

3

Colección Estudios e Informes

Diagnóstico sobre los problemas de acceso a la vivienda en la CAPV



C E S

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte
Arazoetarako Batzordea

Consejo Económico
y Social Vasco

3

Colección **Estudios e Informes**

Diagnóstico sobre los problemas de acceso a la vivienda en la CAPV



C E S

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte
Arazoetarako Batzordea

Consejo Económico
y Social Vasco

Aprobado por el Pleno del CES Vasco el 10 de diciembre de 2004.
Aprobado por la Comisión de Trabajo de Desarrollo Social el 23 de noviembre de 2004.
Equipo técnico: Patxi Sasigain, Leire Ozerin y Arantza Unzurrunzaga.
© Edita: Consejo Económico y Social Vasco
Gran Vía, 35-1.ª planta
48009 BILBAO
Maquetación y fotomecánica: Argia Servicios Gráficos, S. L.
Impresión: Gestingraf, S. A. L.
Depósito Legal: BI-339-05

Índice

	Página
INTRODUCCIÓN	7
A. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN	11
1. LA DEMANDA DE VIVIENDA	13
1.1. Factores que influyen en la demanda	14
1.1.1. Demografía, hogares, esperanza de vida, emancipación	14
1.1.2. Situación económica, renta y empleo y ahorro	19
1.1.3. La vivienda como inversión. Vivienda secundaria y vacía	27
1.1.4. Financiación, esfuerzo financiero y endeudamiento	33
1.1.5. Fiscalidad de la vivienda	38
1.2. Evolución y Características de la demanda	43
1.2.1. Necesidad y demanda de primer acceso	44
1.2.2. Necesidad y demanda de cambio de vivienda	52
1.2.3. Estimación del déficit acumulado de vivienda	61
2. LA OFERTA DE VIVIENDA Y EL PROCESO CONSTRUCTOR	66
2.1. La problemática del suelo	66
2.2. Del suelo a la vivienda	71
2.3. El sector de la construcción en la CAPV: agentes, costes, financiación	74
2.3.1. Aspectos macroeconómicos	74
2.3.2. Perfil empresarial	79
2.3.3. Actividad del sector	82
2.3.4. Financiación y costes:	84
2.4. Evolución de la Oferta	88
2.4.1. Número de viviendas en el mercado	88
2.4.2. Oferta de vivienda usada	91
2.4.3. Oferta de vivienda nueva	92
2.4.4. Oferta de vivienda en alquiler	94
2.5. Comparación con Europa	94
3. PRECIOS Y FINANCIACIÓN DE LA VIVIENDA EN LA CAPV	98
3.1. Las fuentes de datos para los precios de la vivienda	98
3.2. Evolución de los precios de las viviendas según tipología	100
3.3. Evolución de los precios de las viviendas por áreas	104
3.4. Contraste Oferta-Demanda: Precios y tamaños de las viviendas	110
3.4.1. Precios de la vivienda y precios asumibles por los demandantes	110
3.4.2. Superficie de la vivienda demandada y ofrecida	113
3.5. Financiación hipotecaria	115
B. INTERVENCIÓN PÚBLICA	119
1. LA REGULACIÓN LEGAL	123
1.1. Planeamiento urbanístico y de desarrollo	127
1.1.1. Planes de Ordenación	127
1.1.2. Planeamiento de desarrollo	127
1.1.3. Planeamiento urbanístico desarrollado en la CAPV	129
1.2. Regulación de suelo y edificación	130
1.2.1. Regulación estatal sobre suelo	131
1.2.2. Regulación estatal sobre ordenación de la edificación	139
1.2.3. Regulación autonómica sobre suelo y ordenación de la vivienda	140
1.2.4. Otros desarrollos futuros en la legislación de suelo y urbanística de la CAPV: El Anteproyecto de Ley urbanística de la CAPV	144
1.3. Regulación estatal en materia de arrendamientos urbanos	147
2. POLÍTICAS PÚBLICAS: PLANES DE VIVIENDA	150
2.1. Planes de vivienda en el Estado español	150
2.2. Planes de vivienda en la CAPV	151
2.2.1. Plan de vivienda 1996-1999	152
2.2.2. Plan de vivienda 2000-2003	154

2.2.3. Evaluación de los Planes Directores de Vivienda 1996-1999 y 2000-2003	157
2.2.4. Plan de vivienda 2002-2005.....	161
C. CONCLUSIONES FINALES	169
ANEXOS	185
1. Regulación legal	187
2. Planes de vivienda.....	193
3. Fiscalidad sobre la vivienda.....	201
4. Referencias.....	207

Introducción

En los últimos años estamos asistiendo a un intenso encarecimiento de la vivienda, que unido a la casi inexistencia de vivienda en alquiler, produce la imposibilidad de su adquisición para quien no dispone de los medios suficientes o conduce a un nivel de endeudamiento que socialmente no podemos considerar adecuado. Además, las estadísticas que tratan de cuantificar las necesidades de vivienda muestran un importante volumen de personas que no disponen de la misma, o no en las condiciones adecuadas, a pesar del importante aumento que la edificación ha tenido en los últimos años.

Así, la vivienda se coloca entre uno de los principales problemas de la ciudadanía, dado que es uno de los bienes necesarios para toda persona y como tal se encuentra reconocido entre algunos de los principales derechos en las legislaciones básicas de los países desarrollados.

Algunas de las dificultades para entender y solucionar este problema provienen del hecho de que el denominado mercado de la vivienda es un mercado complejo tanto por la regulación normativa como por la multiplicidad de agentes implicados (proveedores de suelo, constructores, promotores, administración, financiadores, compradores, etc) y el tipo de bien que supone la vivienda (un bien no transportable, difícilmente homogéneo, con elevados costes y duración de producción) que ofrece tanto unos servicios de alojamiento a los hogares como es un bien de inversión.

De hecho, la vivienda es el principal componente de la riqueza para la mayoría de las familias. Los datos del último Censo de 2001 indican que en la CAPV 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% que la mantienen en alquiler. Pero además, estos datos censales muestran que un 16% de los hogares vascos disponen de una segunda vivienda (un 3,8% en la misma ciudad o provincia). Por ello, las oscilaciones de precios presentan un importante papel económico, aumentando o disminuyendo el valor de los inmuebles y por tanto también la riqueza de los hogares y, en consecuencia, afectan al gasto de las familias y a su endeudamiento. Por otro lado, en ocasiones compiten en rentabilidad con el mercado de valores y suele ser un refugio seguro en momentos en que las cotizaciones bursátiles caen.

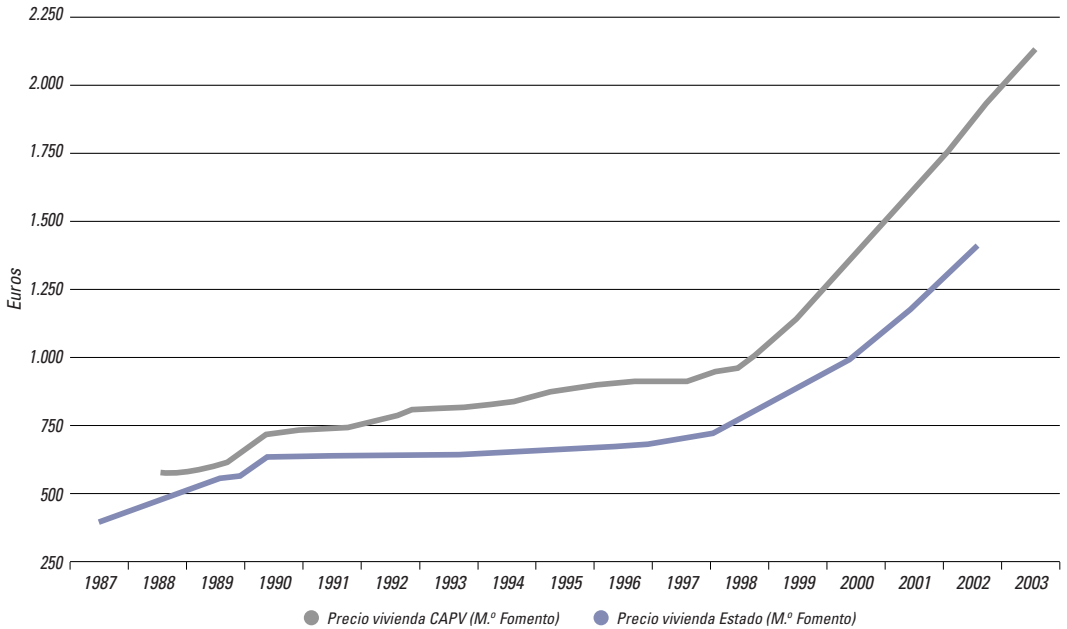
Por el contrario, existe vivienda vacía mientras que hay personas con necesidad de alojamiento que no disponen del mismo.

Como hemos mencionado, el primer indicador de que algo ocurre en el mercado de la vivienda es la intensa elevación de los precios de éstas durante un periodo prolongado, como ha sido el reciente trienio 1998-2000. Sin embargo, también debemos ser conscientes de que no ha sido ni el primero ni el único periodo de elevación de precios que hemos sufrido en los últimos años, aunque los datos son desgraciadamente cortos para observar la situación con una perspectiva suficientemente larga. Los datos del Ministerio de Fomento¹ (que para la CAPV comienzan en 1988 y para el conjunto del Estado un año antes) muestran que efectivamente desde 1998 se produce un importante aumento de los precios de la vivienda. Pero también a principios de la década se produjo una importante elevación de precios, aunque con una menor intensidad que este último.

Por tanto, estamos ante un problema muy complejo en el que podemos intuir que las medidas que lo solucionen tendrán que estar orientadas en varias direcciones y durante un periodo prolongado. En

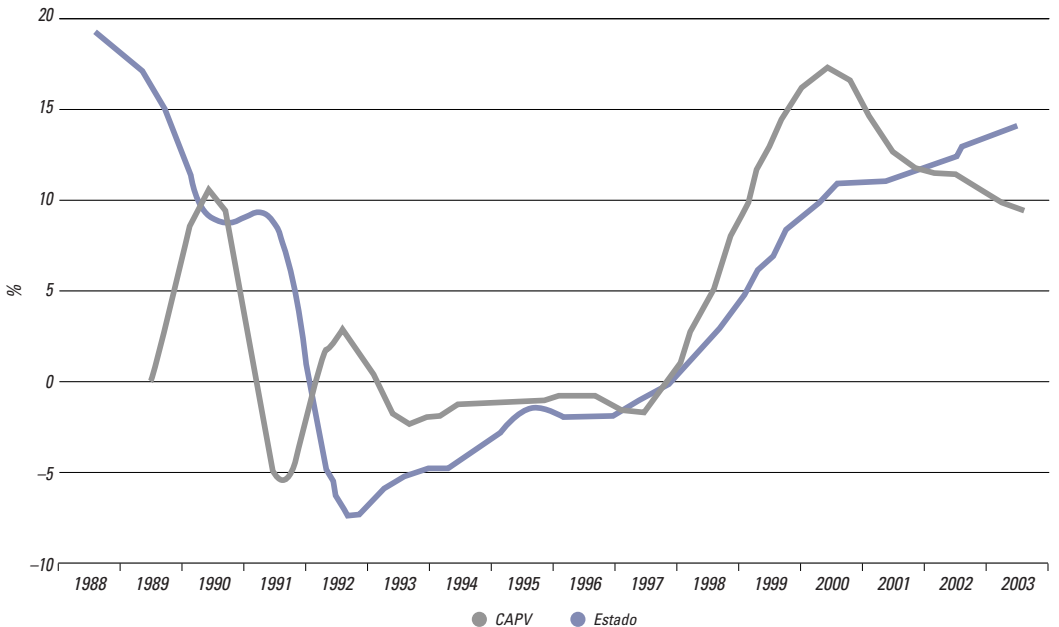
¹ Estos datos se recogen trimestralmente desde 1987 y son proporcionadas por las entidades tasadoras, el volumen de las cuales ha venido aumentando con el tiempo. Se refiere al total de viviendas tasadas a precios de mercado libre.

EVOLUCIÓN DEL PRECIO POR M² DE LA VIVIENDA LIBRE



Fuente: M.º Fomento.

TASAS DE VARIACIÓN REAL DEL PRECIO M² DE VIVIENDA



Fuente: M.º Fomento.

cualquier caso, el primer paso necesario es analizar cada uno de los elementos que intervienen en el mismo e intentar comprender su importancia.

La motivación que nos guía al acometer este estudio es la de conocer las razones que han producido esta intensa elevación de precios en los últimos años y valorar los obstáculos que están originado en las personas demandantes de vivienda y que no pueden acceder a la misma. Sin este diagnóstico previo no es posible elaborar un catálogo de medidas que pueda, al menos en parte, paliarlos.

Así, en este estudio empezamos por analizar la demanda de vivienda y sus motivaciones, en segun-

do lugar la oferta y después la evolución de los precios como principales elementos que componen este mercado. En un segundo capítulo introducimos la actividad pública como uno de los principales agentes que a través de su actuación (tanto desde la legislación como desde las intervenciones específicas subvencionando o construyendo) mantiene un alto grado de responsabilidad en este problema.

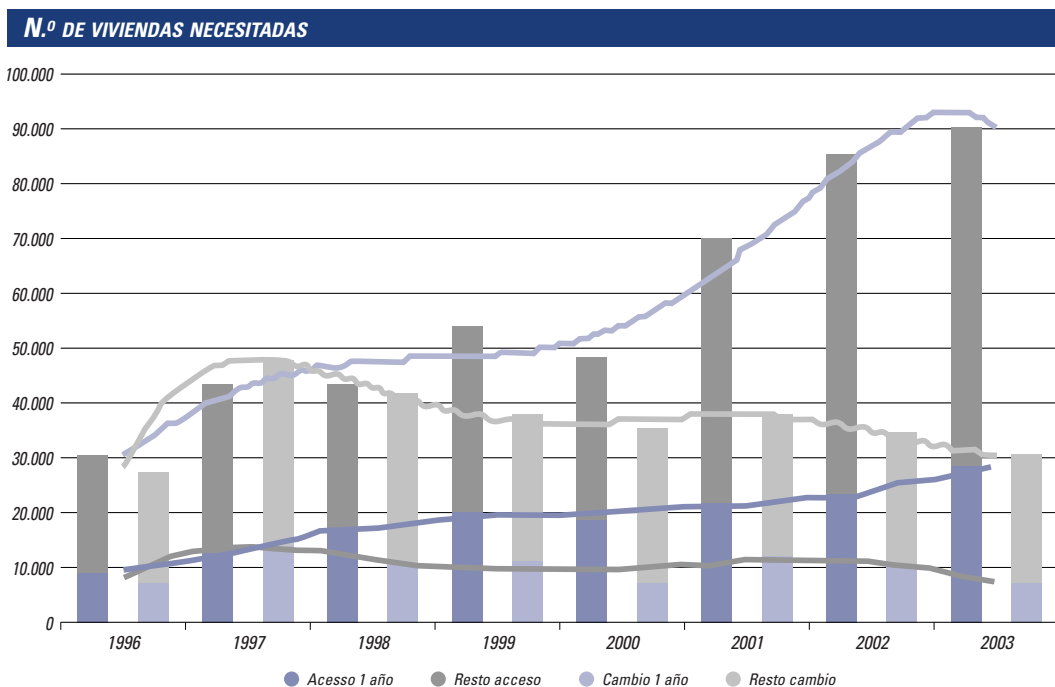
Finalmente, incorporamos un apartado sobre las principales conclusiones que se pueden extraer de este diagnóstico, y que será necesario tener en cuenta a la hora de establecer las medidas oportunas para solucionar este problema.

A. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN

1. La demanda de vivienda

Los datos que sobre demanda de vivienda ofrece la encuesta anual que publica el Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco desde 1996, indican un aumento de lo que en ésta se entiende por necesida-

des de vivienda originada bien por un primer acceso bien por una necesidad de cambio de aquellas personas que ya disponen de un alojamiento pero consideran necesario cambiar a otro.



Fuente: Gobierno Vasco "Necesidad y demanda de vivienda".

Así frente a la construcción anual de unas 15.000 viviendas nuevas en nuestra comunidad en los últimos años (18.000 viviendas terminadas en 2002, en un momento de máxima actividad), esta encuesta recoge que existe una necesidad para un primer acceso de 86.000 viviendas en el año 2002 (de las que 21.000 lo son en un plazo máximo de un año), mientras que las personas que desean o necesitan cambiar de vivienda demandan 35.000 viviendas (unas 9.000 en un plazo de un año).

Como se puede observar las diferencias entre lo que se construye y las necesidades encuestadas con grandes. Harían falta más de seis años para satisfacerlas y tal como la encuesta constata, estas necesidades, sobre todo de primera vivienda cada vez se hacen más perentorias.

Por ello, deseamos conocer con mayor profundidad las razones que subyacen tanto sobre este aumento de la demanda en los últimos años como si

el desequilibrio entre la oferta y la demanda explica de alguna forma la elevación de precios de la vivienda.

1.1. Factores que influyen en la demanda

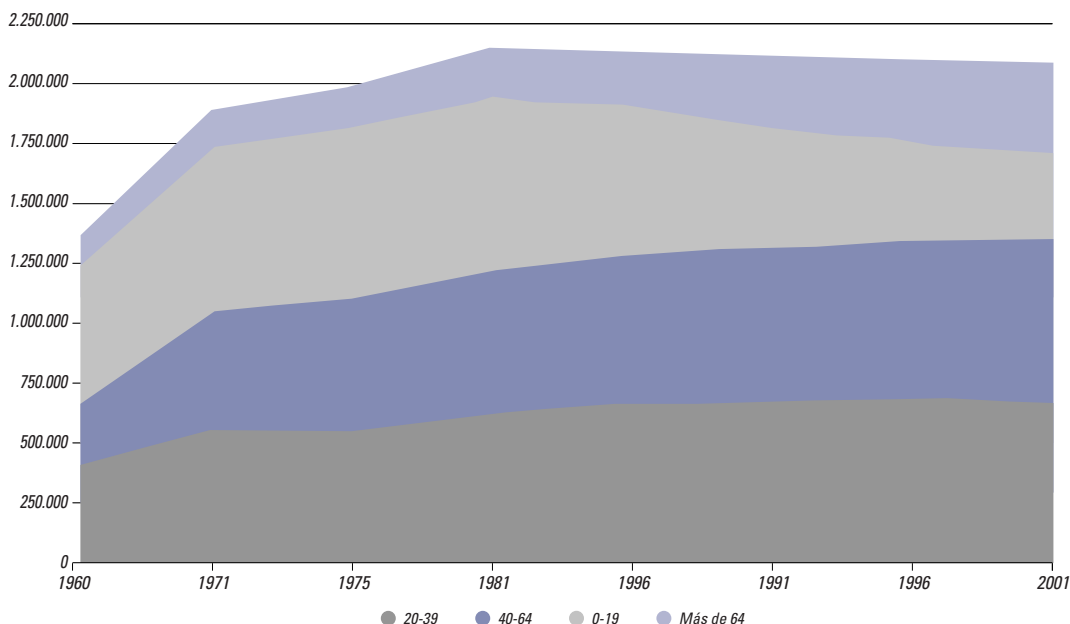
Existen diversos factores que influyen en la mayor o menor demanda de vivienda en cada momento, como son la evolución demográfica, la propia disponibilidad de capacidad financiera para la compra de vivienda (que depende a su vez de la renta disponible de los hogares y esta se encuentra influida por la situación del mercado laboral) y la rentabilidad esperada de una decisión de compra, la situación de los mercados financieros o el propio tratamiento fiscal que puede incentivar o desincentivar la adquisición frente a otras alternativas.

1.1.1. Demografía, hogares, esperanza de vida, emancipación

El primer elemento de la demanda de vivienda que tenemos que analizar es la población puesto que la demanda de vivienda es realizada por las personas para resolver los problemas de alojamiento. Sin embargo, debemos extender este análisis de las personas a los hogares, puesto que son éstos los que finalmente conforman la demanda de vivienda.

La población de la CAPV aumentó en la década de los 60 en unas 510.000 personas², en la década de los 70 en 274.500 personas, se redujo en la de los 80 en 37.800 (fundamentalmente en su segunda mitad) y en 21.500 personas en la de los 90.

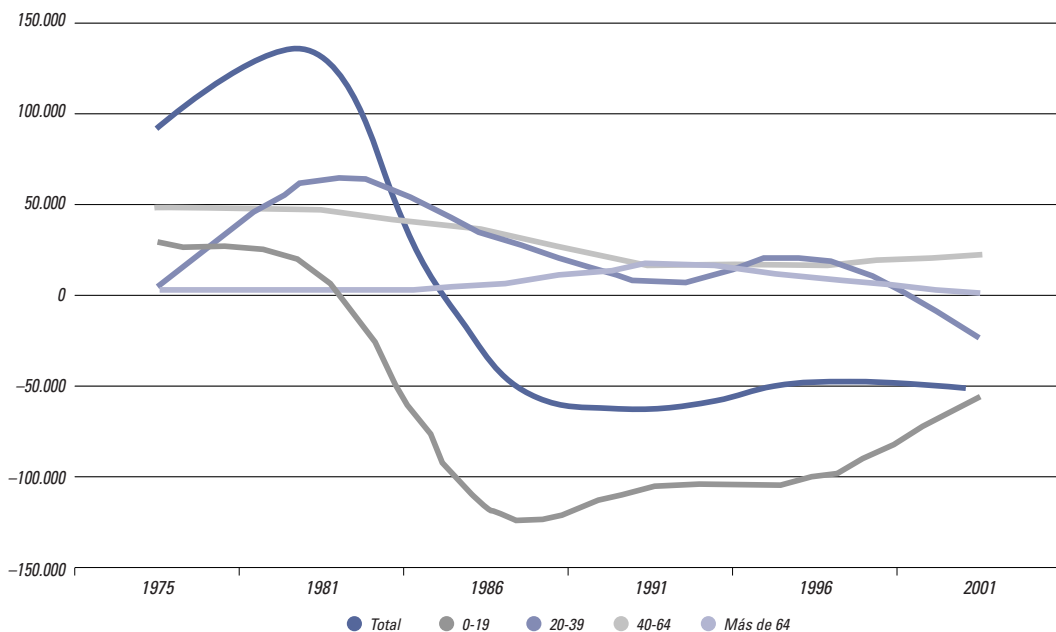
EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE LA CAPV POR GRUPO DE EDAD



Fuente: Eustat.

² Desde los años 50 aumentan progresivamente los nacimientos hasta los 70 en que comienzan a caer y que tiene su apogeo en la década de los sesenta, el conocido fenómeno del *baby-boom*. En estos años centrales se suman más de 35.000 nacimientos anuales. Pero a este fenómeno hay que añadir la intensa inmigración que se recibió de otras regiones del Estado que entre 1960 y 1975 superó las 350.000 personas.

AUMENTOS QUINQUENALES DE LA POBLACIÓN DE LA CAPV POR GRUPOS DE EDAD



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Eustat.

En 1981 se alcanza la máxima cifra de población que ha tenido la CAPV en todo este siglo, 2.141.809 habitantes. Desde 1960 hasta 1981 la población aumentó en un 58%, para descender hasta el año 2001 en un -3%.

Este mantenimiento o ligero descenso de la población desde 1981 hasta hoy día encubre un importante cambio en la estructura poblacional en ambos extremos de edad: un descenso de la presencia de juventud en casi 16 puntos porcentuales que se reparte casi de forma igualitaria entre un aumento en la del grupo intermedio (20-64 años) y el de mayor edad.

La evolución de la estructura de la población en las últimas décadas muestra un cierto aumento de los grupos de edad que se encuentran en disposi-

ción de emanciparse de su familia y adquirir una vivienda.

Hay que tener en cuenta que la edad de constitución de los hogares, indicada por la edad del matrimonio³, se ha ido desplazando desde los 27 años para los hombres y 24 para las mujeres en los años 70 y 80, para ir aumentando paulatinamente a lo largo de los 90: 29 y 27 años respectivamente en 1991, 31 y 29 años en 1995 y 32 y 30 años 2001. Por tanto, podemos considerar que el grupo del que proviene principalmente la demanda potencial de vivienda se encuentra representado de forma amplia por las cohortes de jóvenes adultos de 20 a 39 años.

Este grupo de población presentaba un volumen de 554.700 personas en 1971, aumentaba en 73.800 personas en 1981, volvía a crecer en 43.100 personas

³ Aunque cada vez menos ya que si en 1975 se producían más de 8,7 matrimonios por 1000 habitantes en 10 años se había rebajado esta tasa a la mitad, aunque se eleva ligeramente de forma que en 2002 se encuentra en 4,9%. Sin embargo, el estudio de N. Ahn ("Age at first-time homeownership in Spain", Fedea documentos de trabajo 2001-23) indica que la edad en la que se es propietario-ocupante de una vivienda es muy cercana a la del matrimonio (son decisiones simultaneas), la probabilidad de ser propietario es 3-4 veces superior en un periodo en el que se encuentra trabajando frente a desempleado, y dentro de los que trabajan es doble entre los que poseen un trabajo fijo que temporal.

en 1991 y se mantiene estable desde entonces hasta 2001, de forma que hoy se encuentra conformado por 671.000 personas. Es decir, los principales aumentos se producen entre 1975 y 1991 (fecha en la que los nacidos en 1965 tienen 26 años), donde este grupo aumenta en 109.000 personas (unas 6.800 al año, aunque alrededor de 1981 las cifras superan las 10.000 personas). Desde esta fecha este grupo se mantiene prácticamente constante y por tanto no se puede decir que existe un aumento de la demanda potencial de vivienda a partir de 1991 en lo que a este elemento se refiere⁴ (aunque pudo haberlo sido en elevaciones de años anteriores). Sin embargo, se puede haber formado una bolsa de personas con necesidad de vivienda no satisfecha, aunque este elemento no está directamente relacionado con la demografía sino con la renta y el empleo de que disponen y de los precios relativos del alojamiento. Así, si desde 1981 hasta 1991 aumenta en 43.000 personas el grupo de edad de 20 a 40 años, se construyen casi 50.000 viviendas.

De hecho, de seguir las actuales tendencias de población es presumible que para 2011 se produzca un descenso en este grupo de más de un 20% y para 2021 una reducción de casi un 50% sobre el volumen existente en 2001.

Pasando a los hogares, en principio hay que señalar que existen diferencias entre hogar y familia (y núcleo familiar), y no debemos tampoco identificar

a esta última necesariamente con matrimonio o cohabitación⁵, ya que existen diferentes tipologías de hogar y como veremos, éstas han cambiado a lo largo del tiempo.

El hogar se define como el conjunto de personas que residen en la misma vivienda (aunque excepcionalmente, en una misma vivienda puede existir más de un hogar) y comparten gastos comunes ocasionados por el uso de la vivienda y/o gastos de alimentación. Los hogares pueden ser unipersonales (formados por una sola persona) o multipersonales (formados por dos o más personas, no necesariamente emparentados). En este último caso, si se encuentran vinculadas por lazos de parentesco (ya sean de sangre o políticos, independientemente de su grado) se habla de familia⁶. Así, el número de hogares se identifica con el número de viviendas principales (el total de viviendas descontadas las secundarias, vacías y las que presentan otro tipo de utilización no residencial como locales, etc.) mientras que el número de familias es el número de hogares multipersonales que presenta un núcleo familiar.

Podemos ver que en el transcurso de los últimos veinte años la población de la CAPV ha descendido en un -2,8%, pero simultáneamente el número total de viviendas ha crecido un 22,3% y el de hogares o viviendas principales aún más, el 29,6% (ya que el número de viviendas secundarias y vacías ha disminuido), paralelamente al número de familias.

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN, VIVIENDAS Y FAMILIAS DE LA CAPV

	1981	1986	1991	1996	2001	% 81-86	% 86-91	% 91-96	% 96-01
Población 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 Viviendas	725.039	751.612	773.827	819.974	886.733	3,7	3,0	6,0	8,1
Viviendas principales	574.955	604.850	632.965	682.496	745.144	5,2	4,6	7,8	9,2
Viviendas no principales	150.084	146.762	140.862	137.478	141.589	-2,2	-4,0	-2,4	3,0
Familias	578.249	605.000	632.075	683.286	597.112	4,6	4,5	8,1	
Unipersonales	533.561	551.374	558.427	578.131	597.112	3,3	1,3	3,5	3,3
No unipersonales	44.688	53.626	73.648	105.155	151.855	20,0	37,3	42,8	44,4
tamaño medio hogar	3,7	3,5	3,3	3,1	2,8				

Fuente: INE, Censos y Padrones de población y vivienda.

⁴ Aunque los datos del Padrón de 1996 indican aún un cierto crecimiento de este grupo que se rebaja en 2001 a las cifras de 1991. Sin embargo, los datos del Padrón no son totalmente comparables con los del Censo en este punto, por lo que hay que tomarlos con una cierta precaución.

⁵ Se define así la situación de convivencia marital estable de una pareja sin vínculos matrimoniales legales. Esta situación es independiente del estado civil legal de cada uno de los miembros de la pareja.

⁶ Como un concepto más restringido se habla de núcleo familiar, donde se limita la familia a los vínculos de parentesco más estrechos como son las relaciones de padres e hijos.

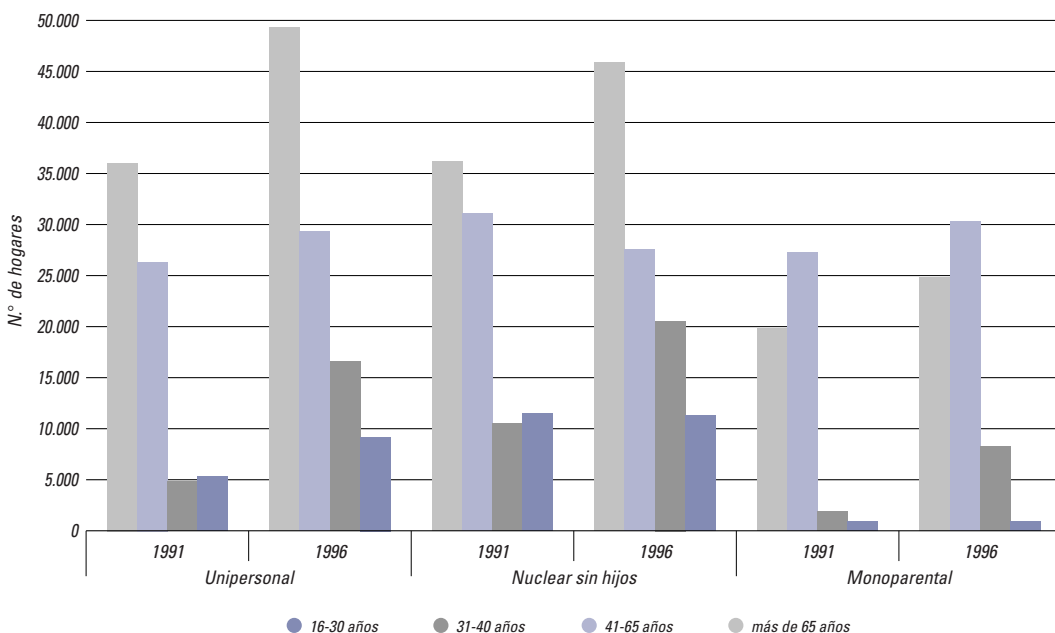
El primer corolario que obtenemos es la reducción en el tamaño medio del hogar desde los 3,7 miembros en 1981 a menos de 3 en 2001.

La primera explicación de este hecho proviene de las razones demográficas antes mencionadas: la caída de la natalidad propicia que la descendencia de la pareja se reduzca. De hecho, disminuye el número de hogares con 3 o más descendientes, aunque la emancipación se retrasa cada vez más y permanecen más tiempo en el hogar. Así, los datos para el conjunto del Estado indican que el 73% de las personas con 25 años siguen aún solteras y viviendo con alguien de una generación anterior, normalmente sus padres. Ese porcentaje no baja del 50% hasta los 28

años y en el 35% a los 30 años. Entre 1981 y 2001 el porcentaje de solteros a los 25 años ha pasado del 40% al 85%, y a los 29 años, del 20% al 56%.

Por otra parte, también la tipología de los hogares⁷ ha variado de forma importante. Entre 1981 y 1996 el número de hogares unipersonales crece un 135% mientras que los núcleos familiares en todas sus formas lo hace en apenas un 9%. Incluso dentro de las diversas formas familiares de convivencia crece un 93% la monoparental y en un 39% la nuclear sin hijos por un aumento del 2% en la nuclear con hijos (y disminuciones de más de un 20% en la familia ampliada y polinuclear). Es decir, crecen en mayor medida las tipologías de hogares de menor tamaño.

EVOLUCIÓN DE HOGARES SEGÚN TIPOS EN LOS CENSOS DE 1991 Y 1996 SEGÚN LA EDAD CUMPLIDA



⁷ Atendiendo a la existencia o no de núcleo familiar se consideran los siguientes tipos de familias:

- Unipersonal: no tiene núcleo familiar y sólo consta de una persona.
- Compuesta: también carece de núcleo familiar, y está formada por dos o más personas, que pueden o no estar emparentadas.
- Núcleo sin hijos: un núcleo familiar compuesto por un matrimonio sin hijos solteros.
- Núcleo con hijos: un núcleo familiar compuesto por un matrimonio con hijos solteros.
- Monoparental: un núcleo familiar compuesto por un padre o madre sólo/a con hijos solteros.
- Ampliada: un núcleo familiar de cualquier tipo con el que conviven una o varias personas emparentadas.
- Polinucleares: dos o más núcleos familiares.

HOGARES DE LA CAPV SEGÚN TIPO

	N.º de hogares y distribución						Var. anual	
	1981	%	1991	%	1996	%	81-91	91-96
Total	578.249	100,0	632.075	100,0	683.286	100,0	0,9	0,8
Unipersonal	44.688	7,7	73.648	11,7	105.155	15,4	5,1	3,6
Compuesta	19.593	3,4	17.665	2,8	19.628	2,9	-1,0	1,1
Nuclear sin hijos	75.822	13,1	90.265	14,3	105.763	15,5	1,8	1,6
Nuclear con hijos	312.065	54,0	323.230	51,1	319.726	46,8	0,4	-0,1
Monoparental	33.699	5,8	50.910	8,1	64.888	9,5	4,2	2,5
Ampliada	69.748	12,1	55.699	8,8	49.971	7,3	-2,2	-1,1
Polinuclear	22.634	3,9	20.658	3,3	18.155	2,7	-0,9	-1,3

Fuente: INE, Censos y Padrones de población y vivienda.

Dos son las principales razones que explican esta tendencia:

- Por una parte, la juventud adulta que decide emanciparse (y debemos entender un concepto de juventud amplio que alcanza hasta los 40 años), y está en condiciones materiales de hacerlo, opta cada vez más por vivir sólo (y también en hogares compuestos), frente o previo a la cohabitación en pareja o el matrimonio.
- Por otra parte, aumenta el número de personas de edad avanzada que continúan viviendo solas o en núcleos sin hijos, cuando antes pasaban a formar parte en una buena parte de los casos de familias ampliadas y por tanto se desocupaba una vivienda.

Adicionalmente aumentan los hogares monoparentales entre las personas de más de 30 años, en unos casos debido a separaciones y en otros, en las

personas de mayor edad con hijos adultos pero no emancipados, al fallecimiento del cónyuge.

Si entre 1991 y 1996 se produce un aumento neto de 51.210 hogares en la CAPV debido al aumento en 31.507 unipersonales⁸, 15.498 núcleos familiares sin hijos y 13.978 núcleos monoparentales (compensado por el descenso en los hogares ampliados, polinucleares y los núcleos con hijos), en los dos primeros casos se debe principalmente al aumento entre las personas de más edad y entre las de menores de 40 años, mientras que el aumento en los hogares monoparentales se reparte equilibradamente entre todos los grupos de edad.

Los datos del último Censo indican que en el conjunto del Estado más del 25% de los mayores de 90 años, unos 60.000, viven solos. De 85 a 89 años esa cifra se eleva a 140.000 y a 250.000 entre 80 y 84 años.

Podemos resumir las principales tendencias demográficas con incidencia en la demanda potencial de vivienda en los siguientes puntos:

- *No se observa que desde 1991 exista un aumento sustancial de población en las edades de mayor demanda de primera vivienda (20-39 años). De hecho, la tendencia se dirige hacia una rápida disminución de este grupo que en veinte años podría quedar reducido a la mitad.*
- *Por el contrario si existe un cambio importante en cuanto a la tipología de los hogares debido a la mayor presencia de:*

– *Personas de edad avanzada que viven solas o a lo sumo en familias de dos miembros (pareja o viudo/a con un descendiente).*

– *Jóvenes adultos (menores de 40 años) que viven solos, con descendientes pero sin cónyuge o en pareja sin descendencia.*

Es previsible que estas dos tendencias descritas continúen en el futuro y de hecho, desde aquí puede venir una mayor demanda de vivienda pues-to que:

- *Las personas de edad avanzada continúan aumentando y lo hacen en unas mejores condi-*

⁸ Entre 1996 y 2001 el número de hogares aumenta en 61.858, donde los unipersonales supone un aumento de 44.619 hogares.

ciones libres de discapacidad y por tanto para mantener su autonomía.

- 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 con-

diciones económicas lo permitan (más empleo y de mayor calidad y menor esfuerzo financiero para obtener un alojamiento), por lo que existe una bolsa para la demanda de vivienda (y no necesariamente en propiedad) importante.

1.1.2. Situación económica, renta y empleo y ahorro

Otro de los factores asociados a la demanda de vivienda es la situación económica en general y la familiar en particular. En la mayoría de los casos el acceso a la vivienda se produce por compra y, aunque en estas situaciones se suele financiar básicamente con un préstamo hipotecario, sólo se toma esta decisión cuando se tiene una posición suficientemente holgada de renta y/o trabajo estable⁹. En idénticos parámetros se toma la decisión de alquiler.

Por otra parte, para la mayor parte de las personas sus ingresos proceden del trabajo asalariado que reali-

zan por lo que la situación del mercado laboral (en forma primero de mayor o menor empleo y segundo de una mayor o menor retribución de este trabajo) es uno de los principales factores que influyen en la decisión de acceso a una vivienda bien por adquisición o alquiler.

El gráfico siguiente ilustra la evolución de la renta y el empleo en la CAPV en las últimas tres décadas¹⁰. En el superior se observa la importancia que tuvo la crisis de finales de los setenta (1976-1984), provocada por los shocks del precio del petróleo, tanto por los crecimientos negativos como por su duración. Desde 1984 hasta 1990 se mantuvieron tasas de crecimiento elevadas y entre

EVOLUCIÓN DE LA RENTA DISPONIBLE DE LOS HOGARES Y DE SUS COMPONENTES

	1987-90	1991-1993		1994-2001	
	expansión	crisis		expansión	
Renta Bruta Disponible real	16,7 (3,9)	9,4 (3,0)		13,1 (1,5)	
Remuneración de Asalariados real	12,1 (2,9)	10,0 (3,2)		25,0 (2,8)	
<i>Remun. real por asalariado</i>		3,8 (0,9)	14,3 (4,5)		0,6 (0,1)
<i>Empleo Asalariado</i>		8,0 (1,9)	-3,7(-1,3)		24,3 (2,8)
Resto real *	34,0 (7,6)	7,5 (2,4)		-25,3 (-3,6)	
Pro-memoria:					
Crecimiento precios	26,4 (6,0)	16,3 (5,2)		32,2 (3,5)	
RBD nominal	47,5 (10,2)	27,2 (8,4)		49,4 (5,1)	
Rem. nominal por asalariado	24,6 (7,0)	24,9 (9,9)		25,1 (3,6)	

Porcentaje de variación total del período y entre paréntesis las tasas anualizadas.

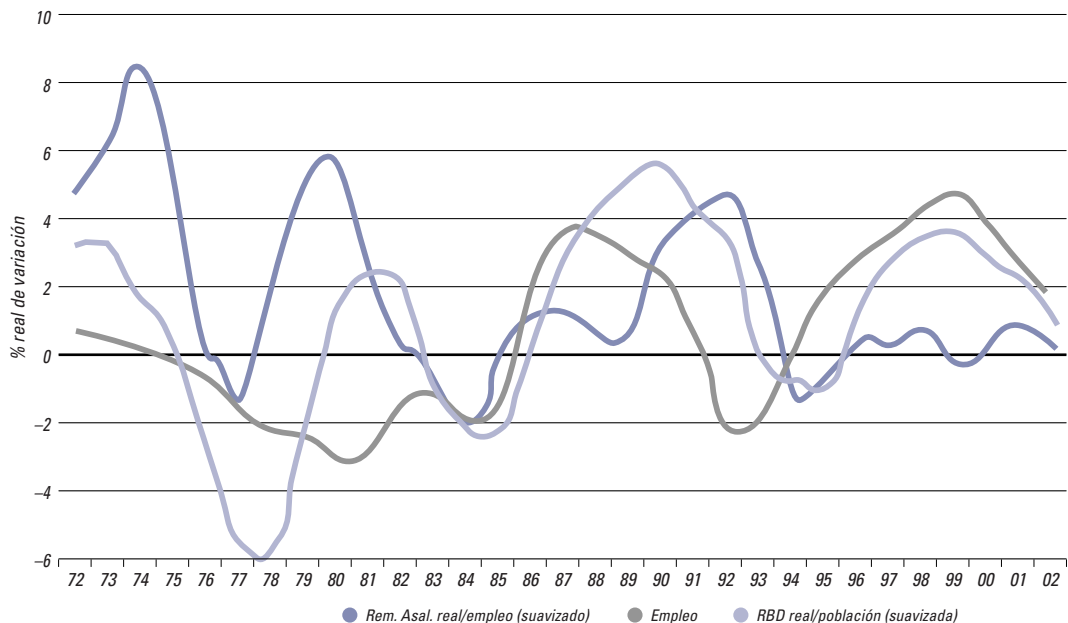
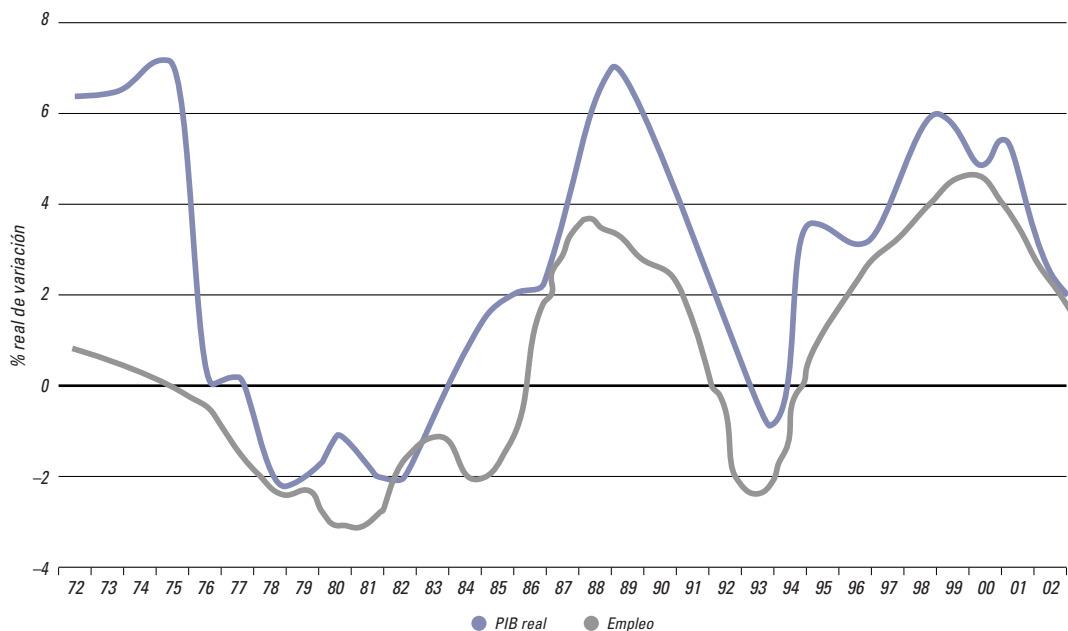
(*) Otras rentas, prestaciones sociales y transferencias diversas.

⁹ En el estudio de M.^a Consuelo Colom, Rosario Martínez y M^a Cruz Molés (2000), "Un análisis de las decisiones de formación de hogar, tenencia y demanda de servicios de vivienda de los jóvenes españoles", se analizan las variables que determinan estas decisiones para la juventud española. En el mismo se muestra que "estos jóvenes toman estas decisiones de forma simultánea y por tanto no resultaría adecuado considerarlas por separado. Las estimaciones indican que los factores económicos son determinantes en todas las elecciones (...). En general, se puede decir que los jóvenes españoles toman las decisiones estudiadas en función principalmente de los factores económicos (...) como el coste de las viviendas y la solvencia económica de los jóvenes, es decir, su nivel de ingresos y su estabilidad laboral, son determinantes en la formación de un nuevo hogar.

Parece que el elevado precio del alquiler de las viviendas, en relación con el precio de compra, podría ser la causa de que los jóvenes con cierta solvencia económica, opten por independizarse comprando una vivienda, mientras que aquellos jóvenes con mayor precariedad laboral continúen residiendo en casa de sus padres. Respecto a la decisión de tenencia, de este estudio parece desprenderse que para los hogares jóvenes españoles, el alquiler constituye una elección transitoria. Restricciones de liquidez, la expectativa de unos mayores ingresos futuros o una alta movilidad, pueden ser los responsables de que los jóvenes elijan temporalmente esta alternativa de tenencia".

¹⁰ Para obtener unas series de datos con la suficiente longitud para poder observar los hechos con una cierta panorámica se han enlazado las series del INE de Contabilidad Regional (1986-2002) con las de BBV "Renta Regional de España y su distribución provincial" (1971-1997), conservando sus tasas de crecimiento.

EVOLUCIÓN DE RENTA Y EMPLEO EN LA CAPV



Fuente: Elaboración propia con datos de INE, Eustat y BBV.

los años 1991 y 1993 se vuelve a producir una mini-crisis, menor en todos los sentidos comparada con la anterior, a la que sigue el ciclo expansivo actual. El empleo ha seguido también esta trayectoria de

forma muy similar, aunque acusó en mayor medida la crisis de los 70 y tardó más en salir de ella.

Si ahora observamos la evolución de la remuneración por asalariado y la renta bruta disponible de

los hogares vemos que su evolución difiere en alguna medida con la anterior.

En primer lugar, la evolución de la remuneración por asalariado no ha sido homogénea con la del PIB y con el Empleo. Entre 1978 y 1984, aún en crisis y descenso de empleo, éste factor presentó crecimientos importantes. Por el contrario, moderó su crecimiento en los años expansivos de 1985-1990 y volvió a crecer entre 1989 y 1993, coincidiendo en parte con la crisis de 1991-93. Sin embargo, desde entonces y a lo largo de la última fase expansiva se ha mostrado "plana".

La Renta Bruta Disponible de los hogares, que es el concepto que finalmente más nos interesa, fluctúa entre los movimientos del empleo y de la remuneración por asalariado, como es lógico que lo haga dado que en su mayor parte es el resultado de ambos factores. Sufre de forma importante los efectos de la crisis de finales de los 70 (con una cierta recuperación en torno a 1981 provocada por la elevación de la remuneración por asalariado), de forma que hasta 1986 no comienza a recuperarse. Esta elevación continúa hasta la actua-

lidad con la pequeña excepción de la crisis de 1991-93. En los últimos años se observa que a diferencia de los anteriores, la Renta Bruta de los hogares crece exclusivamente porque lo hace el conjunto de rentas salariales, y estas a su vez crecen fundamentalmente por la expansión del empleo, ya que los incrementos salariales aumentan paralelamente a la inflación.

Por tanto, hacia 1988 y 1998 la renta de los hogares presentaba unos "picos" cíclicos en sus tasas de crecimiento reales que en principio permitían un mayor acceso para la financiación propia de la vivienda¹¹. En el primer caso, de forma particular para los que presentaban un empleo "fijo" ya que la renta de estos hogares aumentó por unos mayores incrementos salariales, mientras que en el segundo caso los incrementos salariales únicamente cubren los aumentos generales de precios (apenas hay ganancia real) pero la extensión del empleo permite aumentar de forma global la renta.

Por ello es importante analizar como ha sido este aumento del empleo en esta última etapa.

AUMENTO DEL EMPLEO ENTRE 1994 Y 2002 SEGÚN SEXO, EDAD Y RELACIÓN CON LA PERSONA DE REFERENCIA

	1994-98	1999-02	1994-02	%
TOTAL	86.289	108.427	194.716	100,0
16-24	9.340	3.625	12.965	6,7
25-44	49.571	59.973	109.544	56,3
45 más	27.379	44.855	72.233	37,1
VARON	45.141	39.039	84.180	43,2
16-24	8.828	1.746	10.574	5,4
25-44	21.871	22.827	44.698	23,0
45 más	14.443	13.364	27.807	14,3
MUJER	41.148	69.364	110.512	56,8
16-24	512	1.883	2.394	1,2
25-44	27.700	37.148	64.848	33,3
45 más	12.936	29.311	42.246	21,7
VARON				
Persona de referencia	4.800	41.400	46.200	23,7
Cónyuge o pareja	800	-1.400	-600	-0,3
Hijo/a	38.000	700	38.700	19,9
Otros	1.600	-1.600	0	0,0
MUJER				
Persona de referencia	5.700	11.800	17.500	9,0
Cónyuge o pareja	6.400	56.700	63.100	32,4
Hijo/a	27.200	1.500	28.700	14,7
Otros	1.900	-800	1.100	0,6

Fuente: Eustat "PRA".

¹¹ J. García-Montalvo encuentra que los cambios en la Renta Familiar Bruta Disponible per cápita explican un 41% de los cambios en los precios de la vivienda, mientras que los cambios en la tasa de desempleo juvenil explican un 37%. Por su parte, el coste de uso del capital residencial explica un 3,4%, los costes de construcción un 12,7% y la demografía un 5,8% ("La vivienda en España: Desgravaciones, Burbujas y otras historias", Perspectivas del Sistema Financiero n.º 78, 2003).

Para empezar, observamos que los aumentos por sexos han sido bastante similares hasta 1998 (entre 40 y 45 mil empleos), fecha a partir de la cual el volumen de empleo de la mujer es muy superior al del hombre (30 mil empleos más). Por edades, el aumento de la ocupación de los menores de 24 años ha sido de 13.000 empleos en el conjunto del periodo, pequeño relativamente a lo ocurrido en el resto de los tramos de edad. Así, entre los 25 y 44 años llega a las 110.000 personas (con 20.000 empleos más para la mujer que para el hombre) y entre las personas mayores de 44 años el aumento es de 72.000 empleos más (con 14.000 empleos más para las mujeres que para los hombres). Sin embargo, este desglose por edades es insuficiente, ya que si observamos la parte inferior de la tabla un total de 67.400 nuevos empleos generados en este

periodo (principalmente en su primera parte) corresponde a "hijos/as", es decir, mayores de 25 años en su mayor parte, pero no emancipados.

Así, vemos que el aumento del empleo ha sido muy importante en todos los casos y significativamente más alto entre las mujeres. Además, se puede añadir que este aumento del empleo se ha repartido en tres tercios: un tercio son "personas de referencia¹²" (fundamentalmente varones), un tercio "hijos/as" y un tercio son "cónyuges o parejas" (principalmente mujeres). Es decir, además de que 67.000 jóvenes a través de un empleo han podido tener la posibilidad de emanciparse, también 63.000 cónyuges o parejas han aportado el denominado "segundo sueldo" a la renta familiar.

Pero también hay que indicar que el empleo presenta diversas situaciones de estabilidad, y que de hecho,

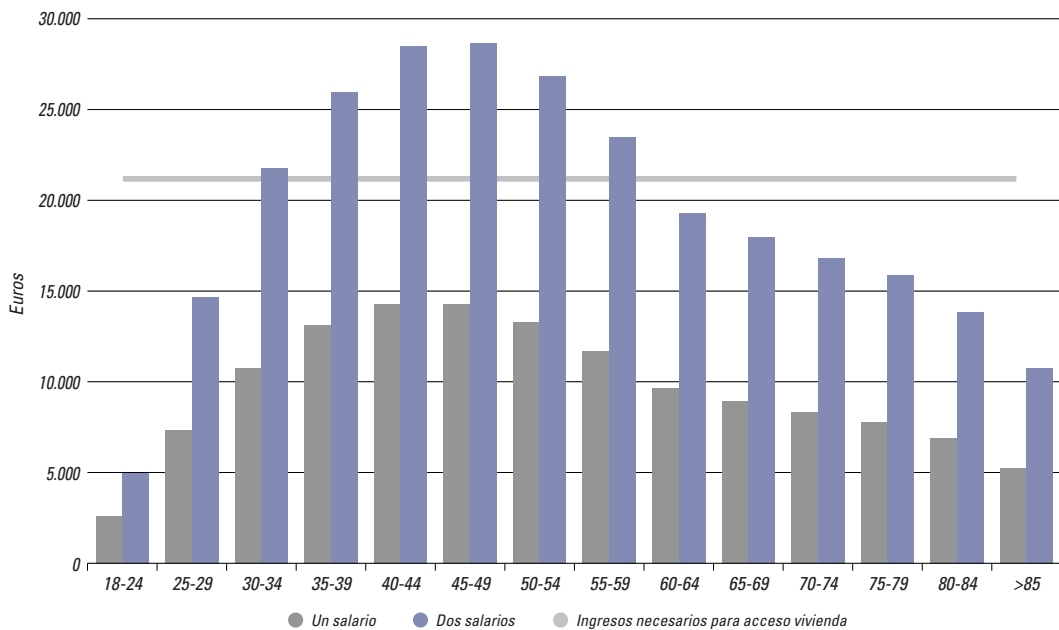
ASALARIADOS POR TIPO DE CONTRATO SEGÚN SEXO Y EDAD

	1994-98	1998-02	1994-02	%
TOTAL	77.785	96.693	174.478	100,0
<i>Indefinido-fijo</i>	27.906	68.684	96.590	55,4
<i>Temporal</i>	39.498	33.307	72.805	41,7
<i>Sin contrato y otros</i>	10.381	-5.298	5.083	2,9
TOTAL HOMBRES	37.553	36.260	73.813	42,3
<i>Indefinido-fijo</i>	13.965	30.183	44.148	25,3
16-24	4.331	3.241	7.572	4,3
25-44	-120	17.214	17.095	9,8
45 ó más	9.753	9.728	19.481	11,2
<i>Temporal</i>	21.459	10.430	31.889	18,3
16-24	6.826	-631	6.195	3,6
25-44	15.490	6.988	22.478	12,9
45 ó más	-857	4.073	3.216	1,8
<i>Sin contrato y otros</i>	2.130	-4.353	-2.223	-1,3
16-24	168	-748	-580	-0,3
25-44	1.690	-3.037	-1.348	-0,8
45 ó más	272	-568	-296	-0,2
TOTAL MUJERES	40.231	60.433	100.664	57,7
<i>Indefinido-fijo</i>	13.942	38.501	52.443	30,1
16-24	43	2.200	2.243	1,3
25-44	2.912	14.826	17.738	10,2
45 ó más	10.987	21.475	32.462	18,6
<i>Temporal</i>	18.039	22.877	40.916	23,5
16-24	2.848	1.689	4.537	2,6
25-44	15.000	17.919	32.919	18,9
45 ó más	191	3.269	3.460	2,0
<i>Sin contrato y otros</i>	8.251	-945	7.306	4,2
16-24	-351	-1.849	-2.200	-1,3
25-44	5.951	-1.065	4.886	2,8
45 ó más	2.651	1.969	4.620	2,6

Fuente: Eustat "PRA".

¹² Persona de referencia es aquella respecto a la que se definen las relaciones de parentesco de los restantes miembros de la familia. En el caso de familias nucleares se establece el principio de que la persona de referencia ha de ser el padre, o en su ausencia, la madre. En familias polinucleares será el padre, o en su ausencia, la madre de la generación más anciana. (Eustat: "Estadística de Población y Viviendas 1996").

RENDA MEDIA POR PERSONA SEGÚN LA EDAD EN 1997



Fuente: Eustat.

entre la juventud la temporalidad es algo superior al resto de edades (especialmente entre las jóvenes).

Del total de 175.000 personas contratadas más en 2002 que en 1994, más del 55% lo han sido con contratos indefinidos o "fijos", especialmente a partir de 1998. El 90% de estos contratos han sido para personas mayores de 25 años (36.600 hombres y 50.200 mujeres). Un 42% del aumento de personas asalariadas en este periodo se han realizado con contratos temporales. El 76% de éstos han sido para personas mayores de 25 años (22.500 hombres y 32.900 mujeres).

Respecto de las personas menores de 25 años vemos que se han realizado 17.800 contrataciones, 9.800 han sido "fijos" y 10.700 temporales (con una reducción de 2.800 en "sin contrato y otras situaciones"). Si entre las personas mayores de 24 años la relación es de 1,4 contratos indefinidos por cada

temporal en este periodo, entre los menores de 25 años la relación es prácticamente 1:1.

Hemos analizado estas variables asociadas a la renta de los hogares tan sólo en su mayor o menor volumen pero tampoco podemos olvidarnos de su distribución. El reparto de la renta entre edades no tiene porque ser proporcional a la presencia de cada grupo, y de hecho, ya hemos visto que la temporalidad del empleo es algo mayor entre los jóvenes entrantes al mercado laboral que entre las personas de mayor edad.

Los datos de Estadística de la Renta Personal y Familiar elaborada por EUSTAT por primera vez para 1997 sobre la base de la información fiscal de las Diputaciones Forales indican que cerca del 86% de las rentas totales generadas tienen su origen en los rendimientos del trabajo. Si tenemos en cuenta que en esta fecha el precio medio de una vivienda¹³ se

¹³ Estas cantidades se calculan con el precio medio por m² de la vivienda tipo por 80 m², que la cuota anual de un préstamo hipotecario a 20 años es de cerca de 8.500 € (el tipo de interés para éstos préstamos se encontraba alrededor del 6,2% en 1997) y que esta cuota no debería superar el 40% del salario.

encontraba en 93.000 € y que con una renta menor de 21.250 € no es posible acceder a una vivienda, se puede establecer que, tan sólo con dos rentas es posible emanciparse para las personas mayores de 30. Y debemos de aclarar que en esta estadística sólo se recogen aquellos que reciben rentas y realizan su declaración fiscal.

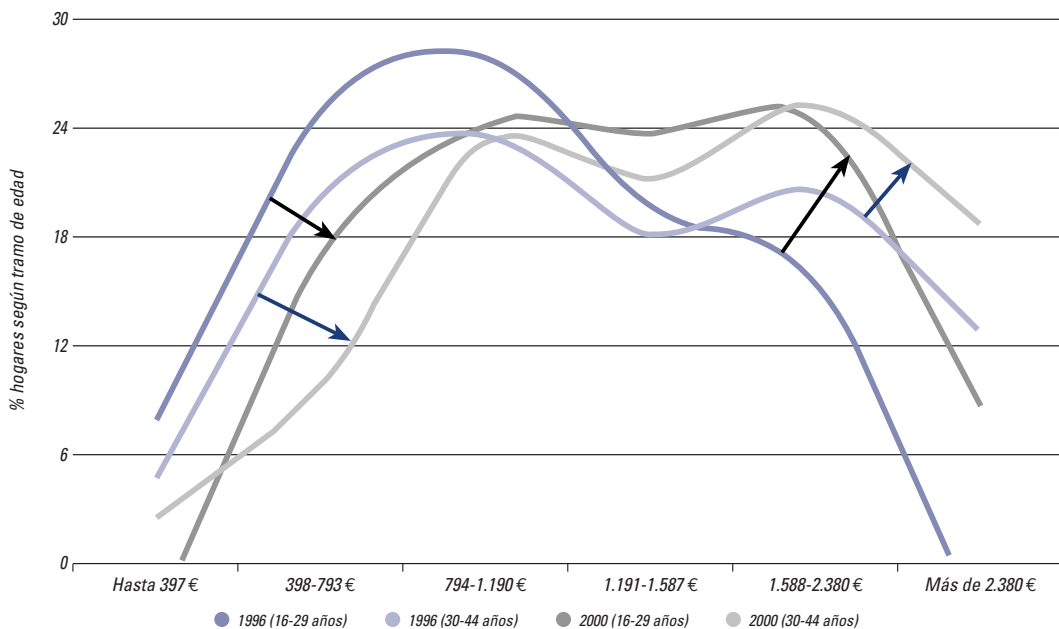
A este respecto, señalar que el estudio de Ayala, Ruiz Huerta y Martínez¹⁴ señala que la primera mitad de los años noventa se ha caracterizado en España por el aumento de la desigualdad en la distribución de la renta disponible, invirtiéndose la tendencia dominante en las dos décadas anteriores. Entre las posibles causas explicativas de este cambio de signo, apuntan al posible efecto de las transformaciones que han tenido lugar en el mercado de trabajo (desde una doble perspectiva: las desigualdades que se producen entre quienes acceden al mercado de trabajo – aumento de la desigualdad salarial – y las propias desigualdades de acceso al trabajo –

desempleo y sistema público de protección a los desempleados).

Sin embargo, en la segunda mitad de los noventa parece invertirse esta tendencia hacia una mayor desigualdad, a medida que el empleo ha aumentado, tal como se observa en el gráfico elaborado con los datos de España del Panel Europeo de Hogares (equivalente a la antigua Encuesta de Presupuestos Familiares), donde no sólo las curvas se aplanan (lo que indica una mejor distribución) sino que además, las diferencias entre edades se reducen de forma importante.

Finalmente, un aumento de la Renta Disponible de los hogares permite un mayor ahorro, aunque este ahorro no se materialice necesariamente en una mayor inversión inmobiliaria. Por ello, necesitamos primero contrastar cuál ha sido la evolución del ahorro de los hogares y segundo, en qué activos se materializa.

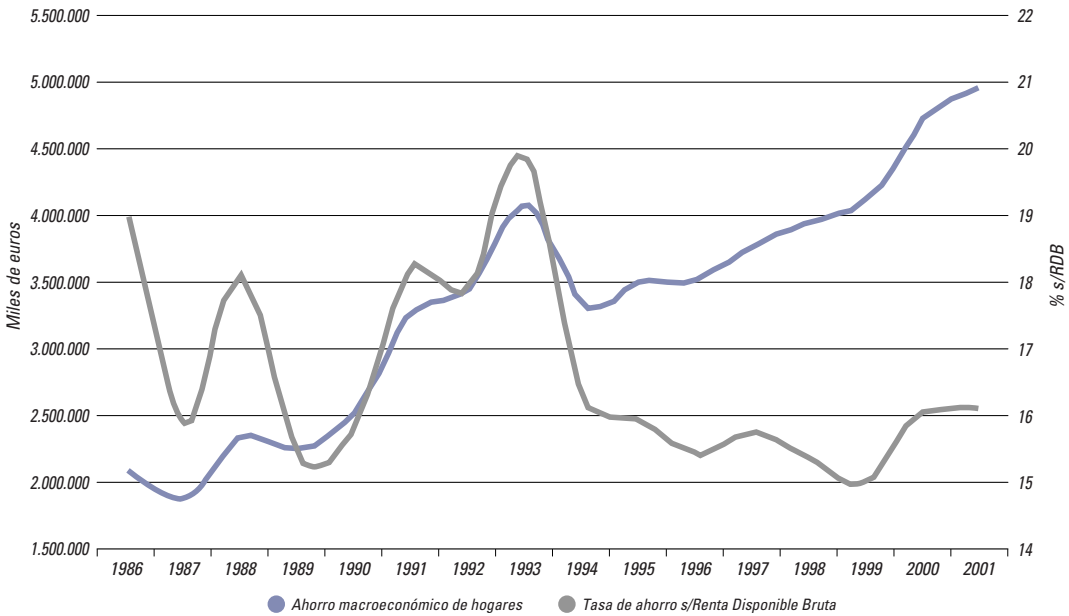
DISTRIBUCIÓN DE HOGARES SEGÚN EDAD E INGRESOS MENSUALES DE LA PERSONA DE REFERENCIA



Fuente: INE "Panel Europeo de Hogares".

¹⁴ Ekonomiaz, n.º 40 (1998).

AHORRO BRUTO DE LAS FAMILIAS EN LA CAPV



Fuente: Elaboración propia sobre datos del INE.

De entrada hay que señalar que no existe una serie estadística de ahorro para las familias de la CAPV. Podemos aproximarnos al ahorro macroeconómico de los hogares a través de los datos de Contabilidad Regional del INE¹⁵. La estimación realizada indica primero que el aumento de la Renta Disponible desde 1995 ha sido tan importante que ha permitido aumentos asimismo intensos tanto del consumo como del ahorro. Estos datos son compatibles por tanto, con la evidencia de que en estos años han aumentado tanto la compra de algunos bienes denominados de consumo duradero (automóviles, electrodomésticos, etc...) como que han aumentado los depósitos en las entidades financieras con sede en la CAPV.

En segundo lugar, también se puede observar que la tasa de ahorro ha descendido en estos años (similar al resto de los países desarrollados), de forma inversa a lo que lo ha hecho la tasa de consumo¹⁶. Este hecho se puede interpretar a partir de que el ahorro tiene una motivación de precaución ante futuras fluctuaciones de la renta o avatares inesperados. A medida que las familias constatan que el ciclo económico actual se afianza y mejora el mercado laboral, las expectativas de un futuro halagüeño mejoran y por tanto decrece la necesidad de ahorro y aumenta el consumo. De hecho, ante un cambio de ciclo el consumo es una variable que sufre un cierto retraso en mostrar cambios y estos no son bruscos, respecto de otras más sensibles como la inversión, dado que

¹⁵ La Contabilidad Regional del INE publica los datos de la Renta Disponible de los hogares (ajustada de Transferencias sociales en especie) y el Consumo final efectivo de los hogares. Por tanto, para conocer el Ahorro bruto familiar tan sólo necesitamos conocer el denominado "Ajuste por la variación de la participación neta de los hogares en las reservas de los fondos de pensiones", dato que supone un mayor ahorro y no es regionalizado por el INE. Por ello, nosotros lo estimamos como la proporción que mantiene la renta disponible de la CAPV sobre el conjunto del Estado (aproximadamente el 6,3%). Su no inclusión supone un menor ahorro de un 3-5%.

¹⁶ Hay que tener en cuenta que los alquileres de vivienda son considerados consumo (y que se imputa un alquiler a las viviendas ocupadas por sus propietarios) mientras que la adquisición de vivienda es considerada inversión.

AHORRO BRUTO DE LOS HOGARES DE LA CAPV E HIPOTECAS (MILLONES DE EUROS)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	% 1995-01
Renta disponible ajustada bruta*	21.983	23.002	24.055	25.826	27.463	29.195	30.704	39,7
Consumo final efectivo de los hogares	18.482	19.467	20.268	21.862	23.302	24.521	25.755	39,4
Ahorro bruto	3.502	3.536	3.788	3.965	4.161	4.674	4.949	41,3
Importe hipotecas vivienda	761+	738	1.071	1.215	1.434	1.766	2.066	171,5
% Importe hipotecas s/ ahorro bruto	21,7	20,9	28,3	30,6	34,5	37,8	41,7	92,1
N.º Hipotecas vivienda	13.517+	15.021	18.637	18.909	19.936	21.215	22.652	67,6

(*) Incluye una estimación del Ajuste por la variación de la participación neta de los hogares en las reservas de los fondos de pensiones. (+) estimado ya que para este año sólo se dispone de las cifras para el total de fincas urbanas.

Fuente: Elaboración propia sobre datos del INE "Contabilidad Regional" y "Estadística de hipotecas"

el ahorro cumple una cierta función de "colchón". Además, hay que tener en cuenta la baja remuneración del ahorro en los últimos años debido al descenso de tipos de interés.

A esta interpretación podemos añadir que si un buen número de personas o familias han adquirido una nueva vivienda mediante un préstamo hipotecario están transformando ahorro en consumo e inversión (y se han convertido en deudores o desahorra-

dores). El cuadro muestra que esta interpretación es plausible durante estos últimos años y que el volumen de hipotecas concedidas en nuestra comunidad ha pasado de representar el 21% del ahorro de las familias en 1995 a casi el 40% en el año 2001. Además, las encuestas cualitativas sobre el ahorro¹⁷ muestran que especialmente la juventud (un 26% de los menores de 35 años) destina una parte importante de sus ingresos al ahorro para vivienda.

Como resumen de esta sección podemos decir que:

- El aumento del empleo desde 1994 ha sido muy importante y básicamente se ha repartido en tres tercios: un tercio son "personas de referencia" (fundamentalmente varones), un tercio "hijos/as" y un tercio son "cónyuges o parejas" (principalmente mujeres). Es decir, además de que 67.000 jóvenes a través de un empleo han podido tener la posibilidad de emanciparse, también 63.000 cónyuges o parejas han aportado el denominado "segundo sueldo" a la renta familiar. Como aproximación se puede decir que en la mitad de los casos este aumento del empleo ha venido asociado a contratos indefinidos y en la otra mitad de temporales.
- La Renta Bruta Disponible de los hogares sufre de forma importante los efectos de la crisis de finales de los 70 de forma que hasta 1986 no comienza a recuperarse. Esta elevación conti-

núa hasta la actualidad con la pequeña excepción de la crisis de 1991-93. En los últimos años se observa que a diferencia de los anteriores, la Renta Bruta de los hogares crece fundamentalmente por la expansión del empleo, ya que los incrementos salariales aumentan paralelamente a la inflación. Por tanto, hacia 1988 y 1998 la renta de los hogares presentaba unas elevaciones que en principio permitían un mayor acceso para la financiación propia de la vivienda.

- El reparto de la renta entre edades no es proporcional ya que a mayor edad mayor es la renta (hasta los 50 años en que comienza a disminuir). La renta que presentaban en 1997 los menores de 30 años no les permitía la adquisición de una vivienda, al menos dependiendo únicamente de esta renta, y para las personas entre 30 y 35 años con dificultades.
- El aumento de la Renta Disponible de los hogares ha permitido un mayor volumen de ahorro

¹⁷ Según esta encuesta del CIS, en 2001 el 67% de las personas entrevistadas entre 18 y 24 años lograron ahorrar. El 21% entre 60 y 150 € mensuales, un 22% entre 150 y 300 € al mes y un 16% más de 300 € al mes. (F. Alvira y J. García, "Ahorro e inversión en 2001", Cuadernos de Información Económica, n.º 164).

bruto en este periodo, aunque la tasa de ahorro ha descendido tanto por las buenas expectativas económicas como por la baja remuneración del ahorro debido al descenso de tipos de interés. Además, en este hecho ha incidido el que un buen número de personas o familias han adquirido una nueva vivienda mediante un prés-

tamo hipotecario, de forma que el volumen de hipotecas concedidas en nuestra comunidad ha pasado de representar el 21% del ahorro de las familias en 1995 al 40% en el año 2001 (donde especialmente la juventud destina una parte importante de sus ingresos al ahorro para vivienda).

1.1.3. La vivienda como inversión. Vivienda secundaria y vacía

El análisis realizado en la sección anterior nos conduce directamente a considerar otro aspecto de la vivienda, al ser considerado como un activo de inversión más allá de su propio valor como alojamiento.

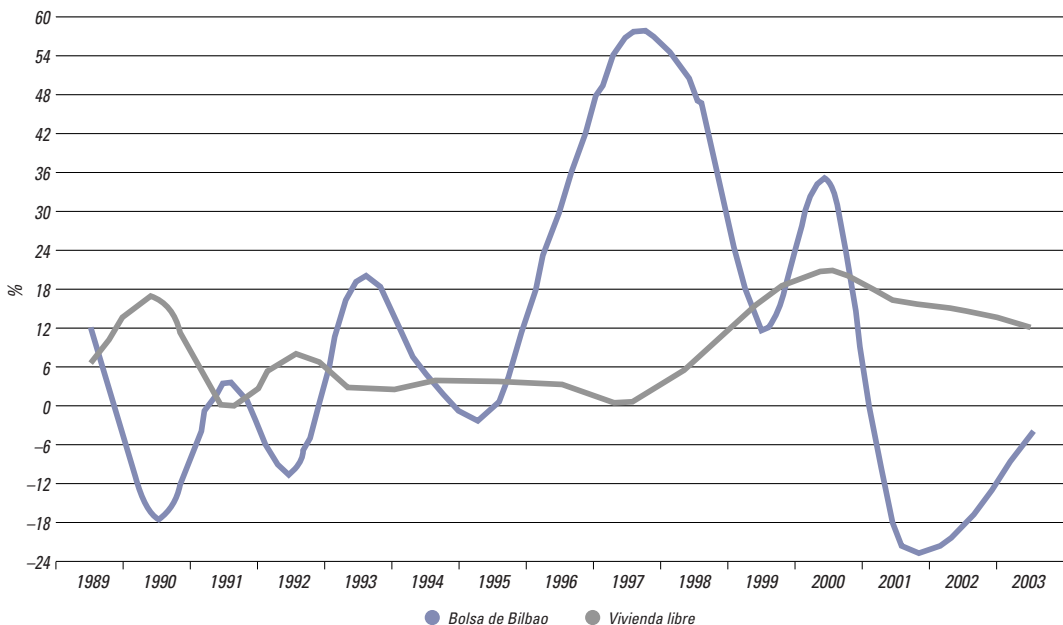
Si observamos la evolución de los tipos de interés y de la rentabilidad media de los principales activos financieros (con los que la rentabilidad de la vivienda considerada como inversión se puede comparar) podemos señalar varios hechos:

- Los índices de cotización de los mercados de valores (que ilustramos con el Índice Dow Jones, dada

la evolución similar entre ellos) presentan importantes elevaciones entre 1995 y 1999.

- Dado el atractivo que presentan las anteriores revalorizaciones, de forma paralela el volumen de contratación de los mercados de valores (ilustrados con el relativo a la Bolsa de Bilbao) ha crecido de forma muy intensa entre los años 1996 y 1998.
- Desde principios de los noventa los tipos de interés presentan una tendencia decreciente (más intensa en la segunda mitad) tanto en tipos nominales como reales. Consiguientemente, la remuneración de los depósitos ha caído pero también los préstamos se han abaratado.

RENTABILIDAD BRUTA DE LA VIVIENDA FRENTE A LA BOLSA



Fuente: Mº Fomento y Bolsa de Bilbao.

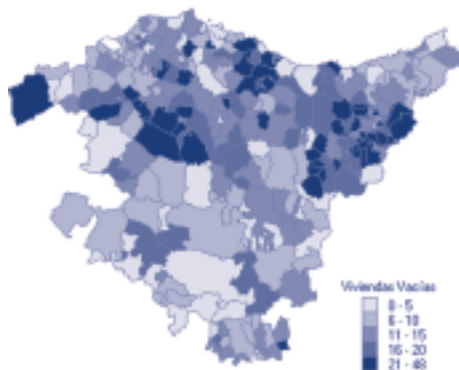
Si comparamos la rentabilidad ofrecida por la Bolsa de Bilbao en estos últimos 10 años con la ofrecida por la vivienda vemos que en el periodo 1988-1995 la rentabilidad bruta de la vivienda¹⁸ es de un 52% por un 11% en la Bolsa mientras que en los años 1995-2000 de expansión bursátil la rentabilidad bruta de la vivienda es de un 59% frente al 366% de la Bolsa (para volver a invertirse esta relación desde el año 2000). Es decir, al menos para determinados periodos la vivienda ha podido constituir un activo en

el que se podía obtener una rentabilidad potencialmente superior a otros activos alternativos (como los mercados de valores vistos antes o también con la propia remuneración de los depósitos bancarios desde 1997), con la ventaja de una menor volatilidad aunque también con una menor liquidez.

En cualquier caso, la percepción que pueden tener los inversores sobre la rentabilidad, liquidez y el riesgo de ambos activos puede ser bien diferente de lo que las cifras muestran y la denominada popularmente como “inversión en ladrillos” es seguramente una alternativa para quienes desconfían o tienen una menor información sobre el mercado de valores¹⁹.

No obstante, el tema de la rentabilidad de la vivienda considerada como inversión es una cuestión que merecería un análisis más profundo, ya que la vivienda, sobre todo en el caso de la habitual, presenta algunas características diferentes al resto de los activos financieros²⁰.

En relación con la vivienda vacía²¹, las últimas cifras censales indican que en la CAPV existe un



¹⁸ Estamos considerando la mera inversión en vivienda sin considerar que ésta sea primera vivienda y por tanto que reporta unos servicios a sus ocupantes (que de otra forma tendrían que pagar un alquiler) ni los costes fiscales derivados de la propiedad de esta vivienda y costes de mantenimiento. Estas son las consideraciones que introduce en el cálculo de la rentabilidad J. García-Montalvo (“*La vivienda en España: Desgravaciones, Burbujas y otras historias*”, Perspectivas del Sistema Financiero n.º 78, 2003) que, con algunos supuestos y estimaciones, le permite concluir que en algunos periodos se alcanza una rentabilidad superior al 60% en caso de adquisición con préstamo hipotecario, aunque en la adquisición al contado no se supera el 20% y de hecho entre 1992 y 1998 es negativa.

¹⁹ Tal como señala J. García-Montalvo, impulsada por tres mitos o falacias: que el precio de la vivienda no puede bajar, que los precios de la vivienda en España tienen que converger con los precios europeos y que para pagar un alquiler es mejor pagar una hipoteca a al final se es propietario de la vivienda.

²⁰ En los diversos estudios que se han realizado sobre este tema habitualmente se mezclan dos posturas que son diferentes:

- El de aquellas personas que deciden invertir su ahorro en una vivienda diferente de su vivienda habitual. En este caso lo anteriormente señalado sobre la rentabilidad de esta inversión sería completamente aplicable. Además es posible conocer parte de su volumen a través de las viviendas desocupadas y secundarias censadas, aunque lo normal debería ser que éstas se encuentren en alquiler para obtener un mayor rendimiento (sin embargo, también hay que señalar que el volumen de vivienda en alquiler es muy escaso y es decreciente en esta década); en cuanto a la vivienda secundaria, sin descartar que en su compra puedan entrar consideraciones de rentabilidad, también presenta un papel ligado al consumo de ocio.
- La consideración de la vivienda habitual como una inversión, además de los servicios de alojamiento que ofrece. Esta situación ofrece mayores interrogantes sobre hasta qué punto un gasto realizado para la compra de una vivienda habitual puede ser considerado una inversión dado que en principio, ésta ofrece unos servicios de alojamiento que en caso de venta deberán ser sustituidos y las ganancias rara vez se materializarían (si alguien vende su vivienda es para comprar otra, normalmente más cara), por lo que la inversión en vivienda habitual tiene un cierto carácter de irreversible.

²¹ La pregunta realizada en el Censo de 2001 sobre la clase de vivienda tiene las siguientes 5 alternativas:

- Vivienda principal (constituye residencia habitual de al menos una persona)
- Vivienda secundaria (usada sólo en vacaciones, fines de semana, trabajos temporales...)
- Vivienda desocupada (disponible para venta o alquiler o, simplemente, abandonada)
- Otro tipo (por ejemplo, las destinadas a alquileres sucesivos de corta duración)
- Vivienda no principal, sin poder determinar si 2,3 ó 4

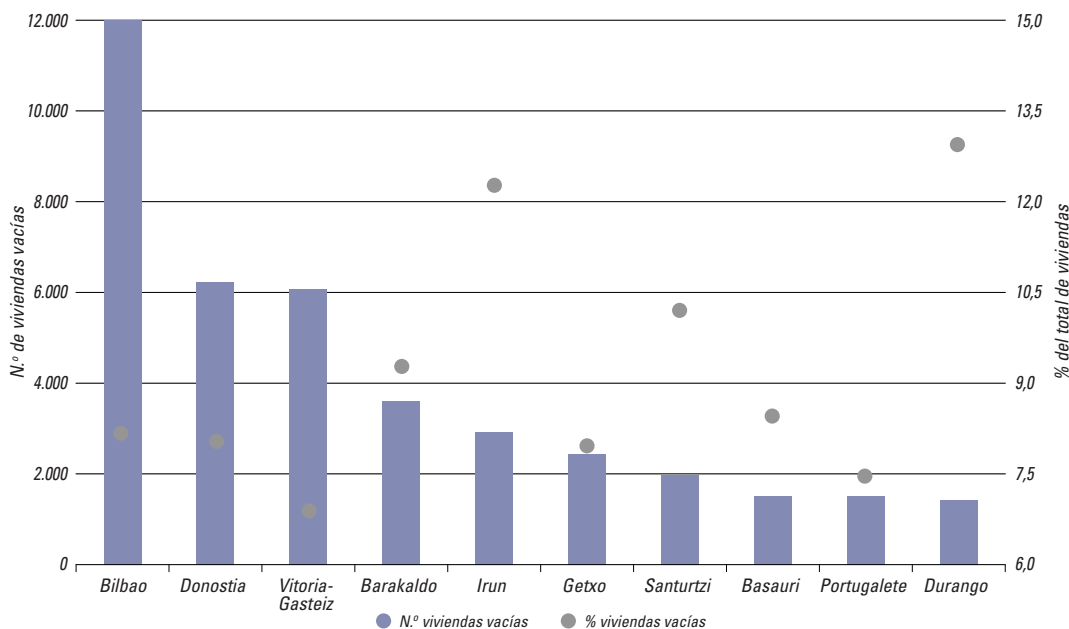
VIVIENDAS DESOCUPADAS

	1991	1996	2001	% var.91-01
CAPV	105.151	129.952	86.285	-17,9
Álava	14.246	18.455	9.719	-31,8
Gipuzkoa	34.602	44.809	29.388	-15,1
Bizkaia	56.303	66.688	47.178	-16,2
zona rural*	33.494	58.237	25.229	-24,7
zona urbana	71.657	71.715	61.056	-14,8
% sobre total viviendas				
CAPV	13,6	15,8	9,7	
zona rural*	15,5	25,1	13,3	
zona urbana	12,9	12,2	8,8	

(*) menos de 10.000 habitantes.

Fuente: Censos y Padrón de Población.

LOS 10 MUNICIPIOS DE LA CAPV CON MAYOR VOLUMEN DE VIVIENDA VACÍA



Fuente: INE "Censo de Población de 2001".

9,7% del total de las 886.773 viviendas censadas que se encuentran vacías (86.285 viviendas), un porcentaje que es 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 encuentran en zonas rurales (si bien han disminuido en un 25% desde 1991, por un 15% las enclavadas en zonas urbanas). El 46% se encuentran en los 10 municipios reflejados en el gráfico y el 70% en los 35

municipios de más de 5.000 viviendas de la CAPV. Sin embargo, los mayores ratios de vivienda vacía del total de viviendas se encuentran en los núcleos rurales de la CAPV donde no es raro que superen el 25% del total de viviendas por el 8,8% en las zonas urbanas.

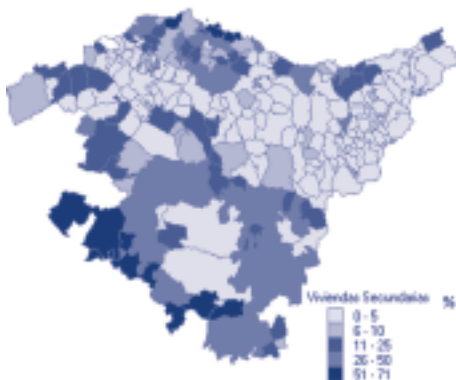
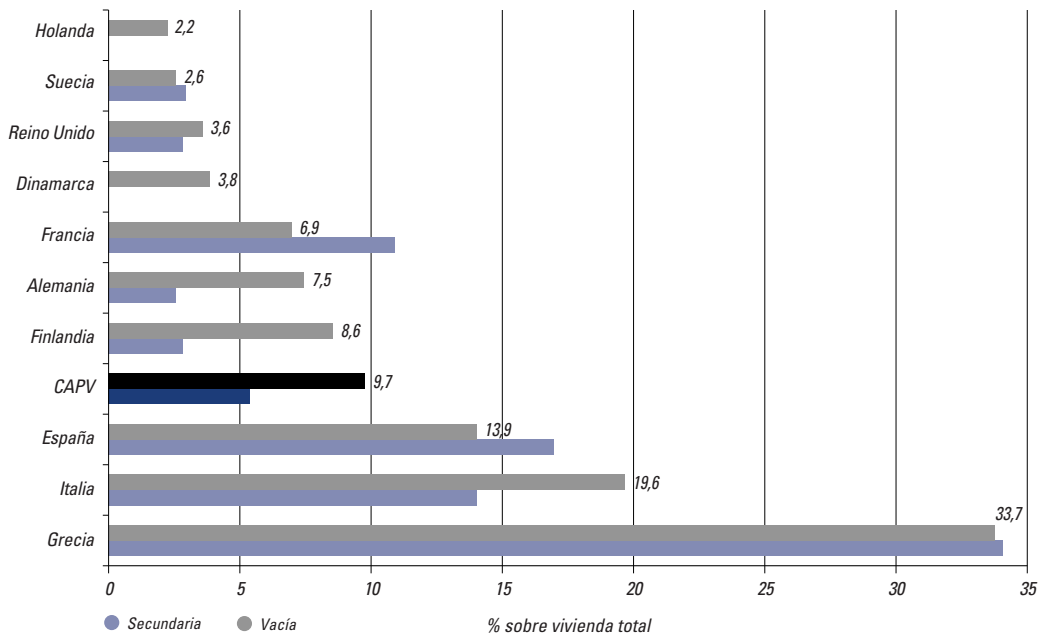
Este porcentaje es superior en Bizkaia y Gipuzkoa, el 10,1% en ambos, que en Álava, el 7,7% del total de viviendas, aunque las capitales se encuentran entre el 8,1% de Bilbao (12.000 vivien-

das) y Donostia (6.300) y el 6,9% de Vitoria-Gasteiz (6.100).

