



XI Jornadas de Economía Crítica

Avances en el derecho ciudadano a una vivienda digna. Reflexiones sobre el anteproyecto de ley de la CAPV

Aitziber Etxezarreta Etxarri
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

1. Introducción

Según los datos arrojados en el último informe inmobiliario del BBVA, en el transcurso de 2007 se consolidaba el denominado *suave ajuste* en el mercado inmobiliario, y a la vez se prevé que en 2008 continúe esta misma tónica, poniendo fin a la escalada de precios de los últimos años con incrementos muy moderados del precio de la vivienda, del orden de 5,5% en 2007 y 1,4% previsto para 2008 (BBVA, 2007).

Se constata, por tanto, que la desaceleración del precio de la vivienda es un hecho en el conjunto del Estado y en gran parte de la Comunidad Autónoma Vasca, y podría afirmarse que las estadísticas ofrecen una especie de tregua a la acuciante problemática de la vivienda. Parece ser que atrás quedan ya las tasas de incremento de dos dígitos que hemos conocido en los primeros años del nuevo milenio, y a nivel estatal se habla de conceptos como *ajuste* y *desaleración*, a la vez que se lanzan mensajes tranquilizadores a la ciudadanía.

No obstante, hay que contextualizar todo ello en una coyuntura dominada por la extrema incertidumbre vinculada a los acontecimientos más recientes tanto en nuestro entorno local y regional, como los relativos al sistema internacional. La crisis hipotecaria y financiera estadounidense ha estallado, y todavía es pronto para dimensionar su alcance sobre la propia

economía estadounidense, y sobre sus posibles efectos en las economías europeas e internacionales.

Por su parte, el derecho a la vivienda, lejos de haberse acercado a la ciudadanía vasca en el citado periodo, sigue siendo una utopía para gran parte de la sociedad vasca, en especial, para los jóvenes y los grupos más vulnerables de nuestra sociedad (Ararteko, 2007; Etxezarreta, 2007), haciéndolos a su vez más vulnerables.

Consiguientemente, el anteproyecto de **Ley de Garantía del derecho ciudadano a una vivienda digna** recientemente anunciado por el Gobierno Vasco cobra el máximo interés, como posible paso en el avance del derecho a la vivienda, que a pesar de estar asumida en la constitución, se ha entendido históricamente como un derecho negativo, objeto de un escaso desarrollo legal y efectivo, y muy lejos de equipararse a otros derechos tales como el derecho a la salud o a la educación.

2. El derecho a la vivienda y los sistemas de vivienda *Mediterraneos*

La vivienda es una necesidad básica de todas las personas, mujeres y hombres, refugio básico necesario para el desarrollo del proyecto de vida de todas las personas. La vivienda, además, más allá de las cuatro paredes que la componen tiene dimensiones que trascienden de lo puramente físico y se convierte en un factor condicionante y/o determinante de la vida familiar, comunitaria y personal.

Así, el acceso a una vivienda digna es requisito indispensable para el desarrollo personal, familiar y comunitario de todas las personas. La vivienda es, al fin y al cabo, una necesidad básica que condiciona a la vez que moldea el lugar que ocupan mujeres y hombres en esta sociedad.

La vivienda es por tanto una necesidad básica de todas las personas, de vital importancia para el desarrollo de su vida personal, familiar y comunitaria, y como tal se reconoce como derecho social de la ciudadanía en todas las constituciones europeas y demás legislaciones. En el caso español, se recoge de la siguiente manera el derecho a la vivienda (artículo 47 de la constitución española):

*“Todos los españoles tienen derecho a 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”**

Sin embargo, los derechos socio-económicos reconocidos en la Constitución española se categorizan como derechos positivos (no así los derechos políticos y civiles), por tanto, derechos susceptibles de ser respetados y procurados pero no garantizados por las administraciones públicas.

En este sentido, ciertos autores se posicionan argumentando que garantizar el cumplimiento del derecho a la vivienda no implica necesariamente que la administración tenga que regalar una vivienda a toda la ciudadanía, pero sí debería implicar un mayor compromiso con respecto a fenómenos relacionados con el incumplimiento de este derecho tales como la existencia de viviendas vacías, o el abandono de las viviendas por parte de sus propietarios, dejarlas en desuso o en ruinas, etc. (Pisarello, 2003).

Asimismo, el derecho a una vivienda digna se ha tratado en el marco internacional en el contexto de la indivisibilidad, la interrelación y la interdependencia de los derechos humanos. Esta visión integral se recogió por primera vez en el punto 13 de la proclamación de Teherán de 1968, y fue ratificado en el punto 5 de la declaración de los derechos humanos de Viena de 1993.

No obstante, tanto en el ámbito local, estatal como internacional es evidente que la vivienda se encuentra aún muy lejos de ser una necesidad satisfecha por todas/os las/os ciudadanas/os, e incluso en nuestro entorno más cercano el problema de la vivienda como necesidad básica insatisfecha se está expandiendo a segmentos cada vez más amplios de la sociedad. Y a su vez, hace más vulnerables a estos en unas economías con crecientes y nuevos riesgos sociales.

Ello, problema que afecta y condiciona crecientemente las vidas de las clases medias y bajas, se ha ido perfilando cada vez más como una de las prioridades de la intervención pública, si bien de carácter mayoritariamente local y regional. Así, en el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco las declaraciones e iniciativas encaminadas a solventar esta crisis se han multiplicado de un tiempo a esta parte.

