ad hoc* extraordinarios.

- Otra crítica se refiere al hecho de que en Bizigune se ofrecen mayores incentivos por vivienda a los propietarios particulares de vivienda que los que se ofrecen a la promoción pública o privada de vivienda protegida en alquiler destinada a crear un parque de vivienda protegida. Se señalaba que con una utilización alternativa de la inversión que se realiza en el programa Bizigune en el programa de apoyo a la promoción de alquiler protegido, se obtendrían unos resultados mejores, tanto en términos de mayor número de personas beneficiarias atendidas, como en términos de menor coste de la operación por persona beneficiaria.

En este sentido, interesa traer a colación, aunque brevemente, unos datos de evaluación económica del programa estimados por el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, en el que se compara el coste de una vivienda del Programa Bizigune con el de una vivienda promovida en alquiler por Alokabide¹¹³. Se calcula que cada vivienda alquilada por Bizigune implica para el Departamento, por término medio, un coste de unos 3.500 euros/año (se incluye la subvención al inquilino como diferencia entre el precio de alquiler de mercado y el alquiler protegido, más los gastos de estructura del programa). En términos aproximados, el Departamento calcula que los costes directos iniciales totales de una vivienda promovida por Alokabide ascienden a unos 46.000 € (si se toman en cuenta la ayuda a una vivienda promovida para alquiler protegido por Alokabide, unos 28.000 €, más el coste de obtención y urbanización del suelo para la promoción, unos 18.000 €/vivienda). Por consiguiente, estima que dicho coste equivale, de forma aproximada, a 13-14 años de alquiler de una vivienda de Bizigune. *“En consecuencia”, se señala, “y dejando a un lado la posición de Alokabide (con los costes que le genera la necesidad de financiar la promoción de vivienda y con los ingresos que obtiene con la venta de estas viviendas a los 15 años), parece que la promoción de viviendas en alquiler para el parque público transitorio (15 años), es algo más eficiente para el Departamento que la*

¹¹³ *“Informe de Evaluación de la Eficacia y Eficiencia en la ejecución del Plan Director de Vivienda 2002-2005”, Junio 2006.*

movilización de viviendas vacías, aunque las mayores ventajas medioambientales y sociales del Programa Bizigune (no se consume suelo, se revitalizan barrios, etcétera), podrían compensar su mayor coste económico”.

- En determinados casos se manifestó la desaprobación más rotunda por parte de algunos de los responsables técnicos y políticos entrevistados. Las críticas más severas se fundamentaban en la consideración de que, en realidad, Bizigune supone una subvención indirecta a los arrendadores privados de vivienda urbana, en la medida en que se alquila a precio de mercado y la Administración realquila a precio de vivienda protegida, asumiendo ella la diferencia entre el precio de mercado y el precio del alquiler, esté o no alquilada la vivienda.
- Otra debilidad importante, según algunas personas entrevistadas, puede radicar en la falta de relación entre el propietario y el arrendatario. En este sentido, se señalaba que “por mucha garantía de rentas que se tenga, al propietario le gusta saber quién ocupa su vivienda”, entendiéndose que un programa de intercambio que no tenga en cuenta esa máxima, difícilmente podría funcionar bien.
- Otras críticas ponían el acento en la propia filosofía de la intermediación pública en el mercado del alquiler, tildándola de innecesaria. Apuntaban que detrás del escaso número de viviendas en alquiler existente y del problema de la vivienda vacía no existe un problema económico sino fundamentalmente jurídico. En su opinión, para corregirlo hay que tratar de responder a las causas que lo originan: proceder a los cambios normativos necesarios para garantizar un mayor grado de seguridad jurídica, agilizar la resolución de los conflictos que afectan al mercado del alquiler, y crear fondos especiales de garantía para el mercado del alquiler¹¹⁴.

El nuevo Plan Director 2006-2009 contempla la necesidad de potenciar el Programa Bizigune, ya que tiene la virtud de aunar dos de las ideas estratégicas que hace propias este plan: por una parte, fomenta el alquiler protegido de vivienda para colectivos con necesidad de vivienda y niveles de ingresos medios-bajos; y, por otra parte, contribuye a la sostenibilidad medioambiental y urbanística, ya que permite la ocupación de viviendas que anteriormente se encontraban vacías, tras el oportuno proceso de rehabilitación que, en su caso, sea preciso. El Plan establece que se ha de potenciar este programa adaptándose “*ciertos aspectos que mejoren su operatividad*”. En este sentido, se considera conveniente la creación de una sociedad pública específica (Bizigune, S.A.), para dotar al equipo de trabajo de Bizigune de mayor capacidad de decisión, de más agilidad en su gestión y de un mejor conocimiento de sus recursos económicos y humanos.

¹¹⁴ Esta es una tesis, defendida, entre otros agentes, por el Círculo de Empresarios a nivel estatal: “[La subvención al arrendador supone] una transferencia de los contribuyentes en general hacia los propietarios de viviendas que realmente no lo necesitan. Este tipo de actuaciones no tendría además el efecto deseado, ya que aquellos que pensaban poner la vivienda en alquiler seguirán haciéndolo y los que se retraían del mercado seguirán, en su gran mayoría, sin alquilarlas porque, insistimos, es la seguridad jurídica la que frena la oferta de vivienda en alquiler. En consecuencia, si el problema de fondo es la inseguridad jurídica, la única solución razonable es suprimir precisamente dicha inseguridad, y no recurrir a falsas soluciones económicas cuando el problema no es económico en su origen”.

En términos cuantitativos el Plan prevé que para 2009 se alcance la cifra de 5.000 inquilinos viviendo en el parque de Bizigune, es decir, estima captar y poner en alquiler unas 3.000 viviendas adicionales a las cerca de 2.000 ya captadas estos últimos años.

En opinión de esta institución el programa Bizigune de movilización de la vivienda vacía en la CAPV, que se configura también como un programa de alquiler protegido, se ha constituido en una iniciativa pionera de gran interés. En especial, se valora de forma muy positiva la garantía que el programa representa para que las viviendas en alquiler movilizadas sean adjudicadas sin discriminación alguna, aunque esta institución entiende también que, en la práctica, lamentablemente esta salvaguarda despierta la reticencia de algunas personas propietarias de viviendas vacías a participar en dicho programa. Asimismo, se valora muy positivamente el impacto que el programa aporta en términos de mejora de la concienciación social con respecto a la necesidad de hacer viable un eficiente aprovechamiento de los recursos en un marco de desarrollo sostenible.

Con todo, esta institución se muestra también sensible a determinadas críticas que sobre el programa cabe plantearse. En efecto, el programa transfiere rentas públicas al sector privado –en concreto al colectivo de personas que cuentan con viviendas vacías en propiedad–, con una distribución de los beneficios económicos y sociales fruto de dicha actividad de arrendamiento, muy diferente de la que se deriva de la promoción privada o pública de viviendas en alquiler para la creación de un parque semipermanente de viviendas (es decir, la otra modalidad de promoción de alojamiento muy someramente analizada). Asimismo, al programa Bizigune se le puede reprochar quizá cierto grado de incongruencia, si es analizado en el marco del nuevo Plan Director de Vivienda 2006-2009, en el que se establece, como uno de los principales objetivos estratégicos, el de garantizar la función social del parque de vivienda protegida a lo largo de toda su vida útil. Y cabría también referirse a otros aspectos de índole operativa más concretos, que quizá pudieran contituirse en objeto de mejora, tal y como ya se ha consignado en el nuevo Plan Director.

En suma, esta institución considera que un programa como Bizigune, de claro contenido social, de índole garantista e innovador, ha de contar con un intenso apoyo social e institucional, pero, asimismo, estima que éste y otros programas deben ser objeto de una seria reflexión con base en los principios de eficacia y eficiencia de las actuaciones públicas, en la que la colaboración y cooperación entre los diferentes estamentos administrativos con experiencia en el ámbito de las políticas públicas de vivienda resulta imprescindible.

5.3. PROGRAMA ALOKABIDE DE DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN

El programa de intermediación Alokabide, que gestiona la Entidad Pública Empresarial de Vivienda Donostiako Etxegintza del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián¹¹⁵, se pone en marcha en la capital donostiarra a finales de 1999, como servicio de interme-

¹¹⁵ No debe confundirse con la homónima sociedad pública que depende del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del ejecutivo autonómico.

diación entre los propietarios que desean ceder sus pisos en alquiler y quienes desean arrendarlos; se basa en la garantía que representa el Ayuntamiento para los propietarios de las viviendas y en la confianza que le otorgan para proceder a su arrendamiento a unos precios inferiores a los de mercado.

Los responsables del programa dejan claro que este servicio de intermediación tiene por objeto movilizar vivienda vacía, y que puede considerarse, en ningún caso, un programa de alquiler social.

La sociedad pública de vivienda se encarga de asesorar a los propietarios e inquilinos, se hace cargo de la preparación del contrato que se suscribe entre las dos partes, y de los pagos de las primas de los seguros multirriesgo y de caución (seguro de impagos) correspondientes a los cinco años que dura el contrato de alquiler; las primas de estos seguros, para el caso de los inquilinos menores de 35 años, son pagadas por el Injuve para el primer año de alquiler, dado que el Programa Alokabide está adscrito al programa del Injuve de las Bolsas de Alquiler de Vivienda para jóvenes.

Quien quiera ofrecer su vivienda en alquiler debe acudir a las oficinas de Donostiako Etxegintza, donde se le informa detalladamente del programa. Si se muestra interesado, se procede a una visita de la vivienda y, en función de sus características (dimensión, conservación, ubicación, etcétera), se propone al propietario un precio de alquiler de referencia, que viene a ser un 20 % inferior al de mercado. Si el propietario acepta las condiciones, la vivienda se oferta a través del servicio.

Las personas que desean participar como potenciales arrendatarias también se han de inscribir, en la sede de la citada sociedad pública, cumplimentando al efecto un formulario en el que hacen constar sus datos personales, sus ingresos brutos mensuales, si cuentan o no con un aval, y su situación laboral. Se deben indicar, por otra parte, características de la vivienda que se desea arrendar: el precio máximo de alquiler que se está dispuesto a pagar, el número de habitaciones que se requiere, si debe tratarse de una vivienda amueblada y/o vacía, y si se está o no dispuesto a realizar obras en la vivienda¹¹⁶.

La adjudicación se lleva a cabo en función de la antigüedad en la lista de espera, teniendo en cuenta la adecuación de la vivienda ofertada a las características de la vivienda demandada, los ingresos de la persona solicitante y el precio máximo de alquiler que se está dispuesto a pagar (como máximo, el servicio de intermediación admite que la persona demandante destine un 30 % de sus ingresos netos mensuales al pago del alquiler, incluso si está dispuesto a destinar a este concepto cuantías superiores a este límite).

Para poder inscribirse como solicitante, la persona ha de estar empadronada en Donostia-San Sebastián a la fecha de la solicitud, o debe trabajar en esta ciudad; se exige, por otra parte, un contrato de trabajo indefinido o un aval hipotecario (no se

¹¹⁶ Existe la posibilidad, en efecto, de que, en razón de su profesión, el solicitante esté dispuesto a comprometerse a realizar una serie de obras en la vivienda, en cuyo caso se suelen pactar alquileres a precios muy inferiores a los de mercado, en contraprestación de las obras que corren a cargo del arrendatario; se trata de una opción que se ha aplicado con éxito en el servicio de intermediación.

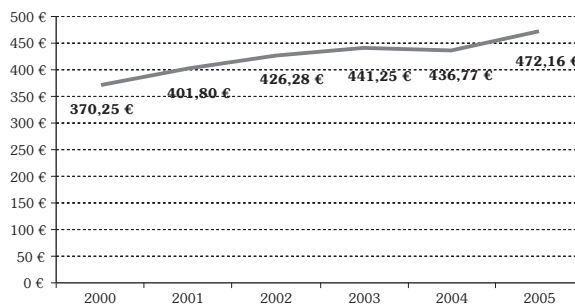
aceptan los avales personales, tan sólo los patrimoniales). Esta limitación, de carácter bastante restrictivo, y objeto de alguna crítica en los medios de comunicación de la ciudad, se aplica, según explica la entidad municipal, porque es un requisito impuesto por la Compañía de Seguros con la que se tiene contratado el seguro de caución. Para dar solución a este problema, en la actualidad, la entidad pública está estudiando la posibilidad de crear su propio seguro, un autoseguro, en la medida en que se observa que el porcentaje de impagos es mínimo (tan sólo se ha producido un caso de impago con desahucio en los seis años de funcionamiento del programa), y el coste a pagar en primas de seguros muy elevado (unos 36.000 € anuales).

En la actualidad, son cerca de 2.000 los solicitantes inscritos en el Programa Alokabide, y se han firmado, en sus seis años de vida, 422 contratos de alquiler con otros tantos propietarios de vivienda. Fundamentalmente, se han beneficiado de él personas jóvenes: del total de inquilinos 497 han sido menores de 35 años, y 316 mayores de 35 años. La renta media de las viviendas alquiladas, sin gastos de comunidad, ha sido de 424,75 €, aunque, en los últimos años, esta cuantía se ha elevado debido a que los contratos han tendido a concentrarse más que en años anteriores, en pisos del centro de la ciudad.

En cuanto al coste de esta labor de intermediación, se limita a los salarios de dos personas empleadas en tareas de carácter administrativo, a jornada completa y a los gastos asociados a las primas de los seguros de caución de los seguros de caución y multirriesgo.

La entidad municipal no ha detectado casos de discriminación por parte de los propietarios de las viviendas hacia colectivos con particulares dificultades de acceso a la vivienda. Con todo, esta constatación no resulta muy significativa, en la medida en que, dados los requisitos de acceso exigidos –contrato laboral indefinido o garantía hipotecaria–, resulta difícil que se dé la ocasión.

Gráfico 80: Alquileres medios del Programa Alokabide de Donostia-San Sebastián (2000-2005)



Fuente: Elaboración propia a partir de información facilitada por Donostiako Etxegintza.

5.4. BOLSA DE VIVIENDA EN ALQUILER DE LA OFICINA MUNICIPAL DE VIVIENDA DE VITORIA-GASTEIZ

La Oficina Municipal de Vivienda de Vitoria-Gasteiz comienza su actividad en marzo de 2001 con el objetivo de prestar un servicio integral de información y asesoramiento en

materia de vivienda, abordando de forma global y personalizada todas las facetas del problema: aspectos legales y de tramitación, fiscales, de financiación y de construcción.

En primer lugar, la Oficina Municipal de Vivienda de Vitoria-Gasteiz ofrece información sobre las distintas iniciativas públicas, tanto municipales, como autonómicas: así por ejemplo, entre los años 2001 y 2005 ha informado a 31.827 personas sobre Etxebide y ha recogido 7.178 solicitudes para dicho servicio; también informa sobre el Programa Bizigune. Su público está constituido, principalmente, por personas jóvenes: de los cerca de 100.000 ciudadanos y ciudadanas que se han atendido en los cinco últimos años, el 84 % han sido jóvenes menores de 35 años.

Asimismo, la Oficina desarrolla labores de apoyo a la gestión de los procesos de solicitud y adjudicación de viviendas de promoción pública y pone a disposición de los ciudadanos un servicio de Bolsa de Vivienda en Alquiler. A través de esta Bolsa, de funcionamiento y objetivos similares a la donostiarra, ponen en contacto a las personas solicitantes de vivienda en alquiler con quienes desean ofertarla, haciéndose cargo de enseñar las viviendas a sus inquilinos potenciales, del servicio de información y asesoramiento a las partes contratantes, de la redacción del contrato, y de la contratación y pago de las primas del seguros multirriesgo y de caución del primer año de los contratos firmados con personas menores de 35 años, en el marco de su adscripción al Programa del Injuve de Bolsas de Alquiler de Vivienda para jóvenes (si la persona que firma el contrato de alquiler es mayor de 35 años, la Oficina no se hace cargo de dichos seguros).

Los datos más significativos en relación con esta bolsa de vivienda en alquiler son los referidos al importante número de contratos de arrendamiento formalizados por el servicio desde su apertura: 715 contratos, que han permitido dar alojamiento a más de 1.650 ciudadanas y ciudadanos, lo que ha contribuido notablemente a la reducción de la tasa de viviendas vacías¹¹⁷ en la capital alavesa. El precio medio del alquiler de los contratos firmados en estos cinco años se ha situado en 555 €, cuando, según datos del Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco, en 2004, el alquiler medio libre ofertado de Álava ascendió a 828 €.

El coste de mantenimiento de la Oficina Municipal de Vivienda de Vitoria-Gasteiz y de la Bolsa de Vivienda en Alquiler asciende, según señalaron los responsables políticos del Ayuntamiento, a unos 78.000 € anuales, incluidos los pagos de las primas correspondientes a los seguros de caución.

¹¹⁷ Para 2005 contaba, según la Encuesta de vivienda vacía del Gobierno Vasco, con una tasa del 1 % de vivienda vacía gestionable respecto del total de viviendas, la menor tasa de las tres capitales de la CAPV (Bilbao 2,4 % y Donostia-San Sebastián 3,6 %).

Cuadro 42: Resultados de la Bolsa de Vivienda en Alquiler de la Oficina Municipal Vivienda de Vitoria-Gasteiz

	2001	2002	2003	2004	2005	Total
Demandantes de alquiler inscritos	1.454	973	910	1.123	1.381	5.841
Consultas realizadas sobre alquiler	1.087	978	786	559	255	3.665
Información sobre ayudas y seguros para el alquiler	374	320	927	648	102	2.371
Pisos alquilados	90	140	170	184	131	715
Jóvenes alojados	157	258	309	287	234	1.245
Propietarios interesados en el servicio	216	245	295	385	219	1.360
Precio de medio de alquiler	510 €	540 €	541 €	565 €	620 €	555 €

Fuente: Información suministrada por la Fundación de Derechos Civiles.

Por lo que se refiere al perfil de las personas solicitantes, los colectivos más característicos son: jóvenes que desean emanciparse del hogar familiar, personas inmigrantes, estudiantes que buscan piso –en su mayoría, pisos compartidos– para el curso académico, familias que optan por el alquiler y trabajadores desplazados temporalmente, entre otros.

Asimismo, según indican los responsables de la Oficina, no se ha constatado ningún problema por parte de arrendadores y arrendatarios (se han producido algunos atrasos en pagos, pero no ha originado ningún desahucio), siendo el nivel de satisfacción muy elevado en ambas partes. En relación con esta cuestión, en el Informe al Parlamento del Ararteko correspondiente al año 2003, se estudió el posible trato discriminatorio hacia las personas inmigrantes, ante diversas informaciones aparecidas en prensa, y se concluyó que la labor sistemática de la entidad gestora de la bolsa de vivienda para hacer frente a los prejuicios de los propietarios había dado resultados positivos, como lo demostraban los datos aportados (25 % de inmigrantes solicitantes de vivienda y 30 % de pisos alquilados a dicho colectivo).

Desde esta perspectiva, sería recomendable para ésta y otras bolsas de alquiler de la CAPV, que, con el fin de evitar dudas sobre la actuación municipal frente a posibles comportamientos xenófobos, se excluya de la bolsa de oferentes a aquellos propietarios que manifiestan reticencias para alquilar su vivienda a personas inmigrantes o a personas integrantes de minorías étnicas.

6. PROGRAMAS Y TIPOLOGÍAS DE VIVIENDA PARA PERSONAS JÓVENES

En la literatura especializada, se ha subrayado la necesidad, tanto a nivel estatal como internacional, de que la vivienda en el mercado libre y en el mercado protegido, se adapte en sus características, a las nuevas necesidades sociales, entre otros a los nuevos modos de vida de la juventud. Así, el Consejo de la Juventud de España en su informe “¿Dónde están las llaves?” sobre vivienda para jóvenes señalaba que “las respuestas que se han potenciado históricamente al problema de la vivienda se han orientado

hacia la vivienda familiar, considerándose muy poco el problema del individuo como tal y en concreto del alojamiento juvenil". En ese mismo sentido, se pronunciaba el Consejo Económico y Social del Estado en su Informe de 2002 sobre *"La emancipación de los jóvenes y la situación de la vivienda en España"*, al recomendar que las características de las viviendas debían adecuarse a las necesidades de sus destinatarios y que, con este fin, estimaba oportuno *"revisar la normativa de vivienda protegida en cuanto a su tipología y tamaño. De esta forma, se promovería la adaptación del sector inmobiliario a la evolución de la sociedad, caracterizada, entre otros factores, por la aparición de nuevas formas de vida en familia y la transformación del modelo familiar tradicional, la disminución del tamaño de los hogares, o la mayor movilidad geográfica"*. Estas reflexiones y estas recomendaciones tampoco son ajenas al ámbito de la arquitectura; así, por ejemplo, en un monográfico titulado *"Individuo y Vivienda"*, que, bajo la dirección de los arquitectos Fernando Ramón y Guillermo Llamas, publicó la Dirección General de Arquitectura y Vivienda de la Administración General del Estado en 1985, se subrayaba la necesidad de adaptarse a las aspiraciones emancipatorias de las personas jóvenes y se criticaba el hecho de que la vivienda protegida o social estuviera planificada para responder a un programa familiar, olvidándose de otras formas de habitar, como la vivienda individual o compartida.

Esta cuestión acaparó la atención en la fase previa a la aprobación del Plan Estatal de Vivienda 2005-2008, en el que se pone de relieve la necesidad de fomentar tipologías de vivienda particularmente diseñadas para las necesidades de las personas jóvenes. En efecto, en la primavera de 2005, se desató una gran polémica antes de la aprobación del Plan, sobre la supuesta posibilidad de que se regulara la construcción de pisos de protección oficial de 30 m². Se sucedieron declaraciones a favor y en contra de los denominados 'minipisos', y se polemizó sobre si podían o no considerarse "una vivienda digna". Desde el Ministerio de Vivienda se insistía en que la nueva iniciativa iba dirigida al colectivo joven, que se trataba de un tipo de alojamiento de carácter transitorio y exclusivamente en alquiler; se señalaba, asimismo, que no estaba prevista su inclusión en el Plan de Vivienda ni en las políticas de vivienda protegida.

Esta polémica, en gran medida artificial, puesto que no se centraba en el análisis de la propuesta real, quizá ejemplifique también lo arraigada que se encuentra en la sociedad la identificación plena entre vivienda y vivienda familiar, por un lado, y vivienda y vivienda permanente, por otro. De hecho, en el conjunto del Estado, sólo el 0,4% de los pisos tiene menos de 30 m², y en la CAPV. Asimismo, según se recoge en la *Encuesta Base sobre Necesidades y Demanda de Vivienda de 2005*, la proporción de las viviendas de superficie inferior a 40m² es del 1,5 % entre los hogares necesitados de cambio (que mayoritariamente viven de alquiler) y, por otra parte, un 3,7 % de las personas jóvenes que quieren acceder a una vivienda desean una de superficie inferior a 40m².