La proporción de vivienda vacía en la CAPV es muy superior al que nos encontramos en otros países de Europa²², sólo superada por Grecia, el conjunto de España e Italia. Así, Francia presenta un 6,9% de las viviendas vacías, Alemania un 7,5%,

Reino Unido un 3,6% y Holanda un 2,2%. Si la CAPV mantuviera una ratio similar a la de Francia, un total de 25.000 viviendas que en estos momentos se encuentran desocupadas pasarían a estar ocupadas. Este es un dato que nos debe llevar a reflexionar sobre las razones por las que estas viviendas se encuentran desocupadas.

VIVIENDA VACÍA Y SECUNDARIA EN EUROPA



Otro tanto se puede decir de la vivienda secundaria²³, que se encuentra ligada principalmente al ocio (vacaciones, fines de semana, etc), de forma que no es raro que existan personas o familias que disponen de más de una vivienda, una principal en la que se desarrolla la vida en la mayor parte del año y otra/s en las que se pasan los momentos de ocio más o menos largos, la denominada estadísticamente vivienda secundaria.

²² Los datos europeos han sido recopilados en <http://mrw.wallonie.be/dgatp/HousingStats>.

²³ Aquélla de la que el sujeto (o la familia con la que convive, si es un sujeto dependiente) dispone para su uso, teniéndola en propiedad, cedida por su propietario o alquilada permanentemente. No se consideran como tales las viviendas propiedad del sujeto que son alquiladas o cedidas permanentemente a otras personas, ni las viviendas que el sujeto alquile para su uso por temporadas inferiores a un año.

VIVIENDA SECUNDARIA Y FAMILIAS QUE DISPONEN DE 2.ª RESIDENCIA EN LA CAPV

	N.º viviendas secundarias en la CAPV				N.º familias de la CAPV con vivienda secundaria		
	1991	1996	2001	% var.91-01	Nº	En la provincia	Fuera provincia
CAPV	39.410	7.526	47.762	21,2	119.905	28.425	91.480
Álava	9.608	685	12.426	29,3	16.082	5.395	10.687
Gipuzkoa	10.671	2.421	13.694	28,3	26.302	7.129	19.174
Bizkaia	19.131	4.420	21.642	13,1	77.521	15.902	61.619
% total viviendas/familias	5,1	0,9	5,4		16,1	3,8	12,3

Fuente: Censos y Padrón de habitantes.

Los datos del Censo de Población y Vivienda de 2001 indican que en la CAPV un total de 47.762 viviendas son secundarias (10.861 en las tres capitales y 17.441 en los 15 municipios restantes que mayor volumen poseen, en su mayoría costeros), el 5,4% del total, habiendo crecido en un 21% en esta década. Sin embargo, casi 120.000 familias vascas

disponen de una vivienda secundaria, el 16,1% del total de familias residentes en nuestra comunidad (por encima de la media estatal). El mayor porcentaje sobre la vivienda existente en la CAPV se produce en la Rioja Alavesa y zonas de la Llanada junto con algunas de la costa central de la comunidad.

LA ENCUESTA A VIVIENDAS VACÍAS DEL DEPARTAMENTO DE VIVIENDA Y ASUNTOS SOCIALES DEL GOBIERNO VASCO

El Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco elabora una Encuesta Bianual de Vivienda Vacía desde 1997, cuyos resultados coinciden a grandes rasgos con los del Censo de Población.

La encuesta realizada en 2001 indica que el 10,4% del total del parque de viviendas existente en secciones urbanas se encuentra vacío, 72.733 viviendas (además se contabilizan cerca de 32.000 viviendas vacías en las secciones rurales, lo que supone el 26% del total de viviendas ubicadas en estas secciones). Entre 1997 y 1999 esta proporción disminuyó 8 décimas, mientras que el descenso en los dos últimos años ha sido de 4 décimas. De estas 72.700 viviendas, el 67% están deshabitadas permanentemente (49.000 viviendas aproximadamente) mientras que el 33% lo están temporalmente.

Aunque Álava presenta una mayor proporción de viviendas vacías (13,7%), esta tasa se rebaja al 5,1% en vivienda deshabitada, debido a la mayor presencia de viviendas de temporada. Gipuzkoa y Bizkaia registran una proporción de vivienda vacía muy similar (9,8%) y deshabitada (7,1-7,4%).

Del total de viviendas vacías únicamente un 4% están ofertadas en alquiler (obviamente su metodología no debe de coincidir con la del Censo de Población) con una renta media de 345 euros/mes, y aproximadamente un 7% se encuentran en venta. El precio medio de venta asciende a 123.000 euros/vivienda.

Según su año de construcción, se observa que un 88% tienen una antigüedad superior a los 20 años, y un 33% fueron construidas con anterioridad a 1950, mientras que entre las viviendas más recientes apenas se encuentran viviendas vacías. Centrando la atención en el último año en que las viviendas fueron ocupadas, se observa que el 58% de las viviendas han estado ocupadas en alguna ocasión en los años 2000 ó 2001, el 21% se ocuparon por última vez entre los años 1996 y 1999, y el 8% en el período 1990-95. De esta manera se constata que la proporción de viviendas que llevan más de 12 años sin ocupar, o nunca se han ocupado alcanza el 12%, es decir 8.730 viviendas.

Las personas propietarias de vivienda vacía argumentan diversos motivos para mantener la propiedad de la vivienda. La razón mayoritariamente declarada (35%) es la utilización de la vivienda como segunda residencia, tanto como lugar de vacaciones como para pasar temporadas más o menos largas (fines de semana, temporada de primavera-verano,...). En segundo lugar, se señala la inversión y como reserva de la casa para los/as hijos/as (los datos del Censo indican que en la CAPV un 4,9% de las viviendas se transmiten por herencia o donación). En 1999 la motivación principal para mantener estas viviendas vacías era la de destinarla para una segunda residencia, reservarla para los hijos (15%), generar rentas (9%), para compra-venta (6%) o mantenerla como inversión (5%). Por ello, tan sólo un 6% de las viviendas vacías se ofertan en venta o alquiler (repartidas al 50%).

ENCUESTA DE VIVIENDAS VACÍAS 2001

	Parque viviendas	Viviendas vacías					
		Total	%	Temporada	%	Deshabitada	%
CAPV	699.813	72.733	10,4	23.771	3,4	48.962	7,0
Álava	104.909	14.359	13,7	9.035	8,6	5.324	5,1
Gipuzkoa	207.106	20.192	9,7	5.412	2,6	14.780	7,1
Bizkaia	387.798	38.182	9,8	9.324	2,4	28.858	7,4

Fuente: Encuesta a viviendas vacías 2001. Dpto. Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco.

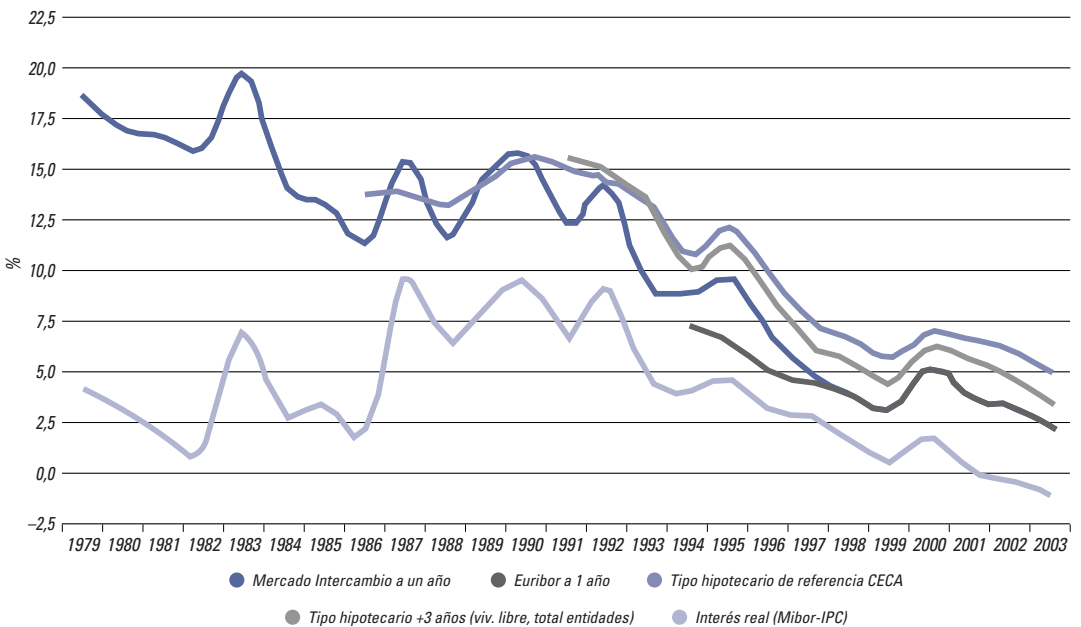
Por tanto, podemos concluir que:

- Observando la evolución de los tipos de interés y de la rentabilidad media de los principales activos financieros y comparándolos con la rentabilidad de la vivienda considerada como inversión, se puede decir que en el periodo 1988-1995 la rentabilidad bruta de la vivienda es de un 52% por un 11% en la Bolsa mientras que en los años 1995-2000 de expansión bursátil la rentabilidad bruta de la vivienda es de un 59% frente al 366% de la Bolsa, y por tanto, al menos para determinados periodos la vivienda ha podido constituir un activo en el que se podía obtener una rentabilidad potencialmente superior a otros activos alternativos, con la ventaja de una menor volatilidad aunque también con una menor liquidez.
- Estas viviendas se alquilan, se ocupan una parte del año (vivienda secundaria) o se mantienen vacías. En el primer caso contribuyen a ofrecer un alojamiento a personas con necesidades mientras que en el tercer caso, además de suponer un comportamiento económicamente poco racional (al menos a priori), obstaculiza

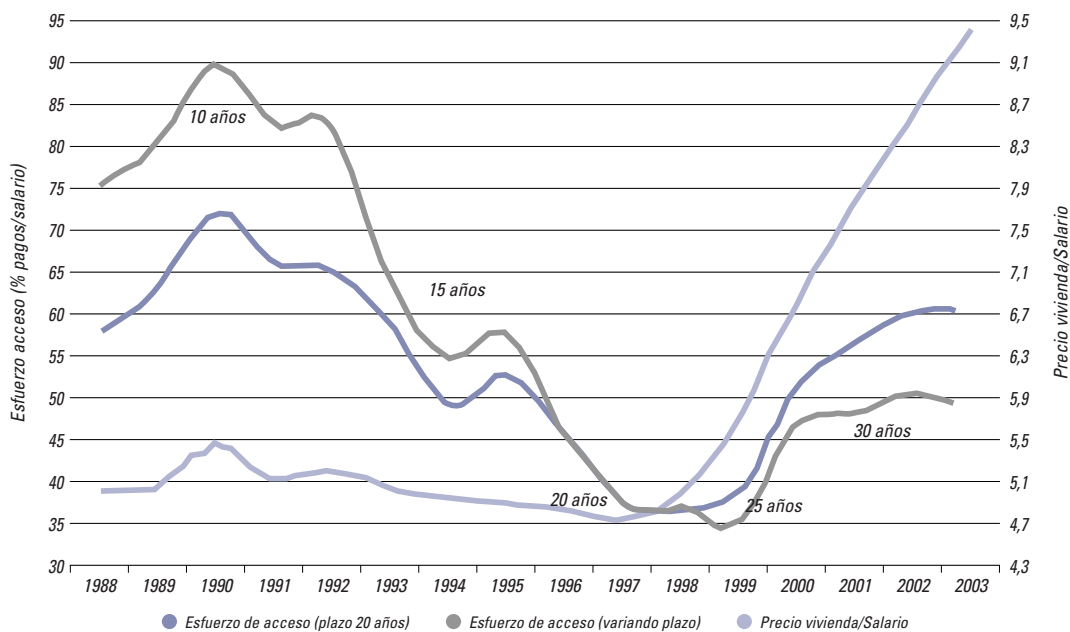
el acceso a la vivienda. El número de viviendas en alquiler es cada vez más escaso en la CAPV (54.400 hogares viven en alquiler, pero la oferta anual es de unas 5.400 viviendas). Sin embargo el número de viviendas vacías es relativamente elevado comparado con otros países europeos (entre 50.000-60.000 viviendas desocupadas en las zonas urbanas). Reduciendo el ratio de nuestra comunidad al que mantiene Francia supondría 25.000 viviendas más ocupadas.

- Otra clase de inversión-gasto en vivienda distinta de la habitual es la vivienda secundaria, en la que se pasan determinados periodos a lo largo del año. Un 16% de las familias vascas poseen alguna, si bien mayoritariamente fuera de su provincia de residencia. De hecho, la mayoría de las cerca de 48.000 viviendas secundarias sitas en la CAPV se encuentran en la Rioja Alavesa y zonas de la Llanada, junto con algunas de la costa central (10.861 en las tres capitales y 17.441 en los 15 municipios restantes que mayor volumen poseen, en su mayoría costeros).

EVOLUCIÓN DE LOS TIPOS DE INTERÉS DE REFERENCIA PARA LAS HIPOTECAS



ESFUERZO DE ACCESO A LA VIVIENDA Y PRECIO DE LA VIVIENDA* EN RELACIÓN AL SALARIO MEDIO



* Vivienda libre de 90 m².

Fuente: Elaboración propia con datos de M.º Fomento, Banco de España e INE.

1.1.4. Financiación, esfuerzo financiero y endeudamiento

En principio la demanda de vivienda surge por las necesidades básicas de alojamiento e independencia naturales a las personas y tal como hemos visto, se encuentra influenciada principalmente por el aumento demográfico de la población (o de las unidades familiares), la renta disponible y el empleo principalmente.

Existen también otro tipo de factores que pueden adelantar, retrasar o promover en determinados momentos el acceso a la vivienda o a determinados tipos de tenencia como son las condiciones financieras y fiscales.

Cuando una persona o familia decide acometer la compra de una vivienda usualmente la financia mediante el ahorro (propio y/o la ayuda de los padres), la venta de una vivienda anterior (en caso de que la posean, habitual o secundaria) y/o la financiación externa por una entidad financiera, normalmente hipotecaria.

En el año 2001 en que se terminaron de construir 16.740 viviendas nuevas y se pusieron en venta una media de 8.500 viviendas usadas en la CAPV²⁴, se registraron 22.650 hipotecas sobre vivienda y, como hemos analizado antes, la proporción que representa este tipo de crédito sobre el ahorro familiar bruto de los hogares de la CAPV ha aumentado de forma muy intensa en los últimos años (del 20% en 1995 a más del 40% en 2001), en un periodo en que el tipo de interés hipotecario es el más bajo de las tres últimas décadas (e incluso si descontamos el IPC para tener una visión del mismo en términos reales, podemos ver que puede llegar a ser negativo). Además, en estos años la competencia entre las entidades financieras ha sido bastante intensa, lo que ha conllevado una importante rebaja en los márgenes o diferenciales aplicados (entre otras razones debido a la baja morosidad y riesgo de éstos para las entidades financieras) y se han rebajado los costes de amortización anticipada, cancelación, subrogación (cuando se cambia la hipoteca a otra entidad bancaria) y novación (cuando se negocia la mejora de

²⁴ La oferta de vivienda en venta fue de una media de 14.300 viviendas en la CAPV (5.800 nuevas y 8.500 usadas).

condiciones de la hipoteca en la misma entidad bancaria) de créditos hipotecarios.

El acceso a esta forma de financiación no es difícil para las personas con empleo estable y capacidad para hacer frente al pago de intereses y amortizaciones, donde las entidades financieras suelen conceder aproximadamente el 80% del valor tasado de la misma.

Para situar la carga asumida por las familias por la compra de viviendas, uno de los elementos de

referencia es el denominado esfuerzo del acceso a la vivienda o capacidad que una persona o familia tiene de comprar una "vivienda asequible²⁵". Este esfuerzo depende no sólo de los precios de la vivienda en cada periodo y de los ingresos de los que disponga el individuo que desea adquirirla sino también de la evolución de tipos de interés, es decir, de la capacidad de pago de la amortización mensual más los intereses derivada de la posesión de la hipoteca durante el tiempo de vida de la misma, que es la forma más

INDICADORES DE ACCESIBILIDAD DE LA VIVIENDA EN LA CAPV

	Precio vivienda Libre 90 m ² (1)	Tipo de interés referencia CECA (2)	Salario medio bruto anual (3)	Esfuerzo de acceso (%)	Precio vivienda/ Salario	Capacidad de compra (€)	N.º de salarios necesarios*	% hipoteca media s/ precio vivienda (4)
1988	53.030	13,25	10.501	58,4	5,0	24.224	1,75	
1989	56.730	14,50	11.104	63,5	5,1	23.826	1,90	
1990	66.399	15,63	12.110	72,5	5,5	24.419	2,18	
1991	66.738	15,13	12.952	66,3	5,2	26.838	1,99	
1992	72.304	14,50	13.765	65,3	5,3	29.535	1,96	
1993	74.291	13,38	14.673	59,0	5,1	33.598	1,77	
1994	77.210	10,88	15.546	49,5	5,0	41.606	1,48	
1995	80.403	12,13	16.348	53,1	4,9	40.386	1,59	70,0
1996	83.081	10,00	17.009	45,9	4,9	48.270	1,38	59,2
1997	83.776	7,63	17.572	37,8	4,8	59.151	1,13	68,6
1998	90.197	6,75	17.917	37,3	5,0	64.519	1,12	71,2
1999	105.306	5,75	18.263	39,4	5,8	71.265	1,18	68,3
2000	127.498	7,00	18.588	51,8	6,9	65.642	1,55	65,3
2001	148.555	6,63	19.110	57,0	7,8	69.498	1,71	61,4
2002	171.040	6,13	19.922	60,5	8,6	75.400	1,81	57,2
2003	192.608	5,00	20.495	60,3	9,4	85.140	1,81	59,4

(*) Para no sobrepasar el límite de endeudamiento (un tercio de los ingresos).

Fuente: (1) Ministerio de Fomento (2) Banco de España (3) INE "Índice de Costes Laborales" y "Encuesta de Salarios en la Industria y los Servicios" (4) INE según Registro de la Propiedad. Elaboración propia.

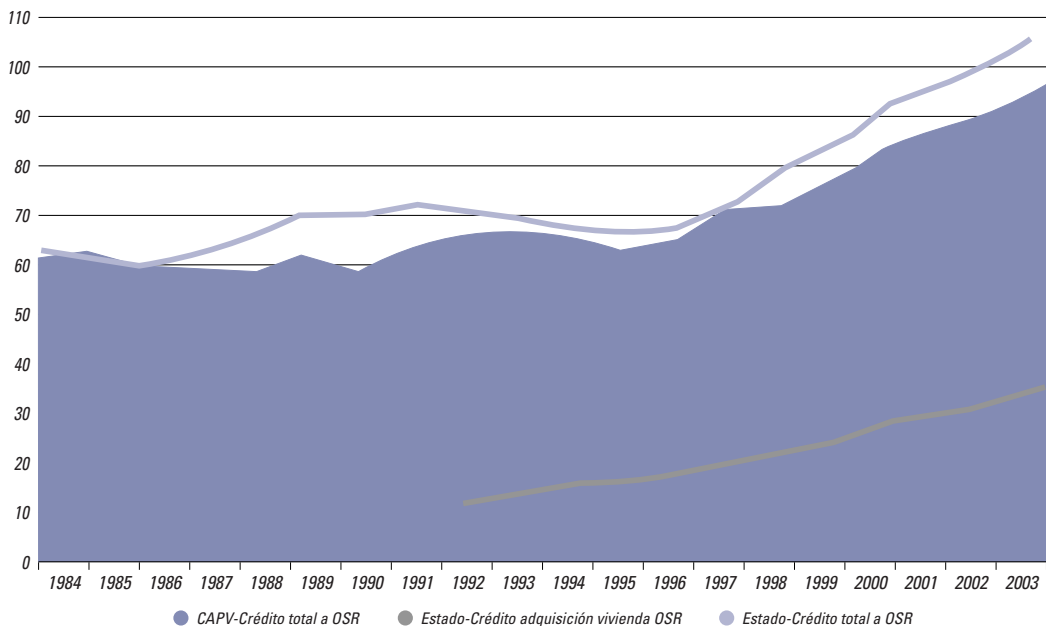
habitual de adquirirla. En algunas ocasiones se denomina a éste "esfuerzo bruto" para diferenciarlo del "esfuerzo neto", que tiene en consideración el efecto del sistema fiscal (normalmente las deducciones que aligeran esta carga).

La estimación realizada sobre el grado de accesibilidad de la vivienda en la CAPV indica que ésta ha mejorado en la etapa reciente si bien ha vuelto a empe-

orar en los últimos años. Así, con un único salario bruto medio hasta 1992 debería dedicarse por encima del 65% del mismo a la compra de vivienda (al pago del préstamo), disminuyendo desde entonces esta proporción hasta llegar al 37% en 1998, el dato más bajo de la década, y aumentar en los años posteriores hasta el 60% en 2002. Y esto se produce mientras que los precios de una vivienda de 90 m² ha pasado de ser 5,5 veces el salario en 1990 a 8,6 veces en 2002.

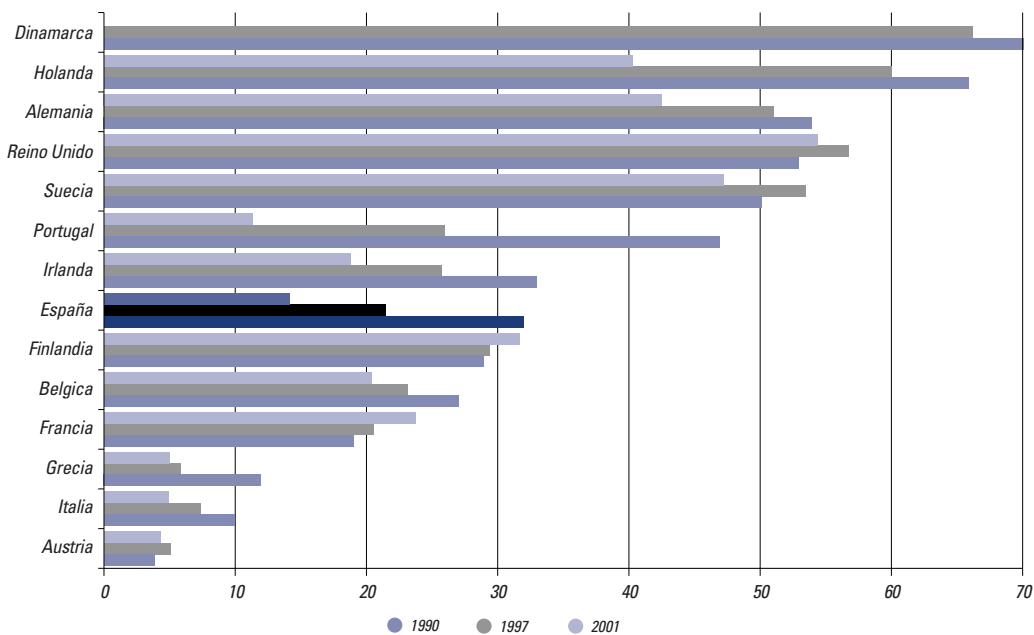
²⁵ En la literatura sobre este tema se homogeneiza en los siguientes términos: de 90 m², por la que un hogar con ingresos medios puede permitirse pagar un precio máximo de acuerdo con las restricciones habituales existentes en el mercado español de créditos hipotecarios en cada momento (tipos de interés, período de amortización medio y cuantía del crédito máximo de un 80% del valor de la vivienda). Se ha tomado como ingresos el salario medio anual total del Índice de Costes Salariales del INE (coste salarial del conjunto de la industria, la construcción y los servicios, excluidas, la Administración Pública, Defensa y Seguridad Social Obligatoria y el servicio doméstico; incluye por tanto el salario base, complementos salariales, pagos por horas extraordinarias, pagos extraordinarios y pagos atrasados, en términos brutos, es decir, antes de practicar retenciones o pagos a la Seguridad Social por cuenta del trabajador). El tipo de interés hipotecario es tipo hipotecario de referencia CECA, con un período de duración de los mismos de 20 años. No obstante, hay que tener en cuenta en relación con este último supuesto que los plazos se han ido ampliando por lo que se aligera la carga mensual de los pagos (es lo que se asume en la línea punteada con plazos que comienzan en 10 años y terminan para 2001 y 2002 en 30 años).

CRÉDITOS DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO A OTROS SECTORES RESIDENTES (% DEL PIB)



Fuente: Banco de España, INE y Eustat.

DEUDA HIPOTECARIA RESIDENCIAL PENDIENTE EN RELACIÓN AL PIB



Fuente: DGTALP of the Walloon Region of Belgium (mrw.wallonie.be/dgatp/HousingStats).

Teniendo en cuenta que normalmente se asume que el volumen de endeudamiento no debe sobrepasar un tercio de los ingresos totales de la persona u hogar podemos concluir que con un solo salario medio tan solo en 1997 y 1998 se podía cumplir esta restricción accediendo a un préstamo a 20 años y con alguna dificultad. Este tipo de consideración es la incluida en la columna bajo la denominación de capacidad de compra, donde se ha calculado el importe total del préstamo asumible en cada momento por una persona que recibe el salario medio como único ingreso y se endeuda hasta un tercio del mismo.

Esto ha hecho aumentar el endeudamiento de los hogares rápidamente en los últimos años. Si observamos el crédito total concedido por las entidades financieras a residentes en la CAPV, se constata que desde 1995 ha crecido en un 12,7% anual (cuando entre 1984 y 1995 lo hizo en un 9,8% anual), y de hecho en 1999-2000 se sobrepasó el 16% de tasa de crecimiento. Idéntico proceso ha ocurrido en el conjunto del Estado, con tasas medias ligeramente superiores. En este ámbito, y dado que existen datos de lo que representa el crédito para adquisición de vivienda propia desde 1992, se ve que dobla su participación y pasa de ser el 16,8% del total de créditos a otros sectores residentes (familias e instituciones sin fin de lucro) en 1992 al 32,6% en 2002, y de hecho, el aumento de estos últimos suponen el 42% del aumento entre 1992 y 2002 de los créditos totales concedidos en el Estado. Esta evolución sugiere que algo similar ocurre en la CAPV y que el endeuda-

miento familiar debido a la adquisición de vivienda ha aumentado de forma similar al Estado, desde tasas del 12% del PIB en 1992 hasta más del 30% en los últimos años.

Además, habría que señalar que la mayor parte de las nuevas hipotecas contratadas en los últimos años se están haciendo a tipo de interés variable (donde España presenta una de las mayores cuotas de Europa, junto con Reino Unido, Irlanda, Grecia, Finlandia y Luxemburgo), frente al fijo más utilizado con anterioridad, por lo que una buena parte del riesgo asociado a elevaciones de tipos de interés se ha trasladado de las entidades financieras a los hogares.

Sin embargo, comparado con la UE aún nos mantenemos en un ratio intermedio respecto del PIB, por encima de Francia o Bélgica, pero muy por debajo de Holanda, Alemania o Reino Unido, y el aumento de este endeudamiento ha sido también muy rápido en los últimos años en algunos países como Alemania, Holanda, Dinamarca o Irlanda frente a una evolución más estable o incluso decreciente de Francia, Suecia o Reino Unido.

Sin duda la preocupación por este importante aumento es lo que ha llevado al Comisario de Asuntos Económicos y Monetarios a señalar que *“respecto a la economía doméstica, el mayor riesgo se presenta en los efectos sobre el consumo de una caída de los precios en el mercado inmobiliario en aquellos Estados Miembros en los que son muy elevados”* (Previsiones económicas de otoño realizadas por la Comisión Europea en octubre de 2003²⁶).

²⁶ *“Los hogares del área Euro han continuado endeudándose a lo largo de la desaceleración económica, principalmente para financiar la adquisición de vivienda. El crecimiento del crédito hipotecario, que ha sido más intenso en aquellos Estados miembros donde los precios de la vivienda se han incrementado más —como, Grecia, España, Irlanda y Holanda— se mantiene en un robusto 7% en los dos primeros trimestres de 2003.*

Mientras que la carga de intereses para los hogares se ha contenido por la rápida caída en los tipos de interés nominal y real, unos niveles de deuda anormalmente altos aumentan la vulnerabilidad del gasto familiar a situaciones que pueden reducir el ingreso de los hogares o a elevaciones de tipos de interés, especialmente cuando los contratos hipotecarios incluyen tipos de interés variables o de ajuste a corto plazo.

En algunos Estados Miembros hay riesgo de burbuja inmobiliaria, aunque algunos países han visto últimamente desacelerarse los precios. Irlanda, Grecia y España aún experimentan un crecimiento de dos dígitos en los precios nominales de la vivienda en 2002, e incrementos sustanciales aunque menos marcados se registran en Bélgica, Francia e Italia. En cualquier caso, los precios han comenzado a desacelerarse en Holanda e Irlanda a lo largo de este año.

No obstante, aunque existe peligro de que un significativo incremento en los tipos de interés, o de un deterioro del mercado laboral, pueda inducir una importante corrección en los mercados de la vivienda de algunos Estados Miembros, para el conjunto del área euro el riesgo de que la restricción presupuestaria de los hogares pueda actuar como un freno sobre el consumo parece bajo en este momento presente”.

LOS NUEVOS PRÉSTAMOS HIPOTECARIOS EN LOS PAÍSES DE LA UE

	Tipos de interés (distribución)			N.º años duración habitual	Valor medio estimado de préstamo/valor
	Fijo	Mixto+	Variable		
Bélgica	75	19	6	20	80-85
Dinamarca	75	10	15	30	80
Alemania	principalmente Fijo y Mixto			hasta 30	≈ 70
Grecia	5	15	80	15-20	70-80
España			más del 75%	15-25	≈ 80
Francia	86 (fijo + mixto)		14	más de 5	
Irlanda	0	30	70		60-70
Italia	28			10-25	
Luxemburgo			90	20-25	máximo 80
Holanda	74*	19*	7*	10	112
Austria					60
Portugal	Principalmente variable			25-30	70-80
Finlandia	2	1	97	15-20	75-80
Suecia	38	24	38		80-90
Reino Unido		28	72		70

(*) Del total de préstamos existentes. (+)Mixto: tipo de interés fijo más de un año y menos de cinco.

Fuente: Banco Central Europeo.

En resumen podemos decir que:

1. Además de los factores demográficos, el empleo y la renta, existen también otro tipo de factores que pueden adelantar, retrasar o promover en determinados momentos el acceso a la vivienda o a determinados tipos de tenencia como son las condiciones financieras y fiscales. Así, para evaluar la carga asumida por las familias por la compra de viviendas, uno de los elementos de referencia es el denominado esfuerzo del acceso a la vivienda o capacidad que una persona o familia tiene de comprar una "vivienda asequible". Este esfuerzo depende no sólo de los precios de la vivienda en cada periodo y de los ingresos de los que disponga el individuo que desea adquirirla sino también de la evolución de tipos de interés, es decir, de la capacidad de pago de la amortización mensual más los intereses derivada de la posesión de la hipoteca.
2. La estimación realizada sobre el grado de accesibilidad de la vivienda en la CAPV indica que ésta ha mejorado en la etapa reciente si bien ha vuelto a empeorar en los últimos años. Así, con un único salario bruto medio hasta 1992 debería dedicarse por encima del 65% del mismo a la compra de vivienda (al pago del préstamo), disminuyendo desde entonces esta

proporción hasta llegar al 37% en 1998, el dato más bajo de la década, y aumentar en los años posteriores hasta el 60% en 2002. Y esto se produce mientras que los precios de una vivienda de 90 m2 ha pasado de ser 5,5 veces el salario en 1990 a 8,6 veces en 2002.

3. El fuerte descenso de los tipos de interés en los últimos años ha hecho aumentar el endeudamiento de los hogares rápidamente en los últimos años debido a la adquisición de vivienda, que ha aumentado desde tasas del 12% del PIB en 1992 hasta más del 30% en los últimos años. El crédito total concedido por las entidades financieras a residentes en la CAPV desde 1995 ha crecido en un 12,7% anual (cuando entre 1984 y 1995 lo hizo en un 9,8% anual), y de hecho en 1999-2000 se sobrepasó el 16% de tasa de crecimiento.
4. También habría que señalar que la mayor parte de las nuevas hipotecas contratadas en los últimos años se están haciendo a tipo de interés variable (donde España presenta una de las mayores cuotas de Europa, junto con Reino Unido, Irlanda, Grecia, Finlandia y Luxemburgo), frente al fijo más utilizado con anterioridad, por lo que una buena parte del riesgo asociado a elevaciones de tipos de interés se ha trasladado de las entidades financieras a los hogares.

5. Comparado con la UE aún nos mantenemos en un ratio intermedio respecto del PIB, por encima de Francia o Bélgica, pero muy por debajo de Holanda, Alemania o Reino Unido, y el

aumento de este endeudamiento ha sido también muy rápido en los últimos años en algunos países como Alemania, Holanda, Dinamarca o Irlanda.

1.1.5. Fiscalidad de la vivienda

Respecto de la fiscalidad como uno de los factores que inciden en la demanda de vivienda, resulta claro por la experiencia española que ésta promueve determinados tipos de tenencia de la misma y se ha argumentado que éste, que se mantiene con pocas variaciones en las últimas dos décadas, lejos de ser neutral fomenta la propiedad de la vivienda en detrimento del alquiler, confundiendo la necesidad de garantizar el disfrute de los servicios de una vivienda (lo que aquí hemos denominado en algunas ocasiones el alojamiento) con el disfrute de la propiedad de una vivienda.

Además, se puede señalar que en años anteriores también aumentaba la demanda de vivienda, debido a la posibilidad de deducciones en las viviendas diferentes de la principal. Así, en los años 1986-1988 de vigencia del Decreto fiscal de 1985 se podía deducir el 15% (17% si era vivienda nueva) de los pagos de la adquisición de cualquier vivienda, habitual o secundaria²⁷. Entre otras razones, se apunta a la influencia de esta norma en el gran volumen de vivienda secundaria existente en nuestra comunidad y en el conjunto del Estado frente a otros países europeos.

También hemos analizado el esfuerzo necesario para la compra de vivienda, pero hemos de tener en cuenta las ventajas fiscales para conocer finalmente el esfuerzo de acceso neto, al menos para el caso de una vivienda de uso principal y de primera adquisición.

El número de impuestos y tasas que recaen sobre la vivienda o en el conjunto de transacciones que se realizan sobre la misma es numeroso. Empezando por la Hacienda Foral, en primer lugar, entre los impuestos directos tenemos el IRPF, donde hasta 1998 se gravaba su posesión (se imputaba un rendimiento a la vivienda habitual en propiedad), aunque no en la actualidad en el caso de vivienda habitada por su propietario, y donde se permiten unas amplias deducciones por su adquisición, que luego analizaremos. Además, para determinados niveles de riqueza también se está obligado por el Impuesto de Patrimonio²⁸ y en las transmisiones por el Impuesto de Sucesiones y Donaciones.

Entre los indirectos la compra-venta de vivienda es gravada en primeras transmisiones por el IVA al tipo reducido²⁹ del 7% (más un 0,5% por el Impuesto de Actos Jurídicos Documentados en los actos de registro) o en segunda transmisión por el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales (el 6%³⁰). Así, si en 1999 se terminaron un total de 13.100 viviendas nuevas (11.600 libres y 1.500 protegidas) y se pusieron en venta 4.600 viviendas usadas, se debieron recaudar por estos impuestos indirectos, en caso de que todas se vendieran en ese año, un total estimado de 177 millones de euros.

De todos ellos, nos detendremos en analizar la importancia que presenta el IRPF. La influencia del Impuesto de la renta sobre la posesión de la vivienda difiere ligeramente antes y después de 1999. Hasta

²⁷ Así, el estudio realizado por J. García Villar y J.M. Raya Vilchez (*"Fiscalidad y compra de vivienda secundaria en España"*, VI Encuentro de Economía Aplicada, 2003) encuentran que en este período las compras de vivienda distinta de la habitual se duplicaron respecto de años anteriores y posteriores, aunque no la fracción de individuos que realizan la compra. *"Todo ello parece dejar constancia de que el decreto incentivó la compra de un bien del que en algunos casos ya se poseía (...) y en otros se vendía para volver a comprar y aprovechar así, las plusvalías en años de boom inmobiliario y las ventajas fiscales de una nueva compra"*.

²⁸ En la CAPV poco más del 5% de los contribuyentes del IRPF están sujetos al Impuesto de Patrimonio, donde la Base Imponible por el concepto de Bienes Inmuebles en 1999 suponía un total de 5.315 millones de euros (un 14% más que en 1998) y el tipo medio efectivo del conjunto del impuesto era de un 0,41%. Un cálculo lineal sobre este componente daría una cuota líquida de 21,8 millones de euros, aunque probablemente sobrevalorada.

²⁹ Si se trata de vivienda calificada como de protección oficial se aplica el tipo superreducido del 4%.

³⁰ A partir de 2003 se establece un tipo del 3% bajo determinadas condiciones (transmisión de viviendas de superficie inferior a 120 m², con un valor menor de 200.000€, el adquirente sea menor de 35 años y no propietario de otra vivienda y esta sea la habitual).

1998 y por efecto de la Ley 18/1991 que afecta a casi toda la década de los noventa, existen unas deducciones muy amplias que se redujeron tras la reforma del IRPF recogida en la Ley 40/1998, que se empezó a aplicar en el ejercicio de 1999.

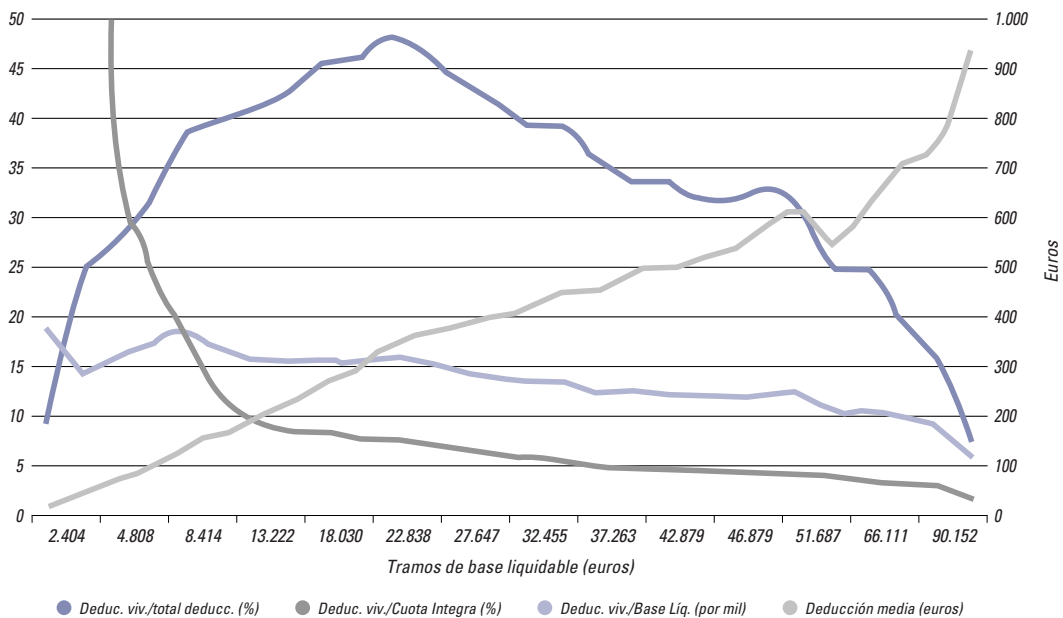
Las modificaciones más relevantes de esta nueva normativa del Impuesto respecto de la anterior³¹ en esta materia son las siguientes:

1. Se suprime la renta presunta para la vivienda habitual.
2. Se elimina la deducción de los intereses de préstamos en la base, pasando a ser deducibles en cuota.
3. La deducción por inversión en adquisición de vivienda tiene un límite máximo acumulado (crédito fiscal) de 27.046€ (4,5 mill.ptas.).

Así, las deducciones de la cuota por vivienda habitual aplicables en el año 1999 fueron las siguientes (con el límite conjunto de cantidades que dan derecho a las deducciones del 60% de la base imponible):

- Alquiler: el 15% de las cantidades abonadas por alquiler de vivienda habitual (con un máximo de 902€), para una base imponible menor de 30.051€ (Bizkaia; Álava y Guipúzcoa gradúan ésta en tres escalones con tipos del 20-15-10%).
- Inversión³² (adquisición, ahorro-vivienda):
 - Por inversión: Crédito fiscal por contribuyente y vivienda del 15%³³ de las cantidades invertidas en el ejercicio (compra más gastos originados), hasta alcanzar el límite en los sucesivos períodos impositivos de 27.046€ (4,5 millones pts.).

DEDUCCIONES DE VIVIENDA EN IRPF (1999)



³¹ Además, entre otros aspectos hay que destacar que se aumenta el límite de la obligación de declarar en 30.051 euros (5 mill.ptas.) por rendimientos procedentes del trabajo, y que la tarifa impositiva pasa a tener seis tramos, con un tipo marginal mínimo del 17% (antes 20%) y un tipo marginal máximo del 50% (antes 56%).

³² Si la vivienda habitual se adquirió antes de 1999 se mantiene en términos generales el tratamiento de la normativa anterior (intereses descontados sobre la base imponible).

³³ En 2002 se amplía este porcentaje al 25% para los contribuyentes de menos de 35 años y con una base liquidable menor de 27.045€.

Este límite hasta el momento ha permanecido constante.

- Por financiación (hipoteca o similar): 20%³⁴ de los intereses satisfechos en el ejercicio que se correspondan con el derecho a aplicar la deducción anterior.

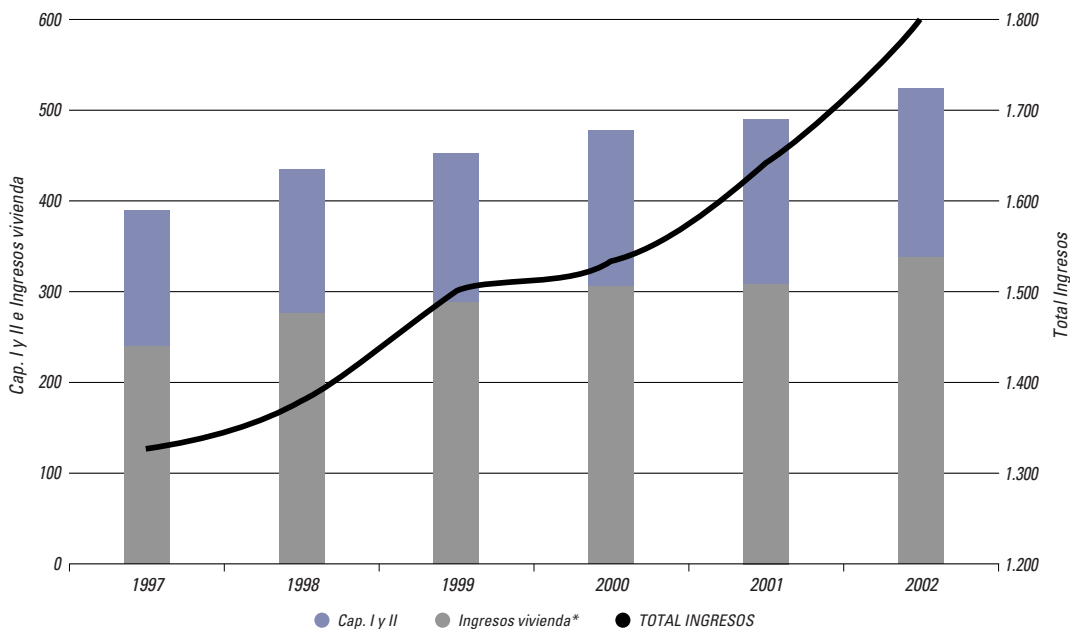
Por tanto, con la aplicación de la normativa de 1999, tenemos que para la anteriormente mencionada vivienda estándar y realizando un endeudamiento asumible³⁵, la deducción en los diferentes años asciende al 23,5% del precio de la vivienda junto con los gastos originados por su adquisición y reduce el esfuerzo de acceso en aproximadamente 7-8 puntos de media.

Por otra parte, la deducción media que los contribuyentes se aplican en cada tramo difiere notablemente. La deducción en vivienda habitual (alquiler, inversión y financiación) media en 1999 era de unos

200€, aunque en los escalones más elevados se alcanzan los 900€, según los datos del Informe Integrado de la Hacienda Vasca del Órgano de Coordinación Tributaria. El sujeto anteriormente analizado con una base imponible de aproximadamente 14.500€ (tras la deducción de cotizaciones a la Seguridad Social y las bonificaciones correspondientes) se deduce por vivienda unos 1.300€ al año (los contribuyentes de su tramo de base imponible se deducen unos 220€ de media, dado que existen personas en los que esta deducción no es aplicable).

Así, y según los datos de la anterior fuente, en este año para las haciendas forales de la CAPV estas deducciones son las segundas en importancia y suponen el 34% del total de las mismas (con un mayor peso entre las rentas medias, entre 15.626 y 34.859€, donde supone el 39%, si bien el tramo entre 6.010 y 25.243€ de base liquidable acumula el 64,8% de estas deduc-

INGRESOS DE LAS HACIENDAS MUNICIPALES DE LA CAPV (MILLONES DE EUROS)



* Excepto licencias de obras y urbanísticas.

Fuente: Eustat y OCT.

³⁴ En idénticas circunstancias que la anterior nota, el porcentaje se eleva al 30%.

³⁵ Financiado por una persona con un salario medio de 18.300€ anuales mediante un crédito hipotecario de 72.000€ a 20 años (que devenga un pago anual de 6.150€, un tercio de sus ingresos) y ahorro propio de 33.300€.

ciones). El gasto fiscal por este concepto alcanzó los 184,8 millones de euros³⁶ en 1999. Para dar una idea de esta magnitud podemos decir que con esta cantidad se pagarían unas 1.750 viviendas libres en esta fecha o que supone una cantidad próxima al 43% del importe total de ejecución previsto del Plan Director de Vivienda para el periodo 2000-2003.

Por otro lado, el hecho de que con la nueva normativa la vivienda habitual no reporte rendimientos³⁷, situación que beneficia a unos 400.000 contribuyentes, supone un descenso de la base imponible que estimamos³⁸ en unos 300 millones de euros y de la cuota líquida en unos 63 millones de euros. Precisamente algunos analistas de la vivienda sugieren que este rendimiento imputado a la vivienda debería mantenerse para desmotivar la adquisición de vivienda en propiedad frente al alquiler.

En este sentido y en el conjunto de la UE la mitad de los países se decanta bien por gravar la renta inmobiliaria de la vivienda en propiedad y mantener una deducción por intereses bien por no gravar la renta y no permitir la deducción de intereses.

Finalmente, la imposición sobre la vivienda es una parte fundamental de los recursos de las haciendas locales, ya que entre los cinco principales impuestos que conforman los capítulos I y II, tres recaen sobre la vivienda (Impuesto de Bienes Inmuebles, Impuesto sobre el Incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras) mientras que entre las tasas también las licencias de obras y urbanísticas suponen una cuantía recaudatoria importante. No obstante, hay que tener en cuenta que la principal fuente de ingresos de los municipios de la CAPV son las transferencias que reciben de los niveles

administrativos superiores, básicamente las Diputaciones Forales y, en menor medida, el Estado.

Así, la recaudación por los tres primeros impuestos ascendió en 1999 a 303 millones de euros, lo que supone el 62% de los dos primeros capítulos (donde el Impuesto sobre Bienes Inmuebles representa el 39% de la recaudación³⁹) y el 14% del conjunto de los ingresos de los municipios vascos. Además, los entes municipales obtuvieron 8,5 millones de euros por rentas de bienes inmuebles y 30,3 millones de euros por enajenación de terrenos.

Por último, el tratamiento fiscal de la vivienda en los diferentes países europeos se realiza desde diversos planteamientos. Quizás los dos extremos vienen representados por Alemania y Reino Unido por un lado y Suecia y Dinamarca por el otro.

En Alemania la vivienda no tributa en el Impuesto sobre la Renta (las ganancias de capital de la vivienda que no es la habitual si) ni sobre el Patrimonio ni existe un impuesto sobre la propiedad (como nuestro IBI). Únicamente se tributa por el IVA al tipo normal del 16%. Reino Unido comparte este modelo, aunque si tributa por la propiedad y en este caso no existen sobre la vivienda impuestos indirectos.

En el otro extremo, la imposición sobre la vivienda en Suecia es de las más elevadas de Europa. Se grava en el Impuesto sobre la Renta (aunque se permite la deducción de intereses), tributa en un 25% por las ganancias de capital que se generan y el impuesto de patrimonio y el de propiedad también son de los más elevados, junto con los impuestos indirectos que presentan un tipo de gravamen del 25%. De hecho, Suecia a finales de los 80 presentaba unos subsidios fiscales generosos que produjeron una fuerte elevación de los

³⁶ El incremento sobre el año anterior es de un 52%, frente al 13% de media anual en los tres años anteriores, debido en parte a la inclusión por una parte de las compensaciones a los contribuyentes que adquirieron su vivienda habitual antes de 1999 y, por otra, a la deducción por alquiler que antes se encontraban entre las deducciones familiares y personales.

³⁷ En los años anteriores se computaba como rendimiento el 2% del valor catastral de los mismos (hasta 1987 el 3%), el 1,1% en las viviendas con valor catastral revisado, al que se deducían los intereses de los capitales ajenos invertidos en la adquisición y la cuota del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

³⁸ Estimado como 400.000 viviendas con un precio medio de una vivienda de 90 m² de 105.000€ (asumiendo que los valores catastrales reflejan el 80% del valor actual de la vivienda) y un tipo medio del 21,14%. Se descuentan 174€ por IBI en cada vivienda y nada por los intereses de capitales ajenos invertidos.

³⁹ Teniendo en cuenta que según el Censo de Edificios y Locales de 2000 de Eustat existen 1.018.153 huecos en la CAPV (826.728 usados como viviendas, 154.545 como locales y 36.880 mixtos) supone una media de 174€ anuales en concepto de IBI por hueco.

FISCALIDAD DE LA VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA UE

	Impuesto s/ la renta imputada	Deducción intereses hipoteca	Impuesto s/ganancias de capital	Impuesto sobre la propiedad	Impuesto de sucesión	Impuesto sobre Patrimonio	Im.Indirect. s/ nueva vivienda	Otros Imp. s/registro, documentos, etc.
Bélgica	30-50% de renta imputada	si	si (exención para vop*)	= Imp. s/ renta imputada	si (= activos financ.)	no	21%	10-12,5%
Dinamarca	si	si	si (exención para vop*)	si	si (= activos financ.)	no	25%	1,5% (coste total de transacción:7,2%)
Alemania	no	no	si (exención para vop*)	No (im. s/suelo)	si (< activos financ.)	no	16%	3,5%
Grecia	Si para vop*	Si vop*	no	0,025%-0,035%	progresivo 0-65%	no	0%	11-13%
España	no cuando es habitual	si	si (exención para reinversión vop*)	0,62%	progresivo 7,65-34%	0,2-2,5%	7%	
Francia	no	no	si (100% exención para vop*)	7,8-45% del 50% valor catastral	progresivo 5-40%	0,5-1,5%	19,6%	2-3%
Irlanda	no	si	si (exención para vop*)	no	si (= activos financ.)	no	12,5%	0-9%
Italia	Si – vop*	Sólo vop*	si (50% exención para vop*)	0,4-0,7% valor catastral	no (abolido en 2001)	no	4-19%	vop: 3%+258€; resto: 7%+2%+1%
Luxemburgo	si	si	si (exención para vop*)	si	si (= activos financ.)	0,5%	3%	7-10%
Holanda	si	si	no	0,3%	5-27%	1,20%	19%	6%
Austria	no		si	1-1,5%	si	no	10-20%	6%
Portugal	no	si	si (exención reinversión en 2 años)	0,7-1,3%	4-25%	no	0;(municip: progresivo 0-10%)	0,8%
Finlandia	no	si	si (exención para vop* en 2 años)	0,2%	si	progresivo (0 la mayoría)	22%	4% (primeros compradores exentos)
Suecia	si	si	si (25%)	0-1,5% del 75% valor de mercado	si	1,5%	25%	1,5-3%
R.Unido	no	no	si (exención para vop*)	0,2%	si (= activos financ.)	no	0%	tramos depend. valor (1%, 2%, 4%)

(*) vop: vivienda ocupada por su propietario.

Fuente: Banco Central Europeo.

precios de la vivienda. Entre 1991 y 1993 acometió una profunda reforma fiscal que rebajó estos subsidios y elevó el impuesto sobre la propiedad, lo que se tradujo en una reducción de los precios a niveles de los años 80.

En este caso la situación que presenta España y la CAPV se encuentra bastante más cercana a la de una fiscalidad baja, tal como Alemania o Reino Unido, que a la de Suecia.

Como conclusiones de este apartado podemos señalar las siguientes:

1. La fiscalidad es un factor importante que incide en la demanda de vivienda en la CAPV, promoviendo principalmente la propiedad de la vivienda en detrimento del alquiler.

2. El número de impuestos y tasas que recaen sobre la vivienda o en el conjunto de transacciones que se realizan sobre la misma es numeroso. Entre los que son responsabilidad de la Hacienda Foral, destaca el IRPF, el Impuesto de Patrimonio, el IVA y el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales.

3. Destaca la importancia que presenta en esta materia el IRPF. Tras la aplicación de la nueva normativa a partir de 1998, el gasto fiscal por deducciones de vivienda alcanzó los 184,8 millones de euros en 1999, lo que supone una cantidad próxima al 43% del importe total de ejecución previsto del Plan Director de Vivienda para el periodo 2000-2003. La aplicación de estas deducciones permiten rebajar el precio de una vivienda media en aproximadamente un 23,5% de su precio y reduce el esfuerzo de acceso en unos 7-8 puntos de media. Por otro lado, el hecho de que con la nueva normativa la vivienda habitual no reporte rendimientos, supone un descenso de la cuota líquida en unos 63 millones de euros. Por ello, algunos análisis de la vivienda sugieren que este rendimiento imputado a la vivienda debería mantenerse para desmotivar la adquisición de vivienda en propiedad frente al alquiler.

4. Para las haciendas locales la imposición sobre la vivienda es una parte fundamental de los recursos, ya que entre los cinco principales impuestos

que recaudan, tres recaen sobre la vivienda (Impuesto de Bienes Inmuebles, Impuesto sobre el Incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras) mientras que entre las tasas también las licencias de obras y urbanísticas suponen una cuantía recaudatoria importante. La recaudación por los tres primeros impuestos ascendió en 1999 a 303 millones de euros, lo que supone el 14% del conjunto de los ingresos de los municipios vascos. Además, los entes municipales obtuvieron 8,5 millones de euros por rentas de bienes inmuebles y 30,3 millones de euros por enajenación de terrenos.

5. El tratamiento fiscal de la vivienda en los diferentes países europeos presenta dos extremos representados por la baja fiscalidad de Alemania y Reino Unido por un lado y la elevada de Suecia y Dinamarca por el otro. La situación que presenta España y la CAPV se encuentra bastante más cercana a la del primer grupo de países que al segundo.

1.2. Evolución y características de la demanda

La única fuente existente actualmente para conocer la demanda existente de vivienda en la CAPV es la proporcionada por la "Encuesta de Coyuntura de Necesidades y Demanda de Vivienda en la CAPV" que realiza el Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco. Esta es una encuesta realizada anualmente desde 1996 que trata de 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. La muestra total es de unos 3.200 hogares representativos de la CAPV.

NECESIDAD SUBJETIVA Y DEMANDA DE VIVIENDA

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Índice								
Acceso	5,23	6,81	7,24	8,27	7,69	10,24	12,64	12,40
Cambio	4,42	7,13	6,15	5,59	5,24	5,60	5,09	4,13
Rehabilitación	15,5	16,12	16,83	13,18	10,48	11,24	9,22	9,43
Nº total de viviendas								
Acceso	30.321	44.209	44.099	54.232	49.025	70.952	86.094	90.714
Cambio	27.804	48.032	41.974	38.151	35.763	38.220	34.739	30.774
Rehabilitación	108.600	108.619	114.875	89.952	71.526	76.712	62.926	70.267
Nº viviendas demandadas a 1 año								
Acceso	8.000	12.203	14.772	18.077	17.134	19.561	21.420	25.962
Cambio	7.000	12.225	9.298	10.671	6.709	11.447	9.293	6.512
Rehabilitación	21.000	32.521	30.132	24.269	14.849	17.053	11.912	15.606

Fuente: Gobierno Vasco. Dep. Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, "Necesidad y Demanda de Vivienda en la CAPV".

En esta encuesta se comienza estableciendo la *necesidad* (como el número de hogares que necesitan cambiar de vivienda, el de personas que necesitan una primera vivienda, o de las que necesitan la rehabilitación de la actualmente ocupada), para luego determinar lo que denominan *demanda*, esto es una necesidad más perentoria (esperan poder satisfacer ésta en un determinado plazo de tiempo⁴⁰ a 1, 2 ó 4 años). Esta información se presenta mediante índices de necesidad para cada motivo⁴¹ (porcentaje en relación al total de hogares de la CAPV) y del número de viviendas necesitadas.

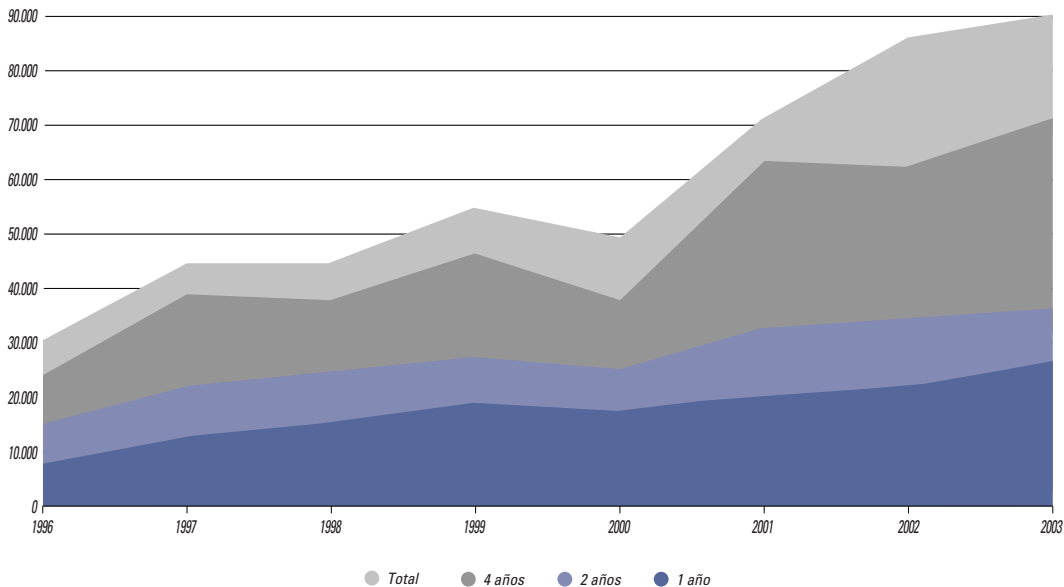
Globalmente se observa una cierta tendencia a la reducción para las personas necesitadas de cambio, pero un aumento creciente en las necesitadas de un

primer acceso, consecuencia del cambio demográfico que afecta al grupo de población entre 25 y 44 años de edad y al encarecimiento de la vivienda. Analizaremos la evolución y las características de estos dos grupos principales separadamente.

1.2.1. Necesidad y demanda de primer acceso

Comencemos por el colectivo necesitado de un primer acceso. El índice de necesidad de acceso se ha doblado en los siete años para los que se dispone de datos, aumentando de forma más importante en los dos últimos años. En el año 2002 se coloca en el 12,64%. El aumento en este último año es más importante en Álava que en un año ha pasado de la menor tasa a la mayor (el 14%), seguida de Gipuzkoa (el 12,8%) y Bizkaia (el 11,9%).

N.º DE VIVIENDAS PARA PRIMER ACCESO NECESITADAS



Fuente: Gobierno Vasco "Necesidad y demanda de vivienda".

⁴⁰ Según la percepción de las personas entrevistadas de satisfacer la necesidad en un determinado plazo (2 ó 4 años) con mucha/bastante probabilidad. Para establecer la demanda a 1 año, se le pide lo mismo que para 2 años además de que esté buscando ya la futura vivienda (o haya pedido un presupuesto de obras en caso de rehabilitación).

⁴¹ En el caso de las personas necesitadas de acceso hay que precisar que se establece el requisito de que los afectados presenten ingresos propios y tengan una edad entre 18 y 44 años residiendo en el hogar materno-paterno. Además, se corrigen las cifras de necesidades en el caso de matrimonio/vida en pareja a la mitad dado que las viviendas van a ser compartidas por dos necesitados.

La edad media de estas personas necesitadas se mantiene constante en el periodo para el que se dispone de datos, en el entorno de los 27 años, producto de una cierta reducción relativa (ya que en volumen aumentan todos) en el grupo intermedio y aumento entre los más jóvenes (de 18 a 24 años) y los de mayor edad (de 35 a 44 años). En su casi totalidad estas personas se encuentran ocupadas, aunque varían la situación laboral a lo largo del periodo: aumentan de forma muy intensa las personas ocupadas fijas (eran el 27% en 1997, llegan al 51% en 2001 y bajan al 42% en 2002) frente a las temporales (del 55% al 40%) y ocupados por cuenta propia (del 14% al 7%).

El principal motivo que argumentan las personas necesitadas que buscan acceder por vez primera a

una vivienda es en los últimos años el deseo de independizarse por encima incluso de vivir en pareja o casarse que en los primeros años ocupaba el primer lugar. En el primer caso, el número de personas en esta situación ha pasado de unas 20.000 en 1997-98 a 43.000 en 2001 y 52.500 en 2002. En la razón de vivir en pareja o casarse las cifras se mantienen más o menos estables en todo el periodo en unas 24.000 parejas (recordemos que en este caso la necesidad se contabiliza así y no por personas).

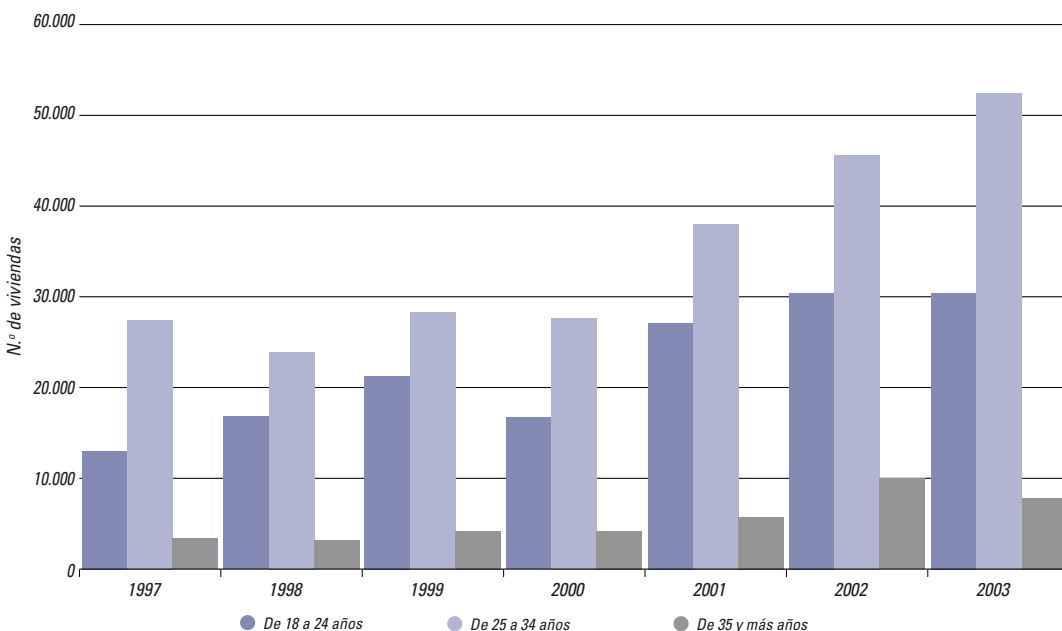
Comparando estas cifras de necesidad expresadas en esta encuesta con los datos de las secciones anteriores, comenzamos recordando que el número de personas entre 18 y 44 años en la CAPV es de 883.000 según el Censo de 2001 (donde casi el 40%

MOTIVOS DE LA NECESIDAD DE VIVIENDA DE ACCESO (%)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Casarse	53,2	17,2	20,4	18,4	9,9	6,9	7,3
Vivir en pareja		32,5	25,4	24,3	25,4	25,8	23,2
Independizarse	44,1	42,4	50,6	52,8	61,1	61,0	65,4
Traslado por trabajo	1,4	2,5	2,7	2,9	1,2	1,3	1,2
Otro motivo	1,4	5,4	0,9	1,6	2,4	5,0	2,9

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

NECESIDAD DE PRIMERA VIVIENDA SEGÚN EDAD

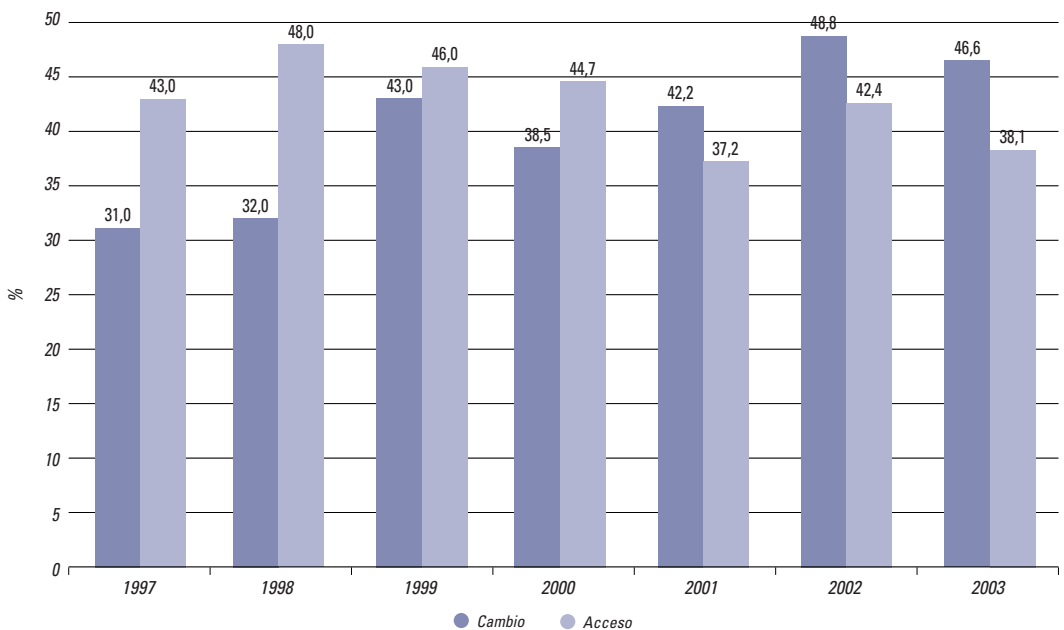


Fuente: Dpto. Vivienda y A. Soc. "Necesidad y Demanda de vivienda en la CAPV".

superan los 35 años), cifra que supone unas 15.500 personas menos que en 1996, aunque este descenso se concentra en el grupo de edad más joven (casi -45.000 personas menores de 25 años) frente a un casi mantenimiento entre los de 25-34 años, aumentan en 4.700, y un crecimiento en los de más edad, de 25 a 44 años, en casi 25.000 personas. El grupo de entre 18 y 35 años lo conforman 580.000 personas. Si tenemos en cuenta que el 21% se encuentra ya

emancipada⁴² y el 61% no manifiesta esta necesidad, el 18% restante que reside en el hogar materno y desea emanciparse englobaría a unas 104.000 personas. De ellos, un 65% desean independizarse para vivir solos (68.000 viviendas) y un 35% para vivir en pareja (18.000 viviendas), si bien estas segundas expresan un mayor grado de perentoriedad y unos ingresos superiores (dado que el 80% de las mismas dispone de 2 ingresos).

PORCENTAJE DE VIVIENDA QUE SE FINANCIARÍAN DE FORMA COMPARTIDA



Fuente: Dpto. Vivienda y A. Soc. "Encuesta de Necesidades de Vivienda".

Sin embargo, hemos de tener en cuenta la restricción de ingresos que presentan, de forma que en este grupo de personas tan sólo 553.200 trabajan. Entre 1997 y 2002 un total de 98.500 personas menores de 45 años han encontrado trabajo en la CAPV, según la PRA. De ellas, 13.600 son menores de 25 años (11.000 con contrato indefinido frente a un aumento de las necesidades de vivienda de 17.200 unidades) y 85.000 personas tienen entre 25 y 44 años (de los que 58.000 presentan contrato indefinido frente a un aumento de las necesidades de vivien-

da de 24.600 unidades). Estas cifras son bastante consistentes con los datos de necesidades si consideramos que la mayor parte de los aumentos en las necesidades de vivienda entre los menores de 25 años pueden estar motivados por el deseo de independizarse (aunque quizás en este caso se encuentran algo sobrevaloradas) mientras que para los mayores de 25 años la motivación se puede deber más al deseo de vivir en pareja o casarse. El aumento más intenso en el primer grupo que en el segundo puede ser el causante de la disminución del porcen-

⁴² Datos recogidos de la "Encuesta sobre Necesidades y Demanda de Vivienda en la CAPV-2002" del Dpto. Vivienda y Asuntos Sociales.

CARACTERÍSTICAS DE LAS VIVIENDAS NECESITADAS (%)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
CONDICION							
Nueva	27	33,0	32,8	36,8	29,3	23,4	16,3
Usada	4,1	9,4	7,1	5,9	2,6	5,3	5,4
Indistintamente	68,9	57,6	59,8	56,7	67,7	70,6	76,8
Ns/Nc	0	0,0	0,3	0,5	0,3	0,7	1,6
SUPERFICIE ÚTIL							
Menos de 40 m ²	0,9	0,5	0,0	2,2	2,5	2,1	4,2
41- 60 m ²	11,3	12,8	16,8	10,8	13,6	18,3	22,1
De 61 a 75 m ²	35,6	38,9	36,9	39,0	38,9	43,9	35,8
De 76 a 90 m ²	45	37,9	40,6	42,0	35,0	29,4	33,5
De 91 a 120 m ²	5,9	7,4	5,5	4,4	6,1	4,6	3,1
Más de 120 m ²	0,9	0,0	0,2	1,6	0,6	0,6	0,6
Ns/Nc	0,5	2,5	0,0	0,0	3,2	1,2	0,8
SUPERFICIE MEDIA (m ²)	75,0	74,2	73,3	74,2	72,9	70,6	69,3
TIPOLOGIA							
Edificio colectivo	92,3	78,3	88,5	85,9	89,0	87,6	87,5
Edificio unifamiliar	5,9	16,3	9,0	10,5	7,0	8,1	8,8
Ns/Nc	1,8	5,4	2,5	3,6	4,0	4,3	3,6
REGIMEN TENENCIA							
Propiedad	83,8	87,7	86,5	80,6	84,5	78,9	79,9
Alquiler	1,8	4,9	4,8	3,6	3,7	4,4	3,3
Indistintamente	14,4	7,4	8,7	15,8	11,8	16,8	16,8

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

taje de viviendas de primer acceso que se financiarán de forma compartida en los últimos años, tal como muestra el gráfico.

En cuanto al tipo de viviendas necesitadas, en primer lugar destacar que la opción de tenencia claramente mayoritaria es la propiedad, en línea con el régimen predominante en la actualidad, aunque también hay que señalar una cierta tendencia mayor hacia el alquiler o a aceptar cualquier forma durante este periodo. De la misma forma, tampoco reviste especial importancia que se trate de una vivienda nueva o usada, aunque es destacable el descenso que se produce entre las personas necesitadas que preferían una vivienda nueva.

En segundo lugar, se observa una cierta tendencia hacia viviendas de menor superficie, desde los 75 m² que se deseaban en 1997 hasta los 70,6 m² en 2002. Esta tendencia se produce básicamente por el descenso de la necesidad de superficies de 76-90 m² (que al principio del periodo es la que mayor porcentaje presenta) hacia superficies de 61-75 m² (a partir del año 2001 es la que mayor porcentaje registra) e incluso de 41-60 m² que es una opción que ha aumentado de forma importante en

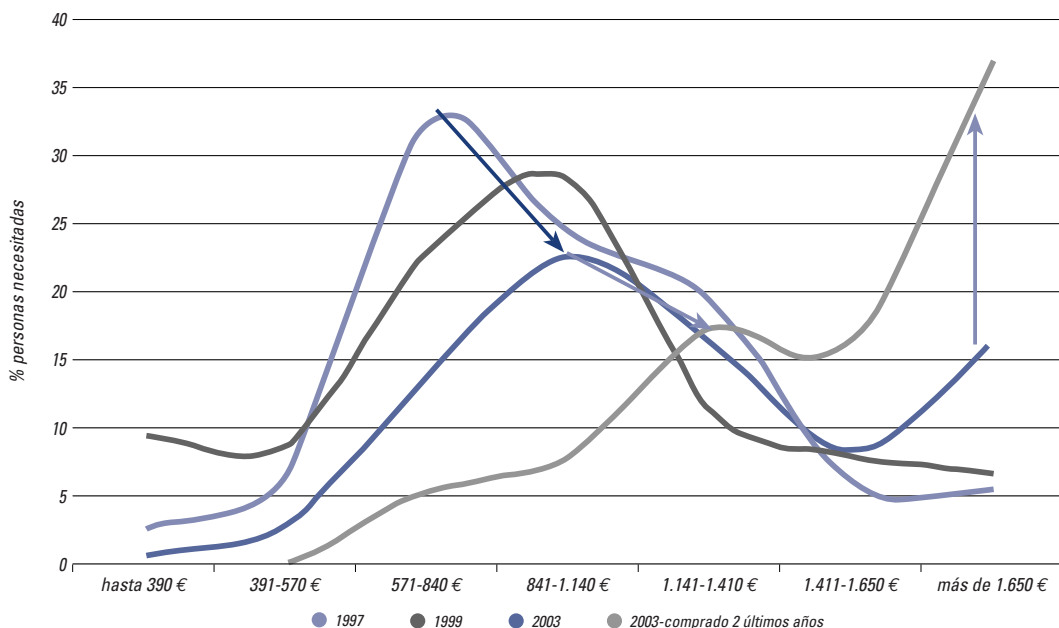
este periodo, probablemente unido al aumento de personas cuya motivación es independizarse para vivir solas.

En relación a las características financieras de las personas necesitadas de vivienda hay que empezar subrayando por una parte que el incremento de los ingresos medios de las personas necesitadas de acceso⁴³ ha sido de un 20% entre 1997 y 2002 (la remuneración total de asalariados ha crecido un 45% en la CAPV en este periodo), cuando los precios de la vivienda han aumentado en más de un 70%. En cualquier caso, también se observa que entre quienes han accedido efectivamente a su primera vivienda en los últimos dos años, los ingresos que declaran son bastante superiores a los que declaran quienes aún no lo han hecho (en su mayoría presentan más de 1.650 € al mes).

La financiación prevista por las personas necesitadas de una primera vivienda se basa principalmente en el crédito para casi un 95% de las mismas. Es destacable el descenso que se produce en este periodo en los porcentajes de personas que prevén financiar su vivienda bien mediante ahorro (que hasta 2000 supera el 50% pero desciende en

⁴³ Los ingresos se refieren al conjunto de las personas que contribuirán a los pagos de la nueva vivienda.

INGRESOS NETOS MENSUALES NECESITADOS DE PRIMER ACCESO



Fuente: "Necesidades y demanda de vivienda en la CAPV".

2002 al 25%, algo que se observa también en las cuentas ahorro-vivienda) bien mediante ayuda familiar.

Cuando indagamos en el porcentaje del precio de la vivienda que prevén financiar mediante crédito, observamos dos hechos: primero, que en general más de la mitad de estas personas financian más de un 75% del precio mediante un crédito; segundo, que desde 1999 parece que esta actitud se modera y descienden los porcentajes de personas que más proporción del precio financian mediante este sistema. Finalmente, el porcentaje de necesitados que espera financiar su vivienda mediante ayudas públicas oscila entre el 20% y el 35% (excepcionalmente en 2001 alcanzó el 43%). Sin embargo, los tres últimos años son en los que más solicitudes de vivienda protegida se concentran, por encima del 45%.

Por último, otra cuestión importante es valorar la capacidad financiera de estas personas necesitadas y el segmento teóricamente protegible desde el punto de vista de la política de vivienda. Lo primero que llama la atención es que si los ingresos han crecido un 20% en el periodo analizado, el precio máximo asumible que declaran las personas necesitadas lo hace en un 54%. En segundo lugar, se constata que el esfuerzo financiero⁴⁴ necesario para financiar la vivienda aumenta desde el 40% en 1997 hasta casi el 50% en 2000, para reducirse en los dos últimos años y llegar al 42% en 2002.

El segmento protegible se ha venido estimando en este caso en función de los ingresos declarados por las personas necesitadas y de los precios máximos asumibles de la vivienda. Desde 1997 hasta 2002 se consideraba en esta encuesta que quienes obtuvieran unos ingresos con los que no poder

⁴⁴ Aplicando sobre este precio máximo asumible el porcentaje de crédito que sobre este valor prevén solicitar, se obtiene el importe aproximado del préstamo que deberán contratar, que con el supuesto de unas condiciones del préstamo similares a las de mercado (tipo medio a más de 3 años del conjunto de entidades, con un plazo de amortización de 20 años), se obtiene la cuota mensual que los necesitados deberán desembolsar para la amortización del préstamo. Así, se calcula el porcentaje que esta cuota representa en los ingresos del necesitado.

FINANCIACIÓN PREVISTA DE LA VIVIENDA POR LAS PERSONAS NECESITADAS

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Media
Fórmula de Financiación (multirrespuesta)								
Créditos	97,3	91,6	94,4	97,2	96,8	94,5	96,3	95,4
Ahorros propios	60,8	49,8	52,9	74,3	55,0	25,0	29,7	49,6
Ayuda familiar	29,3	18,2	12,5	13,6	22,8	17,9	12,0	18,0
Ayudas públicas	35,6	36,5	36,1	20,4	42,9	23,5	14,4	29,9
Otros (venta viv.anterior o patrimonio, etc.)	1,0	3,5	1,5	1,3	3,3	2,8	0,5	2,0
% Crédito/precio								
No solicita crédito	2,7	8,3	5,1	2,1	2,7	5,5	3,7	4,3
1-25 %	0,5	3,0	1,0	1,0	1,7	2,7	0,4	1,5
25-49 %	9,9	10,8	2,4	4,9	3,7	10,1	4,6	6,6
50-74 %	31,1	17,7	15,3	23,7	14,6	12,7	12,3	18,2
75-100 %	52,7	49,8	73,2	60,9	61,3	45,5	76,5	60,0
ns-nc	3,2	10,4	3,0	7,4	16,0	23,5	2,5	9,4
Dispone de Cuenta ahorro-vivienda	27,9	29,1	29,8	35,0	26,3	25,5	25,9	28,5
Posibilidad de vivienda protegida								
Si, ha solicitado	23,9	32,0	40,8	44,7	54,6	47,3	53,3	42,4
Si, pero No ha solicitado	55,0	47,3	37,3	40,8	38,0	36,8	30,8	40,9
No	14,0	13,3	14,0	10,6	6,4	11,1	11,8	11,6
ns-nc	7,2	7,4	7,9	3,9	1,0	4,7	4,1	5,2

Fuente: Gobierno Vasco, "Necesidad y Demanda de Vivienda en la CAPV".

afrontar precios de vivienda superiores a los 72.000 € eran objeto de atención para la política de vivienda⁴⁵.

En principio, y considerando los ingresos netos que declaran estas personas comparados con el Salario Mínimo Interprofesional (SMI), vemos que la gran mayoría, alrededor del 90% (con excepción del último año en que desciende al 85%), obtienen ingresos inferiores a 5,5 veces el SMI. Donde se observa una cierta tendencia a la reducción es en el grupo de personas que en principio tendrían derecho a acceder a una vivienda social (ingresos inferiores a 2,5 veces el SMI), cuyos porcentajes descienden de cifras del 40% en 1997 al 30% en 2002. Sin embargo, también se constata que alrededor del 10% de estas personas

necesitadas no tienen ingresos para adquirir en propiedad una vivienda protegida sino tan sólo al alquiler social (ingresos inferiores a 1,5 veces el SMI).

Atendiendo al precio máximo asumible por los necesitados de primer acceso, el segmento protegible se estima en los últimos años en cerca del 18%, porcentaje que ha descendido de forma importante en este periodo (se situaba por encima del 50% al principio), gracias principalmente al descenso de tipos de interés que ha facilitado el pago de créditos de mayor cuantía. Esto supone un número de viviendas que se coloca entre 10.000 y 20.000 en total para satisfacer este tipo de necesidad, aunque a un año vista la demanda desciende a 3.000-4.000 viviendas, unas cifras que actualmente se están logrando.

En resumen podemos señalar que:

1. El índice de necesidad de acceso se ha doblado en los siete años para los que se dispone de datos, aumentando de forma más importante en los dos últimos años (en 2002 se coloca en el 12,6%), lo que supone un número de viviendas necesitadas en 2002 de 86.094 viviendas, casi el doble de las expresadas en 1997. El número de personas y/o parejas que se declaran necesita-

dos y esperan acceder a la misma en un plazo máximo de un año también se ha doblado en este periodo y son 21.420 en el año 2002.

2. La edad media de estas personas necesitadas se sitúa en el entorno de los 27 años, producto de una cierta reducción relativa en el grupo intermedio y aumento entre los más jóvenes (de 18 a 24 años) y los de mayor edad (de 35 a 44 años). En su casi totalidad estas personas se encuen-

⁴⁵ Esto es, un precio de vivienda de aproximadamente 12 millones de pesetas, que es asumible con unos ingresos netos mensuales de 160.000 ptas., lo que equivalía en 1997 a 2,5 veces el salario mínimo interprofesional, límite de la vivienda social. Nótese que este límite se mantiene constante durante los seis años.

tran ocupadas, aunque aumentan de forma muy intensa las personas ocupadas fijas frente a las temporales y ocupados por cuenta propia.

- El principal motivo que argumentan es en los últimos años el deseo de independizarse por encima incluso de vivir en pareja o casarse, que en los primeros años ocupaba el primer lugar. En el primer caso, el número de personas en esta situación ha pasado de unas 20.000 en 1997-98 a 52.500 en 2002. En la segunda las cifras se mantienen más o menos estables en todo el periodo en unas 24.000 parejas.
- Como contraste de estas cifras hay que señalar que entre 1997 y 2002 un total de 98.500 personas menores de 45 años han encontrado trabajo en la CAPV, según la PARA. De ellas, 13.600 son menores de 25 años (11.000 con contrato indefinido frente a un aumento de las necesidades de vivienda de 17.200 unidades) y 85.000 personas tienen entre 25 y 44 años (de los que 58.000 presentan contrato indefinido frente a un aumento de las necesidades de vivienda de 24.600 unidades). Estas cifras son bastante consistentes con los datos de necesidades si consideramos que la mayor parte de los aumentos en las necesidades de vivienda entre los menores de 25 años pueden estar motivados por el deseo de independizarse (aunque quizás en este caso se encuentran algo

sobrevaloradas) mientras que para los mayores de 25 años la motivación se puede deber más al deseo de vivir en pareja o casarse.

- En cuanto al tipo de viviendas necesitadas, destaca que la opción de tenencia claramente mayoritaria es la propiedad, aunque también se observa una cierta tendencia mayor hacia el alquiler o a aceptar cualquier forma durante este periodo, y una cierta tendencia hacia viviendas de menor superficie (desde los 75 m² que se deseaban en 1997 hasta los 70,6 m² en 2002), donde la preferencia por superficies de 41-60 m² ha aumentado de forma importante en este periodo, probablemente unido al aumento de personas cuya motivación es independizarse para vivir solas.
- El incremento de los ingresos medios del conjunto de las personas que contribuirán a los pagos de la nueva vivienda para las personas necesitadas de acceso ha sido de un 20% entre 1997 y 2002, frente a un aumento de la remuneración total de asalariados de la CAPV de un 45% y de un 70% en los precios de la vivienda. Considerando los ingresos netos que declaran estas personas, la gran mayoría, alrededor del 90% obtienen ingresos inferiores a 5,5 veces el SMI. En el grupo de personas que en principio tendrían derecho a acceder a una vivienda social por tener unos ingresos inferiores a 2,5 veces el SMI se observa una cierta tendencia a la reduc-

CAPACIDAD FINANCIERA Y SEGMENTO PROTEGIBLE DE LAS PERSONAS NECESITADAS DE PRIMER ACCESO

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	% 97-03
Ingresos medios/mes (miles de €)	956	1.004	944	1.106	1.144	1.146	1.232	28,9
Capacidad pagos/mes (miles de €)	328	374	349	395	425	394	414	26,4
Precio medio asumible (miles de €)	72.121	78.132	84.743	100.369	102.785	111.105	120.670	67,3
Crédito/precio declarado (%)	75,0	72,0	81,0	75,0	76,5	67,6	78,3	4,4
Crédito a solicitar (miles de €)	54.091	56.495	68.515	75.728	78.631	75.107	94.485	74,7
Pago/mes (amortización + interés)	393	367	452	543	556	484	544	38,4
Esfuerzo financiero (% Pagos/ingresos)	41,0	36,5	47,9	49,1	48,6	42,2	44,2	7,8
Capacidad de pago - pago precisos	-65	7	-103	-148	-131	-90	-130	
Segmentos protegibles (%)								
Alquiler social (menos de 1,5 SMI)	9,8	11,0	19,1	4,5	5,1	7,7	4,6	-53,1
Vivienda social (menos de 2,5 SMI)	43,3	40,5	43,1	37,6	25,9	30,4	22,8	-47,3
Vivienda protegida (menos de 5,5 SMI)	94,5	89,1	92,6	89,6	89,2	85,3	79,9	-15,4
Protegible según precio máximo asumible inferior a 72.000 € (%)	58,6	48,7	35,5	19,6	18,0	18,4	16,6	-71,7
Necesidades seg. Protegible (n.º viviendas)	25.900	21.472	19.256	9.609	12.771	15.841	15.059	-41,9
Demanda 1 año seg. Protegible (n.º viviendas)	7.100	7.193	6.419	3.358	3.521	3.941	4.310	-39,3

Fuente: Gobierno Vasco. Dep. Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente "Necesidad y Demanda de Vivienda en la CAPV".