Por otra parte, la política de vivienda ha de ser tratada en el contexto de los Estados de Bienestar. De hecho, la vivienda ha sido un pilar básico de los sistemas europeos de bienestar, desde que en el periodo de posguerra se pusieran en marcha esas macroestructuras denominadas Estados del bienestar, que conllevaron, junto con otros ámbitos de actuación, unas políticas de vivienda muy activas y unos parques públicos de vivienda social muy importantes.

A partir de la década de los 70 y 80 sin embargo, comenzaron a emerger las limitaciones y problemas estructurales que venían acumulando los Estados de Bienestar europeos. Y junto con las restricciones y el constreñimiento del gasto público y social, comenzó también la debacle de la vivienda social como modelo de cumplimiento del derecho a la vivienda y centro de las políticas de vivienda en el noroeste de Europa.

No obstante, paralelamente a la citada evolución de los países europeos del noroeste, en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco y el conjunto del Estado, las políticas de las últimas décadas han configurado lo que se ha venido a llamar un modelo mediterráneo, en lo que se refiere al sistema de bienestar y al sistema de vivienda (CES, 2006; Etxezarreta, 2007). Es precisamente esa predominancia del sector privado y el régimen de la propiedad lo que caracteriza al llamado modelo mediterráneo, que frente al modelo norteyuropeo ha desarrollado Estados de bienestar escasos y tardíos.

(Esping-Andersen, 2000) clasificaba a este respecto tres modelos de Estados del bienestar: el modelo socialdemócrata, el modelo corporatista y el modelo liberal. Y a esta clasificación inicial varios autores (Barlow and Duncan, 1994) sumaron una cuarta categoría: los Estados de bienestar rudimentarios o mediterráneos. Y finalmente, otros autores identificaron las principales características de los sistemas de vivienda de los citados sistemas de bienestar mediterráneos (Allen, et.al, 2004), a saber, la vivienda en propiedad como régimen predominante, junto a niveles muy minoritarios de vivienda social en alquiler.

Así, la participación pública en el stock de vivienda ha sido claramente muy inferior en los países del sur, y en consecuencia el parque de vivienda social o protegida en régimen de alquiler registra actualmente niveles muy bajos, en torno al 2% del parque total en el conjunto del estado frente al 18% de promedio europeo (Trilla, 2001).

Todo ello tiene un impacto en la sociedad y unas consecuencias sociales que se derivan de la configuración de un determinado sistema de vivienda. En la Comunidad Autónoma del País Vasco, de hecho, los niveles de alquiler, tanto público como privado son extremadamente bajos (5-6%, y 2%, respectivamente) y ello afecta especialmente a los grupos vulnerables, donde las mujeres están sobre-representadas.

Como muestra de ello, la proporción en que unas y otros se posicionan en el mercado de la vivienda difiere ligeramente en función del sexo de la persona de referencia o cabeza de familia. Así, el 78% de los hogares liderados por mujeres se encuentran en el sistema de vivienda en el segmento de la propiedad, mientras que el 87% de los hogares liderados por hombres se encuentra en el subsistema de la propiedad.

3. Revisión de las recientes políticas de vivienda en la CAPV

En los últimos años la problemática de la vivienda ha ido expandiéndose y afectando cada vez a segmentos más amplios de la sociedad, fundamentalmente entre la juventud (primer acceso) y los colectivos vulnerables, entre los que la mujer está sobre-representada. Consiguientemente, ante una problemática que lejos de suavizarse se agrava y una preocupación social creciente, las políticas de vivienda se han reactivado y todas las administraciones de este entramado institucional tan complejo parecen haberse dado cuenta de la importancia de contribuir en la resolución del problema que nos ocupa.

La competencia en materia de vivienda corresponde al Gobierno Vasco por virtud del desarrollo del Estatuto de Autonomía. Sin embargo, en materia de urbanismo y suelo existen competencias estatales, autonómicas y municipales. Y finalmente las diputaciones forales son competentes en materia fiscal, tanto en su vertiente normativa como en la recaudatoria. Por tanto, cuando analizamos la política de vivienda si bien la política estudiada será fundamentalmente la autonómica, no podemos obviar el resto de apartados de la política de vivienda y su impacto en el sistema de vivienda general como en el denominado *problema de la vivienda*.

Centrando la atención en la evolución de la oferta de vivienda en la Comunidad Autónoma del País Vasco, se observan en el cuadro adjunto importantes fenómenos. En primer lugar, el fuerte incremento registrado en el número de vivienda nueva en régimen de propiedad, que se situaba en torno a 5.000 viviendas al comienzo del periodo (1996-2000), y pasó a situarse en casi 9.000 viviendas nuevas al año en 2006.

Este fuerte incremento de la vivienda nueva se debió fundamentalmente al auge de la construcción de vivienda protegida; así, en la primera parte del periodo analizado la construcción de vivienda protegida oscilaba en torno a 1.000-2.200 viviendas protegidas por año, si bien esta cifra ha ido ascendiendo año a año hasta situarse en las más de 5.000 viviendas protegidas construidas en 2006.