En respuesta a los cuestionarios y a las entrevistas realizadas en el marco de este Informe, la mayoría de las personas entrevistadas se han mostrado favorables a la experimentación y a la innovación en relación con la oferta de tipologías constructivas diversas, mejor adaptadas a las necesidades específicas de las personas jóvenes.

En este sentido, algunos responsables de reconocido prestigio técnico, pusieron el acento en la necesidad de que tanto las normas de edificabilidad generales, como las normas de

vivienda protegida abran la puerta a una mayor flexibilidad. Se referían, por ejemplo, a la excesiva rigidez de las especificaciones vigentes en relación con la distribución de las VPO, entendiéndose, por ejemplo, que la normativa debería dar la posibilidad de tender hacia un tipo de vivienda personalizable o progresiva¹¹⁸, señalándose que quizá se debería permitir ceder viviendas protegidas sin terminar, compuestas por un espacio vacío y las conexiones de los servicios básicos como ocurre en Europa, de forma que cada habitante puede personalizar su propia vivienda.

También se subrayaba la necesidad de avanzar en la definición de las viviendas intermedias (vivienda colectiva con servicios comunes) o compartidas, tan comunes en Europa. En este sentido, interesa referirse, una vez más, a la figura de los Alojamientos Dotacionales en “Alquiler” contemplada en la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, que puede jugar un papel importante para satisfacer la necesidad residencial de un segmento del colectivo de las personas jóvenes. Además, como se señala en el Plan Director 2006-2009, al no hallarse sometidos a diversas restricciones normativas para su diseño, pueden convertirse en *“un instrumento útil a corto y medio plazo para introducir mayor variedad en el diseño de la promoción protegida”*.

El propio ejecutivo autonómico también se ha pronunciado a favor de una mayor flexibilidad en las tipologías de vivienda, señalando el responsable del Departamento en las jornadas “Viviendas posibles, viviendas necesarias”, celebradas en marzo de 2005 en Donostia-San Sebastián, que tanto en la vivienda libre como en la de protección oficial se trabaja con formatos excesivamente rígidos, y que conviene alejarse de este esquema si se desea realmente responder a las demandas diferenciadas de la ciudadanía.

Complementariamente, se incidía también en la problemática de los planeamientos urbanísticos en vigor en la CAPV; coexisten, en nuestro territorio, planeamientos urbanísticos muy restrictivos y otros más amplios, pudiendo los segundos dar cabida a la promoción de tipologías especiales de viviendas para jóvenes, y los primeros no; normalmente –se aduce– se trata de ordenamientos desarrollados atendiendo al modelo tradicional, es decir, pensando en la vivienda en propiedad, de modo que, en la actualidad, cuando los ayuntamientos se muestran interesados en desarrollar programas de alquiler en su municipio, no pueden hacerlo, porque, atendiendo a la ordenación prevista, las viviendas son de gran tamaño (más de 100 m²), de modo que se encarece mucho la renta¹¹⁹.

¹¹⁸ Mediante el concepto de vivienda progresiva se plantea la posibilidad de creación de las viviendas como un proceso que se completa por los usuarios en el tiempo. En palabras de Manuel Jesús Martín Hernández, catedrático de Composición Arquitectónica en la ETS de Arquitectura de Las Palmas *“introducir tanto en el mercado inmobiliario como en la gestión de la vivienda social (y aún más en este último caso si fuera posible) la idea de una casa no acabada, es decir, una casa completa pero perfectible que permita a sus habitantes poner en juego toda su propia historia, sus manías, sus experiencias del habitar, su proyecto...”*. (Martín Hernández, 1997).

¹¹⁹ En relación con esta cuestión, interesa referirse a una iniciativa del Ayuntamiento de Bilbao. Se trata de una normativa que se comenzó a impulsar en primavera de 2005, dirigida a regular la segregación de viviendas de gran tamaño, cuya salida al mercado inmobiliario resulta ciertamente difícil, dada la carestía de los precios y las necesidades de vivienda de los hogares. La normativa vigente hasta el presente establece que la vivienda resultante de una segregación debe tener una superficie mínima de 120m², de modo que el inmueble matriz debe contar, al menos, con 240m². Tras la entrada en vigor de la normativa, la (.../...)

Por otra parte, no debe perderse de vista que las propias normativas y los planes generales municipales limitan la construcción de viviendas de tamaño reducido, con argumentos de peso, entre otros, que debe evitarse la excesiva concentración, es decir, la sobrepoblación en áreas determinadas de la ciudad, puesto que este fenómeno originaría problemas para la prestación de servicios públicos capaces de responder a sus necesidades.

Con la Nueva Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, podría abrirse un nuevo horizonte con respecto a esta cuestión, toda vez que, tal y como se recoge en su disposición adicional octava de la Ley, los ayuntamientos deberán, en el marco de las ordenanzas locales que regulen la vivienda tasada municipal, definir sus características lo que les otorga un gran margen de libertad para el diseño y para idear alternativas más acordes con las necesidades de la población.

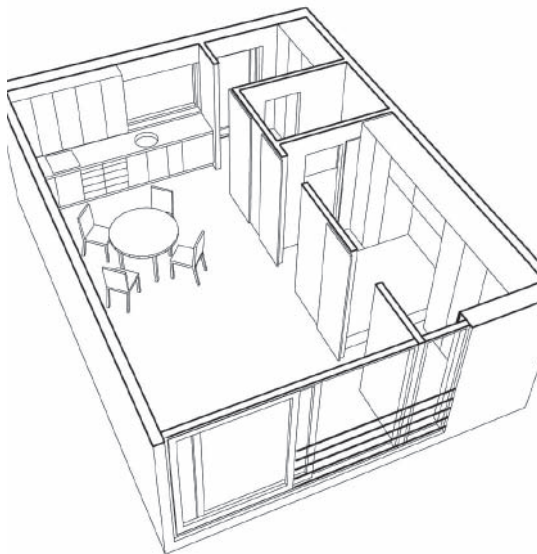
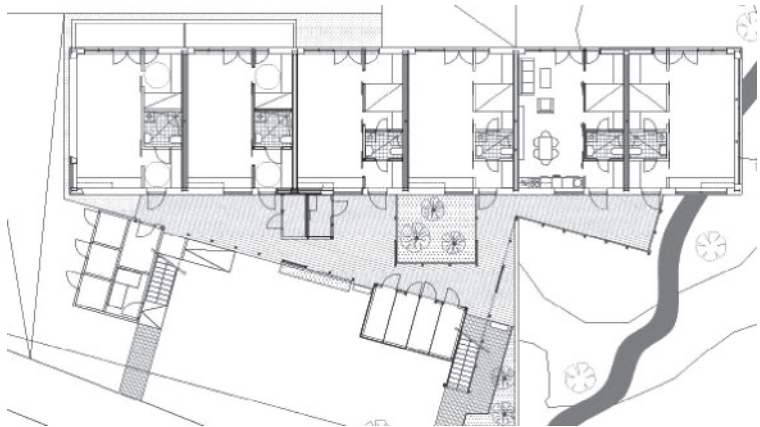
En este mismo sentido, se ha de señalar que el Plan Director 2006-2009 también contempla la conveniencia de adoptar líneas de actuación que permitan una mayor flexibilidad en el diseño de las viviendas. En concreto, se señala que *“el cumplimiento de la normativa establecida por las Ordenanzas de Diseño de las viviendas protegidas (bastante restrictivas en si mismas), junto a las condiciones que puedan venir impuestas por las propias Ordenanzas Municipales dejan poco margen de actuación al promotor en relación con el diseño de las viviendas protegidas, pudiendo producirse la paradoja de que esta normativa, en principio garantista con el usuario, resulte poco apropiada para ajustarse a las necesidades del adjudicatario de vivienda protegida”*. Debido a ello, el plan se propone estudiar la implantación de fórmulas que posibiliten *“el uso de las Ordenanzas Municipales junto con una serie reducida de principios autonómicos básicos para todas las viviendas protegidas, salvo en aquellos municipios en los que se carezca de Ordenanzas Municipales, en los que regirán como derecho supletorio las Ordenanzas de Diseño de las VPO”*. Asimismo, se recoge que en las actuaciones del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales se tenderá a reducir la superficie media de las nuevas viviendas, respondiendo así a la realidad de unas unidades convivenciales de tamaño más reducido que el existente en periodos anteriores.

En muchos países europeos –es el caso en los nórdicos como Dinamarca, Suecia, Finlandia o Noruega (ver imagen 4) –, existe una dilatada experiencia en materia de promoción de viviendas individuales, intermedias o compartidas, y también la normativa relativa a la vivienda social es más flexible.

¹¹⁹ (.../...)

dimensión mínima de los pisos segregables se reducirá a 90 m², obteniéndose apartamentos de 45m² (límite mínimo de superficie establecido por el Plan General de Ordenación Urbana en las promociones libres), estableciéndose, así mismo, para todos los casos, que como máximo se podrán obtener dos viviendas de una. En principio, la nueva normativa, que podría entrar en vigor en primavera de 2006, se aplicaría solamente en barrios determinados de la ciudad, que se caracterizan por la existencia de un gran número de pisos vacíos grandes (Abando, El Ensanche y Deusto).

Imagen 4: Proyecto de 12 viviendas de bajo coste para personas jóvenes (ungdomsboliger) en la Comuna de Nesodden (Noruega)



A nivel estatal también se han desarrollado algunas iniciativas reseñables. Además de las ya recogidas anteriormente, cabe citar la construcción de 64 viviendas polivalentes sobre suelo tasado, promovidas por la Empresa Municipal de la Vivienda (EMV) de Madrid en el Ensanche de Carabanchel. Estas viviendas se basan en la filosofía de *“trabajar de día y habitar de noche, todo en un mismo espacio”*. Cuentan con tabiques escamoteables, que se pliegan durante el día para ganar espacio y se habilitan por la noche para dividir las habitaciones. Al retirar los tabiques de madera que dividen los espacios, la vivienda queda totalmente diáfana y, a la vez, se puede disfrutar de un sistema corrido de ventanas en toda su longitud, mientras que por la noche, la vivienda se vuelve a compartimentar en habitaciones. Además, los pasillos cuentan en toda su longitud con armarios empotrados y las habitaciones ya vienen preparadas con baldas de pladur y espacios que se pueden destinar al ordenador o utilizar como mesa de trabajo. Los pisos, que son de 2, 3 y 4 dormitorios, han supuesto una inversión total de 4.653.944,84 €, y cuentan con plaza de garaje y trastero.

Ante la necesidad de ir evolucionando e innovando en los programas de vivienda protegida, se suele aludir a la posibilidad de convocar concursos para la construcción de viviendas de carácter experimental, fórmula que se aplica ya en otras comunidades autónomas. Se trata de convocatorias de concursos-proyecto de viviendas sociales, restringidos a 4 ó 5 arquitectos participantes, en los que se permite experimentar innovaciones sin quedar necesariamente sujetas a los actuales requisitos normativos de habitabilidad.

Sin perjuicio de lo anterior, también resulta pertinente iniciar una reflexión serena sobre cuáles son las necesidades reales y los deseos de las personas jóvenes respecto a las características de las viviendas que demandan. De hecho, del conjunto de la información disponible parece deducirse que las personas jóvenes de nuestro ámbito geográfico tienden a demandar una tipología de vivienda que podríamos calificar de tradicional, es decir, una vivienda destinada a responder a un programa familiar (dos o tres habitaciones, cocina, sala y baño). Esto quizá se deba al hecho de que, dada la dimensión actual de la problemática de acceso a la vivienda, las personas jóvenes tienden, como señala estudio del CES, *“a conformar la vivienda que precisan para su emancipación no en función de sus necesidades actuales o a corto plazo, sino atendiendo a sus necesidades futuras, como si fuera su lugar definitivo de residencia”*. A ello se podría sumar también la propia cultura de tenencia en propiedad, fruto tanto de la herencia generacional como de lo que en dicho informe se define como *“vehiculización de la emancipación para la mayoría de los jóvenes a través de un proyecto familiar estable”*.

7. CONVERSIÓN DE LOCALES EN VIVIENDA

La conversión de locales en vivienda es una de las iniciativas que han puesto en marcha los ayuntamientos para complementar las políticas públicas existentes, en una coyuntura en la que, por un lado, los problemas de escasez y carestía de la vivienda están lejos de haberse resuelto y, por otro, existe un número muy considerable de locales comerciales sin actividad. Diversos ayuntamientos han aprobado así ordenanzas específicamente destinadas a posibilitar la conversión en viviendas de locales ubicados en plantas bajas de edificaciones residenciales, que, hasta entonces, estaban afectos, urbanísticamente, a usos terciarios. Asimismo, el Gobierno Vasco, mediante Decreto 317/2002, de 30

de diciembre, sobre actuaciones protegidas de rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado, se compromete, en su artículo 4.4., a establecer un régimen específico de ayudas para este tipo de conversiones.

Como tantas de las mencionadas en este informe, esta fórmula también ha sido el centro de una especial atención y difusión en los medios de comunicación, lo que da muestra del interés y el impacto social de este tipo de iniciativas. La propia Institución del Ararteko ha mostrado particular interés por su estudio, recogiendo un análisis específico sobre la cuestión en el Informe 2002 al Parlamento Vasco, en el que se abordan, en profundidad, los diversos aspectos a tomar en consideración para garantizar que, a resultas de esas transformaciones, las viviendas reúnan las condiciones exigidas para uso residencial, así como para prevenir los riesgos o peligros potenciales que, desde la perspectiva de la ordenación urbana, pueden llevar aparejadas esas modificaciones de uso, en concreto, riesgo de expulsión de los usos comerciales de las zonas residenciales y de conversión de éstas en zonas dormitorio, con una clara pérdida de la calidad de vida de esos entornos; riesgo de saturación de las dotaciones y espacios públicos existentes en esos ámbitos; y riesgo de proliferación de infraviviendas en el mercado.

De aquel análisis se derivaron las siguientes recomendaciones:

- La necesidad de mantener y preservar en las zonas residenciales existentes un mínimo de dotaciones comerciales.
- La necesidad de delimitar *ab initio* los suelos susceptibles de adquisición para preservar el ratio de espacios libres por vivienda.
- La necesidad de fijar en las ordenanzas unos requisitos y condicionantes mínimos que garanticen, en todos los casos, que las viviendas resultantes reúnen las debidas condiciones, esto es, que garanticen que se habilitan viviendas dignas y adecuadas.

Además de los Ayuntamientos de Arrasate y Errenteria, que fueron pioneros en la materia, han aprobado ordenanzas municipales de esta naturaleza o están en trámite de hacerlo Ayuntamientos como el de Lasarte-Oria y Bilbao; otros municipios, en cambio, no han desarrollado una normativa específica, aunque sí están concediendo licencias para las conversiones cuando se cumplen los requisitos establecidos por la normativa municipal de carácter general. Desde esta perspectiva, se considera más adecuado regular estas transformaciones en normas específicas que favorezcan la tramitación de los expedientes, reduzcan la discrecionalidad de las decisiones administrativas y aporten seguridad jurídica a los ciudadanos y ciudadanas.

En el marco de estas iniciativas, no se han detectado actuaciones específicamente dirigidas al colectivo de las personas jóvenes, si bien en algún municipio se baraja la posibilidad, con vistas a la regulación de la conversión de los locales comerciales en vivienda, de que se dirijan especialmente al colectivo de personas jóvenes¹²⁰.

¹²⁰ Otros municipios que plantean limitar la conversión de locales en vivienda a un colectivo específico de la población, prefieren referirse a los colectivos de personas con discapacidades motoras o al colectivo de personas mayores, en la medida en que, la inexistencia de barreras arquitectónicas hace más aptas estas viviendas a las personas con problemas de movilidad.

En dos casos, se está considerando, también, la posibilidad de establecer alguna fórmula legal de calificación o protección para las viviendas resultantes de la conversión de locales; existen precedentes, como la Ordenanza del municipio de Lasarte-Oria, que en el apartado 4 de su artículo 6.1., relativo a la licencia de cambio de uso, establece que *“el cambio de uso se materializará mediante convenio-contrato que suscribirán el propietario del local y el Alcalde-Presidente, en el que se contemplarán y cuantificarán las cargas urbanísticas y su forma de pago”*. Se constituye, además, un derecho de tanteo y retracto a favor del Ayuntamiento de Lasarte que podrá ejercitarse durante los 10 años siguientes a la suscripción del convenio-contrato entre la persona solicitante de la licencia y el Ayuntamiento, y se limita el precio máximo de la vivienda en primeras, segundas y posteriores transmisiones de la misma, de forma análoga a lo establecido para los locales comerciales, es decir, que se calculará multiplicando la superficie útil por la cantidad resultante de aplicar un 1,4 al precio de venta establecido para las viviendas VPO en el municipio de Lasarte-Oria. En Errenteria, también se introduce una regulación, en la que es el precio de venta del local comercial el que se tasa o limita para controlar la especulación en segundas y posteriores transmisiones.

Por su parte, el Ayuntamiento de Arrasate ha optado por fijar un número máximo de 100 licencias a conceder, habiendo autorizado, desde 2000, la conversión de 40 locales en vivienda.

En la mayor parte de los municipios afectados por la concesión de este tipo de licencias de reconversión se detectan importantes incrementos de precios en los locales comerciales que cumplen con los requisitos establecidos, acercándose, con frecuencia, a los exorbitantes precios de la vivienda común; en algún caso, se detecta incluso cierto proceso especulativo relacionado con los precios de los locales comerciales (por ejemplo, la compra masiva de locales por parte de constructores y promotores de vivienda). En uno de los municipios encuestados, se resaltó que, para evitar este tipo de desviaciones, sólo se va a permitir la conversión de locales en vivienda en solicitudes de autopromoción (es decir, solicitudes de particulares pero no de empresas).

En suma, puede decirse que los responsables técnicos y políticos municipales muestran su interés por este tipo de medidas, entendidas siempre como complementarias de las principales actuaciones en política de vivienda; pero, en lo operativo, en cambio, manifiestan su preocupación por alcanzar una regulación eficiente que no genere efectos no deseados. Con todo, en el plano más estratégico, cuestionan las limitaciones de una iniciativa que si bien se pone en marcha para satisfacer necesidades apremiantes, genera otras a las que el municipio también habrá de dar respuesta.

8. LAS AYUDAS Y PRESTACIONES DE VIVIENDA

8.1. INTRODUCCIÓN

Las ayudas individuales de vivienda, ya tradicionales en la CAPV, tienden a centrarse en la modalidad de vivienda en propiedad: ayudas para compra de vivienda libre usada, ayudas para la compra de viviendas de protección oficial y ayudas económicas para la rehabilitación de viviendas. Más recientemente, con el Plan Director de Vivienda 2002-

2005, este panorama se ve, en parte completado, con la introducción de las primeras ayudas individuales destinadas al arrendamiento de vivienda, articuladas a través de las ayudas del Programa de Vivienda Vacía Bizigune, aunque debe tenerse presente que se trata de ayudas indirectas y limitadas a los contratos de arrendamiento establecidos en el marco de dicho programa.

En relación con esta materia, no puede dejar de hacerse referencia a las ayudas de emergencia social (AES), que aunque no se constituyen, específicamente, como ayudas o prestaciones a la vivienda, sino como ayudas extraordinarias destinadas a cubrir necesidades básicas, se han convertido, en la práctica, en una modalidad de ayuda que principalmente se destina a cubrir gastos periódicos de vivienda.

8.2. AYUDAS PARA LA COMPRA Y REHABILITACIÓN DE VIVIENDA

8.2.1. *Las ayudas para la compra de vivienda libre usada*

Las ayudas para compra de vivienda libre usada consisten en una subvención a fondo perdido, cuya cuantía se determina en función del precio de adquisición de la vivienda. Con carácter general, es de un 5 %, aunque para el caso de viviendas situadas en Áreas de Rehabilitación Integrada (ARI) y para unidades convivenciales cuyos integrantes sean menores de 35 años, la ayuda se incrementa hasta un 6 %¹²¹. En todo caso, la cuantía no puede exceder de los siguientes límites máximos en función del nivel de ingresos:

Límites máximos de la subvención			
Ingresos ponderados €	Máximo General €	Máximo ARI o menores 35 años €	Máximo familias numerosas €
≤ 33.055,67	2.526	3.246	3.606
≤ 27.045,54	3.606	4.329	4.689
≤ 21.035,42	5.049	6.132	6.852
≤ 15.025,30	7.935	9.015	10.098
≤ 9.015,18	9.375	10.458	12.600

Los requisitos que deben cumplir las personas solicitantes para acceder a este tipo de ayudas, son los siguientes:

- destinar la vivienda que se adquiere a domicilio habitual;
- carecer de vivienda durante los dos años inmediatamente anteriores a la solicitud;
- no haber sido adjudicatarias de vivienda social concertada en los últimos 10 años, ni beneficiarias de medidas financieras;
- contar con unos ingresos ponderados máximos que no superen 33.055,67 €.

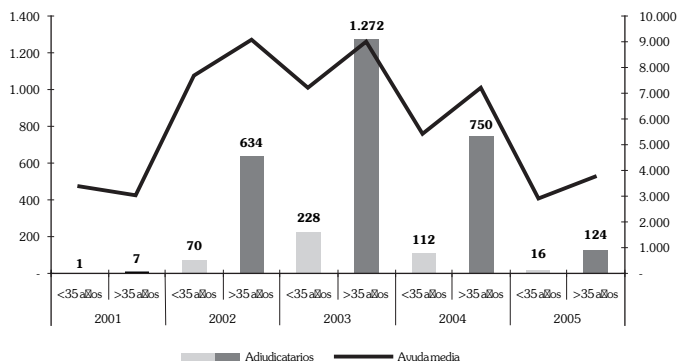
¹²¹ También se eleva a un 6 % para el caso de las familias numerosas, más 600 € por cada hijo a partir del 3º, incluido éste.

Por su parte, la vivienda para cuya adquisición se solicita la ayuda debe reunir las siguientes condiciones:

- tener la superficie útil establecida con carácter general para las viviendas de protección oficial (con excepciones);
- tener un valor de tasación y un precio de venta no superior a unos precios máximos; el precio referencial es de 1.805 €/m² útil, con un precio máximo por vivienda de 150.255 €, aunque dicha referencia varía en función de las características del municipio (por ejemplo, en Bilbao el precio máximo es de 2.105 €/m² útil y en Donostia-San Sebastián y Vitoria-Gasteiz es de 2.295 €/m² útil, siendo el precio máximo de la vivienda, en los tres casos, de 174.300 €).