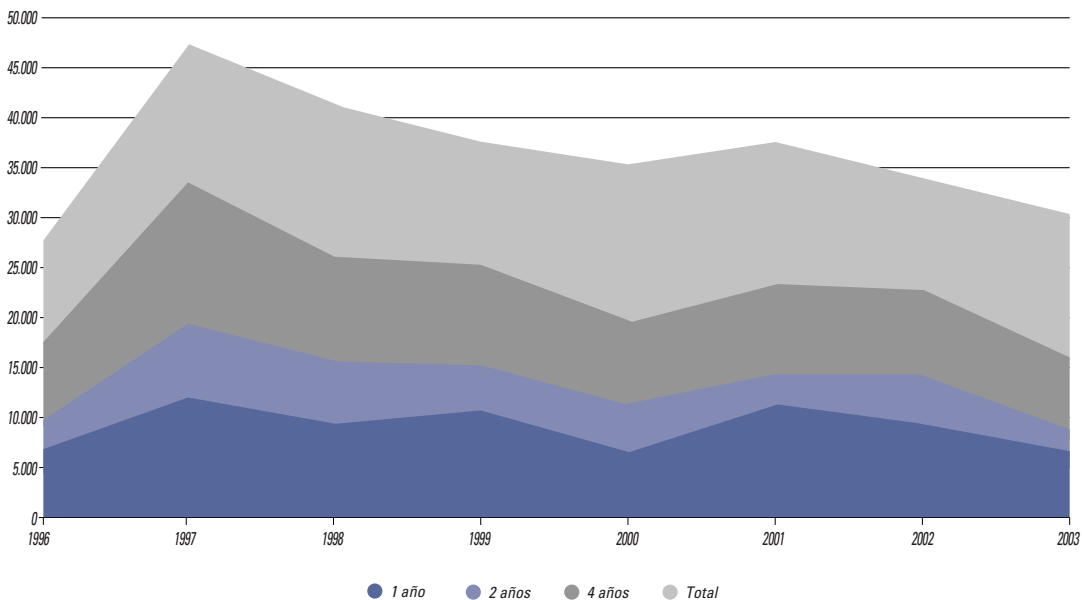
ción, mientras que alrededor del 10% de estas personas necesitadas no tienen ingresos para adquirir en propiedad una vivienda protegida sino tan sólo al alquiler social (ingresos inferiores a 1,5 veces el SMI). En cualquier caso, los ingresos que declaran quienes han accedido efectivamente a su primera vivienda en los últimos dos años son bastante superiores a los que declaran quienes aún no lo han hecho.

7. La financiación prevista por las personas necesitadas de una primera vivienda se basa principalmente en el crédito para casi un 95% de las mismas. Es destacable el descenso que se produce en este periodo en los porcentajes de personas que prevén financiar su vivienda bien mediante ahorro bien mediante ayuda familiar. El porcentaje del precio de la vivienda que prevén financiar mediante crédito, supera el 75% para más de la mitad de estas personas. El esfuerzo financiero necesario para financiar la vivienda aumenta desde el 40% en 1997 hasta casi el 50% en 2000, para

reducirse en los dos últimos años y llegar al 42% en 2002. El porcentaje de necesitados que espera financiar su vivienda mediante ayudas públicas oscila entre el 20% y el 35%, aunque los tres últimos años son en los que más solicitudes de vivienda protegida se concentran, por encima del 45%.

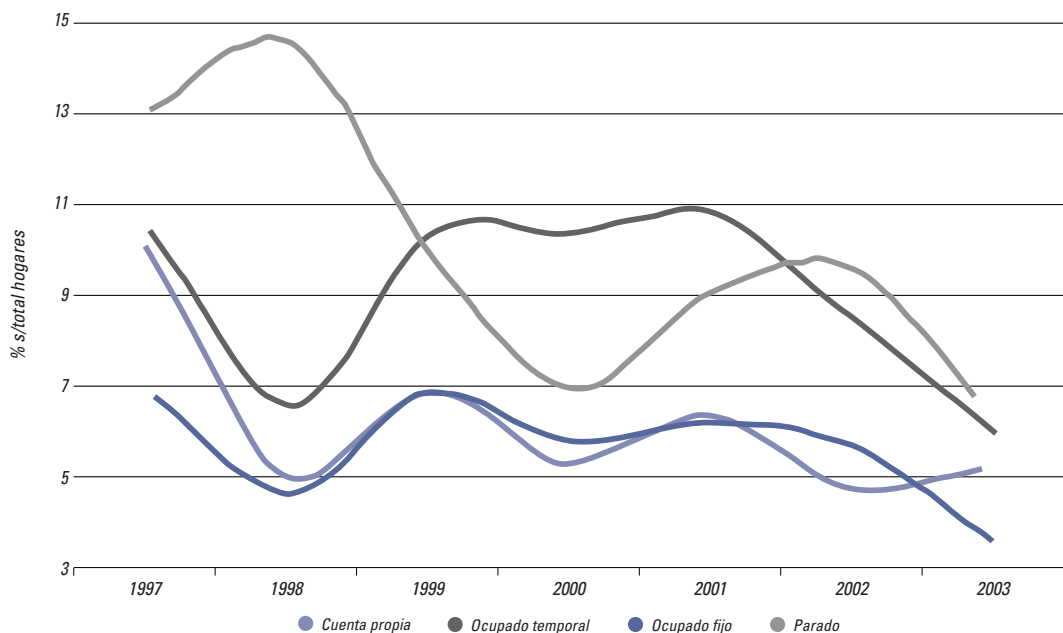
8. En relación con la política de vivienda, el precio máximo asumible que declaran las personas necesitadas aumenta en un 54% en este periodo. El segmento teóricamente protegible se estima en los últimos años en cerca del 18%, porcentaje que ha descendido de forma importante en este periodo (se situaba por encima del 50% al principio), gracias principalmente al descenso de tipos de interés que ha facilitado el pago de créditos de mayor cuantía. Esto supone un número de viviendas que se coloca entre 10.000 y 20.000 en total para satisfacer este tipo de necesidad, aunque a un año vista la demanda desciende a 3.000-4.000 viviendas, unas cifras que actualmente se están logrando.

N.º DE VIVIENDAS PARA CAMBIO NECESITADAS



Fuente: Gobierno Vasco "Necesidad y demanda de vivienda".

INDICES DE NECESIDAD SEGÚN RELACIÓN CON ACTIVIDAD



Fuente: "Necesidad y demanda de vivienda en la CAPV".

PERSONAS NECESITADAS DE CAMBIO SEGÚN SITUACIÓN LABORAL (%)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
O. cuenta propia	18,3	11,3	8,4	12,8	14,8	13,2	14,1
Ocupado fijo	37,6	45,9	26,2	45,4	44,4	46,7	37,4
Ocup. temporal	11,8	10,3	7,4	10,4	13,0	11,3	11,8
Parado	9,3	8,2	11,9	5,9	10,0	8,5	7,4
Labores hogar	1,3	1,0	33,6	1,9	2,0	3,4	1,6
Jubilado	18,8	20,6	8,2	19,8	12,9	13,2	15,9
Otra	3,0	2,6	4,2	3,8	2,9	3,7	9,2

Fuente: Gobierno Vasco, "Necesidad y Demanda de Vivienda en la CAPV".

1.2.2. Necesidad y demanda de cambio de vivienda

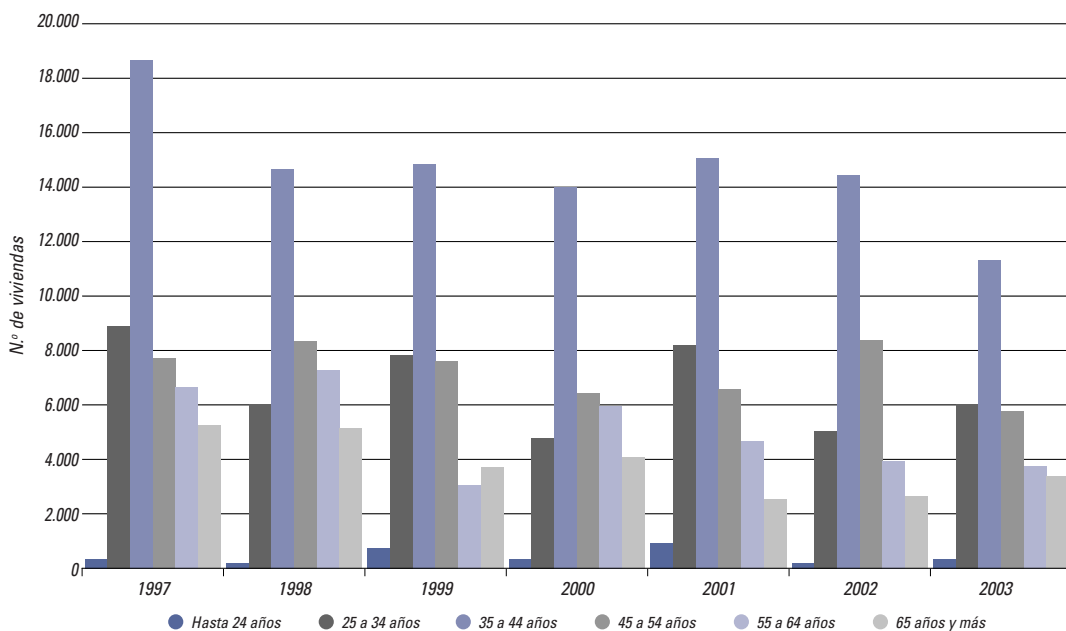
Al contrario de lo ocurrido en el caso anterior, para las personas que necesitan cambiar de vivienda el índice ha descendido en los primeros años del periodo estudiado y se mantiene bastante estable en los últimos en poco más del 5%. Por territorios históricos, Álava se coloca ligeramente por encima de Bizkaia y Guipúzcoa. Esto significa que si en 1997 eran necesarias casi 50.000 viviendas, en 2002 esta cifra se rebaja a cerca de 35.000.

El número de hogares que se declaran necesitados, están buscando activamente la vivienda y espe-

ran acceder a la misma en un plazo máximo de un año es de cerca de 10.000, cifra que supone una ligera rebaja en 2.000 viviendas respecto del principio del periodo. La demanda a dos años vista se coloca en unas 14.500 viviendas en 2002, mientras que a 4 años es de unas 23.500 viviendas. Como se observa, la evolución es bastante paralela en todas las periodicidades.

La edad media de las denominadas personas principales de los hogares necesitados de cambio es de 45 años. El grueso de los hogares se concentra en el intervalo de 35 a 54 años, prácticamente el 60% de los mismos, y es casi inexistente para edades inferiores a los 25 años. Hay que notar que entre 1997 y 2001 el grupo

NECESIDAD DE CAMBIO DE VIVIENDA SEGÚN EDAD



Fuente: "Necesidad y demanda de vivienda en la CAPV".

de entre 25 y 34 años ha presentado un crecimiento superior al resto, aunque en 2002 vuelve a caer.

En este caso la situación de actividad de estas personas es más variada que en el anterior, si bien en su mayoría se encuentran ocupados (alrededor del 70%, la mayor parte asalariados fijos, un 10% temporales y un 10-15% por cuenta propia) y en un porcentaje que ronda el 10% se encuentran parados.

El restante 20% se encuentran en situación estadística de inactividad, mayoritariamente por estar jubilado, pero también por realizar las labores domésticas o en otra situación.⁴⁶

Pero más interesante que esta distribución de las personas principales, representativas de los tipos de hogares es observar cómo evoluciona el índice de necesidad para cada tipo. Así, se observa que al principio del periodo la mayor incidencia de situaciones de necesidad se producía entre los hogares donde la persona principal se encontraba

en desempleo. Aunque en 2002 continúa siendo donde se manifiesta un índice más elevado, se observa que éste ha disminuido en alrededor de 4 puntos y se coloca en un 10% de los hogares. Este índice es compartido por los hogares donde la persona principal es un ocupado temporal, si bien en este la evolución ha sido más estable. En el resto de los casos la incidencia es mucho menor, apenas supera un índice del 6%.

Los principales motivos que argumentan las personas necesitadas son principalmente dos: el tamaño inadecuado y el deseo de tener vivienda en propiedad. Otra de las razones que se argumenta, en los años en que se ha preguntado, es la inexistencia de ascensor. Finalmente, el mal estado de la vivienda o su mala ubicación rara vez alcanzan el 10% de las respuestas. Sin embargo, también señalan los encuestados que su grado de satisfacción con la vivienda actual es alto o muy alto, en un 40% de los casos.

Respecto del tamaño inadecuado hay que señalar que el número de personas que vive de media en

⁴⁶ Los datos correspondientes a 1999 resultan bastante extraños comparados con los del resto del periodo.

VIVIENDAS PRINCIPALES DE LA CAPV SEGÚN SUPERFICIE Y RÉGIMEN DE TENENCIA (2001)

	Propiedad	Alquiler	Otra
Hasta 30 m ²	1.310	376	194
31-45 m ²	10.481	2.632	940
46-60 m ²	94.987	12.355	4.895
61-75 m ²	183.423	15.148	6.996
76-90 m ²	197.835	13.483	7.245
91-120 m ²	118.570	7.252	5.061
Más de 120 m ²	49.786	2.525	2.351

Fuente: INE "Censo de 2001".

MOTIVOS DE LA NECESIDAD PARA EL CAMBIO DE VIVIENDA (%)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Tamaño inadecuado	35,1	33,5	39,2	40,6	28,0	38,9	42,1
Mal estado	7,8	12,0	7,7	9,8	7,3	7,9	13,4
Mala ubicación	10,2	3,8	3,5	7,1	9,4	5,5	4,9
Quiere propiedad	21,5	18,4	25,6	11,7	24,6	17,0	13,0
Otros	25,5	32,3	23,4	30,8	30,8	30,7	26,6
Proximidad al trabajo	2,0	2,5	1,6	0,8			
Ascensor		16,5			10,7	13,1	15,4
Divorcio separación	2,0	3,2	0,6				2,1
Otro motivo	21,5	10,1	21,2	30,0	20,1	17,6	9,1

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

estos hogares necesitados de cambio no alcanza los 4 miembros en ninguno de los años⁴⁷, para una media de superficie⁴⁸ inferior a los 71 m² (salvo en 2002 donde aumenta hasta los casi 75 m²). Sin embargo, más del 30% de los hogares necesitados presentan una superficie media entre los 40 y 60 m² (porcentaje que desciende al 26% en 1999, 21% en 2000 y 23% en 2002) y en este caso claramente mantienen un índice de necesidad muy superior al resto de necesitados (en general entre el 10-15%). La mayoría de estos hogares llevan más de 10 años en su actual vivienda (que suele ser su primera vivienda para dos tercios y no es nueva para casi el 80%), aunque éstos presentan el menor índice de necesidad. Los mayores índices en este sentido los presentan dos grupos: quienes llevan entre 5 y 9 años residiendo en su actual vivienda (alrededor del 20% de los necesitados) y los que llevan entre 1 y 2 años (algo menos del 10% de los mismos). Además, en un 30% de los casos viven de alquiler y

un 7% la tiene cedida, situaciones que presentan unos índices de necesidad del 20-35% y 11-15% respectivamente.

Comparando estas cifras de necesidad expresadas en esta encuesta con los datos del Censo de Población de 2001 podemos señalar en primer lugar que existen en la CAPV 27.600 hogares donde el número de miembros supera al de habitaciones de la vivienda que ocupan (para hogares de 4 ó más miembros). En cuanto al régimen de tenencia, en la CAPV el 88% de las viviendas son en propiedad, un 7% en alquiler y un 4% en otra situación, de forma que aplicando los índices de necesidad sobre el número de viviendas de cada tipo el resultado es las aproximadamente 40.000 viviendas que se necesitan para cambio. Si nos centramos en el régimen de tenencia de la vivienda y su superficie, vemos que en régimen de alquiler y con una superficie inferior a los 60 m² existen en la CAPV 15.460 hogares (el 29% de las

⁴⁷ Se sitúa entre 3,5 en 1997 y 3,6-3,7 de 1998-2000, para descender a 3,2-3,3 en 2001 y 2002. El porcentaje de hogares con 4 o más miembros pasa de ser el 57-58% al principio del periodo al 43-44% al final. Por su parte el índice de necesidad para los hogares de 5 miembros se acerca al 8% mientras que para los de 6 ó más suele superar el 10% en la mayor parte de los años analizados. En ambos casos éste es mayor que para tamaños de hogar inferiores, aunque en algunos años se producen excepciones.

⁴⁸ La superficie media del total de viviendas de la CAPV supera los 82 m² en 2001 (tras reducirse desde los 85 m² que presentaba en 1996).

CARACTERÍSTICAS DE LAS VIVIENDAS NECESITADAS (%)

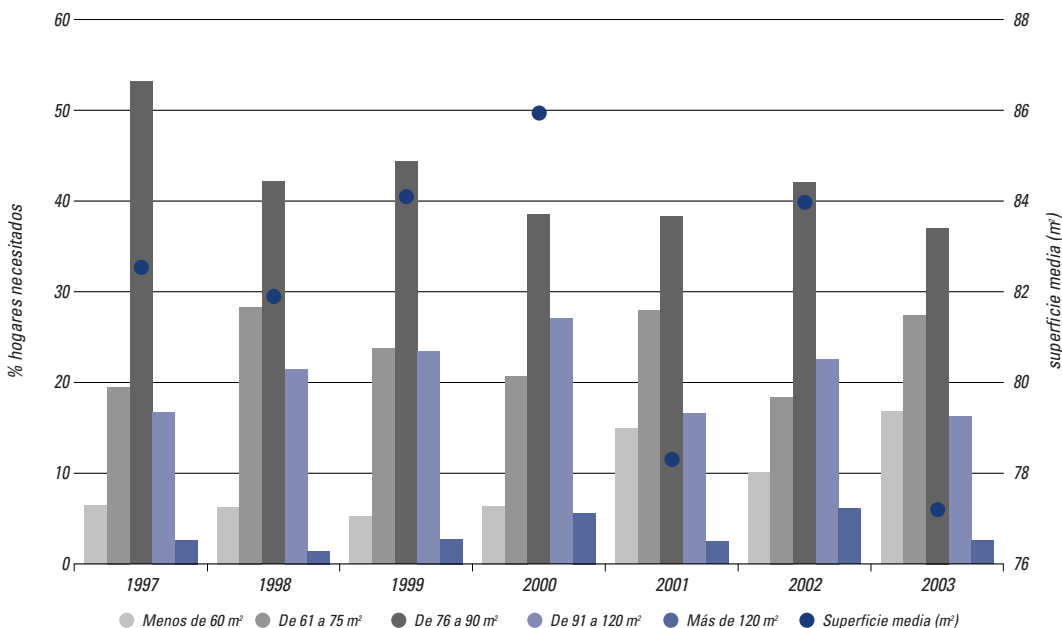
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
CONDICION							
Nueva	23,9	36,1	28,2	32,6	25,5	22,0	16,6
Usada	11,2	8,2	3,7	3,7	6,7	3,5	7,3
Indistintamente	64,4	55,1	68,2	62,4	66,5	72,8	72,4
Ns/Nc	0,5	0,6	0,0	1,3	1,2	1,7	3,6
SUPERFICIE ÚTIL							
Menos de 40 m ²	1,0	0,0	0,5	1,1	1,6	3,1	5,9
41- 60 m ²	5,4	6,3	4,7	5,3	13,4	7,2	11,0
De 61 a 75 m ²	19,5	28,5	23,6	20,7	27,8	18,4	27,4
De 76 a 90 m ²	53,2	42,4	44,4	38,6	38,3	42,0	37,0
De 91 a 120 m ²	16,6	21,5	23,4	27,0	16,4	22,3	16,2
Más de 120 m ²	2,4	1,3	2,8	5,5	2,3	6,0	2,4
Ns/Nc	2,0	0,0	0,5	1,8	0,2	1,0	0,0
SUPERFICIE MEDIA (m ²)	82,5	81,9	84,0	85,9	78,3	83,8	77,2
TIPOLOGIA							
Edificio colectivo	86,8	73,4	93,1	82,8	91,1	80,5	89,8
Edificio unifamiliar	9,8	23,4	6,0	12,2	6,6	12,0	7,9
Ns/Nc	3,4	3,2	0,9	5,0	2,3	7,5	2,3
REGIMEN TENENCIA							
Propiedad	88,3	85,4	86,9	85,0	78,8	76,1	86,3
Alquiler	6,3	5,7	4,7	5,6	8,7	9,8	7,3
Indistintamente	5,4	8,9	8,4	9,4	12,6	14,1	6,4

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

viviendas en este régimen), en otra situación 6.000 hogares (el 22% de las viviendas en esta situación) y en régimen de propiedad 106.800 hogares (el 16% de las viviendas en este régimen).

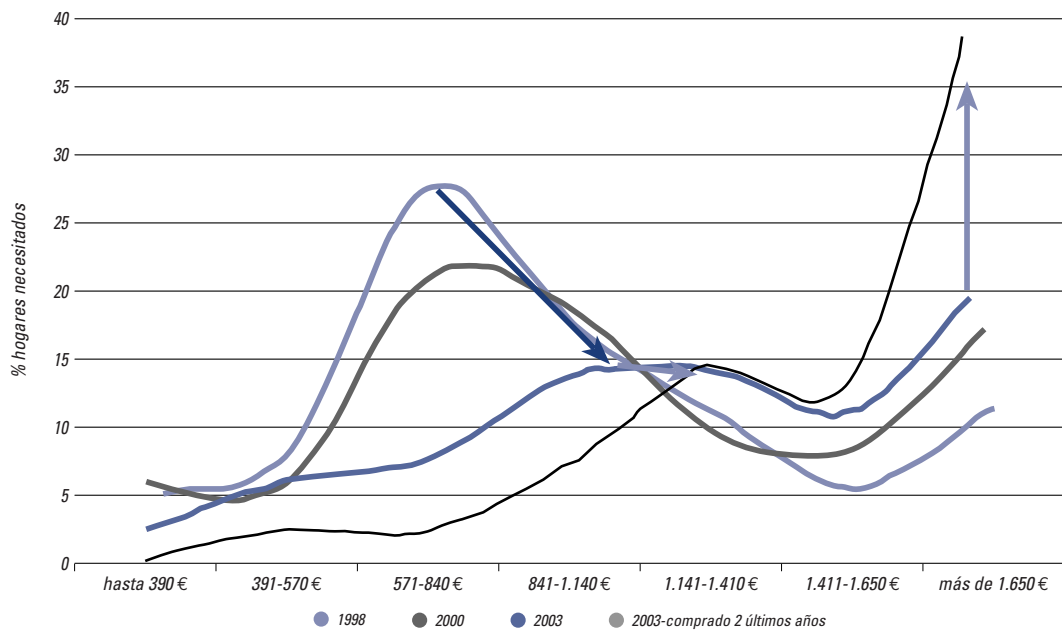
En cuanto al tipo de viviendas necesitadas, en primer lugar destacar, tal como ocurría en el caso de primer acceso, que la opción de tenencia claramente mayoritaria es la propiedad (en porcentajes pareci-

SUPERFICIE DE LAS VIVIENDAS NECESITADAS PARA CAMBIO



Fuente: "Necesidad y demanda de vivienda en la CAPV".

INGRESOS NETOS MENSUALES NECESITADOS DE CAMBIO DE VIVIENDA



Fuente: "Necesidad y demanda de vivienda en la CAPV".

dos), y también se observa una cierta tendencia mayor hacia el alquiler o a aceptar cualquier forma en 2002 que dobla las cifras del principio del periodo y supera las de las personas necesitadas de acceso. Además, para los necesitados de cambio el porcentaje de los que optarían directamente por alquiler dobla al de los necesitados de cambio en cualquier año. Tampoco reviste especial importancia que se trate de una vivienda nueva o usada.

En segundo lugar, también se puede señalar una cierta tendencia hacia viviendas de menor superficie (aunque desde luego la superficie media que se calcula en esta estadística presenta una inusitada variación anual), producida principalmente por el descenso de la necesidad de superficies de 76-90 m², que es la más demanda, aunque también se puede observar una cierta caída en la demanda de viviendas con superficie de 61-75 m² y un cierto aumento de viviendas menores de 60 m².

El incremento de los ingresos medios de las personas necesitadas de cambio ha sido de un 30% entre 1997 y 2002, en un aumento intermedio entre

los necesitados de acceso (el 20%) y la remuneración total de asalariados en la CAPV en este periodo (un 45%) y también se observa que entre quienes han cambiado de vivienda en los últimos dos años declaran unos ingresos bastante superiores a los que manifiestan necesidad de hacerlo pero aún no lo han hecho, y de hecho se concentran en el último tramo de ingresos (más de 1.650€ al mes).

Para los hogares necesitados de cambio el recurso previsto al crédito para la financiación de la nueva vivienda, aún siendo la principal vía, es complementada de forma importante por la venta de vivienda anterior (alrededor del 50% de los necesitados) y los ahorros propios (aunque con una baja presencia de cuentas-vivienda) y en menor medida por las ayudas públicas. De hecho, entre un 15% y un 25% no prevén solicitar un crédito y hasta el año 2000 la distribución entre quienes prevén un crédito de más o menos del 50% del precio de la vivienda se mantenía pareja, aunque a partir de esta fecha los primeros superan en 15 puntos porcentuales a los segundos. Además, alrededor del 25% han solicitado una vivienda protegida, mientras que entre un 30-40%

FINANCIACIÓN PREVISTA DE LA VIVIENDA POR LAS PERSONAS NECESITADAS DE CAMBIO

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Media
Fórmula de Financiación (multirrespuesta)								
Créditos	84,4	75,3	86,8	84,7	84,5	77,1	80,3	81,9
Ahorros propios	45,4	27,2	21,2	46,3	22,0	30,1	22,7	30,7
Ayuda familiar	10,7	6,3	5,6	6,5	3,1	4,4	3,3	5,7
Venta vivienda anterior	58,5	62,0	48,1	57,5	46,7	51,6	48,2	53,2
Venta otro patrimonio	2,9	1,3	0,2	5,1	4,1	0,5	2,2	2,3
Alquiler vivienda anterior	2,0	0,6	1,9	1,8	0,5	1,2	0,6	1,2
Ayudas públicas	26,3	37,3	40,2	19,1	32,7	18,2	9,0	26,1
Otros y ns-nc	3,9	2,5	3,4	2,0	4,2	4,3	5,3	3,7
% Crédito/precio								
No solicita crédito	15,6	24,7	12,8	14,9	15,5	22,9	19,7	18,0
1-25 %	8,3	12,7	7,6	18,5	10,6	6,1	12,4	10,9
25-49 %	26,8	20,3	19,7	18,4	13,3	10,6	12,2	17,3
50-74 %	18,5	11,4	21,0	16,2	10,6	15,5	10,2	14,8
75-100 %	19,0	23,5	35,7	24,4	28,9	16,4	34,3	26,0
ns-nc	11,7	7,6	3,2	7,6	21,1	28,5	11,2	13,0
Dispone de Cuenta ahorro-vivienda	5,9	4,4	13,8	5,1	10,0	8,8	6,3	7,8
Posibilidad de vivienda protegida								
Si, ha solicitado	16,1	20,9	24,8	29,4	30,3	25,3	22,4	24,2
Si, pero No ha solicitado	38,5	47,5	38,8	25,7	27,8	20,6	14,3	30,5
No	38,0	26,6	30,0	37,9	36,2	49,6	59,1	39,6
ns-nc	7,3	5,1	6,4	7,0	5,7	4,5	4,2	5,7

Fuente: Gobierno Vasco, "Necesidad y Demanda de Vivienda en la CAPV".

consideran que no solicitarán este tipo de ayuda, cifra que en el año 2002 sube casi al 50%.

En relación con la capacidad financiera de estas personas necesitadas, el precio máximo asumible que declaran éstas aumenta en un 70% (ya hemos comentado que los ingresos han crecido un 30% en el periodo analizado), una tasa desproporcionada si no tomamos en cuenta que se financiará parcialmente con la venta de otra vivienda y el ahorro acumulado. De hecho, el esfuerzo financiero necesario para financiar la vivienda se mantiene dentro de unos márgenes de estabilidad en este periodo, entre el 26% y el 31% (con la excepción del año 1999 en el que algunos datos no parecen muy creíbles).

La aproximación al segmento protegible en este caso se realiza en función de la naturaleza de la necesidad⁴⁹ (donde se incluyen sólo a los hogares de alquiler y en el caso de los propietarios los que pre-

sentan una vivienda en mal estado o tamaño inadecuado y con un grado de necesidad calificado como muy alto), y por otra, sobre el colectivo anterior se aplican criterios de capacidad financiera (bien precios máximos asumibles⁵⁰ de la vivienda o bien los ingresos declarados por las personas necesitadas en relación al SMI).

Atendiendo al precio máximo asumible por los necesitados de cambio, el segmento protegible ha venido reduciéndose y se estima en el año 2002 en cerca del 9%, cuando se situaba por encima del 30% en 1998, lo que supone 3.000 viviendas para satisfacer este tipo de necesidad y 800 a un año vista. No obstante, si tenemos en cuenta el aumento de precios de la vivienda que se ha producido en estos años, una elevación consistente de este límite volvería a colocar el segmento protegido en cerca del 30% en 2002⁵¹, y el número de viviendas necesarias sube a las 10.000, como al principio del periodo (2.700 a un año vista).

⁴⁹ Colectivo que representa entre un 50-60% de los hogares necesitados de cambio, que en 2002 estaba conformado a su vez por un 80% de hogares que no eran dueños de su vivienda y un 20% de propietarios con viviendas pequeñas o en mal estado.

⁵⁰ Como en el caso de los necesitados de acceso, quiénes obtuvieran unos ingresos con los que no poder afrontar precios de vivienda superiores a los 72.000€ son objeto de atención para la política de vivienda, aunque obviamente este precio ha quedado claramente desfasado con el paso del tiempo y los importantes aumentos de precios de los últimos años.

⁵¹ Los 72.000€ establecidos en 1997 como límite suponen un 57% del precio de la vivienda libre. En 2002, este porcentaje sobre el precio de la vivienda libre lo sitúa en 120.000€, que supone el máximo precio asumible para el 28,6% de los hogares necesitados de cambio de vivienda.

CAPACIDAD FINANCIERA Y SEGMENTO PROTEGIBLE DE LAS PERSONAS NECESITADAS DE CAMBIO

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	% 91-02
Ingresos medios/mes (miles €)	1.010	980	968	1.142	1.202	1.314	1.303	29,0
Capacidad pagos/mes (miles €)	294	286	305	335	361	404	360	22,4
Precio medio asumible (miles €)	78.132	78.132	92.556	107.581	111.685	133.110	134.745	72,5
Crédito/precio declarado (%)	50,0%	54,0%	62,0%	44,0%	48,2%	40,0%	47,7%	-4,6
Crédito a solicitar (miles €)	39.066	42.071	57.096	46.879	53.832	53.244	64.273	64,5
Pagos/mes (amortización. + interés)	284	270	377	336	381	343	370	30,3
Esfuerzo financiero (% Pagos/ingresos)	28,0	27,6	38,9	29,4	31,7	26,1	28,4	1,4
Capacidad de pago - pagos precisos	10	16	-72	-1	-20	61	-10	
Segmentos protegibles (%)								
Alquiler Social (menos de 1,5 SMI)	12,5	15,2	20,5	13,5	12,3	9,8	11,0	-12,1
Vivienda Social (menos de 2,5 SMI)	35,2	47,1	45,8	38,7	31,4	30,6	33,9	-3,7
Vivienda Protegida (menos de 5,5 SMI)	93,0	86,9	86,9	81,6	88,6	79,7	81,4	-12,5
Protegitable según precio máximo asumible inferior a 72.000 € (%)	21,9	31,6	18,4	13,6	17,5	8,7	16,8	-23,3
Necesidades seg. Protegitable (n.º viviendas)	10.519	13.264	7.020	4.864	6.689	3.022	5.170	-50,9
Demanda 1 año seg. Protegitable (n.º viviendas)	2.677	2.938	1.963	912	2.003	808	1.094	-59,1

Fuente: Gobierno Vasco. Dep. Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, "Necesidad y Demanda de Vivienda en la CAPV".

En cualquier caso, hemos de considerar que el criterio de dotar de propiedad a ese 80% de los hogares que viven de alquiler es cuando menos un dudoso objetivo de la política de vivienda, aunque también es cierto que supondría un agravio comparativo con los necesitados de acceso si a estos se les proporciona este tipo de tenencia con recursos públicos.

Considerando los ingresos netos que declaran estas personas comparados con el Salario Mínimo Interprofesional (SMI), una buena parte de estos

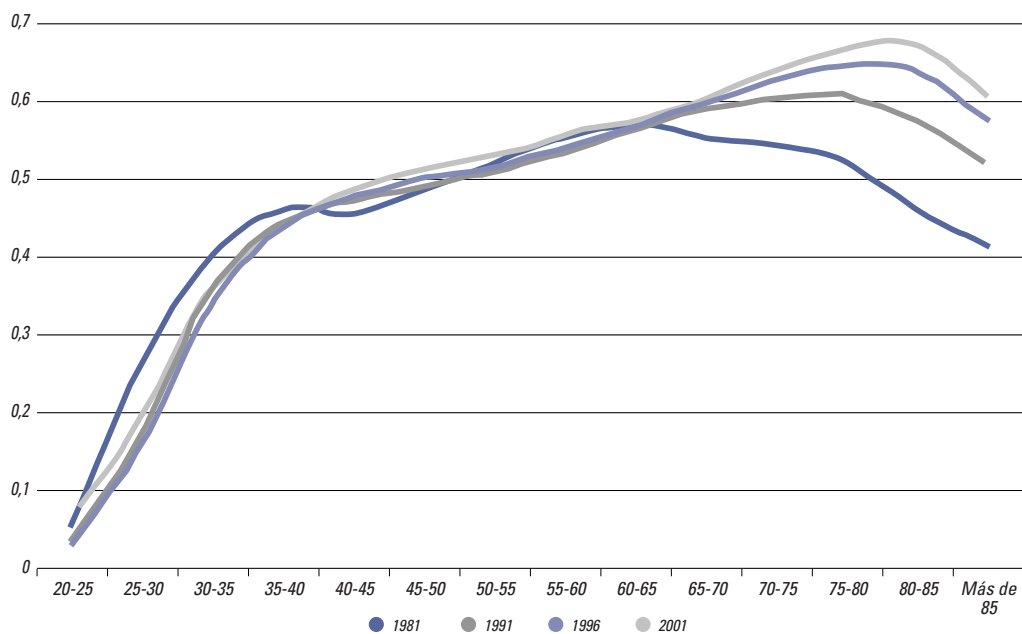
hogares obtienen ingresos inferiores a 5,5 veces el SMI, alrededor del 87-88% (con excepción del año 1987 en que sube al 93% y el último año en que desciende al 80%), si bien es reducido el grupo de personas que no tienen ingresos para adquirir en propiedad una vivienda protegida sino tan sólo al alquiler social (cerca de un 10% presentan unos ingresos inferiores a 1,5 veces el SMI) y aproximadamente un 30% presentan unos ingresos inferiores a 2,5 veces el SMI y tendrían derecho a acceder a una vivienda social.

Resumiendo este apartado podemos señalar que:

1. El índice para las personas que necesitan cambiar de vivienda ha descendido en los primeros años del periodo estudiado y se mantiene bastante estable en los últimos en poco más del 5% de los hogares de la CAPV, lo que supone que si en 1997 eran necesarias casi 50.000 viviendas, en 2002 esta cifra se rebaja a cerca de 35.000.
2. Se trata de hogares donde la edad media de las denominadas personas principales de los hogares es de 45 años (el 60% de los hogares se concentra en el intervalo de 35 a 54 años y es casi inexistente para edades inferiores a los 25 años), que en su mayoría son ocupados fijos, aunque un 10% son temporales u otro 10% se encuentran parados. Precisamente, los hogares que presentan estas últimas dos situaciones tienen un índice de necesidad muy superior al resto (en torno al 10%).

3. Los principales motivos que argumentan las personas necesitadas son principalmente dos: el tamaño inadecuado y el deseo de tener vivienda en propiedad. El mal estado de la vivienda o su mala ubicación rara vez alcanzan el 10% de las respuestas. Respecto del escaso tamaño hay que señalar que el número de personas que vive de media en estos hogares necesitados de cambio no alcanza los 4 miembros en ninguno de los años, para una media de superficie inferior a los 71 m², aunque más del 30% de los hogares necesitados presentan una superficie media entre los 40 y 60 m², con un índice de necesidad muy superior al resto de necesitados, entre el 10-15%. Además, en un 30% de los casos viven de alquiler y un 7% la tiene cedida, situaciones que presentan unos índices de necesidad del 20-35% y 11-15% respectivamente.

TASAS DE PERSONAS DE REFERENCIA POR EDAD



Fuente: Elaboración propia sobre datos del INE.

4. En cuanto al tipo de viviendas necesitadas, la opción de tenencia claramente mayoritaria es la propiedad, tal como ocurría en el caso de primer acceso y en porcentajes parecidos, y también se observa una cierta tendencia mayor hacia el alquiler o a aceptar cualquier forma y hacia viviendas de menor superficie (producida por el descenso de la necesidad de superficies de 76-90 m², que es la más demanda).

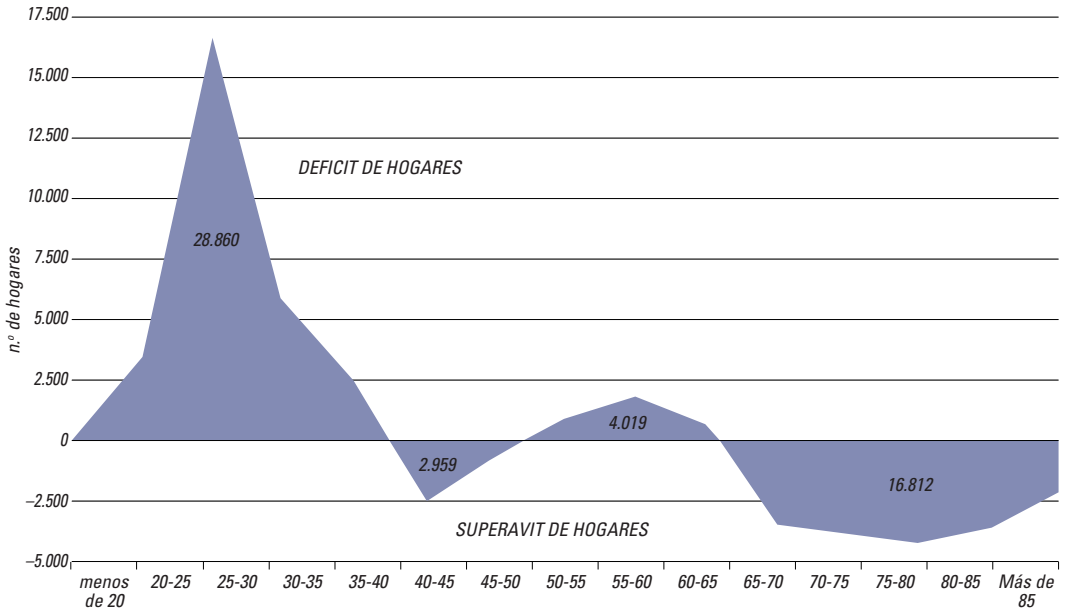
5. El incremento de los ingresos medios de las personas necesitadas de cambio ha sido de un 30% entre 1997 y 2002, en un aumento intermedio entre los necesitados de acceso (el 20%) y la remuneración total de asalariados en la CAPV en este periodo (un 45%). El precio máximo asumible que declaran aumenta en un 70%, una tasa desproporcionada si no tomamos en cuenta que se financiará parcialmente con la venta de otra vivienda y el ahorro acumulado.

6. Para estos hogares el recurso previsto al crédito, aún siendo la principal vía de financiación de la nueva vivienda, es complementada de forma

importante por la venta de vivienda anterior (alrededor del 50% de los necesitados) y los ahorros propios (aunque con una baja presencia de cuentas-vivienda) y en menor medida por las ayudas públicas. De hecho, entre un 15% y un 25% no prevén solicitar un crédito. El esfuerzo financiero necesario para financiar la vivienda se mantiene dentro de unos márgenes de estabilidad en este periodo, entre el 26% y el 31%.

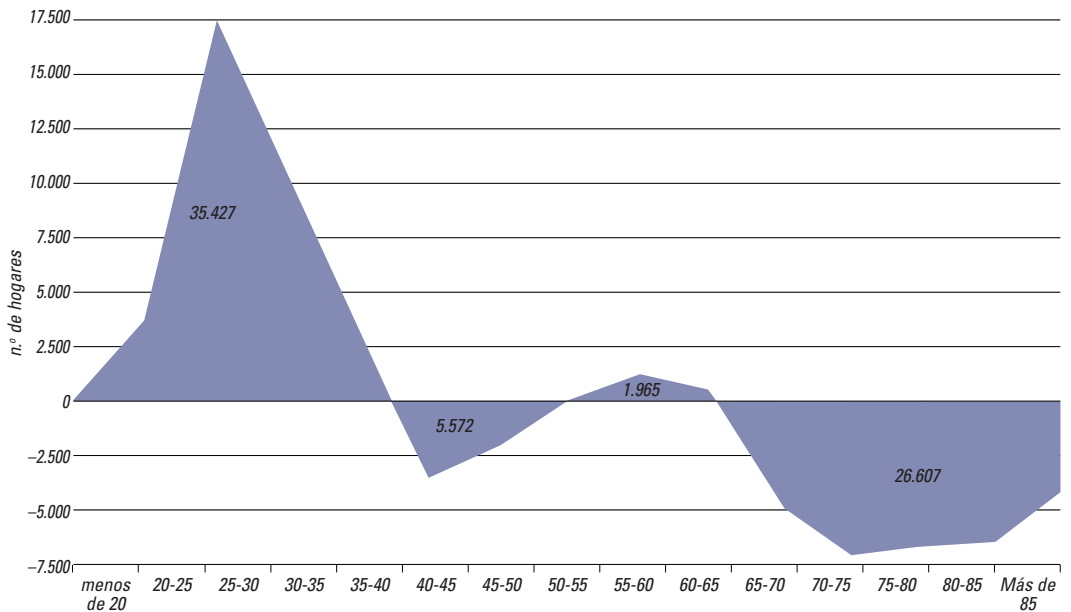
8. El segmento protegible atendiendo al precio máximo asumible por los necesitados de cambio ha venido reduciéndose y se estima en el año 2002 en cerca del 9%, cuando se situaba por encima del 30% en 1998, lo que supone 3.000 viviendas para satisfacer este tipo de necesidad y 800 a un año vista. No obstante, si tenemos en cuenta la elevación de precios de la vivienda que se ha producido en estos años, una elevación consistente de este límite volvería a colocar el segmento protegido en cerca del 30% en 2002, y el número de viviendas necesarias sube a las 10.000, como al principio del periodo (2.700 a un año vista).

DÉFICIT DE HOGARES POR EDAD EN 1991 RESPECTO DE 1981*



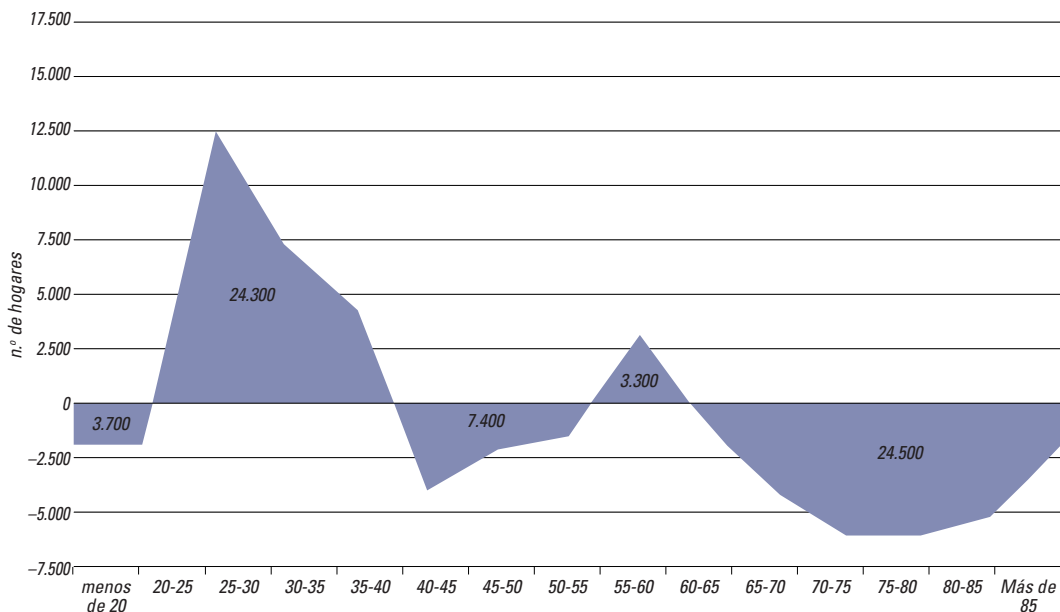
*hogares esperados - hogares efectivos.

DÉFICIT DE HOGARES POR EDAD EN 1996 RESPECTO DE 1981*



*hogares esperados - hogares efectivos.

DÉFICIT DE HOGARES POR EDAD EN 2001 RESPECTO DE 1981*



*hogares esperados - hogares efectivos.

1.2.3. Estimación del déficit acumulado de vivienda

Estimamos el déficit acumulado de vivienda en la CAPV siguiendo la metodología propuesta por J. García-Montalvo y M. Más (2000). Para hacerlo seguimos los siguientes pasos:

1. Se calcula la proporción de cabezas de familia en el total de la población para cada grupo de edad. Tal como estos autores explican, esto nos permite evitar los problemas que implican otra serie de múltiples supuestos necesarios para estimar el número de hogares en cada fecha (tasas de nupcialidad, divorcios y separaciones, etc.).

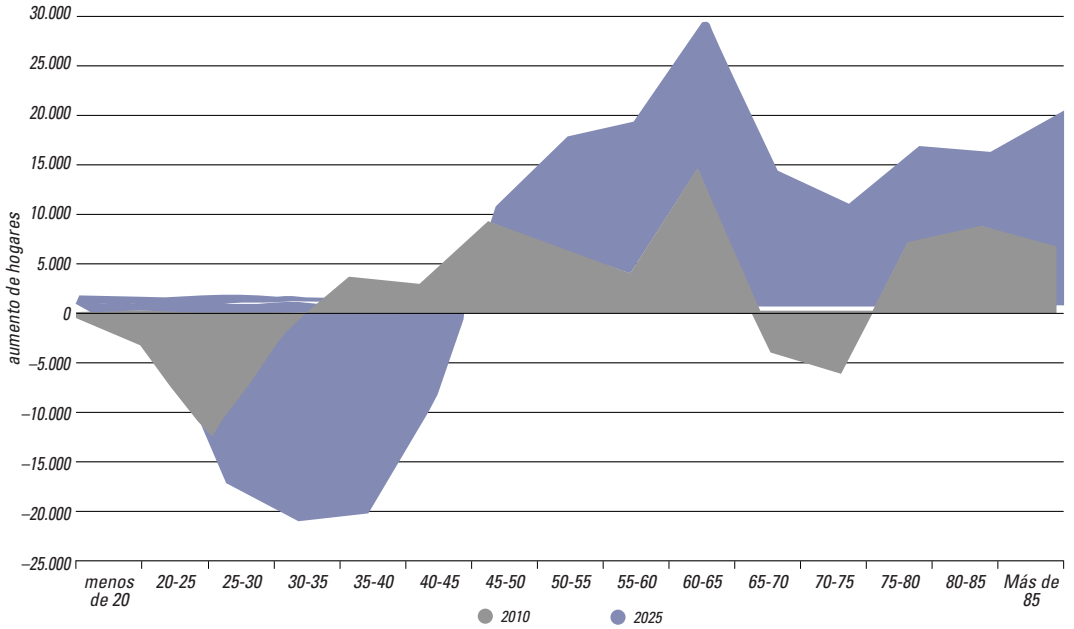
Los datos muestran como existe una coincidencia prácticamente total en las tasas de los años 1981, 1991, 1996 y 2001 entre los 45 y 65 años, pero existen diferencias en los dos extremos de edad. Así, entre los 20 y 40 años se forman menos hogares con el paso del tiempo mientras que lo contrario ocurre a partir de los 65 años. De hecho, en 1981 la tasa de personas principales a partir de esta edad decae de forma importante (se integran en otro hogar con otra persona prin-

cipal). Sin embargo, en 1991 la serie crece hasta los 80 años y en los datos de 1996 se observa que esta edad aumenta hasta los 85. Es decir, son personas de edad avanzada que viven independientemente (y es creciente porque cada vez existen menos miembros integrando este hogar, bien porque la descendencia abandona el hogar, bien por enviudamiento).

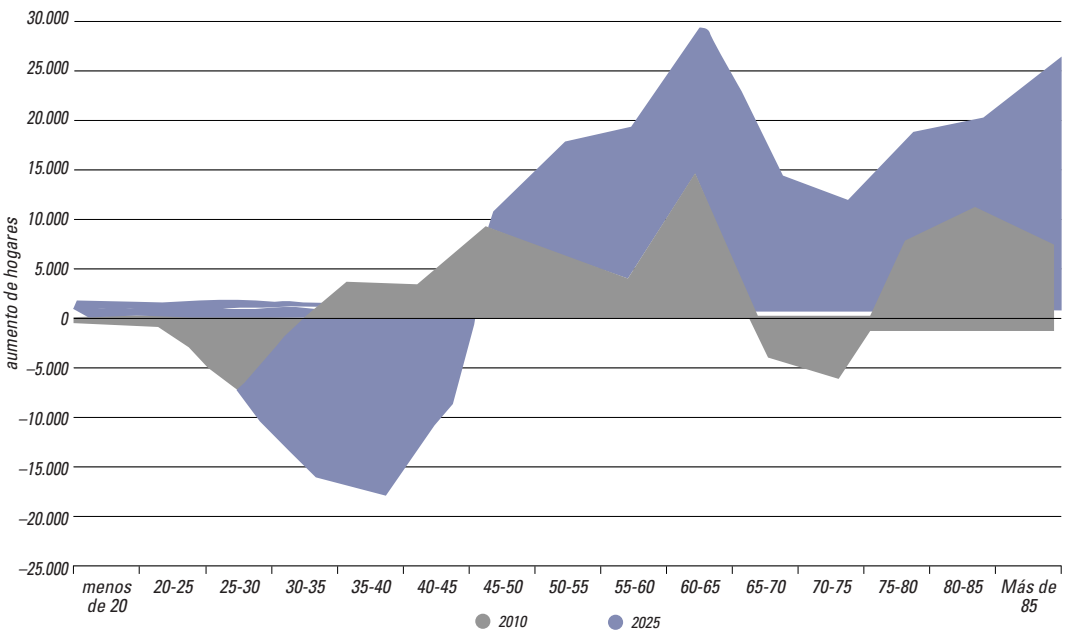
Por otra parte, se observa que en el tramo de edad entre 40 y 50 años aumenta el número de personas de referencia en 1991 y 1996 sobre las tasas existentes en 1981, consecuencia del retraso en la formación de hogares que se acumula durante la década de los ochenta.

2. Con estas tasas calculadas, podemos estimar el número de hogares que deberían existir en cada periodo. Así, si aplicamos las tasas de personas de referencia de 1981 sobre los datos de población para cada tramo de edad de 1991 obtenemos el número de hogares que deberían existir en esta última fecha. Comparado este resultado con el dato oficial se observa que existe un déficit de hogares para determinadas edades y un superávit para otras.

AUMENTO DE HOGARES SEGÚN EDAD RESPECTO DE 2001 (ESTIMADOS CON TASAS DE 1981)



AUMENTO DE HOGARES SEGÚN EDAD RESPECTO DE 2001 (ESTIMADOS CON TASAS DE 1996)



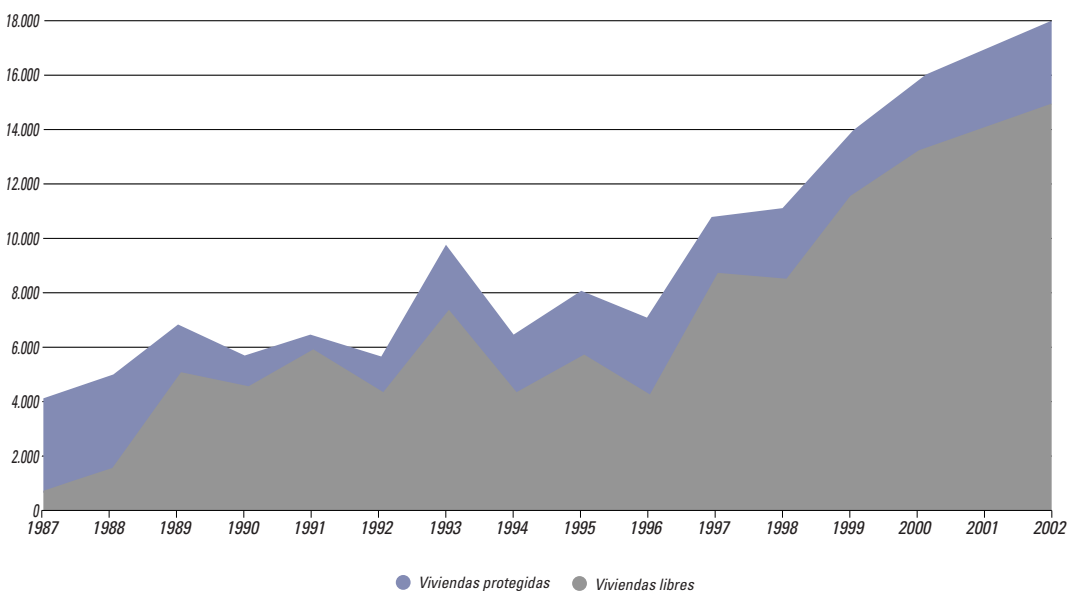
Así, observamos que entre los 20 y 40 años existen 28.860 hogares menos de los que se obtendrían manteniendo la estructura de 1981. Una de las razones de este déficit es la mala situación económica y de empleo que se sufrió en la mayor parte de esta década, lo que unido también el encarecimiento de los precios de la vivienda, originó que una buena parte de la juventud aplazara su emancipación hasta la década de los noventa. Precisamente los datos de la Estadística de Necesidades de Vivienda del Gobierno Vasco indican que en 1996 un conjunto de 30.300 personas declararan la necesidad de una primera vivienda (8.000 a un año vista).

Como se observa en el segundo gráfico, este fenómeno se agrava aún más en 1996 y son ya 35.400 los hogares no formados con menos de 40 años (en 1994 la tasa de paro alcanzaba el 25%, el 53% entre la juventud menor de 25 años, para disminuir desde entonces). Esta bolsa de necesidades de formación de hogares y vivienda creada durante estos años debería de compensarse en cuanto la situación económica mejorara, tal como parece que está sucediendo en el quinquenio posterior.

Por otro lado, una parte de estos hogares se forman a una edad más tardía, de ahí que entre los 40 y 50 años se produzca un superávit de hogares mientras que a partir de los 70 años se vuelve a producir un superávit de hogares debido a el aumento del número de personas de edad avanzada que viven en su propio hogar.

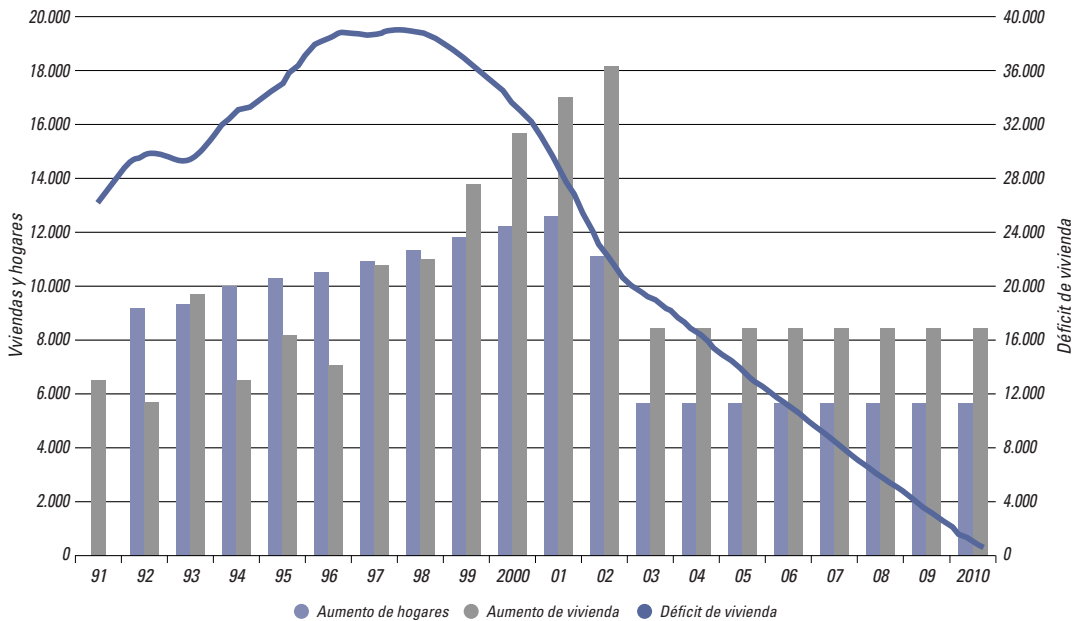
3. Además de esta información, podemos estimar el número de hogares que se formarán en el futuro aplicando esta metodología a las proyecciones de población realizadas por Eustat. De los siete escenarios que este instituto estadístico realiza, hemos escogido el escenario que denominan "Tres" realizado con el supuesto de alcanzar una fecundidad de 1,07 hijos por mujer (frente a los escenarios alternativos que consideran un rango entre 1,25 y 0,53) y una esperanza de vida de 89,6 años para los hombres y 92,8 años para las mujeres en el año 2050 (donde en el conjunto de escenarios consideran un rango de 77,2-95,5 años para los hombres y 86-99,9 años para las mujeres), así como saldo migratorio positivo en el total del período. Por calificarlo de alguna manera podemos decir que es un escenario intermedio.

VIVIENDAS NUEVAS TERMINADAS



Fuente: Elaboración propia sobre datos del Ministerio de Fomento e INE.

DÉFICIT ESTIMADO DE VIVIENDA EN LA CAPV



Fuente: Elaboración propia.

Realizadas estas proyecciones con las tasas de personas principales de 1981 se observa que si bien en 2001 el número de hogares con personas principales menores de 40 años aumentará de forma

importante respecto de 1996, para el año 2010 se producirá una importante reducción mientras que aumentarán los hogares de más de 50 años, situación que se acentuará en 2025.

ESTIMACIÓN DEL DÉFICIT DE VIVIENDAS EN LA CAPV

	Stock bruto de nuevas viviendas familiares	Viviendas nuevas terminadas	N.º total de nuevos hogares*	Aumento de viviendas necesarias	N.º de nuevos hogares de 20-45 años**	Aumento de primeras viviendas necesarias	Déficit de viviendas acumulado***
1991	773.615	6.483	637.525		222.491		26.291
1992	779.321	5.706	646.701	9.176	224.417	1.926	29.761
1993	789.120	9.799	656.210	9.509	226.371	1.954	29.471
1994	795.615	6.495	666.065	9.855	228.353	1.982	32.831
1995	803.734	8.119	676.279	10.214	230.363	2.010	34.926
1996	810.754	7.020	686.866	10.587	232.402	2.039	38.494
1997	821.617	10.863	697.841	10.975	234.469	2.068	38.605
1998	832.738	11.121	709.218	11.377	236.566	2.097	38.862
1999	846.568	13.830	721.014	11.796	238.693	2.127	36.827
2000	862.311	15.743	733.245	12.231	240.850	2.157	33.316
2001	879.361	17.050	745.929	12.684	243.038	2.188	28.949
2002	897.560	18.199	757.102	11.173	244.621	1.583	21.923
2010+	985.560	8.500 ⁺	803.809	5.837 ⁺	238.838	-723 ⁺	631

(*) n.º total de nuevos hogares, calculados con las tasas de 1996.

(**) n.º de hogares nuevos entre 20 y 45 años calculados con las tasas de 1981.

(***) Déficit inicial en 1991, que corresponde al total de hogares no formados en la década de los 80 (hogares entre 20-45 años, calculados con las tasas de 1981), mas el n.º total de nuevos hogares y menos el n.º de viviendas nuevas terminadas.

(+) Supuestos utilizados: construcción de 8.500 viviendas anuales (media de la década 1991-2000). La población de 2010 corresponde al escenario "tres" de las proyecciones de Eustat. El n.º de hogares se estima con las tasas de 1996. Las cifras marcadas con (^) indican datos anualizados.

Fuente: Elaboración propia sobre datos del M.º de Fomento, Gobierno Vasco, Eustat e INE.

4. Estos aumentos en la formación de hogares determinan una demanda de vivienda de primer acceso. Finalmente, el déficit acumulado de viviendas se calcula a partir del déficit inicial (que tomamos como el calculado anteriormente para el año 1991 para los menores de 40 años) más los aumentos o disminuciones anuales en la formación de hogares y menos el aumento anual de vivienda ofertada.

5. Para calcular el aumento anual de vivienda ofertada tenemos dos tipos de datos. Por una parte el número de viviendas terminadas (libres y protegidas) sobre datos del Ministerio de Fomento desde 1987. Por otra, los datos de la Estadística de Oferta de Vivienda que elabora el Gobierno Vasco desde 1994 sobre una muestra de operadores en el mercado de la vivienda y de su propia base de datos de vivienda protegida. En principio no existen grandes diferencias entre ellas, si bien los datos del Ministerio de Fomento son superiores a los del Gobierno Vasco (que recordemos se basa en una muestra de operadores que ofertan vivienda y por tanto puede subvalorar las cifras de vivienda efectivamente edificada como es posible que no toda esta vivienda se oferte sino que pueda haber sido vendida sobre plano), aunque para los años 1999-2001 la segunda fuente indica un número superior de vivienda protegida que en la primera. Por ello, tomamos los datos de vivienda libre y protegida terminada del Ministerio de Fomento corregida en los citados años con los datos del Gobierno Vasco.

La serie así construida⁵² indica que entre 1991 y 2001 aumentó el stock de vivienda en 105.746 vivien-

das. Los datos de los Censos de 1991 y 2001 señalan un aumento del número de viviendas familiares (tanto principales como secundarias y vacías) de 105.576 viviendas. Por tanto, parece que esta serie se ajusta muy correctamente a lo ocurrido en estos años.

6. Finalmente, el déficit acumulado de vivienda se estima partiendo de la cifra inicial de hogares jóvenes no formados en la década de los ochenta debido a la mala situación económica, 26.291 hogares según nuestra estimación (que se acumulan a 36.200 hogares en 1996; ya se ha comentado que la *"Encuesta de Coyuntura de Necesidades y Demanda de Vivienda en la CAPV"* que realiza el Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco estima en esta fecha 30.300 viviendas de primer acceso para menores de 45 años con ingresos) a la que se añaden los aumentos de hogares estimados para cada año y se deducen los de nuevas viviendas terminadas.

Como se observa en la tabla, el máximo aumento en el número de hogares se ha producido entre 2000 y 2001, con más de 12.000 nuevos hogares creados, si bien también ha crecido en estos últimos años de forma intensa el número de viviendas terminadas lo que ha contribuido a rebajar el déficit de viviendas. El déficit de vivienda ha obtenido su máximo de 38.862 viviendas en 1998, fecha a partir de la cual decrece y de hecho en 2002 alcanza el mínimo de la década con casi 22.000 viviendas. La proyección realizada hasta el año 2010 indica que con una cifra de terminación de viviendas relativamente factible, 8.500 viviendas anuales (la media de la década de los noventa), sería posible resolver este déficit, dado el descenso de casi un 12% que se produce en la población entre 20 y 45 años.

⁵² Esta oferta debe ser neta, es decir, hay que detraer la depreciación del stock de vivienda existente. Los autores antes mencionados realizan su estimación tomando dos valores diferentes para calcular esta depreciación (el 0,6% y el 0,4%, por los argumentos que discuten en su texto), aunque previamente deben realizar un ajuste al alza en el número de nuevas viviendas construidas dadas las discrepancias que surgen entre el acumulado de éstas y las cifras censales. En el caso de la CAPV, optamos por no realizar el cálculo de la depreciación ni la elevación de las cifras de vivienda terminada (o consideramos que ambas se cancelan), dado que los datos anteriormente evaluados de los Censos y la serie construida de vivienda terminada indican un muy buen ajuste. Además, consideramos que en la CAPV la depreciación en estos años ha debido de ser baja, ya que la grave carencia de vivienda que se observa en los últimos años conduce a que se estén rehabilitando un elevado número de viviendas y a que sea un número muy escaso de viviendas las que se desocupen por su mal estado.

2. La oferta de vivienda y el proceso constructor

2.1. La problemática del suelo:

El suelo es, pues, un producto básico, pues interviene directa o indirectamente en todas las actividades económicas. De ahí su importancia indiscutible, porque lo que ocurra con el suelo tendrá efectos sobre el conjunto de la economía y sobre cada una de sus partes. Así, la escasez y carestía del suelo apto para edificar se apunta como uno de los problemas que puede estar afectando al precio de la vivienda, dado que puede tener una incidencia negativa en aspectos muy diversos. Como primer “escalón” del proceso de producción inmobiliaria, las sucesivas etapas (planeamiento, gestión, urbanización y edificación) van modificando su situación y características y, en consecuencia, su contenido económico y su posición en el mercado.

El llamado “problema del suelo” aparece así como un problema esencialmente económico: el precio del suelo urbanizado, listo para su uso como base de una vivienda o de cualquier actividad económica, es según todas las fuentes que se manifiestan sobre este asunto muy elevado, fruto de su aparente escasez, y, en consecuencia, repercute negativamente en el acceso a una vivienda y en la competitividad de la economía. De hecho, tal situación se percibe socialmente como indeseable desde hace años y así lo ha manifestado el legislador en las exposiciones de motivos de las sucesivas normas que han venido regulando el sector. Pero el problema no sólo no se ha resuelto, sino que parece agravarse: la repercusión relativa del precio del suelo urbanizado en el coste de los inmuebles se estima que, por término medio, supera un tercio del precio total de lo edificado⁵³.

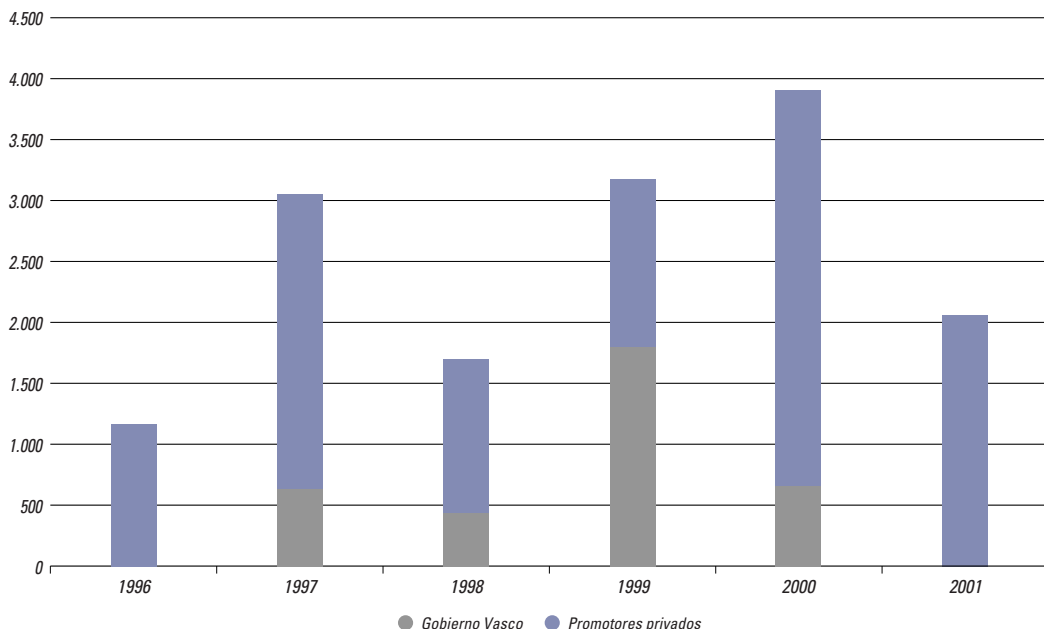
Tal y como se recoge en el segundo gran apartado de este estudio, dedicado a la Regulación Legal, y en concreto en el capítulo 1.2.1.(a) sobre *Clasificación del Suelo*, el Banco de Datos Territoriales que elabora el Gobierno Vasco proporciona información sobre el suelo en nuestra Comunidad: su cantidad, disponibilidad y distribución de usos por municipios. Este Banco de Datos Territoriales permite conocer la situación relativa a las disponibilidades de suelo en los municipios vascos y las previsiones contenidas en el planeamiento urbanístico municipal⁵⁴.

Los datos que aporta indican que en la CAPV se encuentra censada como superficie residencial un total de 168,6 km², de los cuales el 81% es suelo urbano y el 19% restante urbanizable (en ejecución, programado o no programado). Si el número de viviendas registradas en 2003 es de 890.922 viviendas (edificadas, en proceso de construcción o con licencia concedida en suelo urbano o suelo urbanizable, la capacidad total de acogida de viviendas en el suelo residencial no ocupado (tanto urbano como urbanizable) estimada como “número de viviendas previstas” podría incrementar este número de viviendas en un 16%, es decir, se podrían levantar 166.839 viviendas nuevas. Por tanto, habría que desmentir la afirmación de que existe “suelo escaso para edificar viviendas”.

También son comunes en este sentido otras dos afirmaciones. La primera señala al dilatado y lento proceso administrativo que lleva el proceso urbanizador. La segunda hace referencia a la propia especulación municipal con los suelos como una vía importante para financiarse.

⁵³ Aunque otras fuentes han llegado a estimar que esta repercusión alcanza incluso el 50% del precio de la vivienda. En concreto, el Banco de España.

⁵⁴ El apartado de “Regulación del Suelo y Edificación” de este estudio contiene información detallada sobre la actualización de 2003 del Banco de Datos Territoriales, la evolución del suelo residencial en la CAPV y la distribución de viviendas nuevas previstas por áreas funcionales.

COMPRA DE SUELO SEGÚN AGENTE PROMOTOR (NÚMERO DE VIVIENDAS)

Fuente: Dpto. Vivienda y Asuntos Sociales. Gobierno Vasco.

Todas las normas hasta ahora aprobadas tienen algo en común: parten de la hipótesis de que el urbanismo requiere un alto nivel de intervencionismo administrativo en sus fases de planeamiento y gestión. Y, además, a partir de los años 70, comparten la idea de que el urbanismo debe ser un medio para obtener recursos por parte de los ayuntamientos para financiar nuevas actuaciones urbanísticas o para constituir o ampliar los patrimonios municipales de suelo, que debían actuar como reguladores del mercado.

En este sentido, el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco viene apostando por la adquisición de suelo para la construcción de vivienda protegida, como medio para facilitar el acceso a la vivienda a las capas más desfavorecidas e incidir en los precios de la vivienda mediante el incremento de la oferta. Entre 1996 y 2001 se adquirió en la CAPV suelo para la edificación de 15.000 viviendas protegidas. Principalmente se obtuvo suelo en las áreas funcionales de las capitales: en Bilbao suelo para 5.700 viviendas, Donostia 4.100 y

en Vitoria-Gasteiz para 2.550 viviendas. De este suelo, el Departamento de Vivienda promovió la compra del 77% (11.500 viviendas), correspondiendo el restante 33% a promotores privados. Otro dato reseñable es que la compra de suelo de los promotores privados se ha concentrado prácticamente en el área de Bilbao.

En cuanto al patrimonio público de suelo con el que cuenta el Departamento de Vivienda, según datos del Plan Director de Vivienda 2002-2005, éste permitirá la construcción de aproximadamente 11.000 viviendas, de las que 2/3 serán de protección oficial y el resto sociales. Este patrimonio de suelo se encuentra fundamentalmente concentrado en el área funcional de Donostia (49%) y, en menor medida, en las zonas de Bilbao (26%) y Vitoria-Gasteiz (13%). En relación a la población, se dispone de una mejor dotación de suelo en las zonas de Donostia, Mondragón y en el área de Vitoria, mientras que la zona de Bilbao queda por debajo de la media de la CAPV.

Sin duda el mayor problema que existe en relación con la atribución al precio del suelo de los pro-

PATRIMONIO DEL SUELO DEL DPTO. DE VIVIENDA Y ASUNTOS SOCIALES (NÚMEROS DE VIVIENDAS) 2001

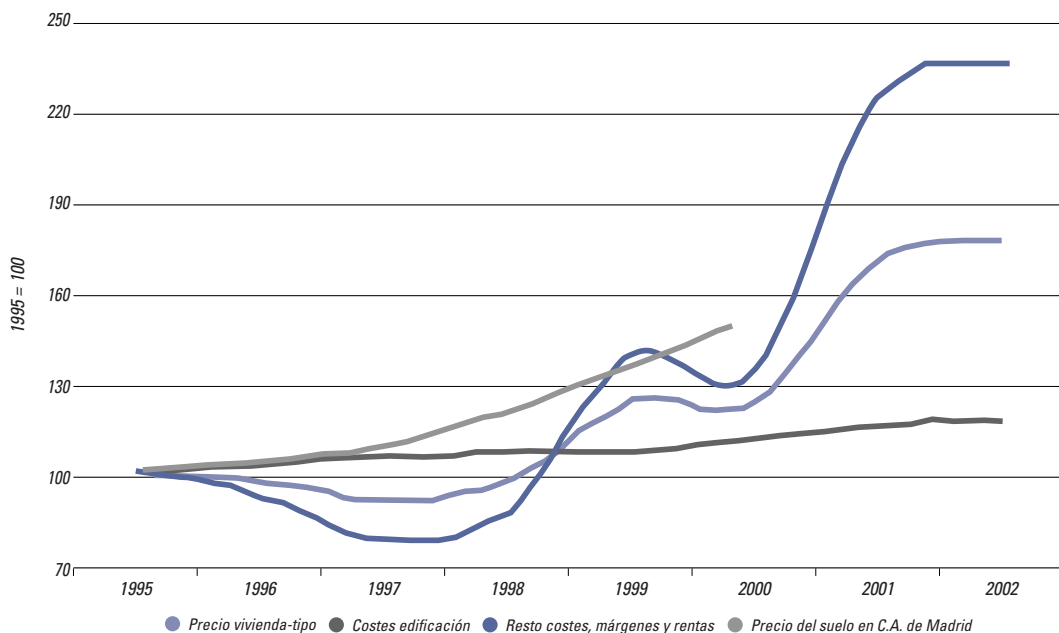
	Total		Régimen (% horiz.)		Disponibilidad (% horiz.)		
	Viviendas	%	VPO	Sociales	2000-2002	2003 y más	Indet.
Total CAPV	10.958	100	67,1	32,9	37,3	49,5	13,2
Alaba	1.666	15,2	63,6	36,4	85,5	0	14,2
Bizkaia	3.088	28,2	62,6	37,8	55,2	16,1	28,7
Gipuzkoa	6.204	56,6	70,5	29,5	15,4	79,4	5,2
Balmaseda-Zalla							
Beasain-Zumarraga	108	1	100	0	100	0	0
Bilbao Metropolitano	2.881	26,3	60,6	39,4	52,6	7,2	30,2
Donostia-Sn. Sn.	5.376	49,1	70,6	29,4	6,8	88,4	4,8
Durango	79	0,7	59,5	40,5	81	0	19
Eibar	244	2,2	80,3	19,7	73	0	27
Gernika-Markina	128	1,2	100	0	100	0	0
Igorre							
Laguardia	4	0	100	0	0	0	100
Llodio	217	2	100	0	0	0	100
Mondragón-Bergara	468	4,3	58,3	41,7	62,4	37,6	0
Mungia							
Tolosa	8	0,1	0	100	100	0	0
Vitoria-Gasteiz	1.445	13,2	58	42	99	0	1
Zarautz-Azpeitia							

Fuente: Dpto. Vivienda y Asuntos Sociales. Gobierno Vasco.

blemas que existen en la vivienda es la escasísima información estadística existente, de forma que podemos avanzar opiniones y realizar afirmaciones que no permiten contraste alguno.

Y esto no se debe a la ausencia de medios económicos y técnicos, sino a la inexistencia de un mercado representativo y transparente del suelo, debido a que la oferta en el centro de las ciudades

EVOLUCIÓN DE COSTE DE CONSTRUCCIÓN, PRECIO DE LA VIVIENDA Y RESTO DE COSTES



Fuente: CES de la Comunidad de Madrid, Eustat (precios de la vivienda y costes de construcción) y estimación propia de resto de costes.

es muy escasa y en la periferia está limitada, no por la escasez, sino por los largos procesos administrativos que la disponibilidad de suelo incorpora. Por esto, resulta prácticamente imposible encontrar terrenos de semejantes o iguales características en dos momentos de tiempo diferentes para evaluar la evolución del precio, las variaciones de la oferta, lo que permitiría determinar una tendencia.

Los expertos plantean dos posibilidades para obtener un índice unitario del metro cuadrado⁵⁵:

- Vía valoración del suelo por un método residual; es decir, conocido el precio de la vivienda nueva en una determinada zona, restar los costes conocidos como son el coste de construcción, beneficio del constructor, licencias y tasas municipales, visados de proyecto y dirección de obra, gastos del promotor y coste de financiación. Como resultado de esta operación se llegaría al coste estimado del suelo más el beneficio del promotor. Algunos expertos en valoración fijan este beneficio en un porcentaje de la totalidad de los costes descritos, lo que puede ser cierto en períodos de estabilidad del precio de la vivienda, pero el incremento de la demanda con costes de producción estables, si se tiene en cuenta el período de maduración necesario para incrementar la oferta, lleva a subidas de precio cuyos beneficios se dirigen al promotor y a subidas del suelo de futuras promociones. Lo contrario también es cierto, pero no es frecuente en la actividad inmobiliaria. La estimación del beneficio del promotor es una de las variables pendientes a obtener vía estadística coyuntural a las empresas del sector.
- La segunda vía sería mediante una encuesta de opinión entre expertos, fundamentalmente entre promotores, sobre su estimación del precio y otras características del suelo, encuestas que no permiten dar variaciones cuantitativas, pero que determi-

nan y recogen con bastante precisión la sensibilidad del mercado. En la actualidad existen algunos estudios sobre esta materia, pero sería necesario definir más claramente la metodología utilizada e intentar sistematizar e institucionalizar su evolución.

La posibilidad de utilización de los Registros de la Propiedad como fuente de información de los datos sobre disponibilidad o precios del suelo, dependería de un acercamiento de los precios registrales a los de mercado en el momento de la inscripción y, además, de la obligatoriedad de incorporar a estos Registros las modificaciones de la calificación del suelo por los Planes urbanísticos.

En la Memoria Socioeconómica de 2001 del CES del Reino se estima que para el año 2001, del conjunto total de costes de la vivienda, la adquisición de suelo representa el 44% (por su parte, los gastos de construcción son el 36%, el margen bruto el 16%, los gastos financieros el 2% y los gastos de comercialización suponen otro 2%)⁵⁶.

Los datos aportados por la Comisión de la Edificación en Bizkaia-ERAILUR, asociación integrada por ASCOVI (Asociación de Constructores y Promotores de Bizkaia), Colegio de Aparejadores y Colegio de Arquitectos de este territorio histórico, en el estudio "*Agentes que intervienen en el proceso de edificación de la vivienda en Bizkaia y su incidencia en el precio final*" muestran el desglose porcentual del precio de la vivienda media partiendo de una muestra de promociones representativas del mercado vizcaíno⁵⁷. Según estos datos, la repercusión del precio del suelo en el precio final de la vivienda supera de media el 30% entre 2001 y 2002, con un rango que va desde el 16% en el caso de VPO hasta el 47% en el caso de adosados en la Margen derecha o el 56% en el caso de unas viviendas colectivas de lujo en Bilbao.

⁵⁵ FEI: Libro Blanco del Sector Inmobiliario. Texto complementario 1.

⁵⁶ Comentarios extraídos del Epígrafe titulado "Suelo y vivienda", página 586 y siguientes, de la Memoria 2001 del CES de España.

⁵⁷ A partir de 850 viviendas distribuidas en diez promociones realizadas en Bilbao y en diversos municipios de este territorio histórico, incluyendo viviendas colectivas, adosados e individuales, y con acabados medios en casi todos los casos. La mayor parte de la muestra se enmarca en la promoción de viviendas colectivas con precios de venta muy cercanos a la media que establecen para la CAPV, tanto el Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco como la mayoría de las consultoras y empresas de tasación.

DESGLOSE DEL PRECIO DE UNA VIVIENDA MEDIA EN BIZKAIA

Concepto	Media casos estudiados en Bizkaia		Bilbao-VPO (+200 viviendas)		Duranguesado-Acabado medio (+200 viviendas)		Bilbao-Acabado medio (+100 viviendas)		M.Izquierda-Acabado medio (+100 viviendas)	
	€/m ²	%	€/m ²	%	€/m ²	%	€/m ²	%	€/m ²	%
Suelo	746,21	32,7	131,12	15,6	595,64	26,9	762,70	27,6	460,54	24,4
Impuestos	235,04	10,3	79,71	9,5	182,76	8,3	247,95	9,0	164,99	8,7
Técnicos	47,92	2,1	33,60	4,0	44,16	2,0	38,21	1,4	42,81	2,3
Ejecución material	727,95	31,9	375,50	44,6	830,32	37,5	841,18	30,4	635,34	33,6
Constructor	164,30	7,2	83,85	10,0	194,76	8,8	197,31	7,1	149,03	7,9
Profesionales jurídicos y comerciales	29,66	1,3	28,60	3,4	16,85	0,8	21,37	0,8	19,18	1,0
Gastos financieros	54,76	2,4	42,89	5,1	50,08	2,3	52,58	1,9	54,36	2,9
Promotor	292,09	12,8	84,14	10,0	299,91	13,5	604,36	21,9	363,53	19,2
PVP	2.282*	100,0	841,42	100,0	2.214,50	100,0	2.765,70	100,0	1.889,78	100,0

(*) Precio del metro cuadrado de una vivienda nueva en el primer trimestre de 2002 según el Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco.

Fuente: Erailur (www.erailur.com) "Agentes que intervienen en el proceso de edificación de la vivienda en Bizkaia y su incidencia en el precio final".

ÍNDICE DE COSTES DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN DE LA CAPV

	Costes totales		Materias Primas		Mano Obra*
	Total*	Edificación	Total*	Edificación	
1996	3,1	3,1	2,0	1,9	5,1
1997	2,5	2,6	1,8	2,0	3,6
1998	1,9	2,2	1,6	2,1	2,5
1999	1,0	0,9	0,5	0,3	1,9
2000	3,5	3,3	3,8	3,5	3,0
2001	3,4	3,7	2,1	2,5	5,5
2002	2,2	2,2	1,0	0,9	4,0

(*) % de variación anual de Edificación y Obra Civil.

Fuente: EUSTAT "Índice de Costes de la Construcción".

En el Estado, la evolución del precio del suelo urbano en la década de los 80 continuó la pauta seguida por los precios de las viviendas. Durante el período 1985-1992 el precio del suelo presentó tasas de crecimiento elevadas, llegando a incrementos de hasta el 100% en 1987, para estabilizarse en los años 1992-1997. Sin embargo, a partir de 1998, el precio del suelo se ha vuelto a elevar a tasas superiores a las de los bienes inmuebles. Además, como es lógico, el encarecimiento del suelo suele ser más acusado en las áreas centrales de las ciudades, dado que es donde confluye la mayor demanda (residencial, comercial y de oficinas) y donde la oferta (tanto de inmuebles como de suelo) es más escasa. La evolución de los precios del suelo urbano no sólo muestra la evolución de los costes de producirlo, sino que refleja, sobre todo, el grado de escasez de oferta de suelo edificable existente y la rigidez del sistema urbanístico para facilitar la creación de nueva oferta.

En todo caso, la responsabilidad en el encarecimiento de la materia prima inmobiliaria alcanza no sólo a las Administraciones responsables del proceso urbanístico sino a todos los agentes del mercado. Se trata de un fenómeno distorsionante en todos los ámbitos que da lugar a una serie de efectos negativos en aspectos muy distintos y constituye uno de los motivos del aumento del precio de la vivienda, puesto que sin incrementarse el coste de la construcción por encima de los índices ordinarios, la repercusión del precio del suelo en cada metro cuadrado edificado origina en muchas ocasiones un alza de los costes y de los propios precios del producto terminado, que implica una dificultad evidente para la adquisición de unidades residenciales.