Cuadro 1 Evolución de la oferta de vivienda en la Comunidad Autónoma Vasca (1996-2006)

	Total viviendas	Venta					Alquiler
		Total venta	Vivienda nueva			Vivienda usada	Público y privado
			Total	protegida	privada		
1996	18.021	16.843	5.106	1.801	3.305	11.071	1.152
1997	16.195	14.638	4.066	1.034	3.032	10.572	1.557
1998	12.298	10.883	3.741	1.493	2.248	7.142	1.415
1999	10.258	9.148	4.560	2.197	2.363	4.589	1.110
2000	12.463	11.448	5.613	2.477	3.136	5.836	1.015
2001	15.044	14.310	5.778	2.959	2.819	8.532	829
2002	14.379	13.399	5.519	2.847	2.672	7.880	980
2003	14.032	13.030	6.729	3.541	3.188	6.301	1.002
2004	14.953	13.941	7.831	3.932	3.900	6.110	1.012
2005	16.138	14.602	8.078	3.919	4.159	6.524	1.536
2006	18.056	15.913	8.977	5.065	3.912	6.936	2.132

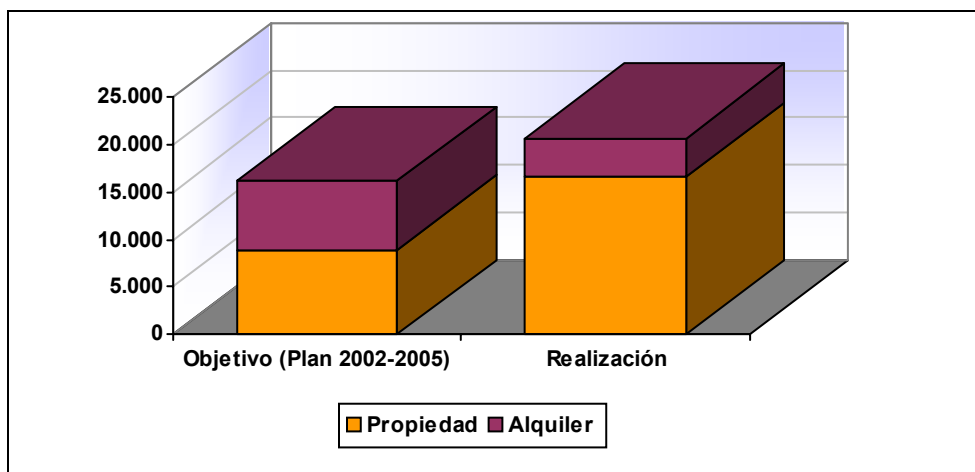
Fuente: Departamento de vivienda y asuntos sociales. Encuesta sobre oferta inmobiliaria (varios años)

La otra cara de la moneda corresponde al régimen del alquiler, cuya evolución ha sido totalmente dispar. En los primeros años del periodo analizado el alquiler siguió una tendencia decreciente, pasando de las 1.557 viviendas alquiladas en 1997 a las 829 viviendas alquiladas en 2001, y en la segunda mitad del periodo el alquiler recobró su nivel inicial y superó las 2.100 viviendas alquiladas en 2006.

De todos modos, considerando que esta cifra engloba tanto las viviendas públicas como las privadas ofrecidas en régimen de alquiler en la CAPV, se aprecia que el sector del alquiler mantiene unos niveles muy bajos de expansión en comparación con los niveles y ritmos a los que aún crece el sector de la propiedad.

En ese sentido, es destacable la divergencia registrada entre los objetivos planificados en el Plan de vivienda 2002-2005 y la realización de los mismos en materia de oferta de vivienda de alquiler pública. Así, tal y como muestra el grafico adjunto, atendiendo a los objetivos del plan, el 45% de las nuevas viviendas protegidas planificadas entre 2002 y 2005 iban a adjudicarse en régimen de alquiler. Sin embargo, finalmente sólo se adjudicó en régimen de alquiler un 20% de las viviendas construidas en ese periodo.

Grafico 1 El alquiler social frente a la vivienda protegida en propiedad. Plan de vivienda 2002-2005



Fuente: Plan director de vivienda 2006-2009

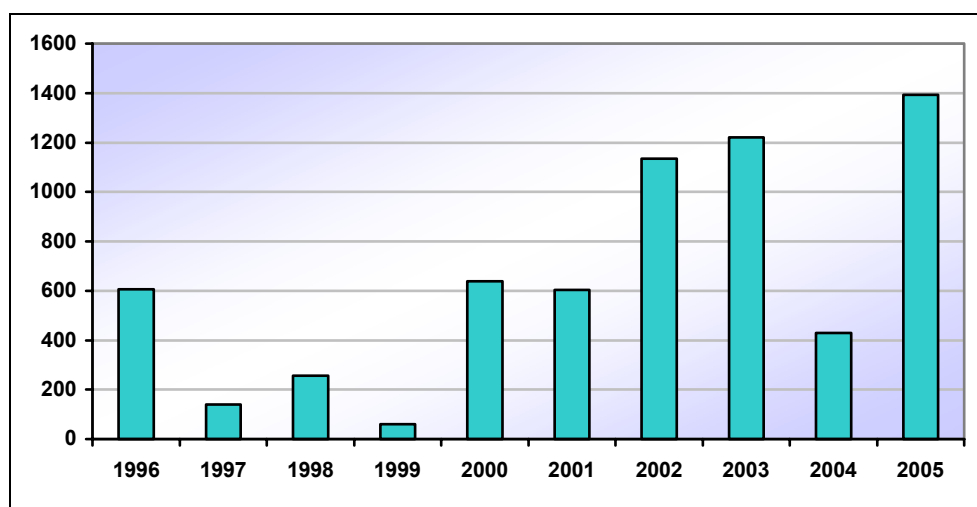
**Considerando vivienda en propiedad y derecho de superficie*

De hecho, a pesar de que la vivienda en alquiler siga siendo una alternativa temporal y transicional para una buena parte de la sociedad vasca, según las últimas encuestaciones este planteamiento parece haber empezado a cambiar entre la población vasca (Ararteko, 2007), quienes se inclinan cada vez más por la opción del alquiler.