Estos precios máximos constituyen la principal limitación de las ayudas para compra de vivienda libre usada: están muy por debajo de los precios de mercado¹²², por lo que pocas personas pueden optar a ellas, como refleja el gráfico 81. Desde el año 2001 a mayo de 2005, se otorgaron en el conjunto de la CAPV tan sólo 3.214 ayudas para compra de vivienda libre usada, con un importe total de cerca de 26 millones de euros (una subvención media cercana a los 6.000 €). Las personas jóvenes acceden todavía en menor medida a este tipo de prestaciones: entre 2001 y 2005, tan sólo el 13,3 % de las ayudas se otorgaron a personas jóvenes menores de 35 años.

Gráfico 81: Ayudas económicas concedidas para compra de vivienda libre usada (población menor y mayor de 35 años)



Fuente: Elaboración propia a partir de la información aportada por el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales.

Nota: Los datos de 2005 corresponden a mayo de 2005.

La comparación de estas ayudas con las que se ofrecen a las personas jóvenes desde la Administración General del Estado o desde otras administraciones autónomas, arroja algunos datos interesantes:

- La Administración General del Estado cuenta, como se ha visto, con ayudas directas a la entrada para primer acceso (AEDE). En su marco, se establece que cuando los solicitantes sean jóvenes que aporten más de la mitad de los ingresos familiares, las ayudas ascenderán a 10.000 € si los ingresos del solicitante no exceden de 2,5

¹²² Según los datos del Eustat disponibles para 2005, el precio medio de la vivienda libre en la CAPV es de 3.132 €/m².

veces el IPREM, y a 7.000 €, si se sitúan entre 2,5 y 3,5 veces el IPREM. También en este caso existe la limitación de precio de venta por metro cuadrado de superficie útil de las viviendas usadas, que es de 1,60 veces el precio básico estatal (que, para 2005, se fija en 695,19 €/m² de superficie útil), con independencia del incremento adicional de precio que pudiera corresponder por la eventual ubicación de la vivienda en un ámbito territorial de precio máximo superior. En otros términos, el límite de precio máximo establecido es de 1.112,3 €/m² de superficie útil, cuantía que también queda lejos del precio medio de mercado para la vivienda libre a nivel estatal (1.685 €/m²).

- Por su parte, algunas comunidades autónomas establecen ayudas complementarias a las del Estado para el caso de las personas jóvenes. Se sintetizan en el cuadro 43.

Cuadro 43: Ayudas de las comunidades autónomas a la adquisición de vivienda para personas jóvenes, adicionales a las del Plan Estatal

Comunidad Autónoma	Características de la ayuda adicional
Asturias	1.202,02 € para la compra de vivienda protegida nuevas o ya existentes.
Baleares	8 % del precio máximo de venta, con un límite de 8.414,16 €, siempre que el nivel de ingresos sea inferior a 3,5 veces el SMI).
Canarias	Subvención con un límite máximo de 6.000 €.
Castilla La Mancha	Hasta un 22 % del precio de adquisición; hasta el 32 % en el caso de auto-construcción.
Castilla y León	3.000 € para el primer acceso a una vivienda.
Extremadura	2 % del precio de venta para viviendas de protección oficial nuevas o ya existentes.
Galicia	1.804 € para la compra de viviendas protegidas o ya existentes.
La Rioja	9 % del precio de venta en la compra de vivienda protegida nueva o existente.
Murcia	10 % del precio de venta de la vivienda protegida, nueva o existente,
Valencia	2,5 % del precio de venta de las viviendas de nueva construcción o existentes.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información recogida en el informe nº 10 del Observatorio Joven de Vivienda en España (Primer trimestre de 2005).

La mayor parte de las ayudas se limitan en función de los ingresos de los adquirentes y en función del precio de la vivienda adquirida, aunque existen excepciones. Por ejemplo, en el caso de las subvenciones de la Junta de Castilla y León, de 3.000 €, compatibles con todas las ayudas del Estado, la única limitación que se establece se refiere a los ingresos anuales de la persona joven, que no pueden superar 3,5 veces el SMI, sin que se apliquen limitaciones referidas a la propia vivienda.

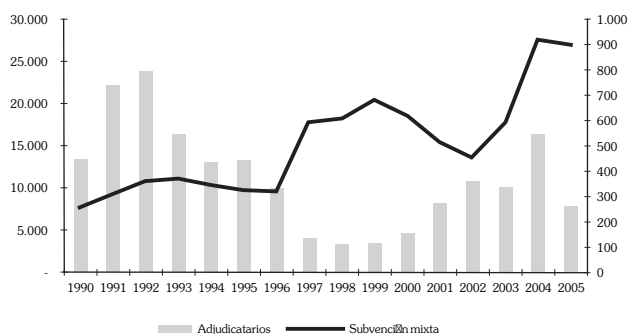
8.2.2. Ayudas para la rehabilitación de viviendas particulares

En lo que respecta a las ayudas económicas para la rehabilitación de viviendas particulares, en la CAPV existen dos tipos de ayudas: por un lado, préstamos al tipo de interés del convenio financiero, a un plazo de 5 años (personal) o de 15 años (hipotecario), y, por otro, subvenciones a fondo perdido que se calculan como tanto por ciento del

presupuesto protegible de las obras de rehabilitación, graduándose la cuantía a percibir en función del tipo de obra, de la zona y de los ingresos, con un límite máximo de 5.400 €. Pueden acceder a ellas personas físicas o jurídicas, privadas o públicas, que ostenten la condición de propietarias, arrendatarias, usufructuarias o de cualquier otro título de disfrute sobre los bienes inmuebles a rehabilitar. Se protegen obras que afectan al edificio (refuerzos de estructura y de escalera, arreglos de ascensores, etcétera) y a las viviendas que conduzcan a conseguir las condiciones mínimas de habitabilidad, y de adecuación para personas con discapacidad.

Como se observa en el gráfico 83, la incidencia de estas ayudas es mucho mayor que la de las anteriores, es decir, que el número de personas que pueden optar a ellas es mayor que el de quienes pueden optar a las ayudas para la adquisición de vivienda libre usada. Desde 1990, se han concedido alrededor de 83 millones de euros en subvenciones —incluidas las rehabilitaciones individuales y comunitarias—, que han sido adjudicadas a cerca de unos 180.000 beneficiarios (distribuidos, prácticamente, al 50 % entre menores de 35 años y mayores de dicha edad, para los cerca de 28.000 solicitantes para los que se contaba con esta información).

Gráfico 82: Ayudas económicas concedidas para la rehabilitación de viviendas



Fuente: Elaboración propia a partir de la información aportada por el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales.

Nota: Los datos de 2005 corresponden a mayo de 2005.

8.2.3. Ayudas para el alquiler

Por último, y en cuanto a las ayudas directas que se conceden a las personas jóvenes para el alquiler o el arrendamiento de las viviendas, como se ha indicado previamente, en la CAPV no existen ayudas directas de esta naturaleza, propiamente dichas, como las que se aplican en el Estado y en muchos de países europeos de nuestro entorno.

En el Plan Estatal de Vivienda 2005-2008, actualmente en vigor, existen ayudas para quienes arrienden viviendas propias, y ayudas destinadas a los arrendatarios jóvenes de hasta 35 años de edad para facilitar el pago de su renta, incluidos, además, entre los grupos preferentes, no pudiendo exceder la cuantía máxima anual de la subvención, del 40 % de la renta anual a satisfacer, con un límite máximo de 2.880 €. La duración

máxima de esta subvención es de 24 meses, no prorrogables hasta transcurridos, al menos, cinco años desde la fecha de su reconocimiento. Para acceder a ellas, se exige que los ingresos familiares de los beneficiarios no excedan de 2,5 veces el IPREM.

Algunas comunidades autónomas también vienen estableciendo sus propios programas de ayudas:

Ayudas para el alquiler en algunas CCAA

<i>Madrid</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Otorga una subvención equivalente a la renta del primer año, para arrendatarios con ingresos inferiores a 2,5 veces el SMI.
<i>Castilla y León</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Ofrece un incremento del 5 % del importe de la subvención prevista para el alquiler.
<i>Cataluña</i>	<ul style="list-style-type: none"> • En el marco del Plan para el derecho a la vivienda 2004-2007, ofrece también ayudas al alquiler para personas jóvenes menores de 35 años. Para poder acceder a estas ayudas, se deben reunir las siguientes condiciones: <ul style="list-style-type: none"> - tener unos ingresos anuales ponderados no superiores a 2 veces el IPREM y unos ingresos mínimos anuales de 6. 500 €; - contar con un contrato de alquiler con fecha posterior al 1 de enero de 2004, establecido a través de las bolsas jóvenes de vivienda convenidas con la Secretaría General de Juventud, la Red de Mediación para el Alquiler Social o con las entidades colaboradoras que firmen convenio de colaboración con el Departamento de Medio Ambiente y Vivienda a tal fin; - ser la renta mensual, como mínimo, de 90 €/mes, y superar, como máximo, una cifra que varía, dependiendo de la zona de ubicación de la vivienda, entre 6 y 9 €/m² útil (a este alquiler máximo que el propietario cobra al inquilino se le denomina alquiler de equilibrio). • Las ayudas equivalen a la diferencia entre el alquiler abonado—que siempre debe ser inferior al alquiler de equilibrio— y el alquiler justo, que se calcula como un porcentaje de los ingresos ponderados de la unidad convivencial (un 25 % para ingresos que no superan la cuantía del IPREM, y un 30 % para los ingresos de cuantía comprendida entre 1 y 2 veces el IPREM).
<i>Valencia</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Se ofrecen ayudas al pago del alquiler para jóvenes entre 18 y 30 años. Según se recoge en la Orden de 15 de diciembre de 2004 de la Conselleria de Bienestar Social, por la que se convocan ayudas económicas para el alquiler de viviendas por jóvenes y por parejas de jóvenes: <ul style="list-style-type: none"> - Las ayudas podrán alcanzar hasta el 50 % del importe total del arrendamiento generado durante el año, con un límite máximo de 1.806 € anuales en el caso de jóvenes a título individual y de 3.612 € anuales en el caso de parejas jóvenes. - Se establece una limitación de los ingresos anuales: <ul style="list-style-type: none"> · En el caso de las y los jóvenes que acceden a título individual, tanto si ocupan la vivienda solos como si la comparten con otras personas se les exige que durante el ejercicio anterior hayan obtenido unos ingresos anuales propios de, como mínimo, 1.900 € al año, sin superar, en todo caso, la cantidad máxima de 11.500 €, en el supuesto de que el solicitante tenga a su cargo uno o más menores, la cantidad máxima será de 13.000 €. · En el caso de las parejas jóvenes, se les exige que durante el ejercicio anterior hayan obtenido unos ingresos anuales conjuntos propios de, como mínimo, 3.800 €, sin superar, en todo caso, la cantidad máxima de 23.000 €; en el supuesto de que la pareja o alguno de los miembros de la misma tenga a su cargo uno o más menores, la cantidad máxima será de 26.000 €.

Todavía se desconoce cuál va a ser el efecto de estas nuevas ayudas. De momento, en lo que se refiere a las ayudas al arrendamiento de viviendas por particulares, ya recogidas en el Plan de Choque anterior a la entrada en vigor del Plan Estatal de Vivienda 2005-2008, parece que las previsiones iniciales no se han cumplido: según los datos del Ministerio de Vivienda, a mediados de 2004, tan sólo unas 3.200 personas habían accedido a dichas ayudas, el 20,1 % de las previstas. En opinión del Ministerio, el bajo número de solicitantes se podría deber a lo novedoso de la medida, y al retraso con el que algunas comunidades autónomas han adaptado sus legislaciones en materia de vivienda a las disposiciones del mencionado Plan de Choque.

8.3. AYUDAS DE EMERGENCIA SOCIAL

Las Ayudas de Emergencia Social, comúnmente conocidas como AES, enmarcadas en la Ley 12/1988, de 22 de mayo contra la Exclusión Social, se definen como *“prestaciones no periódicas de naturaleza económica y subvencional dirigidas a aquellas personas cuyos recursos resultan insuficientes para hacer frente a gastos específicos, de carácter ordinario o extraordinario, necesarios para prevenir, evitar o paliar situaciones de marginación social”*. Los gastos específicos susceptibles de ser cubiertos por las AES son las siguientes:

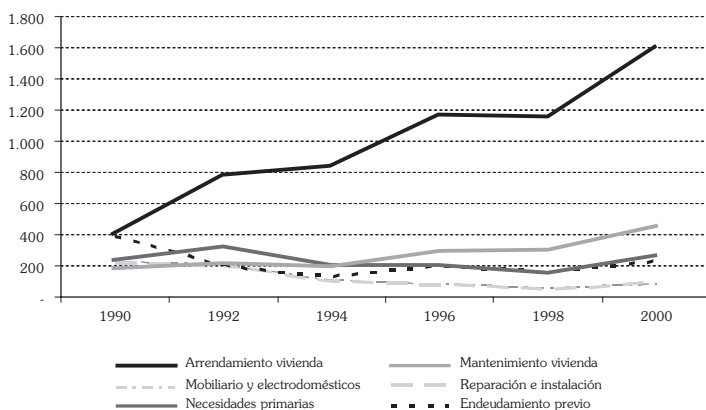
- Gastos necesarios para el disfrute y el mantenimiento de la vivienda o alojamiento habitual: gastos de alquiler, gastos derivados de intereses y de amortización de créditos contraídos como consecuencia de la adquisición de una vivienda o alojamiento; gastos de energía, agua y alcantarillado, basuras, comunidad, e impuesto sobre bienes inmuebles de naturaleza urbana y rústica.
- Gastos necesarios para la habitabilidad y el equipamiento básico de la vivienda o alojamiento habitual: gastos de mobiliario, gastos de electrodomésticos, gastos de adaptación y/o reparación de la vivienda; gastos de instalaciones básicas.
- Gastos relativos a las necesidades primarias: vestido, educación, formación y atención sanitaria.
- Gastos de endeudamiento previo, considerando tales los originados por algunos de los conceptos de gasto señalados en los apartados anteriores.

Sin entrar en sus características como elemento esencial del de la política contra la exclusión, puede considerarse que son dos, principalmente, las cuestiones que, en relación con las AES, interesan en el ámbito de este informe.

- Por un lado, el hecho de que estas ayudas se hayan destinado, fundamentalmente, a cubrir gastos de vivienda convirtiéndose, de facto, en una modalidad de prestaciones de vivienda, en detrimento de la cobertura de gastos de otra naturaleza.
- Por otro lado, el hecho, estrechamente asociado al anterior, de que las AES no constituyen ayudas extraordinarias dirigidas a dar respuesta a situaciones puntuales de emergencia social, sino de facto en prestaciones de carácter periódico que tratan de hacer frente a un problema de naturaleza estructural.

El incremento en las partidas presupuestarias del Gobierno Vasco para AES ha sido considerable: de 1.086 millones de pesetas en el año 1989 a 4.000 millones en el año 2003. Por conceptos, aunque en 1989, primer año de aplicación de las AES, el reparto se llevó a cabo de forma equilibrada entre los seis conceptos de gasto mencionados, a lo largo de los años el gasto de arrendamiento de vivienda ha ido aumentando progresivamente. Así, el concepto relativo a la compra y arrendamiento de vivienda pasa de representar el 16,11 % en el año 1989 a constituir 50,47 %, en el año 2000 y en torno al 60 %, en el 2004. Asimismo, el gasto en mantenimiento de vivienda pasa de representar un 7,46 % en 1989, a representar un 13,83 % en 2000. Con el fin de poner freno a este creciente desequilibrio, se ha establecido un límite máximo para el gasto destinado a cubrir gastos de vivienda, fijado en el 80 % del presupuesto, debiendo destinarse necesariamente el 20 % restante a la cobertura de otras necesidades primarias.

Gráfico 83: Evolución del gasto en AES por conceptos



Fuente: *Revisión ayudas de emergencia social*. Ikertalde.

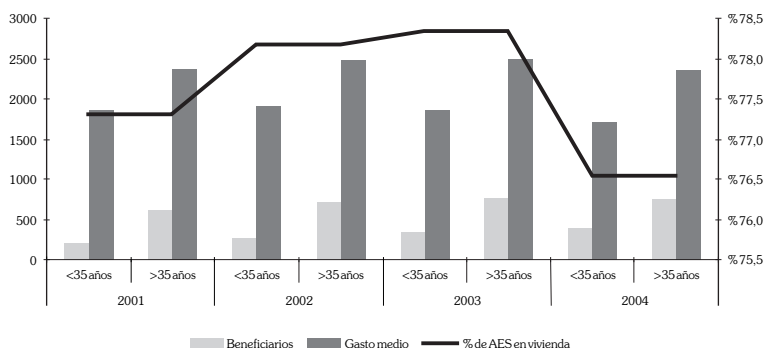
Con todo, hay que tener en cuenta que estos datos se refieren a la aportación a las AES de la Administración autonómica, que es complementada por las aportaciones de las diputaciones forales y los ayuntamientos¹²³.

A modo de ejemplo, en el gráfico 84 se recoge, para el caso del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, la evolución del número de beneficiarios de AES destinadas a gastos de vivienda y su importe medio –gasto financiado por el Gobierno Vasco y el Ayuntamiento– para el periodo 2001-2004, diferenciándose las ayudas otorgadas a personas jóvenes menores de 35 años y las destinadas a personas mayores de dicha edad (se establece, asimismo, cuál es el porcentaje de las AES que se destinan a vivienda). Como se puede observar, las personas jóvenes menores de 35 años accedían, en el caso del municipio donostiarra, y para el período considerado, en menor medida a las AES para cubrir gastos de vivienda que los mayores de dicha edad; además, la ayuda

¹²³ En 2005, el conjunto de las administraciones de la CAPV destinaron a estas ayudas un total de 30 millones de euros, un 50 % más que en 2002, y se beneficiaron de ellas 24.288 personas, un 47,2 % más que en 2002.

media recibida por las personas beneficiarias también era menor (una media de 1.837 € para las personas jóvenes, contra los 2.424 € de los mayores de 35 años).

Gráfico 84: Evolución del gasto en AES destinado a vivienda en Donostia-San Sebastián



Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el Departamento de Bienestar Social del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián.

Como se ha indicado anteriormente, esta evolución de las AES en respuesta a las necesidades de vivienda y la demanda explícita de la población y la incapacidad del sistema para responder, con una modalidad de ayuda diseñada para aportar soluciones puntuales a situaciones de extraordinaria y urgente necesidad, ha llevado al Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social a considerar, con el propósito de abrir una vía de solución a esta situación, la posibilidad de crear una prestación complementaria de vivienda, destinada a las personas titulares de la renta básica, en una clara aproximación a los modelos europeos¹²⁴.

Si se analiza el panorama europeo se constata que la mayoría de los países cuentan tanto con prestaciones de vivienda como con prestaciones económicas de urgencia, siendo estas últimas similares en sus objetivos y en su carácter de excepcionalidad a las ayudas

¹²⁴ La incorporación de este complemento de vivienda al dispositivo de lucha contra la exclusión se concretó en el primer trimestre de 2006 en el marco de las enmiendas presentadas a la Proposición de Ley del Grupo Socialistas Vascos-Euskal Sozialistak, “de modificación de la Ley Contra la Exclusión Social con el fin de hacer de las ayudas de emergencia social un derecho semejante al de la renta básica”. En fechas más recientes, se ha presentado en el Parlamento Vasco, esta vez desde el Grupo Popular Vasco-Euskal Talde Popularrak, una Proposición no de Ley acerca del acceso a las viviendas sociales de los perceptores de ayudas de emergencia social, que, a fecha de cierre de este informe, se encuentra todavía en curso, en la que, dada la ya comentada evolución de las AES, se propone que el Parlamento Vasco inste al Gobierno Vasco a impulsar una política de construcción de vivienda protegida en coordinación con los ayuntamientos y diputaciones y a destinar el 70% de las viviendas protegidas iniciadas anualmente por el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, así como la sociedad pública de vivienda y suelo VISESA, a viviendas sociales de alquiler, especificándose que dichas viviendas sociales deberán destinarse de forma prioritaria a aquellas personas que, debido a su necesidad de alojamiento, perciben ayudas de emergencia social, así como a los jóvenes del municipio en el que se vaya a desarrollar la promoción pública. A fecha de cierre de este informe, sólo el Grupo Socialistas Vascos-Euskal Sozialistak ha presentado una enmienda a la totalidad en la que se posiciona a favor del establecimiento de una prestación universal de vivienda destinada a los ciudadanos menos favorecidos como derecho subjetivo perfecto gestionada desde el Departamento responsable de las políticas de vivienda.

de emergencia social vigentes en la CAPV. Las ayudas y prestaciones de vivienda –ya analizadas en la segunda parte de este informe– suelen aparecer constituidas como prestaciones de derecho, tengan o no carácter contributivo, mientras que las segundas son prestaciones discrecionales cuya atribución queda sujeta a la valoración de los servicios correspondientes, sociales u otros. Ambos tipos de prestaciones suelen ser compatibles entre sí y, por lo tanto, acumulables para una misma unidad convivencial.

Las ayudas de emergencia social, bajo diversas denominaciones –ayudas de urgencia, ayudas extraordinarias o ayudas excepcionales– no constituyen prestaciones de derecho sino que presentan un carácter discrecional, quedando su otorgamiento sujeto a la valoración del servicio gestor que corresponda, se trate o no de un servicio social, atendiendo a las circunstancias concurrentes y determinantes de la emergencia (ocurrencia de un siniestro o una catástrofe, aparición de una situación de grave estrés familiar, aparición de una situación de grave dependencia, salida del medio institucional, u otras).

El entramado de ayudas existente en cada ámbito geográfico es muy complejo, ya que las ayudas de urgencia suelen estar previstas tanto en los diversos niveles administrativos, incluido el nivel local, como en los distintos ámbitos materiales de intervención, como son la educación, la vivienda, o la garantía de ingresos. Esta complejidad determina que la literatura especializada no cuente con estudios exhaustivos que permitan un análisis comparativo de los sistemas en su integralidad. Sí ofrece datos, sin embargo, que permiten señalar, por cuanto se refiere al posible destino de las ayudas de emergencia social a la cobertura de gastos de vivienda, que en los sistemas vigentes en otros países, las ayudas de urgencia sólo cubren gastos de vivienda con carácter excepcional o extraordinario, pudiendo incluso en tales supuestos acumularse a las ayudas específicas de vivienda como son las prestaciones de vivienda o los complementos de vivienda asociados a otras prestaciones sociales.