En el caso de la CAPV, una limitada aproximación a los precios y rentas del suelo, urbanización y promoción se puede estimar como la diferencia entre los crecimientos de los índices de precios medios de la

vivienda nueva⁵⁸ y del índice de costes de la construcción de edificación con el supuesto de que ambas partes del coste se reparten al 50%. Según este índice estimado, los costes, precios y rentas de los factores que no se incluyen en los costes básicos de construcción (materiales y mano de obra) habrían crecido en el periodo 1995-2002 en un 138% (principalmente entre los años 1998-2002, donde el incremento es de un 200%) mientras que los precios de la vivienda tipo lo han hecho en un 80% (en un 93% en el periodo 1998-2002) y los costes físicos de construcción en un 20%.

La información sobre los costes de construcción, que ofrece el *Índice de Costes de la Construcción* muestra que los costes de la construcción de edificación se han elevado en los últimos siete años a una tasa anual de un 2,6% de media, por debajo del IPC, en el que las materias primas lo han hecho en un 1,9% y la mano de obra en un 3,6%.

Sin embargo, e independientemente de que se pueda estar realizando ahora una edificación de mayor calidad y con mayores exigencias técnicas (y por tanto más cara), algo que no puede recoger este índice, parece claro que no son precisamente los costes de los materiales de construcción y de la

mano de obra utilizada los que pueden explicar los fuertes aumentos de precios de la vivienda en estos últimos años, por lo que sería necesario tener más fuentes de datos sobre el resto de variables, básicamente el precio del suelo, para poder realizar con una mayor exactitud un diagnóstico de la situación.

2.2. Del suelo a la vivienda

Los suelos sobre los que actúa el planeamiento, contemplados desde su situación geográfica en relación con el conjunto urbano, son limitados y susceptibles de soportar usos que normalmente se excluyen entre sí: agricultura, ganadería, desarrollo urbano... Destinarlos a cualquiera de estos usos potenciales requiere la aplicación de recursos económicos también limitados, siendo normalmente costosa la transformación para implantar un uso diferente al ya existente, especialmente si se pasa de un uso no urbano a uno urbano.

En el plano socioeconómico, la necesidad de planeamiento proviene de dos circunstancias: la aceptación generalizada de la conveniencia de racionalizar el proceso de desarrollo de los asentamientos, y la

MUNICIPIOS, SUPERFICIE Y POBLACIÓN CON PLANEAMIENTO POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

	Número municipios		Superficie (%)	Población (%)
	1997	2001	2001	2001
Andalucía	200	629	87,7	92,4
Aragón	96	434	74,3	95,1
Asturias	24	78	100	100
Baleares	36	62	93,7	96,9
Canarias	45	85	97,9	94,6
Cantabria	17	96	94,3	99,5
Castilla La Mancha	171	583	77,6	92,2
Castilla y León	342	1.195	60,1	88,7
Cataluña	355	770	79	98
C. Valenciana	262	524	97,5	97,7
Extremadura	29	372	96,3	96,8
Galicia	72	242	77,9	92,2
Madrid	170	175	97	97,7
Murcia	20	45	100	100
Navarra	127	223	87,5	94,9
CAPV	167	237	97	98,9
La Rioja	26	120	77,3	97,7
Ceuta y Melilla	1	2	100	100
Total Estado	2.160	5.872	80,7	95,5

Fuente: Ministerio de Fomento

⁵⁸ Usamos lo que se denomina "vivienda tipo" y que reúne una serie de características homogéneas.

escasez de los recursos disponibles en orden a buscar la máxima eficiencia en su utilización. Todo ello dentro de un marco de sustentabilidad hoy asumido sin discusión por el mundo occidental.

El planeamiento es la llave, el principio del ciclo de producción del medio urbano, por lo que condiciona todas las posibilidades posteriores de actuación y, en consecuencia, deben aquilatarse todos sus efectos, tanto por el contenido de las acciones preseleccionadas, como por el exceso de concreción de éstas o por la falta de estudio de opciones coherentes diferentes a las previstas inicialmente.

El simple hecho de la aprobación de un plan, define al mismo tiempo las intensidades con las que se puede acometer el proceso y todo el posible beneficio a obtener con su posterior desarrollo, de forma diferente sobre las distintas clases de suelo, hace que se desate el proceso económico incluso aunque el proceso constructivo no prosiga inmediatamente. En realidad el comienzo del proceso económico —el primer incremento de precios— es de hecho anterior a la aprobación del planeamiento, iniciándose por la simple circunstancia de haberse creado la expectativa de un futuro desarrollo urbano, aunque no se conozca aún cuándo ni con qué intensidad.

Según datos del Ministerio de Fomento, en el Estado, el 80,7% del suelo cuenta con algún tipo de planeamiento, afectando éste a más del 95% de la población. Para nuestra Comunidad Autónoma, según datos de 2001, 237 municipios contaban con un plan urbanístico, lo que representaba un 97% del territorio y el 98,9% de la población, por encima, por tanto, de la media del Estado y de gran parte de las comunidades autónomas.

Pero el planeamiento, primera etapa del ciclo, no es en sí mismo suficiente para desencadenar el proceso de producción, sino que requiere que las fuerzas que concurren en la ciudad se movilicen y continúen el proceso. Lo que se ha planificado sobre el papel debe trasladarse a la realidad del terreno y el primer escollo consiste en movilizar a los propietarios del suelo (siempre interesados en tener la posibilidad de

edificar pero no siempre interesados en hacerlo), para que unan sus fuerzas en el proceso.

A partir del planeamiento, se pondría en marcha un segundo “escalón”, el de la gestión urbanística, que tendría como objetivo transformar el suelo que mediante el planeamiento se ha convertido en urbanizable, en suelo urbano. La experiencia demuestra que esta gestión urbanística suele constituir la etapa decisiva de todo el proceso, no sólo por la concreción física sobre el terreno de los derechos de cada propietario, sino también por las dificultades de tramitación que suelen derivarse de la complejidad normativa. Una vez catalogado el suelo como urbano, el proceso de urbanización lo transformará en solar, apto ya, por tanto, para la edificación⁵⁹.

Una vez materializado el proceso constructivo en unidades de uso (viviendas) que salen al mercado, el análisis de sus precios pone de manifiesto la importancia del factor productivo “suelo”, determinante a menudo del precio final. Como ya se ha dicho, la estimación del precio (coste) del suelo y de su participación en el precio final de la vivienda sólo puede valorarse tentativamente. Las ya citadas reflexiones sobre el tema que se incluyeron en la Memoria de 2001 del CES incluían entre los resultados del Debate sobre el Plan de Vivienda 2002-2005 de España de las Jornadas AGE-COVI celebradas en 2002, unas estimaciones sobre la participación del suelo en la distribución de costes de construcción de la vivienda. Se valoró que el factor productivo “suelo” representaba el 44% (más que el coste de construcción, que era del 36%) en el año 2001. Esta participación del suelo se venía manteniendo en niveles superiores al 40% desde mediados de los 90.

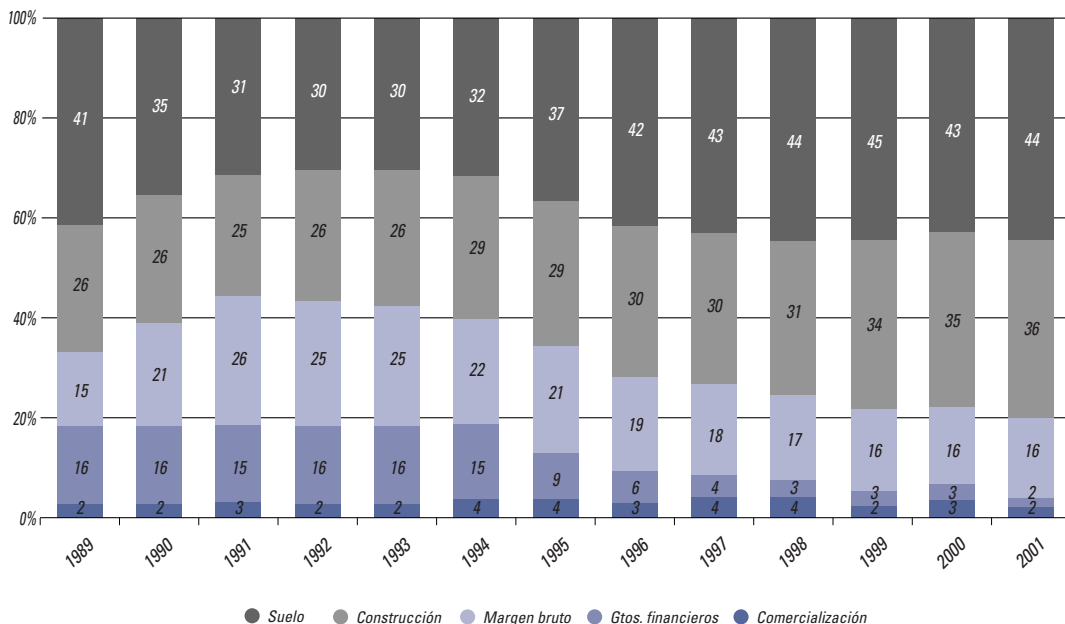
EL PROCESO DE PRODUCCIÓN INMOBILIARIA

Proceso → → →	→ → → Nivel
1. Planeamiento	Suelo rústico Suelo urbanizable
2. Gestión	Suelo urbano
3. Urbanización	Solar
4. Edificación	Edificación
5. Comercialización	Unidades de uso
6. Conservación	Mantenimiento

Fuente: Elaboración a partir de Libro Blanco del Sector Inmobiliario.

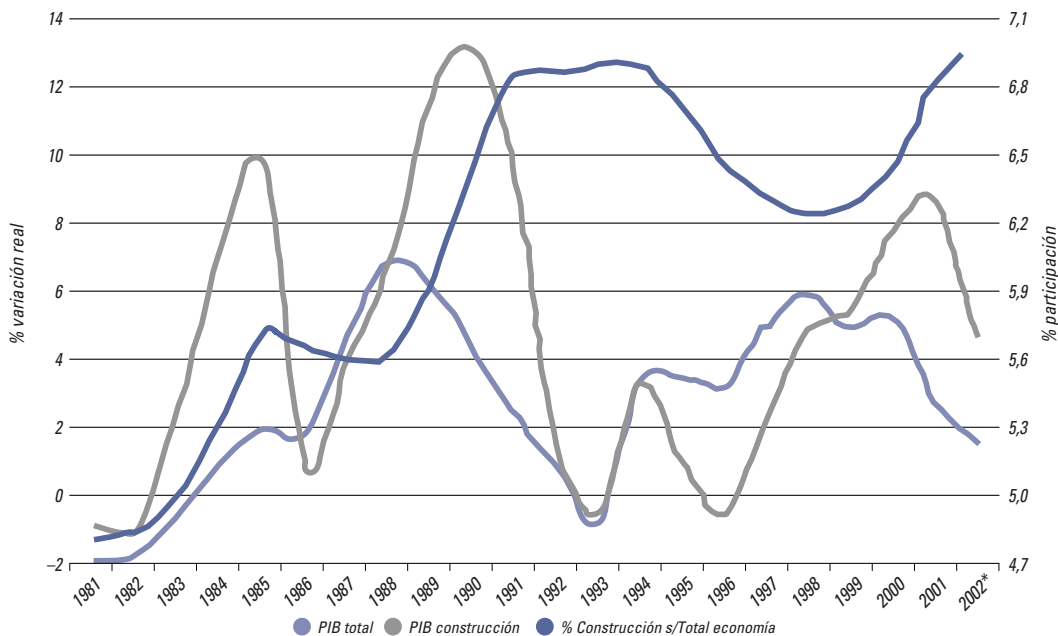
⁵⁹ La parte de este estudio dedicada a la Intervención Pública detalla los pasos del proceso de producción inmobiliaria, al analizar los distintos niveles del planeamiento urbanístico y de desarrollo.

VIVIENDA: ESTIMACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS COSTES 1989-2001. ESTADO



Fuente: CES: Memoria 2001 a partir de Jornadas AGECOVI, febrero 2002.

CRECIMIENTO DEL PIB DEL SECTOR DE CONSTRUCCIÓN



Fuente: Eustat.

2.3. El sector de la construcción en la CAPV: agentes, costes, financiación

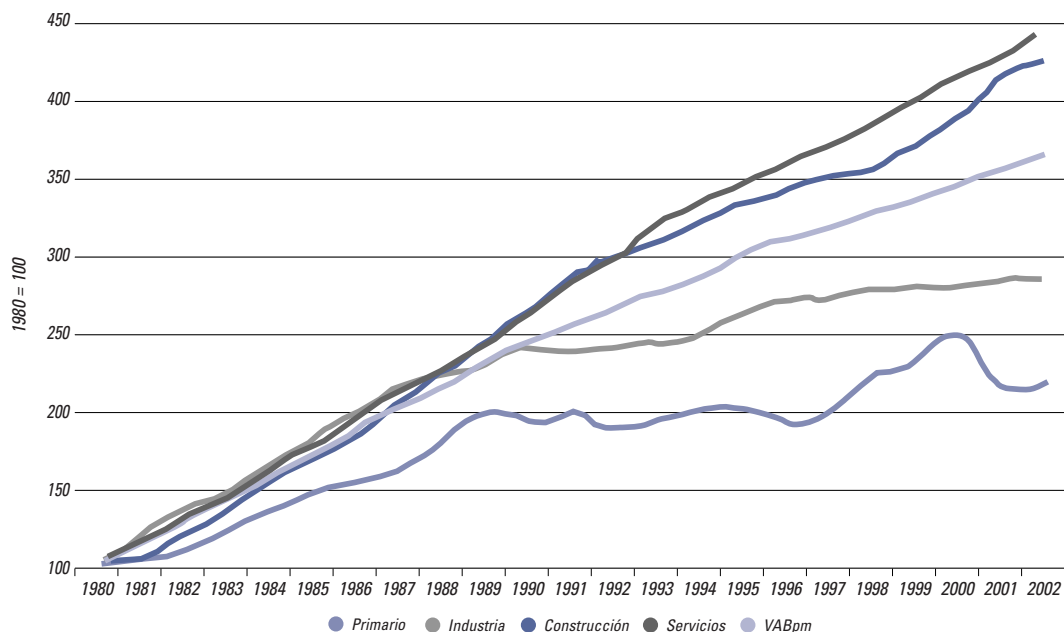
2.3.1. Aspectos macroeconómicos

Independientemente de la evolución coyuntural y cíclica de la economía, el sector de la construcción ha sido un sector que ha venido ganando participación en el conjunto de la economía de la CAPV en los últimos 20 años, tal como se puede observar en el gráfico adjunto.

A principios de los años 80 suponía menos del 5% del PIB de la CAPV para avanzar un punto a lo largo de esta década y alcanzar casi el 7% en los primeros cinco años de la década de los noventa. La segunda parte de esta década no fue tan positiva para este sector, descendiendo su participación ligeramente, si bien los primeros años del siglo XXI han permitido situarse en torno al 7% del PIB a precios constantes de la CAPV.

Además, los precios de este sector han crecido más rápidamente que los de la economía en su conjunto, tal como indica el deflactor del PIB de este sec-

EVOLUCIÓN DEL DEFLACTOR DEL VAB TOTAL Y POR SECTORES



Fuente: Eustat.

PESO DEL SECTOR DE CONSTRUCCIÓN EN LOS TERRITORIOS HISTÓRICOS Y EVOLUCIÓN

	% PIB construcción s/total			% crec. anual PIB construcción		
	Alava	Bizkaia	Gipuzkoa	Alava	Bizkaia	Gipuzkoa
1990	5,4	7,2	5,2			
1995	5,7	7,6	5,7	8,3	7,2	8,1
2000	5,6	7,6	5,1	8,6	7,5	5,6
2001	6,2	8,3	5,6	15,8	15,6	17,5
2002	6,4	8,6	5,8	7,6	8,1	7,5
Media 90-02	5,7	7,7	5,5	9,0	7,5	8,0

Fuente: Eustat.

tor, principalmente a partir de 1990, aunque también hay que señalar que por debajo de lo que lo ha hecho el deflactor del sector servicios.

El crecimiento real acumulado en la década de los 80 fue de un 69%, 44 puntos porcentuales por encima de la economía en su conjunto, mientras que en la década de los noventa este sector crece a la misma tasa que el total de la economía de la CAPV, un 39%.

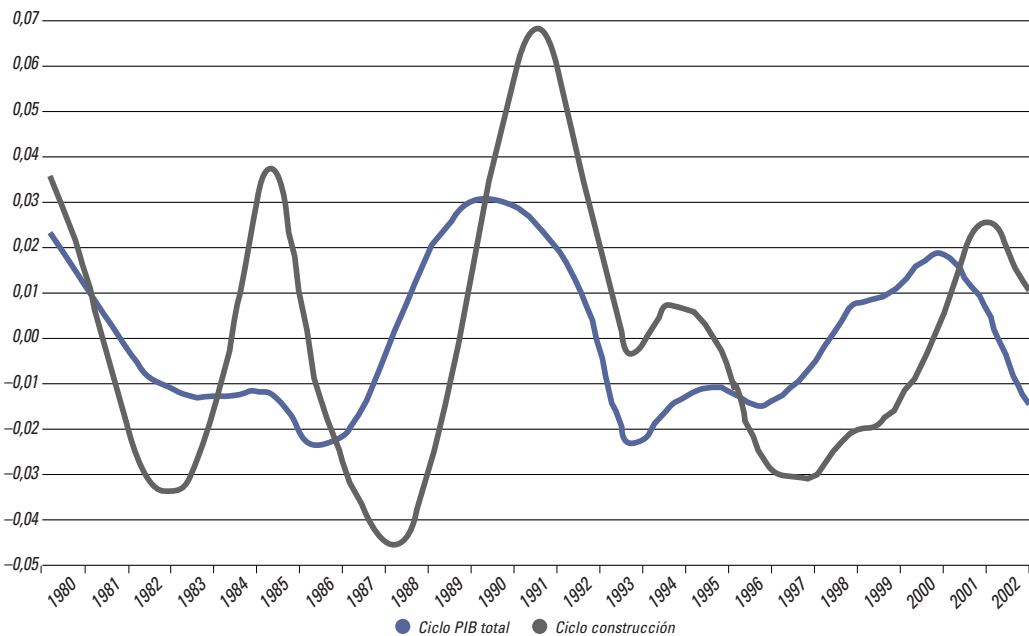
En estos últimos años en los que nuestra comunidad ha mantenido una tendencia general de desaceleración económica, tal como ha ocurrido en las economías de nuestro entorno, y el PIB de la CAPV creció un 2,9% en 2001 y un 1,7% en 2002, el sector de construcción lo ha hecho a tasas del 8,8% y 4,7% respectivamente. Los principales pilares de este crecimiento han sido una demanda interna relativamente sostenida y el sector de construcción por el lado de la oferta, principalmente. De hecho, el deterioro del clima económico general llevó primero a la Reserva Federal de los EE.UU. y después al Banco Central Europeo a reducir los tipos de interés, lo que ha contribuido a mantener el auge de la demanda en el mer-

cado de la vivienda y contribuido al incremento en los precios.

En cualquier caso, también es cierto que aunque la actividad en el sector de la construcción fue la más destacada entre todos los sectores productivos en este último año 2002, y ha continuado creciendo por encima del PIB, sufre también una desaceleración en las tasas de crecimiento de 4 puntos respecto a 2001, y muestra signos de un cierto agotamiento, más patentes al final del año. Esta evolución también se constató en el conjunto del Estado, donde el sector presenta una desaceleración de medio punto en este año, con un aumento del valor añadido de la construcción de un 4,9% de media.

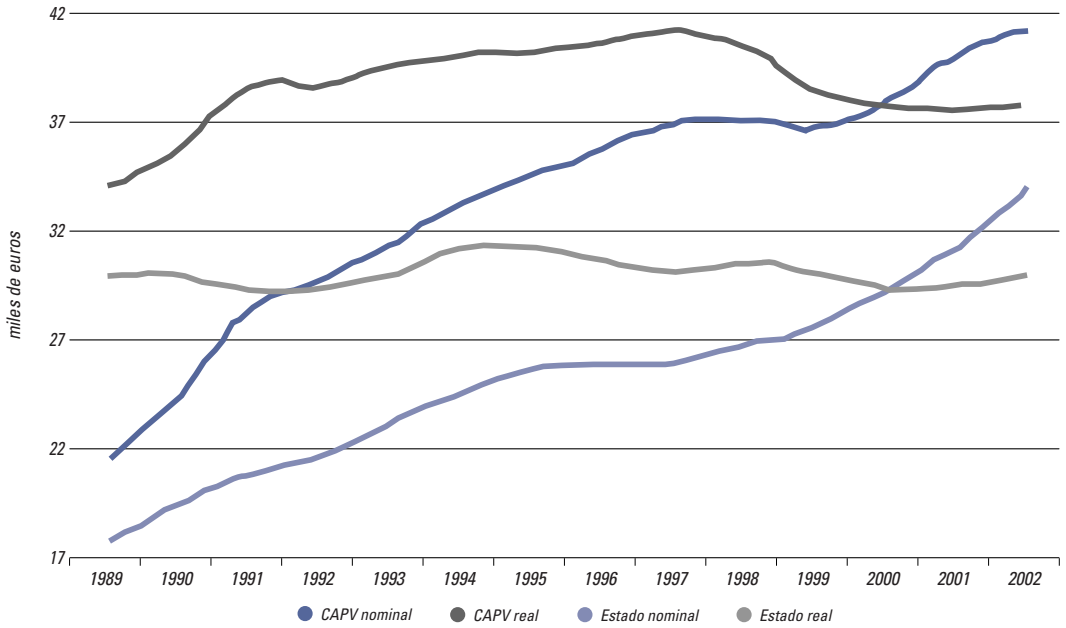
El análisis de datos por Territorios Históricos refleja que el sector de la construcción tiene un mayor peso económico en Bizkaia, donde en 2002 llega a representar un 8,6% del VAB generado en su economía. Por su parte, en Álava la construcción aporta un 6,4% de la riqueza económica y en Gipuzkoa un 5,8%. De esta forma, Bizkaia genera un

CICLO DEL PIB TOTAL Y DEL SECTOR DE CONSTRUCCIÓN EN LA CAPV



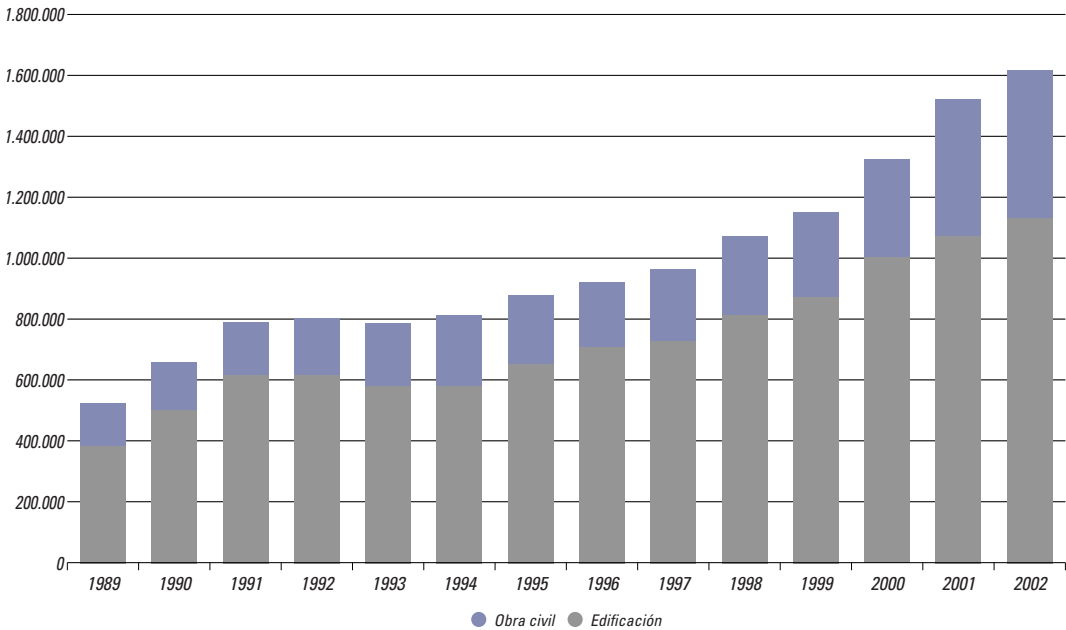
Fuente: Elaboración propia con datos de Eustat.

PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR DE CONSTRUCCIÓN



Fuente: Eustat e INE.

EVOLUCIÓN DEL VALOR DE LA PRODUCCIÓN DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN. MILES DE EUROS



Fuente: Eustat: ECC.

60% del valor del sector de la construcción en la CAPV, frente al 25% de Gipuzkoa y el 15% de Álava.

Sin embargo, el crecimiento en la última década ha sido inferior en Bizkaia que en los otros dos territorios. Así, el crecimiento medio acumulado en el periodo 1990-2002 ha sido de un 7,5% en Bizkaia por el 8% en Guipúzcoa y el 9% en Alava.

La evolución cíclica del PIB del sector de construcción presenta oscilaciones alrededor de la tendencia más extremas o volátiles que la del PIB de la economía en su conjunto, tal como también ocurre con la inversión, variable con la que aquel comparte varias características. Además, se comporta con un cierto retraso respecto de la economía en su conjunto. Es decir, una vez que la economía ha mostrado crecimiento durante el año precedente, y por tanto se han acumulado rentas, estas se invierten en construcción, bien viviendas y locales comerciales en el caso del sector privado, bien obras públicas y equipamientos urbanos en el caso del sector público.

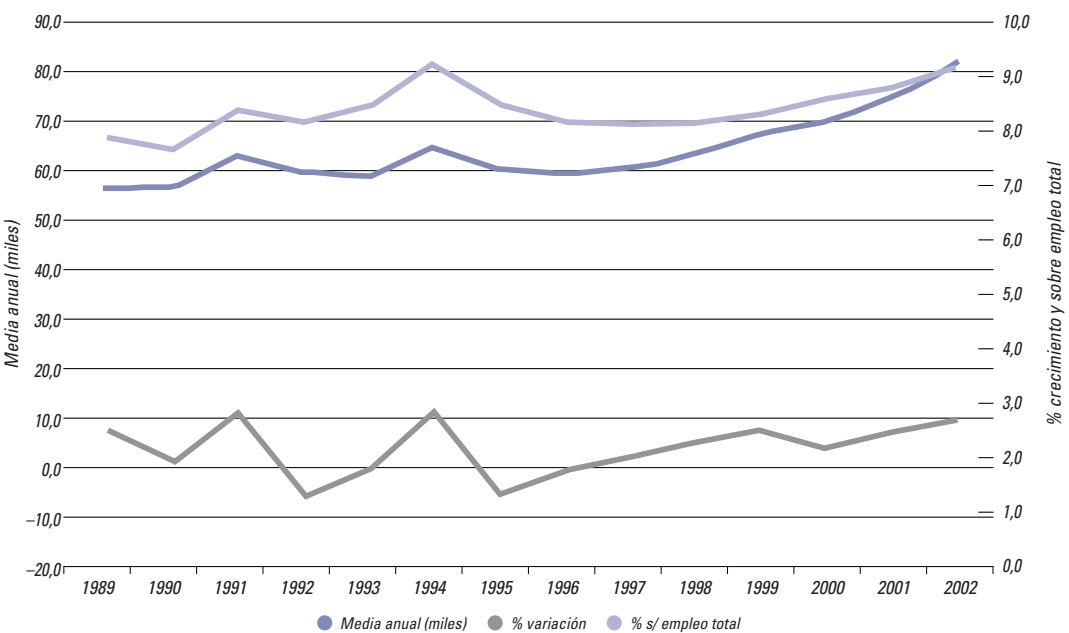
Sin embargo, también se puede advertir que en el último quinquenio, a pesar del intenso crecimiento

que ha mostrado este sector, su ciclo se mueve por debajo del ciclo total de la economía vasca, y tan sólo lo supera en los dos últimos años.

Por otra parte, la productividad de este sector en la CAPV supera en más de un 20% al del resto del Estado, si bien desde 1997 se observa un cierto descenso en su evolución.

En relación a los subsectores en que se divide la actividad constructiva, estas actividades se dividen en dos áreas principales: la edificación y la obra civil. El primero recoge la actividad ligada a la edificación residencial, no residencial, su mantenimiento y reparación, mientras que el segundo se centra en la construcción de las grandes infraestructuras viarias, de saneamiento, hidráulicas, etc. El resultado de 2002 provoca que la producción del segmento de obra civil alcance una participación del 30,1% en el sector (29,7% en 2001) y que la del subsector de edificación disminuya al 69,9% (70,3% en 2001). Estas cuotas se alejan bastante de las observadas en la década pasada, de modo que la cuota de obra civil se eleva por encima del máximo alcanzado en la década pasa-

EMPLEO EN LA CONSTRUCCIÓN: EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES VARIABLES 1989-2002



Fuente: Eustat: PRA.

da (un 28,1% en la recesión de 1994) y se sitúa lejos del mínimo de 1990 (un 21,7% en pleno *boom* del sector).

El valor de la producción total del sector de la construcción creció un 6% en 2002, casi 9 puntos menos que en el año anterior. La tasa de crecimiento de la construcción de viviendas familiares se redujo a la mitad y la de obra civil a casi un quinto, si bien hay que tener en cuenta el enorme crecimiento que registró la construcción de carreteras en el año precedente, tras el parón del año 2000.

En cuanto a la población ocupada, también en términos de empleo se aprecia la importancia del sector de la construcción. En 2002 la ocupación (que se había incrementado un 8,9% respecto del año anterior) representaba el 9,2% sobre el total del empleo en la CAPV, alcanzando un volumen de

81.700 trabajadores. Así, desde 1996 se han creado más de 22.000 puestos de trabajo en términos netos. La mayor parte del empleo del sector se concentra en Bizkaia (un 58,8% del total de los ocupados en la CAPV), donde además mayor peso tiene el empleo de la construcción sobre el empleo total (10,6%). El resto se reparte de la siguiente manera: el 30,6% en Gipuzkoa y el 10,6% restante en Álava, Territorios en los que la importancia del sector es algo menor, 8,4% y 6,4% respectivamente.

Por último, y a modo de resumen de la relevancia del sector de la construcción en la economía vasca, acudimos a los datos que sobre éste arrojan las Cuentas Industriales y de la Construcción para 2001, cuya síntesis se presenta en el cuadro adjunto. Las cifras muestran que el sector de la construcción obtuvo en 2001 una tasa de crecimiento nominal del

CRECIMIENTO INTERANUAL DE LA POBLACIÓN OCUPADA POR SUBSECTORES. EN %

	Total	Subsectores		% asalariados
		Edificación	Obra civil	
1990	9,1	9,8	6,0	78,5
1991	7,6	8,3	4,5	77,8
1992	0,9	0,5	2,9	75,9
1993	36	62	93,7	96,9
1994	45	85	97,9	94,6
1995	17	96	94,3	99,5
1996	171	583	77,6	92,2
1997	342	1.195	60,1	88,7
1998	355	770	79	98
1999	262	524	97,5	97,7
2000	29	372	96,3	96,8
2001	72	242	77,9	92,2
2002	170	175	97	97,7

Fuente: EUSTAT: ECC.

PRINCIPALES VARIABLES DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN EN LA CAPV. PRECIOS CORRIENTES

	2000	2001	%2000/2001
Número de establecimientos	21.163	21.942	3,7
Personal ocupado	69.155	75.790	9,6
VAB a coste de factores	2.506.184	2.923.177	16,6
Excedente bruto de explotación	934.679	1.002.472	7,3
Inversiones realizadas	212.934	197.289	-7,3
Amortizaciones	112.620	135.329	20,2
Cifra de negocio	8.379.700	9.476.311	13,1
Otros ingresos	344.877	604.515	75,3
Consumos de explotación	5.155.691	5.929.877	15,0
Servicios exteriores	870.760	1.015.234	16,6
Costes de personal	1.571.505	1.920.705	22,2
Otros gastos	203.768	247.234	21,3
Resultados antes de impuestos	656.658	671.544	2,3
Cash-Flow	769.278	806.873	4,9

Fuente: EUSTAT: Cuentas Industriales y de la Construcción.

SECTOR "CONSTRUCCIÓN Y ACTIVIDADES INMOBILIARIAS" (CNAE)

45. Construcción

- 45.1. Preparación de obras
- 45.2. Construcción general de inmuebles y obras de ingeniería civil
- 45.3. Instalaciones de edificaciones y obras
- 45.4. Acabado de edificios y obras
- 45.5. Alquiler de equipo de construcción o demolición dotado de operario

70. Actividades inmobiliarias

- 70.1. Actividades inmobiliarias por cuenta propia
- 70.2. Alquiler de bienes inmobiliarios por cuenta propia
- 70.3. Actividades inmobiliarias por cuenta de terceros

16,6%, superando los incrementos de 1999 (13,1%) y 2000 (9,9%). Este importante crecimiento del valor añadido generado ha tenido su reflejo en la evolución del personal ocupado, que ha registrado un incremento del 9,6%. De esta forma, la ocupación total del sector asciende a más de 75.000 efectivos.

2.3.2. Perfil empresarial

Para estudiar la estructura y características empresariales del sector de la construcción, el documento "Informe del Sector de la Construcción 2002" del Gobierno Vasco contempla las ramas de actividad, extraídas de la CNAE, epígrafes 45. y 70, que se pueden ver en el cuadro adjunto.

El número de establecimientos incluidos en el Directorio de Actividades Económicas de EUSTAT bajo el epígrafe de "Construcción" superaba en 2001 las 21.000 unidades, es decir, un 7% más que en 2000. Por otro lado, el grupo de empresas que realizan actividades inmobiliarias se cifra en algo más de 3.500 (un 12% más que en 2000).

A pesar de observarse procesos de concentración de alto nivel entre grandes empresas, el elevado grado de atomización es uno de los rasgos característicos de la estructura del sector, aspecto común a los tres ámbitos analizados: CAPV, Estado y UE. De hecho, de los más de 21.000 establecimientos dedicados a la construcción en la CAPV en 2001, el 94% tenía menos de 10 empleos, sin que se hayan apreciado variaciones sustanciales en los últimos años. En cuanto a los establecimientos dedicados a actividades inmobiliarias (venta, gestión y demás servicios), su cifra asciende a 3.500 y la proporción de empresas con menos de 10 personas empleadas alcanza el 99%.

Las características del empleo del sector de la construcción se encuentran claramente asociadas con la importante presencia de gremios como los de albañiles, pintores, fontaneros, etc. Destaca la predominante presencia de hombres (94,7%), con un nivel de estudios bajos (61,2%). Otro rasgo que tradicionalmente ha caracterizado a los ocupados en la construcción, su relativa mayor juventud, tiende a suavizarse: en 2001 sólo el 10,7% de los ocupados tenía menos de 25 años. Los trabajadores asalariados padecen un mayor grado de temporalidad (50% con contrato temporal). No obstante, también es cierto que en este sector son menos habituales las situaciones de trabajadores sin contrato (un 0,6% frente al 3,6% del total de ocupados).

La temporalidad del empleo junto con el bajo nivel de cualificación de la mano de obra, son factores habitualmente aludidos para explicar el continuo incremento de la siniestralidad. Así, en 2001 se contabilizaron 141 siniestros por cada 1.000 ocupa-

ESTABLECIMIENTOS DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN SEGÚN SUBSECTORES Y EMPLEO. 2001

Subsectores	Establecimientos/Empleo				
	0 a 2	3 a 9	10 a 49	50 y más	Total
Preparación obras	228	76	49	1	354
Construcción edificios	3.936	687	413	57	5.093
Obra civil y otras construcciones	451	237	205	48	941
Instalación edificios y obras	4.449	956	253	25	5.683
Acabado edificios y obras	8.063	889	136	3	9.091
Alquiler equipos	13	12	15	1	41
Total 2001	17.140	2.857	1.071	135	21.203
%	80,8	13,5	5,1	0,6	100

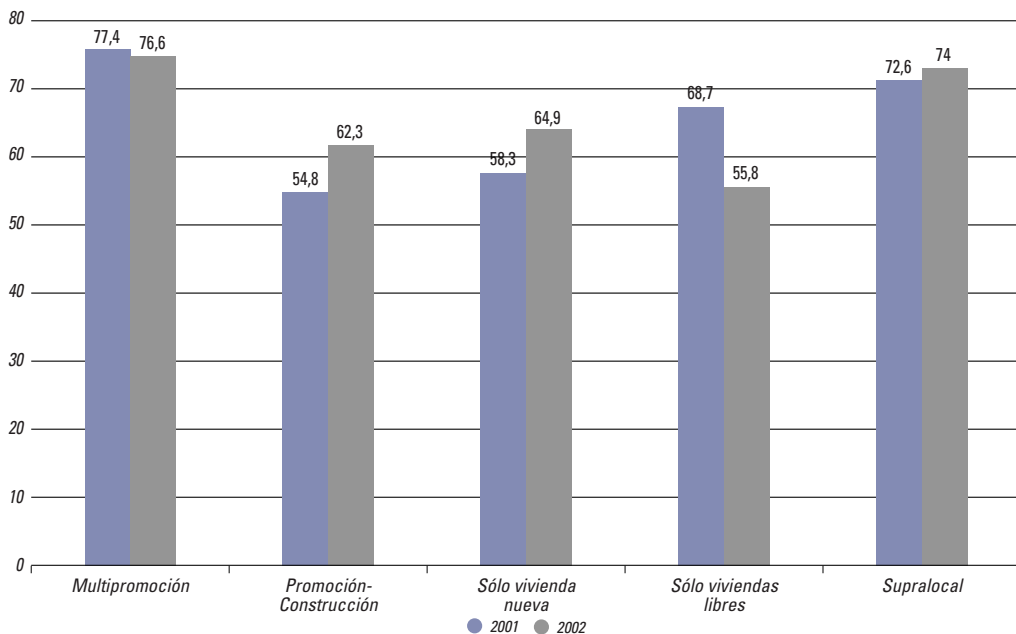
Fuente: Eustat. Directorio de Actividades Económicas.

TIPOLOGÍA Y ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR LAS EMPRESAS PROMOTORAS DE VIVIENDAS (%). 2001 Y 2002

	2001			2002		
	Total CAPV	Promociones Concretas	Multiproducciones	Total CAPV	Promociones Concretas	Multiproducciones
Total	100,0	22,6	77,4	100,0	23,4	76,6
Actividades desarrolladas						
Sólo promoción	29,8	36,8	27,7	31,2	44,4	27,1
Promoción-Construcción	40,5	47,4	38,5	39,0	27,8	42,7
Promoción-Construcción y otras	14,3	15,8	13,8	23,3	16,7	25,4
Promoción y otras	15,5	0,0	20,0	6,5	11,1	5,1
Sectores de actividad						
Sólo vivienda nueva	58,3	78,9	52,3	64,9	88,9	57,6
Vivienda nueva y otros	41,7	21,1	47,7	35,1	11,1	42,4
Tipo viviendas promovidas						
Sólo viviendas libres	68,7	89,5	62,5	55,8	83,3	47,5
Viviendas libres y protegidas	31,3	10,5	37,5	44,2	16,7	52,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Gobierno Vasco: Encuesta a promotores inmobiliarios 2001 y 2002.

TIPOLOGÍA DE LAS EMPRESAS PROMOTORAS DE VIVIENDA (%). 2001 Y 2002



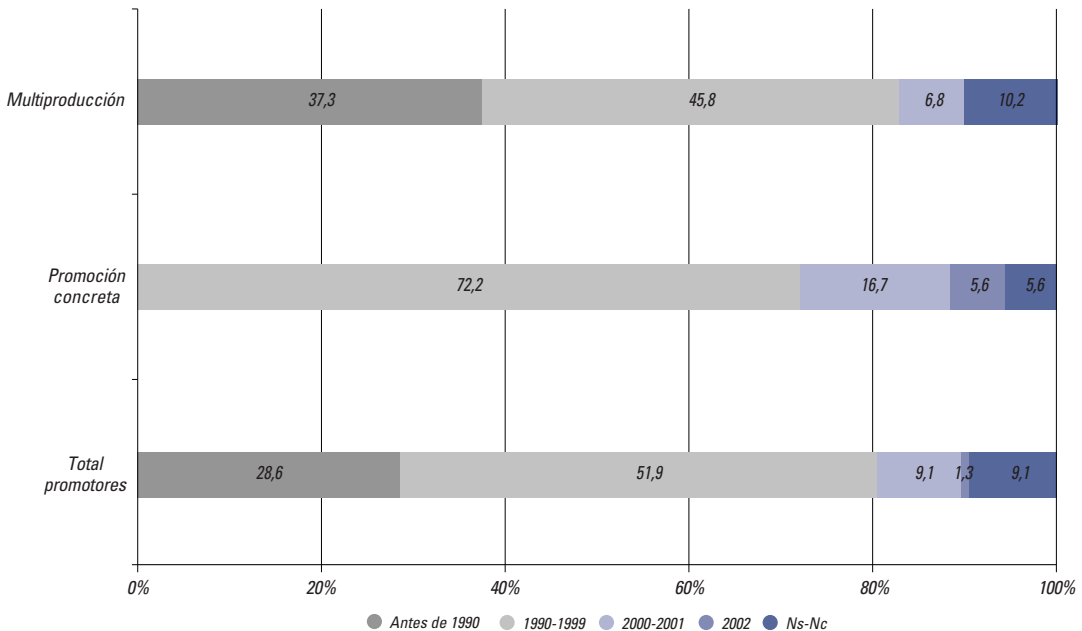
Fuente: Gobierno Vasco: Encuesta a promotores inmobiliarios. 2001 y 2002.

dos, un 50% más que en 1995, mientras que en el sector industria se ha registrado un leve descenso durante este mismo período. El índice medio estatal es aún superior: 188 siniestros por cada 1.000 ocupados. Además, en una fase de expansión como la que atraviesa este sector, el recurso a las subcontratas se ha intensificado, pasando de representar un 24,7% de la producción en 1997 al 26,3% en

2000. El uso indebido de la subcontratación, con subcontratistas que a su vez recurren a nuevas subcontratas, debe ser considerado negativo para las condiciones laborales al producir un alargamiento de la cadena de valor.

A partir de los datos de una encuesta efectuada por el Gobierno Vasco a los promotores inmobiliarios,

ANTIGÜEDAD DE LAS PROMOTORAS DE VIVIENDAS DE LA CAPV (%). 2002



Fuente: Gobierno Vasco: Encuesta a promotores inmobiliarios. 2002.

se pueden caracterizar dos perfiles empresariales diferentes: por un lado, las empresas promotoras creadas para dar respuesta a una promoción concreta, fundamentalmente en el campo de la vivienda nueva y libre (23%) y, por otro, un grupo más numeroso (77%) de empresas más estables con una actividad más diversificada hacia otros mercados.

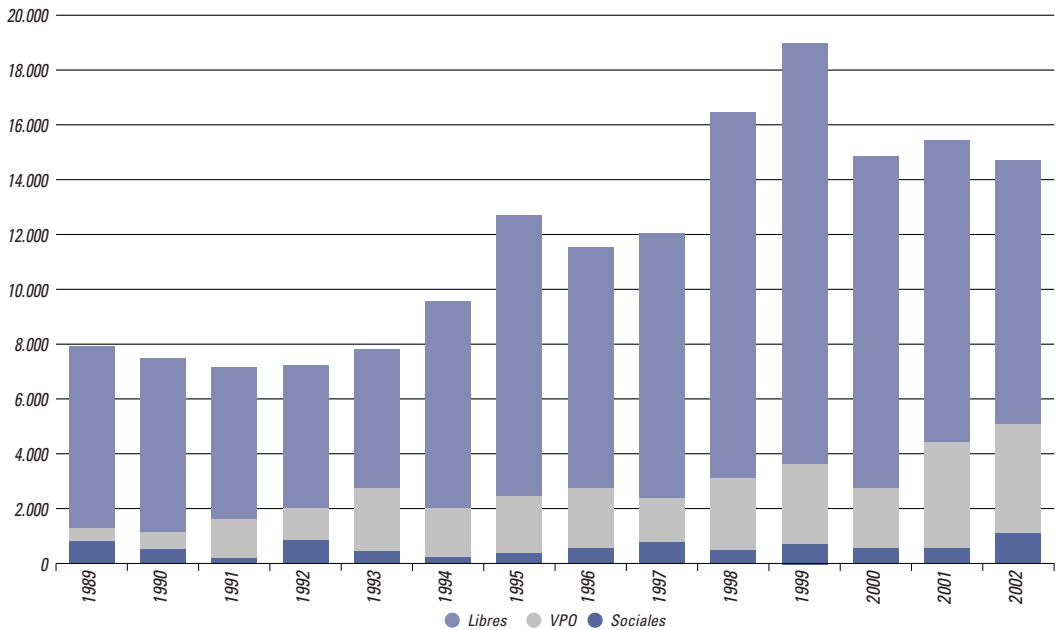
En lo referente al tipo de actividad desarrollada, las empresas que combinan las actividades de promoción y de construcción concentran un 62% del total (un 23% realiza además otras actividades). Un 31% se dedica únicamente a la promoción, mientras que el 7% restante realiza alguna otra función (agencia inmobiliaria, operadora de suelo, etc.), además de la promotora. Además, también se observan diferencias en cuanto al tipo de viviendas edificadas según su grado de protección: un 53% de las empresas de "multipromoción" combinan el segmento libre con el protegido, mientras que tan sólo un 17% de las empresas que son creadas específicamente para atender a una promoción actúa en el mercado protegido. En lo referente al mercado de alquiler, única-

mente un 5% de los promotores encuestados ha promovido vivienda para alquilar en los últimos cuatro años.

En cuanto a otras características empresariales, más de la mitad de las empresas fueron creadas en la década de los 90, un 9% en el bienio 2000-2001 y el 29% se crearon con anterioridad a 1990. La Sociedad Limitada es la forma jurídica más habitual (48%, seguida por la sociedad anónima, el 44%) y el ámbito de actuación se sitúa mayoritariamente en la comarca y el territorio histórico de ubicación, siendo solamente el 8% de estas empresas las que actúan en toda la CAPV y el 14% a nivel estatal.

Por último, atendiendo al volumen de actividad, el promedio global alcanza las cuatro promociones por promotor, ascendiendo por término medio a 40 el número de viviendas por promoción. El 17% de los encuestados ha llevado a cabo únicamente una promoción en los últimos cuatro años, un 42% intervino en dos o tres, el 17% acometió 4 ó 5 promociones y el 25% restante realizó más de 5 promociones.

VIVIENDAS INICIADAS SEGÚN TIPO DE PROMOCIÓN. CAPV



Fuente: Gobierno Vasco Dpto. de Vivienda y Asuntos Sociales.

NÚMERO DE VIVIENDAS REHABILITADAS POR TERRITORIO HISTÓRICO. CAPV 1989-2001

	Álava	Gipuzkoa	Bizkaia	Total CAPV
1989	1.627	2.821	3.587	8.035
1990	6.497	2.749	5.260	14.506
1991	7.115	4.711	10.628	22.454
1992	4.721	9.095	10.793	24.609
1993	1.984	8.766	6.883	17.633
1994	1.746	4.872	7.861	14.479
1995	1.825	5.439	7.569	14.833
1996	1.673	3.466	6.076	11.215
1997	750	2.358	2.714	5.822
1998	647	2.433	2.152	5.232
1999	721	2.046	2.950	5.717
2000	615	2.906	3.404	6.925
2001	1.028	3.413	4.665	9.106
Media 89-01	2.381	4.237	5.734	12.352
%	11,3	37,5	51,2	100,0

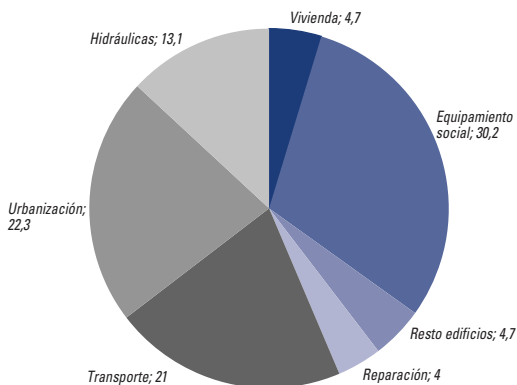
Fuente: Gobierno Vasco, Dpto. de Vivienda y Asuntos Sociales.

2.3.3. Actividad del sector

• Construcción y rehabilitación de viviendas:

En los últimos años de la década de los 90 y en los primeros del nuevo milenio, el ritmo de construcción de nuevas viviendas en la CAPV ha sido muy elevado. El sector observa cómo prácticamente

todas las viviendas construidas se venden inmediatamente, al tiempo que los precios se han elevado de forma importante. De este modo, la oferta de la vivienda (como se verá con mayor detenimiento en el siguiente epígrafe) ha resultado insuficiente para satisfacer la pujante demanda. Esta situación se refleja en un gran dinamismo de la actividad cons-

CONSTRUCCIÓN PÚBLICA EN LA CAPV: LICITACIÓN POR TIPO DE OBRA (%). 2002

Fuente: SEOPAN.

tructora, lo que en 2002 se traduce en 9.692 viviendas iniciadas (un 13,4% menos que en el año anterior) y un nuevo récord de 14.974 viviendas finalizadas (un 6,3% más que en 2001). Estas cifras adquieren su significado real si recordamos que a comienzos de los años 90 se iniciaban aproximadamente 7.500 viviendas al año.

Este incremento de la oferta proviene de la mayor actividad promotora de agentes tanto privados como públicos. Concretamente, en 2002 se inició la construcción de 4.638 viviendas libres y 5.054 protegidas, de las cuales 1.100 fueron sociales y 3.954 VPO. De esta forma, la cuota de vivienda protegida iniciada alcanza el 34,2%, superando claramente la del ámbito estatal que era del **9,3% en 2001**.

En una perspectiva a medio-largo plazo, se observa que durante el período 1998-2002 se ha iniciado la construcción de 12.370 viviendas de régimen libre/año, cantidad muy superior a las 9.000 del período 1994-97 (fase ya expansiva) y a las 5.700 de la etapa 89-93. Igualmente, en el caso de las viviendas protegidas (VPO y sociales), en el quinquenio 98-02 se iniciaron 3.730 viviendas como media, por 2.400 del período 1994-97 y 1.800 de la etapa anterior.

En relación a las acciones de rehabilitación, y más en concreto las impulsadas por el Gobierno Vasco, en 2001 se aprecia un sustancial incremento del número de ayudas concedidas a actividades de

rehabilitación de viviendas respecto a años anteriores. En concreto, más de 9.000 hogares de la CAPV recibieron estas ayudas. El 51,7% de estas ayudas se destinó a hogares de Bizkaia, el 37,5% a hogares guipuzcoanos y el resto, el 11,3%, a familias alavesas.

En cuanto a la cartera de pedidos del sector, en 2001 se elevaba como media a 755 millones de euros, un 8,8% por debajo de la cartera de 2000. Por subsectores, la situación se presentaba bastante heterogénea, ya que mientras que la cartera del segmento de obra civil se había incrementado un 1,8%, la de edificación disminuía un 16,1%. Estos resultados, que por sí mismos podrían resultar preocupantes de cara a la futura evolución del sector, pierden entidad al comprobarse la gran inestabilidad de estas cifras, ya que oscilan de manera importante trimestre a trimestre. En todo caso, los datos disponibles para 2002 parecen confirmar una cierta reducción en la cartera de pedidos del sector.

• Edificación y obras públicas:

El volumen de licitación oficial sirve de indicador de la demanda de obra de la Administración Pública, particularmente de los proyectos de obra civil, aunque también de los de edificación residencial (segmentos protegidos) y no residencial (equipamientos sociales). Además, se trata de un indicador de actividad futura, ya que las obras licitadas en el presente significan un incremento de la producción de las empresas constructoras en próximos ejercicios. Durante los últimos años, el volumen total de licitación oficial en la CAPV viene superando los 1.100 millones de euros (alcanzó en 2002 el máximo histórico de 1.213 millones de euros), de los cuales más del 70% corresponde a la Administración Local, repartiéndose el resto, prácticamente a partes iguales, entre Administración Central y Gobierno Vasco.

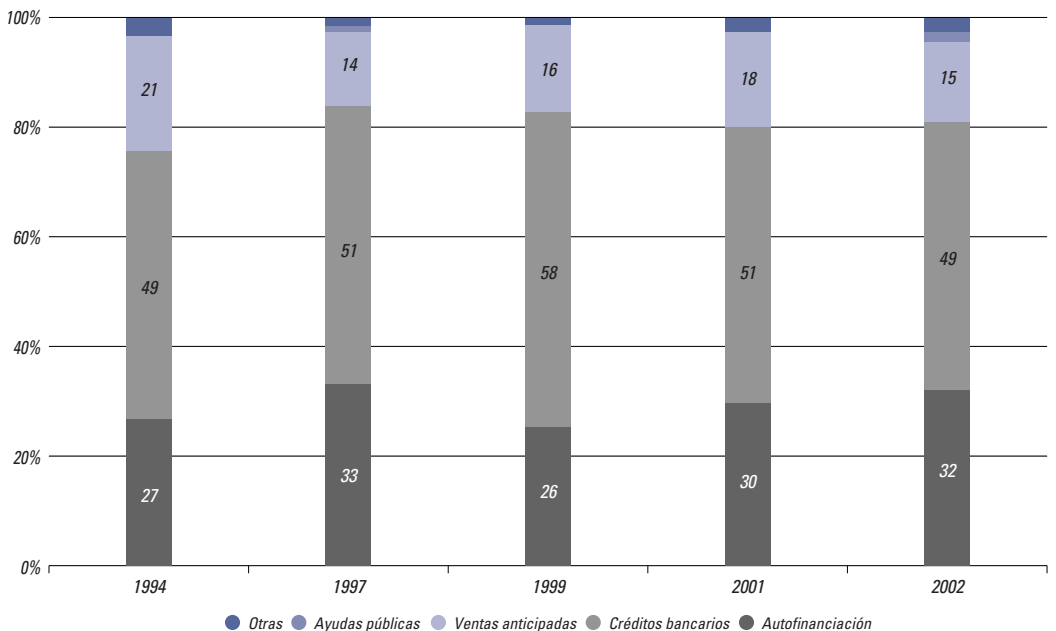
El detalle por tipo de obra refleja que principalmente se contratan obras de tipo civil (56,4% en 2002), en perjuicio de la licitación de obras del subsector de la edificación (43,6% del total). Entre las primeras, sobresalen las cuotas correspondientes a las obras de urbanización (22,3%) y al segmento de transportes y carreteras (21% del total licitado), con una menor participa-

CONSTRUCCIÓN PÚBLICA EN LA CAPV: LICITACIÓN OFICIAL (MILLONES DE EUROS)

	Total	Edificación	Obra civil
1989	364,9	144,7	220,2
1990	802,6	219,7	582,9
1991	763,5	207,9	555,6
1992	590,3	169,7	420,6
1993	630,0	193,2	436,8
1994	593,1	n.d.	n.d.
1995	501,4	n.d.	n.d.
1996	578,5	134,0	444,5
1997	742,7	222,8	519,9
1998	953,4	326,5	626,9
1999	826,6	163,2	663,4
2000	1.105,9	316,7	789,2
2001	1.079,0	231,4	757,6
2002	1.213,2	528,9	684,3

Fuente: SEOPAN.

EVOLUCIÓN DE LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LA PROMOCIÓN DE VIVIENDAS



Fuente: Encuesta a promotores inmobiliarios. Varios años.

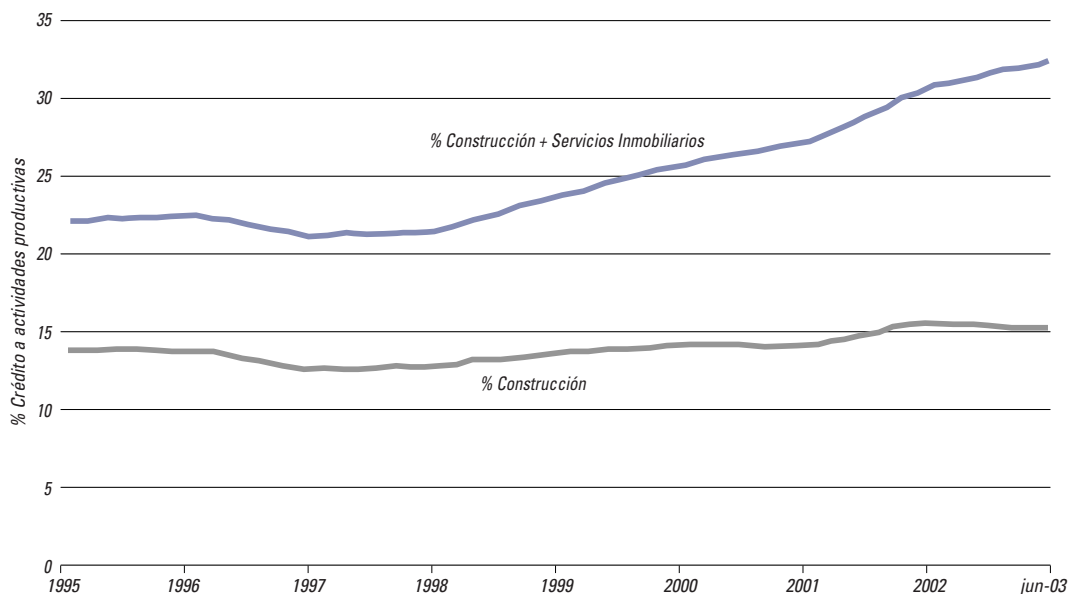
ción de las obras hidráulicas (13,1%). En el segmento de la edificación, destaca la proporción destinada a equipamientos sociales (30,2% del total), con inversiones muy inferiores en obras de reparación (4%) y otras actividades edificatorias (4,7%). Los recursos asignados en materia de vivienda (4,7% del total edificado) superan los empleados en el ámbito del Estado (2,6% del volumen licitado en 2001).

2.3.4. Financiación y costes

• **Financiación:**

La financiación de la oferta se produce en los primeros momentos del diseño, planificación y ejecución de las obras. Ha sido habitual en el pasado el sistema de "autofinanciación", es decir, financiar una obra de edificación con los ingresos obtenidos por la

CRÉDITO A ACTIVIDADES PRODUCTIVAS: EVOLUCIÓN DEL PESO DE LA ACTIVIDAD CONSTRUCTIVA (%). DATOS ESTADO



Fuente: Elaboración a partir de Banco de España: Boletín Estadístico.

FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LA PROMOCIÓN DE VIVIENDAS SEGÚN CARACTERÍSTICAS DE LOS PROMOTORES (%) 2002

	Autofinanciación	Créditos bancarios	Ventas anticipadas	Ayudas públicas	Otras	Total
Tipo de promotora						
Promociones concretas	15	78	5	0	1	100
Multipromoción	37	41	18	3	2	100
Actividades desarrolladas						
Sólo promoción	27	60	10	1	2	100
Promoción-Construcción	32	46	15	3	4	100
Promoción-Construcción y otras	42	36	19	2	1	100
Promoción y otras	19	63	18	0	0	100
Sectores de actividad						
Sólo vivienda nueva	28	55	14	1	2	100
Vivienda nueva y otros	38	39	16	4	3	100
Tipo viviendas promovidas						
Sólo viviendas libres	26	58	14	1	1	100
Viviendas libres y otras	39	39	15	4	4	100
Total 2002	32	49	15	2	2	100

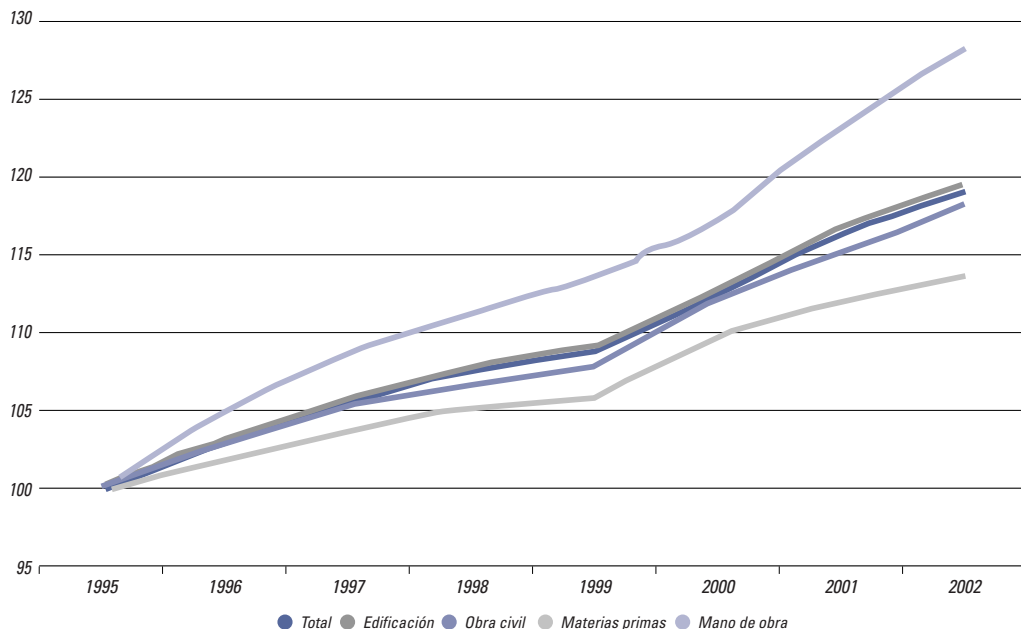
Fuente: Encuesta a promotores inmobiliarios 2002.

desarrollada previamente. Este sistema, generalizado en el conjunto del Estado durante los sesenta y setenta, generaba la necesidad de construir y vender lo más rápidamente posible, aunque individualmente generaba restricciones financieras para el sector en

épocas de debilidad de la demanda y un fuerte flujo de financiación en épocas de expansión.

El segundo sistema consiste en acudir a la financiación externa, y es la fórmula más común en la mayoría de los países. Este sistema permite la finan-

EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE COSTES DE LA CONSTRUCCIÓN POR SUBSECTORES Y COMPONENTES. 1995=100



Fuente: EUSTAT: Índice de costes en la construcción.

ciación suficiente de la obra en su proceso de construcción, y también la transmisión en propiedad de forma más sencilla⁶⁰.

La financiación a las actividades productivas puede desglosarse por sectores. El gráfico anterior muestra la evolución del peso de la financiación a la construcción y a las actividades inmobiliarias sobre el total del crédito a actividades productivas. En el Estado, el crédito a estos dos sectores aumentó durante los 80, para luego representar una pequeña tendencia decreciente en los 90. A partir de 1999 volvió a aumentar, y a finales de 2002 representaba el 30% del crédito total a las actividades productivas. Además, la distribución entre estos dos sectores ha variado significativamente, ya que si en 1992 el crédito a las actividades inmobiliarias era un 33% del crédito al sector de la construcción, en 2002 ha alcanzado un valor prácticamente igual a este sector.

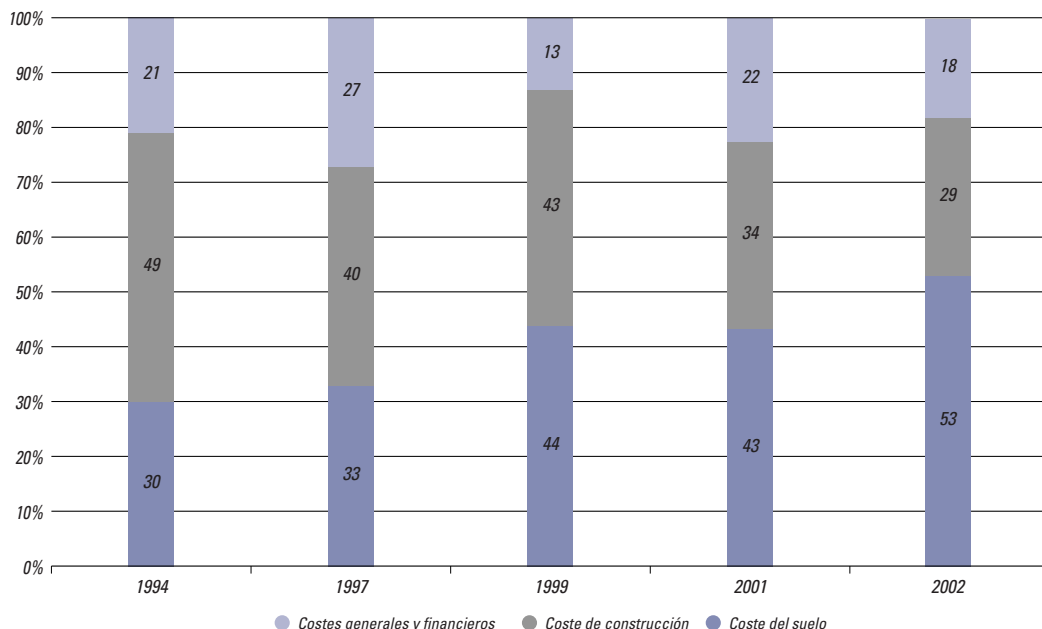
Los promotores vascos acuden al crédito bancario como principal fuente de financiación para llevar

a cabo sus actuaciones, representando el 49% de los recursos empleados, mientras que los recursos propios y las ventas anticipadas suponen un 32% y un 15% respectivamente.

En los últimos tres años se viene observando en la CAPV un proceso de reducción de los niveles de endeudamiento de las empresas del sector, aspecto relacionado con la evolución de los tipos de interés y el volumen de actividad del sector. No obstante, atendiendo al tipo de promotora, las diferencias observadas son significativas: para las empresas creadas para una promoción concreta el crédito bancario representa el 78% de las necesidades de financiación del proyecto, constituyendo un importante incremento respecto de lo manifestado en la encuesta de 2001, en la que el crédito absorbía el 59%. Por otro lado, en las empresas de multipromoción (que normalmente son más grandes y con mayores recursos) la participación del crédito bancario pierde peso específico: 41% frente a 48% del año anterior, adqui-

⁶⁰ Paloma Talavull (2003): La financiación de la vivienda en Europa.

COMPONENTES DEL PRECIO DE LA VIVIENDA SEGÚN SUS PROMOTORES. 1994-2002



Fuente: Encuesta a promotores inmobiliarios. Varios años.

COMPONENTES DEL PRECIO DE LA VIVIENDA SEGÚN LOS PROMOTORES 2001-2002 (%)

	2002			Total 2001
	Viviendas libres	Libres y protegidas	Total	
Coste del suelo	59	46	53	43
Suelo	49	33	42	28
Urbanización	10	13	11	15
Coste de construcción	24	34	29	34
Costes generales y financieros	16	20	18	22
Costes financieros	7	8	8	12
Generales-Margen empresarial	9	12	10	10
Total Costes	100	100	100	100

Fuente: Encuesta a promotores inmobiliarios. 2001 y 2002.

riendo más importancia, en este caso, la cuota de autofinanciación: 37% frente a 31% de 2001.

En cuanto a la actividad desarrollada, se constata que cuanto mayor es la diversificación, mayor es la cuota de participación de los recursos propios en el conjunto del esquema de financiación.

• **Costes:**

En 2002 los costes del sector de la construcción experimentaron un repunte que elevó el Índice de Costes de la Construcción desde 116,5 puntos a 119,3, lo que supone un incremento interanual del

3% (en el período 2000-2001 había subido un 2,3%). Como viene siendo habitual en los últimos años, el incremento más importante se produjo en el apartado de los costes laborales, que alcanzaron un valor índice de 128,4, frente al 123,5 de 2001 (incremento del 4,9%). Por el contrario, el coste de las materias primas creció de un modo mucho más contenido, a una tasa interanual del 1,5%. En este sentido, el incremento registrado desde 1995 (año base para el señalado Índice de Costes) en el coste de la mano de obra (un 28,4%) duplica el correspondiente a las materias primas (13,7%).

Por su parte, la evolución de los costes por subsectores no refleja grandes diferencias: así, en 2002 el índice de costes de la edificación se mantiene en valores ligeramente superiores a los alcanzados en el segmento de obra civil (119,6 y 118,4 respectivamente), levemente por encima, pero siguiendo idéntica tendencia.

Sobre los diferentes componentes del precio de la vivienda, a tenor de lo expresado por los promotores inmobiliarios, el coste del suelo representa, por término medio, un 53% del precio final de la vivienda. El coste del suelo está integrado por el coste del suelo sin urbanizar (42%) y los costes de urbanización (11%). Atendiendo a los promotores que actúan exclusivamente en el mercado libre, el coste del suelo asciende al 59%, siendo este incremento respecto del total atribuible al precio del suelo bruto, ya que los costes derivado de la urbanización se mantienen. Los costes de la construcción absorben un 29% del precio total de la vivienda, los costes financieros suponen un 8%, correspondiendo el 10% restante el margen empresarial.

En términos de evolución, es especialmente destacable el importante incremento de la repercusión del precio del suelo en el precio final de la vivienda: en 1994 se le atribuía el 30% del peso, el 43% en 2001 y el 53% sólo un año más tarde. El coste del suelo bruto adquiere un mayor peso específico en el coste final (42% frente a 28% de 2001), en detrimento de los costes de urbanización (11% frente a 15% de 2001). Como consecuencia de esta evolución, los costes de construcción siguen la tendencia opuesta, representando cada vez menor peso específico en el precio final de la vivienda. Aun cuando este reparto de costes pueda ser discutible (la ausencia de información estadística sobre los precios del suelo impide conocer la evolución de uno de los factores a los que se atribuye la causa de los elevados precios de la vivienda), otras fuentes solventes imputan a éste un peso superior al 40% del precio final (44% según la Memoria Socioeconómica de 2001 del CES de España), e incluso del 50% según estimaciones del Banco de España.

2.4. Evolución de la oferta

Acerca de la evolución de la oferta de vivienda en la CAPV y el precio al que se ésta se presenta en el

mercado, debemos hacer dos consideraciones previas:

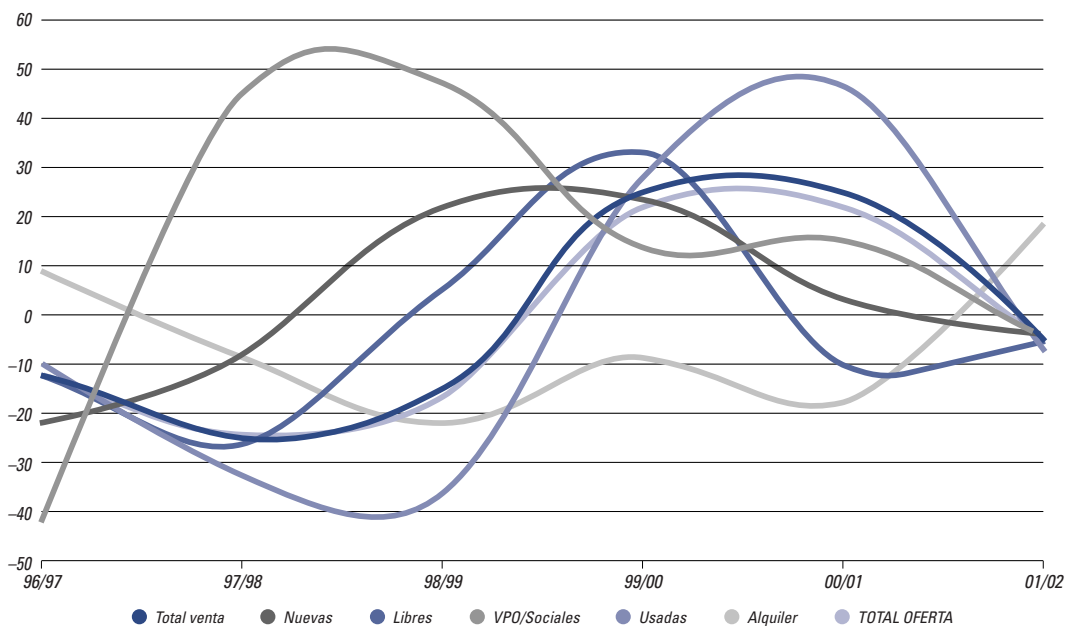
- Se toma como fuente principal de la información la Encuesta sobre Oferta Inmobiliaria que con periodicidad trimestral realiza el Dpto. de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco. Al tratarse de una encuesta, los datos deben considerarse como tales, una muestra del sector que, sin embargo, puede considerarse representativa de su evolución.
- A la hora de comentarse la evolución reciente de los datos, se considerarán, en general, las medias anuales, siendo la de 2002 la última disponible.

En primer lugar, a la hora de presentar una imagen de la situación y evolución reciente de la oferta de vivienda en la CAPV, se deben considerar dos períodos diferenciados, situándose el punto de inflexión entre ambos en 1999. Durante el período 1996-99 el número de viviendas en oferta tiende a disminuir progresivamente debido al elevado ritmo de ventas, alcanzando un mínimo en 1999. A lo largo de 2000 se produce una deceleración en el ritmo de ventas, incrementándose, como consecuencia, el stock de viviendas en oferta, situación que se agudiza en 2001. No obstante, a pesar del incremento experimentado, no se llega a los niveles de 1996.

2.4.1. Número de viviendas en el mercado

Podemos dividir la oferta de vivienda en la CAPV en función de la naturaleza del inmueble, en vivienda nueva y usada, y ésta en libre y protegida. Dentro de la protegida, tenemos VPO y vivienda social. Además, se debe considerar el mercado de la vivienda ofrecida en alquiler, una pequeña parte de la cual es igualmente protegida. En su conjunto, se cuenta con unas 12.000 viviendas en oferta, de una u otra manera, a tenor de los datos de la mencionada Encuesta de oferta del Gobierno Vasco. En el cuadro anterior se presenta la evolución reciente del número de viviendas ofertadas en la CAPV: En relación al número de viviendas usadas en venta, durante los últimos ocho años, aunque con oscilaciones importantes, se ha dado un incremento del 12,1%. Destaca el bienio 96-97, durante el cual esta oferta se disparó de un modo notable, retornando en los años siguientes a una senda relativamente estable. En 2002, por término medio, se ha

TASAS SUAVIZADAS DE CRECIMIENTO INTERANUAL DE LA OFERTA DE VIVIENDA POR TIPOS (%)



Fuente: Dpto. de Vivienda y Asuntos Sociales.

considerado que había 7.880 viviendas usadas a la venta. El mercado de la vivienda nueva libre se ha mantenido de un modo relativamente estable, en torno a las 2.000-3.000 viviendas en oferta al año, habiendo disminuido su número, en los últimos tres, sin embargo, en un 17,4%.

En el segmento de vivienda protegida es donde se han producido los mayores incrementos, fruto de la apuesta de la Administración vasca por este tipo

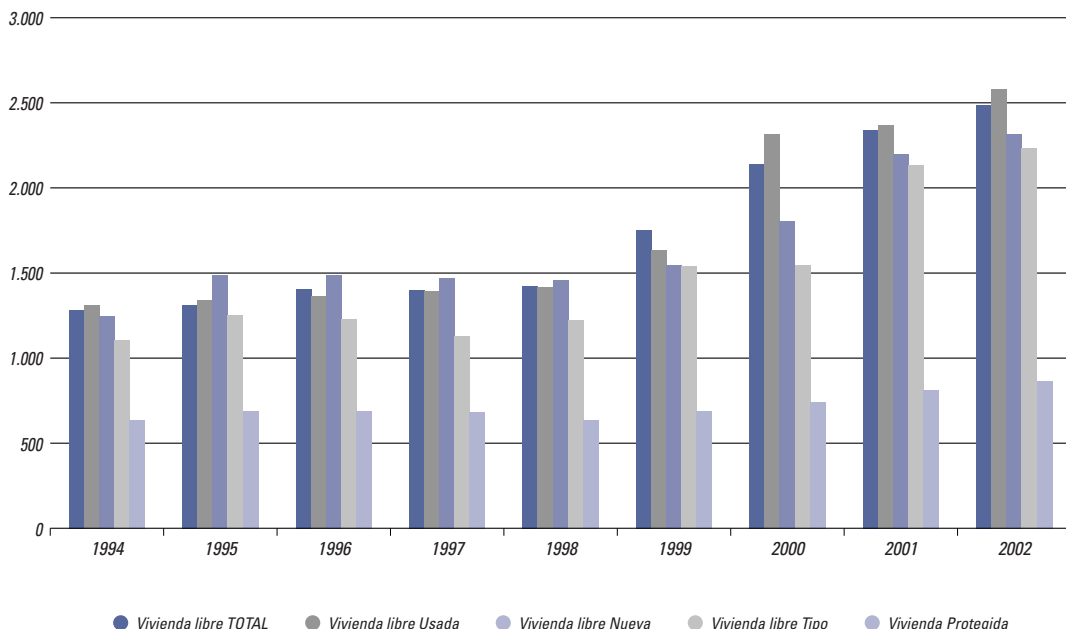
de vivienda. Mientras que en 1994 se ofrecían 1.391 viviendas protegidas en venta, de las cuales más del 80% eran VPO y el resto sociales, en 2002 esta oferta era un 104,7% superior. El ratio VPO/vivienda social continúa desequilibrado, con un mayor peso de la VPO (76,6%). Sin embargo, la vivienda social, dentro de su papel marginal, tiende a incrementarse a tasas importantes, de manera que durante el período considerado casi se ha triplicado su presencia en el mercado.

EVOLUCIÓN DE LAS VIVIENDAS EN OFERTA EN LA CAPV

	Venta						Alquiler	
	Usada	Libre	Protegida			Libre	Protegida	
			Total	VPO	Social			
1994	7.029	3.331	1.391	1.133	258	1.023	5	
1995	7.646	2.718	1.317	1.105	212	986	—	
1996	11.071	3.305	1.816	1.501	315	1.147	4	
1997	10.572	3.032	1.035	816	219	1.290	267	
1998	7.142	2.248	1.493	767	726	1.367	48	
1999	4.589	2.363	2.197	1.332	865	985	125	
2000	5.836	3.136	2.477	1.456	1.021	662	353	
2001	8.532	2.819	2.959	2.166	793	409	421	
2002	7.880	2.672	2.847	2.181	666	428	552	

Fuente: Encuesta sobre Oferta de Viviendas, Garages y Locales en la CAPV.

EVOLUCIÓN DEL PRECIO MEDIO POR M² ÚTIL DE LAS VIVIENDAS EN VENTA EN LA CAPV (€/M²)



Fuente: Dpto. de Vivienda y Asuntos Sociales.

Por otro lado, en lo que al segmento de alquiler se refiere, siendo éste insuficiente, se da la paradoja de que incluso tiende a reducirse de una manera alarmante el número de viviendas ofrecidas: mientras que durante el trienio 1996-98 se superaban ampliamente, por término medio, las 1.100 viviendas ofrecidas en alquiler (dentro de las cuales la vivienda protegida tenía un papel meramente testimonial), en 2002 la oferta total de vivienda en alquiler apenas rozaba las 1.000, y eso gracias al notable incremento del segmento de vivienda protegida, que ha llegado a superar a la libre (552 viviendas ofrecidas en alquiler protegido frente a 428 del mercado libre).

Por otro lado, aunque el estudio del precio de la vivienda será objeto, más adelante, de un epígrafe independiente, se ofrecen a continuación unas breves pinceladas acerca del precio al que se ofrecen las distintas clases de vivienda en la CAPV. La Encuesta sobre Oferta Inmobiliaria del Gobierno Vasco considera, para la variable "precio", dos indicadores fundamentales: el precio medio por vivienda y el precio medio por m² útil, cuyas evoluciones, lógicamente, deberán ir en la

misma dirección, teniendo en cuenta que el período de años considerado no es suficientemente largo como para que se den cambios destacables en otras variables, como el tamaño medio de la vivienda.

En primer lugar, se observa que las tendencias generales de evolución del precio medio por m² útil son, en sus categorías, relativamente parejas en los distintos tipos de vivienda, tal y como se aprecia en el gráfico. Llama, sin embargo, la atención, cómo a partir de 1998-1999 el precio de la vivienda usada supera al de la nueva, lo que, además, parece que tiende a consolidarse en los años siguientes, creciendo la brecha entre ambos.

En cuanto a los precios medios por vivienda, el segmento que mayores incrementos ha experimentado en los últimos años es de la vivienda usada, de manera que durante el período 1994-2002 prácticamente se ha duplicado. En 2002 el precio medio era de 219.000 euros, frente a los 204.000 de la vivienda nueva libre. El precio medio de la vivienda protegida es sustancialmente más reducido, de 67.000 euros en 2002, y su evolución bastante más estable: entre 1994 y 2002 únicamente se ha incrementado en

EVOLUCIÓN DEL PRECIO (MILES €) Y RENTA (€) DE LAS VIVIENDAS EN OFERTA EN LA C.A. DE EUSKADI. 2003

	Total libre ⁽¹⁾	Vivienda nueva		Vivienda usada	Alquiler libre (euros)
		P.O./Sociales	Libres		
1994	116	50	120	111	583,0
1995	129	49	136	126	534,9
1996	126	51	135	124	528,9
1997	127	52	126	127	528,9
1998	133	46	125	136	528,9
1999	157	54	142	164	565,0
2000	186	56	162	200	593,5
2001	201	61	195	203	634,0
2002	215	67	204	219	689,7

(1) Precio medio de las viviendas libres nuevas y usadas.

Fuente: Dpto. Vivienda y Asuntos Sociales. Encuesta sobre Oferta Inmobiliaria.

VIVIENDAS USADAS EN VENTA Y PRECIOS MEDIOS POR TERRITORIOS HISTÓRICOS

	Araba/Alava			Bizkaia			Gipuzkoa		
	Viviendas	Precio m ² útil ⁽¹⁾	Precio vivienda ⁽²⁾	Viviendas	Precio m ² útil ⁽¹⁾	Precio vivienda ⁽²⁾	Viviendas	Precio m ² útil ⁽¹⁾	Precio vivienda ⁽²⁾
1994	1.080	1.205,0	98,4	3.610	1.129,9	94,4	2.340	1.682,8	133,4
1995	1.422	1.469,5	135,1	4.071	1.143,4	101,3	2.154	1.673,8	170,3
1996	2.144	1.558,1	133,7	6.519	1.247,1	110,5	2.408	1.682,8	153,3
1997	1.813	1.709,9	139,7	6.643	1.239,6	107,6	2.116	1.696,4	138,4
1998	1.144	1.935,3	165,5	4.654	1.241,1	114,8	1.345	1.794,0	190,7
1999	1.045	2.362,0	199,8	2.693	1.589,7	135,4	851	2.231,3	215,5
2000	1.903	2.639,9	212,8	2.852	1.968,3	168,8	1.081	2.831,8	261,1
2001	2.575	2.711,8	216,0	4.574	2.122,6	180,9	1.382	2.831,7	257,0
2002	1.983	2.824,0	236,0	4.587	2.364,0	197,0	1.310	3.068,0	272,0

(1) Euros

(2) Miles de Euros

Fuente: Dpto. Vivienda y Asuntos Sociales. Encuesta sobre Oferta Inmobiliaria.

17.000 euros por término medio. De igual modo, la renta media de alquiler, que en 2002 era de 690 euros mensuales, ha experimentado en el período de referencia un crecimiento del 18,3%.

2.4.2. Oferta de vivienda usada

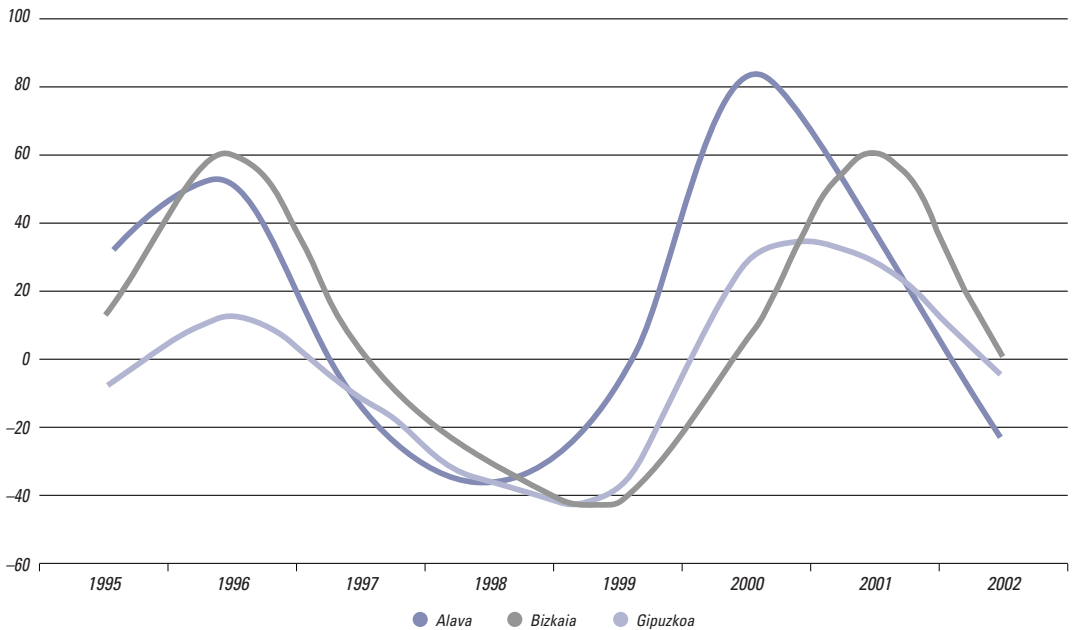
La vivienda usada concentra un volumen significativo de la oferta total, siendo el crecimiento experimentado durante los últimos años, superior al obtenido para el conjunto de la oferta. Se viene dando una importante acumulación de viviendas usadas que no encuentran salida tan fácilmente como en períodos anteriores (1997-99), en los que se produjo una considerable expansión del mercado.