No obstante, esta tendencia de creciente demanda del alquiler junto con la escasez total y absoluta del parque de viviendas en alquiler (actualmente se sitúa en torno a 5%-6% del parque total en CAPV) conforma una de las mayores deficiencias de nuestro sistema de vivienda: a saber, la falta de alternativa real frente a la carestía de la vivienda en propiedad. Ello, además, se agrava al considerar el alto precio de los alquileres, condicionado a su vez por la falta de oferta.

Y todo esto, sin embargo, no se ve acompañada de una apuesta institucional decidida por el impulso del alquiler, a pesar de constatar todos los constreñimientos posibles en lo que a parque de vivienda en alquiler se refiere. La respuesta institucional sigue siendo paulatina y moderada. Es decir, atendiendo a la evolución de la construcción de vivienda pública en alquiler en la CAPV (grafico adjunto), se observa que la oferta pública en alquiler hasta el año 2000 era prácticamente inexistente, si bien a partir de esa fecha se aprecia una tendencia alcista. Aún y todo, el año que más viviendas en alquiler público se ofertó, no se llegó a las 1.500 viviendas para el conjunto de la CAPV.

Grafico 2 Construcción de vivienda pública en régimen de alquiler en la CAPV (1996-2005)

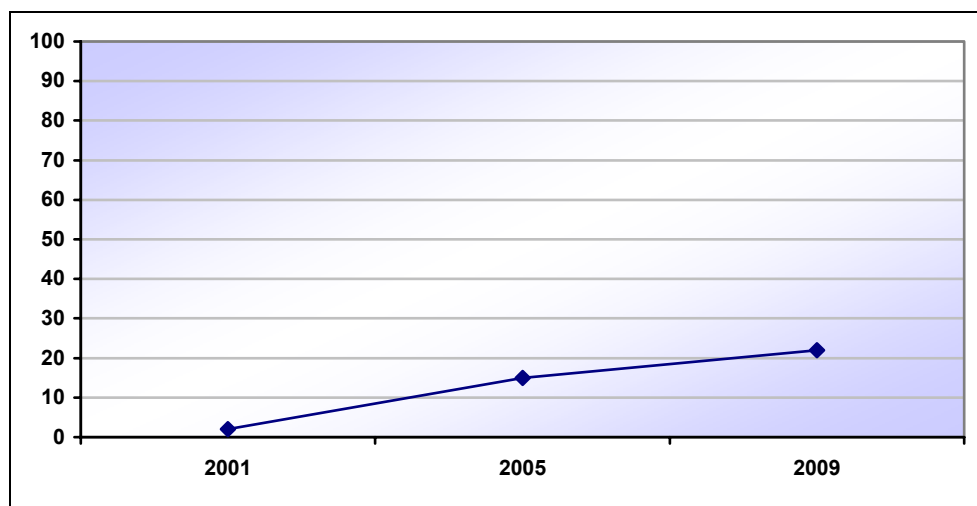


Fuente: Plan director de vivienda 2006-2009

Finalmente, se atiende al peso del alquiler en el conjunto de las actuaciones protegidas. En 2001 el subconjunto del alquiler suponía el 2% de las viviendas protegidas, en 2005 el 15%, y según los objetivos de los planes actuales en 2009 supondrá el 22% del conjunto de las actuaciones protegidas.

Es decir, aunque se cumplan los objetivos del Plan de vivienda 2006-2009, las viviendas públicas en régimen de alquiler apenas llegarán a ser una cuarta parte de las viviendas públicas de ese año, o lo que es lo mismo, tres cuartas partes seguirán engrosando el parque de vivienda en propiedad (o derecho de superficie – 75 años-, que entraría en la categoría de propiedad, en tanto en cuanto no favorece la rotación y es una especie de contrato de propiedad vitalicia). En términos absolutos, 88 miles de viviendas en propiedad, frente a 19 miles de viviendas en alquiler.

Grafico 3 Ratio alquiler en las viviendas protegidas en la CAPV



Fuente: Departamento de vivienda y asuntos sociales. Gobierno Vasco. Plan director de vivienda 2006-2009

Por último, en el grafico 4 se presentan los datos del gasto en protección social por funciones. Tal y como se observa en la ilustración, las ayudas destinadas a la vivienda apenas suponen un 0,3% del total del gasto en protección social, mientras que el gasto de protección social dirigido a la tercera edad engloba casi el 50% del total.

4. El anteproyecto de ley

Según el texto del anteproyecto de ley, esta ley tiene por objeto contribuir en el desarrollo del artículo 47 de la constitución española y del artículo 10.31 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco. Es decir, pretende avanzar en materia normativa para hacer efectivo el derecho ciudadano a acceder a una vivienda digna.

La citada ley, entre otras cosas, incluye la definición del Servicio Público Vasco de Vivienda, la definición de las políticas publicas de vivienda, la organización y funciones del servicio vasco de Adjudicación de Vivienda de Protección Publica (*Etxebide*), del Servicio Publico de Mediación y Conciliación en materia de Propiedad Horizontal y Arrendamientos Urbanos (*Bizilagun*) y del registro de Viviendas de Protección Pública.

Paralelamente incluye apartados relativos a la sostenibilidad medioambiental del parque de vivienda, el combate contra las patologías antisociales en materia de vivienda, la inspección del parque de vivienda de protección publica, la estadística en materia de vivienda etc.