Es el caso por ejemplo, de las ayudas otorgadas en Francia por el Fondo de Solidaridad en materia de Vivienda (*Fonds de Solidarité pour le Logement*) y destinadas bien a facilitar el acceso a una vivienda (mediante la concesión de avales para el pago del alquiler, de préstamos sin interés o de subvenciones para el pago de la caución inicial y de la renta de alquiler correspondiente al primer mes), bien a permitir la permanencia en una vivienda (mediante la concesión de préstamos sin interés y de subvenciones destinadas al pago de las deudas de alquiler, de intereses de préstamos hipotecarios o de las cargas correspondientes a gastos comunitarios). Estas ayudas, de carácter extraordinario, pueden concederse a personas que ya son beneficiarias de las prestaciones de vivienda. Es el caso también de algunas de las ayudas concedidas en el Reino Unido en el marco del denominado Fondo Social (*Social Fund*) o de algunos complementos extraordinarios previstos en el modelo sueco.

9. LA FISCALIDAD DE LA VIVIENDA PARA PERSONAS JÓVENES

En los últimos años, las Haciendas Forales han establecido una serie de medidas fiscales que discriminan positivamente a las personas jóvenes respecto a la población general. Las iniciativas se han centrado, por un lado, en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de los tres territorios históricos y, por otro, en el Impuesto de

Transmisiones Patrimoniales, aunque, en este caso, las iniciativas sólo vienen de la mano de la Hacienda Foral de Gipuzkoa.

- Así, en lo que respecta al IRPF, existen diversas modalidades de deducción:
 - La deducción en concepto de inversión en vivienda habitual, que, para la población general, asciende al 15 % de las cantidades invertidas en el ejercicio, con la limitación de que la suma de los importes deducidos a lo largo de los sucesivos períodos impositivos no supere la cifra de 30.000 €, se incrementa al 25 % en el caso de las personas jóvenes, es decir, menores de 35 años al inicio del período impositivo, siempre que su base imponible reducida no supere los 30.000 €.
 - La deducción en concepto de financiación de la vivienda habitual para los casos en los que la vivienda habitual se financie con un préstamo; en este caso, la deducción general sobre los intereses satisfechos en el período impositivo que equivale al 20 % en el caso de la población general, se ve incrementada al 30 %, si el contribuyente es menor de 35 años y su base imponible minorada no excede de los citados 30.000 €.
 - La deducción general por alquiler de la vivienda habitual que, para la población general, asciende a un 20 % de las cantidades satisfechas, con un límite de 1.600 € anuales, asciende al 25 % en el caso de las personas jóvenes menores de 35 años con el límite de 2.000 € anuales¹²⁵.
- Respecto al Impuesto de Transmisiones Patrimoniales (ITP), la discriminación positiva –aplicada sólo en Gipuzkoa–, consiste en una reducción del tipo de gravamen general del impuesto, fijada generalmente en un 6 %, a un 3 % para el caso de que la persona adquirente sea menor de 35 años y cumpla los siguientes requisitos:
 - constituir la vivienda adquirida su vivienda habitual;
 - no disponer de otra vivienda en propiedad en Gipuzkoa, ni haberla tenido en los 2 años anteriores;
 - tener la vivienda un precio no superior a 200.000 €;
 - no exceder la superficie construida de 120 m².

En Bizkaia no existe esa reducción, pues aunque se aplica el 6 % de tipo de gravamen para el conjunto de la población, se calcula sobre el valor mínimo atribuible a la vivienda y no sobre el valor escriturado, por lo que el importe a pagar suele ser inferior. En Álava, el impuesto es del 4 % para la transmisión de viviendas en general y se puede reducir al 2,5 % para el de viviendas cuya superficie construida no sea superior a 120 m², siempre que se reúnan los requisitos de no ser propietario de otra vivienda dentro del término municipal en que radica la vivienda objeto de adquisición y destinarse la vivienda a residencia habitual; esta reducción es de carácter general, y no existe ninguna especificidad para el colectivo de personas jóvenes.

¹²⁵ Este incremento también es aplicable a las personas titulares de familia numerosa, a quienes tengan reconocida una incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez o para personas arrendatarias acogidas al Programa de Vivienda Vacía Bizigune.

Cabe, así mismo, referirse a otras cuestiones fiscales que inciden en la problemática de acceso a la vivienda, en general; por ejemplo, la puesta en marcha de medidas fiscales referidas a la vivienda vacía. Así, son varios los ayuntamientos que han considerado la posibilidad de fijar un recargo en el Impuesto de Bienes Inmuebles a las viviendas que estén vacías; es el caso, por ejemplo, de Bilbao, donde se aprobó en septiembre de 2003 una propuesta para gravar con un 50 % del IBI las viviendas desocupadas, con el objeto de movilizar los pisos vacíos de la ciudad y facilitar el acceso de las personas más jóvenes al mercado de la vivienda.

La dificultad reside, una vez más, en la ausencia de definición clara y comúnmente aceptada de lo que se entiende por vivienda vacía; sin una normativa que delimite esta figura, las Administraciones se enfrentan a importantes obstáculos para cualquier intervención. Lo cierto es que ya existe una decisión adoptada por las Juntas Generales de los tres territorios históricos, para establecer un recargo de hasta el 50 % en la cuota líquida del Impuesto aplicado sobre inmuebles de uso residencial que se encuentran desocupados con carácter permanente, pero no será posible proceder a su aplicación efectiva mientras no se apruebe ninguna normativa reguladora de vivienda vacía.

En el Estado la situación también es similar; existen grandes ciudades como Sevilla y Barcelona que han aprobado en sus ordenanzas fiscales la aplicación de recargos en el IBI, pero que no pueden cobrar el recargo, debido a su ausencia en el reglamento fiscal del Ministerio de Hacienda.

Una de las escasas definiciones existentes en la actualidad con respecto a la vivienda vacía es una ambigua orientación que ofrece el Instituto Nacional de Estadística (INE): *“Una vivienda está vacía cuando no hay alguna persona empadronada en ella y no se puede obtener información suficiente para determinar si es una segunda vivienda o si se encuentra desocupada”*. También en la normativa de vivienda existen algunas definiciones. Por ejemplo, en la Comunidad Foral Navarra, la nueva Ley Foral 8/2004, considera desocupada la vivienda *“cuando la ausencia de sus adquirentes u ocupantes legítimos no sea transitoria, intermitente o provisional”*, estableciéndose que, a efectos de prueba de la falta de ocupación de la vivienda, podrán tenerse en cuenta, entre otros, los siguientes factores: consumos anormalmente bajos de agua, gas y electricidad y la recepción de correo y notificaciones en otros lugares. Además, la Ley Foral establece que el Departamento competente del Gobierno de Navarra colaborará con los ayuntamientos para determinar las viviendas vacías susceptibles de gravamen tributario por tal causa.

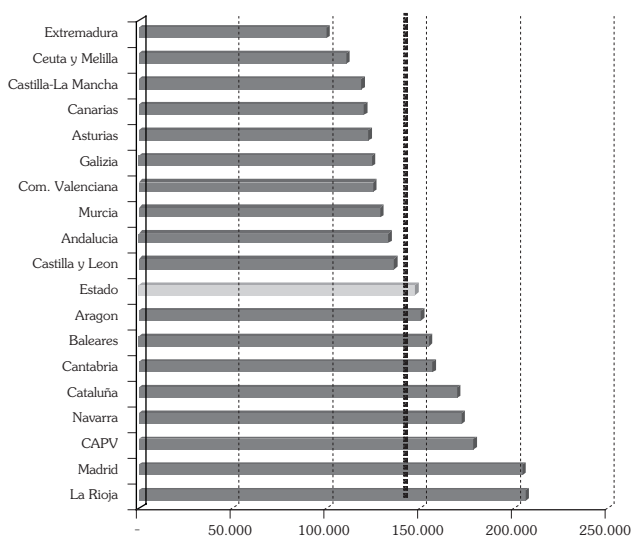
Desde algunas perspectivas se pone de relieve que, de todos modos, si pudieran aplicarse en los términos en que está previstos, los recargos tributarios previstos no resultarían muy efectivos en un mercado inmobiliario que se caracteriza por fuertes revalorizaciones y, por ello, se propone la adopción de medidas más radicales y efectivas. Por ejemplo, en las recomendaciones del informe sobre el acceso de la juventud a la vivienda publicado en 2005 por la Dirección de Juventud y Acción Comunitaria del Gobierno Vasco, se señala que las medidas desincentivadoras deberían ir en la línea de la normativa existente en Francia. En este país, la tasa sobre las viviendas vacías se impone a los propietarios privados cuyas viviendas están vacantes voluntariamente desde hace más de dos meses cuando están ubicadas en municipios de más de 200.000 habitantes, que reúnen estas tres circunstancias: el porcentaje de viviendas privadas vacantes es superior a la media, el

crecimiento de la población es positivo y existe un nivel bajo de viviendas de alquiler en el sector privado en comparación con la demanda. Durante el primer año, la cuantía de la tasa asciende al 10 % del valor catastral de la vivienda en alquiler, que se incrementa hasta el 12,5 % durante el segundo año y hasta el 15 % a partir del tercero. El dinero recaudado gracias a este impuesto se destina a los fondos del Agencia Nacional para la Mejora de la Vivienda (*Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat*), principalmente, a subvenciones para la mejora del parque de viviendas en propiedad, que cubre hasta el 25 %-35 % del coste de las obras de rehabilitación de presupuesto elevado.

10. LA FINANCIACIÓN DE LA VIVIENDA PARA JÓVENES

Dada la gran presencia de la vivienda en propiedad en nuestro país, las decisiones de financiación afectan a un número muy importante de personas jóvenes¹²⁶. Como ocurre con la población general, en la mayor parte de los casos, las personas jóvenes tienen que recurrir a la financiación hipotecaria para poder hacer frente a la adquisición de la vivienda. De hecho, en la CAPV, la demanda de préstamos hipotecarios sigue una tendencia creciente favorecida por los descensos de los tipos de interés en los últimos años; la hipoteca media continúa creciendo y en 2004 alcanzó una cifra 2,6 veces mayor que el importe medio de 1996; por otra parte, el plazo medio también se ha alargado situándose en 25,1 años. Según se refleja en el gráfico 85, la CAPV ocupa la tercera posición en términos de préstamo hipotecario medio del conjunto del Estado y, según el Colegio de Registradores, el 96,6 % de los contratos hipotecarios firmados en la CAPV en 2004 se firmaron a un tipo de interés variable.

Gráfico 85: Endeudamiento hipotecario medio por comunidades autónomas del Estado



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE correspondientes a agosto de 2005.

¹²⁶ Interesa recordar aquí que, según la Encuesta de Necesidad y Demanda de Vivienda del Eustat, prácticamente la totalidad de las personas jóvenes con necesidad de acceder a una vivienda prevén solicitar un préstamo hipotecario para financiar la compra (un 93,8% en 2002, un 96,3% en 2003 y un 93,7% en 2004).

- Una de las primeras y principales dificultades a que se enfrentan las personas jóvenes para la obtención de un préstamo hipotecario es la acreditación de su solvencia ante las entidades financieras, que suelen exigir, a estos efectos, que cuenten con un contrato de trabajo de carácter indefinido o, en su defecto, que cuenten con avales personales de terceros, aunque esto depende también de otros factores como el nivel retributivo, la trayectoria de la persona o la empresa en la que se trabaja, entre otros.

Los organismos de defensa de los consumidores y usuarios bancarios se muestran contrarios a la utilización de los avales personales, en la medida en que constituyen una sobregarantía, añadida a la garantía hipotecaria del bien inmueble y, en muchos casos, desaconsejan esta fórmula, en un mercado como el actual en el que el nivel de esfuerzo exigido es tal que, con frecuencia, no puede ser asumido por las personas jóvenes, recayendo en el avalista la responsabilidad de hacer frente al pago del préstamo contraído. Se subraya, en este sentido, la muy limitada información jurídica que se ofrece a quienes actúan como avalistas, que, con frecuencia, desconocen aspectos esenciales de las condiciones del préstamo, tanto que, desde algunas asociaciones de defensa de los consumidores, se recomienda que en el momento de la firma del aval se consienta, por parte de los prestatarios, en que se informe a los avalistas de la situación y características del préstamo.

- Por otra parte, se ha de tener en cuenta que las entidades financieras casi siempre ofrecen, como máximo, el 80 % del valor de tasación de la vivienda, por lo que las personas jóvenes han de hacer frente al 20 % del valor restante, así como a otros gastos que se pueden dar en el proceso de adquisición de la vivienda (obras de acondicionamiento de la vivienda, compra de mobiliario, etcétera), bien a través de sus ahorros o bien a través de las aportaciones de sus familiares. Se articulan, con este fin, numerosos instrumentos financieros como la cuenta vivienda, pero lógicamente, muchos jóvenes no son capaces de ahorrar este 20 % en los plazos máximos establecidos en dichos productos financieros. En este sentido, desde diversas asociaciones de defensa de los derechos de los consumidores, en particular desde AUSBANC, se ha solicitado en repetidas ocasiones que se alargue el plazo de las cuentas vivienda (en la actualidad, es de 6 años, en la CAPV, ampliado en relación con los 4 años que se establecieron en su creación y que todavía es el plazo vigente en el Estado)¹²⁷. Se pone de relieve, además, el problema asociado a las cantidades económicas ingresadas en estas cuentas vivienda cuando finalmente no se utilizan para la adquisición de una vivienda: tal y como se establece en la normativa fiscal, el contribuyente que no las destine al fin previsto no sólo debe reembolsar las desgravaciones fiscales y sus correspondientes intereses de mora, sino que debe abonar también una sanción del 20 %. Desde las asociaciones mencionadas se insta a que, dadas las circunstancias del mercado laboral juvenil, afectado por tasas de desempleo y temporalidad superiores a la media, las haciendas vascas consideren la flexibilización de esta normativa.

¹²⁷ A nivel estatal, entre otras instituciones que han solicitado que se alarguen los plazos de las cuentas destacan el Instituto de Estudios Fiscales (IEF), la Confederación de Cooperativas de Viviendas de España o la Asociación de Promotores y Constructores de España (APCE).

De acuerdo con la literatura financiera, al estudiar la capacidad de pago de las personas jóvenes, las entidades financieras deberían fijar un umbral máximo situado en torno a un 30 % de los ingresos disponibles, para determinar la cuantía máxima de los pagos a los que se pueden hacer frente sin excesivas dificultades, y fijar, sobre esta base, el importe del principal que se puede otorgar a la persona solicitante. Como se ha visto, en algunos países europeos esta regla del porcentaje máximo de los ingresos dedicados al pago del préstamo hipotecario se aplica de forma muy estricta (por ejemplo, en Francia), mientras que, en otros, como es el caso de las entidades financieras de nuestro ámbito, el control es menos riguroso, lo cual supone un riesgo importante, que, si bien en la actualidad se ve minimizado por el hecho de que los recargos por morosidad son asumibles, en el supuesto de que los tipos de interés se incrementen en 2 ó 3 puntos, resultaría difícilmente soportable. Desde esta perspectiva, algunos técnicos proponen que, a la hora de contraer un préstamo, la entidad financiera presente al adquirente dos cuadros de amortización, uno calculado según la situación actual del mercado y otro atendiendo a un incremento de tipos de 2 ó 3 puntos, para que disponga de una previsión fiable.

- Otra de las características actuales en relación con la financiación de la vivienda consiste en el cambio que está experimentando el plazo medio de amortización del préstamo. La duración media de las nuevas hipotecas se ha incrementado de 12 a 22 anualidades, en tan sólo un periodo de 10 años; actualmente, determinadas entidades financieras comercializan hipotecas a 40, 45 ó 50 años. Parece, incluso, que podría hacerse hueco en el mercado una fórmula de financiación de la vivienda a un plazo superior; se trata de la modalidad conocida en el ámbito financiero como hipoteca inglesa, con cierta presencia en el Reino Unido, consistente en aplicar plazos de amortización muy largos, que pueden llegar a 90 años, previéndose la transmisión del inmueble a los herederos con una carga hipotecaria. Aunque de momento esta modalidad de financiación choca con cierto rechazo sociológico, ya se ha empezado a comercializar.

En este sentido, también cabría referirse a los esquemas de propiedad compartida, que ya empiezan a introducirse en algunos países de la UE, como en el Reino Unido, por ejemplo. Se introdujo en ese país a principios de los 80, para tratar de ayudar a las personas con dificultades para hacer frente a la compra de una vivienda en propiedad; en su marco, si una persona no tiene posibilidades de obtener un préstamo hipotecario para hacer frente al pago de la hipoteca de una vivienda, puede adquirir la propiedad compartida, por ejemplo, al 50 %, con una asociación de vivienda, financiando dicho porcentaje con un préstamo hipotecario y pagando a la asociación un alquiler correspondiente a la utilización del 50 % restante de la vivienda, siendo posible, a largo plazo, incrementar el porcentaje de participación en la propiedad de la vivienda, con la consecuente reducción del importe del alquiler¹²⁸. Con todo, esta fórmula tampoco está abierta a todo el mundo –suelen tener prioridad para acceder ella las personas arrendatarias que residen en viviendas municipales o viviendas pertenecientes a las asociaciones de vivienda, y los solicitantes de este tipo de vivienda– y

¹²⁸ A excepción de algunas modalidades en ámbitos rurales o especializada para personas mayores, en el marco de esta fórmula siempre existe la opción de comprar el 100% de la vivienda.

la oferta de vivienda que puede adquirirse en estas condiciones es limitada –se estima que, en la actualidad, existen en Inglaterra unas 63.000 viviendas de propiedad compartida (los programas de vivienda compartida gubernamentales apoyan la creación anual de unas 2.500 viviendas de estas características al año) –.

- En nuestro ámbito, las entidades financieras de la CAPV ofertan diversos productos, dirigidos a las personas jóvenes, para financiar la adquisición de vivienda (ver cuadro 44). Se caracterizan, principalmente, por el elevado plazo medio de devolución de los préstamos (que, en alguno de los casos, llega a 50 años), y por ofrecer la posibilidad de financiar el 100 % del valor de tasación de la vivienda (en tales casos, por lo general, las entidades suelen solicitar un aval personal para garantizar el préstamo).

Cuadro 44: Características de algunos de los productos hipotecarios de las tres Cajas de Ahorros vascas dirigidos a las personas jóvenes

	BBK	Caja Laboral	Caja Vital Kutxa	Kutxa
Denominación del préstamo	Nueva hipoteca BBK	Hipoteca Mixta Desahogo	Hipoteca Vital Joven	Credigazte Vivienda
Plazo máximo	50 años	40 años	35 años	35 años
Cuantía máxima a financiar (respecto del valor de tasación)	Hasta el 100 %	Hasta el 100 %	Hasta el 100 %	Hasta el 100 %
Requisito de acceso	No existe*	Menor de 35 años	Menor de 30 años	Menor de 30 años
Tipo de interés	Tipo variable. Ofrece un periodo de carencia de 5 años, en el que sólo se abonan intereses	Tipo fijo a 2 ó 4 años, y el resto a tipo variable	Tipo fijo el primer año y el resto a tipo variable	Diversas opciones de tipos fijos y/o variables

Fuente: Elaboración propia a partir de la información publicitada o proporcionada por las entidades citadas (enero de 2006).

(*): Aunque no se trata de una oferta exclusiva, según la entidad el público destinatario de este préstamo se sitúa, principalmente, por debajo de los 35 años.

No se ha detectado la existencia de ayudas dirigidas a la financiación de la vivienda para jóvenes, por parte de estas entidades financieras, a pesar de ser relativamente habituales en otras comunidades autónomas.

Ayudas a la financiación de vivienda para jóvenes en algunas CCAA

<i>Baleares</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Existe una subvención del importe de los gastos de constitución, formalización y tramitación del préstamo para la entrada, con un límite máximo de 1.021,72 €.
<i>Galicia</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Se ofrece una subvención de los gastos derivados por constitución o subrogación de las hipotecas suscritas en el marco del Programa Hipoteca Joven, con un límite máximo de 1.500 €.
<i>La Rioja</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Existen diferentes medidas: <ul style="list-style-type: none"> - Por un lado, una ayuda complementaria a la del Estado, en concepto de subsidiación de los intereses del préstamo hipotecario con un plazo máximo de duración de un año. - Por otro, las personas jóvenes tienen la opción además de contratar una Hipoteca Joven, que se instrumenta como un servicio ofrecido por el gobierno autonómico, en concreto el Instituto Riojano de la Vivienda (IRVI), a través de un convenio de colaboración con Cajalón: <ul style="list-style-type: none"> · Ofrece un interés del Euribor + 0,4 %. · Durante los tres primeros meses a contar de la fecha de formalización de la hipoteca, los prestatarios no pagan intereses del préstamo, y entre el cuarto y el noveno mes de su vigencia, es la Administración autonómica quien se hace cargo del pago del 0,4 %. · Asimismo, en el caso de la compra de una vivienda de segunda mano, la Administración autonómica se hace cargo del pago de la tasación. · No hay que pagar ninguna comisión de apertura o de modificación. · Se ofrece un seguro multirriesgo gratuito para el hogar. · El importe máximo a financiar de la vivienda asciende al 80% de su valor, aunque en el caso de que esta cantidad fuera mayor la podrían avalar familiares y otros allegados. <p>Todos estos beneficios, según el IRVI, suponen unas ayudas de unos 6.000 € de media para toda persona menor de 35 años que decida adquirir una vivienda en el mercado libre y que no destine a este fin más del 35 por ciento de sus ingresos, ya sean rentas del trabajo o de otro tipo. En los años 2003 y 2004, 1.345 personas se beneficiaron de esta iniciativa, con un capital total prestado a las personas jóvenes de 87 millones de euros, y un ahorro total de 5,32 millones de euros respecto a las condiciones del mercado libre, es decir, un ahorro medio cercano a los 4.000 €.</p>

La hipoteca joven es una opción muy extendida en el ámbito estatal. Así, diversas comunidades autónomas (Castilla-La Mancha, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana y Canarias, entre otros) y ayuntamientos (por ejemplo Fuenlabrada y Móstoles) cuentan con este tipo de iniciativas.

- Conviene referirse, por último, a los instrumentos dirigidos a reducir el riesgo de insolvencia de las personas jóvenes relacionados con la vivienda, aunque no se hayan desarrollado mucho en nuestro entorno. En la actualidad, existen en el mercado modalidades de seguro que se hacen cargo de las cuotas del préstamo hipotecario en el caso de que la persona titular se quede en situación de desempleo, pero presentan el doble inconveniente de cubrir a la persona asegurada tan sólo durante pocos meses y de ser muy caros, de modo que no están teniendo la aceptación esperada (muchas entidades ni lo ofertan). También existen las llamadas hipotecas flexibles, que han tenido una repercusión algo mayor: son préstamos que ofrecen la posibilidad de establecer una carencia o período durante el cual no se paga ninguna cuota.