En 2002 había en la CAPV un total de 7.880 viviendas usadas en oferta para su compra. De estas, más de la mitad (el 58,2%) se situaban en Bizkaia, el 25,2% en Álava y el resto, 16,6% en Gipuzkoa. En relación a la evolución de esta oferta durante los últimos años, en Bizkaia y Álava la oferta ha tendido a

incrementarse en sendas más o menos estables, mientras que, en cambio, en Gipuzkoa la oferta de vivienda usada a la venta se viene reduciendo de una manera importante. Durante el período 1994-2002 ha disminuido un 44%. De hecho, si consideramos de nuevo los precios y ofertas medios de 2002, vemos que este descenso de la oferta en Gipuzkoa se corresponde con un incremento paralelo de los precios, tanto del precio por metro cuadrado útil como del precio medio por vivienda. En efecto, el precio del metro cuadrado útil de la vivienda usada en Gipuzkoa era, en 2002, de 3.068 euros, un 8,6% más que en Bizkaia y casi un 30% más que en Álava.

En el gráfico anterior se presentan las tasas suavizadas de variación interanual del volumen de vivienda usada ofertada por Territorios. Se puede apreciar cómo durante los años 1998 a 2000 la oferta se incrementó de un modo notable en los tres territorios, para reducirse de modo importante, sobre todo en Álava, en el año siguiente.

VARIACIÓN INTERANUAL DE LAS VIVIENDAS USADAS EN OFERTA POR TERRITORIOS HISTÓRICOS (%)



Fuente: Dpto. de Vivienda y Asuntos Sociales.

EVOLUCIÓN DE LAS VIVIENDAS NUEVAS EN VENTA POR TERRITORIOS HISTÓRICOS. 2003

	Araba/Alava		Bizkaia		Gipuzkoa	
	P.O./Sociales	Libres	P.O./Sociales	Libres	P.O./Sociales	Libres
1994	131	246	657	1.692	602	1.392
1995	93	211	697	1.232	527	1.275
1996	139	265	1.060	1.587	618	1.584
1997	44	230	460	1.427	536	1.376
1998	440	212	507	973	546	1.063
1999	603	334	951	1.233	643	796
2000	512	582	1.549	1.493	416	1.062
2001	335	497	1.945	1.242	680	1.081
2002	606	382	1.948	1.304	293	986

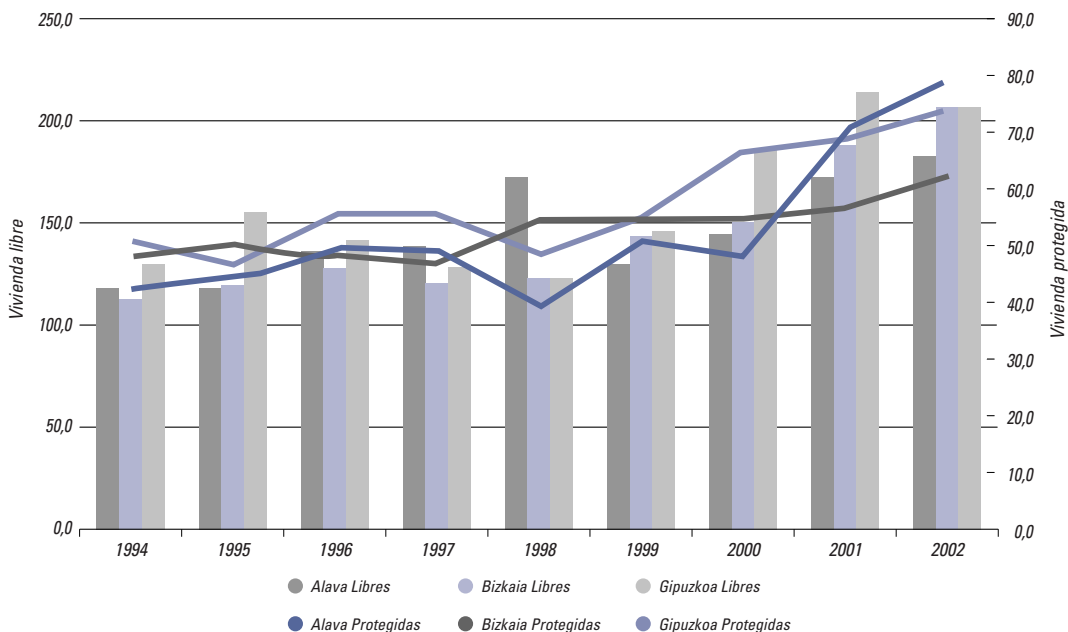
Fuente: Dpto. Vivienda y Asuntos Sociales. Encuesta sobre Oferta Inmobiliaria.

2.4.3. Oferta de vivienda nueva

De las 5.519 viviendas nuevas a la venta en 2002, 988 estaban ubicadas en Álava, 3.252 en Bizkaia y el resto, 1.279, en Gipuzkoa. En cuanto al reparto entre vivienda libre y protegida, el ratio medio está en 48/52, aunque varía sustancialmente entre Territorios: donde mayor desequilibrio se produce es en Gipuzkoa: aquí la presencia de vivienda protegida nueva es casi inexistente: el ratio libre/protegida era en 2002 de 77/23, frente al 40/60 de Bizkaia y 39/61 de Álava. En todo caso,

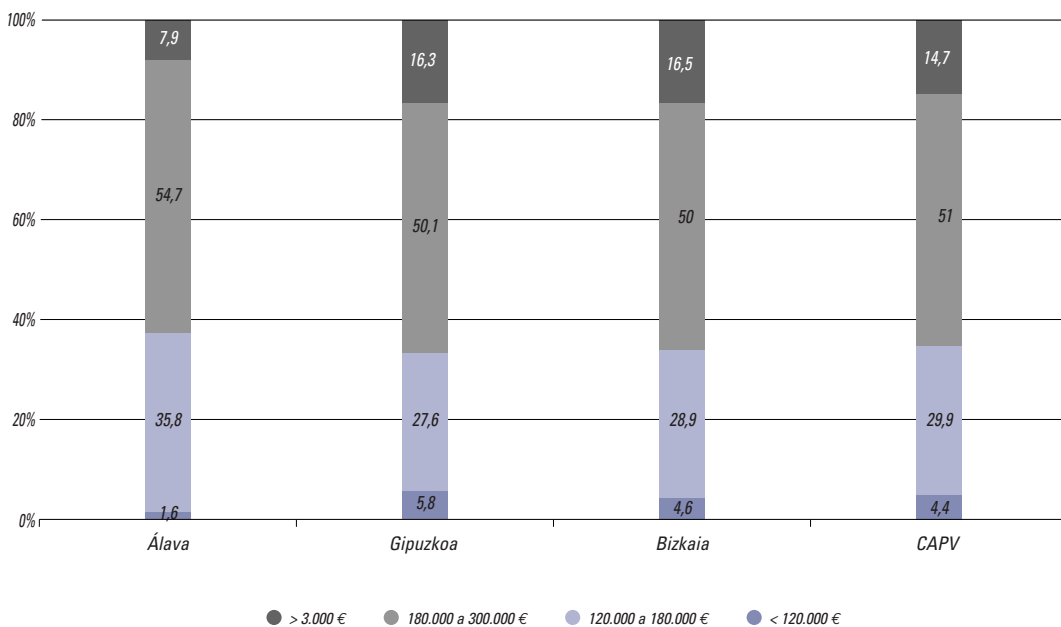
este desequilibrio debe minimizarse ante una perspectiva temporal más amplia, ya que la oferta de vivienda protegida varía significativamente año a año. Así, por ejemplo, de nuevo en Gipuzkoa, un año antes, ésta era más del doble: había 680 viviendas nuevas protegidas a la venta. En cambio, en Álava la oferta de este segmento era la mitad en 2001 respecto a la de 2002, mientras que en Bizkaia se observa mayor estabilidad en los últimos años, debido a la finalización y puesta a la venta de un mayor número de promociones protegidas.

EVOLUCIÓN DEL PRECIO MEDIO DE LAS VIVIENDAS NUEVAS EN VENTA POR TERRITORIOS (MILES DE €)



Fuente: Dpto. de Vivienda y Asuntos Sociales.

DISTRIBUCIÓN DE LA OFERTA DE VIVIENDA NUEVA LIBRE POR INTERVALO DE PRECIOS (IV TRIM. 2002)



Fuente: Gobierno Vasco. Dpto. de Vivienda y Asuntos Sociales.

Por otro lado, el precio medio de la vivienda nueva libre era en 2002 prácticamente igual en Bizkaia y Gipuzkoa, unos 208.000 euros, mientras que el Álava éste era un 14,3% más reducido: 182.400 euros por término medio. En cuanto al precio de la vivienda protegida, éste es más bajo en Bizkaia que en los otros Territorios, 62.200 euros, frente a los 79.000 de Álava y los 73.400 de Gipuzkoa.

Y si nos atenemos a la distribución de la oferta por tramos de precios, se aprecia cómo apenas un 4,4% de la vivienda nueva a la venta es ofrecido por menos de 120.000 euros. Algo menos de un tercio de la oferta estaría en una orquilla entre 120.000 y 180.000, situándose la mayoría, el 51%, entre 180 y 300.000 euros. Esta proporción alcanzaría casi el 55% de la oferta de Álava. Por último, el segmento de vivienda más cara, de más de 300.000 euros, comprende en torno al 15% de la oferta, excepto en Álava, donde su ratio respecto del total de la oferta es del 7,9%.

2.4.4. Oferta de vivienda en alquiler

Como ya se ha dicho, la oferta de vivienda en alquiler, libre o protegido, además de ser insuficiente y en el caso de la vivienda protegida prácticamente inexistente en un principio, tiende, en los últimos años, a reducirse aún más, sin que el alquiler de vivienda se acabe consolidando como una opción atractiva para las personas propietarias de viviendas e inversores, tanto a nivel individual como colectivo (fondos de inversión inmobiliaria).

En 1998 había más de 1.400 viviendas de alquiler en el mercado, de las cuales sólo el 3,4% eran protegidas. En cambio, en 2002 la oferta era de 980 y,

como ya se ha apuntado anteriormente, más de la mitad pertenecen al segmento protegido.

De hecho, la Administración vasca viene realizando un importante esfuerzo en este campo durante los últimos años: mientras que en el período 1996-1999 la promoción de vivienda protegida en alquiler ascendió a 1.038 viviendas, de las cuales 573 fueron VPO y el resto sociales, durante el bienio 2000-2001 se han promocionado 1.072, de las que el 82,5% pertenecen al grupo VPO. Entre las tres capitales vascas han sido impulsadas un total de 1.555 viviendas, esto es, el 74% del total de viviendas en alquiler: 676 en Donostia, 622 en Vitoria-Gasteiz y 257 en Bilbao. Además, en Donostia se ha promovido la práctica totalidad de VPO en alquiler (el 88,9%). Este impulso, a tenor de las líneas de actuación contempladas en el Plan Director de Vivienda del Dpto. de Vivienda y Asuntos Sociales para el período 2002-2005, tenderá a incrementarse.

Si observamos el gráfico, que presenta la evolución de la oferta de viviendas en alquiler libre por Territorios Históricos, se aprecia cómo la de Bizkaia, tradicionalmente la más numerosa, tiende a decrecer de una manera destacable a partir del máximo de 1998. La oferta de los otros dos Territorios, que venía disminuyendo igualmente desde ese mismo año, parece que tiende a estabilizarse durante el bienio 2001-2002, aunque habrá que esperar a los datos de 2003 para ver si esta tendencia se consolida.

2.5. Comparación con Europa

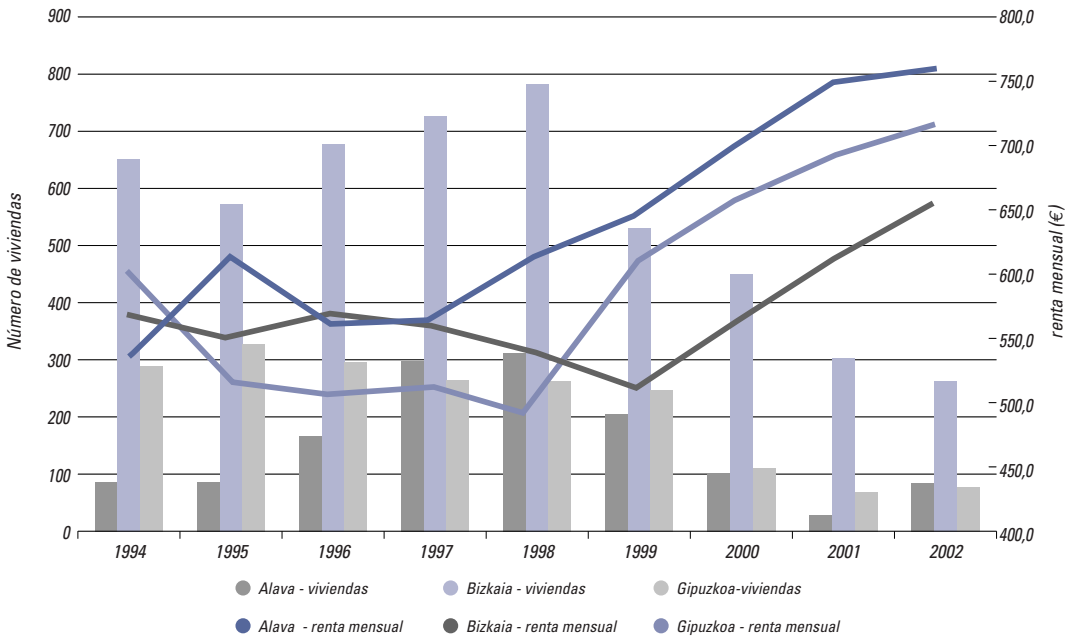
El volumen de producción de la construcción en Europa se estima en cifras absolutas por parte de la FIEC (Federación de la Industria Europea de la

PROMOCIÓN DE VIVIENDA PROTEGIDA DE ALQUILER 1996-2001

	1996-1999	2000-2001	1996-2001		
			Total	%	% crecimiento
Vivienda social	465	884	1.349	63,9	280,2
Promoción directa	465	550	1.015	48,1	136,6
Promoción privada	—	334	334	15,8	—
VPO	573	188	761	36,1	-34,4
Concertada	540	—	540	25,6	-100
Promoción privada	33	188	221	10,5	1039,4
Total	1.038	1.072	2.110	100	106,6

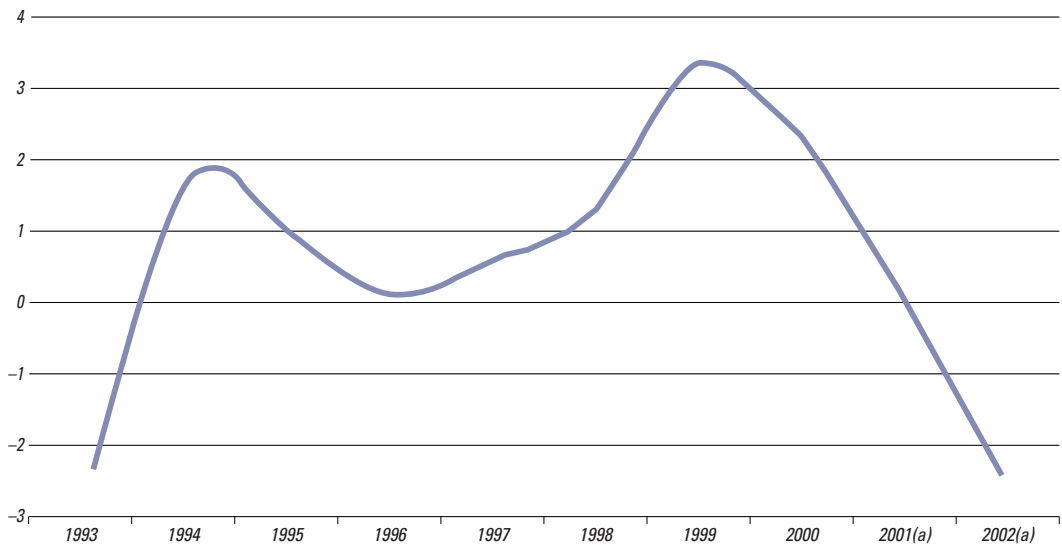
Fuente: Plan Director de Vivienda 2002-2005. Dpto. de Vivienda y Asuntos Sociales.

VIVIENDAS EN ALQUILER LIBRE OFERTADAS POR TERRITORIOS Y RENTAS MEDIAS (€)



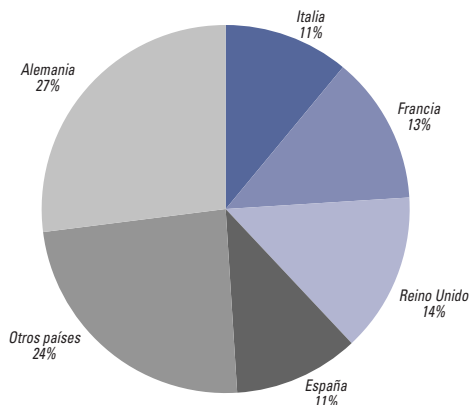
Fuente: Dpto. de Vivienda y Asuntos Sociales.

EVOLUCIÓN DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN EN LA UE. TASA DE CRECIMIENTO INTERANUAL (%)



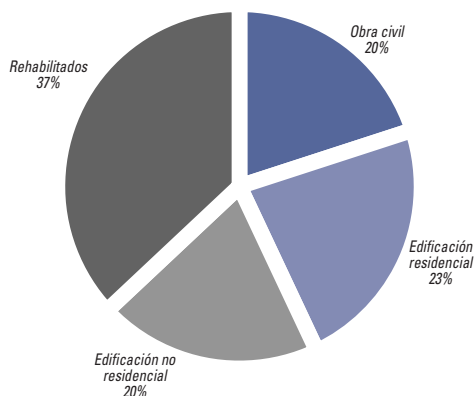
Fuente: Elaboración a partir de Eurostat y FIEC.
(a) Avance de datos.

ACTIVIDAD DE LA CONSTRUCCIÓN EN LA UE. DISTRIBUCIÓN POR PAÍSES (2001)



Fuente: FIEC: Construction Activity in Europe, 2001.

SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN EN LA UE POR SEGMENTOS DE ACTIVIDAD. 2001



Fuente: SEOPAN a partir de Euroconstruct.

Construcción) en 868.000 millones de euros en 2001 (un 2,2% más que en 2000), cifra que representa aproximadamente un 10% del PIB europeo.

Tres cuartas partes de este volumen se concentran en cinco países: Alemania, (con un 26,3% del total), Reino Unido (14,2%), Francia (13,2%), Italia (11,3%) y España (10,9%). En cuanto al resto de paí-

ción en la construcción (14,5% del PIB), seguida de Alemania (11,1%). Curiosamente, los otros tres principales mercados, Italia, Francia y Reino Unido, presentan las tasas de especialización más bajas de la UE (entre el 7 y el 8%). Recordemos que, como se ha dicho en el apartado 2.3. de este estudio, la cuota de participación de la construcción en el valor añadido total de la economía vasca era del 7,5% en 2001.

EVOLUCIÓN DEL EMPLEO DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN EN LA UE*. 1995-2001.

Año	Total ocupados (miles)	% variación sobre año anterior
1995	10.638	
1996	10.541	-0,9
1997	10.559	0,2
1998	10.707	1,4
1999	10.936	2,1
2000	11.238	2,8
2001 (a)	11.336	0,9

(*) 1988-2000.

Fuente: Fiec: Construction Activity in Europe, 2001.

En relación al volumen de empleo del sector de la construcción europeo, en 2001 se estima que el número de personas ocupadas en la UE en la construcción era de 11,3 millones de personas, cifra un 0,9% superior a la de 2000. Esta tasa de creación de empleo resulta claramente inferior a la de ejercicios anteriores, fruto de la disminución del ritmo de la actividad constructora de los últimos años.

En este sentido, debe considerarse que entre 1995 y 2001 sólo en Alemania se perdieron 600.000 empleos en el sector de la construcción, resultado que se ha visto compensado gracias a la creación de empleo que durante estos mismos años se ha venido produciendo en otros países, como España (más de 550.000 empleos), Reino Unido, Francia e Italia (320.000 entre los tres, así como en otros países con un menor peso en el sector constructor europeo.

ses, el hecho de que su volumen de mercado sea considerablemente inferior no impide que en algunos casos sea una actividad trascendental en la economía nacional. Tal es el caso de Portugal, donde la construcción representa el 19% del PIB nacional, o de Irlanda, con un 17% del PIB.

Entre los países con mayor volumen de mercado, España representa un mayor grado de especializa-

Además, ha de tenerse en cuenta el efecto multiplicador del sector en cuanto a creación de empleo: Según estimaciones de la Comisión Europea, el

EXPECTATIVAS DE LOS AGENTES DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN EN LA UE*

Año	Mínimo	Máximo	Diciembre 2001	Septiembre 2000
Indicador de confianza**	-42	4	-14	-21
Cartera de pedidos	-55	-2	-21	-29
Evolución del empleo	-35	9	-6	-13
Evolución de los precios	-23	25	1	-5

*Diferencias entre respuestas positivas y negativas.

**Media de respuestas en saldo a los indicadores de Cartera de Pedidos y Evolución de empleo.

Fuente: CE, Business and Consumer Survey, September 2002.

empleo total asociado a la construcción en la UE podría desagregarse de la siguiente manera: 11 millones de empleos directos, 2,5 millones de empleos directos en materiales y otros productos de la construcción, y 14 millones de empleos indirectos en otros sectores proveedores, lo que nos da un total de 28 millones de personas empleadas.

En cuanto a las características del empleo en la construcción⁶¹, la realidad europea no difiere sustancialmente de los apreciado en la CAPV: se aprecia el predominio de trabajadores de sexo masculino (91% del total) y, en comparación con el resto de sectores, una mayor presencia de trabajadores autónomos (35% del total), con contrato temporal o de duración limitada (20%), y con un nivel de formación inferior.

Los datos correspondientes a 2001 muestran que la actividad constructiva en la UE se encuentra bastante repartida entre los distintos subsectores: únicamente las actividades de rehabilitación y mantenimiento alcanzan una participación considerablemente superior (37%), con cuotas muy similares en los segmentos de obra civil, edificación residencial y no residencial (20-23%). Esta distribución resulta muy diferente a la correspondiente al Estado, donde predomina la edificación residencial (37%), con una menor participación de las actividades de renovación (29%) y de la edificación no residencial (11%).

El análisis de la estructura empresarial del sector constructivo europeo pone de manifiesto un claro predominio de las pequeñas y medianas empresas, dentro de un conjunto de casi dos millones de entidades. Concretamente, un 93% emplea menos de 10 trabajadores (el 55% sin ningún asalariado), un 4%

entre 10 y 20 trabajadores y sólo el 3% cuanta con más de 20 empleados. Este aspecto se encuentra claramente vinculado con la amplia implantación de la subcontratación en este sector, fenómeno que permite a las grandes empresas la flexibilidad necesaria para hacer frente a las grandes obras y afrontar los períodos de recesión.

Sin embargo, el elevado número de empresas y el pequeño tamaño predominante no deben llevar a pensar que se trata de sector poco concentrado. En 2000 las diez principales empresas constructoras europeas facturaron por un valor superior a los 90.000 millones de euros (el 10,6% del total del sector ese mismo año). En este grupo de "gigantes", tenemos que de las diez constructoras europeas con mayor capitalización en bolsa, cinco son españolas⁶².

Por otro lado, la negativa evolución del sector durante los últimos años tiene como reflejo unas expectativas igualmente pesimistas por parte de los agentes del sector. Los últimos resultados disponibles corresponden a una encuesta de la Comisión Europea de septiembre de 2002, de cuyos resultados se extraen las siguientes conclusiones.

En primer lugar, la valoración de la cartera de pedidos empeora sensiblemente respecto a los meses anteriores (se obtiene una puntuación de -29, cuando ésta era de -21 en diciembre de 2001). Además, el indicador de expectativas de empleo también se deteriora sensiblemente (-13 frente a -6 en diciembre del año anterior). En consecuencia, el indicador de confianza del sector muestra un pesimismo siete puntos más que en la anterior encuesta⁶³ (el valor mínimo fue alcanzado en 1996).

⁶¹ Panorama de la Industria Europea 2000, de Eurostat.

⁶² "Constructoras de tamaño europeo", diario El País, 15-12-2003.

⁶³ De hecho, el avance de datos de 2002 da una tasa de crecimiento del sector de -2,5%, como se ve en el gráfico de la página anterior.

3. Precios y financiación de la vivienda en la CAPV

Tras estudiar los aspectos de la demanda de vivienda y de la oferta, pasamos a un último apartado dedicado a la evolución de los precios de la vivienda en la CAPV y de las formas de financiación de la misma.

3.1. Las fuentes de datos para los precios de la vivienda

Para empezar, hay que señalar que disponemos de dos fuentes diferentes de datos sobre precios de la vivienda:

- Los procedentes de la “Encuesta de Oferta de Vivienda, Garajes y Locales en la CAPV” del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco. Estos datos se recogen a través de la realización de encuestas a los promotores con oferta de vivienda (en 2003 unos 110 que presentaban promociones con más de cinco viviendas, obviamente nuevas) y a los agentes de la propiedad inmobiliaria (en esta fecha unos 125 APIs, de los que se recoge información sobre vivienda nueva y usada) de la CAPV. Los precios que se recogen son los *solicitados por el oferente que pretende vender su vivienda a través de una agencia inmobiliaria*⁶⁴. El tipo de viviendas se clasifica en viviendas nuevas (libres y protegidas) y usadas, y también abordan las rentas de alquiler. Para evitar los

problemas de la agregación se ofrecen datos sobre una denominada “vivienda tipo”⁶⁵.

- Los procedentes del Ministerio de Fomento. Estos precios medios trimestrales de la vivienda libre construida se encuentran disponibles desde 1987-1988 y se elaboran con datos obtenidos de las tasaciones hipotecarias de una serie de Sociedades de Tasación⁶⁶. A través de la información sobre tasaciones proporcionada por estas sociedades se obtiene el precio medio del m² de las viviendas para cada código postal (en el caso de los municipios con más de un código postal con información, el precio medio municipal se calcula como la media aritmética simple de los precios medios por códigos postal) y estos precios medios/m² por municipio se ponderan por la población de hecho a efectos de obtener los precios medios/m² para ámbitos geográficos más agregados.

La comparación de estas dos fuentes nos indica que los niveles de la encuesta del Gobierno Vasco son superiores a los del Ministerio de Fomento entre un 30-40% en los últimos años, aunque en los primeros años superaba el 50%. Por otro lado, las variaciones de la primera serie de datos son más extremas que los de la segunda.

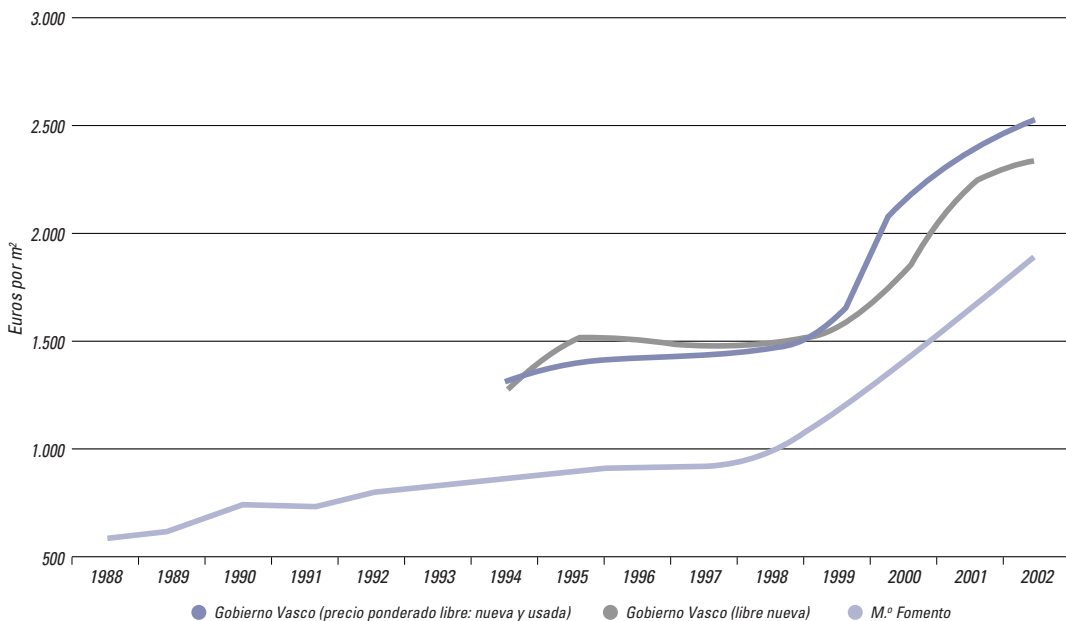
Hay que tener en cuenta que los datos de la “Encuesta de Oferta de Vivienda, Garajes y Locales en

⁶⁴ Por lo que quedan fuera del universo de análisis las viviendas en venta sin intermediación. Además, hay que tener en cuenta que estos precios solicitados pueden superar los que finalmente se paguen en el momento de la venta. Por otro lado, son precios medios ponderados según el volumen de la oferta de cada tipo de vivienda.

⁶⁵ Es vivienda nueva, de promoción libre y ofertada directamente por el promotor, en edificio colectivo, con un nivel de acabado normal y con superficie comprendida entre 60 y 90 m².

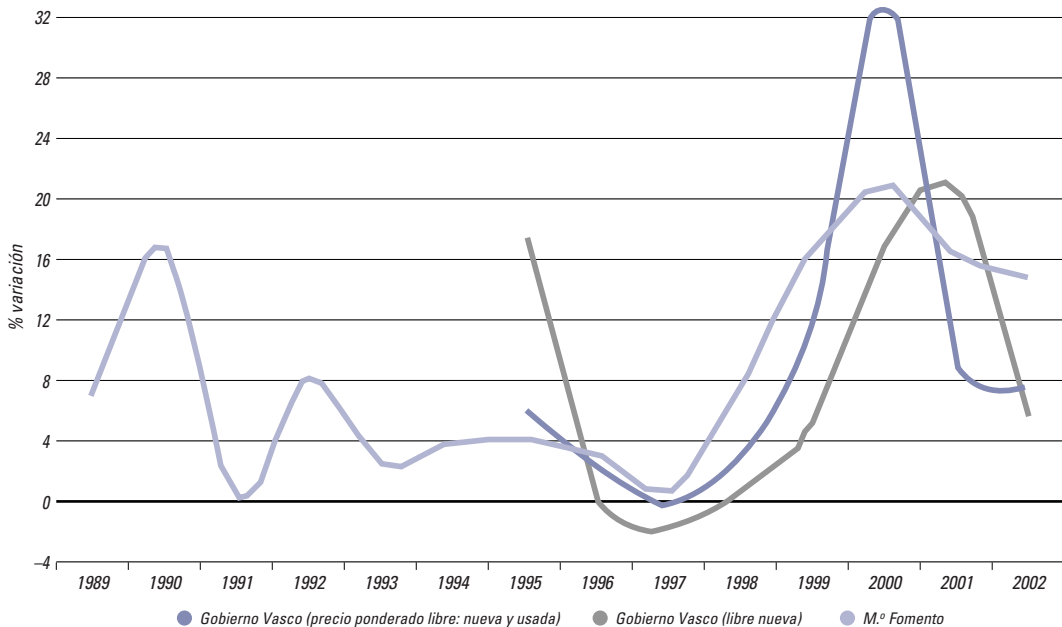
⁶⁶ Cuya colaboración ha venido aumentando a lo largo del tiempo y que en estos momentos incluye a las siguientes (se indica entre paréntesis el año a partir del cual se dispone información de cada una de ellas): Tasaciones Inmobiliarias (TINSA, 1987), Banco Hipotecario (1987), Tasaciones Hipotecarias, S.A. (excepto en la parte correspondiente al Banco Hipotecario, 1991), TASAMADRID (1991), SERVATAS, S.A. (1993), Sociedad de Tasación (1993), Compañía Hispana de Tasaciones S.A. (COHISTASA, 1995). El volumen de datos utilizados para obtener la estadística ha variado a lo largo del tiempo (de las aproximadamente 20.000 tasaciones de 1987 se ha pasado a más de 400.000 en 2002) por lo que la fiabilidad de los datos también varía.

PRECIOS DE LA VIVIENDA LIBRE EN LA CAPV



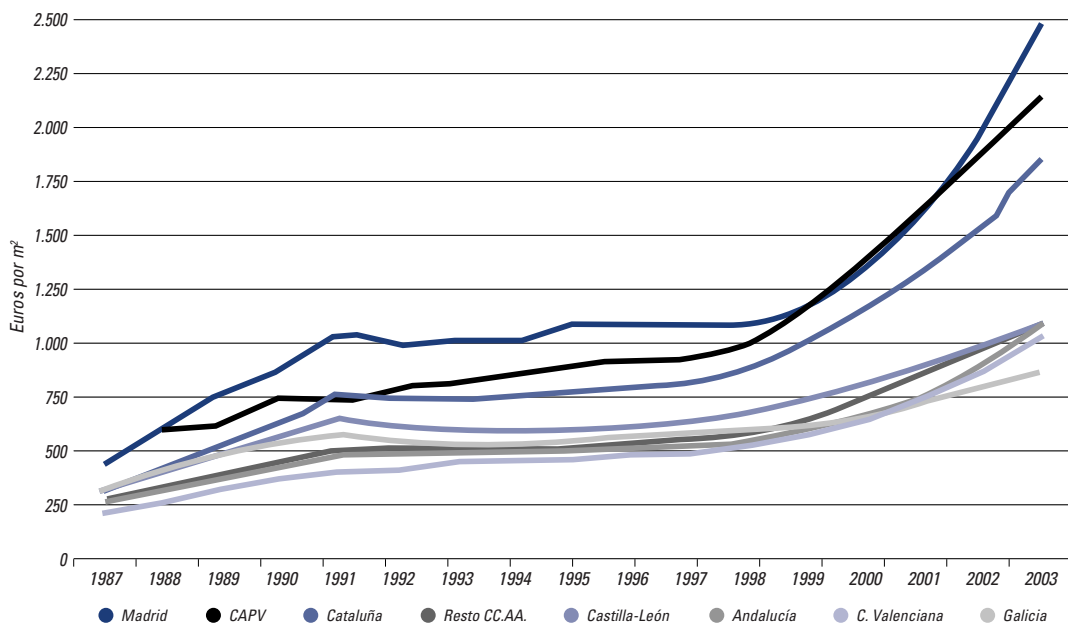
Fuente: M.º de Fomento y Gobierno Vasco.

PRECIOS DE LA VIVIENDA LIBRE EN LA CAPV



Fuente: M.º de Fomento y Gobierno Vasco.

PRECIO MEDIO DE LA VIVIENDA LIBRE SEGÚN CC.AA.



Fuente: M.º de Fomento.

la CAPV” son precios solicitados por quienes desean vender (por lo que los precios finales de venta probablemente son inferiores a éstos), mientras que los del Ministerio de Fomento son tasaciones realizadas bien para venta bien para peticiones de hipotecas (por lo que tampoco es extraño que los precios finales de venta puedan ser algo superiores), y que las variaciones son lógicamente mayores en los primeros que en los segundos, que presentan limitaciones legales y de baremos utilizados. Además, hay que considerar que el método de ponderación utilizado por el Ministerio (la población en lugar de las viviendas efectivamente vendidas) tiende a infravalorar los aumentos en las zonas más dinámicas, aquellas en las que la compra-venta de vivienda son mayores y en las que probablemente también lo son los incrementos de precios.

Conociendo las características de estas fuentes, utilizaremos en nuestro análisis de los precios de la vivienda preferentemente la “Encuesta de Oferta de Vivienda, Garajes y Locales en la CAPV” del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, entre otras razones porque también nos permite un mayor desglose por tipos de vivienda.

3.2. Evolución de los precios de las viviendas según tipología

El precio de la vivienda libre en la CAPV ha aumentado en los últimos 8 años en prácticamente un 100%, especialmente en los cuatro años finales en los que el precio acumula más de un 70% de aumento.

De hecho, hasta 1997 los precios presentaban un bajo crecimiento, que incluso en esta fecha descendieron en el caso de las viviendas nuevas (y en términos reales, descontando el IPC, se puede ampliar al trienio 1996-98). Sin embargo, desde 1999 se produce un importante aumento, primero en los precios de las viviendas usadas que crecen casi un 30%, tasas de incremento que, aunque de forma más moderada, también alcanzan en el año siguiente las viviendas nuevas y libres (hay que dejar de lado a las viviendas protegidas puesto que sus precios vienen obviamente marcados administrativamente) y que continúa hasta 2001.

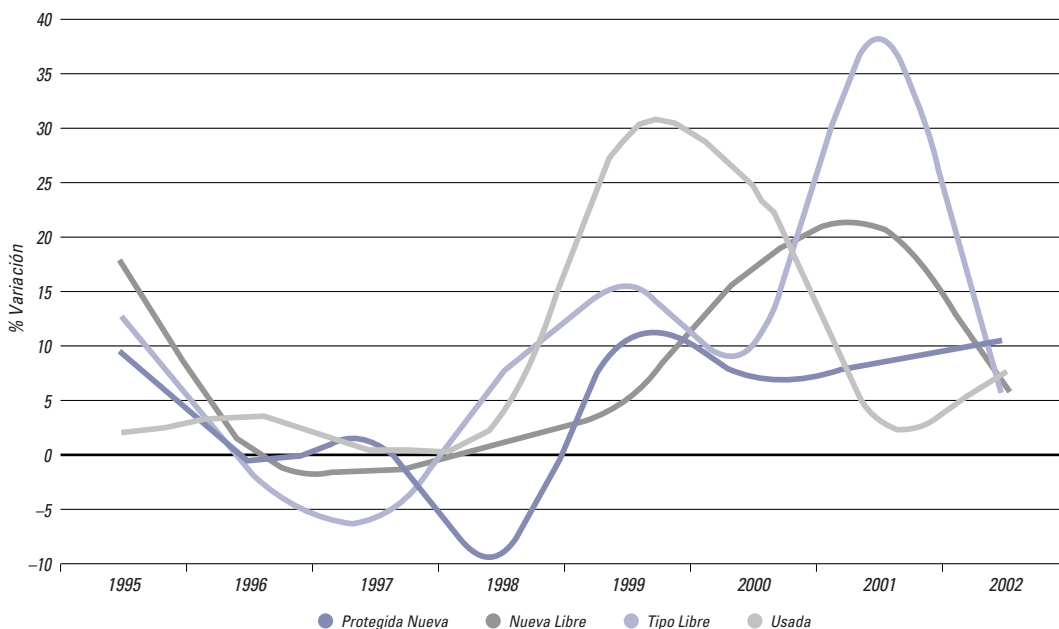
Además, hemos de tener en cuenta que se trata de precios medios en el conjunto de la CAPV, y que por

PRECIO POR M² DE LA VIVIENDA EN VENTA EN LA CAPV (€)

	Vivienda libre								PO/Social Nueva	
	Total	%	Nueva	%	Tipo	%	Usada	%	Total	%
1994	1.292		1.268		1.112		1.328		643	
1995	1.388	7,4	1.497	18,0	1.256	13,0	1.352	1,8	703	9,3
1996	1.424	2,6	1.503	0,4	1.238	-1,4	1.400	3,6	697	-0,9
1997	1.424	0,0	1.478	-1,6	1.160	-6,3	1.406	0,4	703	0,9
1998	1.460	2,5	1.491	0,8	1.238	6,7	1.454	3,4	637	-9,4
1999	1.773	21,4	1.569	5,2	1.424	15,0	1.881	29,3	703	10,4
2000	2.170	22,4	1.839	17,2	1.563	9,7	2.338	24,3	751	6,8
2001	2.361	8,8	2.220	20,7	2.156	37,9	2.408	3,0	815	8,4
2002	2.531	7,2	2.346	5,7	2.243	4,0	2.595	7,7	898	10,2
94-02		95,9		85,0		101,7		95,3		39,7
98-02		73,3		57,3		81,2		78,4		41,0

Fuente: Dep. Vivienda y Asuntos Sociales "Encuesta sobre Oferta de Viviendas, Garajes y Locales en la CAPV".

EVOLUCIÓN DEL PRECIO DE LA VIVIENDA EN VENTA EN LA CAPV



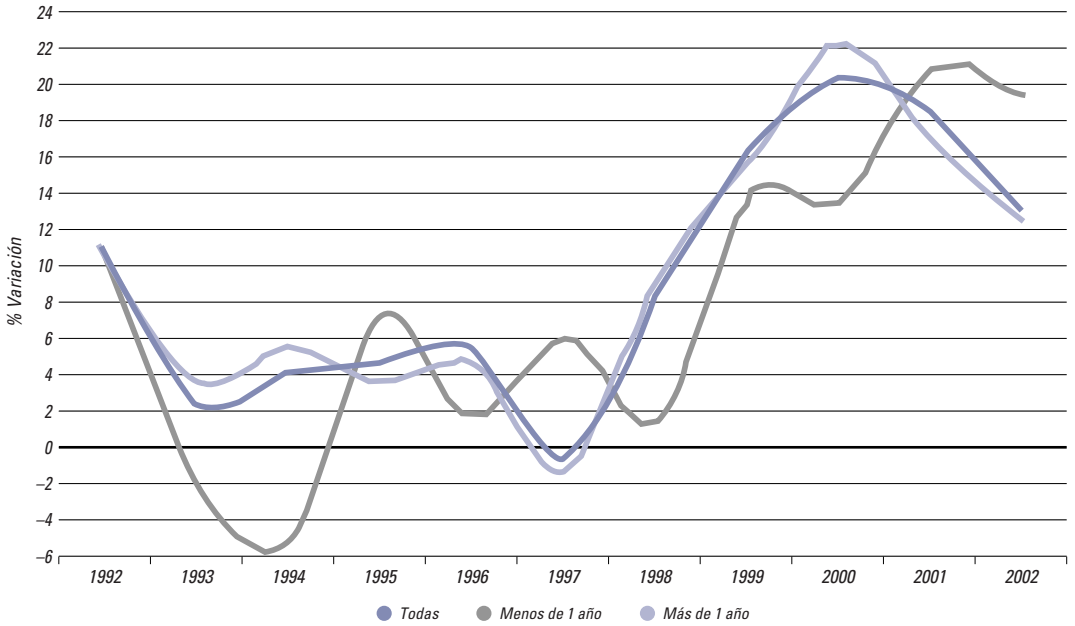
Fuente: Encuesta sobre Oferta de Viviendas, Garajes y Locales en la CAPV.

tanto, existen ámbitos geográficos en los que estos aumentos se han producido más intensivamente, como luego veremos. Otra consideración a realizar es que estos aumentos a lo largo del tiempo no son homogéneos puesto que los productos que estamos comparando, la vivienda en venta, varían básicamente hacia un menor tamaño en este tiempo. De hecho, se puede ver como el precio por m² de la vivienda-tipo crece por encima de la vivienda nueva libre, mientras que en la vivienda usada no ocurre este hecho.

Por otra parte, el precio de la vivienda usada aumenta más intensamente que el de la vivienda nueva libre. Si en 1997 el precio de la vivienda usada era un 5% superior a la nueva, esta diferencia alcanza se dobla y llega a casi el 11% en 2002 (aunque lo contrario ocurre con la vivienda tipo que pasa de ser un 16% inferior al 14%).

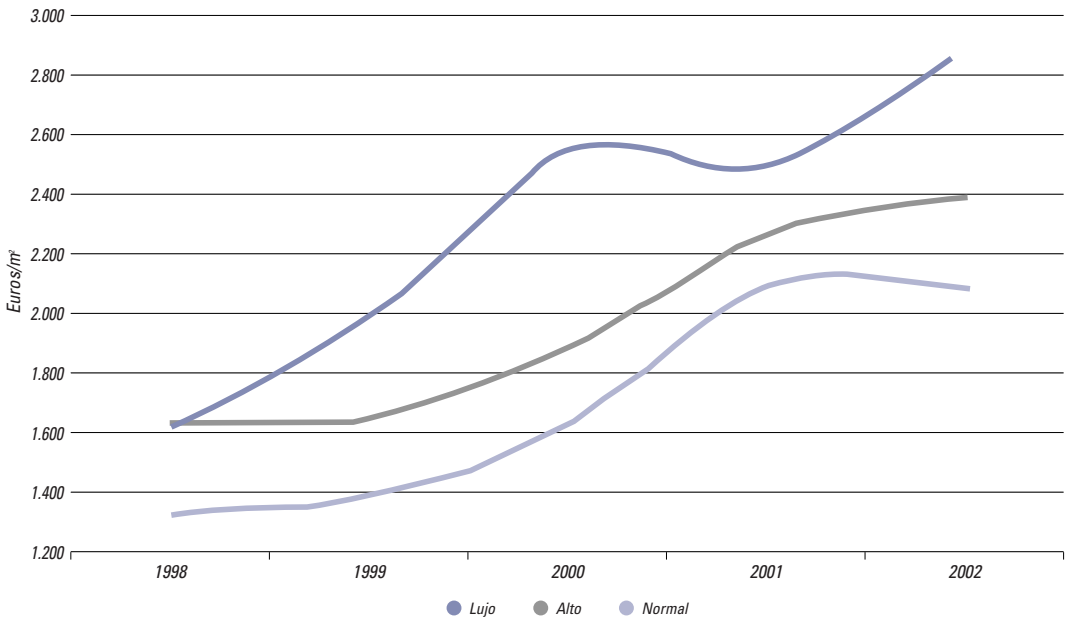
Así, se observa que al menos en el área de Bilbao los precios de las viviendas con más de un año de

CRECIMIENTO DE PRECIO POR M² DE LA VIVIENDA LIBRE EN BILBAO Y SU ÁREA DE INFLUENCIA SEGÚN ANTIGÜEDAD



Fuente: M.º de Fomento.

PRECIO DE LA VIVIENDA NUEVA EN LA CAPV SEGÚN ACABADO*



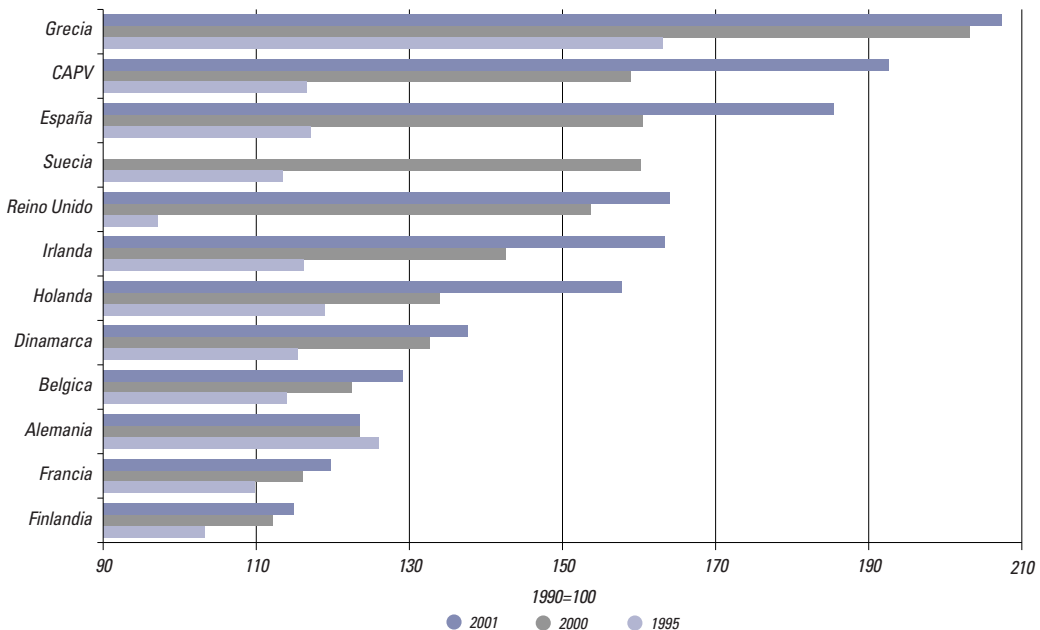
* Solo Promotores.

PRECIO DE LAS VIVIENDAS EN VENTA EN LA CAPV (MILES €)

	Vivienda libre						PO/Social Nueva	
	Total	%	Nueva	%	Usada	%	Total	%
1994	116		120		111		50	
1995	129	11,4	136	13,5	126	13,5	49	-2,4
1996	126	-2,3	135	-1,3	124	-1,9	51	4,9
1997	127	0,5	126	-6,7	127	2,9	52	2,4
1998	133	5,2	125	-0,5	136	7,1	46	-11,5
1999	157	17,6	142	13,9	164	20,3	54	16,9
2000	186	18,8	162	13,9	200	21,6	56	3,3
2001	201	7,9	195	20,2	203	1,7	61	9,1
2002	215	7,1	204	4,8	219	7,9	67	9,0
94-02		85,6		70,0		97,0		33,3
98-02		61,4		63,5		60,5		43,7

Fuente: Dep.Vivienda y Asuntos Sociales "Encuesta sobre Oferta de Viviendas en la CAPV".

EVOLUCIÓN DEL PRECIO DE LA VIVIENDA NUEVA DESDE 1990



antigüedad inician su ascenso un año antes que los de menos de un año y hasta el año 2000 las tasas de aumento son superiores.

Este repunte de precios en este año se produce cuando se terminan más de 8.500 viviendas (tanto en 1987 como en 1988), una cifra que supone alrededor del doble de terminaciones que en la media de la década anterior.

Otra característica del precio de la vivienda es su acabado. Así, se puede ver que el precio de la vivien-

da con un acabado de lujo aumenta en el periodo 1998-2002 a una mayor tasa que las de acabado alto y normal (un 78% frente al 46% y 56% respectivamente), principalmente en los primeros años, y se aumentan las distancias respecto de los otros dos acabados.

Por su parte, el precio por m² de la vivienda protegida crece de forma muy inferior a los otros tipos de vivienda, un 40% concentrado en los últimos 4 años, aunque también se observa una tendencia a

acomparar sus aumentos a los del resto de viviendas, especialmente en el caso de la de protección oficial mientras que la social se mantiene más estable.

Estos incrementos de precios aunque cercanos a los que se vienen produciendo en el resto del Estado, se encuentran muy por encima de lo que está ocurriendo en el resto de Europa. Así, tan sólo Grecia supera los aumentos de precios de la CAPV y España en la última década, aunque también Suecia se encuentra en una situación similar.

Por otra parte, el índice de precios de vivienda creado por The Economist muestra un aumento en los últimos 20 años de un 148% para la media de los trece países desarrollados para los que se ha calculado (ponderada de acuerdo con su PIB⁶⁷), pero en España la vivienda se ha encarecido desde 1980 el doble que en el resto de países europeos. Un cálculo de aproximación para la CAPV señala un índice superior con tan sólo contar los últimos 12 años para los que disponemos de datos.

3.3. Evolución de los precios de las viviendas por áreas

Cuando analizamos los precios de las viviendas en los diferentes ámbitos geográficos de la CAPV, las denominadas áreas funcionales junto a la desagregación para las capitales, lo primero que observamos es que en ninguna de estas áreas el incremento de los precios en el periodo 1997-2002 ha bajado del 40%, tanto para las viviendas nuevas y libres como para las usadas⁶⁸. Es decir, **se produce un importante crecimiento de precios de forma generalizada en todas las áreas.**

El segundo hecho que observamos es que la diferencia existente en los niveles de precios de la vivienda nueva y libre entre estas áreas en los primeros años de la serie de datos y en los últimos años tiende a reducirse. Y un proceso parecido, aunque algo más amortiguado ocurre con la vivienda usada,

ÍNDICE DE ENCARECIMIENTO EN EL PRECIO DE LA VIVIENDA		
	1980-01	2000-01
España	726	15,4
Irlanda	451	14
Gran Bretaña	389	10,5
Países Bajos	181	8,7
Bélgica	140	5,6
EE.UU.	158	8,6
Francia	155	6,9
Japón	52	-4,1
Canadá	152	2,7
Italia	343	7,9
Australia	213	11,2
Suecia	183	7,9
Alemania	33	1,6
Índice Global	148	5,4
CAPV*	180	16,5
España*	164	15,4

(*) 1988-2000.

Fuente: The Economist y elaboración propia para los mercados* (en base a datos del M.º Fomento).

por tanto disminuye la dispersión de precios de la vivienda.

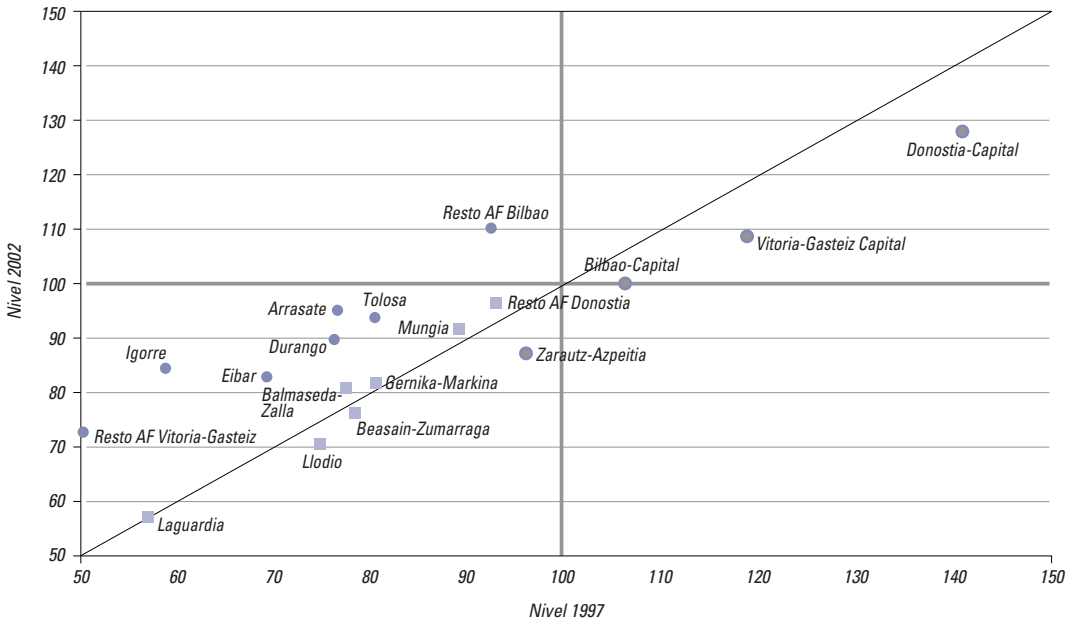
Así, en 1997 las capitales mantenían unos precios casi un 20% por encima de la media de la CAPV, fundamentalmente Donostia (un 41%) y Vitoria-Gasteiz, aunque Bilbao se mantenía cercano a la media. Por el contrario, el resto de áreas fuera de las áreas funcionales de las capitales se encontraba con unos precios un 20% inferiores en su mayoría, con algunas excepciones en las que aún eran menores como Eibar (31% menos que la media), Igorre (41%), Laguardia (43%) o el significativo caso del resto del área funcional de Vitoria-Gasteiz (que recoge casi toda la Llanada Alavesa) en que los precios eran un 50% inferiores a la media de la comunidad.

La situación en 2002 ha cambiado sustancialmente. Las capitales se encuentran ahora tan sólo un 9% por encima de la media de la CAPV, de hecho Bilbao está por debajo y los niveles superiores de Donostia y Vitoria-Gasteiz se han reducido (del 41% y 19%, respectivamente, por encima de la media al 27% y 8%, también por encima). En algunas áreas los cambios han sido mínimos o incluso han reducido su nivel relativo a la media (Balmaceda-Zalla, Beasain-

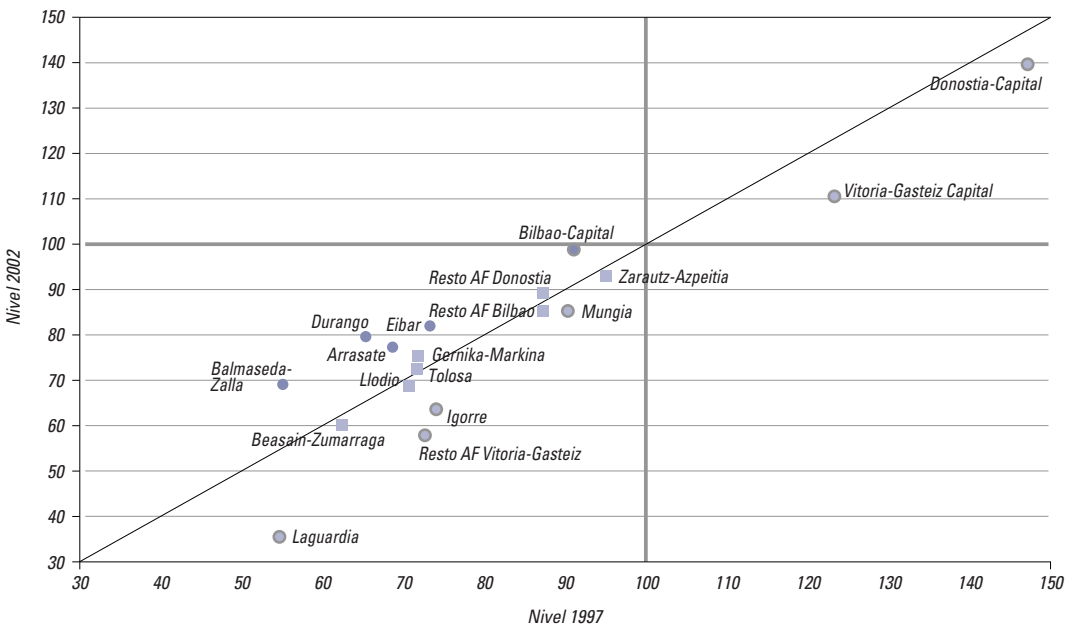
⁶⁷ En consecuencia, en la fijación de dicho índice global han influido poderosamente los índices de Estados Unidos (20%), Canadá (13%) y Japón (15%).

⁶⁸ Con la única excepción del área de Laguardia para las viviendas usadas, donde el incremento en este periodo es de un 19%.

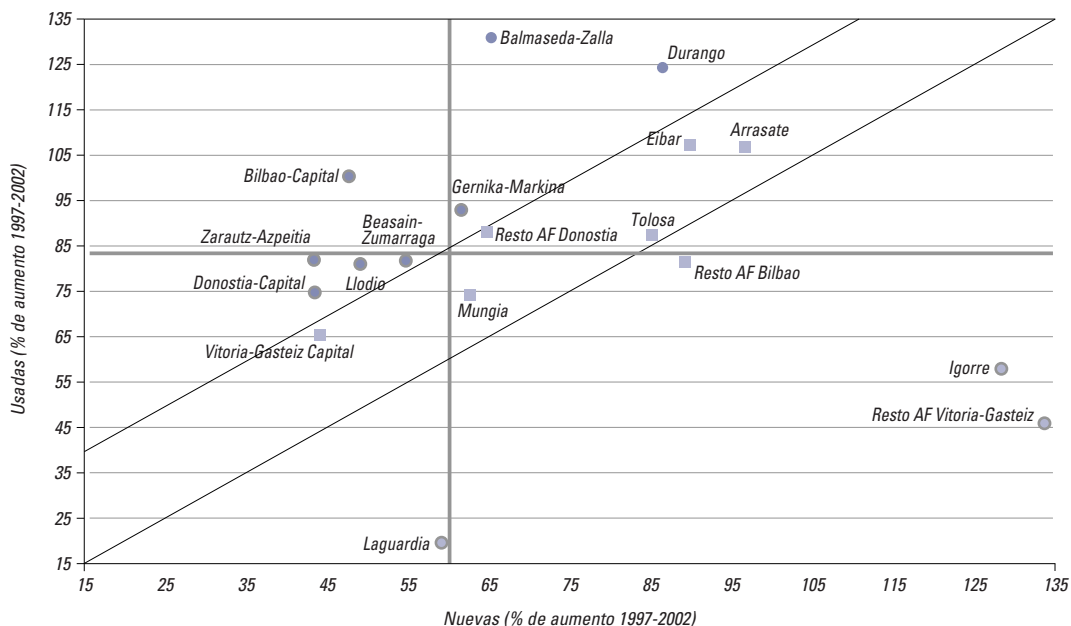
NIVELES RELATIVOS DE PRECIOS DE LA VIVIENDA NUEVA LIBRE EN LAS ÁREAS FUNCIONALES DE LA CAPV (1997 Y 2002)



NIVELES RELATIVOS DE PRECIOS DE LA VIVIENDA USADA EN LAS ÁREAS FUNCIONALES DE LA CAPV (1997 Y 2002)



CRECIMIENTO DE PRECIOS DE LA VIVIENDA NUEVA Y USADA EN LAS ÁREAS FUNCIONALES DE LA CAPV (1997-2002)



106

Zumárraga, Resto del AF de Donostia, Gernika-Markina, Laguardia, Llodio, Mungia, Zarautz-Azpeitia). Sin embargo, en otras áreas los aumentos han sido importantes: Resto AF de Bilbao, Durango, Eibar, Igorre, Arrasate, Tolosa y Resto AF de Vitoria-Gasteiz.

Es decir, los precios en las áreas con precios más elevados, las capitales, no han crecido tanto como otras áreas, bien cercanas a las mismas como sus áreas funcionales bien de otras zonas de Bizkaia y Guipúzcoa que se pueden caracterizar como industriales y expansivas en este periodo (Tolosa, Arrasate⁶⁹, Eibar y Durango).

Respecto de la vivienda usada, podemos señalar que se producen algunos movimientos muy parecidos. Así, también se observa que las capitales, con precios un 14% superiores en 1997 se reducen al 10% (aunque sólo en Vitoria-Gasteiz y Donostia, ya que en Bilbao eran un 9% inferiores pero alcanzan en

2002 la media) y que se producen aumentos en casi todas las zonas que antes hemos denominado expansivas (Durango, Eibar y Arrasate, no así en Tolosa, aunque también hay que incluir a Balmaceda-Zalla).

En el resto de zonas apenas se producen variaciones del nivel de precios relativos a la media de la comunidad (Beasain-Zumárraga, Resto de AF de Bilbao, Resto del AF de Donostia, Gernika-Markina, Llodio, Tolosa, Zarautz-Azpeitia) o se producen descensos de este nivel relativo (Igorre y Mungia entre los moderados y Laguardia y el resto del AF de Vitoria-Gasteiz con descensos de casi 20 puntos porcentuales).

Si comparamos los aumentos de precios de las viviendas nuevas y usadas en los diferentes áreas funcionales, y teniendo en cuenta el superior aumento que se produce en la vivienda usada en todos los ámbitos, podemos ver que **en algunas áreas el crecimiento de los precios de la vivienda usada**

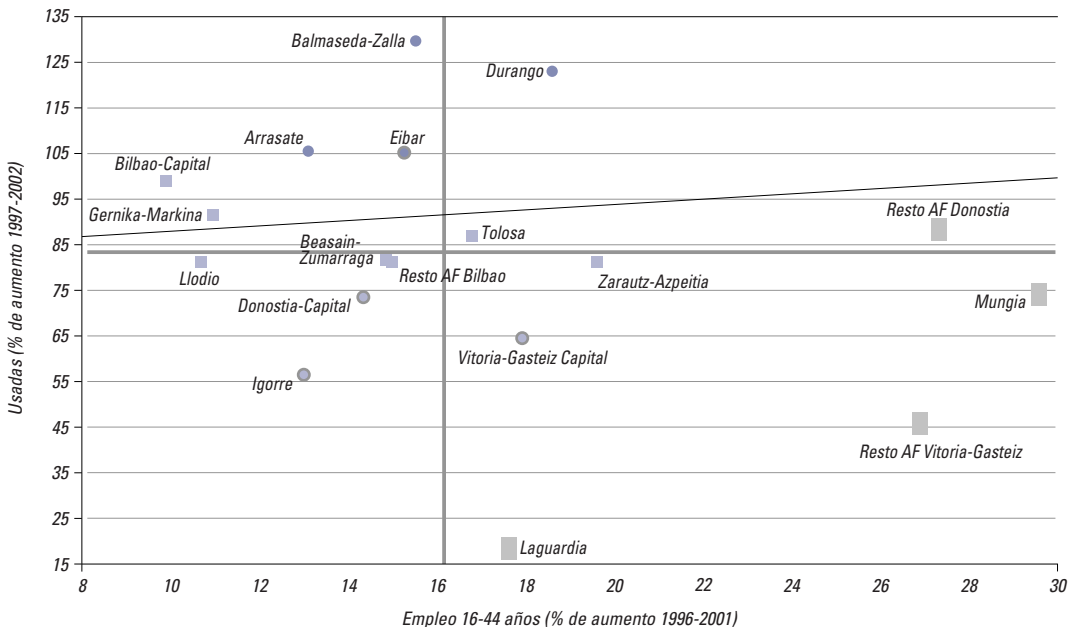
⁶⁹ Sin embargo, no ocurre lo mismo con Beasain-Zumarraga que además de próxima también cumple estas características. Además, a estas zonas hay que añadir Igorre, que se trata de una zona más bien rural, aunque su crecimiento puede venir explicado por la vivienda secundaria.

PRECIO POR M² ÚTIL DE LAS VIVIENDAS NUEVAS LIBRES Y USADAS POR ÁMBITO GEOGRÁFICOS

	Vivienda nueva libre						Vivienda usada									
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1997	2002	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1997	2002
CAPV	1.478	1.491	1.566	1.839	2.220	2.345	100	100	1.406	1.454	1.880	2.339	2.408	2.594	100	100
Total Capitales	1.755	1.845	1.847	2.006	2.473	2.565	119	109	1.605	1.737	2.135	2.584	2.683	2.851	114	110
Balmaseda-Zalla	1.142	1.292	1.346	1.414	1.679	1.888	77	80	775	697	1.104	1.375	1.729	1.783	55	69
Beasain-Zumárraga	1.154	1.142	1.423	1.677	1.755	1.785	78	76	871	865	894	1.160	1.368	1.579	62	61
Bilbao Metropolitano	1.491	1.503	1.581	1.747	2.191	2.480	101	106	1.238	1.244	1.602	1.988	2.135	2.372	88	91
– Bilbao Capital	1.569	1.545	1.770	1.660	2.186	2.316	106	99	1.280	1.352	1.630	2.039	2.319	2.558	91	99
– Resto A.F. Bilbao	1.364	1.454	1.516	1.814	2.210	2.580	92	110	1.226	1.190	1.578	1.938	1.950	2.212	87	85
Donostia	1.791	1.623	1.814	2.305	2.578	2.609	121	111	1.839	1.989	2.575	3.092	3.052	3.270	131	126
– Donostia Capital	2.086	2.326	2.258	3.086	3.036	2.988	141	127	2.067	2.194	2.903	3.411	3.526	3.601	147	139
– Resto A.F. Donostia	1.370	1.448	1.729	2.067	2.239	2.258	93	96	1.232	1.310	1.591	1.872	1.884	2.308	88	89
Durango	1.124	1.394	1.539	1.442	1.823	2.093	76	89	920	1.142	1.119	1.498	1.695	2.054	65	79
Eibar	1.022	1.172	1.291	1.477	1.764	1.938	69	83	1.028	944	1.152	1.549	1.929	2.115	73	82
Gernika-Markina	1.184	1.388	1.790	1.650	2.105	1.911	80	81	1.004	950	1.217	1.382	1.654	1.927	71	74
Igorre	865	962	986	1.484	1.785	1.976	59	84	1.040	811	826	841	1.202	1.635	74	63
Laguardía	839	865	1.016	1.172	1.322	1.337	57	57	769	793	1.022	853	1.253	915	55	35
Llodio	1.106	1.509	1.632	1.938	1.803	1.648	75	70	992	769	1.082	1.415	1.658	1.788	71	69
Arrasate	1.130	1.142	1.131	1.922	2.243	2.222	76	95	968	1.070	1.423	1.835	1.987	1.994	69	77
Mungia	1.316	1.094	1.683	2.066	1.979	2.142	89	91	1.268	1.280	1.504	1.674	1.686	2.202	90	85
Tolosa	1.184	1.256	1.412	1.524	1.895	2.191	80	93	1.004	914	1.077	1.271	1.549	1.878	71	72
Vitoria-Gasteiz	1.755	2.254	1.684	1.784	2.253	2.445	119	104	1.719	1.935	2.368	2.644	2.738	2.845	122	110
– Vitoria Capital	1.755	2.398	2.028	1.875	2.277	2.527	119	108	1.731	1.953	2.388	2.659	2.751	2.855	123	110
– Resto A.F. Vitoria	733	1.322	1.134	1.270	1.310	1.713	50	73	1.022	1.070	1.228	1.471	1.702	1.485	73	57
Zarautz-Azpeitia	1.418	1.484	1.814	1.844	1.950	2.032	96	87	1.328	1.382	1.478	1.847	1.853	2.415	94	93
Rango variación (% media)	72	103	67	62	57	54	71	57	76	89	93	96	77	91	76	91

Fuente: Gobierno Vasco. Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales. Oferta Inmobiliaria.

CRECIMIENTO DE PRECIOS DE LA VIVIENDA USADA Y EMPLEO EN LAS ÁREAS FUNCIONALES DE LA CAPV (1997-2002)



EVOLUCIÓN DE PRECIOS DE LA VIVIENDA Y VARIABLES ECONÓMICAS

AREAS	% var. pre. viv.		Ocupados jóvenes			tasa paro			PIB percapita euros			
	Nueva	Usada	1996	2001	%	1996	2001	dif.	1997	2000	%	Niv. 2000
Balmaseda-Zalla	65,3	130,1	6.055	6.997	15,6	32,0	23,1	8,9	6.769	13.974	106	72
Durango	86,2	123,3	16.242	19.262	18,6	23,1	16,4	6,7	8.099	26.474	227	137
Eibar	89,6	105,7	16.975	19.571	15,3	25,1	14,9	10,2	7.876	19.169	143	99
Arrasate	96,6	106,0	16.489	18.657	13,1	18,6	13,7	4,9	9.314	24.931	168	129
Beasain-Zumárraga	54,7	81,3	14.608	16.772	14,8	22,2	16,0	6,2	8.196	21.203	159	109
Bilbao Capital	47,6	99,8	75.202	82.672	9,9	30,9	25,2	5,7	9.014	19.648	118	101
Resto A.F. Donostia	64,8	87,3	47.041	59.872	27,3	28,7	16,4	12,3	7.310	17.846	144	92
Gernika-Markina	61,4	91,9	16.082	17.852	11,0	22,3	17,8	4,5	7.498	16.715	123	86
Tolosa	85,1	87,1	11.025	12.880	16,8	24,2	14,3	9,8	8.122	20.174	148	104
Zarautz-Azpeitia	43,3	81,9	16.129	19.286	19,6	18,6	14,9	3,7	7.911	20.227	156	104
Resto A.F. Bilbao	89,1	80,4	116.301	133.725	15,0	31,7	25,5	6,2	7.795	15.980	105	82
Vitoria Capital	44,0	64,9	54.481	64.270	18,0	21,9	16,1	5,9	8.592	21.758	153	112
Donostia Capital	43,2	74,2	40.262	46.046	14,4	26,6	18,5	8,1	9.701	19.052	96	98
Llodio	49,0	80,2	8.702	9.634	10,7	28,6	23,7	4,8	7.250	20.664	185	107
Mungia	62,8	73,7	4.615	5.977	29,5	20,3	16,0	4,4	8.808	21.541	145	111
Igorre	128,4	57,2	2.963	3.349	13,0	17,6	14,9	2,7	8.195	29.813	264	154
Laguardia	59,4	19,0	2.315	2.723	17,6	16,6	12,9	3,7	7.422	45.974	519	237
Resto A.F. Vitoria	133,7	45,3	6.355	8.061	26,8	17,6	14,1	3,5	7.624	35.952	372	186
Total CAPV	58,7	84,5	471.842	547.608	16,1	27,2	20,3	7,0	8.253	19.370	135	100

Fuente: Gobierno Vasco para precios de la vivienda; INE, "Censo de Población" para ocupación y paro; Eustat para PIB per cápita municipal.

han sido relativamente muy superiores respecto de la nueva que en otros.

Así, en Durango, Balmaseda-Zalla, Gernika-Markina, Bilbao Capital, Beasain-Zumarraga, Llodio, Donostia-Capital y Zarautz-Azpeitia los aumentos de la usada en el periodo 1997-2002 superan en más de 30 puntos porcentuales a los de la nueva. La situación contraria ocurre en el Resto del Área Funcional de Vitoria-Gasteiz, Igorre y Laguardia, básicamente áreas de vivienda secundaria de muchos ciudadanos vascos, donde el aumento del precio de la vivienda nueva y libre han sido superiores a los de la vivienda usada (más del doble). A estas últimas hay que añadir también el caso del Resto del Área Funcional de Bilbao, donde el precio de la vivienda nueva crece un 89% por un 80% en la vivienda usada en estos seis años.

En el resto de ámbitos el crecimiento de la vivienda usada es superior a la nueva pero en unos márgenes más reducidos que en los primeros casos considerados.

Si cruzamos los datos de aumento de precios de la vivienda con los del empleo del grupo de edad

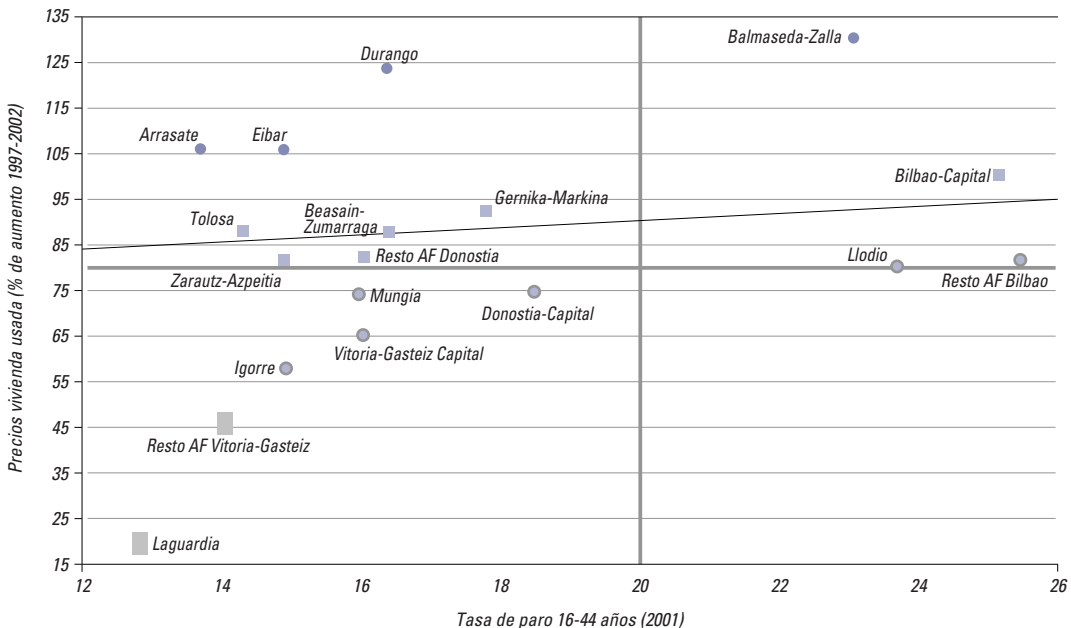
joven y los del PIB per cápita⁷⁰ para cada una de estas áreas funcionales, observamos que ciertamente existe una cierta correlación, si bien el grado de explicación que nos ofrecen estas variables no es demasiado elevado y desde luego existen algunas áreas cuyos aumentos en los precios de la vivienda no se explican por las mismas.

Estas áreas son básicamente el Resto del Área Funcional de Vitoria-Gasteiz (quizás por su elevado tamaño que puede encubrir realidades diferentes de un extremo al otro de Alava), Laguardia e Igorre (posiblemente por ser lugares en el que las segundas residencias suponen un volumen importante) donde los precios aumentan sensiblemente menos de lo que la evolución del empleo y la renta hacen prever.

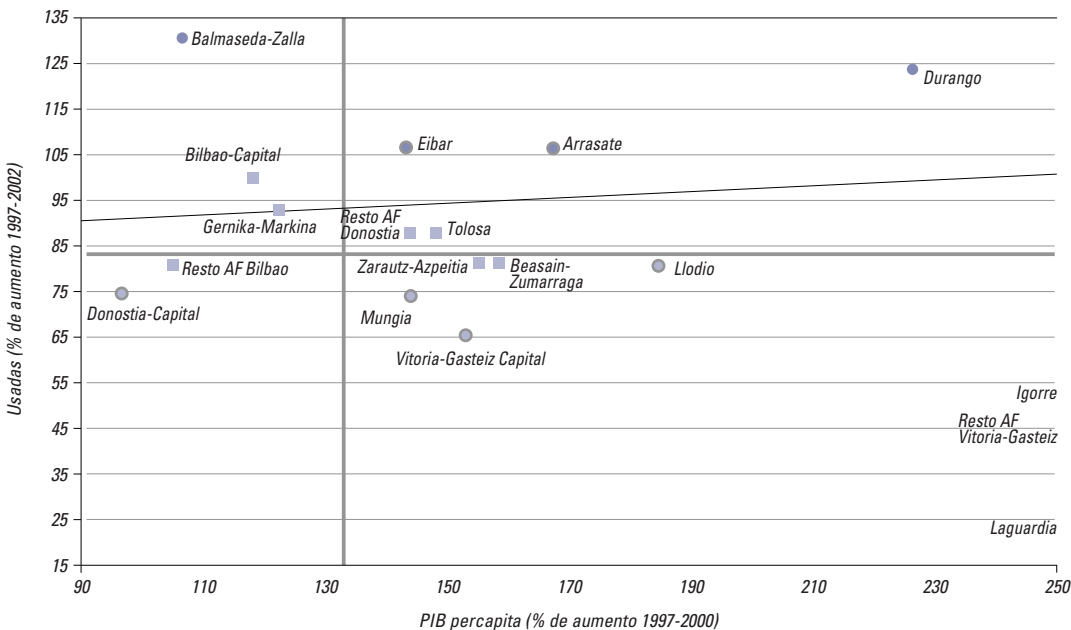
Por otra parte, las áreas de Balmaseda-Zalla, Durango, Arrasate y Eibar presentan un aumento del precio de la vivienda más elevado de lo que la evolución de las variables económicas prevén mientras que Vitoria-Gasteiz Capital, Donostia Capital, Llodio y Mungía presentan aumentos de precios inferiores a lo que correspondería a la evolución de empleo y renta.

⁷⁰ Hay que tomar estos datos con precaución dado que los únicos disponibles correspondientes a 1997 son la Renta Familiar Bruta, obtenida a partir de registros fiscales, mientras que los de 2000 son el PIB obtenido a partir de la municipalización de las Cuentas Económicas.

CRECIMIENTO DE PRECIOS DE LA VIVIENDA USADA Y TASA DE PARO DE LA JUVENTUD EN LAS ÁREAS FUNCIONALES DE LA CAPV



CRECIMIENTO DE PRECIOS DE LA VIVIENDA USADA Y PIB PERCAPITA EN LAS ÁREAS FUNCIONALES DE LA CAPV



Finalmente, los precios de la vivienda de las áreas de Bilbao Capital, Resto de AF de Bilbao, Resto de AF de Donostia, Gernika-Markina, Zarautz-Azpeitia, Tolosa y Beasain-Zumarraga se comportan en todos estos aspectos de forma lineal con el aumento del empleo y la renta producido en este periodo.

Por tanto, podemos agrupar las diferentes áreas funcionales según el comportamiento observado en los precios de la vivienda en los siguientes casos:

A. Áreas de elevado aumento de precios de la vivienda, principalmente usada, que partían de bajos niveles relativos de precios. Aumento de precios muy superior a los crecimientos de la renta y el empleo: Balmaseda-Zalla, Durango, Arrasate, Eibar.

B. Áreas de aumento medio-bajo de precios de la vivienda nueva en relación con la media de la CAPV. Sin embargo los aumentos de precios de la vivienda usada superan a los de la nueva. Existen dos subgrupos:

B.1. Áreas con un aumento de precios en línea con los aumentos de renta y ocupación y que presentan unos niveles de precios en general por encima de la mediana: Bilbao, Resto AF Donostia, Gernika-Markina, Zarautz-Azpeitia, Tolosa, Beasain-Zumarraga.

B.2. Áreas con un aumento de precios por debajo de los aumentos de renta y ocupación y que muestran unos aumentos de los precios de la vivienda usada inferiores a la media de la CAPV: Vitoria-Gasteiz, Donostia, Llodio, Mungía y, con algunas atipicidades, Resto AF Bilbao.

C. Áreas con un alto componente rural y de vivienda secundaria, donde los aumentos de los precios de la vivienda usada son los menores de la CAPV y los de la nueva los mayores. A pesar del alto crecimiento de los niveles de renta y baja tasa de paro, los aumentos de precios de la vivienda son inferiores a lo que se podría prever de la evolución de estas variables. Estas áreas son: Laguardia, Igorre, Resto AF Vitoria-Gasteiz.

3.4. Contraste Oferta-Demanda: Precios y tamaños de las viviendas

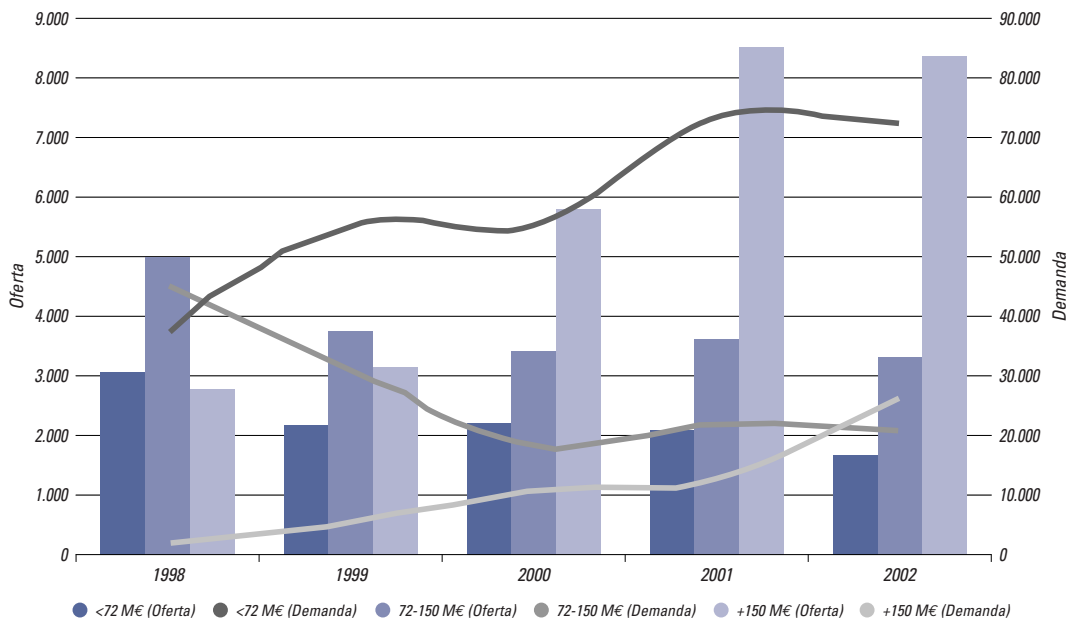
Tal como hemos podido ver hasta ahora, el volumen de viviendas demandadas en los últimos años ha sido muy superior al ofertado, a pesar del importante aumento que se viene produciendo. Por tanto estamos ante un importante desequilibrio en el mercado de la vivienda que se acentúa si tenemos en cuenta la distribución de estas necesidades y oferta de vivienda entre los diferentes segmentos de precios y de superficies. Analizamos a continuación estos aspectos.

3.4.1 Precios de la vivienda y precios asumibles por los demandantes

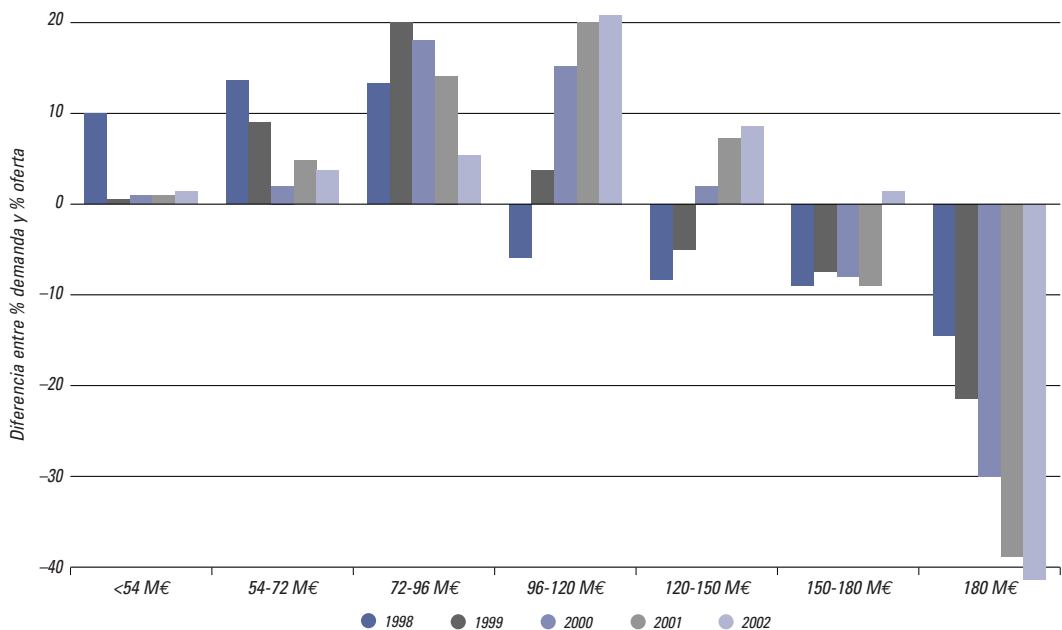
Un primer contraste entre los precios que pueden asumir las personas demandantes o necesitadas de vivienda y los precios a los que se ofertan podemos realizarlo a partir de los datos ofrecidos en el apartado 1.1.4 de *Financiación, esfuerzo financiero y endeudamiento* donde estimábamos una serie de indicadores de Accesibilidad de la Vivienda en la CAPV.