Asimismo, esta ley en su capítulo II define los principios rectores entre los cuales se extraen a continuación los relativos al orden social: la universalidad, efectividad y garantía judicial del

derecho de la ciudadanía al disfrute de una vivienda digna; la consecución de una oferta de Vivienda de Protección Pública, suficiente desde el punto de vista cuantitativo, territorialmente y tipológicamente equilibrada y que preste especial atención a los colectivos en situación o riesgo de exclusión social; y promoción de la diversidad y la cohesión en los barrios y sectores residenciales de las ciudades y pueblos como garantía de una adecuada integración urbana y como método de prevención de fenómenos de segregación, exclusión o discriminación.

Comenzando con uno de los aspectos quizás más interesantes de este anteproyecto, se atiende a la definición del derecho ciudadano a una vivienda digna que dicha ley plantea. Según el anteproyecto de ley, la ciudadanía vasca podrá (siempre y cuando cumpla los requisitos exigidos en esa misma ley¹) exigir a los Ayuntamientos la satisfacción directa de su derecho ciudadano a acceder a una vivienda digna. Y en caso de que el Ayuntamiento no satisfaga el citado derecho, la persona afectada podrá dirigirse al Gobierno Vasco para exigir su satisfacción.

Por tanto, los Ayuntamientos y el Gobierno Vasco están llamados a coordinar sus políticas públicas para satisfacer de forma integral las necesidades ciudadanas de vivienda con anterioridad al **1 de Enero de 2012** a través de alguno de los siguientes mecanismos:

- El acceso a un alojamiento rotacional en alquiler
- El acceso a una vivienda de protección pública en alquiler
- El acceso a un programa público de movilización de vivienda vacía hacia el alquiler protegido
- La subvención del alquiler de una vivienda libre, en las condiciones sociales y económicas que se determinen

Asimismo, en todos los supuestos anteriores el alquiler que sufrague la ciudadanía no podrá ser superior al 30% de sus ingresos, y a partir del 1 de Enero de 2012 l@s ciudadan@s podrán exigir judicialmente la efectividad de este derecho en caso de imposibilidad efectiva de acceso a una vivienda digna.

Otro de los aspectos que la ley trata es la Solidaridad Urbana y la Cohesión Social. En el capítulo IV del anteproyecto de ley se define el objetivo de cohesión social, donde se afirma que por cohesión social a efectos de esta ley se deberá entender la existencia de un parque residencial público de alquiler al servicio permanente de la sociedad vasca y de entidad suficiente y adecuada para satisfacer el derecho constitucional de toda la ciudadanía a la vivienda.

¹ Entre los requisitos exigidos se determinan los ingresos mínimos (3.000€ alquiler; 9.000 VPO; 12.000 tasadas) y los ingresos máximos (20.000€ viviendas sociales; 30.000€ VPO; 43.000€ tasadas), así como la exigencia de tener necesidad de vivienda en los términos establecidos y no ser adjudicataria ni titular de una vivienda.

Por otro lado, también se define el objetivo de solidaridad urbana, por el que se entiende la mutua prestación de asistencia y de recursos entre todas las instituciones públicas para alcanzar los objetivos de cohesión social. Y además se determina que los ayuntamientos podrán conveniar con el Gobierno Vasco o sus sociedades públicas y/o participadas la gestión de parte o la totalidad del parque municipal de Vivienda de Protección Pública en alquiler.

Por ultimo, el Gobierno Vasco creará un Fondo de Solidaridad Urbana económico específico para dar apoyo a los municipios que acrediten dificultades especiales para la consecución de los objetivos de cohesión social. Este fondo quedara integrado por los recursos que el Departamento de vivienda decida dotar.

Otro de los aspectos a analizar es el abanico de modalidades que este anteproyecto de ley recoge, a saber:

- ❖ Arrendamiento
- ❖ Derecho de superficie
- ❖ Propiedad plena
- ❖ Otros títulos

Consiguientemente, la propiedad plena sigue constando dentro de las modalidades previstas y aceptadas por esta ley, o dicho de otra manera, la ley futura no restringirá la modalidad de régimen de tenencia al arrendamiento y el derecho de superficie. Y ello no aporta ningún cambio en el abanico vigente, ni tampoco avanza en la superación del planteamiento de las políticas de vivienda convencionales.

Adicionalmente, una de las medidas más controvertidas y a la vez más interesantes propuesta por esta ley es la relativa a la vivienda vacía (capítulo I), en el título VI dedicado a la utilización antisocial del parque de vivienda. Aquí se aporta la definición de la vivienda vacía en primer lugar, luego se instaure un canon sobre las viviendas vacías, y a continuación se describe el procedimiento y la gestión, donde entre otras cosas, se trata la creación del registro de las viviendas vacías.

Así, en la definición de la vivienda vacía se declara lo siguiente: *“la desocupación continuada de las viviendas implica un uso antisocial y medioambientalmente no sostenible de la propiedad”*. Para su identificación se determinan una serie de factores que la administración tendrá en cuenta a la hora de detectar la falta de ocupación de una vivienda, como por ejemplo los consumos anormalmente bajos de agua, gas y electricidad.

Consiguientemente, sobre este sector de viviendas vacías se aplicarán políticas públicas de fomento dirigidas a garantizar la ocupación de las viviendas, y se instaurará asimismo un canon a aplicar sobre las viviendas que los Ayuntamientos vascos declaren desocupadas. Este canon es un impuesto de naturaleza social y ecológica, destinado a la garantía de la función social de la propiedad y del medio ambiente urbano y rural.

Sin embargo, el hecho imponible se define como la vivienda en la que no habite ninguna persona durante más de trescientos cincuenta días en el curso de un año, por lo que las viviendas que se ocupen al menos 15 días al año quedan fuera de toda consideración de vivienda vacía. Asimismo, quedan exentos del canon las viviendas alquiladas o las segundas residencias, hecho que restringe considerablemente la garantía de un uso social del parque de vivienda, tal y como este capítulo persigue.