No existen, en cambio, iniciativas desarrolladas desde la Administración Pública con esta finalidad, contrariamente a lo que se observa en algunos países europeos; en este sentido, cabe reseñar brevemente la experiencia que ha desarrollado en Bélgica el gobierno flamenco.

Instrumentos dirigidos a minimizar el riesgo de insolvencia La experiencia belga

<i>Concepto</i>	<ul style="list-style-type: none"> • En junio de 1998 se introdujo un seguro para tratar de minimizar el riesgo de insolvencia de los préstamos contraídos por la ciudadanía para hacer frente a la adquisición, construcción o renovación de la vivienda. • Cuando tramitan un préstamo, las y los ciudadanos pueden obtener del Gobierno Flamenco un seguro gratuito para un periodo de 10 años, a contar de la fecha de su formalización. Si durante ese periodo de tiempo, el prestatario se queda, de forma involuntaria, en situación de desempleo o de incapacidad laboral, puede obtener, transcurrido un plazo de espera de seis meses, una contribución mensual para hacer frente al pago del préstamo hipotecario, y ello durante un máximo de tres años.
<i>Cuantía y pago</i>	<ul style="list-style-type: none"> • La cuantía máxima de la ayuda asciende a 495,78 € mensuales, pero, por lo general es menor, dado que se establece en función del nivel de ingresos del hogar beneficiario y del importe de la deuda contraída. • La cuantía de la ayuda en ningún caso puede permitir hacer frente al pago del total de la cuota del préstamo, pues se estima indispensable la participación del prestatario, quien, como mínimo deberá abonar una cuantía de 247,89 €. • Durante el segundo año, el beneficiario recibe el 80 % de la ayuda asignada, mientras que en el tercer año el porcentaje se reduce al 60 %.
<i>Requisitos</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Para optar a este seguro se han de cumplir una serie de requisitos: <ul style="list-style-type: none"> - Contar con unos ingresos inferiores a 30.000 € en el caso de las personas solas y a 42.500 € en el caso de las parejas, en el año anterior de la solicitud; en el caso de personas con discapacidad, este límite máximo se incrementa en 25.000 €. - No tener otra vivienda en propiedad, a excepción de las viviendas declaradas inhabitables. - Tener un empleo, a jornada parcial o a jornada completa, por cuenta ajena o por cuenta propia. • Por su parte el préstamo no debe ser un préstamo subsidiado por el Estado, o de cuantía inferior a 50.000 €. • Se establece también un requisito de superficie máxima en relación con la vivienda para la que se solicita la ayuda: las viviendas unifamiliares no pueden ser mayores de 210 m² y los pisos no pueden superar los 105 m².
<i>Aplicación</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Según datos de 2002, se han tramitado, desde su creación, cerca de 19.500 solicitudes, de las que se han concedido 16.000, con unos importes medios mensuales de 600 €, y una deuda hipotecaria total de 87.495 €.

Fuente: Información obtenida del análisis de la situación del mercado de la vivienda en Bélgica realizado por Pascal de Decker y Veerle Geurts y publicado en la monografía de Doling y Ford (2003).

A este respecto, el CES estatal, en su informe “*La emancipación de los jóvenes y la situación de la vivienda en España*”, opina que se deberían crear, entre otros, “*mecanismos de garantía, con participación pública, para las operaciones de compra o adquisición de vivienda por jóvenes con menor nivel de renta*”, con el propósito de evitar tener que recurrir a mecanismos de garantía personal sobre el importe no cubierto por la hipoteca.

Por todo ello, se podría reflexionar sobre la posibilidad de desarrollar instrumentos de esta naturaleza en nuestro ámbito y no sólo dirigidos a reducir el riesgo de las operaciones de financiación de la compra de la vivienda en propiedad, sino dirigidos, de forma prioritaria, a facilitar el acceso al mercado del alquiler, mediante la articulación de garantías, avales o fianzas públicas, o mediante el propio desarrollo de seguros de caución de garantía pública.

CAPÍTULO VII
RECOMENDACIONES

1. CONSIDERACIONES PREVIAS

Las personas jóvenes constituyen un elemento estructural de la demanda de vivienda y, en consecuencia, la obligación de los poderes públicos de garantizar el derecho a la vivienda de toda la ciudadanía exige ineludiblemente prestar una especial atención a las personas jóvenes, que conforman, por ser la juventud el momento en que normalmente se produce la emancipación, una parte muy considerable del total de personas demandantes de vivienda. Lo anterior determina que las medidas propuestas para satisfacer las necesidades de este colectivo constituyan, en gran medida, instrumentos válidos para la mejora de la política de vivienda en su conjunto.

A este respecto, es necesario constatar que, a pesar de las variadas intervenciones públicas en materia de vivienda, es muy elevado el número de personas que, por un lado, no pueden acceder al mercado inmobiliario libre o lo hacen en una situación de endeudamiento excesivo, y que, por otro, tampoco pueden acceder al mercado de la vivienda protegida –bien porque no cumplen los requisitos de acceso, bien porque, aun cumpliéndolos, el número de viviendas de este tipo es insuficiente para garantizar la cobertura de todas las necesidades–. Ante esa realidad, resulta necesario instar a las administraciones públicas vascas competentes a que intensifiquen su actuación y a que, para ello, se esfuercen en superar las dificultades derivadas de la gran complejidad de la actuación pública en este ámbito. Esta complejidad se debe a que es un área en la que además de una pluralidad de administraciones, intervienen también agentes privados, con intereses, en muchas ocasiones, divergentes, y se debe también a la dificultad existente para conciliar algunas de sus actuaciones con derechos de gran tradición en nuestro ámbito, como es el derecho al libre uso de la propiedad por parte de la ciudadanía.

Es esencial, por lo tanto, intensificar el esfuerzo público, entablar una reflexión serena y abogar por un replanteamiento continuo de las diferentes medidas aplicadas y aplicables, en aras de garantizar el mayor grado de eficacia y eficiencia en las actuaciones desarrolladas desde el sector público. En este sentido, deben tenerse presentes **dos principios** en el diseño y aplicación de las políticas públicas de vivienda:

- El primero es la **colaboración y coordinación entre las diferentes administraciones públicas**, con el propósito de maximizar los resultados de las medidas aplicadas. Desde este punto de vista, conviene que, en el ámbito de la CAPV, se promueva un acuerdo entre las diferentes administraciones públicas directa o indirectamente implicadas en la política pública de vivienda.

- El segundo principio básico de actuación es la **particular consideración que merecen los colectivos que presentan mayores dificultades de acceso a la vivienda**. Dada la situación actual de la problemática de acceso a la vivienda de la población de la CAPV, la intervención pública dirigida a facilitar el acceso a la vivienda debe tener en consideración la existencia de colectivos particularmente desfavorecidos o en especial situación de vulnerabilidad, que precisan de una atención singular y, a veces, de actuaciones y medidas específicas, por razones de equidad y de justicia social. En el caso de las personas jóvenes, la intervención de los poderes públicos se ha de centrar en tratar de desbloquear el proceso emancipatorio, dados los efectos que el creciente retraso en la edad media de emancipación está teniendo para el conjunto de la sociedad.

Se estima, además, necesario en relación con la intervención pública en esta materia, incidir en **tres ejes o vectores** de fundamental importancia: **las medidas de intervención en el mercado del suelo y su relación con la vivienda, el fomento de la modalidad de tenencia de vivienda en alquiler, y la promoción de vivienda protegida o de protección pública**.

- Esta institución se ha manifestado reiteradamente a favor de la necesidad de contar con una **normativa reguladora de vivienda y suelo** que permita incidir positivamente en la problemática del acceso a la vivienda y, desde esta perspectiva, considera extremadamente positivo la aprobación por el Parlamento Vasco de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo.
- En la CAPV, como también en el conjunto del Estado, existe una clara primacía de la tenencia de la **vivienda en propiedad**, que, por sus proporciones, tiene un **impacto negativo**, especialmente para el colectivo de personas jóvenes, en la medida en que genera un endeudamiento excesivo; por otra parte, la **escasa oferta de vivienda en alquiler y su carestía**, además de limitar el acceso a esta modalidad de tenencia, dificulta la movilidad laboral.

Sin duda, este fenómeno obedece a razones complejas, pero parece que la intervención directa e indirecta de los poderes públicos puede haber tenido una influencia decisiva en esta situación. Cabe apuntar, en este sentido, una política fiscal que ha primado la modalidad de tenencia en propiedad o una regulación del arrendamiento poco favorable a esta modalidad de tenencia. En tales circunstancias, la institución del Ararteko considera imprescindible que las administraciones públicas apuesten firmemente por el alquiler como régimen preferente de acceso a la vivienda, y adopten para ello medidas económicas y jurídicas que favorezcan tanto la oferta de viviendas en alquiler como su demanda, tratando de lograr, simultáneamente, una reducción significativa del número de viviendas vacías existentes en la actualidad en nuestra Comunidad. También es importante que los poderes públicos sigan participando, como lo vienen haciendo los últimos años, en actividades de intermediación en el mercado del alquiler, para tratar de dotar de mayores garantías a los arrendadores de vivienda. En esa misma línea, resulta especialmente determinante que las medidas de carácter fiscal adoptadas por las haciendas forales no sólo no discriminen negativamente la modalidad de tenencia de vivienda en alquiler, sino que incluso, dados los datos, la impulsen mediante una discriminación positiva.

Por lo que se refiere a la vivienda vacía, cuya problemática va muy unida a la consideración de la vivienda como uno de los principales activos financieros de inversión, y a los problemas derivados de la regulación vigente en el sector del alquiler, es imprescindible acometer una actuación decidida, hacia el establecimiento de medidas concretas –por ejemplo de carácter fiscal– destinadas a incentivar el alquiler de las viviendas y/o a desincentivar la existencia de viviendas vacías.

- Con respecto al tercer punto, la **promoción de vivienda protegida o de protección pública**, esta institución considera esencial que las administraciones públicas vascas refuercen el importante compromiso ya adquirido en los últimos años con una modalidad de vivienda que se ha ido afianzando como la única opción de acceso para un amplio grupo de población, garantizando que las viviendas protegidas promovidas con tanto esfuerzo cumplan realmente las finalidades para las que se construyen y financian, y queden al amparo de cualquier práctica especulativa. Desde esta perspectiva, debe destacarse el acierto de las medidas adoptadas en los últimos años tendentes a garantizar la calificación permanente y definitiva de la vivienda de protección oficial, medidas que han quedado extendidas a todas las modalidades de viviendas de protección pública mediante la Ley 2/2006. También se han observado avances notables en los mecanismos de adjudicación de la vivienda protegida, tanto de iniciativa pública como de iniciativa privada, y en los mecanismos de inspección, aun cuando todavía sea necesario estudiar mejoras futuras en estos y otros aspectos referidos, por ejemplo, a los requisitos de acceso, a la acreditación de algunos de estos requisitos o a los registros de solicitantes.

Por otra parte, las **administraciones públicas vascas deberían apostar de forma decidida por la promoción de vivienda protegida en alquiler**, por muy diversas **razones**:

- porque garantiza el acceso a una vivienda a ciudadanas, ciudadanos y familias que, por su nivel de renta, no podrían acceder a viviendas protegidas en propiedad;
- porque, mediante esta modalidad, y a pesar de los inconvenientes que puedan asociarse a su gestión, se puede establecer una discriminación de precios de alquiler, en función de los ingresos de la ciudadanía;
- porque se trata de la modalidad de tenencia que mejor se adapta en la sociedad actual a las necesidades flexibles de amplios colectivos sociales, como las personas jóvenes, las personas mayores, entre otros;
- porque, en la actualidad, la oferta en esta modalidad es excesivamente reducida;
- y porque evita muchos de los problemas de fondo que se suelen atribuir a la vivienda protegida.

Es cierto que la promoción de la vivienda protegida en alquiler lleva asociados algunos inconvenientes reseñables, que radican principalmente en el esfuerzo que, en términos financieros, precisa su promoción y en las dificultades del mantenimiento y gestión de las viviendas. Ciertamente, estos inconvenientes pueden superarse poniendo en práctica nuevas modalidades de intervención pública aún no exploradas en el ámbito de la vivienda. Frente a ello, la promoción de vivienda protegida en régimen de propiedad o de derecho de superficie cuenta con ventajas evidentes: no resulta, en términos financieros, tan gravosa para las administracio-

nes públicas –incluso en determinadas circunstancias puede resultar rentable–; no suscita problemas de mantenimiento y gestión continuada en el tiempo; y produce un mayor rédito político, al tratarse del tipo de vivienda más deseado por la población, debido a los grandes diferenciales de precios que existen entre el mercado libre y el protegido.

Con todo, la adjudicación de vivienda protegida en propiedad o en derecho de superficie también presenta inconvenientes no desdeñables:

- con ella se crea un efecto llamada, que determina que segmentos de población que, por diferentes circunstancias socioeconómicas, no constituyen un segmento objetivo de demandantes, consten como tales y se recurra al fraude para poder optar a ellas, práctica mucho menos extendida en el caso de las viviendas en alquiler;
- se observan también dificultades derivadas de la falta de una adecuada discriminación de precios de la vivienda protegida en propiedad en función de los ingresos de sus beneficiarios;
- y existe, sobre todo, el inconveniente de que, una vez adjudicadas, los cambios que se pueden dar en la situación personal de las personas adjudicatarias no resultan controlables. Así, puede ocurrir que una persona que haya estado en una circunstancia de necesidad en el momento en el que se le adjudicó una vivienda protegida deje de estarlo unos años después. La vivienda protegida acabaría en ese caso destinándose a una finalidad diferente de aquella para la cual se ideó. Desde esta perspectiva, la adjudicación de vivienda protegida en propiedad o derecho de superficie comporta un esfuerzo público que es patrimonializado por un colectivo limitado de personas que no siempre es el más necesitado. Se genera así un patrimonio que no es susceptible de ser reutilizado para nuevas necesidades sociales emergentes en cada momento.

Por ello, consideramos que **la mejor opción radica en la constitución de un parque amplio de vivienda protegida en alquiler, similar al de la vivienda social tradicional europea. Este parque debería estar dirigido a un porcentaje mayoritario de la población demandante de vivienda, y los alquileres deberían establecerse en función de los ingresos que, en cada momento, tengan las personas arrendatarias.** Esta institución es consciente de que un incremento notable en la promoción de viviendas protegidas en alquiler requiere de un intenso esfuerzo institucional y de un amplio consenso político y social, que permita superar los problemas actualmente existentes.

2. RECOMENDACIONES

Partiendo de las reflexiones y valoraciones generales recogidas a lo largo del informe, se ofrecen algunas recomendaciones de actuación susceptibles, en opinión de esta institución, de contribuir a mejorar la intervención de las administraciones públicas en la política de vivienda dirigida a las personas jóvenes, en particular, y al conjunto de la población, en general.

A. RECOMENDACIONES RELATIVAS AL INCREMENTO DE LA OFERTA DE VIVIENDA PROTEGIDA EN ALQUILER

En cumplimiento de lo dispuesto en la disposición final 4ª de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, resulta necesario que las administraciones públicas articulen los mecanismos para elevar la actual oferta de vivienda protegida en alquiler, cuantificando objetivos más ambiciosos que supongan la creación de un verdadero parque público de vivienda en alquiler.

Frente a la tradicional apuesta por una vivienda protegida en propiedad (o derecho de superficie), y ante la inexistencia en la práctica de un parque público de vivienda que permita a la Administración disponer de un patrimonio ajustado a las necesidades de vivienda emergentes en cada momento, se estima imprescindible que todas las administraciones concernidas centren sus esfuerzos en promover viviendas protegidas en régimen de alquiler.

La modalidad de tenencia en alquiler es el régimen más adecuado para el primer acceso de las personas jóvenes a la vivienda, sobre todo para aquellas que se encuentran en la fase inicial de su proceso de emancipación. A pesar de ello, comparado con el del entorno estatal y europeo, el peso del mercado del alquiler en la CAPV es marcadamente limitado y presenta una tendencia a la baja; esta escasez determina que los precios sean tan elevados que el alquiler no constituya, en realidad, una alternativa lógica a la compra de vivienda. Se recomienda, por lo tanto, que para contribuir a romper la tendencia observada en el retraso en la edad de emancipación, se fomente una importante oferta de vivienda de alquiler a precio asequible, que permita una mayor movilidad geográfica de la población laboral, lo que, sin duda, redundará en beneficio del empleo, contribuyendo a la eliminación de una parte del desempleo estructural producto de la escasa movilidad de los trabajadores.

Desde esta perspectiva, debe lamentarse que la oportunidad ofrecida por la aprobación de Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo no se haya aprovechado para establecer reservas mínimas expresamente destinadas a viviendas sociales en alquiler y que, en esta materia, el texto se haya limitado, en su disposición final 4ª, a recoger el compromiso de las administraciones en relación con la aplicación de políticas de fomento del alquiler. Esta institución estima que, al amparo de dicho compromiso, las distintas administraciones públicas competentes en materia de política de vivienda en la CAPV deben apostar firmemente por una política consensuada que tenga como objetivo central promover vivienda asequible en alquiler, tanto de iniciativa pública como privada, con el fin de contribuir, de forma activa, a impulsar la emancipación de las personas jóvenes, actualmente ralentizada.

Con este propósito, se recomienda:

- 1. Destinar de forma preferente al alquiler protegido los recursos públicos asignados actualmente a las políticas de vivienda,** o aumentar, en su caso, dichos recursos, con el fin de alcanzar unos objetivos previamente definidos para el conjunto del territorio vasco que vinculen a todas las administraciones con competen-

cias en la materia, cuantificándose para ello –en diferentes instrumentos– objetivos generales de vivienda protegida en alquiler para la CAPV más ambiciosos que los actuales.

2. **Que las entidades locales se doten de un programa específico sobre vivienda protegida en alquiler**, fijando objetivos concretos que cuantifiquen el número de viviendas en alquiler y especificando medidas para su consecución, dando así contenido a la previsión de la disposición final 4ª de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo.
3. **Propiciar el cambio de mentalidad necesario para la promoción de la cultura del alquiler, en especial en las personas jóvenes.** Las personas jóvenes, en nuestro ámbito, muestran, según los estudios, una clara preferencia por la tenencia de la vivienda en propiedad, más marcada que la que manifiestan las personas mayores de 35 años. Es necesario que las instituciones públicas competentes en materia de política de vivienda y política de juventud promuevan la difusión de los beneficios de la cultura del alquiler, mediante campañas de información y concienciación dirigidas tanto a las propias personas jóvenes como a la población en general. Evidentemente, estas medidas de sensibilización resultarán en gran medida baldías si no van acompañadas de una decidida apuesta por la discriminación positiva de esta modalidad de tenencia de vivienda. Para ello convendría combinar medidas directas e indirectas que permitan superar un modelo de política pública de vivienda tradicionalmente favorable a la tenencia en propiedad, que ha incidido de forma determinante en la construcción social de una mentalidad de clara preferencia por esta fórmula.
4. **Generar una oferta más atractiva del alquiler mediante una intervención pública consensuada entre todos los poderes públicos con capacidad de incidencia en la conformación del ejercicio del derecho a la vivienda en Euskadi:**
 - potenciando para las viviendas protegidas en alquiler precios que resulten atractivos en comparación con el coste mensual de una hipoteca por una vivienda equivalente adquirida en compra;
 - ofreciendo a las personas arrendatarias expectativas de estabilidad, para lo cual será preciso asegurar plazos que mejoren las actuales condiciones de duración del arrendamiento para las viviendas de protección pública en Euskadi;
 - adecuando los precios de las viviendas protegidas de alquiler a la capacidad económica individual de las personas arrendatarias, recurriendo para ello a instrumentos fiscales, a ayudas públicas directas a promotores e inquilinos, o creando nuevos instrumentos de apoyo económico.
5. **Articular y aplicar instrumentos o fórmulas de intervención administrativa hasta ahora inéditos en el ámbito de la vivienda, que permitan la creación de parques públicos de vivienda en alquiler sin aumento del gasto público**, como, por ejemplo, la concesión de obra pública o de gestión de servicio, que a su vez garanticen una gestión no deficitaria para las administraciones públicas titulares de dichos parques de viviendas.

6. **Impulsar las iniciativas para la creación de alojamientos transitorios en parcelas de equipamiento dotacional** por parte de todas las instancias públicas con capacidad para ello. Las iniciativas de promoción de alojamientos transitorios para jóvenes en parcelas de equipamiento público suponen una novedosa modalidad de promoción de vivienda en alquiler para las personas jóvenes, en especial para aquellas que quieran iniciar su proceso emancipatorio, así como un uso innovador del suelo destinado a equipamientos. Se trata, además, de una nueva modalidad prevista en la disposición adicional 9ª de la Ley 2/2006. La eficacia real de esta alternativa, sin embargo, queda condicionada a la existencia de medidas garantes de una mayor estabilidad, con vistas a facilitar que los jóvenes adjudicatarios de los alojamientos transitorios puedan optar, una vez transcurrido el período máximo de estancia, a una vivienda protegida. Resulta de interés poner en común las diferentes iniciativas, experiencias y buenas prácticas existentes en este terreno, con objeto de que cada administración con responsabilidades en la materia las incorpore a su política de vivienda.
7. **Intensificar las ayudas públicas a la promoción, tanto pública como privada, de vivienda protegida en alquiler.** Resulta imprescindible que se favorezca la promoción pública y privada de la vivienda protegida, en especial la dirigida a los colectivos más necesitados y con mayores dificultades de acceso, es decir, la promoción de las viviendas sociales en alquiler, introduciendo criterios de discriminación positiva a su favor en el sistema de ayudas públicas.
8. **Intensificar las medidas fiscales en favor del alquiler por parte de las diputaciones forales de los tres territorios históricos,** particularmente las destinadas a beneficiar fiscalmente a las personas arrendatarias. Resulta conveniente que las haciendas forales vascas intensifiquen su esfuerzo en la promoción de la modalidad de tenencia de vivienda en alquiler, discriminándola positivamente respecto a la de tenencia en propiedad. Para ello deberían adoptarse medidas de carácter fiscal dirigidas a hacer económicamente más atractivas tanto la oferta como la demanda de viviendas de alquiler. Esta iniciativa debería orientarse a conseguir una inversión de la tendencia actual, otorgando mayor protagonismo al alquiler que a la propiedad.
9. **Articular los instrumentos de coordinación interadministrativa que permitan primar la adjudicación de viviendas sociales en alquiler o procedentes del programa Bizigune a las personas perceptoras de Ayudas de Emergencia Social (AES),** con el objeto de dar coherencia a las medidas económicas en materia de asistencia social y a las políticas públicas de vivienda en alquiler, evitando así la disfunción que comporta la actual práctica de instrumentar las AES como ayudas estructurales para el acceso a la vivienda procedente del mercado libre.
10. **Iniciar una reflexión sobre la conveniencia de introducir una prestación o ayuda específica para el alquiler de vivienda.** Para lograr un aumento de la oferta del parque de viviendas en alquiler y promover el acceso a esa modalidad de tenencia, convendría considerar la posibilidad de introducir prestaciones de vivienda de esta naturaleza, tomando como referencia no ya sólo las experiencias

desarrolladas a nivel estatal, sino también las iniciativas desarrolladas en países europeos con larga trayectoria en este ámbito. Esta introducción presentaría la ventaja añadida de descargar a las AES de un peso estructural que no se corresponde con su naturaleza de prestación extraordinaria. La magnitud de esta iniciativa requeriría que fuera abordada desde una perspectiva interinstitucional e interdepartamental.