	Nivel de precios de la vivienda respecto media CAPV	Aumento precios vivienda 1997-2002	Aumento precio vivienda nueva vs. usada	Aumento de la Renta y el empleo joven	Aumento de precios vivienda en relación a aumento de Renta y Empleo joven
A	Bajos (por debajo de mediana)	Usada: los mayores Nueva: elevados	Usada >>> Nueva	Situación mixta	Muy alto
B.1	En general, por encima o alrededor de la mediana	Usada: medio-alto Nueva: medio-bajo	Usada >> Nueva	En general renta media y tasa paro menor que media	En línea con aumento de renta y empleo
B.2	Capitales: altos Resto: bajos	Usada: bajos Nueva: medio-bajo	Usada > Nueva	Situación mixta	Bajo
C	Bajos	Usada: los menores Nueva: los mayores	Nueva >>> Usada	Alto nivel renta y bajo paro	Muy Bajo

VOLUMEN DE VIVIENDAS OFERTADAS Y DEMANDADAS SEGÚN PRECIOS



EXCESO DE DEMANDA DE VIVIENDAS SEGÚN PRECIOS



Tomando los datos sobre el salario medio anual total del Índice de Costes Salariales del INE y asumiendo que existen unas restricciones (de dedicar un máximo de un tercio de éste al pago del 80% del precio de una vivienda de 90 m² mediante un crédito al tipo de interés corriente en cada año y un plazo de amortización de 20 años) podemos calcular el precio máximo asumible por las personas potencialmente demandantes de vivienda.

De esta forma se constata que desde 1990 hasta 1999, a pesar del aumento en el precio de la vivienda los precios asumibles aumentan de forma más rápida, de forma que la relación entre ambos desciende desde 2,75 al principio de la década a menos de 1,50 al final. Sin embargo, a partir del año 2000 esta relación vuelve a crecer y llega a ser de 2,25 en 2002, la más elevada desde 1993.

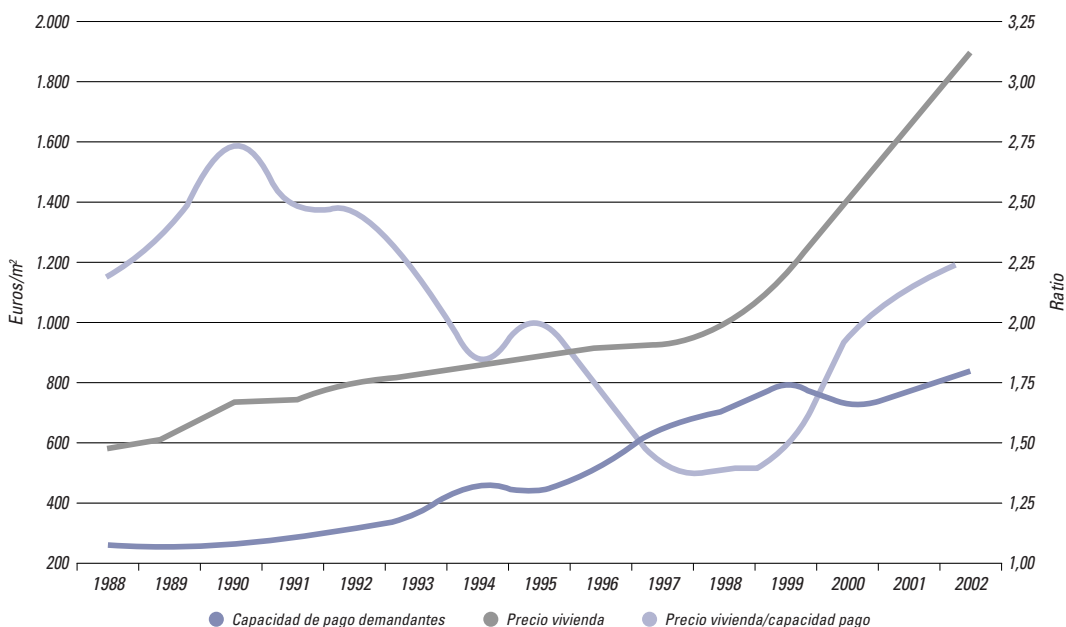
En otro orden de cosas, la oferta de vivienda para diferentes segmentos de precios no sólo varía sino que también ha cambiado en estos años. Hasta 1999 más del 65% de la oferta de vivienda se realizaba a precios inferiores a 150 miles de euros (precios que están dispuestos a pagar prácticamente el 90% de

los demandantes), porcentaje que se coloca por debajo del 40% en 2002. Por el contrario, la oferta de vivienda para precios superiores a los 150 miles de euros ha crecido desde 1999 en un 162%, por una caída de un -15% para el volumen de vivienda de precios inferiores.

Sin embargo, la evolución de la demanda indica que el segmento de precios entre 72 y 150 miles de euros es la que más volumen concentra en este periodo (aunque el mayor crecimiento se produce en el segmento de mayor precio, de más de 150 miles de euros, como vemos en la tabla que presenta un mayor detalle, por el aumento del segmento de 150-180 miles de euros).

De esta forma, no sólo existe un enorme exceso de demanda en cuanto al volumen de vivienda, sino que también la estructura de este exceso de demanda según precios se encuentra desequilibrada. En el gráfico se puede observar que a partir de 150 miles de euros comienza a existir un mayor porcentaje de vivienda ofertada que demandada mientras que entre 96 y 120 miles de euros el porcentaje de vivienda demandada supera claramente al de la ofertada. No

PRECIO ASUMIBLE POR LOS DEMANDANTES Y PRECIO DE LA VIVIENDA EN LA CAPV



CONTRASTE OFERTA-DEMANDA SEGÚN SEGMENTOS DEL PRECIO EN LA CAPV

	Oferta					Demanda					Demanda - Oferta				
	1998	1999	2000	2001	2002	1998	1999	2000	2001	2002	1998	1999	2000	2001	2002
<54 M€	1.679	1.076	1.278	1.140	880	21.838	11.298	10.058	9.536	9.411	20.159	10.222	8.780	8.395	8.531
54-72 M€	1.426	1.120	927	978	807	23.433	19.948	8.422	12.820	11.755	22.006	18.828	7.494	11.842	10.948
72-96 M€	1.500	1.306	918	1.196	1.228	23.332	32.148	22.308	24.589	17.563	21.832	30.842	21.390	23.393	16.335
96-120 M€	1.904	1.142	1.006	862	658	10.143	14.842	20.399	28.970	31.536	8.239	13.701	19.393	28.108	30.878
120-150 M€	1.583	1.310	1.519	1.588	1.462	5.354	8.702	12.954	20.251	23.873	3.771	7.391	11.435	18.663	22.411
150-180 M€	1.149	1.106	1.762	2.392	1.963	1.362	4.285	6.163	8.516	19.239	213	3.179	4.401	6.124	17.276
Más 180 M€	1.644	2.087	4.037	6.146	6.398	611	1.163	4.485	4.491	7.456	-1.033	-925	447	-1.655	1.058
TOTAL	10.885	9.148	11.447	14.302	13.396	86.073	92.385	84.788	109.172	120.833	75.188	83.237	73.341	94.870	107.437
	%					%					Diferencia				
<54 M€	15,4	11,8	11,2	8,0	6,6	25,4	12,2	11,9	8,7	7,8	9,9	0,5	0,7	0,8	1,2
54-72 M€	13,1	12,2	8,1	6,8	6,0	27,2	21,6	9,9	11,7	9,7	14,1	9,3	1,8	4,9	3,7
72-96 M€	13,8	14,3	8,0	8,4	9,2	27,1	34,8	26,3	22,5	14,5	13,3	20,5	18,3	14,2	5,4
96-120 M€	17,5	12,5	8,8	6,0	4,9	11,8	16,1	24,1	26,5	26,1	-5,7	3,6	15,3	20,5	21,2
120-150 M€	14,5	14,3	13,3	11,1	10,9	6,2	9,4	15,3	18,5	19,8	-8,3	-4,9	2,0	7,4	8,8
150-180 M€	10,6	12,1	15,4	16,7	14,7	1,6	4,6	7,3	7,8	15,9	-9,0	-7,5	-8,1	-8,9	1,3
Más 180 M€	15,1	22,8	35,3	43,0	47,8	0,7	1,3	5,3	4,1	6,2	-14,4	-21,6	-30,0	-38,9	-41,6
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0	0	0	0	0

Fuente: Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco.

obstante, también se observa que se produce un progresivo desplazamiento de la demanda hacia tramos más elevados de precios conforme transcurre el tiempo, por lo que se puede conjeturar que la oferta, el sector de construcción de vivienda, lo que trata es de anticiparse a estos movimientos para obtener una mayor rentabilidad (obsérvese por ejemplo lo que ocurre en los tramos de 120-150 miles de euros y 150-180 miles de euros). De hecho, la gran concentración de oferta que se está produciendo en el último segmento de precio, más de 180 miles de euros, que comparado porcentualmente con la estructura que presenta la demanda parece poco compatible con la evolución declarada de esta demanda, si se observa el volumen de viviendas ofertadas y demandadas se encuentra en 2002 un exceso de demanda de más de 1.000 viviendas.

3.4.2 Superficie de la vivienda demandada y ofrecida

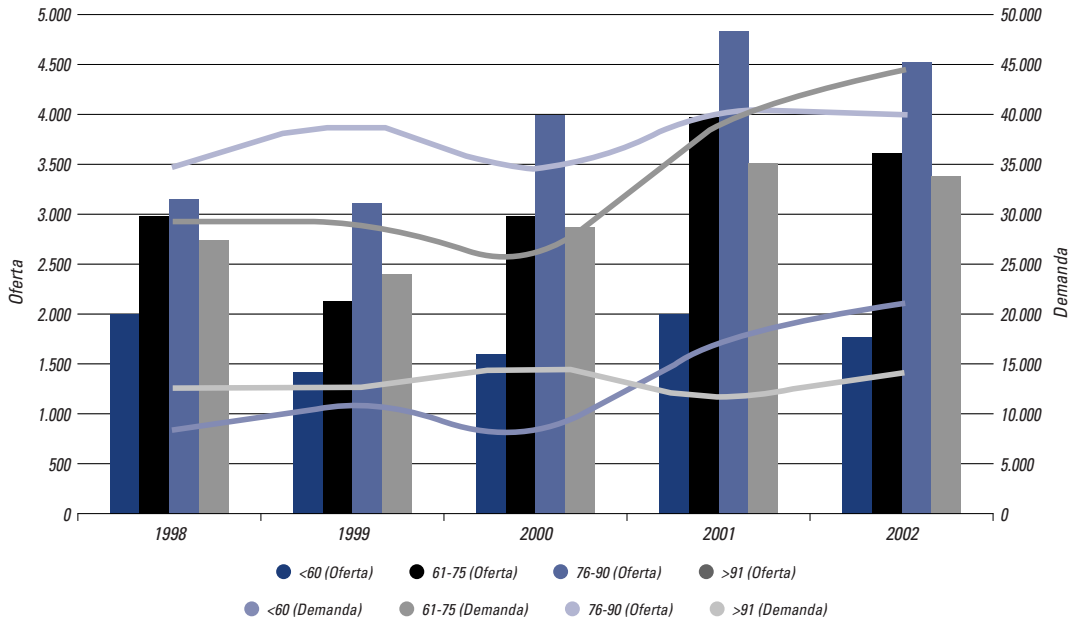
Lo mismo que se ha comentado con los precios se puede decir para el tamaño de la vivienda, aunque en este caso parece existir una distribución algo más equilibrada y en donde en términos generales la oferta se ha ido adaptando a la demanda.

Así, considerando los diferentes segmentos de tamaño se observa un cierto movimiento de la oferta de viviendas hacia mayores superficies, principal-

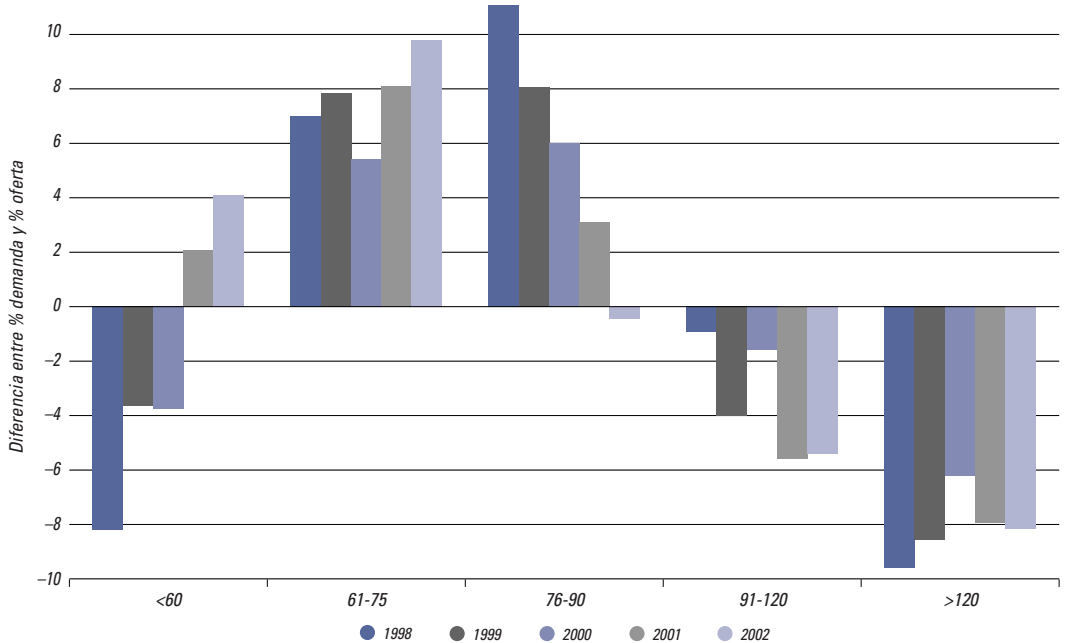
mente entre 76 y 90 m² (aunque en los últimos años también crece la mayor de m²), y donde la demanda, según la Encuesta de Necesidades del Gobierno vasco, principalmente se concentra en las viviendas con una superficie entre 61-75 m², que crece a una mayor tasa, y la de 76-90 m², que presenta un cierto estancamiento. También aumenta de forma importante en los últimos años el volumen demandado de vivienda de menor tamaño, que casi dobla los volúmenes demandados a principios del periodo.

Analizando la estructura de la oferta y la demanda, se observa que en este caso el segmento donde existe una mayor demanda, el intermedio de entre 75 y 90 m², es donde se produce también una mayor oferta y en los últimos años parece que al menos en cuanto a proporción no existen excedentes remarcables. De hecho, el grueso del exceso de demanda se sitúa en el segmento de 61-75 m², aunque también comienza a existir una demanda creciente para viviendas menores de 60 m². Por el contrario, se produce un exceso de oferta, que es ya una constante a lo largo del periodo para tamaños superiores a 120 m² (aunque existen 1.200 viviendas ofertadas menos que las demandadas), al que en los últimos años se suma las de entre 91 y 120 m². Parece claro, que dada la estructura demográfica de la CAPV y el menor tamaño de familia, junto con los elevados precios de la vivienda, la demanda se dirige a tamaños de vivienda menores.

VOLUMEN DE VIVIENDAS OFERTADAS Y DEMANDAS SEGÚN TAMAÑO



EXCESO DE DEMANDA DE VIVIENDA SEGÚN TAMAÑOS



CONTRASTE OFERTA-DEMANDA SEGÚN SEGMENTOS DE SUPERFICIE EN LA CAPV

	Oferta					Demanda					Demanda - Oferta				
	1998	1999	2000	2001	2002	1998	1999	2000	2001	2002	1998	1999	2000	2001	2002
<60 m ²	1.986	1.425	1.599	1.999	1.825	8.660	11.107	8.704	17.558	21.373	6.674	9.682	7.105	15.559	19.548
61-75 m ²	2.974	2.160	2.987	3.976	3.640	29.557	29.070	26.658	39.189	44.672	26.583	26.910	23.672	35.212	41.032
76-90 m ²	3.166	3.132	3.994	4.841	4.529	34.939	39.060	34.648	40.348	40.331	31.773	35.928	30.654	35.508	35.802
91-120 m ²	1.658	1.538	1.796	2.201	2.030	12.371	11.964	11.990	10.756	11.829	10.713	10.427	10.194	8.556	9.799
>120 m ²	1.108	894	1.078	1.295	1.374	546	1.183	2.787	1.321	2.628	-562	289	1.709	26	1.254
TOTAL	10.892	9.148	11.455	14.312	13.399	86.073	92.385	84.788	109.172	120.833	75.181	83.237	73.333	94.860	107.434
	%					%					Diferencia				
<60 m ²	18,2	15,6	14,0	14,0	13,6	10,1	12,0	10,3	16,1	17,7	-8,2	-3,6	-3,7	2,1	4,1
61-75 m ²	27,3	23,6	26,1	27,8	27,2	34,3	31,5	31,4	35,9	37,0	7,0	7,9	5,4	8,1	9,8
76-90 m ²	29,1	34,2	34,9	33,8	33,8	40,6	42,3	40,9	37,0	33,4	11,5	8,0	6,0	3,1	-0,4
91-120 m ²	15,2	16,8	15,7	15,4	15,2	14,4	13,0	14,1	9,9	9,8	-0,9	-3,9	-1,5	-5,5	-5,4
>120 m ²	10,2	9,8	9,4	9,1	10,3	0,6	1,3	3,3	1,2	2,2	-9,5	-8,5	-6,1	-7,8	-8,1
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco.

3.5. Financiación hipotecaria

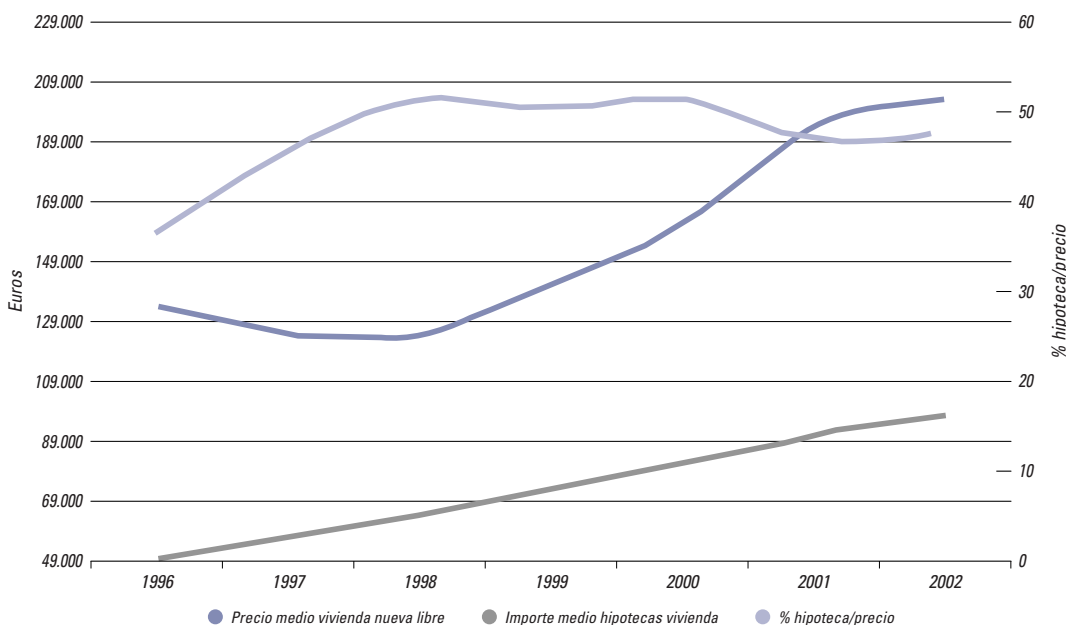
Un último aspecto a estudiar, y al que ya hemos hecho referencia antes, es el número de hipotecas constituidas en la CAPV y el importe medio de éstas.

Desde 1996, el número de hipotecas sobre vivienda constituidas en la CAPV ha aumentado de forma constante desde las 15.000 hasta las 25.800

de 2002, un incremento del 71,5%, debido principalmente al aumento en un 119% en Bizkaia mientras que en el resto de Territorios la tasa es inferior al 45%.

Pero con ser estos crecimientos importantes, los aumentos que se constatan en los importes medios son aún superiores. Así, el importe medio por hipoteca en el conjunto de la CAPV prácticamente se dobla,

EVOLUCIÓN DE LA HIPOTECA MEDIA Y DEL PRECIO DE LA VIVIENDA EN LA CAPV



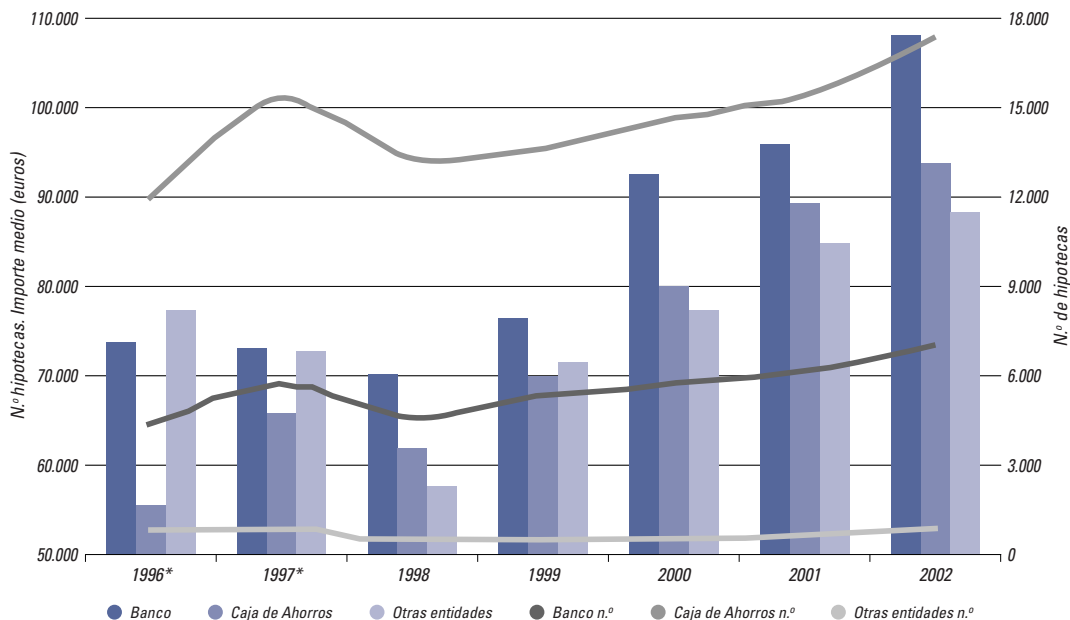
HIPOTECAS SOBRE VIVIENDA CONSTITUIDAS EN LA CAPV

	N.º Hipotecas				Entidad*			
	CAPV	Alava	Gipuzkoa	Bizkaia	Banco	Caja de Ahorros	Otras entidades	No consta
1996	15.021	3.027	5.575	6.419	4.484	12.086	1.001	
1997	18.637	4.138	6.037	8.462	5.822	15.335	1.054	
1998	18.909	3.711	6.571	8.627	4.757	13.422	609	121
1999	19.349	4.062	6.378	8.909	5.465	13.742	658	71
2000	21.215	3.832	6.774	10.609	5.833	14.704	624	54
2001	22.652	3.360	7.933	11.359	6.296	15.585	721	50
2002	25.768	4.331	7.396	14.041	7.166	17.514	1.044	44
IMPORTE (Miles euros)								
1996	738.343	157.766	270.434	310.143	333.386	674.975	77.699	0
1997	1.071.376	261.603	345.882	463.891	427.490	1.011.851	77.166	0
1998	1.214.730	257.119	429.627	527.983	334.734	836.044	35.213	8.739
1999	1.370.858	313.017	459.988	597.854	419.284	961.367	47.270	6.184
2000	1.766.254	331.548	599.257	835.449	540.442	1.172.689	48.496	4.628
2001	2.066.498	305.912	715.409	1.045.177	606.381	1.393.389	61.279	5.449
2002	2.519.306	410.490	724.337	1.384.479	774.159	1.648.871	92.248	4.028

(*) Para 1996 y 1997 los datos por entidades corresponden al total de fincas urbanas.

Fuente: INE.

HIPOTECAS CONCEDIDAS EN LA CAPV SEGÚN ENTIDAD



* Los datos de 1996-97 son del total de fincas urbanas.

pasa de 49.000€ a 98.000€, con incrementos algo superiores en Bizkaia y Guipúzcoa mientras que en Alava es de un 82%.

La distribución de los importes concedidos se concentra en los tramos por encima de los 30.000 euros,

y en los últimos años presenta un importantísimo incremento el tramo por encima de los 90.000 euros, que ya es el que mayor número de créditos concentra.

Comparado este importe medio de la hipoteca con el precio de la vivienda nueva libre, se observa

que desde 1997 hasta 2002 supone algo más de 45%. Obviamente, se mezclan situaciones de personas que se encuentran financiando su primera vivienda en base a estas hipotecas y ahorro con personas que se encuentran financiando un cambio de vivienda por lo que además de las fuentes anteriores disponen de una vivienda, y en principio, el endeudamiento requerido es menor. Ya antes se comentó que comparados los volúmenes totales de crédito hipotecario sobre vivienda con el ahorro estimado para la CAPV, el volumen de hipotecas concedidas ha pasado de representar el 21% del ahorro de las familias en 1995 a más del 40% desde el año 2000.

Por entidades hay que decir en primer lugar que las Cajas de Ahorro son las entidades financieras que concentran el mayor número de hipotecas concedidas en la CAPV, casi el 70% de las mismas por el 28% de los Bancos y el 3% del resto de entidades. Sin embargo, el incremento en el número de hipotecas concedidas por la Banca y sobre todo por el resto de entidades ha crecido más intensamente.

Los importes medios son superiores en la Banca que en las Cajas de Ahorro, entre un 10-15%, y éstos últimos aproximadamente un 5% superiores a los del resto de entidades, si bien estos importes medios por hipoteca crecen entre las diferentes entidades de forma muy homogénea.

B. INTERVENCIÓN PÚBLICA

Dada la importancia que tiene la vivienda como un derecho básico de la ciudadanía y sus efectos a largo plazo tanto sociales como sobre el espacio en el que se asientan, la intervención pública resulta inevitable para garantizar su control y el disfrute para todos. Así, el Art. 47 de la Constitución de 1978 establece que *"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"*. Además, la situación de escasez que hemos visto en las páginas anteriores hace más necesario aún si cabe que se tomen medidas adecuadas.

La intervención pública se realiza principalmente en dos ámbitos:

- La Regulación Legal, realizada tanto desde la ordenación territorial hasta la propia actividad constructora (donde destacan las leyes del suelo, la ordenación urbana y las que regulan el alquiler), como a través de la regulación de la fiscalidad e incluso de la actividad financiera (que influyen, por ejemplo, en las hipotecas).
- Las Políticas Públicas tendentes a la ordenación, construcción de viviendas y ayudas al acceso, plasmadas principalmente a través de los presupuestos públicos anuales de los diferentes niveles administrativos (Gobierno Central, Gobierno Autónomo y Entes Locales) y que de forma más general suelen recogerse en los Planes de Vivienda, aunque en éstos también se contemplan, en ocasiones, medidas de regulación legal. Además, existen vías de ayuda indirectas a través de la política fiscal.

Respecto a la regulación legal existen una serie de aspectos que serán tratados en profundidad a lo largo de este capítulo pero que merecen ser destacados en este epígrafe introductorio por las importantes repercusiones que generan sobre el suelo y los precios de la vivienda.

- En primer lugar, que la clasificación de suelo establecida (suelo urbano, urbanizable —programado y no programado— y no urbanizable) suscita controversias ya que mientras la Administración Pública considera que cumple su programa de disponibilidad de suelo en función de la superficie susceptible de edificación (esto es suelo no sólo urbano sino también urbanizable), la iniciativa privada considera que el suelo no está disponible hasta que no exista el equipamiento necesario que permita la enajenación de los solares.
- En segundo lugar, que si bien se ha optado por un sistema que efectivamente refleja el valor real que el mercado asigna a cada tipo de suelo, el derecho a edificar no se puede ejercitar hasta que el propietario no realice y sufrague las obras de urbanización y ceda el 10% del aprovechamiento del suelo.
- Por último, que la situación del mercado del suelo y la vivienda se ha agudizado ya que el mercado de arrendamientos presenta también una oferta reducida y en retroceso, consecuencia directa de la negativa influencia de la normativa en materia de arrendamientos urbanos.

En relación con los Planes de Vivienda existen también un conjunto de consideraciones que consideramos interesante adelantar, si bien serán estudiadas posteriormente en mayor detalle.

- En primer lugar, se observa que el instrumento principal de toda política de vivienda suele ser la vivienda de protección oficial (VPO) de promoción pública o privada y de hecho, los Planes Directores de Vivienda de la CAPV han ido planteando progresivamente objetivos más ambiciosos en los programas adquisición de suelo y edificación de vivienda protegida. La expresión máxima del valor otorgado a la promoción de viviendas de protección pública como instrumento de política tiene lugar cuando se aprueba el Decreto 103/1997, de 6 de mayo que desarrolla la Ley 15 de abril de 1988 de derecho preferente de adquisición a favor de la Administración en el caso de las viviendas de protección oficial.

- Asimismo, es destacable la creación, en el periodo de implantación del Plan Etxebide II, del Servicio Vasco de Vivienda, Etxebide, con el objetivo de mejorar la comunicación ciudadano-Departamento de Vivienda en el ámbito de la vivienda protegida y facilitar la política de determinación del usuario-beneficiario de vivienda protegida.
- En segundo lugar, se detecta en el plan actual y como expresión de las nuevas orientaciones ideológicas incorporadas por el nuevo equipo del gobierno tripartido, una clara apuesta por una política de movilización de vivienda vacía, aun cuando los resultados conseguidos en la materia en los planes precedentes fueron bastante escasos.
- Por último, la evaluación intermedia del plan actualmente vigente pone de manifiesto que si bien se están obteniendo mejores resultados en materia de fomento del acceso a la vivienda y de rehabilitación del parque de viviendas, no se puede decir lo mismo respecto de las acciones de movilización de vivienda vacía y compra para alquiler. De ello se desprende que la apuesta política que se ha planteado el tripartito no está dando los frutos deseados.

1. La regulación legal

A lo largo de este punto realizaremos un análisis detallado de la legislación en materia de suelo y edificación en primer lugar, y en segundo trataremos los arrendamientos urbanos.

Esta legislación, extraordinariamente compleja debido al nivel de detalle y exhaustividad con que se trata cada uno de los elementos que regula, y a las diversas modificaciones que se han producido a lo largo del tiempo, a veces con motivaciones y resultados contrapuestos, tiene unos determinados efectos sobre los precios de la vivienda. Comprobaremos que las diversas reformas en muchos casos han acentuado, más si cabe, la complejidad existente en esta parte del ordenamiento jurídico.

Hay que tener también en cuenta que uno de los principales cambios que se han producido en esta materia es el cambio competencial que se produjo a raíz de la aprobación de los diferentes Estatutos de Autonomía, y en nuestro caso del Estatuto de Autonomía del País Vasco en 1979, donde además de la competencia estatal y local en esta área entra un nuevo agente como es el autonómico. La competencia urbanística corresponde a los gobiernos autónomos y locales mientras que el Gobierno Central establece la normativa básica, que después es desarrollada y aplicada por las Administraciones territoriales.

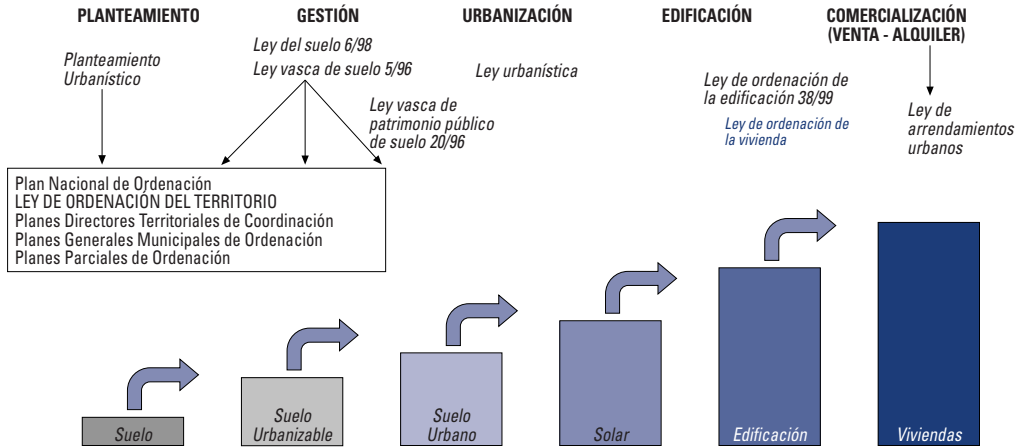
Así, la CAPV tiene en virtud del artículo 148.1.3.º del texto constitucional de 1978, y de lo prevenido en

el artículo 10.31 del Estatuto de Autonomía competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio, del litoral, urbanismo y vivienda⁷¹. El traspaso de funciones y servicios del Estado a la CAPV en materia de patrimonio arquitectónico, edificación y viviendas tiene lugar a través del Real Decreto de 1981, de 27 de noviembre, y la sentencia del Tribunal Constitucional, de 20 de marzo de 1997 (RTC 1997\61) declarando la nulidad de una parte sustancial del articulado del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por ser contrario al orden constitucional de distribución de competencias, ha despejado toda duda razonable que se pudiera suscitar al respecto.

El primer punto comienza por los instrumentos básicos del urbanismo como son el planeamiento urbanístico (que define los usos y tipos de suelo) y la ordenación territorial (los diferentes Planes de Ordenación delimitan la clasificación de cada tipo de suelo en una zona) y continúa por las leyes del suelo (que definen cómo se valora y qué tipo de aprovechamientos tienen) y la gestión urbanística (que establece las diferentes fases administrativas del proceso de promoción y construcción). Dado el carácter previo y subsidiario de la legislación estatal sobre la que la autónoma se asienta y de la que en algunos casos acomoda a la situación propia o a las intenciones del legislador de la comunidad, creemos preciso empezar exponiendo ésta.

⁷¹ Así como en base a lo establecido en la Ley 27/1983 de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de los Territorios Históricos competencia legislativa en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

PROCESO CONSTRUCTIVO Y LEGISLACIÓN



Fuente: Extraído del Libro Blanco del sector inmobiliario y reelaboración propia.

LEGISLACIÓN APLICABLE EN CADA ÁMBITO RESPECTO DE CADA UNA DE LAS MATERIAS

	Competencias estatales		Competencias de la CAPV	
	Ámbito	Legislación vigente	Ámbito	Legislación vigente
PLANEAMIENTO URBANÍSTICO DEL TERRITORIO	Ordenación del Territorio y Planeamiento Urbanístico	Elaboración del Plan Nacional de Ordenación	Ordenación del Territorio y Planeamiento Urbanístico	<ul style="list-style-type: none"> – Ley autonómica 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco – Decreto autonómico 28/1997, de 11 de febrero, por el que se aprueban las Directrices de Ordenación Territorial de la CAPV. – Ley autonómica 17/1994, de 30 de junio. Medidas urgentes en materia de vivienda y tramitación de instrumentos de planeamiento y gestión urbanística (determinaciones sobre vivienda de protección pública). – Ley autonómica 3/1997, de 25 de abril. Determina la participación de la Comunidad Autónoma en las plusvalías generadas por la acción urbanística y su modificación: Ley 11/1998, de 20 de abril.
	Diseño de los Planes	Formulación del Plan Nacional	Formulación de los Planes: <ul style="list-style-type: none"> – Directores Territoriales de Coordinación – Generales Municipales de Ordenación – Parciales de Ordenación 	<ul style="list-style-type: none"> – Ley autonómica 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco – Ley autonómica de suelo 5/1998, de 6 de marzo (1)
	Aprobación de los Planes	Aprobación del Plan Nacional de Ordenación	Aprobación de: <ul style="list-style-type: none"> – Las Directrices de Ordenación Territorial – Los Planes Territoriales Parciales – Los Planes Territoriales Sectoriales – Planes Generales y Normas Complementaria y Subsidiarias de Planeamiento 	<ul style="list-style-type: none"> – Consejo de Gobierno (Ley autonómica 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco y Decreto 28/1997 por el que se aprueban las DOT de la CAPV)
			Aprobación de: <ul style="list-style-type: none"> – Planes Parciales y Especiales que desarrollen determinaciones del Planeamiento General 	La Administración que los hubiera formulado <ul style="list-style-type: none"> – Ley autonómica 5/1993, de 16 de julio de relaciones entre Instituciones comunes y los órganos forales – Ley autonómica 17/1994. Medidas urgentes en materia de vivienda y tramitación de instrumentos de planeamiento y gestión urbanística – Ley vasca de suelo 5/1998, de 6 de marzo. Suelo y urbanismo. Medidas urgentes (1).

LEGISLACIÓN APLICABLE EN CADA ÁMBITO RESPECTO DE CADA UNA DE LAS MATERIAS

Ámbito	Competencias estatales		Competencias de la CAPV	
	Ámbito	Legislación vigente	Ámbito	Legislación vigente
REGÍMEN URBANÍSTICO DEL SUELO	Clasificación del suelo. Determinación de:		Sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional Sentencia 164/2001 del Tribunal Constitucional	
			Las facultades del derecho	Ley estatal 6/1998, de 13 de abril sobre Régimen de propiedad de Suelo y Valoraciones. – Ley autonómica 11/1998, de 20 de abril, que determina la participación de la Comunidad Autónoma en las plusvalías generadas por la acción urbanística. (2) – Sentencia 54/2002, de 27 de febrero, Recurso de inconstitucionalidad 350/1998
VALORACIONES	Determinación de criterios para la constitución, el destino y su financiación		El reparto equitativo de beneficios y cargas	Ley estatal 6/1998, de 13 de abril sobre Régimen de Suelo y Valoraciones – Ley autonómica 11/1998, de 20 de abril, que determina la participación de la Comunidad Autónoma en las plusvalías generadas por la acción urbanística. (2) – Sentencia 54/2002, de 27 de febrero, Recurso de inconstitucionalidad 350/1998
	Patrimonio Municipal del suelo	RDL 1/1992. Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana	Las clases de suelo Los derechos y deberes de los propietarios de suelo	Ley autonómica 20/1998, de 29 de junio, de patrimonios públicos de suelo – Ley autonómica 3/1989, de 17 de noviembre. – Ley autonómica 3/1997, de 25 de abril. Determina la participación de la Comunidad Autónoma en las plusvalías generadas por la acción urbanística. – Ley autonómica 17/1994, Medidas urgentes en Suelo y urbanismo. Medidas urgentes (1) – Ley autonómica 9/1989, de 17 de noviembre. – Ley autonómica 3/1997, de 25 de abril. Determina la participación de la Comunidad Autónoma en las plusvalías generadas por la acción urbanística. – Ley autonómica 17/1994, Medidas urgentes en Suelo y urbanismo. Medidas urgentes (1) – Ley autonómica 20/1998, de 29 de junio, de patrimonios públicos de suelo
EJECUCIÓN DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN			Disposiciones al respecto	– Ley autonómica 9/1989, de 17 de noviembre. – Ley autonómica 3/1997, de 25 de abril. Determina la participación de la Comunidad Autónoma en las plusvalías generadas por la acción urbanística. – Ley autonómica 17/1994, Medidas urgentes en Suelo y urbanismo. Medidas urgentes (1) – Ley autonómica 20/1998, de 29 de junio, de patrimonios públicos de suelo
			Fijación de las disposiciones generales: áreas de reparto y aprovechamiento tipo	– Ley autonómica 9/1989, de 17 de noviembre. – Ley autonómica 3/1997, de 25 de abril. Determina la participación de la Comunidad Autónoma en las plusvalías generadas por la acción urbanística. – Ley autonómica 17/1994, Medidas urgentes en Suelo y urbanismo. Medidas urgentes (1) – Ley autonómica 20/1998, de 29 de junio, de patrimonios públicos de suelo
ORDENACIÓN DE LA EDIFICACIÓN			Determinación de los sistemas de actuación	– Ley autonómica 9/1989, de 17 de noviembre. – Ley autonómica 3/1997, de 25 de abril. Determina la participación de la Comunidad Autónoma en las plusvalías generadas por la acción urbanística. – Ley autonómica 17/1994, Medidas urgentes en Suelo y urbanismo. Medidas urgentes (1) – Ley autonómica 20/1998, de 29 de junio, de patrimonios públicos de suelo
			Ejecución de los PAU	– Ley autonómica 9/1989, de 17 de noviembre. – Ley autonómica 3/1997, de 25 de abril. Determina la participación de la Comunidad Autónoma en las plusvalías generadas por la acción urbanística. – Ley autonómica 17/1994, Medidas urgentes en Suelo y urbanismo. Medidas urgentes (1) – Ley autonómica 20/1998, de 29 de junio, de patrimonios públicos de suelo
ARRENDAMIENTOS URBANOS			Ordenación de la Edificación	– Ley autonómica 9/1989, de 17 de noviembre. – Ley autonómica 3/1997, de 25 de abril. Determina la participación de la Comunidad Autónoma en las plusvalías generadas por la acción urbanística. – Ley autonómica 17/1994, Medidas urgentes en Suelo y urbanismo. Medidas urgentes (1) – Ley autonómica 20/1998, de 29 de junio, de patrimonios públicos de suelo
			Arrendamientos Urbanos	– Ley autonómica 9/1989, de 17 de noviembre. – Ley autonómica 3/1997, de 25 de abril. Determina la participación de la Comunidad Autónoma en las plusvalías generadas por la acción urbanística. – Ley autonómica 17/1994, Medidas urgentes en Suelo y urbanismo. Medidas urgentes (1) – Ley autonómica 20/1998, de 29 de junio, de patrimonios públicos de suelo

Notas:

(1) Por razones de coherencia reproduce artículos vigentes del Texto Refundido de la Ley estatal del Suelo de 1992, texto afectado por la Sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional

(2) Modifica la Ley autonómica 3/1997, para que no se produzcan contradicciones con la regulación estatal.

(3) Profundiza en la regulación estatal vigente en ese momento.

1.1. Planeamiento urbanístico y de desarrollo

Los instrumentos de planeamiento urbanístico difieren según sea el ámbito geográfico de actuación y el nivel específico de detalle en el que entran. Así, encontramos un primer grupo de Planes Generales de Ordenación, cuya plasmación concreta en el caso de los Planes Generales Municipales se desarrolla a través de los Planes Parciales de Ordenación, Especiales o de Actuación Urbanística.

1.1.1. Planes de Ordenación

En el ámbito estatal el *Plan Nacional de Ordenación* establece las exigencias para la ordenación del territorio, fija los fines y objetivos y determina las prioridades de la acción pública; a nivel intermedio, esto es, supraprovincial/regional, provincial y comarcal son los *Planes Directores Territoriales de Coordinación* los que marcan las directrices para la ordenación del territorio.

Por su parte, los *Planes Generales Municipales de Ordenación*, abarcan uno o varios términos municipales completos y clasifican el suelo para el establecimiento del régimen jurídico correspondiente; definen los elementos fundamentales de la estructura general adoptada para la ordenación urbanística del territorio y establecen el programa para su desarrollo y ejecución, así como el plazo mínimo de su

vigencia. En el caso de existir Planes Territoriales, los Planes Generales Municipales deben tener en cuenta las directrices establecidas en aquéllos.

Paralelamente y con la intención de regular aspectos no previstos o insuficientemente desarrollados por los Planes Generales Municipales se prevé la posibilidad de redactar *Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento*.

1.1.2. Planeamiento de desarrollo

Los Planes Generales Municipales se desarrollarán, según los casos, en *Planes Parciales, Planes Especiales, Programas de Actuación Urbanística y Estudios de Detalle*.

Los Planes Parciales de Ordenación tienen por objeto, en el suelo clasificado como urbanizable programado, desarrollar, mediante la ordenación detallada de una parte de su ámbito territorial, el Plan General y, en su caso, las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento; y en el suelo clasificado como urbanizable no programado el desarrollo de los Programas de Actuación Urbanística.

La legislación establece que no podrán redactarse Planes Parciales sin que, previa o simultáneamente, pero en expediente separado, se haya aprobado definitivamente el Plan General o las Normas Subsidiarias del Planeamiento; y, en ningún caso, podrán modificar las determinaciones de uno y de otras.

Entre las determinaciones que debe contener un Plan Parcial de Ordenación figuran las que se mencionan a continuación:

- Asignación de usos pormenorizados y delimitación de las zonas en que se divide el territorio planeado por razón de los usos.
- RESERVAS DE TERRENOS PARA PARQUES Y JARDINES, ZONAS DEPORTIVAS Y DE RECREO: al menos

Ámbito	Instrumentos de Planeamiento Urbanístico*	
Nacional	Plan Nacional de Ordenación	
Supraprovincial/ Regional	Planes Directores Territoriales de Coordinación	
Provincial Comarcal		
Municipal(es)	Planes Generales Municipales	Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento

(*) RD 1346/1976; Ley 8/1990 y RDL 1/1992.

INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO DE DESARROLLO

Tipo de suelo		Instrumento		Objeto
Suelo urbano		Desarrollo del Planeamiento General		
Suelo urbanizable	Programado o apto para urbanizar	Programado	Plan Parcial de Ordenación	Desarrollar el Plan General
		Apto para urbanizar	Plan Parcial de Ordenación	Desarrollar las Normas Subsidiarias del Planeamiento
	No programado	Plan Parcial de Ordenación	Desarrollar los Programas de Actuación Urbanística	

18 m² por vivienda o por cada 100 m² de edificación residencial si no se hubiera fijado expresamente el número de viviendas que se pudieran construir.

- Esta reserva no podrá ser inferior al 10% de la total superficie ordenada, cualquiera que sea el uso a que se destinen los terrenos y la edificación, y habrá de establecerse con independencia de las superficies destinadas en el Plan General a espacios libres o zonas verdes para parques.
- RESERVAS PARA TERRENOS PARA CENTROS CULTURALES Y DOCENTES: 10 m² por vivienda o por cada 100 m² de edificación residencial si no se hubiera determinado expresamente el número de viviendas que se pudieran construir.
- Emplazamientos para templos, centros asistenciales y sanitarios y demás servicios de interés público y social.
- APARCAMIENTOS: una plaza por cada 100 m² de edificación.
- Características de la red de comunicaciones, abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica, y de aquellos otros servicios.
- Evaluación económica de la implantación de los servicios y de la ejecución de las obras de urbanización.
- Plan de Etapas para el desarrollo de las determinaciones del Plan, en el que se incluya la fijación de los plazos para dar cumplimiento a los deberes de cesión, equidistribución y urbanización de las unidades de ejecución que comprenda el sector, y para

solicitar licencia de edificación una vez adquirido el derecho al aprovechamiento urbanístico.

- DENSIDAD RESULTANTE EN EL SECTOR: menor o igual a 75 viviendas por hectárea, en función de los tipos de población, usos pormenorizados y demás características determinadas reglamentariamente (salvo excepción autorizada por el órgano competente de la CC.AA: hasta 100 viviendas por hectárea).

Entre las determinaciones que debe contener un Programa de Actuación Urbanística se tienen las siguientes:

- Desarrollo de los sistemas de la estructura general de la ordenación urbanística del territorio.
- Señalamiento de usos y niveles de intensidad, con expresión del aprovechamiento tipo en todo su ámbito.
- Trazado de las redes de abastecimiento de agua, alcantarillado, teléfonos, energía eléctrica, comunicaciones y demás servicios que se prevean.
- División del territorio para el desarrollo en etapas.

Estas determinaciones se deben complementar para cada etapa con los correspondientes Planes Parciales y Proyectos de Urbanización (son proyectos de obras que tienen por finalidad llevar a la práctica el planeamiento general en suelo urbano y los Planes Parciales). En las promociones privadas se deben incluir además los programas de edificación.

Por su parte los Planes Especiales y los Estudios de Detalle se formulan con los objetivos que figuran en la tabla adjunta.

OBJETIVOS DE LOS PLANES ESPECIALES Y LOS ESTUDIOS DE DETALLE

Planes Especiales	<p>– Para desarrollar las previsiones contenidas en los Planes Territoriales y sin necesidad de previa aprobación de Plan General de Ordenación, con las siguientes finalidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de infraestructuras básicas relativas a comunicaciones terrestres, marítimas y aéreas, abastecimiento de aguas, saneamiento, suministro de energía y otras análogas. • Ordenación de recintos y conjuntos histórico-artísticos, y protección del paisaje, de las vías de comunicación, del suelo y subsuelo, del medio urbano, rural y natural, para su conservación y mejora en determinados lugares. <p>– En ausencia del Plan Territorial, de Plan General, o cuando éstos no contuviesen las previsiones detalladas oportunas, y en áreas que constituyan una unidad que así lo recomiende, con las siguientes finalidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento y coordinación de infraestructuras básicas relativas al sistema de comunicaciones, equipamiento comunitario y centros públicos, red de agua y abastecimiento, etc.. • Protección, catalogación, conservación y mejora de los espacios naturales, paisajísticos, rurales,
Estudios de Detalle	Para completar o, en su caso, adaptar determinaciones establecidas en los Planes Generales para el suelo urbano y en los Planes Parciales.

1.1.3. Planeamiento urbanístico desarrollado en la CAPV

La Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco establece diversas medidas de coordinación y control como son la redacción de las Directrices de Ordenación Territorial (DOT, aprobadas por el Decreto 28/1997, de 11 de febrero, del Gobierno Vasco), que son el marco general de referencia para todos los instrumentos de ordenación territorial y urbana. El desarrollo de las mismas se produce con la redacción y aprobación de los Planes Territoriales Parciales (PTP, que ordenan quince ámbitos geográficos o áreas funcionales definidos por las DOT) y los Planes Territoriales Sectoriales (PTS, que regulan los instrumentos de ordenación sectorial definidos por el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales).

ÁREAS FUNCIONALES



En primer lugar, las DOT establecen los ejes básicos de actuación futura sobre el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje, los espacios urbanos, industriales y rurales, las infraestructuras y equipamientos y el patrimonio histórico y cultural, y constituyen la base de referencia para el desarrollo coordinado. Se fundamenta en criterios de interconexión e integración, de tal manera que los planes territoriales y sectoriales, así como el planeamiento municipal, no sean elaborados de forma independiente entre sí, sino que todos persiguen objetivos coheren-

tes, con una visión global y no particular o contradictoria con el entorno o con el resto de la Comunidad. Las Directrices de Ordenación Territorial definen quince ámbitos geográficos, denominados Áreas Funcionales, en virtud de criterios geográficos, económicos y sociales. Por su tamaño y estructura, son la pieza clave para la implantación de programas de ordenación territorial.

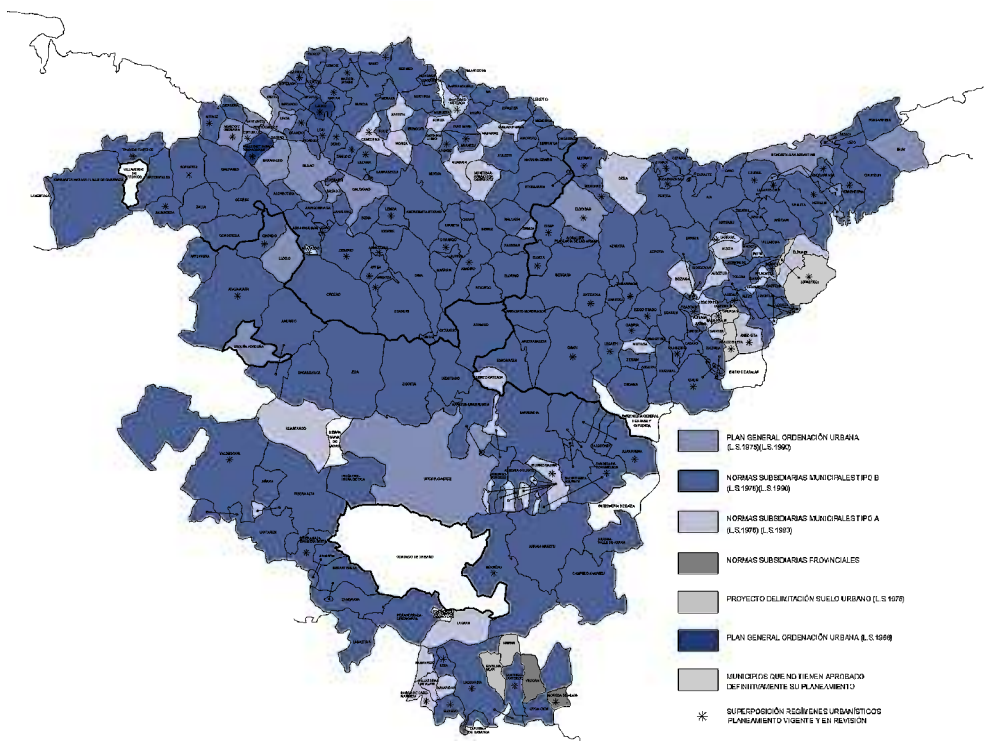
De acuerdo con la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco, los Planes Territoriales Parciales desarrollarán las Directrices de Ordenación Territorial en las áreas o zonas supramunicipales que éstas delimiten, concretando para cada una de ellas los criterios específicos de ordenación que las Directrices establezcan. En la actualidad se ha iniciado la redacción de los quince Planes Territoriales Parciales previstos en las DOT, que se encuentran en diferentes pases de desarrollo.

Por su parte, los Planes Territoriales Sectoriales tienen como objetivo la regulación de los diferentes instrumentos de ordenación sectorial de las administraciones vascas. Se han definido 25 PTSs, de los cuales 4 han sido aprobados (Ordenación de las Márgenes de Ríos y Arroyos, Plan General de Carreteras de la CAV, Plan Territorial de Carreteras de Araba y Plan Territorial de Carreteras de Bizkaia), 8 están en diferentes fases de realización (Infraestructura Ferroviaria, Ordenación de Zonas Húmedas, Ordenación del Litoral, Energía Eólica, Patrimonio Cultural, Agroforestal, Creación de Suelo para Actividades Económicas⁷², Creación de Suelo para la Promoción Pública de Vivienda) y los 13 restantes están pendientes de inicio (Zonas canterables, Gestión de vertederos, Plan Rural Vasco, Ordenación de Recursos Turísticos, Plan de Carreteras de Gipuzkoa, Sistema Aeroportuario, Puertos Deportivos, Telecomunicaciones, Ordenación de la Distribución de Gas, Plan Hidrológico, Plan de Saneamiento de Aguas Residuales, Sistemas de Eliminación de Residuos y Equipamientos).

Finalmente, existe un Inventario de Planeamiento actualizado a cada año, como una base de datos que recoge la situación del estado del

⁷² Elaborado, a falta de su aprobación final.

PLANEAMIENTO MUNICIPAL VIGENTE JUNIO 2003



planeamiento general de cada uno de los municipios de la CAPV (donde se recoge las fechas de publicación en el Boletín Oficial del último acto administrativo de aprobación que ha recibido cada uno de los documentos urbanísticos), tanto en lo relativo al planeamiento en su integridad como a sus modificaciones.

1.2. Regulación de suelo y edificación

La Ley de suelo puede considerarse actualmente como la piedra angular en la regulación del proceso constructivo ya que determina la cantidad, e influye sobre el precio, de la materia prima básica necesaria para la final puesta en el mercado de las viviendas. Esta ley define qué suelo es apto para la edificación, cómo se valora, qué deberes presenta cada agente que participa en este proceso, etc.

A este respecto hay que tener en cuenta la evolución de las diferentes leyes que en cada momento

han regulado esta materia. Así, atendiendo a la *clasificación del suelo*, la Ley de 19/1975 creaba con la intención de estimular la demanda una nueva categoría de suelo, el *suelo urbanizable no programado*. Sin embargo, condicionaba el derecho a edificar a la realización de las obras de urbanización y su costeamiento.

La esencia de la clasificación resultante (suelo urbano, urbanizable —programado y no programado— y no urbanizable) que se ha mantenido hasta nuestros días, ocasiona complicaciones ya que mientras la Administración plantea que existe suelo en exceso, en la medida que tanto el suelo urbano como el urbanizable satisfacen las necesidades de crecimiento de los núcleos urbanos; la iniciativa privada observa que tal disponibilidad no tiene lugar mientras no se realice la implantación del equipo urbano necesario y finalicen todas las operaciones jurídicas que permiten la enajenación de los solares o parcelas correspondientes.

En la vigente Ley 6/1998 se ha renunciado a las fórmulas "intervencionistas" de *valoración del suelo* que existían en el ordenamiento jurídico anterior, por las cuales se intervenía la oferta y el precio. Así, en la actualidad, se ha optado por un sistema que refleja con la mayor exactitud posible el valor real que el mercado asigna a cada tipo de suelo.

Sin embargo, la aprobación del planeamiento determina el *deber de los propietarios* de incorporarse al proceso urbanizador o edificatorio y el *ejercicio del derecho a edificar* está condicionado a la realización de las obras de urbanización y al cumplimiento de los deberes de cesión de terrenos. Consecuentemente, el propietario financia la urbanización de los suelos y la obtención de suelo para infraestructuras y equipamientos comunes de la ciudad.

A lo largo de este punto se tratará de realizar un análisis evolutivo-comparativo de las piezas clave del ordenamiento jurídico en materia de suelo y ordenación urbana de forma que podamos en primer lugar, observar y entender sus consecuencias sobre el precio del suelo y en segundo lugar, los pasos dados por el legislador de cara a conseguir la mayor adecuación de la normativa a las nuevas necesidades impuestas por la cambiante realidad socio-económica.

1.2.1. Regulación estatal sobre suelo

La situación del mercado del suelo y su repercusión en el precio de las viviendas y en los costes de implantación de actividades económicas han venido demandando la promulgación de medidas que favorecieran el incremento de la oferta de suelo e impidieran la especulación.

La actual Ley 6/1998, de 13 de abril sobre Régimen de Suelo y Valoraciones, que hoy en día es la

legislación básica, dentro de las competencias estatales, sobre el estatuto jurídico del suelo (junto a otras materias como la expropiación forzosa, valoraciones e incluso el procedimiento administrativo), ha venido precedida de sucesivas reformas en la legislación urbanística estatal⁷³ que han incrementado la complejidad de la programación de las actividades de provisión de suelo y que, a juicio de varios analistas, ha tenido unos efectos perniciosos encareciendo el precio final del suelo.

(a) Clasificación del suelo

La actualmente vigente Ley 6/1998, establece la existencia de tres categorías de suelo:

1. *Suelo urbano*: el que dispone de todos los equipamientos necesarios.
2. *Suelo no urbanizable*: el que por determinadas características (ambientales, históricos, etc.) no puede ser convertido en urbano.
3. *Suelo urbanizable*: el que no corresponde a las categorías 1 ni 2, y por tanto, es susceptible de ser urbanizado en los términos establecidos por la legislación y el planeamiento aplicable, el cual diferencia entre suelo programado y no programado.

La principal innovación de esta Ley se encuentra precisamente en esta última categoría, definida ahora de forma residual, una vez establecidos el suelo urbano y el no urbanizable, de forma que el suelo no incluido en las dos anteriores categorías es susceptible de pasar a ser suelo urbano mediante el proceso de urbanización.

Con anterioridad, y comprobado el fracaso de la Ley de 1956⁷⁴, la Ley de 19/1975 de 2 de mayo (refundida en el RD 1346/1976) crea como mecanis-

⁷³ Los principales antecedentes son los siguientes:

- La Ley de 1956, que abandonó el sistema de recuperación de las plusvalías por la vía fiscal y adoptó la técnica de las cesiones de terrenos y la exigibilidad del costeamiento de la urbanización,
- El RD 1346/1976, que refundía la Ley del suelo de 1956 así como su reforma, Ley 19/1975, de 2 de mayo;
- La Ley 8/1990, de 25 de julio sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, recogida en el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana, que fue objeto de Sentencia del Tribunal Constitucional y cuyo articulado quedó derogado prácticamente en dos tercios.

⁷⁴ La Ley de 1956 sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana supone el nacimiento de la ordenación urbanística y su aportación consiste en la concepción del urbanismo como función pública siendo, entonces, las decisiones sobre ordenación y uso del suelo, la responsabilidad de los poderes públicos, a través de la redacción y aprobación de Planes Urbanísticos.

mo positivo de estímulo a la demanda la categoría de *suelo urbanizable no programado*, previendo que se concrete en actuaciones concretas de urbanización mediante la práctica del urbanismo concertado entre el sector público y el privado, utilizando los Programas de Actuación Urbanística (PAU). Sin embargo, el derecho a edificar se encuentra condicionado al cumplimiento de las obligaciones que el planeamiento impone a los propietarios, esencialmente la realización de las obras de urbanización, atribuyendo graves consecuencias a la no realización de éstas, la realización de las mismas sin licencia o contra las determinaciones establecidas en el planeamiento.

La clasificación del suelo establecida por el RD 1346/1976 y ratificada por el RDL 1/1992 que distinguía entre suelo urbano, urbanizable (programado y no programado) y no urbanizable experimentó una importante modificación al suprimir el Real Decreto-ley 5/1996, de 7 de junio sobre Suelo y Colegios Profesionales, la distinción entre suelo urbanizable programado y no programado y refundirse ambas clases de suelo en el denominado *suelo urbanizable*. Sin embargo, dicha ley apenas pudo producir efectos ya que antes de su definitiva aprobación, la sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional anuló prácticamente en su totalidad el RDL 1/1992, recordando que la competencia para dictar leyes urbanísticas había sido transferida a las CC.AA. De hecho, la vigente Ley 6/1998 ha quedado también afectada por la citada sentencia.

Tales categorizaciones han generado y generan, según expertos en la materia, una serie de complicaciones, ya que "*las Administraciones Públicas consi-*

*deran que cumplen su programa de disponibilidad de suelo en función exclusivamente de la superficie que, según el Plan de Ordenación, es susceptible en un momento u otro de edificación*⁷⁵".

Una de estas complicaciones es la que tiene que ver con la polémica existente ente Administración e iniciativa privada, ya que mientras la Administración plantea que existe suelo en exceso, en la medida que tanto el suelo urbano como el urbanizable satisfacen las necesidades de crecimiento de los núcleos urbanos; la iniciativa privada observa una obvia carencia ya que lo importante es que el suelo esté disponible física y jurídicamente para su construcción inmediata, y la realidad pone de manifiesto que tal disponibilidad no puede tener lugar mientras no se realice la implantación del equipo urbano necesario y finalicen todas la operaciones jurídicas que permiten la enajenación de los solares o parcelas correspondientes.

La información que recoge el Banco de Datos Territoriales sobre el suelo residencial y suelo de actividades económicas de la CAPV del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, nos permite conocer la situación relativa a las disponibilidades de suelo en los municipios de la Comunidad Autónoma a diciembre de 2003 y su evolución en el último trienio, así como las diferentes previsiones contenidas en el planeamiento urbanístico municipal.

En la CAPV tenemos que el 83,8% del total de la superficie fue censada en 1999 como superficie agraria y forestal (labradas o no), un 1,5% como suelo para actividades económicas y de los 1.061 km² res-

CLASIFICACIÓN DEL SUELO

Desde RD 1346/1976 hasta RDL 1/1992		RDL 5/1996 y RDL 7/1997	LEY 6/1998 (Norma vigente)	
Suelo urbano		Suelo urbano	Suelo urbano	a) De urbanización consolidada b) Que carece de urbanización consolidada
Suelo urbanizable	Programado No programado	Suelo urbanizable	Suelo urbanizable	<i>El Planeamiento diferencia entre:</i> – <i>Suelo programado</i> – <i>Suelo no programado</i>
Suelo no urbanizable		Suelo no urbanizable	Suelo no urbanizable	

⁷⁵ Arnaiz Eguren, R., en Consejo General del Notario, 2003

CLASIFICACIÓN DEL SUELO EN LA LEY 6/1998 (NORMA VIGENTE⁷⁶)

Municipios con planeamiento. (con Plan General Municipal de Ordenación)	Suelo urbano	a) De urbanización consolidada	– Suelo ya transformado que cuenta con acceso rodado, redes de agua, energía, etc. – Suelo ya transformado por estar consolidado por la edificación en la forma y características que establece la legislación (al menos dos terceras partes de su superficie ⁷⁷).
		b) Carente de urbanización consolidada	Terrenos que en ejecución del planeamiento hayan sido urbanizados de acuerdo al mismo.
	Suelo urbanizable	Suelo que no tenga condición de urbano o de no urbanizable, pudiendo ser objeto de transformación en los términos establecidos por la legislación y el planeamiento aplicable. <i>El Planeamiento diferencia entre:</i> – Suelo programado – Suelo no programado (necesita PAU)	
	Suelo no urbanizable	– Terrenos sometidos a algún régimen especial de protección (por razones paisajísticas, históricas, arqueológicas, ambientales, científicas, etc.) ⁷⁸ – Terrenos que el planeamiento general considere necesario preservar.	
Municipios sin planeamiento	Suelo urbano	– Suelo ya transformado que cuenta con acceso rodado, redes de agua, energía, etc... – Suelo ya transformado por estar consolidado por la edificación en la forma y características que establece la legislación	
	Suelo no urbanizable	Terrenos sometidos a algún régimen especial de protección (por razones paisajísticas, históricas, arqueológicas, ambientales, científicas, etc.).	

tantes, casi el 16% es suelo residencial, 168,6 km² en total (cifra que se incrementó en un 21% desde 1996). Este suelo calificado como residencial se reparte entre un 81% que es suelo urbano (y aumenta un 18,5% en el último trienio), y un 19% que es urbanizable (en ejecución, programado o no programado, que aumenta un 24%).

El número de viviendas registradas por el Banco de Datos a 2003 es de 890.922 viviendas (cifra que ha crecido en este trienio en un 2,9%), con un aumento importante en términos absolutos de las edificadas, en proceso de construcción o con licencia concedida en suelo urbano, pero relativamente más importante de las de suelo urbanizable (que se incrementan en un 50,1%). Así, la capacidad total de acogida de viviendas en el suelo residencial no ocupado

(tanto urbano como urbanizable) estimada como "número de viviendas previstas" podría incrementar este número de viviendas en un 15,8%, es decir, se podrían levantar 166.839 viviendas nuevas.

Así mismo y contrariamente a lo acontecido en el periodo anterior (1996-1999), donde a pesar del aumento del suelo residencial, disminuyó en casi un 1% la capacidad total de acogida de viviendas estimada para el suelo residencial total no ocupado (urbano y urbanizable)⁷⁹, en el más actual (1999-2003), además de aumentar el suelo residencial lo ha hecho también el "número de viviendas previstas" en un 14,7%.

Para 2003 se estima una cifra de 166.839 viviendas previstas, 21.326 más que en 1999, producto del

⁷⁶ Se incluye un anexo donde se detalla de forma evolutiva lo que según la legislación se entiende en cada una de las clasificaciones realizadas.

⁷⁷ Refundición de Disposiciones Legales Vigentes Aplicables en el País Vasco en materia de régimen de suelo y ordenación urbana, EUDEL, marzo 2002.

⁷⁸ La sentencia dictada por el TC en el recurso de inconstitucionalidad en relación con la ley 6/98, de 11 de julio del 2001, se pronuncia sobre la constitucionalidad de este precepto recurrido, señalando que la referencia a los "regímenes especiales de protección" no tiene un carácter restrictivo y no establece directamente "el régimen de usos del suelo protegido, sino que se limita a asumir lo que resulte de la legislación sectorial y del planeamiento territorial". En este sentido, "los distintos regímenes de protección traen causa de los distintos títulos competenciales del Estado y las Comunidades Autónomas" (en Refundición de Disposiciones Legales Vigentes Aplicables en el País Vasco en materia de régimen de suelo y ordenación urbana, EUDEL, marzo 2002, pag. 30).

⁷⁹ Lo que en este Banco de Datos Territoriales denominan "número de viviendas previstas" (y que no supone necesariamente previsiones efectivas o proyectos concretos de edificación)

EL SUELO RESIDENCIAL EN LA CAPV

	1996	1999	2003	% 99/03
URBANO RESIDENCIAL				
Superficie bruta (Ha.)	11.553	13.693	13.386	-2,2
N.º actual de viviendas	744.412	799.162	814.796	1,9
N.º nuevas viviendas previstas*	91.429	87.934	89.533	1,8
N.º total viviendas previstas	826.490	887.092	901.626	1,6
URBANIZABLE RESIDENCIAL				
Superficie bruta (Ha.)	2.551	3.165	4.498	42,1
N.º actual de viviendas	8.982	20.267	30.411	50,1
N.º nuevas viviendas previstas*	56.155	54.356	73.875	35,9
N.º total viviendas previstas	64.896	74.623	104.286	39,8
SUELO NO URBANIZABLE				
N.º actual de viviendas	46.111	46.064	45.715	-0,8
TOTAL SUELO RESIDENCIAL**				
Superficie bruta (Ha.)	13.916	16.858	17.883	6,1
N.º actual de viviendas	791.618	865.493	890.922	2,9
N.º nuevas viviendas previstas*	146.877	145.513	166.839	14,7
N.º total viviendas previstas	926.884	1.011.002	1.055.046	4,4

(*) Suelo residencial disponible con capacidad para acoger ese nº de viviendas. Fuente: Elaboración propia sobre datos de Banco de Datos Territoriales de la CAPV-2003 del Dpto. de Vivienda y Asuntos Sociales

incremento de éstas principalmente en suelo urbanizable en Álava y particularmente en Álava-Central (aunque también se producen incrementos importan-

tes tanto en suelo urbanizable como urbano en ciertas áreas funcionales de Gipuzkoa como Arrasate-Bergara y Bizkaia como Balmaseda-Zalla.

VIVIENDAS NUEVAS PREVISTA

	Distribución viviendas previstas*						% viviendas previstas s/viviendas existentes		
	Total residencial	% var. 99-03	Suelo urbano	% var. 99-03	Suelo urbanizable	% var. 99-03	1999	2003	Dif.
CAPV **	166.839	14,7	89.533	1,8	73.875	35,9	17	19	-2
Álava	46.613	72,6	13.492	-5,4	32.880	164,5	23	38	15
Bizkaia	82.653	0,6	50.058	2,5	29.477	-3,0	18	17	-1
Gipuzkoa	37.573	3,3	25.983	4,7	11.518	0,0	13	13	0
Áreas									
Álava Central	38.593	105,5	8.746	-2,1	29.822	205,2	19	38	19
Balmaseda-Zalla	4.809	43,4	2.255	53,3	1.922	60,0	25	34	9
Beasain-Zumárraga	4.045	-13,9	2.799	-17,0	1.228	-7,2	17	14	-3
Bilbao Metropolitano	52.754	-1,9	36.529	5,1	15.831	-15,5	15	14	-1
Donostia-San Sebastián	21.061	4,9	13.386	2,3	7.645	9,8	13	13	0
Durango	8.298	-10,1	3.658	-9,3	4.403	-11,01	34	29	-5
Eibar	4.156	-0,2	3.196	10,2	894	-26,2	14	14	0
Gernika-Markina	7.780	-6,5	4.686	-7,7	2.322	-10,2	24	22	-2
Igorre	1.968	1,7	661	6,3	897	-2,4	37	34	-3
Laguardia	4.336	5,8	2.848	-35,3	1.488	19,7	58	62	4
Llodio	4.704	0,0	2.227	-19,3	2.219	31,1	29	27	-2
Arrasate-Bergara	5.018	44,9	3.919	57,6	980	16,1	14	29	15
Mungia	4.859	32,4	1.307	-29,2	3.086	113,6	35	44	9
Zarautz	1.581	-13,8	1.397	-11,1	180	-31,6	10	8	-2
Zarautz-Azpeitia	2.877	-14,7	1.919	-11,0	958	-21,2	11	9	-2
Capitales									
Vitoria-Gasteiz	28.666	172,9	2.427	-17,2	26.239	246,6	13	33	20
Donostia	8.892	2,2	4.323	-3,5	4.547	8,2	11	12	1
Bilbao	11.231	-18,9	10.492	-2,4	739	-76,1	10	7	-3

(*) Suelo residencial disponible con capacidad para acoger ese N.º de viviendas.

(**) Algunas sumas no coinciden por la ausencia de datos de los municipios.

Fuente: Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, Banco de Datos Territoriales de la CAPV, 1999 y 2003

De esta forma, aumentan las diferencias existentes entre territorios históricos en cuanto a su disponibilidad de suelo residencial en relación con su parque actual de viviendas y por tanto a su potencial expansión. Así, el porcentaje de viviendas previstas en relación con las actuales no sólo es más alto en Álava que en el resto sino que además ha aumentado en este período el porcentaje es del 38% cuando la media de la CAPV está en el 19%, frente al mantenimiento de Gipuzkoa y la pérdida de seis puntos de Bizkaia.

Las áreas funcionales con mayor porcentaje de viviendas previstas en relación con las actuales son las de Laguardia, Igorre, Álava-Central y Balmaseda-Zalla, y posteriormente, Mungia y Durango, mientras que los únicos aumentos entre 1999 y 2003 corresponden a Álava-Central, Arrasate-Bergara, Mungia, Balmaseda-Zalla y Laguardia.

En lo que respecta a las capitales, en Bilbao se han producido descensos en el número de viviendas previstas (que llegan al -18,9%) así como en la ratio de viviendas previstas sobre el total de viviendas existentes. Sin embargo, tanto Vitoria-Gasteiz como Donostia registran valores positivos.⁵

(b) Facultades del derecho de propiedad.
Participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos

Tal y como se ha comentado anteriormente, la Ley de 1956 eliminó el sistema de recuperación de las plusvalías por la vía fiscal y adoptó la técnica de las cesiones de terrenos y la exigibilidad del costeamiento de la urbanización.

Desde ese momento hasta nuestros días, la aprobación del planeamiento, según la clase de suelo que se trate, determina el deber de los propietarios afectados de incorporarse al proceso urbanizador o edificatorio, condicionándose el ejercicio del derecho a edificar a la realización de las obras de urbanización.

La ejecución del planeamiento implica, tal y como se recoge en la tabla adjunta, el cumplimiento de unos deberes legales al tiempo que garantiza tanto la distribución de los beneficios como de las cargas entre los afectados.

Las consecuencias de este planteamiento son en primer lugar, que son los propietarios los que deben asumir los costes de la urbanización, y ello ha podido frenar la realización de esta clase de obras, disminuyendo la existencia de suelo realmente disponible para edificar y consecuentemente generar un aumento de precios. Y en segundo lugar, que el legislador como medio para distribuir una parte de las plusvalías urbanísticas ha establecido un sistema de cesiones de suelo así como un régimen de valoraciones que, a pesar de experimentar cambios en las sucesivas leyes del suelo, sigue suscitando controversia.

Así, uno de los principales argumentos esgrimidos es que no sólo se ha buscado que el propietario financie la urbanización de los suelos sino también la obtención de suelo para infraestructuras y equipamientos comunes de la ciudad, que en muchos casos deberían ser financiados con cargo a los presupuestos generales del municipio. De esta forma, se repercute en el coste de las viviendas de nueva construcción una parte de los costes de infraestructuras que van a ser disfrutadas por todos los ciudadanos⁸⁰.

⁸⁰ Marti Ferrer, M; en Consejo General del Notario, 2003

DEBERES LEGALES DEL PROPIETARIO DE UN TERRENO CUANDO SE APRUEBA EL PLANEAMIENTO

RD 1346/1976		Ley 8/1990-RDL 1/1992	Ley 6/1998 (Norma vigente)	
En suelo urbano	<ul style="list-style-type: none"> - Ceder a los Ayuntamientos los terrenos destinados a viales, parques, jardines públicos y centros de educación. - Costear la urbanización. - Edificar los solares. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ceder los terrenos destinados a dotaciones públicas. - Ceder el 15% del aprovechamiento tipo. - Costear, y en su caso, ejecutar la urbanización. - Solicitar la licencia de urbanización. - Edificar los solares. 	Suelo urbano	<ul style="list-style-type: none"> - Completar a su costa la urbanización necesaria para que los terrenos alcancen la condición de solar. - Edificarlos en plazo si se encontraran en los ámbitos para los que así lo establece el planeamiento.
			Carente de urbanización consolidada	<ul style="list-style-type: none"> - Ceder el suelo necesario para viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas. - Ceder los terrenos para la ejecución del planeamiento general. - Ceder el 10% del aprovechamiento del correspondiente ámbito. - Proceder a la distribución equitativa de beneficios y cargas - Costear y, en su caso, ejecutar a urbanización. - Edificar los solares en el plazo establecido.
En suelo urbanizable programado	<ul style="list-style-type: none"> - Ceder al órgano urbanístico actuante, los terrenos destinados a viales, parques y jardines públicos, zonas deportivas públicas y de recreo y expansión, centros culturales y docentes y demás servicios públicos necesarios. - Ceder el 10% del aprovechamiento medio del sector en que se encuentre la finca. - Costear la urbanización. - Edificar los solares. 		En suelo urbanizable	<ul style="list-style-type: none"> - Los aplicables al suelo urbano carente de urbanización consolidada, y además, - Costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores.

EL CUMPLIMIENTO DE ESTOS DEBERES DETERMINA LA GRADUAL ADQUISICIÓN DE LOS DERECHOS:

- A **urbanizar**: dotar a un terreno de los servicios e infraestructuras fijados en el planeamiento o en la legislación urbanística, para que adquiera la condición de solar.
- Al **aprovechamiento urbanístico**: atribución efectiva al propietario afectado por una actuación urbanística de los usos e intensidades susceptibles de apropiación privada, o su equivalente económico, en los términos fijados por la Ley.
- A **edificar**: facultad de materializar el aprovechamiento urbanístico correspondiente.
- A la **edificación**: facultad de incorporar al patrimonio la edificación ejecutada y concluida con sujeción a la licencia urbanística otorgada.

(c) Valoración de terrenos

En lo que concierne a los criterios de valoración del suelo, la Ley ha optado, progresivamente, por establecer un sistema que trate de reflejar con la mayor exactitud posible el valor real que el mercado asigna a cada tipo de suelo. En consecuencia, se ha renunciando a las fórmulas artificiosas que existían en el ordenamiento jurídico anterior a la Ley 6/1998

(aprovechamiento tipo y medio según tipo de suelo) que constituían una fuente interminable de conflictos.

Así, se ha eliminado la dualidad de valores, inicial y urbanístico que existía en el RD 1346/1976, en la Ley 8/1990 y en el RDL 1/1992 y que eran contrarios al principio de liberalización del mercado del suelo. El razonamiento justificativo de tal lógica era

RD 1346/1976		LEY 8/1990 y RDL 1/1992	
Valor inicial	<ul style="list-style-type: none"> – Rendimiento bruto que le correspondería en la explotación rústica efectiva, o bien – Valor medio en venta a efectos de su explotación agrícola 	Valor inicial	Se determina aplicando los criterios contenidos en las valoraciones catastrales del suelo de naturaleza rústica, sin consideración alguna a su posible utilización urbanística
Valor urbanístico	En función del aprovechamiento que corresponde a los terrenos según su situación: <i>Suelo urbanizable:</i> <ul style="list-style-type: none"> – programado – no programado <i>Suelo urbano</i>	Valor urbanístico	Se determina en función del conjunto de derechos o facultades de este carácter obtenidas en el momento de realizarse la valoración.

el siguiente: si se intervenía la oferta y se dejaba libre el precio, entonces éste sería excesivo, consecuentemente se debía también intervenir el precio. Por el contrario, en la actualidad, solo existe un valor, el que el bien tenga realmente en el mercado del suelo, único valor que puede reclamar para sí el cali-

ficativo de justo que exige inexcusablemente toda operación expropiatoria.

De forma sintética, el mecanismo de valoración de los terrenos en la actualidad se muestra en el cuadro adjunto.

LEY 6/1998 HASTA RDL 4/2000

Tipo de suelo		Tasación	
Suelo no urbanizable		<ul style="list-style-type: none"> – Método de comparación a partir de fincas análogas. – En caso de inexistencia de valores comparables, mediante capitalización de las rentas reales o potenciales del suelo y conforme a su estado. 	
Suelo urbanizable		Cuando el derecho a promover la transformación haya sido ejercido por la CCAA	Igual que en el caso de suelo no urbanizable
		Cuando el derecho a promover la transformación haya sido ejercido por agente distinto de la Administración autonómica	Aplicación, al aprovechamiento que corresponda, del valor básico de repercusión ⁸¹ en polígono, que será el deducido de las ponencias de los valores catastrales
Suelo urbano	Sin urbanización consolidada	Salvo en los ámbitos de gestión que tengan como objeto la reforma, renovación o mejora urbana	Aplicación al aprovechamiento resultante del correspondiente ámbito de gestión en el que esté incluido, del valor básico de repercusión más específico recogido en las ponencias de los valores catastrales
		En los ámbitos de gestión que tengan como objeto la reforma, renovación o mejora urbana	El aprovechamiento de referencia será el resultante del planeamiento o el resultante de la edificación existente, si fuera superior.
	Consolidado por la urbanización	Aplicación al aprovechamiento establecido por el planeamiento para cada terreno concreto, del valor básico de repercusión en parcela recogido en las ponencias de los valores catastrales o, en su caso, del de repercusión en calle o tramo de calle corregido	
		En los supuestos de inexistencia o pérdida de los valores de las ponencias catastrales, se aplicarán los valores de repercusión obtenidos por el método residual ⁸²	
En los casos de carencia de plan o sin atribución de aprovechamiento lucrativo al terreno, el aprovechamiento a tener en cuenta será el resultante de la media ponderada de los aprovechamientos, referidos al uso predominante, del polígono fiscal en que, a efectos catastrales esté incluido.			

⁸¹ Valor que de conformidad con lo dispuesto en la Ley 39/1988 (RCL 1988\2607 y RCL 1989\1851), Reguladora de las Haciendas Locales, refleja los valores de mercado, puesto que las valoraciones catastrales se fijan a partir de un estudio previo de dichos valores.

La aplicación de valores de repercusión conlleva la necesidad de deducir los costes de urbanización que en cada caso estuvieran pendientes, así como los costes financieros, de gestión y cualesquiera otros que fueran imprescindibles para dotar al terreno de la condición de solar.

⁸² Método residual: comúnmente utilizado en el ámbito inmobiliario, en sus distintas modalidades, tanto por el sector público como por el privado (el que le correspondería si ya estuviera urbanizado).

(d) Instrumentos de intervención en el mercado del suelo

Los instrumentos utilizados por la Administración Pública para intervenir en el mercado del suelo se han mantenido estables desde la primera Ley del suelo, si bien se han ido dotando de un mayor grado de concreción y especificidad en lo que a su finalidad se refiere. Entre tales instrumentos cabe citar: la expropiación, el patrimonio municipal del suelo, el derecho de superficie y el derecho de tanteo y retracto.

A continuación, se exponen los principales elementos característicos que, en la actualidad, definen tales instrumentos, haciendo alusión especial al Patrimonio municipal del suelo por las implicaciones que el mismo tiene sobre éste.

Expropiaciones

La aprobación de Planes de ordenación urbana y de delimitaciones de ámbitos de gestión a desarrollar por expropiación⁸³ implica la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios correspondientes a los fines de expropiación o imposición de servidumbres.

Los terrenos de cualquier clase que se expropien por razones urbanísticas deberán ser destinados al fin específico que se estableciese en el Plan correspondiente. La determinación del justiprecio de los bienes y derechos expropiados se determina conforme al mecanismo de valoración establecido por la Ley 6/1998, mediante expediente individualizado o por el procedimiento de tasación conjunta. Y en todas las expropiaciones, la Administración podrá satisfacer el justiprecio, por acuerdo con el expropiado, mediante la adjudicación de terrenos de valor equivalente.

Respecto a la reversión de los terrenos, con arreglo a lo dispuesto en la Ley de Expropiación Forzosa, ésta procederá:

- si en virtud de modificación o revisión del planeamiento se alterara el uso que motivó la expropiación, o

- si como consecuencia de una modificación del planeamiento que no se efectúe en el marco de la revisión de éste, se alteraran los usos, intensidades o aprovechamientos y ello supusiera un incremento de valor de los mismos, o
- cuando hubieren transcurrido diez años desde la expropiación sin que la urbanización se hubiera concluido.

Patrimonio municipal del suelo

La necesidad de que los Ayuntamientos que tengan planeamiento general dispongan de un patrimonio de suelo que permita regular el mercado y desarrollar técnica y económicamente la expansión de la población viene recogida desde los inicios en la regulación urbanística (Ley de 1956), si bien, ha ido concretándose.

En la actualidad, el patrimonio municipal de suelo tiene por finalidad, específicamente, regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución del planeamiento. De esta forma, los bienes del Patrimonio Municipal del Suelo, una vez incorporados al proceso de urbanización y edificación, deben destinarse a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, de acuerdo con el planeamiento urbanístico.