Con respecto a la cuota se establece una cuota de nueve euros por cada día de desocupación el primer año; doce euros por cada día de desocupación el segundo año; y quince euros por cada uno de los siguientes días de desocupación. Efectivamente el tipo de gravamen parece poder contribuir positivamente a la hora de motivar a los dueños a dar algún uso a sus viviendas vacías, sin embargo, la definición de las viviendas vacías restringe muy mucho las viviendas a las que afectará esta regulación, con lo que ello supone en definitiva en términos de garantía de un uso (no anti)social del parque de vivienda.

5. Conclusiones

La vivienda es una necesidad básica de todas las personas y un derecho social. Y así está asumido en las máximas leyes estatales, e integrado a su vez, en el contexto de los derechos humanos en el marco internacional. Sin embargo, el derecho a la vivienda, lejos de acercarse a todos/as los/as ciudadanos/as de nuestro entorno más próximo y más lejano, se extiende como problema que cada vez afecta a sectores y segmentos más amplios de la sociedad, y a su vez, hace más vulnerables a éstos en unas economías con crecientes y nuevos riesgos sociales.

La política de vivienda, por su parte, ha sido tradicionalmente parte importante de los Estados del bienestar europeos, con un importante desarrollo en las décadas de posguerra. Así, se crearon diversos modelos de Estados de bienestar y ello se ha visto reflejado en los sistemas de vivienda que se han ido configurando en estos modelos. No obstante, en la Comunidad Autónoma del País Vasco y en el conjunto del Estado, el desarrollo del Estado de bienestar ha sido ciertamente tardío y escaso, y la configuración de su sistema de vivienda responde a un claro modelo *Mediterráneo*, basado en la predominancia de la propiedad y la escasez de la vivienda social.

De todos modos, en la actualidad el problema de la vivienda es una compleja problemática que afecta y condiciona crecientemente las vidas de muchas personas, especialmente en las clases socioeconómicas bajas y medias, y se ha ido perfilando cada vez más como una de las prioridades de la intervención pública, y consiguientemente las políticas de vivienda se han reactivado de un tiempo a esta parte.

Analizando la política de vivienda desarrollada en la CAPV en los últimos años, se observa efectivamente una reactivación en cuanto a las actuaciones protegidas que se han llevado a cabo. Así, el estudio del número de viviendas ofertadas ponía de manifiesto el claro incremento de las nuevas viviendas ofertadas, debido fundamentalmente al aumento de vivienda protegida construida (además del auge del sector de la construcción en su conjunto).

Sin embargo, cuando se centra el análisis en el subsegmento del alquiler la valoración no es tan positiva. De todas las viviendas protegidas planificadas para 2002-2005 un 45% iban a adjudicarse en régimen de alquiler, pero finalmente atendiendo a la realización se observa que solo un 20% de las viviendas construidas en ese periodo con iniciativa pública fueron asignadas en régimen de alquiler.

Asimismo, se constata que analizando el periodo 1996-2005, el año que más viviendas en alquiler se ofertaron, en 2005, no se alcanzaron 1.500 viviendas para el conjunto de la CAPV. Y finalmente, atendiendo a las previsiones para los próximos años, el número absoluto de viviendas en alquiler iría en aumento, si bien tan solo representaría la cuarta parte de todas las viviendas protegidas (con algún tipo de protección) construidas en ese próximo periodo. Por tanto, se concluye que el alquiler va en aumento aunque a un ritmo muy lento.

Finalmente, el presente documento se centra en los aspectos fundamentales del anteproyecto de ley de vivienda, cuya principal aportación ha sido el intento de materialización del derecho de los/as ciudadanos/as a una vivienda digna. Así, a partir del 1 de enero de 2012, los/as ciudadanos/as vascos/as que no tengan esta necesidad básica adecuadamente satisfecha podrán acudir a los tribunales para exigir la satisfacción de la misma a las instituciones vascas. Es decir, la ciudadanía podrá exigir el derecho a la vivienda judicialmente dirigiéndose al ayuntamiento correspondiente, en primer lugar, y al propio Gobierno Vasco en segundo lugar, en caso de no recibir una respuesta adecuada o suficiente a nivel municipal.

Dicho derecho a la vivienda, por su parte, se define en términos de alquiler. De hecho, las administraciones vascas se comprometen con la ciudadanía a garantizar un acceso a una vivienda en régimen de alquiler, bien haciendo uso del parque público, o bien utilizando el parque privado (con la consiguiente ayuda pública). Pero en todo caso, lo que se reconoce a la ciudadanía vasca es el derecho a acceder a una vivienda digna en régimen de alquiler, siempre

y cuando se cumplan los requisitos exigir y las personas necesitadas se encuentren dentro de los varemos exigidos.

Comenzando a valorar el anteproyecto de ley, en primer lugar es destacable que se trata de un plan integral que da cuerpo legal por vez primera a la necesidad de participación y colaboración de los distintos niveles de la Administración. Por tanto, es un foro que comprende todo el complejo entramado institucional y competencial, a la vez que define las competencias y obligaciones de cada cual y el correspondiente procedimiento a seguir. Y esto es un avance importante en cuanto a que plantea un escenario más propicio para tomar medidas globales y efectivas en torno a la problemática de la vivienda.

De hecho, solo de manera coordinada y activa por parte de todos los órganos competentes en materia de vivienda, urbanismo y suelo puede empezar a perfilarse una vía para avanzar en la garantía de un derecho tan inaccesible como es la vivienda en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Lo cierto es que un problema tan complejo requiere de una respuesta multi-escalar y coordinada.