11. **Se estima conveniente, en el marco de una política de fomento de la oferta de viviendas en alquiler, regular la figura de la vivienda vacía,** sobre la base de un previo acuerdo o consenso interinstitucional que permita alcanzar una definición única y común, aceptada por todas las administraciones públicas intervinientes, con el objetivo último de favorecer la introducción de medidas destinadas a reducir el número de viviendas vacías en el territorio autonómico.
12. **Intensificar y reforzar los programas de intermediación en el mercado de alquiler, en especial los dirigidos a movilizar la vivienda vacía.** Conviene incentivar las acciones de intermediación pública en el mercado del alquiler, en especial aquellas iniciativas dirigidas a las personas jóvenes, ajustándose siempre a los principios de eficacia y eficiencia que deben guiar las actuaciones públicas. Sería bueno iniciar un proceso de reflexión y de colaboración entre las instituciones y otros agentes encargados del diseño, organización y gestión de dichos programas, con vistas a determinar su nivel de eficacia, detectar los aspectos susceptibles de ser mejorados y definir las modificaciones más aptas para garantizar esas mejoras.
13. **Garantizar la transparencia de los procesos de adjudicación de las viviendas a través de los servicios de intermediación y el establecimiento de los mecanismos necesarios para evitar cualquier forma de discriminación.** Los programas de intermediación pública en el mercado de alquiler deben regirse por los principios básicos de objetividad, igualdad de oportunidades y justicia social y, en consecuencia, las administraciones públicas que los impulsan deben garantizar la transparencia de los procesos de adjudicación de las viviendas aplicados en su marco y el establecimiento de los mecanismos necesarios para evitar que se produzca cualquier tipo de discriminación que pudiera perjudicar a los colectivos más desfavorecidos y con mayores dificultades de acceso a la vivienda, como son las personas inmigrantes o las personas jóvenes.
14. **Impulsar un proceso de reflexión y análisis sobre la idoneidad de introducir iniciativas públicas de autoseguro para los servicios de intermediación públicos del mercado del alquiler.** En algunos casos, hemos observado que se aplican requisitos bastante restrictivos para el acceso a estos servicios de intermediación, lo que dificulta el acceso de los colectivos con mayores dificultades, como por ejemplo las personas jóvenes con empleos precarios. Este carácter restrictivo obedece, en algún caso, a las estrictas condiciones impuestas por las compañías de seguros privadas con las que las administraciones públicas contratan los seguros de caución, por lo que, cabría quizá, como ya ha propuesto algún ayuntamiento, reconsiderar su contratación y estudiar la posibilidad de introducir un autoseguro público para hacer frente al riesgo de impago de los alquileres de las viviendas gestionadas por los servicios de intermediación.

B. RECOMENDACIONES RELATIVAS A LA DOTACIÓN DE UN MARCO REGULADOR COMÚN EN MATERIA DE VIVIENDA

Resulta preciso fijar para toda la CAPV un marco común regulador que incluya unos criterios mínimos y que se instrumente mediante una Ley vasca de Vivienda. Ante la actual dispersión y variedad de criterios, la ciudadanía percibe que el concepto de necesidad de vivienda, los requisitos de acceso a la vivienda y las condiciones de transmisión y uso varían considerablemente en función del territorio o localidad de la que se parte, poniendo en cuestión la igualdad en el ejercicio de un derecho social de toda la ciudadanía. Por todo ello, teniendo en cuenta la variedad de tipologías consagradas en la nueva Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, la futura Ley vasca de Vivienda –con vocación de ser aplicable a todas las modalidades de vivienda protegida independientemente del sujeto promotor– debería tener, entre otros, los contenidos que se detallan en las siguientes recomendaciones específicas, sin perjuicio de su complementación por medio de una normativa de rango reglamentario coherente y sistemática:

15. **Regular las condiciones básicas que determinan el acceso efectivo a la vivienda protegida.** Además de las previsiones comunes de la Ley 2/2006 –que incluyen la calificación permanente y el procedimiento de adjudicación público y no discriminatorio para todas las modalidades de vivienda de protección pública, así como la regulación de los precios y niveles de ingresos para algunas modalidades–, resulta preciso que se regulen, con carácter de mínimos para toda la CAPV, otras condiciones básicas que determinan el acceso efectivo a la vivienda protegida, como, por ejemplo, los periodos máximos exigibles de empadronamiento o arraigo, o los niveles máximos de ingresos requeridos para el acceso a las viviendas, en los casos en los que estas condiciones no se encuentran reguladas.
16. **Fijar un marco sancionador propio y común a las administraciones vascas que tipifique un régimen de infracciones y sanciones,** de forma que se impongan por igual las herramientas y los sistemas de control de la función social del uso de las viviendas protegidas, una vez que éstas ya han sido adjudicadas en compra.
17. **Establecer un concepto básico común de necesidad de vivienda, como presupuesto que habilite el acceso a todas las viviendas protegidas y la permanencia en ellas.** Resulta del todo necesario, en este sentido, que se establezca una regulación básica del requisito de no tenencia de vivienda y sus excepciones.
18. **Consagrar legalmente la posibilidad de implementar nuevas modalidades de adjudicación de vivienda protegida o modular las que actualmente están al uso** (como el alquiler o el derecho de superficie), **de manera que se logre un equilibrio adecuado entre los objetivos de estabilidad y retorno al patrimonio público de dichas viviendas.** En este sentido, esta institución apuesta por la necesidad de avanzar con figuras jurídicas que, además de ofrecer flexibilidad en los tiempos de uso –según las necesidades de las personas adjudicatarias–, conlleven también el mantenimiento de una titularidad pública sobre la propiedad de las viviendas protegidas y su disponibilidad para el interés público,

agotado el uso que sus primeros adjudicatarios puedan dar a aquéllas. Ello permitiría conformar a medio y largo plazo un parque público de vivienda a disposición de las necesidades que en el futuro pudieran surgir, teniendo en cuenta que el suelo es limitado y que la construcción de nuevas viviendas verá mermada, si no agotada, su viabilidad en un futuro próximo.

C. RECOMENDACIONES RELATIVAS A LOS PROCEDIMIENTOS DE ACCESO A LAS VIVIENDAS PROTEGIDAS

Resulta preciso mejorar el sistema de solicitud, adjudicación y acceso a la vivienda protegida o de protección pública en la CAPV. En los últimos años las diferentes administraciones públicas de la CAPV han intensificado su esfuerzo para estructurar sus sistemas de solicitud, adjudicación y acceso a la vivienda protegida o de protección pública. Sin perjuicio del reconocimiento explícito del importante trabajo realizado, esta institución entiende que dichos sistemas han de ser mejorados. En este sentido, se estiman pertinentes las siguientes recomendaciones:

19. **Garantizar los derechos de defensa ciudadana en la gestión de los registros de solicitantes de viviendas.** Tanto en el Registro de Solicitantes de Vivienda de Etxebide como en los registros municipales existentes o que pudieran crearse se ha de garantizar plenamente, en aras de la seguridad jurídica, el respeto de las garantías ciudadanas y los requisitos procedimentales consignados en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
20. **Favorecer la aplicación de sistemas que primen la baremación de las necesidades individuales de vivienda,** en lugar del sistema de sorteo aplicado en la actualidad. Conviene que las administraciones públicas consideren la posibilidad de entablar una reflexión y un debate abierto sobre el sistema de adjudicación de la vivienda protegida. La fórmula de adjudicación por sorteo –excepcional en el ámbito europeo, a pesar de que en muchos países también existe una situación de claro exceso de demanda respecto de la oferta de vivienda protegida– se ajusta peor a los principios de proporcionalidad y de justicia redistributiva. En cambio, los sistemas de adjudicación basados en la baremación objetiva de la precariedad y de la necesidad de vivienda, sin negar sus inconvenientes, resultan más adecuados y deberían, en consecuencia, ser primados.
21. **Delimitar o definir el requisito de arraigo de la forma menos excluyente posible, con el objeto de garantizar la plena aplicación de los principios básicos de igualdad y de libre circulación de las personas.** Debería primarse el criterio de que cualquier ciudadano o ciudadana de la CAPV tenga derecho de solicitar vivienda protegida promovida dentro de ese territorio, independientemente del municipio en el que esté empadronado en el momento de la solicitud. Por lo tanto, es necesario definir el denominado requisito de arraigo de la forma menos excluyente posible, asegurando un límite común para toda la CAPV, con el fin de garantizar la mejor aplicación de los principios básicos de igualdad y de libre circulación de las personas.

22. **Contar con una regulación capaz de resolver los problemas de titularidad en los supuestos de modificación de la unidad convivencial para la que inicialmente se solicita, teniendo en cuenta las modificaciones que se producen actualmente en las estructuras familiares.** En una sociedad como la actual, en la que los procesos de estructuración, disolución y recomposición de las unidades familiares y convivenciales son cada vez más dinámicos y complejos, es importante definir y regular unas pautas orientadas a evitar o a resolver los problemas que puedan surgir en relación con la titularidad de la vivienda protegida adjudicada.
23. **Articular una oferta de vivienda protegida lo suficientemente variada en tamaños y diseño** como para asegurar a cada persona o unidad adjudicataria el acceso a la vivienda que mejor se adapte a su necesidad real.
24. **Adoptar las medidas necesarias para que, en la medida de lo posible, la adjudicación de las viviendas protegidas se lleve a cabo en fechas cercanas a su ocupación efectiva.** La adjudicación de las viviendas en la fecha más cercana posible a su previsible ocupación efectiva permitiría evitar muchos de los problemas que se dan en la actualidad, tanto los derivados de una acreditación de ingresos correspondientes a periodos muy anteriores a la adjudicación, como los asociados a los problemas de titularidad derivados de los cambios que haya podido experimentar la situación personal de los solicitantes durante ese periodo. Es necesario, por lo tanto, estudiar las fórmulas que permitan mejorar, en este aspecto, el sistema vigente en la actualidad.
25. **Eliminar el requisito de acreditación de unos ingresos mínimos para acceder a una vivienda protegida en la modalidad de alquiler.** Sin perjuicio de aspirar a una política de vivienda de carácter universal capaz de garantizar el acceso a la vivienda de toda la ciudadanía, es necesario que la regulación de la vivienda protegida asegure prioritariamente la atención de las necesidades de las personas y familias que mayores dificultades encuentran para disponer de una vivienda. Es importante establecer, como ya se hace actualmente, un requisito de ingresos máximos que impida el acceso a vivienda protegida de quienes cuenten con ingresos más elevados. También está justificado que se exija, en el caso de la adquisición de vivienda en propiedad o en derecho de superficie, acreditar unos ingresos mínimos garantes del pago de dicha vivienda. En cambio, no resulta adecuada, en nuestra opinión, la aplicación del requisito de ingresos mínimos a los casos de acceso a la vivienda protegida en alquiler, ya que ese requisito puede obstaculizar el acceso a la vivienda de los colectivos más desfavorecidos. Son éstos, precisamente, los que no tienen patrimonio para comprar una vivienda y sólo pueden plantearse acceder a la vivienda en alquiler, como les sucede mayoritariamente a las personas jóvenes en edad de emancipación.
26. **Adoptar medidas que permitan mejorar el procedimiento actual de acreditación de los ingresos de las personas solicitantes y adjudicatarias de una vivienda protegida.** El actual sistema de acreditación de ingresos no permite constatar la situación económica reciente, pues mide la solvencia de las personas referida a un momento anterior. Como ha señalado en repetidas ocasiones la insti-

tución del Ararteko, el sistema actual de acreditación de ingresos –tanto el aplicado en el momento de presentar una solicitud como el aplicado antes de la firma de los contratos, en caso de haber resultado adjudicatario– no permite ni constatar la existencia ni computar ingresos recientes, puesto que toma como referencia, para determinar el grado de solvencia de las personas solicitantes, los ingresos obtenidos antes de la presentación de la solicitud o, en su caso, de la formalización de los contratos de arrendamiento, propiedad o cesión en derecho de superficie. Este sistema general de referencia anual contribuye a la exclusión de los colectivos de jóvenes o personas con contratos temporales que obtienen ingresos irregulares o esporádicos, en la medida en que, en estos supuestos, se presume su insolvencia. Cabe recomendar a las administraciones públicas competentes que mejoren, en todo lo posible, los trámites y requisitos asociados a la acreditación de ingresos con el fin de asegurar, al máximo, que se tiene en cuenta la situación económica real de la persona solicitante.

D. RECOMENDACIONES RELATIVAS A LA GESTIÓN DE LA VIVIENDA PROTEGIDA

Esta institución considera imprescindible garantizar la mejora de algunos aspectos relacionados con la promoción y gestión de las viviendas protegidas o de protección pública que actualmente presentan deficiencias y que afectan de lleno tanto a la eficacia como a la eficiencia de las políticas públicas de vivienda, y a los derechos de la ciudadanía. Para ello, formulamos las siguientes recomendaciones:

27. **Adoptar las medidas necesarias para que la gestión del parque de viviendas protegidas tenga en consideración la estructura cambiante de la unidad familiar.** En la gestión del parque público de viviendas protegidas se ha de atender a la estructura cambiante de la unidad familiar, impulsándose un sistema que se adapte a las necesidades que se generen como consecuencia del aumento o disminución de los miembros de la unidad familiar, asegurando una ratio de metros cuadrados por persona como parámetro que delimite el concepto de necesidad de vivienda. En concreto, se ha de avanzar en la estructuración de un programa que mejore el actual programa de permutas existente en el Gobierno Vasco, incluyendo la posibilidad de intercambios de viviendas promovidas por diferentes administraciones, y habilitando, así mismo, las medidas necesarias para facilitar de manera efectiva el cambio de vivienda protegida según las necesidades que vayan surgiendo en las vidas de las personas o unidades adjudicatarias, todo ello, con la debida salvaguarda de los principios básicos de transparencia y objetividad.
28. **Articular fórmulas de control de la función social de las viviendas protegidas.** Resultaría del máximo interés iniciar un proceso sereno y riguroso de reflexión y análisis sobre la posibilidad de introducir mecanismos administrativos orientados a la revisión periódica del grado de cumplimiento por parte de las personas adjudicatarias de los requisitos exigidos para disfrutar de una vivienda. Para lograr ese objetivo, interesaría que las administraciones públicas estudiaran la posibilidad de diseñar mecanismos dirigidos a verificar, periódicamente, como ocurre en relación con la vivienda protegida de alquiler, que las personas adjudicatarias de una vivienda

protegida en propiedad o en derecho de superficie cumplan unos requisitos económicos y/o patrimoniales (como la no tenencia de vivienda) asimilables a los que legitimaron su acceso inicial. En el supuesto de incumplimiento de estos requisitos, las personas adjudicatarias deberían, en su caso, renunciar a la vivienda y recibir una contraprestación económica, calculada en función del esfuerzo realizado para financiar dicha vivienda y del beneficio obtenido por residir en ella.

29. **Generalizar e intensificar las medidas de inspección y sanción ante el uso antisocial de las viviendas protegidas dentro del marco común que establezca la futura Ley vasca de Vivienda.** Estas mejoras son indispensables para preservar el principio de igualdad, ya que, aun entendiendo las dificultades y reticencias asociadas al carácter traumático de las actuaciones de inspección, es fundamental el mantenimiento efectivo de un sistema de inspección por parte de las administraciones públicas que garantice, mediante revisiones periódicas, el cumplimiento de las condiciones de acceso a la vivienda protegida y que pueda favorecer la rotación de beneficiarios en las viviendas en régimen de alquiler. Desde esta perspectiva, resulta especialmente importante que estas actuaciones trasciendan a la opinión pública, con objeto de que se logre una disuasión verdaderamente efectiva en relación con las actuaciones fraudulentas que se pretenden erradicar, y también para prestigiar como se merecen las actuaciones que con tanto esfuerzo colectivo llevan a cabo las administraciones públicas.

E. RECOMENDACIONES RELATIVAS A LA COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL

Es indispensable estrechar la colaboración y coordinación entre las administraciones públicas con competencias directas e indirectas en materia de política de vivienda en la CAPV. Para garantizar la máxima eficacia y eficiencia de las iniciativas adoptadas en política de vivienda, y desde luego en política de vivienda para jóvenes, es necesario mejorar los cauces de colaboración y coordinación interinstitucional que permitan avanzar en el marco del máximo consenso, lo que a su vez contribuirá a que el acceso a la vivienda en nuestro territorio responda a los principios de igualdad y equidad territorial. Desde esta perspectiva, la institución del Ararteko recomienda:

30. **Dinamizar el Foro de Encuentro de Urbanismo y Vivienda de la CAPV, instaurado por la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo.** La ley citada crea el Foro de Encuentro de Urbanismo y Vivienda de la CAPV como mecanismo específico para promover la colaboración entre todos los agentes con responsabilidades en materia de suelo y vivienda. Este foro debe servir como punto de encuentro para el análisis y reflexión compartida, y será necesario que todos los agentes muestren su implicación y su compromiso en su puesta en marcha y su desarrollo. Con el fin de dotarlo de contenido eficaz, es preciso crear un foro interinstitucional compuesto por representantes de la sociedad civil y de las administraciones locales, forales y autonómica y que ofrezca mecanismos de participación ciudadana. Este foro debería dar lugar a acuerdos interinstitucionales, para mejorar la coordinación entre las diferentes instancias públicas implicadas en las políticas de

vivienda y para llevar a cabo un seguimiento y evaluación permanentes del grado de eficacia de esas políticas. Entre sus funciones, se proponen las siguientes:

- a) Impulsar la creación de vivienda protegida en alquiler por parte de todas las administraciones públicas competentes.
- b) Promover acuerdos intermunicipales para la materialización de áreas funcionales que permitan el acceso a la vivienda protegida también a aquellas personas en cuyos municipios de residencia no se promueva suficiente vivienda protegida.
- c) Informar sobre el contenido y alcance del Plan Director de Vivienda que elabore el Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco.
- d) Poner en común y tomar acuerdos que coordinen los objetivos de los programas de alquiler protegido elaborados por los entes locales.
- e) Acordar los contenidos de un Plan Territorial Sectorial de Vivienda que, en desarrollo de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco, sería conveniente elaborar como instrumento de ordenación del conjunto del sector de la vivienda para toda la CAPV.
- f) Evaluación y seguimiento de los diferentes instrumentos de programación o planificación en materia de vivienda.

31. Garantizar que la promoción de la vivienda protegida se desarrolle de forma homogénea en todo el territorio de la CAPV. En los últimos años se han observado en la CAPV diferencias espaciales importantes en la promoción de vivienda protegida, de modo que los ciudadanos y ciudadanas de determinadas poblaciones han tenido una probabilidad mucho mayor de acceder a una vivienda de esta naturaleza que los de otros municipios. Estos desequilibrios se han de reducir atendiendo a la dimensión de las poblaciones y al carácter rural o urbano del medio en el que se encuentran enclavadas. Si bien es cierto que algunas de las limitaciones propias de las políticas de vivienda pública que se aducen para explicar la existencia de estos desequilibrios son difícilmente soslayables –principalmente la carencia de suelo para la promoción de las viviendas protegidas–, no es menos cierto que existen motivos de otra naturaleza, como las desavenencias políticas, que deberían superarse con mayor facilidad en garantía del interés público de la ciudadanía. Las administraciones competentes se han de esforzar en reequilibrar las diferencias geográficas observadas actualmente en la oferta, que, trasladadas a otros ámbitos de intervención de los poderes públicos, como la sanidad o la educación, por ejemplo, resultarían injustificables.

32. Impulsar la colaboración y coordinación interinstitucional en el ámbito del mantenimiento de los diferentes registros de solicitantes de vivienda protegida existentes en la CAPV, fijándose requisitos homologables y modalidades de intercambio de datos. Las administraciones públicas deben colaborar de forma activa y efectiva en el mantenimiento de los diferentes registros y listados públicos de solicitantes de vivienda protegida. Resulta del todo necesario establecer convenios de colaboración entre las administraciones vascas que garanticen el respeto del principio de igualdad en el acceso a la vivienda protegida, y eviten situaciones en las que, aun cumpliendo los requisitos de acceso establecidos en la normativa vigente, algunas personas queden excluidas de la posibilidad de acceder a unos u otros sorteos debido a la falta de coordinación y cooperación

interinstitucional en la gestión y actualización de los registros y listas de solicitantes.

33. **Estrechar la cooperación entre las administraciones públicas vascas competentes en materia de vivienda y urbanismo y los demás agentes que intervienen en este sector (entidades financieras y empresas promotoras y constructoras, entre otros).** La mayor eficacia de las políticas públicas de vivienda requiere, sin duda, de una estrecha colaboración con los agentes privados que intervienen en este sector, y de su implicación en el desarrollo de fórmulas de intervención que faciliten el acceso de la población joven a la vivienda, con el fin de frenar el creciente bloqueo emancipatorio. En este sentido, esta institución considera muy positivo el talante que se recoge en el nuevo Plan Director de Vivienda 2006-2009, en el que se establece el eje estratégico denominado “Corresponsabilidad y cooperación entre todos los agentes promotores de vivienda protegida”, y en el que, entre otras actuaciones, se planifica *“fomentar y estrechar la colaboración entre todos los agentes de forma que se pueda compartir el conocimiento y la experiencia específica de todos y cada uno de ellos, particularmente en los campos en los que tengan posibilidad de aportar mayor valor añadido”*.