Y es justamente el hecho de que se les atribuyera como finalidad el *obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública* y la obligación de *destinarse a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social* lo que, según los expertos, ha desnaturalizado la finalidad de los patrimonios municipales de suelo tal y como habían sido concebidos por el legislador. Esto es así en la medida que:

- Se ha establecido (ley estatal 8/1990) un procedimiento que limita las facultades de los propietarios y supedita determinada superficie del suelo a la

⁸³ La expropiación por razón de urbanismo podrá aplicarse de acuerdo con las finalidades previstas en la legislación urbanística y, asimismo, por incumplimiento de la función social de la propiedad, con los requisitos previstos en la Ley de Expropiación Forzosa (RCL 1954\1848).

posible adquisición para la constitución o ampliación de patrimonio de suelo con una alta capacidad discrecional de los ayuntamientos, que se puede sintetizar en las siguientes etapas:

1. Se comienza porque el planeamiento clasifique unos determinados terrenos como suelo urbanizable no programado. Suelo que a su vez, se reserva para la finalidad de su posible adquisición para el Patrimonio Municipal del Suelo.
 2. En la medida que no se ejercite tal posibilidad, permanece tal calificación, privando a los propietarios del ejercicio de las facultades urbanísticas.
 3. Una vez decidido que se va adquirir el suelo y se va a expropiar:
 - Si el suelo era urbanizable no programado, se convierte en programado con la aprobación del PAU.
 - Si era no urbanizable, se convierte en urbanizable no programado o incluso se convierte directamente en urbanizable programado⁸⁴
- La venta de los suelos del patrimonio público mediante concurso o subasta provoca una subida del precio de adjudicación que además tiene un efecto contagioso al alza sobre el conjunto del mercado habida cuenta de que las viviendas de protección oficial no suelen localizarse en las mejores zonas.

Pero además hay que tener en cuenta que tales Patrimonios se nutren básicamente de las cesiones obligatorias (ya que aunque la expropiación también se encuentra prevista, genera mayores problemas de imagen), con lo que los efectos nocivos se multipli-

can porque se encarece el suelo al imponer la cesión de aprovechamiento⁸⁵.

Derecho de superficie

Podrán constituir el derecho de superficie tanto las entidades públicas como los particulares en terrenos de su propiedad o integrantes del patrimonio municipal del suelo que se destinen a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, cuyo derecho corresponderá al superficiario.

1.2.2. Regulación estatal sobre ordenación de la edificación

La regulación del suelo contrasta con la falta de una configuración legal de la construcción de los edificios. Sin embargo, el hecho de que la sociedad venga demandando una cada vez mayor calidad y seguridad en las edificaciones, aspecto que se ha venido plasmando en las últimas promulgaciones normativas (Directiva 85/384/CEE de la Unión Europea⁸⁶ y Ley Estatal 6/1998, de 13 de abril sobre régimen del suelo y valoraciones), ha puesto de manifiesto la necesidad de establecer un marco de actuación general en la materia.

Dicho marco se encuentra, básicamente, recogido en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre sobre ordenación de la edificación, a través de la cual se pretende regular el proceso de la edificación actualizando y completando la configuración legal de los agentes que intervienen en el mismo, fijando sus obligaciones para así establecer las responsabilidades y cubrir las garantías a los usuarios, en base a una

⁸⁴ Comentarios a la Ley sobre Régimen del suelo y valoraciones, Civitas 1998, comentario al artículo 40; en La carestía del suelo,... pág 169, Consejo General del Notario, 2003).

⁸⁵ Marti Ferrer, M; en Consejo General del Notario, 2003: "El mecanismo de cesión supone que un terreno de 100 unidades de superficie (us) y que cuesta 100 unidades monetarias (um) se divide en dos partes, una de 90 y otra de 10 us, y que ésta última se entrega al ayuntamiento. Para el promotor el coste es de 100 um así que repercute estas 100 um en sus 90 us. Por su parte el ayuntamiento puede hacer dos cosas ceder gratuitamente las 10 us para construir viviendas de protección oficial o subastarlo. En este último caso, el coste del suelo que era nulo en el momento de su obtención se convierte en un coste mínimo de 10 um (y decimos mínimo porque la ausencia de oferta puede provocar tensiones alcistas en la subasta o concurso). Concluyendo, el terreno que el promotor adquirió a un precio de 100 um, ha pasado a costar 110 um, esto es ha generado un 10% de inflación en el precio del suelo."

⁸⁶ Declara que "la creación arquitectónica, la calidad de las construcciones, su inserción armoniosa en el entorno, el respeto de los paisajes naturales y urbanos, así como del patrimonio colectivo y privado, revisten un interés público".

LEY 38/1999, DE 5 DE NOVIEMBRE

Principales aspectos	Contenido
Exigencias técnicas y administrativas de la edificación	<ul style="list-style-type: none"> - Se define técnicamente el concepto jurídico de la edificación y los principios esenciales que han de presidir esta actividad. - Se establecen los requisitos básicos que deben satisfacer los edificios: <ul style="list-style-type: none"> • Relativos a funcionalidad (utilización, accesibilidad, acceso a los servicios de telecomunicación, audiovisuales y de información) • Relativos a seguridad (estructural, en caso de incendio, de utilización) • Relativos a habitabilidad (higiene, salud y protección del medioambiente, protección contra el ruido, ahorro de energía y aislamiento térmico). - Se establece el concepto de proyecto, obligatorio para el desarrollo de las obras incluidas en el ámbito de la Ley. - Se regula el acto de recepción de la obra, así como su documentación.
Agentes de la edificación	Se define el concepto de agentes de la edificación como las personas, físicas o jurídicas, que intervienen en el proceso de la edificación (el promotor, el proyectista, el constructor, el director de obra, las entidades y los laboratorios de control de calidad de la edificación, los suministradores de productos, y los propietarios y los usuarios), y se enumeran sus obligaciones.
Responsabilidades	- Se establece que la responsabilidad civil de los diferentes agentes por daños materiales en el edificio se exigirá de forma personal e individualizada. Se menciona que será exigida solidariamente cuando no pueda ser atribuida en forma individualizada al responsable del daño o cuando exista concurrencia de culpa, sin que pueda precisarse la influencia de cada agente interviniente en el daño producido.
Garantías	<ul style="list-style-type: none"> - Los plazos de responsabilidad se fijan en periodos de uno, tres y diez años, en función de los daños que puedan aparecer en los edificios. - Se establece, para los edificios de vivienda: <ul style="list-style-type: none"> • La suscripción obligatoria por el constructor, durante el plazo de un año, de un seguro de daños materiales o de caución, o bien la retención por el promotor de un 5 por 100 del coste de la obra para hacer frente a los daños materiales ocasionados por una deficiente ejecución. • La suscripción obligatoria por el promotor de un seguro que cubra los daños materiales que ocasionen en el edificio el incumplimiento de las condiciones de habitabilidad o que afecten a la seguridad estructural en el plazo de tres y diez años, respectivamente.

definición de los requisitos básicos que deben satisfacer los edificios.

Entre los principales aspectos que se contemplan se pueden citar los que se mencionan en el cuadro adjunto.

1.2.3. Regulación autonómica sobre suelo y ordenación de la vivienda

Como se ha comentado anteriormente, la CAPV tiene en virtud del artículo 10.31 del Estatuto de Autonomía competencias en materia de ordenación del territorio, del litoral, urbanismo y vivienda. Referente a la propia normativa podemos señalar:

- En materia de suelo, las peculiaridades que guiaron la redacción de los RD 1346/1976 y RDL 1/1992 provocaron ciertas discrecionalidades que la normativa vasca, en base a las citadas competencias, trató de corregir. Así,

- la Ley vasca 9/1989 asimiló, a efectos de valoración, el suelo urbanizable no programado al suelo no urbanizable e identificó el valor urbanístico con el catastral, eliminando la contradicción existente en el RD 1346/1976. De forma progresiva, se fue optando por un sistema que reflejara el valor real que el mercado asigna a cada tipo de suelo;
- la Ley vasca 5/1998 estableció, al amparo de la Sentencia 61/1997 del TC, importantes medidas en relación con la calificación y calificación del suelo, la competencia para la aprobación del planeamiento y la gestión urbanística;
- el Anteproyecto de Ley de Ordenación de la vivienda, plantea una clasificación del suelo que en parte soluciona el problema de la disponibilidad de suelo ya que introduce el concepto de suelo sectorizado (el adecuado para acoger el desarrollo urbano previsto) y decimos en parte porque la verdadera disponibilidad no tiene lugar mientras no esté implantado todo el equipo urbano necesario y finalicen todas la operaciones jurídicas

que permiten la enajenación de los solares o parcelas correspondientes.

Sin embargo, y en línea con el legislador estatal, el autonómico:

- mantiene la cesión del 10% de los aprovechamientos urbanísticos,
- también mantiene el procedimiento para limitar las facultades y supeditar determinada superficie del suelo a la posible adquisición para la constitución o ampliación de patrimonio municipal de suelo, tal como se establecía en la normativa estatal.

- En materia de ordenación de la vivienda, es destacable el hecho de que el anteproyecto se circunscriba, al uso de vivienda y además privada, aspecto incomprensible si tenemos en cuenta que su contenido es mayoritariamente extensible a la edificación en general, así como que presente lagunas respecto a cómo regular la ocupación de las viviendas por actividades empresariales.

(a) Regulación en materia de suelo

Tal y como se ha comentado anteriormente, las peculiaridades que guiaron la redacción de los Reales Decretos RD 1346/1976 y RDL 1/1992, textos refundidos de las Leyes estatales sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana provocaron ciertas discrecionalidades que la legislación vasca, en base a sus competencias, trató de corregir.

- En principio, la **Ley vasca 9/1989, de 17 de noviembre** sobre valoración del suelo aun manteniéndose en línea con el Real Decreto 1346/1976 en cuanto a clasificación del suelo, distinción entre valor inicial y valor urbanístico y, porcentaje de aprovechamiento (en suelo urbanizable programado

por Plan General o PAU o apto para urbanizar por Norma Subsidiaria, 90% del aprovechamiento medio del sector), introdujo variaciones significativas al asimilar, a los efectos de su valoración, el suelo urbanizable no programado al suelo no urbanizable e identificar el valor urbanístico con el catastral, y eliminar así la contradicción, que en aquel momento, generaba la Ley estatal del suelo.

Concretamente, el suelo no programado, en tanto no se programara efectivamente, se evaluaba según unos criterios congruentes con su régimen jurídico, lo que eliminaba la contradicción existente en la primera ley estatal del suelo.

De forma progresiva, y siguiendo las tendencias existentes en la legislación estatal se ha ido optando por un sistema que refleja el valor real que el mercado asigna a cada tipo de suelo.

- Años después, la **Ley vasca 5/1998, de 6 de marzo** (anterior a la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril) que tiene carácter de ley puente al igual que la Ley vasca 3/1997, de 25 de abril hasta que se eleve al Parlamento Vasco un texto global que recoja toda la regulación en materia de régimen de suelo y urbanismo, estableció, al amparo de la Sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional, importantes medidas en relación con la calificación y calificación del suelo (el planeamiento urbanístico municipal puede calificar terrenos para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública), la competencia para la aprobación del planeamiento y la gestión urbanística.

En cuanto a la clasificación del suelo, distingue tres clases de suelo no urbanizable: el protegido por su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, paisajístico, etc.; el de núcleo rural: el que constituye

Estado RDL 1346/1976		CAPV Ley 9/1989	
Tipo de suelo	Tasación	Tipo de suelo	Tasación
Suelo no urbanizable	VALOR INICIAL	Suelo no urbanizable	VALOR INICIAL
		Suelo urbanizable no programado	
Suelo urbano o urbanizable: - programado - no programado	VALOR URBANÍSTICO (deduciendo los terrenos de cesión obligatoria)	Suelo urbano	VALOR URBANÍSTICO
		Suelo urbanizable programado	
		Suelo apto para urbanizar	

agrupaciones de seis o más caseríos y, el común: el no incluido en las dos clasificaciones anteriores.

En consecuencia, la clasificación del suelo en la CAPV es idéntica a la regulación estatal⁸⁷, salvo en este último caso de suelo no urbanizable al establecer estas tres tipologías.

- Por su parte, la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos, aspecto que ha suscitado controversia tanto en la legislación estatal como en la de la CAPV, ha ido alineándose con la tendencia existente en la legislación estatal⁸⁸. Así, se mantiene la cesión del 10% del aprovechamiento urbanístico lucrativo del ámbito correspondiente libre de cargas de urbanización, que en la CAPV incluye además del suelo urbano carente de urbanización consolidada y el suelo urbanizable o apto para urbanizar, tal como en la Ley estatal, el suelo urbano consolidado por urbanización.

La determinación del aprovechamiento urbanístico se realiza conforme a los puntos⁸⁹ mencionados en el cuadro adjunto.

- Por lo que respecta a los instrumentos de intervención en el mercado del suelo, debemos tener presente la Ley 20/1998, de 29 de junio, que tiene por objeto establecer y regular los patrimonios públicos de suelo de las distintas Administraciones del País Vasco (ayuntamientos, Administración General y órganos forales) así como las reservas de suelo de cara a la consecución de los siguientes fines:

– Facilitar el desarrollo urbano y territorial del País Vasco.

– Disponer de suelos para actuaciones de iniciativa pública y, en particular, para la construcción de viviendas protección oficial u otros usos de interés social.

– Regular el mercado del suelo.

Concretamente, en relación con los *Patrimonios Públicos de Suelo de los ayuntamientos* establece:

– Que los ayuntamientos de más de 7.000 habitantes deberán consignar en sus presupuestos una cantidad equivalente al 10% del total consignado en su capítulos I y II de ingresos para las finalidades anteriormente descritas.

– Que como regla general, las cesiones de bienes serán onerosas y mediante concurso o subasta públicos.

Respecto a las *Reservas de Suelo de los ayuntamientos* establece:

– Que los instrumentos de planeamiento general podrán establecer sobre suelo no urbanizable sujeto a especial protección y, en su caso, sobre suelo urbanizable no programado o no sectorizado, reservas municipales de terrenos para la constitución o ampliación del patrimonio municipal de suelo.

– Que en las áreas de reserva, las transmisiones onerosas de terrenos o bienes inmuebles quedan suje-

DETERMINACIÓN DEL APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO

En suelo urbano:	<ul style="list-style-type: none"> – En caso de terrenos incluidos en áreas de reparto, el aprovechamiento tipo. – En caso de terrenos incluidos en unidades de ejecución no encuadradas en áreas de reparto, el aprovechamiento medio. – En caso de terrenos incluidos en unidades de actuación establecidas conforme a la legislación de 1976, el aprovechamiento total de la unidad dividido por la superficie. – En caso de actuaciones no incluidas en los apartados anteriores, el aprovechamiento total de cada actuación.
Suelo urbanizable programado o apto para urbanizar:	<ul style="list-style-type: none"> – En caso de terrenos incluidos en áreas de reparto, el aprovechamiento tipo. – En caso de terrenos no incluidos en áreas de reparto, el aprovechamiento medio del sector.

⁸⁷ En el anexo se encuentra una comparación de ambas regulaciones y su evolución.

⁸⁸ Tal y como se desprende de la lectura del cuadro del anexo 1.

⁸⁹ A los efectos de la delimitación de áreas de reparto y del cálculo del aprovechamiento tipo, se tendrán en cuenta las reglas establecidas en la Ley 3/1997, de 25 de abril.

tas a los derechos de tanteo y retracto a favor del ayuntamiento que hubiera declarado la reserva.

(b) Anteproyecto de Ley de Ordenación de la vivienda

El disfrute de una vivienda digna y adecuada que permita un desarrollo integral de la persona constituye uno de los principios básicos que debe de guiar la acción de los poderes públicos. Por ello, corresponde a estos evitar el acceso y permanencia de las personas en espacios destinados a vivienda que no cumplan las condiciones mínimas de funcionalidad, seguridad y habitabilidad, contribuyendo a mejorar las condiciones de uso y ocupación de los mismos.

El anteproyecto de ley de Ordenación de la Vivienda refleja la intención del Departamento competente del Gobierno Vasco de completar y ampliar la Ley estatal 38/1999, de noviembre de 1999, de Ordenación de la Edificación, que constituye el marco general de referencia, profundizando y precisando los aspectos directamente relacionados con la vivienda. La norma está dirigida tanto al amplio sector de la construcción, como al conjunto de los ciudadanos, como potenciales clientes de la compra, alquiler o reparación de una vivienda. Y consecuentemente, es una Ley de interés general que resulta necesaria.

Entre sus novedades más significativas se pueden citar las que se recogen en el cuadro inferior:

Entre los aspectos dignos de mención, figuran los siguientes:

1. Llama la atención el hecho de que el anteproyecto se ciña, casi exclusivamente, al uso de vivienda y además mayoritariamente privada, lo que no es comprensible si tenemos en cuenta que su contenido es mayoritariamente extensible a la edificación en general, excluyendo las construcciones industriales.

De hecho, el Anteproyecto de Ley regula materias ya reglamentadas por otras normas, que no son exclusivas de las edificaciones destinadas a viviendas, sino que afectan a las edificaciones en general. Así, cabe destacar las referencias a la ubicación del edificio o al proceso urbanizadorio del suelo destinado a la construcción de viviendas, cuestiones éstas que vienen reguladas por la legislación urbanística, materia sobre la cual el propio Departamento pretende regular mediante una nueva Ley del Suelo.

Parece necesario que estas materias se regulen mediante la legislación urbanística o por medio de la normativa de la vivienda, en ningún caso por las dos a un tiempo, ya que puede generar inseguridad jurídica, máxime si se considera que el Anteproyecto, al igual que ocurre con la legislación urbanística, determina un régimen sancionador que puede dar lugar a que un mismo hecho, contemplado en esas dos legislaciones, pueda ser doble-

NOVEDADES INTRODUCIDAS POR EL ANTEPROYECTO DE LEY DE ORDENACIÓN DE LA VIVIENDA

Exigencias técnicas y administrativas de la edificación	<ul style="list-style-type: none"> - Se produce un reforzamiento de los aspectos relacionados con la seguridad en el proceso edificatorio <ul style="list-style-type: none"> • Se establece el concepto de proyecto técnico • Se desarrollan los requisitos y el desarrollo del proceso edificatorio: <ul style="list-style-type: none"> - Requisitos previos del proceso edificatorio - Requisitos de desarrollo del proceso edificatorio: dirección y supervisión de la Dirección Facultativa - Los libros de órdenes, de incidencias y de control de calidad. - Finalización y recepción de obras - Regula, específicamente, el proceso urbanizadorio del suelo destinado a la construcción de viviendas.
Agentes de la edificación	<p>Inclusión de la Administración Municipal como agente interviniente o participante en el proceso edificatorio de la vivienda.</p> <p>Mayor explicitación de la intervención de las administraciones municipales en los procesos de urbanización y construcción.</p>
Garantías	<p>Establecimiento de la obligatoriedad de que los edificios se sometan a un proceso periódico y sistemático de inspección técnica sobre su estado general de conservación y, en particular, sobre los aspectos relativos a su estabilidad estructural, estanqueidad y estabilidad de sus cerramientos de fachada y cubierta y seguridad de uso de las instalaciones y condiciones mínimas de habitabilidad.</p>

mente sancionado, con lo que se vulneraría el principio jurídico de “non bis in idem”.

2. No obstante lo anterior, existen algunos puntos que, aun cuando afecten al urbanismo e incluso al procedimiento administrativo, deberían abordarse en esta Ley. Nos referimos a la “codificación” de las diferentes legislaciones sectoriales que inciden en la concesión de las licencias municipales de obras, de la “ventanilla única” y de una regulación especial del “silencio administrativo”.
3. Sería conveniente que la Ley recogiera algunas orientaciones generales para el caso de ocupación de las viviendas por actividades empresariales, dado su amplio interés, ya sea en lonjas (comercios, hostelería, pequeñas industrias,...) o en pisos (oficinas, peluquerías, enseñanza,...); aun siendo conscientes de que estos casos tienen su propia regulación.

1.2.4. Otros desarrollos futuros en la legislación de suelo y urbanística de la CAPV: El Anteproyecto de Ley urbanística de la CAPV⁹⁰

Tras varias versiones y sucesivos gobiernos implicados en la iniciativa, el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco trabaja, en los últimos meses de 2003, en un Anteproyecto de esta norma, que previsiblemente verá la luz en los primeros meses de 2004. Su justificación última es la necesidad, oportunidad y aconsejabilidad de una norma propia que responda a la realidad y los problemas de ordenación territorial, social y urbanística vasca, posibilitando las respuestas instrumentales adecuadas para satisfacer los objetivos de vertebración territorial, ordenación urbana y cohesión social que la Constitución Española promulga.

Esta norma viene a complementar y/o sustituir varias anteriores relacionadas con la materia, entre las que se encuentran las citadas 9/1989 de Valoración del Suelo, 5/1998 de medidas urgentes en materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y 20/1998 de Patrimonios Públicos del Suelo,

así como la 17/1994 de medidas urgentes en materia de Vivienda, conocida como “Ley Maturana”.

La nueva ley parte de una situación en la que, tras la sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional por la que se derogaba una parte importante del Texto Refundido de la Ley Estatal sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992, se abrió una puerta a una profunda renovación del escenario jurídico-urbanístico, al atribuirse a las Comunidades Autónomas competencia exclusiva en la materia. De igual modo, estas potestades salieron de nuevo reforzadas con la sentencia 164/2001 de este mismo Tribunal, que vino a clarificar, aún más, la articulación de los títulos competenciales entre Estado y Comunidades Autónomas, en contra de lo promulgaba la Ley Estatal 6/1998 de Régimen del Suelo y Valoraciones, que había definido unos perfiles poco nítidos entre los campos competenciales estatales y autonómicos a la hora de predeterminar el contenido básico del derecho de propiedad del suelo.

En este contexto, la nueva norma vasca recupera con plenitud la categoría de suelo no urbanizable por inadecuación de su desarrollo al modelo urbano definido por el planeamiento. En aplicación de la citada doctrina constitucional, que reconoce la competencia autonómica plena en la configuración de cuáles sean condiciones de desarrollo de las previsiones del respectivo planeamiento en suelo clasificado como urbanizable, se configura el régimen del antiguo suelo urbanizable sectorizado como aquel suelo urbanizable previamente delimitado y que incorpore las previsiones del correspondiente Programa de Actuación urbanizadora.

(a) Clasificación del suelo

La norma vasca menciona que el Plan General clasificará el suelo objeto de ordenación en todas o algunas de las clases especificadas en la tabla. El régimen urbanístico del suelo urbano consolidado y del urbanizable no sectorizado es prácticamente el mismo, a excepción de los casos de obtención de terrenos destinados a dotaciones públicas.

⁹⁰ Apartado desarrollado a partir del texto del Anteproyecto de Ley sometido a Dictamen por este Consejo, remitido por el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales con fecha 21 de noviembre de 2003.

CLASIFICACIÓN DEL SUELO EN LA LEY URBANÍSTICA DE LA CAPV

Suelo urbano	a)	De urbanización consolidada
	b)	Que carece de urbanización consolidada
Suelo urbanizable	Sectorizado	Incluido en los sectores que el Plan General delimite para la formulación del correspondiente Plan Parcial
	No sectorizado	Habiendo sido clasificados como urbanizables, aquellos no incluidos en ningún sector por el Plan General o, en su caso, por el Plan de Sectorización
Suelo no urbanizable	Régimen especial de protección: valores naturales, históricos, científicos, culturales, paisajísticos, arqueológicos, etc.	
	Definición de las DOT como no urbanizable (núcleos rurales fundamentalmente)	
	Limitaciones o servidumbres para la protección de bienes de dominio público	
	Mantenimiento de carácter rural y/o garantía de estrategias municipales de sostenibilidad	
	Fomento y/o vinculación especial con el sector primario	
Riesgos naturales o tecnológicos		
Solar		

PLANEAMIENTO URBANÍSTICO Y DE DESARROLLO

Legislación Estatal			Legislación en la CAPV	
Planeamiento urbanístico			Planeamiento de nivel superior o estructural	
Regional	Planes Directores Territoriales de Coordinación		Planes de Ordenación estructural	
Municipal(es)	Planes Generales Municipales	+ Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento	Municipal (un solo municipio)	Plan General de Ordenación Urbana
			Zonas fronterizas de varios términos municipales	Plan de compatibilización del Planeamiento general
			Suelo urbanizable no sectorizado	Planes de sectorización
Planeamiento de desarrollo			Planeamiento de segundo nivel o pormenorizado	
Planes de Desarrollo			Planes de desarrollo: – Planes Parciales de ordenación en sectores determinados – Plan Especiales de desarrollo: para cualquier clase de suelo	
Otros instrumentos			Otros instrumentos	
Proyectos de Urbanización			Programa de Actuación Urbanizadora	
Planes Especiales			Estudios de detalle	
Estudios de Detalle			Ordenanzas municipales de edificación y urbanización	
			Catálogo de elementos objeto de protección	

(b) Planeamiento urbanístico y de desarrollo

El anteproyecto de Ley menciona que la ordenación territorial de la CAPV se realizará a través de los instrumentos de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco, los cuales se recogen en el cuadro anterior, además de su comparación con la normativa estatal.

(c) Facultades del derecho de propiedad. Participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos

Los derechos y deberes de los propietarios varían en función del tipo de suelo. En concreto, los deberes

de los propietarios en la norma vasca y su comparación con la normativa estatal son los que se recogen en la tabla que figura al inicio de la siguiente página:

(d) La ejecución del planeamiento

El anteproyecto de Ley confirma 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 libre concurrencia, mediante la figura del agente urbanizador y, en su caso, del agente edificador.

Función básica del urbanizador será la producción de solares, y en su caso, su edificación. Para ello habrá

DEBERES DE LOS PROPIETARIOS DE SUELO

		Normativa Estatal (Ley 6/1998)	Norma Vasca en tramitación
Suelo urbano	Consolidado	Completar a su costa la urbanización necesaria para que los terrenos alcancen la condición de solar y edificarlos en plazo.	<ul style="list-style-type: none"> - Distribución equitativa de beneficios y cargas derivados del planeamiento de aplicación - Ejecutar y costear las obras de urbanización necesarias para que los terrenos alcancen la condición de solar - Realizar la edificación en las condiciones sustantivas y temporales fijadas por el planeamiento urbanístico aplicable
	Carente de urbanización consolidada	<ul style="list-style-type: none"> - Ceder los terrenos para viales, jardines, centros de educación, etc. - Ceder los terrenos para la ejecución del planeamiento general - Ceder el 10% del aprovechamiento del correspondiente ámbito. - Proceder a la distribución equitativa de beneficios y cargas - Costear y, en su caso, ejecutar la urbanización - Edificar los solares en el plazo 	<ul style="list-style-type: none"> - Mientras no cuente con PAU en vigor, mantenimiento en las debidas condiciones de construcciones e instalaciones provisionales - Participación en la reparcelación que se lleve a cabo para la equitativa distribución de beneficios y cargas - Costeamiento y ejecución de las obras de urbanización e infraestructuras que se adscriban a dicha actuación - Cesión gratuita al Ayuntamiento del suelo y derechos destinados a viales, parques, equipamientos, etc. - Cesión al Ayuntamiento del suelo correspondiente al 10% de la edificabilidad urbanística y atribuida a la actuación
En suelo urbanizable		<ul style="list-style-type: none"> - Los aplicables al suelo urbano carente de urbanización consolidada, y además, - Costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores. 	<ul style="list-style-type: none"> - Con carácter general, los aplicables al suelo no consolidado

de ser retribuido por quien se beneficia de ello, esto es, la propiedad del suelo que no se constituya en dicho agente y que desee participar en la actividad de transformación del suelo. La propiedad que desee retirarse de este proceso obtendrá el correspondiente justiprecio y la que participe, en compensación, obtendrá los correspondientes solares, edificaciones o compensaciones en metálico. Así mismo, a través de la figura de los Programas, se fomenta la participación de la iniciativa privada empresarial y profesional como instrumento indispensable para llevar a efecto el interés público en el que se concreta la ejecución temporal de las previsiones de la ordenación urbanística.

En todo caso, la ejecución de la ordenación sólo podrá tener dos modos:

- Actuaciones Aisladas tendentes a edificar una sola parcela urbana concreta con un nivel de urbanización suficiente para atender los usos y la edificabilidad urbanística previstos en el planeamiento.
- Actuaciones Integradas destinadas a producir solares mediante la previa o simultánea implantación de los correspondientes servicios e infraestructuras urbanísticas.

En lo relativo a la edificación, en la misma línea que para la urbanización, la Ley no sólo establece

plazos perentorios para su materialización sino que dota a la Administración de un programa específico para lograr la concurrencia de la iniciativa privada en el proceso de edificación sin necesidad de contar con la aprobación de la propiedad del suelo o para acudir, en caso de incumplimiento del deber de edificar, a la enajenación por cuenta ajena del bien para garantizar el cumplimiento del interés general.

Así mismo, se incorpora y reconoce la legitimación de expropiación de las viviendas desocupadas. Esta expropiación se construye como una sanción por incumplimiento de la función social de la propiedad basada en las razones de interés público arriba puestas de manifiesto. Su funcionamiento, con todas las garantías precisas para el propietario, pretende incidir en el mercado de la vivienda libre vacante y entregado hoy a finalidades especulativas y servirá de refuerzo de diversos programas públicos destinados a lograr que de forma voluntaria dichas viviendas vacías sirvan a las necesidades reales de la población.

(e) Instrumentos de intervención en el mercado del suelo

Entre los instrumentos utilizados por la Administración Pública Vasca para intervenir en el mercado del suelo cabe citar, nuevamente: los patrimonios

municipales del suelo y las reservas municipales de suelo.

Los patrimonios municipales de suelo estarán integrados por los siguientes bienes:

- Bienes patrimoniales que el Plan General clasifique como suelo urbano y urbanizable (salvo los casos excepcionales).
- Terrenos obtenidos en concepto de cesión del aprovechamiento urbanístico y para dotaciones públicas.
- Terrenos adquiridos con la finalidad de constituir o incrementar el patrimonio municipal de suelo.
- Terrenos adquiridos mediante expropiación, no afectos al uso o servicio público.
- Terrenos adquiridos mediante permuta con otros bienes del patrimonio público de suelo.
- Bienes adquiridos por ejercicio de derechos de tanteo y retracto.
- Viviendas públicas de titularidad municipal o de cualesquiera entidades dependientes del Ayuntamiento.

Aunque tradicionalmente regulados en nuestro ordenamiento jurídico, los Patrimonios realmente no han presentado hasta ahora capacidad de atender a las necesidades de vivienda y suelos públicos de nuestra Comunidad destinándose incluso sus fondos a fines no preferentes que determinaron su constitución. La Ley, consciente de esta situación, realiza un esfuerzo en hacer operativas sus previsiones possibilitando la adquisición de suelos a precios limitados de repercusión, según los usos a que se destinen y explotando las posibilidades otorgadas por el derecho de superficie como fórmula intermedia.

La Ley establece, junto a los instrumentos conocidos de las reservas en suelo urbanizable no delimitado y no urbanizable no sometido a régimen de protección y los derechos de tanteo y retracto, diversos mecanismos, como la limitación de su enajenación, que habrá de ser operativa por vía de concurso necesariamente y en régimen de uso y disfrute temporal, a través del mecanismo citado del derecho de superficie. Así mismo, se recupera la posibilidad, desapa-

recida de la legislación vasca, de delimitación de determinadas Áreas del municipio para el ejercicio del derecho de tanteo y retracto sobre sus construcciones y edificaciones en zonas urbanas sometidas a procesos de rehabilitación y regeneración y sobre terrenos de desarrollo futuro para la constitución de los patrimonios públicos.

Por su parte, podrán delimitarse en suelo no urbanizable no sujeto a especial protección y en el suelo urbanizable no sectorizado reservas municipales de suelo para la adquisición de suelo con destino al patrimonio público de suelo correspondiente dentro del plazo máximo de ocho años a contar desde la delimitación. En el suelo así delimitado sólo se permitirá, en la totalidad de su edificabilidad urbanística, construir viviendas sujetas a algún régimen de protección oficial o edificaciones e instalaciones industriales o terciarias

1.3. Regulación estatal en materia de arrendamientos urbanos

La situación de la vivienda en nuestro país ha venido agudizándose en la medida que el mercado de arrendamientos ha presentado también una oferta reducida y en retroceso, consecuencia directa de una mala regulación en materia de arrendamientos urbanos y del tratamiento fiscal de éstos.

Como se observa de la evolución censal, en los últimos 20 años la vivienda en régimen de alquiler se ha reducido en casi un 50% y de las 54.000 familias con una vivienda bajo este régimen de tenencia, prácticamente la mitad disponen de ella desde antes de 1991. Además, la vivienda libre ofertada en alquiler ha venido reduciéndose año a año y en los últimos es prácticamente testimonial, cuando la renta media ha crecido en un 30% desde 1998 (por más de un 60% la vivienda nueva libre).

De hecho, hasta la aprobación de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre de Arrendamientos Urbanos, han coexistido tres realidades muy diferentes:

- Contratos anteriores a la Ley 40/1964: con rentas muy bajas que llevaron a que los propietarios se retiraran del mercado.

- Contratos anteriores al RDL 2/1985 (celebrados al amparo de la Ley 40/1985): con rentas no elevadas.
- Contratos posteriores al RDL 2/1985: con rentas elevadas (asequibles tan solo para un mercado muy selectivo) y un importante grado de rotación ocupacional como consecuencia de su generalizada duración anual.
- Libertad de amortización para las inversiones que comenzaran en 1985 y 1986.
- Desgravación por inversión en vivienda (deducción del 17%).
- Posibilidad de transformación de viviendas en locales de negocio.
- Supresión de la prórroga forzosa en los contratos de arrendamientos urbanos que se celebraran a partir de la entrada en vigor del RDL.

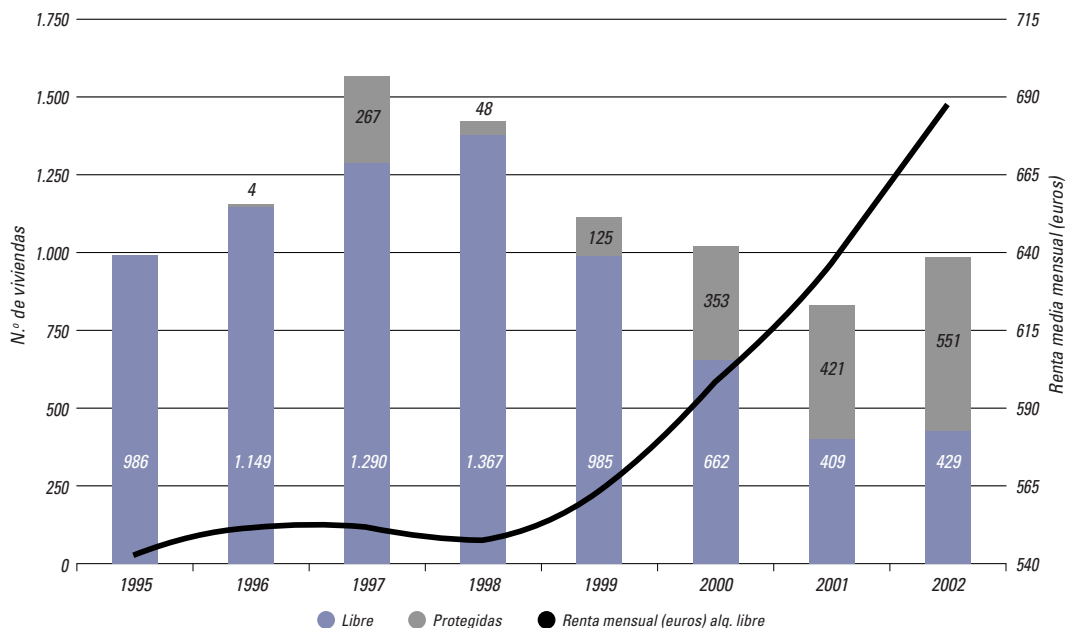
La reforma de la legislación arrendaticia llevada a cabo en 1964 (Ley 40/1964) no llegó a alcanzar sus objetivos de desbloquear las rentas congeladas y además, agregó un régimen de subrogaciones, tanto "inter vivos" como "mortis causa", que favorecía los intereses de los arrendatarios. En consecuencia, el propietario fue replegándose de un negocio escasamente atractivo.

Sin embargo, dada la complejidad de la materia y la trascendencia social que suponía revisar la situación de los contratos en vigor, la reforma sólo afectó a los contratos que se celebraron a partir de la entrada en vigor del citado RDL.

Ante esta situación, en el año 1985 y en el marco de un decreto legislativo que promulgaba un conjunto de acciones de política económica (RDL 2/1985, de 30 de abril, *decreto Boyer*), se concretan una serie de medidas dirigidas a impulsar el sector de la construcción y, por inducción, el mercado de arrendamientos urbanos. Entre tales medidas figuran las siguientes:

Ello aconsejó y destacó la necesidad de una nueva ley ordinaria que se enfrentara no sólo a aspectos parciales, sino a la problemática de los arrendamientos urbanos en su conjunto. Esta demanda se tradujo en la aprobación de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre de Arrendamientos Urbanos la cual

OFERTA DE VIVIENDA EN ALQUILER Y RENTA MENSUAL MEDIA



Fuente: Encuesta sobre Oferta de Vivienda, Garajes y Locales en la CAPV.

VIVIENDAS FAMILIARES DE LA CAPV SEGÚN SU RÉGIMEN DE TENENCIA

	1981	1991	2001	% var.
En propiedad por compra	608.304	629.054	745.144	22,5
totalmente pagada	448.904	517.900	626.666	39,6
con pagos pendientes	339.569	416.500	456.028	34,3
En propiedad por herencia o donación		26.700	36.512	56,1
En alquiler	95.159	62.500	54.396	-42,8
Cedida gratis o a bajo precio por otro	14.133	15.700	11.922	-15,6
Otra forma	26.901	6.400	15.648	-41,8

Fuente: INE "Censos de Población y Viviendas"

- establece una clara diferenciación de trato entre los arrendamientos de vivienda y los destinados a cualquier otro uso distinto del de la vivienda, en la medida que se pretende conceder medidas de protección al arrendatario sólo allí donde la finalidad del arrendamiento sea la satisfacción de la necesidad de vivienda del individuo y de su familia, pero no en otros supuestos en los que se satisfagan necesidades económicas, recreativas o administrativas y
- aborda el tratamiento de los contratos existentes a la entrada en vigor de la citada Ley (anteriores y posteriores al RDL 2/1985; se recoge en el anexo 1 una tabla explicativa).

Principales aspectos	Novedades establecidas por la Ley 29/1994
Ámbito de la ley	<ul style="list-style-type: none"> Se abandona la distinción entre arrendamientos de vivienda y arrendamientos de locales de negocio y asimilados para diferenciar entre arrendamientos dedicados a satisfacer la necesidad de vivienda permanente del arrendatario, su cónyuge o sus hijos dependientes, y arrendamientos para usos distintos al de vivienda (categoría que engloba arrendamientos de segunda residencia, de temporada, local de negocio y asimilados a éstos). Ello se asienta en la idea de conceder medidas de protección al arrendatario sólo allí donde la finalidad del arrendamiento sea la satisfacción de la necesidad de vivienda del individuo y de su familia, pero no en otros supuestos en los que se satisfagan necesidades económicas, recreativas o administrativas. En la regulación de los arrendamientos para uso distinto al de vivienda, la ley opta por dejar al libre pacto de las partes todos los elementos del contrato, configurándose una regulación supletoria del libre pacto que también permite un recurso al régimen del Código Civil.
Duración del contrato	<ul style="list-style-type: none"> Plazo mínimo de duración del contrato de cinco años, que introduce cierta estabilidad y permite contemplar el arrendamiento como alternativa válida a la propiedad. Introduce un mecanismo de prórroga tácita sobre periodos anuales hasta tres años. El limitar la duración del contrato permite mitigar el impacto que las subrogaciones pudieran tener sobre el equilibrio de las prestaciones, en la medida que: <ul style="list-style-type: none"> Si el derecho de las personas subrogadas a continuar en el uso de la vivienda arrendada sólo se mantiene hasta la terminación del plazo contractual, no existe inconveniente en mantener dicho derecho en el ámbito "mortis causa" a favor de aquellas personas con vinculación directa con el arrendatario. Destaca como novedad el reconocimiento de este derecho al conviviente "more uxorio". En subrogaciones "inter vivos", sólo se reconoce su existencia previo consentimiento escrito del arrendador. En caso de resolución judicial que, en procesos de nulidad, separación o divorcio, asignen la vivienda al cónyuge no titular, se reconoce "ex lege" a dicho cónyuge el derecho a continuar en el uso de la vivienda arrendada por el tiempo que restare del contrato.
Régimen de rentas y actualizaciones	<ul style="list-style-type: none"> La renta se determina libremente entre las partes. Durante los cinco primeros años, la renta sólo podrá ser actualizada por el arrendador o el arrendatario aplicando las variaciones porcentuales del IPC. A partir del sexto año, para la actualización se podría producir la revisión entre las partes.
Derechos y obligaciones de las partes	<ul style="list-style-type: none"> Se introduce una previsión especial para arrendatarios afectados de minusvalías, los cuales podrán introducir modificaciones siempre y cuando al término del contrato repongan la vivienda al estado anterior, si lo exigiera el arrendador. Se mantiene el derecho de adquisición preferente a favor del arrendatario en el supuesto de enajenación de la vivienda.
Fianza	<ul style="list-style-type: none"> Mantiene su carácter obligatorio, tanto en vivienda como en uso distinto, fijándose su cuantía en una o dos mensualidades de renta, según sea arrendamiento de vivienda o de uso distinto.

2. Políticas públicas: Planes de vivienda

Las actuaciones que en materia de vivienda han venido realizando los diferentes ejecutivos con una mayor discrecionalidad, a través de las diversas ayudas presupuestarias, se enmarcan de forma general en los diferentes Planes de Vivienda elaborados hasta el momento donde, además de las previsiones sobre construcción de vivienda protegida, se conceden ayudas directas a las personas que desean acceder a una vivienda cuando cumplen una serie de requisitos. Otra forma de ayuda para el acceso a la vivienda hay que buscarlo en la fiscalidad⁹¹ aplicada en cada momento.

2.1. Planes de vivienda en el Estado español

Aunque la política de vivienda es competencia de las Comunidades Autónomas, al tratarse de una cuestión de interés general, las directrices básicas son elaboradas por el gobierno del Estado.

El *instrumento principal del Plan suele ser la vivienda de protección oficial* (VPO) de promoción pública o privada. Hasta el momento actual han existido cuatro planes que se corresponden con los periodos 1992-1995, 1996-1999, 1998-2001 y el actualmente en vigor 2002-2005.

Este último, Plan de Vivienda 2002-2005, tiene como *objetivos*:

- Apoyar, prioritariamente, a las personas con menos ingresos, así como a los colectivos más desfavorecidos en la adquisición de una vivienda.
 - Potenciar las viviendas en régimen de alquiler como una medida que posibilite la movilidad laboral.
 - Facilitar a los jóvenes el acceso a la primera vivienda y mejorar las ayudas a las familias con hijos permitiéndoles su acceso a viviendas de mayor superficie.
 - Mejorar las condiciones de acceso a las viviendas para las familias que tienen a su cargo personas mayores o con minusvalías.
- Los principales *instrumentos* del plan son:
- El establecimiento de las condiciones de la vivienda protegida (en régimen de propiedad y venta) en términos de precio máximo (1,56 veces el precio básico/m² de superficie útil en caso de venta y 1,25 en caso de alquiler) y superficie (90 m², salvo familias numerosas).
 - La fijación del tope máximo de ingresos de los posibles beneficiarios. Pueden acceder a las viviendas protegidas aquellas unidades familiares con ingresos menores de 5,5 veces el salario mínimo Interprofesional (SMI). Para las familias numerosas, éstos límites de ingresos se ven incrementados hasta un 20%. Asimismo, las Comunidades Autónomas pueden incrementar hasta otro 25% adicional en función del precio de la vivienda en su territorio.
 - La fijación de los precios máximos de venta de las viviendas protegidas. El precio básico a nivel estatal se sitúa en 623,77€/m² de superficie útil.
 - El establecimiento de un sistema de financiación cualificada:
 - para la adquisición de viviendas protegidas nuevas (ayuda a la entrada y subsidiación del préstamo),
 - para viviendas protegidas de nueva construcción para alquiler (programa específico para fomento de las viviendas protegidas destinadas a alquiler),
 - para adquisición protegida de viviendas existentes.
 - Actuaciones protegidas de cara a la rehabilitación.
 - Financiación cualificada para urbanización de suelo, destinado principalmente a la construcción de viviendas protegidas.

⁹¹ Se ha ofrecido una visión general en el apartado A de Diagnóstico. Incluimos además, un anexo sintético con la legislación aplicable.

- La firma de convenios con las CC.AA. y con entidades de crédito.

Sintetizando, se tienen como **principales actuaciones protegibles**: la *vivienda protegida de nueva construcción para venta o alquiler*, la *adquisición de viviendas ya existentes*, la *rehabilitación* de viviendas y *adquisición de suelo* con destino principal la promoción de viviendas protegidas.

A título orientativo dado que el establecimiento de objetivos en el Plan de Vivienda debe tener en consideración las distintas modalidades de actuación propuestas por las Comunidades Autónomas en los Convenios, el número de **actuaciones que serán financiadas** por el Plan se estimó en **unas 400.000**, cerca de 10 actuaciones por cada mil habitantes, movilizándolo un volumen de préstamos de 17.192 M€ lo que supone un **coste estatal** en torno a unos **3.380 millones de €**, el 0,45% del PIB de 2003.

Una de las valoraciones del plan realizadas por las asociaciones de constructores y promotores de vivienda coincidieron en que lo más positivo del nuevo plan eran las ayudas contempladas pero consideraron que tales ayudas fracasarían, porque no existe suficiente oferta para comprar VPO. De hecho, en su opinión, el precio de venta de la VPO fijado por el Gobierno se mantenía estable mientras los costes de construcción habían subido y ello estaba provocando el desplome del mercado de la vivienda protegida. Por ello, demandaban:

- la actualización del precio básico de venta anualmente, en función de la revalorización de la vivienda (consideraban insuficiente la política de precios, reclamando una actualización con un aumento mínimo de entre un 20% y un 25%),
- que el precio máximo de venta presente la viabilidad de construcción en todo el estado —los ladrillos, las licencias, etcétera, cuestan lo mismo se vaya a construir vivienda oficial o libre—;
- y un abaratamiento del precio del suelo para este tipo de construcción.

2.2. Planes de vivienda en la CAPV

La normativa autonómica vasca ha sido más sensible a la necesidad de garantizar el acceso a una vivienda digna y el cumplimiento de otros usos de interés social. Así, *la Ley vasca 17/1994 introduce una herramienta tendente a promover la construcción de viviendas de protección pública, consistente en imponer al planeamiento la obligación de calificar, específicamente, suelo destinado a la construcción de tales viviendas.*

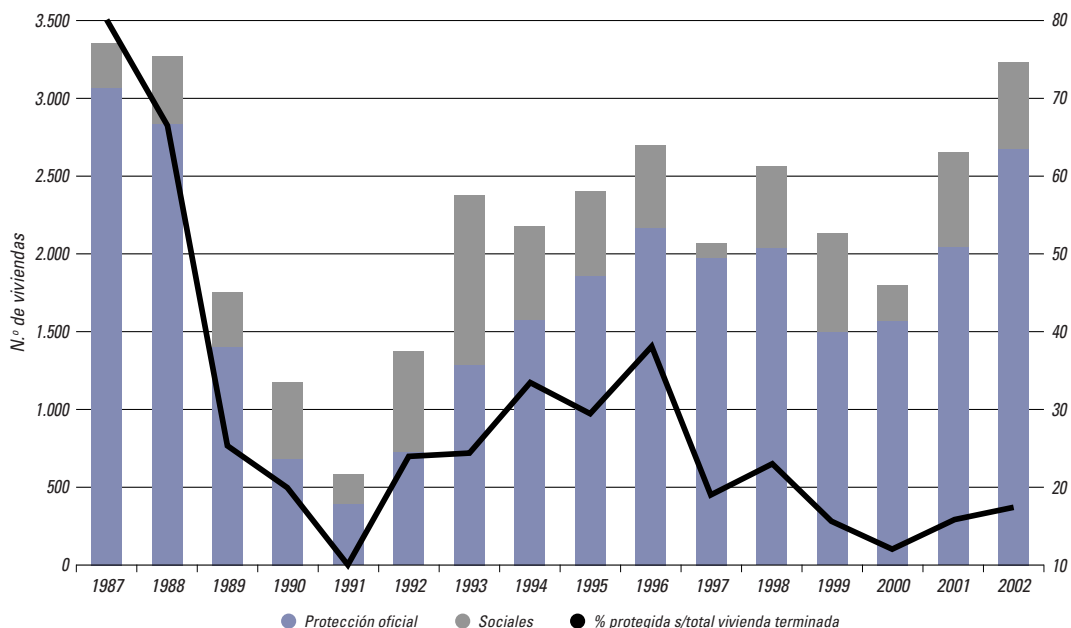
Para la consecución de su fin, dicha norma establece una diferenciación en función de la población de los municipios y la clasificación del suelo, conforme a una determinada tipología de municipios.

LEY VASCA 17/1994

Municipios con población > 7.000 habitantes	En suelo urbano	Se impone al planeamiento la obligación de calificar como suelo destinado a la construcción de viviendas protegidas el 20% del total residencial previsto en operaciones integradas de reforma interior que deban ser ejecutadas mediante unidades de ejecución ⁹² .
	En suelo urbanizable programado y apto para urbanizar	Se impone al planeamiento la obligación de calificar como suelo destinado a la construcción de viviendas protegidas el 65% del total residencial previsto en esta clase de suelo
Municipios con población < 7.000 hab.	Su carácter es potestativo dado que la dinámica residencial es generalmente escasa.	

⁹² (1) Las unidades de ejecución se delimitarán de forma que permitan el cumplimiento conjunto de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización de la totalidad de su superficie conforme a lo que establezca la legislación urbanística aplicable. (2) En suelo urbano, las unidades de ejecución pueden ser discontinuas. Cuando ni siquiera de esta forma puedan delimitarse en determinadas áreas unidades de ejecución que permitan el cumplimiento conjunto de los deberes urbanísticos básicos a que se refiere el número anterior, podrán excluirse de dicha delimitación, previa su justificación, terrenos con aprovechamiento lucrativo o destinados a dotaciones públicas de carácter local cuyos titulares quedarán sujetos a las obligaciones establecidas en el capítulo III de este título. (3) En suelo urbanizable programado todos los terrenos, salvo los sistemas generales, en su caso, quedarán incluidos en unidades de ejecución.

NÚMERO DE VIVIENDAS PROTEGIDAS TERMINADAS EN LA CAPV



Fuente: Dep. Vivienda y Asuntos Sociales. Gobierno Vasco.

Pero sin duda uno de los principales exponentes del compromiso de las instituciones vascas en materia de vivienda es la definición de una serie de objetivos estratégicos y operativos, así como los medios para alcanzarlos, que serán de aplicación en un ámbito temporal concreto y estarán sujetos a un proceso de evaluación que analice los logros alcanzados y facilite la futura toma de decisiones respecto a la materia. Dicho de otra forma, el diseño e implementación de Planes Directores de Vivienda que deben ser entendidos dentro del contexto espacial y temporal en el cual se ejecutan en la medida que responden a las necesidades existentes en periodos concretos.

El peligro de este punto de vista, tan centrado en la vivienda protegida, es que la política de vivienda de los últimos ocho años concentra sus esfuerzos en favorecer el acceso en propiedad a los grupos de usuarios de menor poder de compra, pero tiende a olvidarse del resto del parque de viviendas, cuyos precios no han cesado de aumentar, cuando además, las viviendas de protección oficial tampoco permiten

satisfacer toda la demanda, tal como indica el incremento de los índices de necesidad durante este período de tiempo.

2.2.1. Plan de vivienda 1996-1999

Objetivos y líneas estratégicas

El Plan de vivienda 1996-1999 trató de incidir como factor fundamental en la necesidad de producir suelo de ejecución inmediata en cantidad suficiente para posibilitar la producción de viviendas de precio limitado y la generación de una oferta de viviendas en arrendamiento a precios y plazos razonables.

Como *objetivo estratégico* se planteaba aumentar la cuota de mercado de las viviendas protegidas sobre el total de iniciadas, pasando del 27% (existente en aquel momento) al 44% al final del periodo de implementación del plan.

Para lograr estos objetivos se planteó un decálogo de *estrategias o líneas de actuación* gene-

PLAN DIRECTOR DE VIVIENDA 1996-1999

Programas	Objetivos operativos al final del período	
Edificación de viviendas	Inicio de 32.000 viviendas en el cuatrienio	
	Protegidas – Para alquiler – Para venta Libres	12.000 2.500 9.500 20.000
Edificación de vivienda protegida	Sociales hasta 7 Mptas	5.200
	Protegidas hasta 12 Mptas.	5.150
	Protegidas hasta 15 Mptas	1.650
	TOTAL	12.000
Gestión y urbanización del suelo	Adquisición de suelo	Para 14.000 viviendas
	Urbanización de suelo	Para 11.350 viviendas
De adquisición de suelo para viviendas	Sociales	3.120
	Protegidas de segmento medio	4.120
	Protegidas de segmento alto	4.651
	Libres	2.461
	Reservas especiales de suelo	2.648
	TOTAL	14.000
Fomento del acceso a la vivienda	Adquisición de viviendas	11.500 viviendas
	Actuaciones de rehabilitación	52.000 viviendas
	Actuaciones sobre viviendas vacías	1.219 viviendas
	Convenios financieros:	190.000 Mptas

Fuente: Plan Director de Vivienda 1996-1999 y elaboración propia

rales (anexo 2), que se concretan en una serie de **Programas y objetivos operativos**. Más concretamente, el Plan define tres grandes **programas** cuyos **objetivos operativos** a alcanzar al finalizar el plan son los que se mencionan en tabla anterior.

Instrumentos: agentes operadores y normativa

Para garantizar el cumplimiento de los objetivos, el Plan Director contó con un conjunto de instrumentos: los agentes operadores y las normas que afectaban a los agentes operadores en el desarrollo de sus funcio-

INSTRUMENTOS DEL PLAN 1996-1999

Depart. Orden. Territorio, Vivienda y Medio Amb.	<p>Con competencia en cuanto a:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Obtener y urbanizar suelo – Ceder suelo a VISESA en derecho de superficie. – Promover vivienda social. – Ceder vivienda en derecho de superficie y en alquiler
Sociedad Pública Vivienda y Suelo de Euskadi VISESA	<p>Especializada en la promoción, con financiación privada, de vivienda protegida para su venta (a los usuarios finales y operadores privados) y con competencias en:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Obtener suelo. – Promover vivienda social y de VPO. – Ceder vivienda en derecho de superficie y en propiedad plena.
Nuevas Sociedades Públicas	<p>Sociedad operadora del suelo (ORUBIDE) para la obtención de suelo y su gestión, con financiación privada, para su venta a promotores privados, y competencias en:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Obtener y urbanizar suelo. – Ceder suelo a ALOKABIDE y a operadores privados. <p>Sociedad operadora de alquiler de viviendas (ALOKABIDE), de promoción para alquiler, con financiación privada, y en su gestión posterior, y competencias en:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Obtener suelo – Ceder suelo a VISESA en derecho de superficie. – Promover vivienda social y de VPO. – Ceder vivienda en alquiler.

Otros agentes públicos (ayuntamientos) y privados (promotoras de vivienda)

Con competencias en cuanto a:

- Obtener suelo mediante compra en el mercado libre a ORUBIDE, el mercado o por cesión del departamento.
- Urbanizar el suelo.
- Promover vivienda social, de VPO y libre.
- Ceder vivienda en propiedad plena.

nes (anexo 2). El éxito en el desarrollo del Plan viene de la necesaria implicación y coordinación de todos los operadores intervinientes en el mercado inmobiliario, cada uno dentro de sus propias competencias.

Entre las normas aprobadas en este periodo destaca el Decreto 103/1997, de 6 de mayo que desarrolla la Ley 15 de abril de 1988 de derecho preferente de adquisición a favor de la Administración en el caso de las viviendas de protección oficial.

Presupuesto de gastos

Respecto al presupuesto del Plan Director para el escenario 1996-1999, éste ascendió a 43,2 M€ (56.412 Mptas.), siendo la partida dedicada a Políticas Subvencionables la que supuso la mayor parte del gasto, el 41,3% del total, seguida de la edificación de viviendas sociales (34,3%) y suelo y urbanización (22,7%). Dentro de las Políticas Subvencionables destacaron por volumen de gasto, los conceptos

relativos a Rehabilitación y Acceso en propiedad (43,4% y 40,4% respectivamente).

2.2.2. Plan de vivienda 2000-2003

El periodo de implementación del Plan Director 1996-1999 se caracterizó por ser una etapa de recuperación y dinamización económica que favoreció el incremento de la demanda de viviendas. Sin embargo, y si bien es cierto que durante el periodo se observó una aceleración del ritmo de la construcción, la presión ejercida por la demanda superó con creces la oferta de vivienda y la finalización del Plan, año 1999, coincide con la mayor contracción de la oferta.

El desequilibrio básico entre la oferta y la demanda se produce en el ámbito de los precios de las viviendas, observándose una práctica inexistencia de viviendas inferiores a 12 Mptas en el mercado de viviendas libres, cuando la tercera parte de los necesitados no podían asumir precios superiores a esa

PRESUPUESTO DEL PLAN DIRECTOR 1996-1999

Concepto	Total en Mptas	Total en M€	En términos relativos	
SUELO Y URBANIZACIÓN	7.181	43,2	22,7	
Suelo	2.281	13,7		
Urbanización	4.900	29,4		
EDIFICACIÓN VIVIENDAS SOCIALES	10.875	65,4	34,3	
AMPLIFICACIÓN CAPITAL VISESA	558	3,4	1,8	
POLÍTICAS SUBVENCIONABLES	13.083	78,6	41,3	
Suelo y urbanización	1.552	9,3		
subvenciones	0	0		
subsídios	1.552	9,3		
Acceso en alquiler	627	3,8		
subvenciones	438	2,6		
subsídios	189	1,1	4,8	
Acceso en propiedad	5.231	31,4		
subvenciones	0	0		
subsídios	5.231	31,4	40,4	
Rehabilitación	5.673	34,1		
subvenciones	5.000	30,1		
subsídios	673	4	43,4	
TOTAL COSTES DEL PLAN	31.697	190,5	100	
GASTOS COMPROMETIDOS	24.715	148,5		
TOTAL PRESUPUESTO DE GASTOS	56.412	339		

Fuente: Plan Director de Vivienda 1996-1999.

cifra. Elevando el umbral a los 16 Mptas, tan sólo era posible encontrar un 5% en el caso de viviendas nuevas libres y un 15% en las viviendas libres usadas. No obstante, el 54% de los necesitados de cambio y el 70% de los necesitados de primer acceso no podían superar dicho umbral.

Por su parte, el mercado de alquiler era muy reducido como consecuencia de la vigencia de los alquileres de renta antigua que habían provocado que los propietarios se replegaran del mercado, y de los alquileres sujetos a la Ley Boyer (precios elevados solo asequibles para unos pocos).

Objetivos y líneas estratégicas

Consecuentemente ante esta situación, la *misión*, los *objetivos* y las *estrategias generales* for-

muladas en el Plan 1996-1999 seguían teniendo validez. Sin embargo, se introduce una modificación en la estructuración de los objetivos, estableciendo seis grandes áreas u objetivos: 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 de la vivienda y Mejorar los sistemas de gestión. En el anexo 2 se detallan estos objetivos y líneas de actuación, donde se observa que algunas actuaciones responden a más de un objetivo.

Para lograr su misión el Plan define tres programas cuyos objetivos a alcanzar al final del periodo son los que se mencionan en el cuadro adjunto.

Comparativamente con el periodo anterior, Plan 1996-1999, se observa cómo se plantean objetivos más

PLAN DE VIVIENDA 2000-2003

Programas	Objetivos operativos al final del período
Edificación de vivienda protegida	14.000
Por tipo de acceso	- Alquiler 4.800 - Drcho de superficie 4.800 - Propiedad 4.400 TOTAL 14.000
Por tipo de vivienda	- Sociales 5.250 - Protegidas 8.750 TOTAL 14.000
De obtención de suelo	Para 14.000 viviendas
Por operador	Departamento 4.400 Operadora de suelo 7.600 Operadores privados 2.000 TOTAL 14.000
Ayudas	
Promoción de viviendas - Préstamos cualificados - Subsidiación de los tipos de interés para promoción viviendas para alquiler - Subvenciones a fondo perdido para promoción de viviendas sociales - Subvenciones a fondo perdido para cesión de viviendas en alquiler	
Gestión de suelo - Préstamos cualificados (desaparecen subv. a fondo perdido)	
Adquisición de vivienda usada	4.100
- Préstamos cualificados	
- Subv. a fondo perdido	
Rehabilitación de viviendas	25.000
- Préstamos cualificados	
- Subv. a fondo perdido	
Compra para alquiler	Programa de compra para alquilar y de alquiler de viviendas vacías
- Préstamos cualificados	
- Subsidiación de los tipos de interés	
- Subvenciones a fondo perdido	
	TOTAL 2.200
Alquiler protegido de viviendas vacías	Social 200
- Subvenciones a fondo perdido	Protegida 2.000

Fuente: Plan Director de Vivienda 2000-2003 y elaboración propia.

INSTRUMENTOS DEL PLAN 2000-2003

Agentes operadores	<ul style="list-style-type: none"> - Departamento de Vivienda y agentes participados. Esto es: - Departamento de Vivienda - VISESA - La Sociedad operadora del suelo, ORUBIDE. - La Sociedad operadora de alquiler de viviendas, ALOKABIDE. - Ayuntamientos - Otros operadores: promotores privados, entidades de crédito, ...
Servicio Vasco de Vivienda, Etxebide	Se trata de una plataforma telefónica e informática que integra la prestación de servicios por parte de un adjudicatario del servicio. Su misión es ser canal de comunicación entre el ciudadano y el Departamento de Vivienda en el ámbito de la vivienda protegida
Normativa financiación	<ul style="list-style-type: none"> - Referida al régimen de protección de la vivienda - General en materia de edificación: Ley de Ordenación de la Vivienda - Otras normativas: finanzas, información, etc.

ambiciosos en el programa de edificación de vivienda protegida que pasa de 12.000 a 14.000 actuaciones y en actuaciones sobre viviendas vacías (de 1.219 a 2.200 actuaciones) mientras que en el resto se mantienen (adquisición de suelo, 14.000 actuaciones en ambos periodos) o se revisan a la baja (adquisición de vivienda usada que pasa de 11.500 a 4.100 actuaciones y rehabilitación que pasa de 52.000 actuaciones a 25.000).

Instrumentos: agentes operadores y normativa

Al igual que el Plan anterior, el del periodo 2000-2003 contó con sus propios instrumentos para garantizar el cumplimiento de los objetivos.

Las funciones o competencias de los agentes operadores se encuentran representadas en el anexo 2. La principal novedad en este sentido es la creación del Servicio Vasco de Vivienda, Etxebide, con el objetivo

mejorar la comunicación ciudadano-Departamento de Vivienda, en el ámbito de la vivienda protegida. De acuerdo con lo representado en este cuadro, las viviendas promovidas por el Departamento, sus sociedades participadas y las promovidas con ayudas del Departamento se adjudican a través de Etxebide.

En caso de otras promociones sin ayuda directa del Departamento como las promovidas a través de los ayuntamientos o por los operadores privados (cuando venden viviendas protegidas cuyo suelo ha sido obtenido a través de VISESA en régimen de plena propiedad) se exige, según el Plan, la utilización de sistemas de transparencia de adjudicación.

Presupuesto de gastos

Respecto al presupuesto del Plan Director para el escenario 2000-2003, éste ascendió a 387,6 M€

PRESUPUESTO DEL PLAN DIRECTOR 2000-2003

Concepto	Total en Mptas	Total en M€	Porcentajes	
SUELO Y URBANIZACIÓN	5.950	35,8	15,2	
EDIFICACIÓN VIVIENDAS SOCIALES	12.600	75,7	32,1	
POLÍTICAS SUBVENCIONABLES	20.697	124,4	52,7	100
Promoción para alquiler	5.895			28,5
Promoción para venta	3.256			15,7
Acceso en propiedad	5.564			26,9
Acceso en alquiler	2.432			11,8
Rehabilitación	2.500			12,1
Renovación urbana	1.050			5,1
TOTAL COSTES DEL PLAN	39.247	235,9	100	
GASTOS COMPROMETIDOS	25.246	151,7		
TOTAL PRESUPUESTO DE GASTOS	64.493	387,6		

Fuente: Plan Director de Vivienda 2000-2003.

(64.493 Mptas), siendo, al igual que en el periodo anterior, la partida dedicada a Políticas Subvencionables la que supuso la mayor parte del gasto, el 52,7% del total (11,4 puntos por encima del periodo anterior), seguida de la edificación de viviendas sociales y suelo y urbanización (ambas pierden peso sobre el total en comparación con el Plan anterior). Dentro de las Políticas Subvencionables destacaron por volumen de gasto, los conceptos relativos a Promoción para alquiler y Acceso en propiedad. En este sentido, es destacable la pérdida de importancia relativa experimentada por la Rehabilitación, en comparación con el Plan anterior.

2.2.3. Evaluación de los Planes Directores de Vivienda 1996-1999 y 2000-2003

Cumplimiento de los objetivos

El Plan Director de Vivienda 1996-1999 se planteaba la realización de 90.719 actuaciones distribuidas, por programas. En materia de edificación de viviendas protegidas, 12.000 actuaciones (2.500 en régimen de alquiler y 9.500 para venta) de las cuales 5.200 eran viviendas sociales y 6.800 V.P.O.. En el programa de suelo se programó la realización de 14.000 acciones

de adquisición. Y en el de fomento del acceso a la vivienda, entre ayudas a la adquisición de vivienda libre usada, al alquiler de viviendas vacías y compra para alquilar, y a la rehabilitación de viviendas y edificios se proponían 64.719 actuaciones.

La realización no llegó a alcanzar el 100% en ninguno de los programas, siendo el de "edificación de viviendas protegidas" el que ofreció mejores resultados, con 11.635 actuaciones lo que supuso un ratio de cumplimiento del 97%, seguido del de "adquisición de suelo" con un 64,8% y del de "fomento del acceso a la vivienda con tan sólo un 37,6% de ratio de cumplimiento.

En el primer caso, el resultado se explica por el buen comportamiento de la edificación:

- de las VPO que superaron los objetivos planteados y,
- en régimen de venta, en contraposición al régimen de alquiler que continuaba siendo peor valorado por la ciudadanía como consecuencia de las sucesivas reformas normativas en materia de arrendamientos urbanos, que lejos de contribuir en beneficio de su imagen, la habían deteriorado.

CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE LOS PLANES DIRECTORES ETXEBIDE I Y II

	Plan Director 1996-1999			Plan Director 2000-2003			
	Objetivos	Realización	Cumplimiento (%)	2000-2003	Período 2000-2001		
				Objetivos	Objetivos	Realización	Cumplimiento (%)
EDIFICACIÓN DE VIVIENDAS PROTEGIDAS	12.000	11.635	97,0	14.000	6.900	7.057	102,3
Alquiler	2.500	1.038	41,5	4.800	2.300	1.072	46,6
Venta	9.500	10.597	111,5	9.200	4.600	5.985	130,1
Sociales	5.200	2.562	49,3	5.250	2.550	1.171	45,9
V.P.O	6.800	9.073	133,4	8.750	4.350	5.886	135,3
SUELO							
Adquisición de suelo	14.000	9.071	64,8	14.000	4.900	5.976	122,0
FOMENTO DEL ACCESO A LA VIVIENDA	64.719	24.313	37,6	31.300	13.950	11.526	82,6
Ayudas a la adquisición de vivienda libre usada	11.500	3.700	32,2	4.100	1.350	14	1,0
Actuaciones sobre viviendas vacías: Ayudas al alquiler de viviendas vacías y compra para alquilar	1.219	5	0,4	2.200	1.100	53	4,8
Actuaciones de rehabilitación de viviendas y edificios	52.000	20.608	39,6	25.000	11.500	11.459	99,6
TOTAL	90.719	45.019	49,6	59.300	25.750	24.559	95,4

Fuente: Plan Director de Vivienda 2000-2003.

CUADRO DE FINANCIACIÓN M€

	Plan Director 1996-1999			Plan Director 2000-2003		
				Período 2000-2001		
	Previsión	Préstamos	Cumplimiento (%)	Previsión	Préstamos	Cumplimiento (%)
Promoción de viviendas protegidas	369.743	383.008	103,6	285.541	303.509	106,3
Adquisición de suelo	151.383	34.777	23	46.578	11.770	25,3
Adquisición de viviendas	552.931	187.538	33,9	97.364	74.629	76,6
Compra para alquiler	0	18	—	11.239	86	0,8
Rehabilitación de viviendas y edificios	78.132	41.729	53,4	17.279	19.930	115,3
TOTAL	1.152.188	647.070	56,2	458.001	409.924	89,5

Fuente: Dpto. de Vivienda y Asuntos Sociales. Gobierno Vasco, en Plan Director de Vivienda 2000-2005.

Por el contrario, en el programa de “fomento del acceso a la vivienda” tan sólo se acometieron 24.313 actuaciones de las 64.719 programadas (ratio de cumplimiento del 37,6%) y donde destacan por su mal comportamiento las actuaciones sobre viviendas vacías con tal sólo un 0,4% de realización.

Por último, el volumen de préstamos cualificados concedidos se sitúa por debajo de los objetivos planteados, teniendo como resultado un grado de cumplimiento del 65,6%

En relación con el Plan 2000-2003, se puede decir que aunque no incluye, al menos de forma explícita, una evaluación del grado de cumplimiento de los objetivos del periodo anterior, sí que la tuvo en cuenta en la medida que en primer lugar, plantea una revisión a la baja del conjunto de actuaciones: de 90.719 a 59.300 (ya que las realizadas fueron 45.019). En segundo lugar, tiende a adecuar los objetivos a lograr en aquellos casos en que los mismos resultaron ser escasos o excesivamente ambiciosos. De esta forma, se eleva el objetivo de edificación de VPO de 6.800 a 8.750 y disminuyen, por ejemplo, las actuaciones programadas en materia de ayudas a la adquisición de vivienda libre usada y rehabilitación de viviendas y edificios que tal y como muestran las realizaciones resultaron ser demasiado ambiciosas.

Por último, y teniendo en cuenta el reducido cumplimiento en el caso de las ayudas al alquiler de viviendas vacías y compra para alquilar y los objetivos planteados para el periodo 2000-2003, se deduce la apuesta clara del Departamento por una política en materia de movilización de vivienda vacía.

El Plan Director 2000-2003 fue sustituido, antes de su finalización, por el Plan actualmente vigente que abarca el periodo 2002-2005. Las razones que justifican tal reprogramación se mencionan en el siguiente punto. Por ello, la evaluación del Plan 2000-2003, se realizará teniendo en cuenta los objetivos que se preveía alcanzar al finalizar el año 2001, tal y como vienen recogidos en la tabla anterior.

En los dos años de desarrollo del Plan 2000-2003 el grado de cumplimiento de los objetivos ha superado con creces el nivel alcanzado en relación con los objetivos del plan anterior, teniendo en cuenta la ostensible rebaja que se realizó en los mismos. Los tres programas “edificación de viviendas protegidas”, “adquisición de suelo” y “fomento del acceso a la vivienda”, presentan elevados ratios de cumplimiento que superan el 100% (respectivamente, 102,3%, 135,3% y 122%), aunque el estudio pormenorizado de las realizaciones por partidas en cada caso concreto muestra claras diferencias.

Así, en el caso del programa de “promoción de vivienda protegida”, y siguiendo la tendencia anterior, destaca el grado de realización en materia de VPO y en el régimen de venta que superan los objetivos inicialmente planteados y arrojan unos porcentajes de cumplimiento del 130,1% y 135,3% respectivamente. Y por el contrario, se mantienen las bajas realizaciones en las actuaciones de viviendas sociales y en régimen de alquiler, ninguna de las cuales alcanza un grado de cumplimiento del 50%. Del bajo grado de cumplimiento en materia de edificación para alquiler se deduce que no parece que se estu-

vieran superando los obstáculos que constreñían y todavía constriñen su desarrollo.

Por lo que respecta al programa de “fomento del acceso a la vivienda” se observa, en línea con la tendencia marcada por el plan anterior, un incumplimiento de los objetivos en relación con:

- las ayudas a la adquisición de vivienda libre usada (incumplimiento que se agudiza en la medida que frente al 32,2% del periodo anterior, el nuevo plan en sus dos años de desarrollo no llega a alcanzar el 1% de los objetivos planteados para tales años) y
- las ayudas al alquiler de viviendas vacías y compra para alquilar (4,8%).

De ello se desprende, que la apuesta política planteada en materia de movilización de vivienda vacía no estaba dando los frutos deseados. En consecuencia, se hace necesario la puesta en marcha de acciones tendentes a generar un cambio en la percepción social del alquiler, potenciando las ventajas que presenta frente al régimen de propiedad.

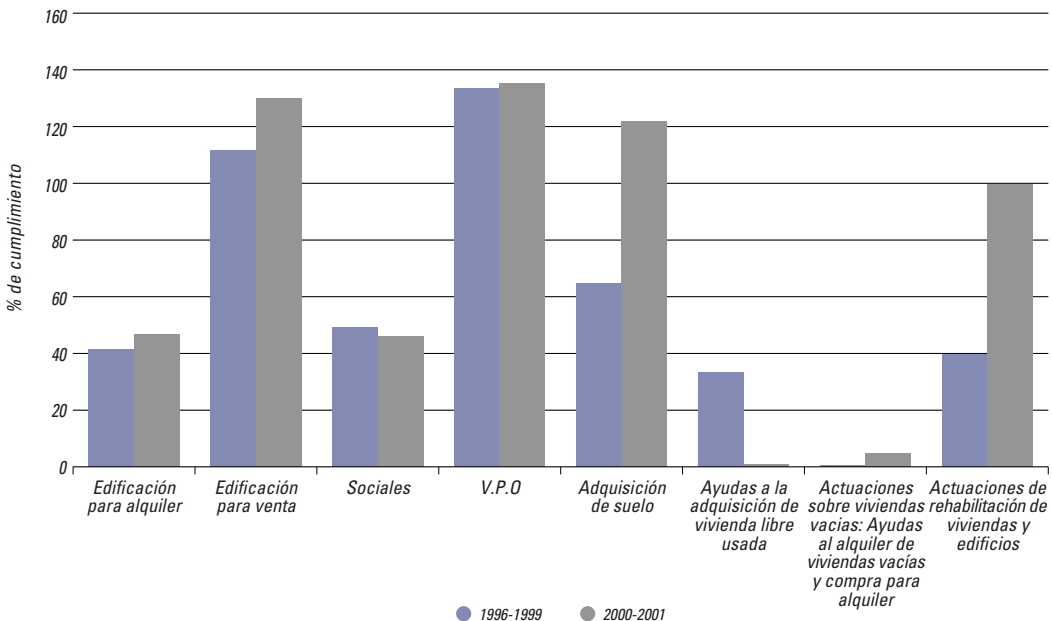
Por último, en conjunto el volumen de préstamos cualificados concedidos se sitúa por debajo de los objetivos planteados, dando como resultado un grado de cumplimiento del 89,5%, superior al registrado en el periodo anterior (65,6%).

Ayudas concedidas

En relación con la cuantía total de las ayudas concedidas en forma de préstamos y subvenciones se observa una reorientación de estas ayudas en la medida que se concede a las subvenciones un mayor protagonismo entre las políticas de fomento en detrimento de los préstamos. Sin embargo, en volumen siguen siendo los préstamos los que absorben la mayor parte de los fondos.

En el Plan Etxebide I, se concedieron préstamos cualificados por valor de 648 millones de euros. La mayor parte se dirigió a promotores (59%) y adquirentes de vivienda (29%). En los dos años de implementación del Plan Etxebide II, volvieron a ser los mismos agentes los que absorbieron la mayor parte

COMPARACIÓN DE LOS OBJETIVOS CUANTITATIVOS: PLAN 1996-1999 Vs. PLAN 2000-2003



CUADRO RESUMEN DE AYUDAS CONCEDIDAS EN LOS PLANES ETXEBIDE (EN MILES DE EUROS)

	1996-1999				2000-2001			
	N.º	%	Importe	%	N.º	%	Importe	%
PRESTAMOS CUALIFIC.								
Promotores	184	1,4	383.005	59,1	89	1,7	303.509	73,7
Adquirientes	4.347	33,8	187.538	28,9	1.406	26,1	74.629	18,1
Rehabilitación	8.300	64,6	41.749	6,4	3.876	72,0	19.930	4,8
Adquisición para alquiler	1	0,0	18	0,0	2	0,0	86	0,0
Suelo y urbanización	7	0,1	34.777	5,4	5	0,1	11.770	2,9
Convenios especiales	19	0,1	1.077	0,2	6	0,1	1.905	0,5
Total Préstamos	12.858	100,0	648.164	100,0	5.384	100,0	411.829	100,0
SUBVENCIONES								
Adquirientes	3.700	15,2	3.536	26,4	14	0,1	38	0,5
Rehabilitación	20.608	84,8	9.819	73,4	11.459	99,4	7.052	96,9
Adquisición para alquiler	2	0,0	10	0,1	1	0,0	8	0,1
Arrendamiento Protegido	3	0,0	7	0,1	52	0,5	182	2,5
Total Subvenciones	24.313	100,0	13.372	100,0	11.526	100,0	7.280	100,0

Fuente: Plan Director de vivienda 2002-2005 y elaboración propia.

del volumen de los préstamos, aunque la distribución entre ellos favoreció todavía más a los promotores.

El importe total de las subvenciones otorgadas en el periodo 1996-1999, ascendió a 13 millones de euros. Principalmente se subvencionó la rehabilitación de viviendas (73,4%) y, en menor medida, la adquisición (29,4%). En el siguiente periodo, las subvenciones a la adquisición prácticamente desaparecieron en beneficio de la rehabilitación y del arrendamiento protegido.

Las ayudas financieras al régimen de alquiler (préstamos y subvenciones) prácticamente no han sido empleadas en ningún caso.

Por lo que respecta al destino de los préstamos, la gran mayoría de los préstamos a promotores se ha

dirigido a financiar la edificación de VPO (95%) y sólo un 5% a viviendas sociales. En todo caso, en la financiación a promotores de los dos años del Plan Etxebide II, destaca el incremento de préstamos para viviendas sociales.

Entre 1996 y 1999 los préstamos para adquisición de viviendas financiaron principalmente la compra de viviendas usadas (54,2%) y VPO (32,8%), quedando relegadas las viviendas sociales (13%). La tendencia se mantiene en el siguiente periodo, ya que en los dos años del Plan Etxebide II, la financiación para la adquisición de vivienda usada y vivienda social ha disminuido muy notablemente y, por el contrario, se ha incrementado el volumen de préstamos para la compra de VPO, que ha absorbido un 82,3% del importe total.

PRESTAMOS APROBADOS SEGÚN DESTINO

	1996-1999		2000-2001		1996-2001		
	Total	%	Total	%	Total	%	Δ%
Total promotores	383.005	100,0	303.509	100,0	686.514	100	58,5
Promotores VPO	366.930	95,8	286.737	94,5	653.667	95,2	56,3
Promotores Sociales	16.075	4,2	16.772	5,5	32.847	4,8	
Total adquirientes	187.538	100,0	74.629	100,0	262.167	100	-20,4
Adquirientes VPO	61.484	32,8	61.404	82,3	122.888	46,9	99,7
Adquirientes Sociales	24.333	13,0	4.582	6,1	28.915	11	-62,3
Adquirientes Usadas	101.722	54,2	8.643	11,6	110.365	42,1	-83
Total rehabilitación	41.749	100,0	19.930	100,0	61.679	100	-4,5
Rehabilitación Aislada	31.459	75,4	15.961	80,1	47.420	76,9	1,5
Rehabilitación Integrada	10.290	24,6	3.969	19,9	14.259	23,1	-22,9

Fuente: Plan Director de vivienda 2002-2005.

Los préstamos para la rehabilitación de vivienda, se han dirigido a la rehabilitación de vivienda aislada, que además tiende a incrementar su peso sobre el conjunto en los dos años de implementación del Plan Etxebide II.

2.2.4. Plan de vivienda 2002-2005

El Plan Director 1999-2003 fue sustituido, antes de su finalización, por el Plan actualmente vigente que abarca el periodo 2002-2005, las razones que justificaron tal reprogramación fueron:

- Las nuevas orientaciones ideológicas incorporadas por el nuevo equipo en el programa del gobierno tripartito, que hicieron hincapié en:
 - La necesidad de incrementar la oferta de vivienda protegida.
 - La vivienda social en alquiler.
 - La movilización de la vivienda vacía y el alquiler protegido.
 - La atención a colectivos y áreas especiales.
 - La lucha contra el fraude.
- La mayor dotación presupuestaria disponible.

Profundizando en el estudio del mercado de la vivienda en los momentos previos a la puesta en marcha del Plan se observó que no era suficiente con prever la variación vegetativa de la población para estimar las necesidades de vivienda, ya que se debían tomar en consideración dos nuevos factores: la evolución del tamaño de los hogares y el volumen de inmigraciones. Así, el tamaño de los hogares ha descendido en la CAPV y la tendencia se mantiene, y por otro lado, el número de personas inmigrantes que llegan a nuestra Comunidad crece a tasas anuales muy elevadas.

En consecuencia, suponiendo que en 2010 se alcance un ratio de 2,6 a 2,8 personas por vivienda y que la población se mantenga en niveles cercanos a los 2,1 millones actuales, se precisarán entre 50.000 y 100.000 nuevas viviendas. Y si la inmigración convierte en positivo el actual saldo migratorio negativo, la necesidad de vivienda podía y puede ser aún mayor.

En relación a la capacidad económica, el 92% de la demanda de vivienda se situaba en niveles de precio asumibles inferiores a los 150.000€ (25 millones de ptas.), mientras que la oferta para dichos precios sólo alcanzaba el 19% en la vivienda nueva y el 28% en la vivienda usada, por lo que sólo la vivienda de protección oficial (VPO) puede cubrir las necesidades de una gran parte de las personas demandantes.

La comparación entre el número de personas inscritas en el Servicio de Etxebide (75.000 en setiembre de 2002), con una capacidad económica que en la mayor parte de los casos sólo les permitía acceder a una vivienda protegida, y la capacidad de producción de vivienda protegida en el país (4.300 viviendas en 2001) puso de manifiesto la imperiosa necesidad de poner en marcha un plan de choque que permitiera dar una respuesta adecuada en un plazo reducido y en el que se implicaran todas las instituciones, tanto públicas como privadas, y el conjunto de la sociedad.

Además, hay que tener en cuenta que para las personas necesitadas de primer acceso, se estimó en un 49% de sus ingresos la dedicación de los recursos a costear la vivienda. En consecuencia, debían entrar en juego otros instrumentos como las viviendas vacías. De hecho, eliminando las que se encontraban en oferta en el mercado y aquellas que hubieran sido utilizadas en los dos últimos años, se estimó en un total de 27.000 viviendas vacías el volumen gestionable a efectos de ser ocupadas por demandantes de vivienda.

Objetivos, líneas estratégicas y valoración

Como *objetivo final* el Plan se plantea "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". Sin embargo, no parece acorde con la filosofía y líneas estratégicas del Plan, dado que:

- Se centra exclusivamente en sujetos con un nivel máximo de ingresos.

- Concentra esfuerzos en determinados colectivos “desfavorecidos”, sin perder de vista la renta de estos.
- Incluso en actuaciones indirectas —las relativas al suelo, por ejemplo— el destino último de esas viviendas respeta el criterio de ingresos máximos.

Por ello, se debería haber matizado mencionando que, si bien el objetivo tenía carácter de general, la limitación de los recursos públicos disponibles obligaba a concentrar y/o priorizar las ayudas a conceder en determinados colectivos sensibles y con menores niveles de renta.

La garantía del derecho a disponer de una vivienda digna se articula en el Plan a través de nueve *ejes estratégicos* cuyos objetivos y líneas de actuación son los que se mencionan en el cuadro del anexo 2. Sintéticamente, junto a la promoción de vivienda protegida el plan establece una serie de nuevas medidas para impulsar el alquiler, movilizándolo a la vivienda vacía o construyendo vivienda en régimen de alquiler, y controlar el fraude y garantizar que los pisos se destinen a los demandantes realmente necesitados.

Algunos de los objetivos y líneas de actuación son susceptibles de matización y/o mejora en el futuro. Así, respecto a los ejes, objetivos intermedios y líneas de actuación se podría decir lo siguiente:

Eje 1: Incremento de la oferta de vivienda protegida

- *Línea de actuación en relación con el incremento de la oferta de vivienda nueva protegida.* El eje vertebral de la vivienda protegida no debe ser su transmisión a bajo coste, sino la satisfacción real de una necesidad de vivienda durante el tiempo que dicha necesidad subsista. En consecuencia, podrían satisfacerse tales necesidades en regímenes que no impliquen necesariamente la transmisión de la propiedad de la vivienda: cesiones de uso temporales y del alquiler protegido, rotación voluntaria del demandante de vivienda protegida en planes programados de ayudas, exploración de fórmulas intermedias entre los derechos de adquisición preferente y la recompra, que fomenten de forma positiva y no coactiva la recompra por la Administración de viviendas protegidas

das a precios intermedios entre el máximo de venta de VPO y el mercado libre; etc..