En segundo lugar, retomando al énfasis que hace el anteproyecto de ley con respecto al alquiler como figura prioritaria en el camino de hacer efectivo el derecho a la vivienda, (tanto es así, que se define el derecho a la vivienda como derecho a poder alquilar una vivienda en condiciones adecuadas) se lanzan una serie de consideraciones para su reflexión y debate. Y es que el análisis de las recientes políticas de vivienda pone de manifiesto que si bien los planes de vivienda asumen la necesidad de vivienda en alquiler y proponen aumentos significativos de promoción pública del alquiler, la realización de los mismos vuelve a retroalimentar un modelo basado en la propiedad de vivienda, una copia del modelo privado llevado al sector público.

Así, es manifiesta la importancia de incidir en la promoción pública del alquiler real, ya que previsiblemente en el año 2012 cualquier ciudadano/a mayor de edad o emancipado, y empadronado en la CAPV, que cumpla los requisitos dispuestos, va a tener la posibilidad de exigir judicialmente su derecho a alquilar una vivienda, bien en el sector público o bien en el sector privado con su correspondiente contraprestación.

Ello puede suponer la necesidad de un parque de vivienda, tanto público como privado, que hoy por hoy no existe, o no al menos en la dimensión requerida. Y además, las políticas de vivienda aplicadas recientemente no han logrado ni siquiera cumplir los objetivos propiamente marcados en sus respectivos planes en materia de alquiler.

Ciertamente Bizigune, programa puesto en marcha en 2003, tiene como objetivo la movilización de unas 30.000 las viviendas vacías, si bien en 2006 el número de viviendas

movilizadas apenas alcanzaba las 2.000 viviendas. Así, esta iniciativa es valorada como claramente interesante, pero a corto plazo insuficiente a la hora de ofrecer un stock apropiado para la dimensión de las necesidades de vivienda de la sociedad vasca.

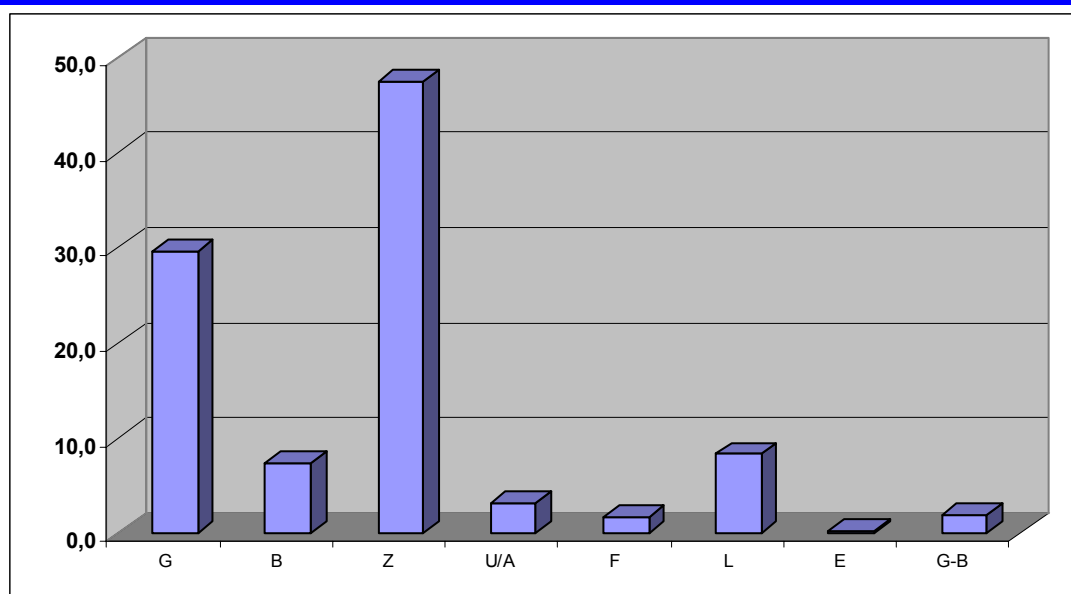
Asimismo, el anteproyecto de ley no aporta avance alguno en lo que al abanico de regímenes de tenencia protegibles se refiere. Es decir, se siguen considerando cuatro grandes bloques de tenencia de vivienda protegida, a saber: el alquiler, el derecho de superficie, la propiedad plena, y otros. Y consiguientemente, se seguirá pudiendo asignar una vivienda protegida en propiedad plena, con todo lo que ello conlleva en detrimento del alquiler en términos de rentabilidad y sostenibilidad política, uno de los motivos más importantes de que el fomento del alquiler no acabe de consolidarse.

En relación con el controvertido tratamiento de las viviendas vacías, se observa que dicho gravamen puede contribuir positivamente a aumentar el uso de las viviendas calificadas como desocupadas y fomentar cierta movilización de viviendas vacías, al menos en el sector que sea aplicable la citada medida. No obstante, partiendo de la base de que tanto las segundas residencias como las casas que se ocupen al menos 15 días al año quedarán fuera del ámbito de aplicación de esta medida por no constituir un hecho imponible, es previsible que la lucha contra la utilización antisocial del parque de vivienda tenga unos resultados cuanto menos limitados y condicionados por la propia definición legal del concepto en cuestión.