F. RECOMENDACIONES RELATIVAS A LAS INICIATIVAS DE POLÍTICA DE VIVIENDA PARA JÓVENES

Las personas jóvenes constituyen el colectivo principal de demandantes de vivienda de primer acceso, y debido a ello, son también el principal colectivo afectado por las políticas públicas de vivienda. Además, en los últimos años, las administraciones públicas competentes han desarrollado iniciativas y actuaciones específicas dirigidas al colectivo joven que resultan cualitativa y cuantitativamente insuficientes y que no han incidido en la resolución del grave problema de acceso a la primera vivienda de las personas jóvenes. Con el objetivo de tratar de facilitar su acceso a una vivienda y de desbloquear los procesos de emancipación juvenil, esta institución recomienda:

34. **Reorientar las principales iniciativas de vivienda para jóvenes hacia la promoción activa de la modalidad de tenencia en alquiler.** Una vez más subrayamos que todas las administraciones públicas deben centrar su esfuerzo en la promoción del alquiler, dado que se trata de la modalidad de tenencia que mejor se adapta en la sociedad actual a las necesidades de las personas jóvenes, debido, principalmente, a las circunstancias de su propio ciclo vital (condicionantes personales, formativos, laborales, etcétera), que les lleva a tener un mayor dinamismo, y, en definitiva, a una mayor necesidad de cambio.
35. **Generar e impulsar, de forma coordinada, una política de vivienda para jóvenes con nuevos programas e iniciativas públicas que se marquen como objetivo específico la cobertura de la necesidad de vivienda para la juventud.** Se deberían incentivar programas e iniciativas dirigidas específicamente a las personas jóvenes, como las bolsas de alquiler de alojamiento compartido, que, aun siendo iniciativas de carácter complementario a las iniciativas centrales

en materia de política de vivienda para jóvenes –como la promoción de vivienda protegida en alquiler–, pueden resultar de interés, máxime si se tiene en cuenta el limitado coste de su puesta en marcha y experimentación. Conviene, en cualquier caso, explorar también nuevas fórmulas o instrumentos, puestos en práctica en otros países o territorios de nuestro entorno, con mejores resultados en este ámbito.

36. **Poner en común las diferentes experiencias e iniciativas de interés desarrolladas hasta la fecha en nuestro territorio, con el objetivo de mejorar la oferta de vivienda para jóvenes en alquiler.** Se han desarrollado en la CAPV diversas iniciativas de interés para la promoción de viviendas protegidas en alquiler exclusivamente dirigidas al colectivo de las personas jóvenes. La información relativa al diseño, la implantación y los resultados alcanzados en su aplicación resultaría del máximo interés para todos los agentes públicos y privados involucrados en materia de vivienda para jóvenes, por lo que las administraciones públicas implicadas deberían esforzarse en compartir toda la información relativa a dichas experiencias e iniciativas.
37. **Mejorar la difusión de la información disponible sobre las actuaciones públicas en materia de política de vivienda pública dirigida a la población joven.** Convendría realizar esfuerzos para mejorar los mecanismos de información y difusión entre la juventud vasca de los servicios y programas existentes en el ámbito de la vivienda para jóvenes. Resultaría de interés, por ejemplo, que todos los agentes públicos y privados (entidades financieras y organizaciones de carácter social) que intervienen en los ámbitos de la vivienda y del urbanismo colaboraran en la puesta en marcha de una plataforma conjunta de información específicamente diseñada y dirigida a la población joven.
38. **Acompañar la información sobre las actuaciones públicas en materia de política de vivienda para jóvenes con medidas de sensibilización social.** Es necesario que las instituciones públicas competentes en materia de política de vivienda y política de juventud promuevan medidas de sensibilización social dirigidas a la población en general y a la población joven en particular, en relación con las dificultades de acceso a la vivienda y con la articulación de las medidas más susceptibles de ajustarse a los principios de equidad y justicia social. Así, convendría sensibilizar a la ciudadanía sobre la necesidad de movilizar y garantizar el mejor aprovechamiento del parque de viviendas vacías, sobre las consecuencias negativas, en términos de justicia social, de la utilización de la vivienda como mero instrumento de inversión financiera, o sobre las ventajas e inconvenientes de las diferentes modalidades de tenencia. Se trata, en definitiva, de contribuir al cambio progresivo de las mentalidades, de la ideología y de la cultura que, en relación con la vivienda, se ha enraizado en nuestra sociedad y que resultan, a todas luces, perjudiciales para conseguir una sociedad a la vez más justa, más solidaria y más avanzada.
39. **Tratar de garantizar que tanto el ordenamiento jurídico como las actuaciones en materia de vivienda permitan la adecuación de las viviendas al diseño y a las características que mejor se ajusten a las necesidades de las personas jóvenes.** Las administraciones públicas competentes deben propiciar la innovación y la experimentación en relación con la oferta de tipolo-

gías constructivas diversas que se adapten mejor a las necesidades específicas de las personas jóvenes, sobre todo de quienes inician su proceso de emancipación. Esto requiere, lógicamente, que los planeamientos urbanísticos sean lo suficientemente flexibles para dar cabida a la promoción de tipologías especiales destinadas a la población joven, como las viviendas en alquiler de dimensiones reducidas con servicios centrales, o los alojamientos transitorios construidos en áreas destinadas a equipamiento comunitario. Desde esta perspectiva, sería interesante que las administraciones públicas vascas se esforzaran en pulsar y analizar de forma continuada las necesidades, preferencias y deseos de las personas jóvenes con respecto a las características de la vivienda que demandan.

40. **Adequar la normativa de vivienda protegida a las características de los programas de alojamiento destinados a las personas jóvenes.** La normativa sobre acceso a vivienda protegida no debe centrarse únicamente en una tipología de vivienda que responde fundamentalmente a un modo de vida familiar, sino que debe abrirse a la incorporación de otros programas que respondan a otros modos de vida y a otras formas de habitar, como la vivienda individual o compartida, mejor adaptadas a las nuevas tendencias convivenciales.
41. **Que las administraciones públicas analicen la posibilidad de introducir medidas o mecanismos de garantía destinados a reducir el riesgo de insolvencia de las personas jóvenes que acceden a una vivienda.** Estos mecanismos, con participación pública, no se han desarrollado mucho en nuestro entorno, aunque existen algunas iniciativas de interés en el ámbito europeo que merecerían ser analizadas a fondo, para tratar de facilitar el acceso al mercado del alquiler mediante el desarrollo de garantías, avales o fianzas públicas o mediante la creación de seguros de caución.
42. **Incrementar la duración de las cuentas vivienda e introducir algunas modificaciones en la normativa fiscal, con el fin de que se adapten mejor a las necesidades y a las posibilidades de las personas jóvenes.** Las cuentas vivienda constituyen un instrumento financiero muy utilizado por las personas jóvenes con vistas a ahorrar las cuantías necesarias para hacer frente al porcentaje del coste de adquisición de la vivienda no cubierto por el préstamo hipotecario, en razón de las desgravaciones fiscales de las que se benefician. La carestía de la vivienda en propiedad, sin embargo, determina que su eficacia resulte limitada, puesto que gran parte de sus titulares no son capaces de ahorrar las cuantías necesarias en los plazos máximos aplicables a esta fórmula. Sería recomendable ampliar estos plazos máximos y convendría, así mismo, que las haciendas forales consideraran la posibilidad de flexibilizar la normativa fiscal aplicada en relación con estos productos, en especial en beneficio de determinados colectivos sociales, como las personas jóvenes, que padecen en la actualidad tasas de desempleo y de precariedad laboral superiores a la media (por ejemplo, cabría estudiar la viabilidad de establecer periodos de carencia por encontrarse en situación de desempleo o circunstancias similares).

ANEXO

NORMATIVA BÁSICA REGULADORA DE LA VIVIENDA EN LA CAPV

Materia	Norma y fecha de publicación
SUELO	<p><i>Suelo y urbanismo</i></p> <ul style="list-style-type: none"> · Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo. BOPV, de 30 de julio de 2006.
VPO	<p><i>Régimen de VPO</i></p> <ul style="list-style-type: none"> · Decreto 315/2002, de 30 de diciembre, sobre régimen de viviendas de VPO y medidas financieras en materia de vivienda y suelo. BOPV n° 249, 31 de diciembre de 2002. · Corrección de errores del Decreto 315/2002, de 30 de diciembre, sobre régimen de viviendas de protección oficial y medidas financieras en materia de vivienda y suelo. BOPV n° 65, 1 de abril de 2003. · Decreto 290/2003, de 25 de noviembre, por el que se modifica el Decreto sobre régimen de viviendas de protección oficial y medidas financieras en materia de vivienda y suelo. BOPV n° 239, 5 de diciembre de 2003. · Decreto 10/2005, de 18 de enero, de segunda modificación del Decreto sobre régimen de viviendas de protección oficial y medidas financieras en materia de vivienda y suelo. BOPV n° 16, 25 de enero de 2005. · Decreto 111/2005, de 17 de mayo, de tercera modificación del Decreto sobre régimen de viviendas de protección oficial y medidas financieras en materia de vivienda y suelo. BOPV n° 94, 20 de mayo de 2005. · Decreto 107/2006, de 23 de mayo, de cuarta modificación del Decreto sobre régimen de viviendas de protección oficial y medidas financieras en materia de vivienda y suelo. BOPV de 30 de mayo de 2006. <p><i>Necesidad de vivienda</i></p> <ul style="list-style-type: none"> · Orden de 30 de diciembre de 2002, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, sobre circunstancias de necesidad de vivienda. BOPV n° 249, de 31 de diciembre de 2002. · Orden de 16 de diciembre de 2003, del Consejero del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, por la que se modifica la orden de 30 de diciembre de 2002 sobre circunstancias de necesidad de vivienda. BOPV n° 13, de 21 de enero de 2004. · Orden de 9 de diciembre de 2004, de segunda modificación de la orden sobre circunstancias de necesidad de vivienda. Boletín, n° 244, de 23 de diciembre de 2004. · Corrección de errores de la Orden de 9 de diciembre de 2004, de segunda modificación de la Orden sobre circunstancias de necesidad de vivienda. BOPV n° 128, de 6 de julio de 2005.

Materia	Norma y fecha de publicación
<i>Precios máximos VPO</i>	<ul style="list-style-type: none"> · Orden de 25 de agosto de 2003, del Consejero de de Vivienda y Asuntos Sociales, sobre determinación de precios máximos de viviendas de protección oficial. · Orden de 1 de agosto de 2004, por la que se modifica la Orden de 25 de agosto 2003 del Consejero del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, sobre determinación de precios máximos de viviendas de protección oficial. <i>BOPV n° 160, de 23 de Agosto de 2004.</i>
<i>Procedimientos de Adjudicación</i>	<ul style="list-style-type: none"> · Orden de 14 de junio de 2002, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, sobre procedimiento de adjudicación de viviendas de protección oficial. <i>BOPV, n° 122, de 28 de junio de 2002.</i> · Orden de 16 diciembre de 2003, del Consejero del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, por la que se modifica la orden de 14 de junio de 2002 sobre procedimiento de adjudicación de viviendas de protección oficial. <i>BOPV n° 13, de 21 de enero de 2004.</i> · Orden del 18 de Agosto de 2003 del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, sobre procedimiento de adjudicación de viviendas de protección oficial de promoción privada a que se refiere el artículo 12 del decreto 315/2002 ,de 30 de diciembre. <i>BOPV n°188, de 26 de septiembre de 2003.</i> · Orden de 30 de junio de 2004, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, sobre procedimiento de adjudicación de promociones privadas de viviendas de protección oficial llevadas a cabo por cooperativas, comunidades de bienes o promoción para uso propio. <i>BOPV n°139, de 22 de julio de 2004.</i> · Orden de 26 de febrero 2004, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, sobre procedimiento de adjudicación de viviendas de protección oficial a que se refiere el artículo 11-4 del Decreto 315/2002, de 30 de diciembre sobre régimen de viviendas de protección oficial y medidas financieras en materia de vivienda y suelo. <i>BOPV n°53, de 17 de marzo de 2004.</i> · Orden de 21 de agosto de 2004, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, sobre procedimientos de adjudicación de viviendas de protección oficial en los que intervienen los Ayuntamientos. <i>BOPV de 29 de septiembre de 2004.</i> · Orden de 26 de noviembre de 2004, del Consejero del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, de segunda modificación de la orden sobre procedimiento de adjudicación de viviendas de protección oficial. <i>BOPV n°239, de 16 de diciembre de 2004.</i>
<i>Diseño VPO</i>	<ul style="list-style-type: none"> · Orden de 30 de diciembre de 2002, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, por la que se aprueban las Ordenanzas de Diseño de Viviendas de Protección Oficial. <i>BOPV n° 249, de 31 de diciembre de 2002.</i>

	Materia	Norma y fecha de publicación
	<p><i>Derecho de Adquisición Preferente del Gobierno Vasco en transmisiones de VPO</i></p> <p><i>Medidas financieras para la compra de VPO y Vivienda Libre Usada</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> · Ley 7/1988, de 15 de Abril, de derecho preferente de adquisición en las transmisiones de viviendas de protección oficial a favor de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi. <i>BOPV n° 90, de 11 de mayo de 1988.</i> · Decreto 103/1997, de 6 de mayo, de desarrollo de la Ley 7/1988, de 15 de abril, sobre derecho preferente de adquisición a favor de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco en las transmisiones de viviendas de protección oficial. <i>BOPV n° 94, de 5 de mayo de 1997.</i> · Orden de 30 de julio de 2003, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, sobre medidas financieras para la compra de vivienda. <i>BOPV n° 167, del 28 de agosto de 2003.</i> · Orden de 15 de septiembre de 2004, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales por la que se modifica la Orden sobre medidas financieras para compra de vivienda. <i>BOPV n° 189, 1 de octubre de 2004.</i>
Fomento del Alquiler	<p><i>Ayudas para la promoción VPO y fomento del Alquiler</i></p> <p><i>Programa de Vivienda Vacía Bizigune</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> · Orden de 30 de diciembre de 2002, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, sobre ayudas a la promoción de vivienda de protección oficial y medidas de fomento al alquiler. <i>BOPV n° 249, de 31 de diciembre de 2002.</i> · Decreto 316/2002, de 30 de diciembre, por el que se promueve e impulsa el “Programa de Vivienda Vacía”, se establece su régimen jurídico y se encomienda su gestión a la Sociedad Pública “Vivienda y Suelo de Euskadi S.A./ Euskadiko Etxebizitza eta Lurra, E.A.” (Visesa). <i>BOPV n° 249, de 31 de diciembre de 2002.</i> · Orden de 22 de Abril de 2003, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, sobre condiciones de cesión y procedimiento de adjudicación del “Programa Vivienda Vacía”. <i>BOPV n°96, de 19 de mayo de 2003.</i> · Orden de 26 de noviembre de 2004, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, de modificación de la Orden sobre condiciones y procedimiento de adjudicación del «Programa de Vivienda Vacía» <i>BOPV n°239, de 16 de diciembre de 2004.</i>
Rehabilitación de Vivienda	<i>Actuaciones y Ayudas Financieras</i>	<ul style="list-style-type: none"> · Decreto 317/2002, de 30 de diciembre, sobre actuaciones protegidas de rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado. <i>BOPV n° 249, de 31 de diciembre de 2002.</i> · Corrección de Errores del Decreto 317/2002, de 30 de diciembre, sobre actuaciones protegidas de rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado. <i>BOPV n° 69, de 7 de abril de 2003.</i>

Materia	Norma y fecha de publicación
<p><i>Subvenciones para la Rehabilitación de Patrimonio en ARIs y ARDs</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> · Orden de 30 de diciembre de 2002, del Consejero de Vivienda y Asuntos sociales, sobre medidas financieras para rehabilitación de vivienda. <i>BOPV n° 249, de 31 de diciembre de 2002.</i> · Corrección de Errores de la Orden de 30 de diciembre de 2002, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, sobre medidas financieras para rehabilitación de vivienda. <i>BOPV n° 69, de 7 de abril de 2003.</i> · Orden de 15 de septiembre 2004, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales por la que se modifica la Orden sobre medidas financieras para rehabilitación de vivienda. <i>BOPV n° 189, 1 de octubre de 2004.</i> · Orden de 30 de diciembre de 2002, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, por la que se regula la concesión de subvenciones para la rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado en Áreas de Rehabilitación Integrada o en Áreas Residenciales Degradadas. <i>BOPV n° 249, de 31 de diciembre de 2002.</i>
<p>Convenios de colaboración con las Entidades Financieras</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Convenio de colaboración financiera con los establecimientos de crédito sobre actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo para el año 2005.
<p>Tipos de Interés para préstamos cualificados</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Decreto 217/2003, de 23 septiembre, por el que se establece el tipo de interés de los préstamos cualificados otorgados por las entidades de crédito en materia de vivienda y suelo. <i>BOPV n° 190, del 30 de septiembre de 2003.</i>
<p>Normativa y medidas financieras sobre accesibilidad</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Ley 20/1997, de 4 de diciembre, de Presidencia del Gobierno para la Promoción de la Accesibilidad. <i>BOPV n° 246, del 24 de diciembre de 1997.</i> · Decreto 68/2000, de 11 de abril, por el que se aprueban las normas técnicas sobre condiciones de accesibilidad de los entornos urbanos, espacios públicos, edificaciones y sistemas de información y comunicación. <i>BOPV n° 110, del 16 de junio de 2000.</i> · Orden de 3 de septiembre de 2003, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, por la que se convoca y regula la concesión de subvenciones a Ayuntamientos, otras Instituciones Menores y Asociaciones Privadas sin ánimo de lucro y de utilidad pública para la elaboración de planes de accesibilidad y la ejecución de obras de mejora y la adquisición de equipamiento para garantizar la accesibilidad en el entorno urbano y de las edificaciones, igualmente determina el plazo y lugar de presentación de esta solicitud de subvenciones. <i>BOPV n°176, de 10 de septiembre de 2003.</i>

Materia		Norma y fecha de publicación
Medidas financieras destinadas a Ayuntamientos	<i>Medidas financieras referente a la adquisición onerosa de suelo para formación de patrimonios públicos con destino a VPO</i>	· Orden de 30 de diciembre de 2002, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, sobre medidas financieras en materia de suelo y urbanización referente a la adquisición onerosa de suelo para formación de patrimonios públicos de suelo con destino preferente a la promoción de vivienda de protección oficial. <i>BOPV n° 249, de 31 de diciembre de 2002.</i>
Ayudas Financieras para suelo y urbanización dirigidas a Promotoras		· Orden de 30 de diciembre de 2002, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, sobre medidas financieras en materia de suelo y urbanización. <i>BOPV n° 249, de 31 de diciembre de 2002.</i>
Otras		· Orden de 15 de julio de 2003, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, por la que se da publicidad a los importes de los créditos consignados para la financiación de ayudas diversas actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo 2003. <i>BOPV n° 180, de 16 de septiembre de 2003.</i>

BIBLIOGRAFÍA

- Adelantado, J. y Goma, R. (2000): “La política de vivienda”, en Adelantado, J. (coord.), *Cambios en el Estado de bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*, Icaria, Barcelona.
- AEDES (2003): *Dutch social housing in a nutshell*, Aedes vereniging van woningcorporaties, Hilversum, Holanda (disponible en www.aedes.nl).
- Allen, J., Barlow, J., Leal, J., Maloutas, T. y Padovani, L. (2004): “Housing and Welfare in Southern Europe”, Blackwell, Oxford, Reino Unido.
- Anciaux, J.P. (2003) : *Le logement étudiant et les aides personnalisées*, París (disponible en www.pde.fr).
- Anciaux, J.P. (2004) : *Rapport sur le logement étudiant*, París (disponible en www.pde.fr).
- Anderson, I. (1999): “Young single people and access to housing”, en Rugg, J. (Editor) (1999): *Young people, housing and social policy*, Routledge, Londres.
- Anderson, I. (2001): “Housing and Support Services for Young People: Are Foyers an International Model?”, Urban Frontiers Program, Issues Paper No. 7, Sidney (disponible en www.urbanfrontiers.uws.edu.au).
- Angulo Uribarri, J. (1997): *Vivienda y juventud en España*, Instituto de la Juventud, Madrid.
- Angulo, J. (1996): *Vivienda y juventud en España*, Instituto de la Juventud, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- Asociación Hipotecaria Española (2005): *El ratio de endeudamiento de los hogares, dos estudios complementarios*, Madrid (www.ahe.es).
- Ausbanc (2003): *Políticas oficiales de vivienda en España. El control estatal y las competencias de las Comunidades Autónomas*, Madrid (disponible en www.ausbanc.com).
- AVS (Asociación Española de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo) (2001): Aspectos de la política de vivienda social y su gestión en la CEE, Boletín Informativo n° 65, documento elaborado por los miembros del Comité Ejecutivo del Comité Europeo de Coordinación de la Vivienda Social (CECODHAS), Valencia.

- AVS (Asociación Española de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo) (2003): Estudio comparado sobre la normativa de vivienda de las Comunidades Autónomas I y II, Boletín Informativo nº 76 y 77, Valencia.
- AVS (Asociación Española de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo) (2004): Vivienda social e integración europea, Boletín Informativo nº 78, Valencia.
- AVS (Asociación Española de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo) (1998): Políticas de arrendamiento y servicios a los inquilinos en Europa, Boletín Informativo nº 51, Valencia.
- Ball, M. (2005): *European Housing Review 2005*, RICS (Royal Institution of Chartered Surveyors), Coventry, Reino Unido (disponible en www.rics.org).
- Banco Central Europeo (2003): *Structural Factors in the EU Housing Markets*, Frankfurt, Alemania.
- Barraca, J. (2000): *Hijos que no se van: la dificultad de abandonar el hogar*, Desclee de Brouwer, Bilbao.
- BBVA (2005 y 2006). *Informe sobre situación inmobiliaria*. Servicio de estudios económicos, Bilbao.
- Becker, R. (1999): “Youth-Life and the process of leaving home in Europe”, en Bendit, R.; Gaiser, W. y Marbach, J.H. (1999): *Youth and housing in Germany and the European Union*, Leske and Budrich, Opladen (Alemania).
- Bendit, R.; Gaiser, W. y Marbach, J.H. (1999): *Youth and housing in Germany and the European Union*, Leske and Budrich, Opladen (Alemania).
- Bendit, René (1999): “Youth-Life and the process of leaving home in Europe”, en Bendit, R.; Gaiser, W. y Marbach, J.H. (1999): *Youth and housing in Germany and the European Union*, Leske and Budrich, Opladen (Alemania).
- Betrán, R. (2002): “De aquellos barro, estos lodos. La política de vivienda en la España franquista y Postfranquista”, *Acciones e Investigaciones Sociales*, nº 16, Universidad de Zaragoza, Zaragoza.
- Bizkailur (2004): *Plan Foral de Actuación en Vivienda 2004-2007*, Bilbao, febrero de 2004 (actualizado a junio de 2005).
- Blanc, M. (2004): “The changing role of the state in french housing policies: a roll-out without roll-back?”, *European Journal of Housing Policy*, vol 4, nº 3, Universidad de Glasgow, Reino Unido.
- Boelhouwer, P. y Neuteboom, P. (2003): “The Netherlands”, en Doling, J. y Ford, J. (Editores) (2003): *Globalisation and home ownership. Experiences in eight member states of the European Union*, OTB Research Institute, Delft, Holanda.
- Bordieu, P. (2003): *Las estructuras sociales de la economía*, Anagrama, Madrid.
- Bosvieux, J. y Vorms, B. (2003): “France”, en Doling, J. y Ford, J. (Editores) (2003): *Globalisation and home ownership. Experiences in eight member states of the European Union*, OTB Research Institute, Delft, Holanda.