Por tanto, todo esto nos conduce a reflexionar sobre la manera en que este derecho piensa hacerse efectivo por parte de la Administración por la vía del alquiler, con un parque de alquiler que englobando sus vertientes público y privado apenas llega a representar el 8% del parque total de vivienda, y con un esfuerzo institucional incipiente e insuficiente para reconducir esta situación y proveer al sector del alquiler de una dimensión adecuada para las actuales y futuras necesidades de alojamiento de la sociedad vasca.

Finalmente, y para concluir, se desea incidir en la necesidad de avanzar en el materialización del derecho a la vivienda, para lo cual esta ley puede contribuir y contribuye positivamente marcando un escenario más propicio y coordinado. Sin embargo, se aprecian importantes deficiencias en cuanto a la previsible materialización efectiva del derecho de la ciudadanía a la vivienda, en tanto en cuanto no se está avanzando suficientemente en la creación de un parque público de vivienda en alquiler, y el sector privado del alquiler aún muestra muchos resentimientos y reticencias con respecto a su proceso de movilización y normalización.

Grafico 4 Gasto de protección social, por funciones (%). 1995-2003



G: Enfermedad/Atención sanitaria

B: Invalidez

Z: Vejez

U/A: Supervivientes

F: Familia/ Hijos/as

L: Desempleo

E: Vivienda

G-B: Exclusión social

Fuente: Eustat. Cuenta de protección social.

El análisis de la revisión de las políticas de vivienda de este capítulo, no obstante, se ha centrado en la construcción de nueva vivienda protegida, que sigue siendo hoy por hoy el núcleo central de las políticas de vivienda de la CAPV². Sin embargo, hay que considerar otras importantes iniciativas puestas en marcha recientemente, como es el caso de *Bizigune*, un programa que ofrece soporte legal y ayudas económicas para la movilización de las viviendas vacías, así como el desarrollo normativo que se ha dado en materia de suelo y urbanismo, tras la aprobación de la ley vasca del suelo (ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo – BOPV 20 de julio de 2006).

El programa Bizigune, de hecho, tiene como objetivo movilizar unas aproximadamente 26.700 viviendas vacías de las 54.500 estimadas por el (Dpto de Vivienda y Asuntos Sociales, 2006) en el conjunto de la Comunidad Autónoma del País Vasco, pero desde el inicio de su andadura en 2003 a 2006 había movilizado 1.900 viviendas.

² Aunque las ayudas indirectas, es decir, la fiscalidad aún mantienen un volumen mayor que las ayudas directas (Ararteko, 2007), con todos los efectos regresivos que ello conlleva (Sanchez-Martinez, 2002)

Así, el citado programa valorado como exitoso en el Plan director 2006-2009 (quien preveía más recursos y su conversión en sociedad), e incluso considerado en el apartado de *buenas practicas* por el Consejo de la Juventud de España³, es ciertamente un paso adelante en la ampliación del sector del alquiler, pero aún sus resultados son insuficientes cuando los situamos frente a las necesidades de la sociedad vasca (87.115 personas necesitadas de acceso según estudios del Dpto de vivienda y asuntos sociales).

Bibliografía

- Allen, J., J. Barlow, J. Leal, T. Maloutas, and L. Padovani, (2004), *Housing and Welfare in Southern Europe*, London, Blackwell Publishing.
- Ararteko (2007), Las políticas públicas de vivienda dirigidas a la población joven en la CAPV, Informe extraordinario del Ararteko, Vitoria-Gasteiz.
- Barlow, J. and S. Duncan (1994), *Success and failure in housing provision. European systems compared*, Pergamon, Oxford.
- BBVA (2007), *Real Estate Watch Spain*, Economic Research Department, December 2007.
- CES (2004), *Diagnostico sobre los problemas de acceso a la vivienda en la CAPV*, Comisión de trabajo de desarrollo social, Bilbao.
- CES (2006), *La protección social como elemento clave de la política social de la UE y de la CAPV*, Consejo Económico y Social Vasco, Bilbao.
- Dpto. de Vivienda y asuntos sociales (2006a), *Plan director 2006-2009*, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz
- Dpto. de Vivienda y asuntos sociales (2006b), *Encuesta sobre Necesidades y Demanda de Vivienda*, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz
- Dpto. de Vivienda y asuntos sociales (2007), *Oferta Inmobiliaria*, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- Esping-Andersen, Gosta (2000) *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Ariel, Barcelona.
- Etxezarreta, Aitziber (2007), *EAEko etxebizitza sistema eta politika Europako testuinguruan*, Euskal Herriko Unibertsitatea, doktorego tesiak saila, Bilbo.
- European Commission (2003), *The social situation in the European Union*, Directorate-General for Employment and Social Affairs, Luxembourg.
- Eustat (varios años), *Cuenta de protección social*, Vitoria-Gasteiz.

³ Recibió la consideración de buena practica en el pasado foro, “IV Foro de participación juvenil en el diseño y evaluación de las políticas de vivienda”, celebrado en 26-28 de octubre de 2008 en Bilbao.

- Ministerio de vivienda (2006), *Estudio de oferta de vivienda de nueva construcción en zonas urbanas*, Ministerio de vivienda y GFK
 - Pareja M., and I. San Martín, (2002), "The tenure imbalance in Spain: the need for social housing policy", *Urban Studies*, Vol. 39, No. 2, 283-295.
 - Pisarello (2003), *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción*, Icaria, Barcelona.
 - Priemus, Hugo And Frans Dieleman (2002), "Social Housing Policy in the European Union: past, present and perspectives" in *Urban Studies*, Vol. 39, No. 2, pp.191-200.
- Trilla, Carmen (2001), *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*, Colección Estudios Sociales No. 9, Fundación "La Caixa", Barcelona, Spain.