- Burón, J. (2006): “Las reservas de suelo para vivienda protegida: Lecciones del caso de Vitoria-Gasteiz”, *Arquitectura, Ciudad y Entorno*, vol. 1, n° 2, Revista del Centro de Política de Suelo y Valoraciones de la Universidad Politécnica de Cataluña y de la Red Temática Arquitectura, Ciudad y Medio Ambiente, Barcelona.
- Burón, J. (2005): “La política de vivienda del Gobierno Vasco”, *Documentación Social*, Revista de estudios sociales y de sociología aplicada, n° 138. Monográfico: Vivienda y alojamiento, Cáritas española, Madrid.
- Busch-Geertsema, V. (2004): “The changing role of the state in German housing and social policy”, *European Journal of Housing Policy*, vol. 4, n° 3, Universidad de Glasgow, Reino Unido.
- Carle, J. (2002): “Los Jóvenes y las Relaciones Familiares en Suecia”, *Estudios de Juventud* n° 58, Madrid.
- CC.OO. (2003): *Los problemas de acceso a la vivienda en España*, Gabinete Económico Confederado de CC.OO., Madrid (disponible en www.ccoo.es).
- CC.OO. (2005): *Estudio y valoración de las principales características del Plan Estatal de Vivienda 2005-2008*, Confederación Sindical de Comisiones Obreras, Madrid (disponible en www.ccoo.es).
- CIDJ (2005a) : “Les foyers et résidences pour étudiants”, documento n° 5.231, París (disponible en www.cidj-pro.com).
- CIDJ (2005b) : “Louer ou acheter un logement”, documento n° 5.21, París (disponible en www.cidj-pro.com).
- Círculo de Empresarios (2005): *La política de vivienda en España: una propuesta de futuro*, Madrid (disponible en www.circulodeempresarios.org).
- Clapham, D. (1989): *Goodbye Council Housing?*, Unwin Hyman, Londres.
- Comité de expertos del Ministerio de Obras Públicas y Transporte (1992): *Informe de una nueva política de Viviendas*, Ministerio de Obras Públicas y Transporte, Madrid.
- Conejo, E. y Chamizo, J. (1996): *¿Dónde están las llaves? Informe sobre juventud y vivienda*, Consejo de la Juventud de España, Madrid.
- Conseil Economique et Social (2004) : *Accès au logement, droits et réalités*, informe presentado por Nicole Prud’homme, París (disponible en www.ces.fr).
- Consejo de la Juventud de España: “Banco de Experiencias Novedosas en Vivienda Joven”, (www.cje.org).
- Consejo de la Juventud de España (consultado en 2006): *Estudio sobre la viabilidad del cooperativismo juvenil de gestión de vivienda pública en España*, Madrid (disponible en www.cje.es).
- Consejo de la Juventud de Euskadi (2003): *La juventud y el derecho a la vivienda. Análisis de la situación*, Vitoria-Gasteiz (disponible en www.egk.org).

- Consejo Económico y Social (2002): *La emancipación de los jóvenes y la situación de la vivienda en España*, Informe 3/2002, Madrid (disponible en www.ces.es).
- Consejo Económico y Social Vasco (2004): *Diagnóstico sobre los problemas de acceso a la vivienda en la CAPV*, Colección Estudios e Informes, n° 3, Bilbao (disponible en www.cesvasco.es).
- Corral, A. (2003): “Dinámica demográfica y repercusión residencial en la CAPV”, *Ekonomi Gerizan* n° 10, Federación de Cajas de Ahorros Vasco-Navarras (disponible en www.fcavn.es).
- Corral, A. (2006): “Cambios demográficos y necesidad de vivienda”, ponencia presentada en junio de 2006 en el curso titulado “La promoción de viviendas en Gipuzkoa ante las nuevas realidades sociales”, celebrado en el marco de los XXV cursos de verano de la UPV-EHU.
- Cortés, L. (2005): “La crisis de la vivienda”, *Documentación Social*, Revista de estudios sociales y de sociología aplicada, n° 138. Monográfico: Vivienda y alojamiento, Cáritas española, Madrid.
- Defensor del pueblo andaluz (2003): *El derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada: algunas consideraciones en torno a las medidas y retos que plantea su disfrute efectivo*, Sevilla (disponible en www.defensor-and.es).
- del Barrio Aliste, J.M. (2003): *La emancipación de los jóvenes en Castilla y León*, Consejo Económico y Social de Castilla y León, Valladolid.
- Díaz García, V.J. (2004): “La vivienda social en Canarias: hacia nuevos modelos de habitar. Tipologías”, *Vector Plus* n° 24, Fundación Universitaria de las Palmas (disponible en www.fulp.ulpgc.es).
- Diputación Foral de Gipuzkoa (2004): *Plan de actuación de la Diputación Foral de Gipuzkoa en materia de promoción de suelo para la legislatura 2004-2007*, Diputación Foral de Gipuzkoa, Donostia-San Sebastián.
- Diputación Foral de Gipuzkoa (2005a): *Promoción de viviendas por la Diputación Foral de Gipuzkoa, Presentación*, Diputación Foral de Gipuzkoa, enero de 2005, Donostia-San Sebastián.
- Diputación Foral de Gipuzkoa (2005b): *La promoción foral de vivienda*, Diputación Foral de Gipuzkoa, Documento interno, junio de 2005, Donostia-San Sebastián.
- Dirección General de Arquitectura y Vivienda (1985): *Individuo y vivienda*, Madrid.
- Doling, J. y Ford, J. (Editores) (2003): *Globalisation and home ownership. Experiences in eight member states of the European Union*, Housing and Urban Policy Studies, OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies, Delf University of Technology, Delft, Holanda.
- Donner, C. (2000): *Housing Policies in the European Union*, editado por Christian Donner, Vienna.

- Donner, C. (2004): "Social Housing: Term – Concept – Reality", Conferencia UNECE, Viena.
- Dpto. de Vivienda y Asuntos Sociales (2003): *Necesidades y demanda de vivienda en la CAPV. Encuesta de coyuntura, informe de resultados 2002*, Vitoria-Gasteiz.
- Dpto. de Vivienda y Asuntos Sociales (2004a): *Documento Descriptivo de La Política de Juventud Dirección de Planificación y Gestión Financiera Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales*, Servicio de Estudios, Planificación y Presupuestos, Vitoria-Gasteiz.
- Dpto. de Vivienda y Asuntos Sociales (2004b): *Evolución demográfica y necesidades de vivienda a largo plazo en la CAPV*, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- Dpto. de Vivienda y Asuntos Sociales (2004c): *Necesidades y demanda de vivienda en la CAPV. Encuesta de coyuntura, informe de resultados 2003*, Vitoria-Gasteiz.
- Dpto. de Vivienda y Asuntos Sociales (2004d): *Necesidades y demanda de vivienda en la CAPV. Encuesta de coyuntura, informe de resultados 2004 (versión 1)*, Vitoria-Gasteiz.
- Dpto. de Vivienda y Asuntos Sociales (2005a): *El gasto en vivienda en una perspectiva comparada*, Servicio de Estudios, Planificación y Presupuestos, Vitoria-Gasteiz.
- Dpto. de Vivienda y Asuntos Sociales (2005b): *El régimen de alquiler en la Comunidad Autónoma de Euskadi 2004*, Servicio de Estudios, Planificación y Presupuestos, Vitoria-Gasteiz.
- Dpto. de Vivienda y Asuntos Sociales (2005c): *Estadística Bianual 2005 sobre Vivienda Vacía en la C.A.E. Presentación de Principales Resultados*, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- Dpto. de Vivienda y Asuntos Sociales (2005d): *Informe de ejecución en el ejercicio 2004 del Plan Director de Vivienda 2002-2005*, Vitoria-Gasteiz.
- Dpto. de Vivienda y Asuntos Sociales (2005): *Necesidades y demanda de vivienda en la CAPV. Encuesta de coyuntura, informe de resultados 2005*, Vitoria-Gasteiz.
- Dpto. de Vivienda y Asuntos Sociales (2006): *Análisis ayudas a la vivienda: indicadores de evolución del mercado hipotecario libre vs protegido. Préstamos y subvenciones a la vivienda*, realizado por el Servicio de Estudios, Planificación y Presupuestos, Vitoria-Gasteiz.
- Dpto. de Vivienda y Asuntos Sociales (2006): *El régimen de alquiler en la Comunidad Autónoma de Euskadi 2005*, Servicio de Estudios, Planificación y Presupuestos, Vitoria-Gasteiz.
- Dpto. de Vivienda y Asuntos Sociales (2006): *Informe de ejecución en el ejercicio 2005 del Plan Director de Vivienda 2002-2005*, Vitoria-Gasteiz.
- ELA-STV (2004): *Garantizar el derecho a una vivienda digna*, Gabinete de Estudios, Manu Robles-Arangiz Institutua, Bilbao.

Engberg, L.A. (2000): “Social Housing in Denmark”, Research Paper number 6, Departamento de Ciencias Sociales, Universidad de Roskilde, Roskilde, Dinamarca (disponible en www.ruc.dk).

Equipo de investigación de Provienda (2001): *Vivienda y Juventud en el año 2000*, Insituto de la Juventud, Madrid.

Eurostat (2002): *The life of women and men in Europe: A statistical portrait of women and men in all stages of life*. Luxemburgo.

Federation Relais (2000): *European survey on youth housing and exclusion*, Francia.

Fernández Muñoz, S.; Martín Guerrero, A. y Martínez Turégano, D. (2005): “Situación y perspectivas de la demanda de vivienda y conveniencia y riesgos de su desaceleración”, n° 103, monográfico “Economía y política de vivienda”, Colegio de Economistas de Madrid, Madrid.

Ford, J. (1999): “Young adults and owner occupation. A changing goal”, en Rugg, J. (Editor) (1999): *Young people, housing and social policy*, Routledge, Londres.

Fundación Encuentro (2003): *Repercusión del precio del suelo en el de la vivienda*, Madrid (disponible en www.fund-encuentro.org).

García-Montalvo, J. (2003): *La vivienda en España: desgravaciones, burbujas y otras historias*, Financiación de la vivienda; (2003), n° 78, Perspectivas del Sistema Financiero, Fundación de las Cajas de Ahorros.

García-Montalvo, J. (2004a): “Políticas públicas y precio de la vivienda”, Cuadernos de Información Económica, n° 178, Madrid.

García-Montalvo, J. (2005): “Los ayuntamientos y el precio de las casas”, El Mundo, Suplemento Su Vivienda, 24 de Junio de 2005, número 401, Madrid.

García-Montalvo, J. y Mas, M. (2000): *La vivienda y el sector de la construcción en España*, Fundación Caja de Ahorros del Mediterráneo, Valencia.

Gil Calvo, E. (2002): “Emancipación tardía y estrategia familiar (El caso de los hijos que ni se casan ni se van de casa)”, Estudios de Juventud n° 58, Madrid.

Goñi, J. (2006): “Instrumentos jurídicos para la promoción pública de vivienda”, ponencia presentada en junio de 2006 en el curso titulado “La promoción de viviendas en Gipuzkoa ante las nuevas realidades sociales”, celebrado en el marco de los XXV cursos de verano de la UPV-EHU.

Haffner, M. y Hoekstra, J. (2006): “Dutch housing allocation from a European perspective”, artículo pendiente de publicación.

Housing Corporation, Council of Mortgage Lenders and National Housing Federation (2004): *Shared ownership: Joint guidance for England*, The Council of Mortgage Lenders, Londres (disponible en formato electrónico en la dirección: http://www.cml.org.uk/servlet/dycon/zt-cml/cml/live/en/cml/pdf_pub_resreps_shared-ownership.pdf).

- Ikei (2000): *Análisis de las necesidades de viviendas para jóvenes en Donostia*, informe interno realizado por la consultoría Ikei, para el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián.
- Instituto de la Juventud (2001): *Vivienda y Juventud en el año 2000*. Equipo de Investigación de Provisión, Instituto de la Juventud, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- Instituto de la Juventud (2002): *Jóvenes y transiciones a la vida adulta en Europa*, Revista de Estudios de Juventud, N°56, Instituto de la Juventud, Madrid.
- Izquierda Unida (1996): "Materiales de debate sobre la vivienda", Madrid (www.izquierda-unida.es/Publicaciones/vivienda/indice.htm).
- Kemeny, J. (1981): *The Myth of Home Ownership: Public Versus Private Choices in Housing Tenure*, Routledge, Londres
- Kemp, P.A. (1997): *A comparative study of housing allowances*, Research Report number 60, The Stationery Office, Londres.
- Kennett, P. (2003): "Housing, welfare and differentiated citizenship", Sabo Summer University, *The Future of Housing and Welfare in Europe*, La Haya, Holanda (disponible en www.otb.tudelft.nl).
- Kristensen, H. (2002): "Social Housing Policy and the Welfare State: A Danish Perspective", *Urban Studies*, Vol. 39, No. 2, Universidad de Glasgow, Reino Unido.
- Kullberg, J. (2003): "The Social Housing Policy in Holland", Sabo Summer University, *The Future of Housing and Welfare in Europe*, La Haya, Holanda (disponible en www.otb.tudelft.nl).
- Laaksonen, H. (2000): "Young Adults in Changing Welfare States. Prolonged Transitions and Delayed Entries for Under-30s in Finland, Sweden and Germany in the '90s", Working papers, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Alemania.
- Leal, J. (2003): "Spain", en Doling, J. y Ford, J. (Editores) (2003): *Globalisation and home ownership. Experiences in eight member states of the European Union*, OTB Research Institute, Delft, Holanda.
- Leal, J. (2004a): "El diferente modelo residencial de los países del sur de Europa: el mercado de viviendas, la familia y el estado", *Arxius*, n° 10, Universidad de Valencia (disponible en www.uv.es).
- Leal, J. (2004b): "Housing policy againsts social housing in Spain", ENHR Conference, Cambridge, Reino Unido.
- Leal, J. (2005): "La segregación urbana y el impacto de los mercados de vivienda", n° 103, monográfico "Economía y política de vivienda", Colegio de Economistas de Madrid, Madrid.
- Leal, J. (2005): "La política de vivienda en España", *Documentación Social*, Revista de estudios sociales y de sociología aplicada, n° 138. Monográfico: Vivienda y alojamiento, Cáritas española, Madrid.

- Leal, J. (2005): "El Estado de Bienestar y la política de vivienda en España", *Anuario Objovi 2005*, Consejo de la Juventud de España, Madrid.
- Lieberg, M. (2000): *Youth Housing and Exclusion in Sweden*, informe nº 19, Centrum för Välfärdsforskning, Universidad de Mälardalen, Suecia (disponible en www.mdh.se).
- Martín, P. (2003): "El trabajo en red en vivienda desde la Administración local en el Barcelonès", Consell Comarcal del Barcelonès, Barcelona (disponible en www.cje.es).
- Martínez Hinojal, F. (2004): "Mentiras sobre suelo y vivienda. Diez típicas falacias sobre el suelo y la vivienda protegida, Ciudades para un futuro más sostenible, Boletín CF+S 29/30, Universidad Politécnica de Madrid (disponible en habitat.aq.upm.es).
- Martínez Pagés, J. y Maza, L.A. (2003): *Análisis del precio de la vivienda en España*, Documento de Trabajo nº 0307, Banco de España, Madrid.
- Matea, Mº (2006): *Las medidas de la política de vivienda en materia de alquileres y vivienda protegida*, Boletín Económico nº 91, Julio-Agosto 2006, Banco de España, Madrid.
- Ministerio de Finanzas sueco (2004): *Housing and housing policy in Sweden*, Ministry of Finance, Suecia.
- Monk, S. (2004): "The demand for social housing", ENHR Conference, Cambridge, Reino Unido.
- National Board of Housing, Building and Planning (2005): *Housing Statistics in the European Union 2004*, National Board of Housing, Building and Planning, Suecia.
- Needham, B. y de Kam, G. (2000): *Land for social housing*, CECODHAS (Comité Européen de Coordination de l'Habitat Social), Nijmegen, Holanda.
- Norris, M. y Shiels, P. (2004): *Regular National Report on housing Developments in European countries. Synthesis Report*, Department of the environment, Heritage and Local Government, The housing Unit, Dublin, Irlanda.
- Observatorio Vasco de la Juventud (2006): *Retratos de juventud 9*, Agosto 2006, Observatorio Vasco de la Juventud (http://www.euskadi.net/estudios_sociologicos).
- Oliver Alonso, J. (2005): *Demografía y vivienda en España y en las Comunidades Autónomas*, Caixa Catalunya, Barcelona.
- OTB (2003): *Homebuyers in Profile 1995-2002*, OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies, Delf University of Technology, Delft, Holanda.
- Ouwehand, A y van Daalen, G (2003): *Dutch housing associations. A model for social housing*, Delft University Press, Delft, Holanda.
- Ouwehand, A y van Daalen, G (2003): *Dutch housing associations. A model for social housing*, Delft University Press, Delft, Holanda.
- Paniagua, J.L. (2003): "La necesidad de intervención pública en materia de suelo y vivienda", Papeles de la FIM, especial Suelo y vivienda, nº 20, Madrid.

- Pérez, D. (2003): “Los Foyers franceses”, *Entrejovenes*, núm. 77, Madrid.
- Pfau, J. (2003): “Germany”, en Doling, J. y Ford, J. (Editores) (2003): *Globalisation and home ownership. Experiences in eight member states of the European Union*, OTB Research Institute, Delft, Holanda.
- Priemus H. y Dieleman F. (2002): “Social Housing Policy in the European Union: Past, Present and Perspectives”, *Urban Studies*, Vol. 39, nº 2, Universidad de Glasgow, Reino Unido.
- Requena, M. (2002): “Juventud y dependencia familiar en España”, *Estudios de Juventud* nº 58, Madrid.
- Rodríguez Alonso, R. (2002): “La política de vivienda en España desde la perspectiva de otros modelos europeos”, *Ciudades para un futuro más sostenible*, Boletín CF+S 29/30, Universidad Politécnica de Madrid (disponible en habitat.aq.upm.es).
- Rodríguez Marcos, J. (2003): “Vivienda y población: cincuenta años de desencuentro en la Comunidad Autónoma de Euskadi”, *Ekonomi Gerizan* nº 10, Federación de Cajas de Ahorros Vasco-Navarras (disponible en www.fcavn.es).
- Roth, N. (2002): *Pour une autonomie responsable et solidaire*, Rapport au Premier ministre, Commission Nationale pour l'autonomie des Jeunes, Secrétariat assuré par le Commissariat général du Plan, París (disponible en www.pde.fr).
- Rugg, J. (1999): “The use and abuse of private renting and help with rental costs”, en Rugg, J. (Editor) (1999): *Young people, housing and social policy*, Routledge, Londres.
- Rugg, J. (Editor) (1999): *Young people, housing and social policy*, Routledge, Londres.
- Sabo Summer University (2003): *The Future of Housing and Welfare in Europe*, La Haya, Holanda (disponible en www.otb.tudelft.nl).
- Sánchez García, A. y Plandiura, R. (2003): “La provisionalidad del régimen de protección oficial de la vivienda pública en España”, *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. VII, núm. 146(090), Universidad de Barcelona.
- Sánchez Martínez, M.T. (2004): “Gasto público y vivienda: un estudio de su incidencia distributiva”, *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, nº 10, Valencia.
- Sánchez Martínez, M^a.T. (2002): *La política de vivienda en España: análisis de sus efectos redistributivos*, Universidad de Granada, Granada.
- Saunders, P. (1990): *A Nation of Home Owners*, Unwin Hyman, Londres.
- Scanlon, K. y Whitehead, C. (2004): *International trends in housing tenure and mortgage finance*, The Council of Mortgage Lenders, Londres.
- Servicio de Juventud de la Diputación Foral de Gipuzkoa (2003): *Reflexiones sobre los jóvenes y la vivienda en Gipuzkoa*, colección Gastemira, Donostia-San Sebastián (disponible en www.gipuzkoa.net).

- Stephens, M. (1996): "The Independent Social Housing Sector and the European Structural Funds in England", The Housing Corporation and National Housing Federation, Reino Unido.
- Trabada Crende, X.E. (2005): El acceso de la juventud a la vivienda. Euskadi en el contexto de la Unión Europea, colección Gazte Plana, Departamento de Juventud y Acción Comunitaria del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- Trabada, E. (1996): "Necesidades de vivienda desde la perspectiva de los cambios en la estructura de los hogares", Materiales de debate sobre la vivienda, Izquierda Unida, Madrid (www.izquierda-unida.es/Publicaciones/vivienda/indice.htm).
- Trilla, C. (2001): *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*, Colección Estudios Sociales Núm. 9, Fundación "La Caixa", Barcelona.
- Trilla, C. (2003): "La vivienda para los jóvenes", en Navarro, V. (Coord) (2003): El Estado de Bienestar en España, Edición de las ponencias presentadas en el Seminario del mismo título realizado en la Universidad Menéndez Pelayo de Barcelona, los días 18 y 19 de diciembre de 2003.
- Trilla, C. y López, J. (2005): *Els habitatges de la població catalana*, Fundació Jaume Bofill, Barcelona.
- Trilla, C. y López, J. (2005): "El acceso de los jóvenes a la vivienda: una cuestión todavía no resuelta", Documentación Social, Revista de estudios sociales y de sociología aplicada, nº 138. Monográfico: Vivienda y alojamiento, Cáritas española, Madrid.
- Turner, B. y Whitehead, C.M.E. (2002): "Reducing Housing Subsidy: Swedish Housing Policy in an International Context", Urban Studies, vol 39, nº 2, Universidad de Glasgow, Reino Unido.
- van der Heijden, H. (2002): "Social Rented Housing in Western Europe: Developments and Expectations", Urban Studies, Vol. 39, No. 2, Universidad de Glasgow, Reino Unido.
- van Kempen, R. y Priemus, H. (2002): "Revolution in Social Housing in the Netherlands: Possible Effects of New Housing Policies", Urban Studies, vol 39, nº 2, Universidad de Glasgow, Reino Unido.
- VROM (2005): *Cijfers over Wonen 2004*, Servicio estadístico holandés (disponible en www.vrom.nl).
- Zander, S. (2001): *Young Sweden*, The Swedish National Board for Youth Affairs, Estocolmo, Suecia.