- *Línea de actuación: Incorporación efectiva del parque de vivienda usada a la oferta de vivienda protegida.* Este interesante nuevo programa podría ampliarse al colectivo con un nivel de ingresos ligeramente superior al establecido que tienen también necesidad de vivienda pero encuentran dificultades de acceso porque sus ingresos tampoco son suficientes.

Eje 3: Recuperación y puesta en valor de las viviendas vacías

- *Línea de actuación: Mantener y potenciar la figura de las ayudas a la compra para alquiler.* El Plan potencia las ayudas a la compra para alquiler, lo que puede estar incidiendo negativamente en el precio de venta del mercado libre inmobiliario, a la vez que supone conceder ayudas económicas a colectivos con fines de inversión, que puede ser especulativa, y, por tanto, sin grandes necesidades de ayuda pública.

Eje 7: Control del fraude

- *Objetivo 1: Luchar contra el fraude o la concesión de viviendas a personas no necesitadas.* Este es un objetivo muy importante. Sin embargo no se establece ninguna penalización en que caso de que el fraude se produzca.
- *Objetivo 2: Controlar las segundas y posteriores transmisiones de viviendas protegidas.* De este objetivo general parece desprenderse que la única consecuencia negativa de que una vivienda protegida sea vendida en el mercado libre es la posibilidad de venderla a precios de mercado libre, ejercitando así la especulación. Sin embargo, aún en el caso de que la venta se realice a precios públicos, parece injusto que una persona pueda acceder a una vivienda protegida por el simple hecho de que el antiguo propietario decida vendérsela, independientemente de su situación económica.
- *Línea de actuación: Mantener la calificación de la VPO mientras dure la vivienda.* La prohibición de descalificar la vivienda impide la exis-

tencia de un mercado suficiente de vivienda usada. Esta política, además, se ha revelado ineficiente, ya que durante los últimos años el índice de necesidades por acceso se ha incrementado. Por otro lado, la eliminación de esta prohibición supondría un impulso para la oferta de vivienda usada (permitiría reducir los precios y mayores posibilidades de satisfacción de la demanda de cambio). Consecuentemente, la descalificación de las viviendas protegidas con la amortización anticipada de las ayudas y subvenciones percibidas, debería ser permitida al menos en los supuestos de disolución de la sociedad conyugal, necesidad de cambio de residencia por traslado y adquisición de otra vivienda habitual.

- **Línea de actuación:** *En las adjudicaciones de vivienda protegida se tendrán en cuenta los ingresos del último año.* Ello no parece muy lógico, ya que éstos pueden variar mucho a lo largo del tiempo. Lo ideal sería que los requisitos de acceso a la vivienda protegida se mantengan durante todo el tiempo de cesión. En primer lugar, debería tenerse igualmente en cuenta la situación patrimonial. Y en segundo lugar, parece que se debería establecer un sistema que fomente la rotación del insuficiente parque de viviendas y contemple la existencia de circunstancias sobrevenidas en el adjudicatario que, durante la vida de la adjudicación y sin depender de su sola voluntad, puedan favorecer las segundas transmisiones de vivienda protegida.

Eje 8: Calidad y sostenibilidad de la edificación

- **Línea de actuación:** *Garantía de calidad en el proceso de edificación.* La calidad de la vivienda se traduce no sólo en la edificación, sino también en el mantenimiento, que es responsabilidad del usuario. Por ello, sería conveniente que se mejorara el contenido del Libro del Edificio que actualmente entrega VISESA con nuevos contenidos adaptados a las obligaciones de mantenimiento que resulten de la futura Ley Vasca de Vivienda.

Por otro lado, se obliga a pasar periódicamente la inspección técnica del edificio, a partir de los 10

años de antigüedad. Ello deja un vacío para los casos en los que ocurra un cambio de propietario antes de estos 10 años, ya que si un usuario/propietario no hace un buen uso de la vivienda y no la conserva en condiciones debidas y la vende antes de esos 10 años, podría quedar libre de esta responsabilidad.

Eje 9: Fiscalidad

- **Línea de actuación:** *Revisar el sistema de deducciones a la compra y destino de posibles ahorros fiscales a políticas directas de promoción y ayudas.* El Plan parte de la consideración general de que la actuación por vía de ingreso (fiscalidad) es poco eficiente en términos de política de vivienda, para lo que parece más adecuada la vía de gasto: i) permite definir mejor los objetivos; ii) y permite discriminar mejor a los beneficiarios.

El FMI y la OCDE plantean que sería conveniente acometer la reducción progresiva de las deducciones fiscales a la compra de vivienda, destinando el ahorro fiscal a políticas directas de ayudas al acceso y de construcción de viviendas protegidas.

Compartiendo la idea de que es mejor actuar vía gasto, entendemos que la eliminación de las desgravaciones podría causar daños que, en muchos casos, no serían compensados por las políticas de gasto. Teniendo en cuenta lo sensible del problema de la vivienda y la importancia que este gasto tiene sobre los presupuestos familiares, parece conveniente que la supresión de estas desgravaciones no se produzca (incidirían de forma importante en la decisión de compra de muchas personas) si no se articulan medidas compensatorias suficientes. Aunque, eso sí, deberían graduarse las ayudas en función del nivel de renta familiar y de las circunstancias concretas de los contribuyentes.

- **Línea de actuación:** *Introducir un tratamiento favorable en el Impuesto sobre Sociedades para las sociedades inmobiliarias dedicadas al alquiler.* No parece una actuación adecuada en la medida que no existe justificación para aumentar los beneficios de las sociedades inmobiliarias con cargo a las arcas públicas.

Programas y objetivos cuantitativos

Para lograr su misión el Plan define una serie de *programas y objetivos* a alcanzar al final del periodo. Comparativamente con el periodo anterior, Plan 2000-2003, se observa cómo todos los programas se plantean unos objetivos más ambiciosos. En términos globales, se pretende la realización de 77.000 actuaciones.

Respecto a los pilares sobre los que ha pivotado la política de vivienda de la CAPV (la edificación de vivienda protegida, la obtención de suelo para vivienda, la concesión de ayudas (préstamos y subvenciones) al acceso y rehabilitación de la vivienda y la movilización de vivienda vacía y su compra para destinarla al alquiler) tenemos que decir que se observan variaciones en la importancia otorgada a los mismos por el nuevo equipo de gobierno, en relación con el periodo anterior. De hecho, además de la construcción de nueva vivienda protegida en régimen de alquiler, se potencia un instrumento que en los anteriores planes no alcanzó unos ratios de cumplimiento adecuados, este es, sacar al mercado de alquiler aquellos pisos que están vacíos desde hace tiempo (movilización de vivienda vacía).

Así, se plantea la puesta en el mercado de un total de 25.400 pisos en los cuatro años, mediante la construcción de 16.200 pisos de VPO, la movilización de 5.000 viviendas vacías y el acceso a 4.200 casas libres a través de subvenciones a fondo perdido. De

esta forma el Plan espera incrementar en un 10% la cuota de mercado de vivienda protegida, hasta llegar al 40%.

Por otro lado, el Plan incluye la compra, en su periodo de implementación, de suelo para construir 26.000 viviendas protegidas, junto a la posible compra de suelo libre para la construcción de 2.000 viviendas más. La mayor parte de suelo busca garantizar la edificación de vivienda protegida a partir de 2005. De hecho, a largo plazo, el objetivo del Departamento es conseguir que la construcción de vivienda protegida supere a la libre.

Por último, el plan contempla actuar sobre 29.000 viviendas en materia de rehabilitación y renovación urbana.

Instrumentos: agentes operadores y normativa

Al igual que los Planes anteriores, el plan vigente cuenta con sus propios instrumentos para garantizar el cumplimiento de los objetivos. Los mismos se mencionan a continuación.

Las funciones de los agentes operadores se representan de forma sintética en el anexo 2.

Presupuesto de gastos

Respecto al presupuesto del Plan Director para el escenario 2002-2005, éste asciende a 534.249

PLAN DIRECTOR 2002-2005

Programas	Objetivos operativos al final del periodo	
Eje 1 y 2: EDIFICACIÓN DE VIVIENDA PROTEGIDA		16.200
Por tipo de acceso	– Alquiler – Dcho de superficie – Propiedad TOTAL	7.300 2.500 6.400 16.200
Por tipo de vivienda	– Sociales – Protegidas TOTAL	5.250 10.950 16.200
Eje 3: ALQUILER DE VIVIENDA VACÍA		5.000
Eje 1: ADQUISICIÓN DE VIVIENDAS USADAS DE PRECIO LIMITADO		4.200
DEMANDA SATISFECHA		25.400
Eje 1: OBTENCIÓN DE SUELO	Adquisición de suelo Suelo protegido Suelo libre	Para 22.600 viviendas 20.600 2.000
Eje 4: REHABILITACIÓN Y RENOVACIÓN URBANA		29.000
TOTAL		77.000 actuaciones

Fuente: Plan Director 2002-2005 y elaboración propia.

PLAN 2002-2005. INSTRUMENTOS PARA GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS

Agentes operadores	<ul style="list-style-type: none"> - Departamento de Vivienda y agentes participados. Esto es: - Departamento de Vivienda - VISESA - La Sociedad operadora del suelo (ORUBIDE). - La Sociedad operadora de alquiler de viviendas (ALOKABIDE). - Ayuntamientos - Otros operadores: promotores privados, entidades de crédito, ...
Servicio Vasco de Vivienda, Etxebide	
Normativa	<p>El Plan plantea acometer la adaptación y regulación del marco normativo que afecta al suelo y a la vivienda tanto en lo referido a su régimen de protección como de edificación:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Referida al régimen de protección de la vivienda: Ley reguladora del régimen de la Vivienda Protegida. - General en materia de edificación: Ley de Ordenación de la Vivienda y su normativa de desarrollo (Ver pág. 18. "Anteproyecto de Ley de Ordenación de la Vivienda"). - Referida al Régimen Urbanístico de la CAPV (Ver pág. 15. "Anteproyecto de Ley de Régimen Urbana").

miles de euros, siendo, al igual que en el periodo anterior, la partida dedicada a Políticas Subvencionables la que supuso la mayor parte del gasto, el 40,9% del total (aunque 16,3 puntos por debajo del periodo anterior), seguida de la edificación y suelo y urbanización. Dentro de las Políticas Subvencionables destacaron por volumen de gasto, los conceptos relativos a Transferencias de capital a empresas del grupo (33,1% del total de dichas políticas), Acceso en propiedad y Suelo y urbanización. Destaca la aparición de la partida de ayudas a colectivos específicos.

Es igualmente destacable el peso de las políticas subvencionables para áreas degradadas, que en términos absolutos pasan a colocarse, incluso, por encima del resto de sub-partidas subvencionables, delante incluso del presupuesto dedicado a las ayudas para "acceso en propiedad".

Evaluación de las primeras actuaciones

Cumplimiento de los objetivos

En primer lugar, debemos llamar la atención sobre la no existencia de una desagregación anual de

PRESUPUESTO DEL PLAN DIRECTOR 2002-2005

Concepto	Total en Miles de €		Porcentajes	
SUELO Y URBANIZACIÓN	75.750	18,2		
EDIFICACIÓN	84.600	20,3		
POLÍTICAS SUBVENCIONABLES	170.448	40,9	100,0	
Suelo y urbanización	25.062		14,7	
Promoción en alquiler	12.504		7,3	
Acceso en propiedad	27.300		16,0	
Promociones concertadas	5.472		3,2	
Movilización de viviendas vacías	9.000		5,3	
Rehabilitación	17.400		10,2	
Ayudas alquiler colectivos específicos	17.309		10,2	
Transf. capital a empresas del grupo	56.401		33,1	
OTRAS POLÍTICAS SUBVENCIONABLES	42.945	10,3		100,0
Áreas degradadas	29.085			67,7
Accesibilidad	11.500			26,8
Eraikal	2.360			5,5
GASTOS DE PERSONAL Y MANTENIMIENTO	42.592	10,2		
TOTAL COSTES DEL PLAN	416.335	100,0		
GASTOS COMPROMETIDOS	117.913			
TOTAL PRESUPUESTO DE GASTOS	534.249			

Fuente: Plan Director de Vivienda 2002-2005.

los objetivos en todas las líneas de actuación, lo que dificulta la evaluación intermedia del plan.

De hecho, el Plan establece los objetivos anuales a alcanzar en el caso de la promoción de viviendas y la obtención de suelo pero no en relación a las actuaciones de rehabilitación, de alquiler de vivienda vacía y de adquisición de viviendas usadas de precio limitado.

En cuanto al grado de cumplimiento de las dos primeras actuaciones, hay que comenzar señalando la elevada realización observada en la edificación de viviendas protegidas, tanto las de VPO (146,4%) como las sociales (120,9%). Comportamiento opuesto se observa en relación con las actuaciones de obtención de suelo, con un ratio de cumplimiento del 55,5%.

En las actuaciones de fomento del acceso a la vivienda y de rehabilitación del parque de viviendas y edificios también se ha producido un importante aumento de las realizaciones. En el primer año de implementación del Plan, la rehabilitación del parque de viviendas y edificios ha supuesto la realización de 13.663 actuaciones, y entre los años 2000-2002 se ha acumulado un total de 29.645 actuaciones. Si tenemos en cuenta que el objetivo en rehabilitación para el periodo 2000-2003 se sitúa en 25.000 acciones, tenemos que decir que el nivel de cumplimiento está siendo importante en la medida que quedando por

contabilizar las actuaciones del año 2003, el ratio alcanza el 119%.

Ayudas concedidas

En relación con las ayudas concedidas en forma de préstamos y subvenciones se sigue manteniendo la tendencia establecida por el Plan Etxebide II respecto al mayor protagonismo de las subvenciones (en número) en detrimento de los préstamos. Sin embargo, en volumen siguen siendo los préstamos los que absorben la mayoría de los fondos.

En 2002 los préstamos se conceden casi exclusivamente a los promotores y para rehabilitación de vivienda, mientras que las subvenciones se destinan a las adquisiciones de vivienda (en forma de subvenciones finalistas únicas y eliminando así la fórmula tradicional de subsidios de puntos de interés), dentro de una orientación más dirigida a los colectivos con menor capacidad financiera.

Asimismo, es destacable el reducido número (y volumen de fondos) de acciones de movilización de vivienda vacía y compra para alquiler y no sólo eso sino la reducción del importe medio de tales ayudas. En 2002 se producen 10 subvenciones por un valor de 33.000 € (por un importe medio de 3.300 €), cuando en 2001 se produjeron 50 por valor de 183.000 € (por un importe medio de 3.700 €).

GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS EN EL 2002 (I)

	Objetivo	Realización	Cumplimiento (%)
Edificación de viviendas protegidas iniciadas	3.600	5.042	140,1
Viviendas Protección oficial	2.700	3.954	146,4
Viviendas sociales	900	1.088	120,9
Obtención de suelo (en número de viviendas)	4.100	2.277	55,5

Fuente: Plan Director de Vivienda 2002-2005, Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales y elaboración propia.

GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS EN EL 2002 (II)

	Resultados				Objetivos	% Grado de cumplim. 2000-2003*
	2000	2001	2002	Total 2000-02	2000-2003	
Fomento acceso vivienda (nuevas y usadas)	1.207	2.099	—	3.306	n.d. en el Plan	n.d.
Actuaciones rehabilitación de viviendas y edificios	6.876	9.106	13.663	29.645	25.000	118,6

(*) Sin contabilizar la realización del 2003

Fuente: Plan Director de Vivienda 2002-2005, Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales y elaboración propia.

PRÉSTAMO Y SUBVENCIONES SEGÚN DESTINO

Destino	2002	
	N.º Viviendas	Importe Miles €
PRÉSTAMOS	5.302	215.110
Promotor	2.574*	204.533
Adquiriente nueva	0	0
Adquiriente usada	15	768
Rehabilitación	1.623	9.809
Moviliz.viv.vacía y compra para alquiler	0	0
SUBVENCIONES	12.746	11.138
Adquisición	706	6.272
Rehabilitación	12.040	4.866
Moviliz.viv.vacía y compra para alquiler	10	33

(*) Dato estimado sobre préstamo medio atribuible.

Fuente: Gobierno Vasco. Departamento Vivienda y Asuntos Sociales.

C. CONCLUSIONES FINALES

El análisis efectuado en los anteriores apartados nos permite extraer una serie de conclusiones sobre los problemas de acceso a la vivienda en nuestra comunidad y algunas de las razones que pueden explicar, siquiera parcialmente, la intensa elevación de precios que se ha producido en los últimos años.

1. El precio de la vivienda libre y usada en la CAPV ha aumentado en los últimos 8 años (1994-2002) en casi un 100%, especialmente en los cuatro años finales en los que el precio acumula más de un 70% de aumento.

Desde 1994 y hasta 1997 los precios presentaban un bajo crecimiento, que incluso en esta fecha descendieron en el caso de las viviendas nuevas (y en términos reales, descontando el IPC, se puede ampliar al trienio 1996-98). Sin embargo, desde 1999 se produce un importante aumento, primero en los precios de las viviendas usadas que crecen casi un 30%, tasas de incremento que, aunque de forma más moderada, también alcanzan en el año siguiente las viviendas nuevas y libres, que continúa hasta 2001. Este repunte de precios en este año se produce cuando se terminan más de 8.500 viviendas (tanto en 1987 como en 1988), una cifra que supone alrededor del doble de terminaciones que en la media de la década anterior.

En conjunto, el precio de la vivienda usada aumenta más intensamente que el de la vivienda nueva libre. Si en 1997 el precio de la vivienda usada era un 5% superior a la nueva, esta diferencia se dobla y llega a casi el 11% en 2002.

Estos incrementos de precios aunque cercanos a los que se vienen produciendo en el resto del Estado, se encuentran muy por encima de lo que está ocurriendo en el resto de Europa. Así, tan sólo Grecia supera los aumentos de precios de la CAPV y España en la última década, aunque también Suecia se encuentra en una situación similar.

Por su parte, el precio por m² de la vivienda protegida crece de forma muy inferior a los otros tipos de vivienda, un 40% concentrado en los últimos 4 años, aunque también se observa una tendencia a acompañar sus aumentos a los del resto de vivien-

das, especialmente en el caso de la de protección oficial mientras que la social se mantiene más estable.

2. El aumento de precios de la vivienda se produce de forma generalizada en todas las áreas geográficas de la CAPV: en ninguna de las áreas funcionales el incremento de los precios en el periodo 1997-2002 ha bajado del 40%, tanto para las viviendas nuevas y libres como para las usadas.

Si tenemos en cuenta que el anterior análisis se realiza con precios medios en el conjunto de la CAPV, y que pueden existir diferencias en los diversos ámbitos geográficos o áreas funcionales, vemos que aunque existen algunas divergencias, ninguna de éstas se ha visto excluida de fuertes aumentos de precios.

De hecho, la diferencia existente en los niveles de precios de la vivienda nueva y libre (y también con la usada, aunque algo más amortiguado) entre estas áreas en los primeros años de la serie de datos y en los últimos años tiende a reducirse, y por tanto disminuye la dispersión de precios de la vivienda.

3. En general, se puede decir que en el periodo 1997-2002, los precios en las áreas con precios más elevados, las capitales, no han crecido tanto como otras áreas, bien cercanas a las mismas como sus áreas funcionales bien de otras zonas de Bizkaia y Guipúzcoa que se pueden caracterizar como industriales y expansivas en este periodo (Tolosa, Arrasate, Eibar y Durango).

Podemos agrupar las diferentes áreas funcionales según el comportamiento observado en los precios de la vivienda en los siguientes casos:

D. Áreas de elevado aumento de precios de la vivienda, principalmente usada, que partían de bajos niveles relativos de precios: Balmaseda-Zalla, Durango, Arrasate, Eibar.

E. Áreas de aumento medio-bajo de precios de la vivienda nueva en relación con la media de la

CAPV. Sin embargo los aumentos de precios de la vivienda usada superan a los de la nueva. Existen dos subgrupos:

- E.1. Áreas que presentan unos niveles de precios en general por encima de la mediana: Bilbao, Resto AF Donostia, Gernika-Markina, Zarautz-Azpeitia, Tolosa, Beasain-Zumarraga.
- E.2. Áreas que muestran unos aumentos de los precios de la vivienda usada inferiores a la media de la CAPV: Vitoria-Gasteiz, Donostia, Llodio, Mungía y, con algunas atipicidades, Resto AF Bilbao.

F. Áreas con un alto componente rural y de vivienda secundaria, donde los aumentos de los precios de la vivienda usada son los menores de la CAPV y los de la nueva los mayores. Estas áreas son: Laguardía, Igorre, Resto AF Vitoria-Gasteiz

4. En la década de los ochenta se acumuló una importante demanda potencial de vivienda por razones demográficas, que no ha podido materializarse hasta los noventa.

El análisis de las principales tendencias demográficas con incidencia en la demanda potencial de vivienda en la CAPV muestra que desde 1991 no se produce un aumento sustancial de población en las edades de mayor demanda de primera vivienda (20-39 años). Por el contrario, la tendencia se dirige hacia una rápida disminución de este grupo que en veinte años podría quedar reducido a la mitad.

De hecho, estimamos que entre los 20 y 40 años existe un déficit de hogares de casi 30.000 hogares. Una de las razones de este déficit es la mala situación económica y de empleo que se sufrió en la mayor parte de esta década, lo que unido también el encarecimiento de los precios de la vivienda, originó que una buena parte de la juventud aplazara su emancipación hasta la década de los noventa. Precisamente los datos de la Estadística de Necesidades de Vivienda del Gobierno Vasco indican que en 1996 un conjunto de 30.300 personas declararan la necesidad de una primera vivienda.

5. Pero además, se produce una mayor demanda de vivienda debido a los cambios en la tipología de los hogares, cada vez de menor tamaño.

Sin embargo, si podemos decir que existe un cambio importante en cuanto a la tipología de los hogares debido a la mayor presencia de:

- Personas de edad avanzada que viven solas o a lo sumo en familias de dos miembros (pareja o viudo/a con un descendiente).
- Jóvenes adultos (menores de 40 años) que viven solos, con descendientes pero sin cónyuge o en pareja sin descendencia.

De hecho, es previsible que estas dos tendencias descritas continúen en el futuro por lo que desde estos grupos poblacionales puede venir una mayor demanda de vivienda puesto que las personas de edad avanzada continúan aumentando y lo hacen en unas mejores condiciones libres de discapacidad y por tanto para mantener su autonomía, y por otro lado, la edad de emancipación de la juventud, anormalmente alta en los últimos años en la CAPV, tenderá a reducirse si las condiciones económicas lo permiten.

6. El crecimiento económico, del empleo, renta y ahorro en la segunda mitad de la década de los noventa ha incrementado la demanda de vivienda.

La Renta Bruta Disponible de los hogares sufre de forma importante los efectos de la crisis de finales de los 70 de forma que hasta 1986 no comienza a recuperarse. Esta elevación continúa hasta la actualidad con la pequeña excepción de la crisis de 1991-93. En los últimos años se observa que a diferencia de los anteriores, la Renta Bruta de los hogares crece fundamentalmente por la expansión del empleo, ya que los incrementos salariales aumentan paralelamente a la inflación. Por tanto, hacia 1988 y 1998 la renta de los hogares presentaba unas elevaciones que en principio permitían un mayor acceso para la financiación propia de la vivienda. Sin embargo, también hay que tener en cuenta que el reparto de la renta entre edades no es

proporcional ya que a mayor edad mayor es la renta (hasta los 50 años en que comienza a disminuir). La renta que presentaban en 1997 los menores de 30 años no les permitía la adquisición de una vivienda, al menos dependiendo únicamente de esta renta, y para las personas entre 30 y 35 años con dificultades.

El aumento del empleo desde 1994 hasta 2002 ha sido muy importante y básicamente se ha repartido en tres tercios: un tercio son "personas de referencia" (fundamentalmente varones), un tercio "hijos/as" y un tercio son "cónyuges o parejas" (principalmente mujeres). Es decir, además de que 67.000 jóvenes a través de un empleo han podido tener la posibilidad de emanciparse, también 63.000 cónyuges o parejas han aportado el denominado "segundo sueldo" a la renta familiar. Como aproximación se puede decir que en el 47% de los casos este aumento del empleo ha venido asociado a contratos indefinidos y en el 53% de temporales, si bien la tasa de temporalidad ha aumentado (el porcentaje de la población asalariada con contrato temporal o sin contrato y otras situaciones ha pasado del 30,4% al 33,9%).

Así, el aumento de la Renta Disponible de los hogares ha permitido un mayor volumen de ahorro bruto en este periodo, aunque la tasa de ahorro ha descendido tanto por las buenas expectativas económicas como por la baja remuneración del ahorro debido al descenso de tipos de interés. Además, en este hecho ha incidido el que la mayoría de personas o familias han adquirido una nueva vivienda mediante un préstamo hipotecario, de forma que el volumen de hipotecas concedidas en nuestra comunidad ha pasado de representar el 21% del ahorro de las familias en 1995 al 40% en el año 2000 (donde especialmente la juventud destina una parte importante de sus ingresos al ahorro para vivienda).

7. También durante estos últimos años el atractivo de la vivienda como una forma alternativa de inversión ha podido superar a otros activos financieros. Estas viviendas, no utilizadas habitualmente, se mantienen vacías o, si se encuentran en una zona apropiada, se

utilizan en periodos vacacionales, pero rara vez se ponen en alquiler.

Observando la evolución de los tipos de interés y de la rentabilidad media de los principales activos financieros y comparándolos con la rentabilidad de la vivienda considerada como inversión, se puede decir que en el periodo 1988-1995 la rentabilidad bruta de la vivienda es de un 52% por un 11% en la Bolsa mientras que en los años 1995-2000 de expansión bursátil la rentabilidad bruta de la vivienda es de un 59% frente al 366% de la Bolsa, y por tanto, al menos para determinados periodos la vivienda ha podido constituir un activo en el que se podía obtener una rentabilidad potencialmente superior a otros activos alternativos, con la ventaja de una menor volatilidad aunque también con una menor liquidez.

Estas viviendas se alquilan, se ocupan una parte del año (vivienda secundaria) o se mantienen vacías. En el primer caso contribuyen a ofrecer un alojamiento a personas con necesidades mientras que en el tercer caso, además de suponer un comportamiento económicamente poco racional (al menos a priori), obstaculiza el acceso a la vivienda. El número de viviendas en alquiler es cada vez más escaso en la CAPV (54.400 hogares viven en alquiler, pero la oferta anual es de unas 5.400 viviendas). Sin embargo el número de viviendas vacías es relativamente elevado comparado con otros países europeos (entre 50.000-60.000 viviendas desocupadas en las zonas urbanas). Reduciendo el ratio de nuestra comunidad al que mantiene Francia supondría 25.000 viviendas más ocupadas.

Otra clase de inversión-gasto en vivienda distinta de la habitual es la vivienda secundaria, en la que se pasan determinados periodos a lo largo del año. Un 16% de las familias vascas poseen alguna, si bien mayoritariamente fuera de su provincia de residencia. De hecho, la mayoría de las cerca de 48.000 viviendas secundarias sitas en la CAPV se encuentran en la Rioja Alavesa y zonas de la Llanada, junto con algunas de la costa central (10.861 en las tres capitales y 17.441 en los 15 municipios restantes que mayor volumen poseen, en su mayoría costeros).

8. Los descensos de tipos de interés han permitido mantener un esfuerzo financiero equivalente en el acceso a la vivienda, provocando junto a los factores anteriores de renta y empleo, una concentración de la demanda de vivienda en estos años.

Además de los factores demográficos, el empleo y la renta, existen también otro tipo de factores que pueden adelantar, retrasar o promover en determinados momentos el acceso a la vivienda o a determinados tipos de tenencia como son las condiciones financieras y fiscales. Así, para evaluar la carga asumida por las familias por la compra de viviendas, uno de los elementos de referencia es el denominado esfuerzo del acceso a la vivienda o capacidad que una persona o familia tiene de comprar una "vivienda asequible". Este esfuerzo depende no sólo de los precios de la vivienda en cada periodo y de los ingresos de los que disponga el individuo que desea adquirirla sino también de la evolución de tipos de interés, es decir, de la capacidad de pago de la amortización mensual más los intereses derivada de la posesión de la hipoteca.

La estimación realizada sobre el grado de accesibilidad de la vivienda en la CAPV indica que ésta ha mejorado entre 1992 y 1998 si bien ha vuelto a empeorar en los últimos años. Así, con un único salario bruto medio hasta 1992 debería dedicarse por encima del 65% del mismo a la compra de vivienda (al pago del préstamo), disminuyendo desde entonces esta proporción hasta llegar al 37% en 1998, el dato más bajo de la década, y aumentar en los años posteriores hasta el 60% en 2002. Y esto se produce mientras que los precios de una vivienda de 90 m² ha pasado de ser 5,5 veces el salario en 1990 a 8,6 veces en 2002.

9. El número de hipotecas sobre vivienda constituidas en la CAPV ha aumentado de forma constante en un 72% desde 1996 pero los importes medios de las hipotecas se han doblado.

Desde 1996, el número de hipotecas sobre vivienda constituidas en la CAPV ha aumentado de forma constante desde las 15.000 hasta las 25.800 de 2002,

un incremento del 71,5%, debido principalmente al aumento en un 119% en Bizkaia mientras que en el resto de Territorios la tasa es inferior al 45%.

Pero con ser estos crecimientos importantes, los aumentos que se constatan en los importes medios son aún superiores. Así, el importe medio por hipoteca en el conjunto de la CAPV prácticamente se dobla, pasa de 49.000€ a 98.000€, y comparado este importe medio con el precio de la vivienda nueva libre se observa que desde 1997 hasta 2002 supone algo más de 45%. Por otra parte, el volumen de hipotecas concedidas ha pasado de representar el 21% del ahorro estimado de las familias en 1995 a más del 40% desde el año 2000.

10. El aumento en los precios de la vivienda está elevando el endeudamiento familiar rápidamente. Las nuevas fórmulas de financiación, tipos variables y elevación de plazos, traslada el riesgo de tipo de interés de las operaciones de crédito de las entidades financieras a los hogares.

El fuerte descenso de los tipos de interés en los últimos años ha hecho aumentar el endeudamiento de los hogares rápidamente en los últimos años debido a la adquisición de vivienda, que ha aumentado desde tasas del 12% del PIB en 1992 hasta más del 30% en los últimos años. El crédito total concedido por las entidades financieras a residentes en la CAPV desde 1995 ha crecido en un 12,7% anual (cuando entre 1984 y 1995 lo hizo en un 9,8% anual), y de hecho en 1999-2000 se sobrepasó el 16% de tasa de crecimiento.

También habría que señalar que la mayor parte de las nuevas hipotecas contratadas en los últimos años se están haciendo a tipo de interés variable (donde España presenta una de las mayores cuotas de Europa, junto con Reino Unido, Irlanda, Grecia, Finlandia y Luxemburgo), frente al fijo más utilizado con anterioridad, por lo que una buena parte del riesgo asociado a elevaciones de tipos de interés se ha trasladado de las entidades financieras a los hogares.

Comparado con la UE aún nos mantenemos en un ratio intermedio respecto del PIB, por encima de

Francia o Bélgica, pero muy por debajo de Holanda, Alemania o Reino Unido, y el aumento de este endeudamiento ha sido también muy rápido en los últimos años en algunos países como Alemania, Holanda, Dinamarca o Irlanda.

11. Otro factor que incide de forma importante en la demanda y oferta de vivienda es el tratamiento fiscal de la misma. En nuestra comunidad, tal como en el resto del Estado, existen unas generosas desgravaciones que incentivan la propiedad frente al alquiler.

La fiscalidad es un factor importante que incide en la demanda de vivienda en la CAPV, principalmente promoviendo la propiedad de la vivienda en detrimento del alquiler, de forma que se confunde la necesidad de garantizar el disfrute de los servicios de una vivienda con el disfrute de la propiedad de una vivienda.

El número de impuestos y tasas que recaen sobre la vivienda o en el conjunto de transacciones que se realizan sobre la misma es numeroso. Entre los que son responsabilidad de la Hacienda Foral, destaca el IRPF, el Impuesto de Patrimonio, el IVA y el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales.

Destaca la importancia que presenta en esta materia el IRPF. Tras la aplicación de la nueva normativa a partir de 1998, el gasto fiscal por deducciones de vivienda alcanzó los 184,8 millones de euros en 1999, el 34% del conjunto de deducciones en el IRPF, lo que supone una cantidad próxima al 43% del importe total de ejecución previsto del Plan Director de Vivienda para el periodo 2000-2003 (el gasto en este año de los programas de vivienda y urbanismo del Gobierno Vasco ascendió a 77,8 millones de euros). La aplicación de estas deducciones permite rebajar el precio de una vivienda media en aproximadamente un 23,5% de su precio y reduce el esfuerzo de acceso en unos 7-8 puntos de media. Por otro lado, el hecho de que con la nueva normativa la vivienda habitual no reporte rendimientos, supone un descenso de la cuota líquida en unos 63 millones de euros. Por ello, algunos analistas de la vivienda sugieren que este rendimiento

imputado a la vivienda debería mantenerse para desmotivar la adquisición de vivienda en propiedad frente al alquiler.

Para las haciendas locales la imposición sobre la vivienda es una parte fundamental de los recursos, ya que entre los cinco principales impuestos que recaudan, tres recaen sobre la vivienda (Impuesto de Bienes Inmuebles, Impuesto sobre el Incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras) mientras que entre las tasas también las licencias de obras y urbanísticas suponen una cuantía recaudatoria importante. La recaudación por los tres primeros impuestos ascendió en 1999 a 303 millones de euros, lo que supone el 14% del conjunto de los ingresos de los municipios vascos. Además, los entes municipales obtuvieron 8,5 millones de euros por rentas de bienes inmuebles y 30,3 millones de euros por enajenación de terrenos.

El tratamiento fiscal de la vivienda en los diferentes países europeos presenta dos extremos representados por la baja fiscalidad de Alemania y Reino Unido por un lado y la elevada de Suecia y Dinamarca por el otro. La situación que presenta España y la CAPV se encuentra bastante más cercana a la del primer grupo de países que al segundo.

12. Los datos existentes sobre la evolución de la demanda y necesidades de vivienda señalan un importante aumento de la necesidad de primer acceso en la juventud. El deseo de emanciparse aumenta progresivamente junto con vivir en pareja, por lo que se demandan viviendas de pequeño tamaño.

El índice de necesidad de acceso se ha doblado en los siete años para los que se dispone de datos, aumentando de forma más importante en los dos últimos años (en 2002 se coloca en el 12,6%), lo que supone un número de viviendas necesitadas en 2002 de 86.094 viviendas, casi el doble de las expresadas en 1997. El número de personas y/o parejas que se declaran necesitados y esperan acceder a la misma en un plazo máximo de un año también se ha doblado en este periodo y son 21.420 en el año 2002.

La edad media de estas personas declaradas necesitadas en la encuesta del Gobierno Vasco se sitúa en el entorno de los 27 años, producto de una cierta reducción relativa en el grupo intermedio y aumento entre los más jóvenes (de 18 a 24 años) y los de mayor edad (de 35 a 44 años). En su casi totalidad estas personas se encuentran ocupadas (en 2002 el 71,2% en el caso de la población necesitada de cambio y 89,6% en el de la necesitada de acceso), aunque aumentan de forma muy intensa las personas ocupadas fijas frente a las temporales y ocupados por cuenta propia.

El principal motivo que argumentan es en los últimos años el deseo de independizarse por encima incluso de vivir en pareja o casarse, que en los primeros años ocupaba el primer lugar. En el primer caso, el número de personas en esta situación ha pasado de unas 20.000 en 1997-98 a 52.500 en 2002. En la segunda las cifras se mantienen más o menos estables en todo el periodo en unas 24.000 parejas.

Como contraste de estas cifras hay que señalar que entre 1997 y 2002 un total de 98.500 personas menores de 45 años han encontrado trabajo en la CAPV, según la PRA. De ellas, 13.600 son menores de 25 años (11.000 con contrato indefinido frente a un aumento de las necesidades de vivienda de 17.200 unidades) y 85.000 personas tienen entre 25 y 44 años (de los que 58.000 presentan contrato indefinido frente a un aumento de las necesidades de vivienda de 24.600 unidades).

En cuanto al tipo de viviendas necesitadas, destaca que la opción de tenencia claramente mayoritaria es la propiedad, aunque también se observa una cierta tendencia mayor hacia el alquiler o a aceptar cualquier forma durante este periodo, y una cierta tendencia hacia viviendas de menor superficie (desde los 75 m² que se deseaban en 1997 hasta los 70,6 m² en 2002), donde la preferencia por superficies de 41-60 m² ha aumentado.

13. Pero los ingresos de estas personas necesitadas de un primer acceso crecen menos que la media de la CAPV y que los precios de la vivienda, razón por lo que en su mayoría sólo pueden acceder a una vivienda pro-

tegida y una buena parte sólo al alquiler social.

El incremento de los ingresos medios del conjunto de las personas que contribuirán a los pagos de la nueva vivienda para las personas necesitadas de acceso ha sido de un 20% entre 1997 y 2002, frente a un aumento de la remuneración total de asalariados de la CAPV de un 45% y de un 70% en los precios de la vivienda. Considerando los ingresos netos que declaran estas personas, la gran mayoría, alrededor del 90% obtienen ingresos inferiores a 5,5 veces el SMI. En el grupo de personas que en principio tendrían derecho a acceder a una vivienda social por tener unos ingresos inferiores a 2,5 veces el SMI se observa una cierta tendencia a la reducción, mientras que alrededor del 10% de estas personas necesitadas no tienen ingresos para adquirir en propiedad una vivienda protegida sino tan sólo al alquiler social (ingresos inferiores a 1,5 veces el SMI).

La financiación prevista por las personas necesitadas de una primera vivienda se basa principalmente en el crédito para casi un 95% de las mismas. Es destacable el descenso que se produce en este periodo en los porcentajes de personas que prevén financiar su vivienda bien mediante ahorro bien mediante ayuda familiar. El porcentaje del precio de la vivienda que prevén financiar mediante crédito, supera el 75% para más de la mitad de estas personas. El esfuerzo financiero necesario para financiar la vivienda aumenta desde el 40% en 1997 hasta casi el 50% en 2000, para reducirse en los dos últimos años y llegar al 42% en 2002. El porcentaje de necesitados que espera financiar su vivienda mediante ayudas públicas oscila entre el 20% y el 35%, aunque los tres últimos años son en los que más solicitudes de vivienda protegida se concentran, por encima del 45%.

En relación con la política de vivienda, el segmento teóricamente protegible se estima en los últimos años en cerca del 18%, porcentaje que ha descendido de forma importante en este periodo (se situaba por encima del 50% al principio), gracias principalmente al descenso de tipos de interés que ha facilitado el pago de créditos de mayor cuantía. Esto supone un número de viviendas que se coloca entre 10.000 y 20.000 en total para satisfacer este

tipo de necesidad, aunque a un año vista la demanda desciende a 3.000-4.000 viviendas, unas cifras que actualmente se están logrando.

14. Por el contrario, la demanda y necesidades de las personas que ya disponen de una vivienda pero necesitan cambiarla (por tamaño o deseo de propiedad básicamente) no aumenta. Son hogares maduros, con unos mayores ingresos que el grupo de primer acceso y a los que el tener ya una vivienda facilita la adquisición de otra, razón por la que también pueden asumir unos precios de vivienda superiores.

El índice para las personas que necesitan cambiar de vivienda ha descendido en los primeros años del periodo estudiado y se mantiene bastante estable en los últimos en poco más del 5% de los hogares de la CAPV, lo que supone que si en 1997 eran necesarias casi 50.000 viviendas, en 2002 esta cifra se rebaja a cerca de 35.000.

Se trata de hogares donde la edad media de las denominadas personas principales de los hogares es de 45 años (el 60% de los hogares se concentra en el intervalo de 35 a 54 años y es casi inexistente para edades inferiores a los 25 años), que en su mayoría son ocupados fijos, aunque un 10% son temporales u otro 10% se encuentran parados. Precisamente, los hogares que presentan estas últimas dos situaciones tienen un índice de necesidad muy superior al resto (en torno al 10%).

Los principales motivos que argumentan las personas necesitadas son principalmente dos: el tamaño inadecuado y el deseo de tener vivienda en propiedad. El mal estado de la vivienda o su mala ubicación rara vez alcanzan el 10% de las respuestas. Además, en un 30% de los casos viven de alquiler y un 7% la tiene cedida, situaciones que presentan unos índices de necesidad del 20-35% y 11-15% respectivamente.

En cuanto al tipo de viviendas necesitadas, la opción de tenencia claramente mayoritaria es la propiedad, tal como ocurría en el caso de primer acceso y en porcentajes parecidos, y también se observa una

cierta tendencia mayor hacia el alquiler o a aceptar cualquier forma y hacia viviendas de menor superficie.

El incremento de los ingresos medios de las personas necesitadas de cambio ha sido de un 30% entre 1997 y 2002, en un aumento intermedio entre los necesitados de acceso (el 20%) y la remuneración total de asalariados en la CAPV en este periodo (un 45%). El precio máximo asumible que declaran aumenta en un 70%, una tasa desproporcionada si no tomamos en cuenta que se financiará parcialmente con la venta de otra vivienda y el ahorro acumulado.

Para estos hogares el recurso previsto al crédito, aún siendo la principal vía de financiación de la nueva vivienda, es complementada de forma importante por la venta de vivienda anterior (alrededor del 50% de los necesitados) y los ahorros propios (aunque con una baja presencia de cuentas-vivienda) y en menor medida por las ayudas públicas. De hecho, entre un 15% y un 25% no prevén solicitar un crédito. El esfuerzo financiero necesario para financiar la vivienda se mantiene dentro de unos márgenes de estabilidad en este periodo, entre el 26% y el 31%.

El segmento protegible atendiendo al precio máximo asumible por los necesitados de cambio ha venido reduciéndose y se estima en el año 2002 en cerca del 9%, cuando se situaba por encima del 30% en 1998, lo que supone 3.000 viviendas para satisfacer este tipo de necesidad y 800 a un año vista. No obstante, si tenemos en cuenta la elevación de precios de la vivienda que se ha producido en estos años, una elevación consistente de este límite volvería a colocar el segmento protegido en cerca del 30% en 2002, y el número de viviendas necesarias sube a las 10.000, como al principio del periodo (2.700 a un año vista).

15. La construcción en la CAPV: un sector muy dinámico en los últimos 20 años.

El sector de la construcción ha sido un sector que ha venido ganando participación en el conjunto de la economía de la CAPV en los últimos 20 años, independientemente de la evolución coyuntural y cíclica de la economía en este periodo. A principios de los años 80

suponía menos del 5% del PIB de la CAPV para avanzar un punto a lo largo de esta década y alcanzar casi el 7% en los primeros cinco años de la década de los noventa. La segunda parte de esta década no fue tan positiva para este sector, descendiendo su participación ligeramente, si bien los primeros años del siglo XXI han permitido situarse en torno al 7% del PIB a precios constantes de la CAPV. Así, el crecimiento real acumulado en la década de los 80 fue de un 69%, 44 puntos porcentuales por encima de la economía en su conjunto, mientras que en la década de los noventa este sector crece a la misma tasa que el total de la economía de la CAPV, un 39%.

Este elevado dinamismo también se corrobora con el índice sintético de **dinamismo del mercado**, calculado a partir de las opiniones expresadas por los operadores inmobiliarios (promotores y Agentes de la Propiedad Inmobiliaria) que se entrevistan trimestralmente en la operación estadística de "Oferta Inmobiliaria" del Gobierno Vasco. Se observa que desde el primer trimestre de 1996 el mercado de venta de vivienda ha venido aumentando su dinamismo hasta el segundo semestre de 1999, a partir del cual éste comienza a reducirse, donde el ritmo de venta de viviendas en el trienio 1998-2000 ha sido muy elevado y el tiempo medio requerido para materializar la venta de las viviendas se ha acortado de forma importante. En esta operación estadística los agentes y promotores declaran como factores limitadores de la oferta más importantes la disponibilidad de suelo y su precio mientras que creen que el principal elemento que supone un obstáculo a la demanda es básicamente la carestía de la vivienda.

La evolución cíclica del PIB del sector de construcción presenta oscilaciones alrededor de la tendencia más extremas o volátiles que la del PIB de la economía en su conjunto, tal como también ocurre con la inversión, variable con la que aquel comparte varias características. Además, se comporta con un cierto retraso respecto de la economía en su conjunto. Es decir, una vez que la economía ha mostrado crecimiento durante el año precedente, y por tanto se han acumulado rentas, estas se invierten en construcción, bien viviendas y locales comerciales en el caso del sector privado, bien obras públicas y equipamientos urbanos en el caso del sector público.

16. Pero también es un sector muy atomizado.

El número de establecimientos incluidos en el Directorio de Actividades Económicas de EUSTAT bajo el epígrafe de "Construcción" superaba en 2001 las 21.000 unidades. Por otro lado, el grupo de empresas que realizan actividades inmobiliarias se cifra en algo más de 3.500.

A pesar de observarse procesos de concentración de alto nivel entre grandes empresas, el elevado grado de atomización es uno de los rasgos característicos de la estructura del sector, aspecto común a los tres ámbitos analizados: CAPV, Estado y UE. De hecho, de los más de 21.000 establecimientos dedicados a la construcción en la CAPV en 2001, el 94% tenía menos de 10 personas empleadas, sin que se hayan apreciado variaciones sustanciales en los últimos años. En cuanto a los establecimientos dedicados a actividades inmobiliarias (venta, gestión y demás servicios), su cifra asciende a 3.500 y la proporción de empresas con menos de 10 personas empleadas alcanza el 99%.

17. Incremento en el número de nuevas viviendas construidas, pero donde la vivienda usada concentra un volumen significativo de la oferta total.

En los últimos años de la década de los 90 y en los primeros del nuevo milenio, el ritmo de construcción de nuevas viviendas en la CAPV ha sido elevado, lo que en 2002 se traduce en 9.692 viviendas libres iniciadas y 14.974 viviendas finalizadas. Estas cifras adquieren su significado real si recordamos que a comienzos de los años 90 se iniciaban aproximadamente 7.500 viviendas al año y que en el periodo 1996-2000 se han terminado de media 11.600 viviendas anualmente, un 80% de ellas libres, lo que supone 4.300 viviendas más al año que en el quinquenio anterior.

En una perspectiva a medio-largo plazo, se observa que durante el período 1998-2002 se ha iniciado la construcción de 12.370 viviendas de régimen libre/año, cantidad muy superior a las 9.000 del período 1994-97 (fase ya expansiva) y a las 5.700 de la etapa 89-93. Igualmente, en el caso de las viviendas protegidas (VPO y sociales), en el quinquenio 98-02

se iniciaron 3.730 viviendas como media, por 2.400 del período 1994-97 y 1.800 de la etapa anterior.

Por su parte, los datos de los Censos de 1991 y 2001 señalan un aumento del número de viviendas familiares (tanto principales como secundarias y vacías) de 105.576 viviendas.

Sin embargo, el número de viviendas en venta ofertadas en la CAPV ha venido reduciéndose desde el máximo de 16.800 viviendas en 1996 a 9.000 en 1999 (un -46%), para volver al ritmo de 13-14.000 viviendas de los últimos años, según los datos de la "Encuesta sobre Oferta de Viviendas, Garajes y Locales en la CAPV" del Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, probablemente debido a un mayor número de adquisiciones en ese periodo, por lo que el stock de viviendas disponibles disminuye con mayor rapidez que su reposición.

Esta reducción fue particularmente elevada en el caso de la vivienda usada, que supone anualmente entre el 50% y el 65% de la oferta total de vivienda, alrededor de 7.800 viviendas de media en la década 1994-2003.

18. La vivienda protegida adquiere un mayor peso relativo en los últimos años.

En el segmento de vivienda protegida es donde se han producido los mayores incrementos, fruto de la apuesta de la Administración vasca por este tipo de vivienda. Mientras que en 1994 se ofrecían 1.391 viviendas protegidas en venta, de las cuales más del 80% eran VPO y el resto sociales, en 2002 esta oferta era un 104,7% superior.

En 2002 la iniciación de vivienda de protección oficial supone la cifra máxima de los últimos 15 años. Lo mismo ocurre con la vivienda social donde se inician 1.100 viviendas frente a las 589 del año anterior o las 834 que es el máximo anual iniciado en los 15 años anteriores. De esta forma se eleva la participación del segmento protegido en el total de viviendas iniciadas en la CAPV hasta el 34,3%, sólo superado en la década por el 35,6% de 1993, y lo mismo ocurre con la respectiva participación de la vivienda protegida terminada.

El ratio VPO/vivienda social continúa desequilibrado, con un mayor peso de la VPO (76,6%). Sin embargo, la vivienda social, dentro de su papel marginal, tiende a incrementarse a tasas importantes, de manera que durante el período considerado casi se ha triplicado su presencia en el mercado.

19. Un mercado de alquiler caro y casi inexistente.

La evolución de la vivienda ofertada en alquiler es claramente regresiva y muy alejada de los parámetros europeos. Cuando en 1993 un 9% de los hogares de la CAPV vivían en régimen de alquiler, en el año 2001 suponen sólo el 7,3% de los hogares, una de las menores del Estado donde la media es de un 11,5%.

El segmento de alquiler es claramente insuficiente y se da la paradoja de que incluso tiende a reducirse de una manera alarmante. Representa un porcentaje mínimo del total de vivienda ofertada (menos del 10% cuando la media de la UE ronda el 40%, con un 18% de alquiler social) y se ha reducido de forma importante en los últimos años. Si durante el trienio 1996-98 se superaban ampliamente, por término medio, las 1.100 viviendas ofrecidas en alquiler (dentro de las cuales la vivienda protegida tenía un papel meramente testimonial), en 2002 la oferta total de vivienda en alquiler apenas rozaba las 1.000, y eso gracias al notable incremento del segmento de vivienda protegida, que ha llegado a superar a la libre (552 viviendas ofrecidas en alquiler protegido frente a 428 del mercado libre).

La renta media de alquiler, que en 2002 era de 690 euros mensuales, ha experimentado en el período 1994-2002 un crecimiento del 18,3%.

20. No sólo el volumen de viviendas demandadas en los últimos años ha sido muy superior al ofertado, sino que el desequilibrio en el mercado de la vivienda se acentúa si tenemos en cuenta la distribución de estas necesidades y oferta de vivienda entre los diferentes segmentos de precios y de superficies.

En primer lugar, se constata que desde 1990 hasta 1999, a pesar del aumento en el precio de la

vivienda, los precios asumibles aumentan de forma más rápida, de forma que la relación entre ambos desciende desde 2,75 al principio de la década a menos de 1,50 al final. Sin embargo, a partir del año 2000 esta relación vuelve a crecer y llega a ser de 2,25 en 2002, la más elevada desde 1993.

En segundo lugar, no sólo existe un enorme exceso de demanda en cuanto al volumen de vivienda, sino que también la estructura de este exceso de demanda según precios se encuentra desequilibrada. A partir de 150 miles de euros comienza a existir un mayor porcentaje de vivienda ofertada que demandada mientras que entre 96 y 120 miles de euros el porcentaje de vivienda demandada supera claramente al de la ofertada. Pero también se observa que se produce un progresivo desplazamiento de la demanda hacia tramos más elevados de precios conforme transcurre el tiempo, por lo que se puede conjeturar que la oferta, el sector de construcción de vivienda, lo que trata es de anticiparse a estos movimientos para obtener una mayor rentabilidad.

En tercer lugar, lo mismo que se ha comentado con los precios se puede decir para el tamaño de la vivienda, aunque en este caso parece existir una distribución algo más equilibrada y en donde en términos generales la oferta se ha ido adaptando a la demanda. El grueso del exceso de demanda se sitúa en el segmento de 61-75 m², aunque también comienza a existir una demanda creciente para viviendas menores de 60 m². Por el contrario, se produce un exceso de oferta, que es ya una constante a lo largo del periodo para tamaños superiores a 120 m². Parece claro, que dada la estructura demográfica de la CAPV y el menor tamaño de familia, junto con los elevados precios de la vivienda, la demanda se dirige a tamaños de vivienda menores.

21. El suelo: uno de los elementos básicos en el proceso de producción de la vivienda, pero con muy escasa información estadística.

La carestía del suelo apto para edificar se apunta como uno de los problemas que puede estar afectando al precio de la vivienda ya que como primer

“escalón” del proceso de producción inmobiliaria induce posteriores movimientos de precios en las sucesivas etapas (planeamiento, gestión, urbanización y edificación).

El llamado “problema del suelo” aparece así como un problema esencialmente económico: el precio del suelo urbanizado, listo para su uso como base de una vivienda o de cualquier actividad económica, es según todas las fuentes que se manifiestan sobre este asunto muy elevado, fruto de su aparente escasez, y, en consecuencia, repercute negativamente en las posibilidades de acceso a una vivienda y en la competitividad de la economía. De hecho, tal situación se percibe socialmente como indeseable desde hace años y así lo ha manifestado el legislador en las exposiciones de motivos de las sucesivas normas que han venido regulando el sector.

Sin embargo, los datos que aporta el Banco de Datos Territoriales que elabora el Gobierno Vasco (y proporciona información sobre el suelo en nuestra Comunidad: su cantidad, disponibilidad y distribución de usos por municipios) indican que en la CAPV se encuentra censada como superficie residencial un total de 168,6 km², de los cuales el 81% es suelo urbano y el 19% restante urbanizable (en ejecución, programado o no programado). Si el número de viviendas registradas en 2003 es de 890.922 viviendas (edificadas, en proceso de construcción o con licencia concedida en suelo urbano o suelo urbanizable, la capacidad total de acogida de viviendas en el suelo residencial no ocupado (tanto urbano como urbanizable) estimada como “número de viviendas previstas” podría incrementar este número de viviendas en un 16%, es decir, se podrían levantar 166.839 viviendas nuevas. Por tanto, habría que desmentir la afirmación de que existe “*suelo escaso para edificar viviendas*”.

Sin duda el mayor problema que existe en relación con la atribución al precio del suelo de los problemas que existen en la vivienda es la escasísima información estadística existente, de forma que podemos avanzar opiniones y realizar afirmaciones que no permiten contraste alguno. En el caso de la CAPV, una limitada aproximación a los precios y rentas del suelo, urbanización y promoción se puede

estimar como la diferencia entre los crecimientos de los índices de precios medios de la vivienda nueva y del índice de costes de la construcción de edificación con el supuesto de que ambas partes del coste se reparten al 50%. Según este índice estimado, los costes, precios y rentas de los factores que no se incluyen en los costes básicos de construcción (materiales y mano de obra) habrían crecido en el periodo 1995-2002 en un 138% (principalmente entre los años 1998-2002, donde el incremento es de un 200%) mientras que los precios de la vivienda tipo lo han hecho en un 80% (en un 93% en el periodo 1998-2002) y los costes físicos de construcción en un 20%.

Sin embargo, e independientemente de que se pueda estar realizando ahora una edificación de mayor calidad y con mayores exigencias técnicas (y por tanto más cara), algo que no puede recoger este índice, parece claro que no son precisamente los costes de los materiales de construcción y de la mano de obra utilizada los que pueden explicar los fuertes aumentos de precios de la vivienda en estos últimos años, por lo que sería necesario tener más fuentes de datos sobre el resto de variables, básicamente el precio del suelo, para poder realizar con una mayor exactitud un diagnóstico de la situación.

22. Suelo e intervención administrativa

También son comunes en relación con el suelo otras dos afirmaciones. La primera señala al dilatado y lento proceso administrativo que lleva el proceso urbanizador. La segunda hace referencia a la propia especulación municipal con los suelos como una vía importante para financiarse.

Todas las normas hasta ahora aprobadas tienen algo en común: parten de la hipótesis de que el urbanismo requiere un alto nivel de intervencionismo administrativo en sus fases de planeamiento y gestión. Y, además, a partir de los años 70, comparten la idea de que el urbanismo debe ser un medio para obtener recursos por parte de los ayuntamientos para financiar nuevas actuaciones urbanísticas o para constituir o ampliar los patrimonios municipales de suelo, que debían actuar como reguladores del mercado.

23. La intervención pública se realiza principalmente en el ámbito de la Regulación Legal...

Dada la importancia que se confiere a la vivienda como un bien básico de la ciudadanía y sus efectos a largo plazo tanto sociales como sobre el espacio en el que se asientan, la intervención pública resulta inevitable para garantizar su control y el disfrute para todos. Esta intervención pública se realiza principalmente en dos ámbitos: la regulación legal y las políticas públicas.

La **Regulación Legal** abarca desde el planeamiento urbanístico (que define los usos y tipos de suelo) y la ordenación territorial (con los Planes de Ordenación y Desarrollo), hasta la propia actividad constructora (donde destacan las leyes del suelo, la ordenación urbana y las que regulan el alquiler), así como la regulación de la fiscalidad y de la actividad financiera (que influyen, por ejemplo, en las hipotecas).

En la CAPV, La Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco establece diversas medidas de coordinación y control como son la redacción de las Directrices de Ordenación Territorial (DOT, aprobadas por el Decreto 28/1997, de 11 de febrero, del Gobierno Vasco), que son el marco general de referencia para todos los instrumentos de ordenación territorial y urbana. El desarrollo de las mismas se produce con la redacción y aprobación de los Planes Territoriales Parciales (PTP, que ordenan quince ámbitos geográficos o áreas funcionales definidos por las DOT) y los Planes Territoriales Sectoriales (PTS, que regulan los instrumentos de ordenación sectorial definidos por el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales).

Por otro lado, la Administración dispone también, de una serie de instrumentos (expropiaciones, patrimonio municipal del suelo, derecho de superficie y derecho de tanteo y retracto) que le permiten intervenir en el mercado del suelo. Sin embargo, algunos de ellos han suscitado controversias, especialmente, el patrimonio municipal de suelo, ya que se ha establecido un procedimiento que limita las facultades de los propietarios y supedita determinada superficie del suelo a la posible adquisición para la constitución

o ampliación de patrimonio de suelo con una alta capacidad discrecional de los ayuntamientos.

La regulación del suelo contrasta con la falta de una configuración legal de la construcción de los edificios. Sin embargo, el hecho de que la sociedad venga demandando una cada vez mayor calidad y seguridad en las edificaciones, aspecto que se ha venido plasmando en las últimas promulgaciones normativas (Directiva 85/384/CEE de la Unión Europea y Ley Estatal 6/1998, de 13 de abril sobre régimen del suelo y valoraciones), ha puesto de manifiesto la necesidad de establecer un marco de actuación general en la materia.

Dicho marco se encuentra, básicamente, recogido en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre sobre ordenación de la edificación, a través de la cual se pretende regular el proceso de la edificación actualizando y completando la configuración legal de los agentes que intervienen en el mismo, fijando sus obligaciones para así establecer las responsabilidades y cubrir las garantías a los usuarios, en base a una definición de los requisitos básicos que deben satisfacer los edificios.

Por último y en relación con la legislación relativa al alquiler debemos mencionar que la reforma llevada a cabo en 1964 (Ley 40/1964) no ha tenido los efectos adecuados y en consecuencia, el propietario ha ido replégándose de un negocio escasamente atractivo.

24. ...y en el ámbito de las Políticas Públicas tendentes a la ordenación, construcción de viviendas y ayudas al acceso

En relación a las Políticas Públicas tendentes a la ordenación, construcción de viviendas y ayudas al acceso, éstas se plasman, principalmente, a través de los presupuestos públicos anuales de las diferentes administraciones y se recogen, en Planes de Vivienda, aunque éstos también contemplan, en ocasiones, medidas de regulación legal. Además, existen vías de ayuda indirectas a través de la política fiscal.

Aunque la política de vivienda es competencia de las Comunidades Autónomas, al tratarse de una

cuestión de interés general, las directrices básicas son elaboradas por el gobierno del Estado. El *instrumento principal suele ser la vivienda de protección oficial (VPO) de promoción pública o privada.*

La normativa autonómica vasca introdujo, con la Ley vasca 17/1994, una herramienta tendente a promover la construcción de viviendas de protección pública, la cual consiste *en imponer al planeamiento la obligación de calificar, específicamente, suelo destinado a la construcción de tales viviendas.*

Pero sin duda uno de los principales exponentes del compromiso de las instituciones vascas en materia de vivienda es la definición de una serie de objetivos estratégicos y operativos, así como los medios para alcanzarlos, que serán de aplicación en un ámbito temporal concreto y estarán sujetos a un proceso de evaluación que analice los logros alcanzados y facilite la futura toma de decisiones respecto a la materia. Dicho de otra forma, el diseño e implementación de Planes Directores de Vivienda que deben ser entendidos dentro del contexto espacial y temporal en el cual se ejecutan en la medida que responden a las necesidades existentes en periodos concretos.

Hasta la fecha han existido tres Planes Directores de Vivienda en la CAPV, que abarcan los periodos, 1996-1999, 2000-2003 y 2002-2005. El Plan Director 2000-2003 fue sustituido, antes de su finalización, por el Plan actualmente vigente, que establecieron como ejes de actuación:

- La necesidad de incrementar la oferta de vivienda protegida.
- La vivienda social en alquiler.
- La movilización de la vivienda vacía y el alquiler protegido.
- La atención a colectivos y áreas especiales.
- La lucha contra el fraude.
- La mayor dotación presupuestaria disponible.

Por último, y en relación con la fiscalidad, debemos de mencionar que es una vía indirecta de intervención pública que ha demostrado ser un importante instrumento de política económica para incidir en los mercados que se han querido potenciar y de hecho,

condiciona las decisiones de los operadores inmobiliarios y de los particulares, pudiendo en ocasiones inducir distorsiones en el funcionamiento del mercado. Algunas de las principales repercusiones son:

- Existen varias figuras que gravan el proceso edificatorio y que consecuentemente repercuten en el precio final de la vivienda. En este sentido, tenemos además que remarcar que la construcción de viviendas protegidas no tiene prácticamente ningún tratamiento favorable.
- La adquisición de una vivienda está gravada por varios impuestos que hacen que el valor de venta se vea incrementado de manera considerable.
- En la medida que el tratamiento fiscal reduce el coste de poseer la vivienda en propiedad respecto a alquilarla, se potencia fiscalmente el acceso a la propiedad privada, en contra del alquiler; y tal y como ya se ha comentado en el punto 11 de este apartado de conclusiones, ello provoca presiones alcistas sobre el régimen de propiedad.

ANEXOS

1. Regulación Legal

EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DEL SUELO

		Desde RD 1346/1976 hasta RDL 1/1992		RD 5/1996 y RDL 7/1997		Ley 6/1998 (Norma vigente)	
Municipios con planeamiento. Esto es, con Plan General Municipal de Ordenación	Suelo urbano	Terrenos que: – Cuentan con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica, debiendo tener estos servicios características adecuadas para servir a la edificación que sobre ellos exista o se haya de construir. – En ejecución del planeamiento llegan a disponer de los elementos de urbanización mencionados anteriormente.		Suelo urbano	Se mantiene la definición anterior	Suelo urbano	a) – Suelo ya transformado que cuenta con acceso rodado, redes de agua, energía etc. – Suelo ya transformado por estar consolidado por la edificación en la forma y características que establece la legislación (al menos dos terceras partes de su superficie ⁹³). b) Terrenos que en ejecución del planeamiento hayan sido urbanizados de acuerdo al mismo.
	Suelo urbanizable	Programado No programado	Constituido por aquel cuyo planeamiento parcial deba ser aprobado en el plazo previsto en el programa del propio plan. Integrado por el que sólo pueda ser objeto de urbanización mediante la aprobación de Programas de Actuación Urbanística.	Suelo urbanizable	Terrenos a los que el planeamiento general declare adecuados para ser urbanizados. Para su desarrollo urbanístico serán de aplicación las disposiciones contenidas en el RDL 1/1992, para suelo urbanizable programado.	Suelo urbanizable	Suelo que no tenga condición de urbano o de no urbanizable, pudiendo ser objeto de transformación en los términos establecidos por la legislación y el planeamiento aplicable. El Plan establece: – <i>Suelo programado</i> – <i>Suelo no programado</i> (necesita PAU)

⁹³ Refundición de Disposiciones Legales Vigentes Aplicables en el País Vasco en materia de régimen de suelo y ordenación urbana, EUDEL, marzo 2002.

EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DEL SUELO (CONTINUACIÓN)

	Desde RD 1346/1976 hasta RDL 1/1992		RD 5/1996 y RDL 7/1997		Ley 6/1998 (Norma vigente)	
	Suelo no urbanizable	<ul style="list-style-type: none"> – Terrenos que el planeamiento general no incluya como suelo urbano o urbanizable – Espacios protegidos por su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, así como por las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o culturales, o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico. 	Suelo no urbanizable	Se mantiene la definición anterior	Suelo no urbanizable	<ul style="list-style-type: none"> – Terrenos sometidos a algún régimen especial de protección (por razones paisajísticas, históricas, arqueológicas, ambientales, científicas, etc.)⁹⁴. – Terrenos que el planeamiento general considere necesario preservar.
En municipios sin planeamiento	Suelo urbano	Cuentan con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica, debiendo tener estos servicios características adecuadas para servir a la edificación que sobre ellos exista o se haya de construir.	Suelo urbano	Se mantiene la definición anterior	Suelo urbano	<ul style="list-style-type: none"> – Suelo ya transformado que cuenta con acceso rodado, redes de agua, energía, etc... – Suelo ya transformado por estar consolidado por la edificación en la forma y características que establece la legislación.
	Suelo no urbanizable	Terrenos que no son urbanos	Suelo no urbanizable	Se mantiene la definición anterior	Suelo no urbanizable	Terrenos sometidos a algún régimen especial de protección (por razones paisajísticas, históricas, arqueológicas, ambientales, científicas, etc.).

Por último mencionar que se consideran **solares** las superficies de suelo urbano aptas para la edificación que:

- estén urbanizadas con arreglo a las normas establecidas por el planeamiento,
- tengan señaladas alineaciones y rasantes si existiera dicho planeamiento.

⁹⁴ La sentencia dictada por el TC en el recurso de inconstitucionalidad en relación con la ley 6/98, de 11 de julio del 2001, se pronuncia sobre la constitucionalidad de este precepto recurrido, señalando que la referencia a los “régimenes especiales de protección” no tiene un carácter restrictivo y no establece directamente “el régimen de usos del suelo protegido, sino que se limita a asumir lo que resulte de la legislación sectorial y del planeamiento territorial”. En este sentido, “los distintos regimenes de protección traen causa de los distintos títulos competenciales del Estado y las Comunidades Autónomas” (en Refundición de Disposiciones Legales Vigentes Aplicables en el País Vasco en materia de régimen de suelo y ordenación urbana, EUDEL, marzo 2002, pág. 30).

FORMULAS ESTABLECIDAS EN LAS DIFERENTES LEYES PARA LA VALORACIÓN DE LOS TERRENOS

RD 1346/1976		Ley 8/1990 y RDL 1/1992		Desde Ley 6/1998 hasta RDL 4/2000			
Tipo de Suelo	Tasación	Tipo de Suelo	Tasación	Tipo de Suelo		Tasación	
Suelo no urbanizable	Valor inicial	Suelo no urbanizable y urbanizable no programado que no cuente con PAU	Valor inicial	Suelo no urbanizable		– Método de comparación a partir de fincas análogas – En caso de inexistencia de valores comparables, mediante capitalización de las rentas reales o potenciales del suelo y conforme a su estado	
		Suelo urbanizable programado pero sin el planeamiento de desarrollo preciso	Valor inicial + 25% del coste de su futura urbanización	Suelo urbanizable		Cuando el derecho a promover la transformación haya sido ejercido por la CC.AA	Igual que en el caso de suelo no urbanizable
						Cuando el derecho a promover la transformación haya sido ejercido por agente distinto de la Administración autonómica	Aplicación, al aprovechamiento que corresponda del valor básico de repercusión ⁹⁵ en polígono, que será el deducido de las ponencias de los valores catastrales
Suelo urbano o urbanizable: – programado – no programado	Valor urbanístico (deduciendo los terrenos de cesión)	Suelo urbanizable programado y con planeamiento	Valor urbanístico	Suelo urbano	Sin urbanización consolidada	Salvo en los ámbitos de gestión que tengan como objeto la reforma, renovación o mejora urbana	Aplicación al aprovechamiento resultante del correspondiente ámbito de gestión en el que esté incluido, del valor básico de repercusión más específico recogido en las ponencias de los valores catastrales
						En los ámbitos de gestión que tengan como objeto la reforma, renovación o mejora urbana	El aprovechamiento de referencia será el resultante del planeamiento o el resultante de la edificación existente, si fuera superior

⁹⁵ Valor que de conformidad con lo dispuesto en la Ley 39/1988 (RCL 1988/2607 y RCL 1989/1851), Reguladora de las Haciendas Locales, refleja los valores de mercado, puesto que las valoraciones catastrales se fijan a partir de un estudio previo de dichos valores.

La aplicación de valores de repercusión conlleva la necesidad de deducir los costes de urbanización que en cada caso estuvieran pendientes, así como los costes financieros, de gestión y cualesquiera otros que fueran imprescindibles para dotar al terreno de la condición de solar.

FORMULAS ESTABLECIDAS EN LAS DIFERENTES LEYES PARA LA VALORACIÓN DE LOS TERRENOS (CONTINUACIÓN)

RD 1346/1976		Ley 8/1990 y RDL 1/1992		Desde Ley 6/1998 hasta RDL 4/2000	
Tipo de Suelo	Tasación	Tipo de Suelo	Tasación	Tipo de Suelo	Tasación
				Consolidado por la urbanización	Aplicación el aprovechamiento establecido por el planeamiento para cada terreno concreto, del valor básico de repercusión en parcela recogido en las ponencias de los valores catastrales o, en su caso, del de repercusión en calle o tramo de calle recogido
					En los supuestos de inexistencia o pérdida de los valores de las ponencias catastrales, se aplicarán los valores de repercusión obtenidos por el método residual ⁹⁶
				En los casos de carencia de plan o sin atribución de aprovechamiento lucrativo al terreno, el aprovechamiento a tener en cuenta será el resultante de la media ponderada de los aprovechamientos, referidos al uso predominante, del polígono fiscal en que, a efectos catastrales esté incluido	

CLASIFICACIÓN DEL SUELO EN LA CAPV Y SU COMPARACIÓN CON LA REGULACIÓN ESTATAL

Régimen urbanístico del suelo: clasificación del suelo					
Regulación Estatal	RDL 5/1996 y RDL 7/1997		Normativa vigente en el estado Ley 6/1998, de 13 de abril		
	Suelo urbano		Suelo urbano	a) De urbanización consolidada	– Suelo ya transformado que cuenta con acceso rodado, redes de agua, energía, etc... – Suelo ya transformado por estar consolidado por la edificación en la forma y características que establece la legislación (al menos dos terceras partes de su superficie)
				b) Que carece de urbanización consolidada	Terrenos que en ejecución del planeamiento hayan sido urbanizados de acuerdo al mismo
	Suelo urbanizable		Suelo urbanizable	Igual que la norma estatal	
	Suelo no urbanizable		Suelo no urbanizable		
Regulación en la CAPV	Anterior a la Ley 5/1998, de 6 de marzo	Ley 5/1998, de 6 de marzo	Normativa vigente en la CAPV		
	Suelo urbano	Suelo urbano	Suelo urbano	a) De urbanización consolidada	Igual que la norma estatal
				b) Que carece de urbanización consolidada	Igual que la norma estatal

⁹⁶ Método residual: comúnmente utilizado en el ámbito inmobiliario, en sus distintas modalidades, tanto por el sector público como por el privado (el que le correspondería si ya estuviera urbanizado).

CLASIFICACIÓN DEL SUELO EN LA CAPV Y SU COMPARACIÓN CON LA REGULACIÓN ESTATAL (CONTINUACIÓN)

Régimen urbanístico del suelo: clasificación del suelo					
Regulación en la CAPV	Anterior a la Ley 5/1998, de 6 de marzo	Ley 5/1998, de 6 de marzo		Normativa vigente en la CAPV	
	Suelo urbanizable	Suelo urbanizable		Suelo urbanizable	Suelo que no tenga condición de urbano o de no urbanizable, pudiendo ser objeto de transformación en los términos establecidos por la legislación y el planeamiento aplicable
	Suelo no urbanizable	Suelo no urbanizable	Protegido	Suelo no urbanizable Ley autonómica 5/98	El Plan establece: – Suelo programado – Suelo no programado (necesita PAU)
			De núcleo rural		Protegido
			Común		Común

PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EN LAS PLUSVALÍAS GENERADAS POR LA ACCIÓN URBANÍSTICA DE LOS ENTES PÚBLICOS

Regulación Estatal	RD 1346/1976		Ley 8/1990 y RDL 1/1992	Ley 6/1998, de 13 abril		
Regulación Estatal	En suelo urbano	Ceder los terrenos para viales, jardines, centros de EGB	Se cede el 15% del aprovechamiento tipo		En suelo urbano consolidado por urbanización	
					En suelo urbano carente de urbanización consolidada	Se cede el 10% del aprovechamiento del correspondiente ámbito
	En suelo urbanizable	Se cede el 10% del aprovechamiento medio	En suelo urbanizable		Se cede el 10% del aprovechamiento del correspondiente ámbito	
Regulación en la CAPV	Ley 9/1989		Ley 17/1994	Ley 3/1997	Ley 11/1998, de 20 de abril (que modifica el artículo único de la Ley 3/1997 por la que se determina la participación de la comunidad en plusvalías generadas por la acción urbanística tras ser considerado inconstitucional)	
	En suelo urbano	Ceder los terrenos para viales, jardines, centros de EGB	Se cede el 15% del aprovechamiento tipo	Se cede el 15% del aprovechamiento urbanístico previsto en el planeamiento vigente	En suelo urbano consolidado por urbanización	Deberán ceder el 10% del aprovechamiento urbanístico del ámbito correspondiente libre de cargas de urbanización
	En suelo urbanizable programado	Se cede el 10% del aprovechamiento medio			En suelo urbano carente de urbanización consolidada	
En suelo urbanizable o apto para urbanizar					Se cede el 10% del aprovechamiento urbanístico lucrativo del ámbito correspondiente libre de cargas de urbanización	

NOVEDADES ESTABLECIDAS POR LA LEY 29/1994 EN RELACIÓN A LOS CONTRATOS EXISTENTES

Tipo de contrato	Tratamiento			
Contratos celebrados al amparo del RDL 2/1985	No presentan una especial problemática puesto que ha sido la libre voluntad de las partes la que ha determinado el régimen de la relación en lo que a duración y renta se refiere. – Los contratos continuarán hasta su extinción sometidos al mismo régimen al que hasta ahora lo venían estando. – Finalizado el plazo, la nueva relación arrendaticia que se pueda constituir quedará sujeta a la nueva normativa.			
Contratos anteriores al RDL 2/1985	Se introduce un planteamiento que mantiene el criterio de trato diferenciado entre los contratos de arrendamiento de vivienda y los de local de negocio otorgando condiciones más suaves de modificación del arrendatario de vivienda que al de local de negocio.			
	Contratos de arrendamiento de vivienda	Duración del contrato	<ul style="list-style-type: none"> – Se aborda la necesidad de poner límite a la duración de la prórroga obligatoria impuesta por la Ley de 1964 restableciendo la temporalidad de la relación arrendataria de conformidad con su propia naturaleza. – Esta modificación (gradual) se realiza teniendo en cuenta los efectos sociales y económicos de la medida tomando en consideración la situación personal y familiar y la capacidad económica de los arrendatarios. 	
		Régimen de rentas	<ul style="list-style-type: none"> – Se intenta desbloquear la situación de las rentas congeladas. Para ello, se establece un sistema de revisión aplicable a todos los contratos anteriores al 9 de mayo de 1985, que pretende recuperar las variaciones no repercutidas de la inflación desde la fecha de celebración del contrato o desde la última revisión legal, según proceda. – Esta revisión se produce de manera gradual, incrementándose el número de años en que se produce la revisión total en función inversa de la renta del arrendatario, posibilitando a los arrendatarios de menor nivel económico a que adapten sus economías a la nueva realidad. – En el caso de arrendatarios de bajo nivel de renta, por debajo de dos veces y media, tres o tres veces y media el salario mínimo interprofesional en función del número de personas que habiten en la vivienda arrendada, se excluye la revisión de las rentas mandatándose al Gobierno para que en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la ley configure un mecanismo de compensación de naturaleza fiscal para aquellos arrendadores que no hayan podido, por las circunstancias antes señaladas proceder a la actualización de las rentas. 	
	Contratos de arrendamiento de local de negocio	Duración del contrato	Cuando el arrendatario es persona física	Se mantienen, de forma limitada, derechos de subrogación "mortis causa", garantizándose al grupo familiar vinculado al desarrollo de la actividad, un plazo mínimo de veinte años, que podrá superarse mientras el arrendatario y su cónyuge vivan y continúen el ejercicio de la actividad que se venga desarrollando en el local.
			Cuando el arrendatario es persona jurídica	Se configuran plazos de entre cinco y veinte años en función de la naturaleza y del volumen de la actividad desarrollada en el local arrendado, que será breve para aquellos arrendamientos en los que se desarrollan actividades con un potencial económico tal que coloquen a los titulares de estos contratos en posiciones de equilibrio respecto de los arrendadores a la hora de negociar nuevas condiciones arrendaticias.
	Régimen de rentas	Se reproduce el esquema de revisión establecido para los arrendamientos de viviendas, graduando temporalmente el ritmo de la revisión.		
	Derechos y obligaciones de las partes	<ul style="list-style-type: none"> – Se introduce una nueva figura: el derecho de arrendamiento preferente, que concede al arrendatario un derecho preferente a continuar en el uso del local arrendado al tiempo de la extinción del contrato, frente a cualquier tercero en condiciones de mercado. – Se estipula un derecho indemnizatorio en caso de no continuar en el uso del local arrendado cuando otra persona, sea el propietario o sea un nuevo arrendatario, pueda beneficiarse de la clientela generada por la actividad del antiguo arrendatario. 		

2. Planes de vivienda

ESTRATEGIAS O LÍNEAS DE ACTUACIÓN GENERALES DEL PLAN DE VIVIENDA 1996-1999

Estrategia 1	Incrementar la oferta de viviendas de precio limitado.
Estrategia 2	Crear una oferta de viviendas a precios limitados.
Estrategia 3	Optimizar la eficacia social del patrimonio de viviendas ya existente.
Estrategia 4	Discriminar positivamente a los colectivos más necesitados.
Estrategia 5	Ofrecer suelo a precios compatibles con la V.P.O.
Estrategia 6	Optimizar los recursos presupuestarios disponibles.
Estrategia 7	Apoyar el acceso a vivienda.
Estrategia 8	Luchar contra el fraude en la vivienda protegida.
Estrategia 9	Coordinar las actuaciones del Departamento con las de otras Instituciones.
Estrategia 10	Mejorar la satisfacción del ciudadano.

FUNCIONES O COMPETENCIAS DE LOS AGENTES OPERADORES EN EL PLAN DIRECTOR DE VIVIENDA 1996-1999

	Obtención de suelo	Urbanización de suelo	Cesión de Suelo	Promoción de viviendas	Cesión de viviendas
Departamento	SI	SI	SI A VISESA en drcho de superficie	SI Sociales	SI Drcho de superficie y alquiler
VISESA	Cedido por el departamento	NO	NO	Si Sociales VPO medio VPO alto	Si Drcho de superficie Propiedad plena
Soc. suelo, ORUBIDE	SI	SI	SI A ALOKABIDE A Op. privados	NO	NO
Soc. alquiler, ALOKABIDE	Compra a sociedad suelo	NO	NO	SI Sociales VPO medio	SI Alquiler
Op. privados	Compra libre a sociedad de suelo Mercado Cesión por el departamento	SI En mercado libre	NO	SI Sociales VPO medio VPO alto Libres	En propiedad plena

Fuente: Plan Director de Vivienda 1996-1999.

OBJETIVOS Y LÍNEAS ESTRATÉGICAS PLAN DE VIVIENDA 2000-2003

Líneas de actuación						
GRANDES ÁREAS U OBJETIVOS	Edificación de viviendas nuevas					
	Facilitar el acceso a las viviendas libres usadas					
	Habilitar suelo para la promoción de viviendas					
	Rehabilitación					
	Movilización de vivienda vacía					
	Incentivos a la promoción					
	Renovación urbana					
	Revisión requisitos acceso a vivienda protegida					
	Régimen de adjudicación de viviendas					
	Política de calificaciones a 20 años					
	Lucha contra el fraude					
	Impulso al alquiler					
	Graduar actuaciones de contenido social					
	Adecuación de las ayudas a las necesidades					
	Coordinación con políticas de inserción social					
	Revisión de la política de precios de las viviendas					
	Revisión del actual plan de ayudas financieras					
	Revisión del esquema de los convenios de colaboración con entidades financieras					
	Aseguramiento del riesgo financiero por subvenciones del tipo de interés					
	Sistema integrado de gestión de la calidad					
	Planificación de las promociones de VPQ (dónde quiere el cliente, m ² , calidad de materiales)					
	Mejora del Proyecto de edificación					
	Estrategia de Licitación dentro del marco general en materia de contratación					
	Controles de obras					
	Mantenimiento de edificios					
	Política de precios realista					
	Adecuación del coste de las viviendas a las posibilidades de pago					
Desarrollar una cultura interna de gestión						
Utilizar Etxebide como instrumento de planificación						
Mejorar los procesos de presupuestación, contratación y control						
Fomentar la comunicación con el ciudadano						
Reorganizar los sistemas de información: Creación del Observatorio de Vivienda						
Robustecer la colaboración con otras instituciones						
Desarrollar las TICs						
Perfeccionar la gestión del patrimonio público						

LINEAS DE ACTUACIÓN MÁS IMPORTANTES DEL PLAN DE VIVIENDA 2000-2003

Lineas de actuación	Concreción		
Edificación de viviendas nuevas	El objetivo se aborda mediante los siguientes mecanismos: – Promoción directa del Departamento – Promoción a través de sociedades participadas (VISESA y ORUBIDE). – Cesión de suelo para la promoción por promotores privados. – Ayudas a la promoción.		
Facilitar el acceso a las viviendas libres usadas	Se propone romper la barrera de la equiparación del precio de la vivienda usada que se adquiere con el precio máximo de la vivienda protegida de la zona y ampliar el precio protegible hasta un precio ligado al precio medio de mercado de la vivienda libre en la zona (incluida su rehabilitación, en su caso).		
Habilitar suelo para la promoción de viviendas protegidas	Agentes habilitados de suelo: – Departamento de Vivienda – Sociedad operadora de suelo – Ayuntamientos – Promotores privados	Sistemas y régimen de cesión de suelo hacia los promotores: Departamento de Vivienda ORUBIDE Ayuntamientos	– Visesa, por cesión directa – Promotores privados, mediante concursos de viviendas concertadas. A otros promotores mediante concurso público – Cesión a otros promotores públicos – Cesión mediante concurso a otros promotores En régimen de drcho de superficie A promotores privados: en propiedad plena
Rehabilitación	La modalidad de actuación continúa siendo el fomento de las actuaciones protegidas de rehabilitación, mediante la concesión de ayudas financieras, además de fiscales. El Plan diferencia entre actuaciones de rehabilitación aislada e integrada.		
Movilización de vivienda vacía	Las modalidades de actuación cuyo objetivo es fomentar que estas viviendas salgan al mercado son los incentivos para el alquiler protegido de estas viviendas y la penalización de las viviendas vacías.		
Incentivos a la promoción	– Ayudas a la promoción. – Revisión de los precios máximos de las viviendas protegidas. – Revisión de los coeficientes de precios de las viviendas protegidas (en base a las últimas cifras de precios de la vivienda y del suelo en cada zona). – Mantenimiento de los coeficientes de repercusión máxima del coste del suelo urbanizado sobre el valor de la vivienda protegida (15% del valor de la vivienda social y 20% en protegida).		
Rehabilitación	Distingue entre: – Intervenciones rehabilitadoras – Intervenciones urbanizadoras. – Intervenciones constructivas dando distinto tratamiento según se realicen como rehabilitación aislada o como rehabilitación integrada. La modalidad de actuación continúa siendo las ayudas financieras, además de las fiscales.		
Renovación urbana	Se trata de actuaciones a una escala relativamente grande, pudiendo incluir: – Programas de asistencia social, tales como salario social, asignaciones para alquiler de vivienda, etc. – Recuperación de espacios, mediante procesos de demolición de edificios infrutilizados, obsoletos o en estado de ruina y de espacios industriales, portuarios o de infraestructuras en desuso. – Rehabilitación de viviendas, de edificios residenciales o industriales infrutilizados o en desuso, de edificios de interés histórico, cultural o arquitectónico, etc. – Replaneamiento, buscando una nueva imagen urbana, proporcionando espacios libres y dotando de equipamientos a los centros urbanos consolidados y deficitarios, cambiando los usos incompatibles de suelo, mejorando la red de transporte urbano, etc. – Repromoción a gran escala, de acuerdo con los nuevos diseños de planeamiento. El agente de la renovación urbana es la Sociedad de Rehabilitación		
Lucha contra el fraude	Se introducen medidas preventivas tales como la exigencia de no ser titular de una vivienda con dos años de anterioridad a la adjudicación de una nueva vivienda protegida, las cesiones en derecho de superficie, la cesión en alquiler, el ejercicio efectivo de los derechos de adquisición preferente por parte de la Administración, etc.		
Graduar actuaciones por contenido social	Como novedades del Plan, cabe destacar: – La totalidad de las viviendas sociales tienen como destino su cesión en alquiler. – Las ayudas para adquisición de una vivienda de precio limitado o para rehabilitar una vivienda no supondrán la calificación de dicha vivienda, como se hacía hasta ahora, sino una serie de obligaciones, como la de reintegro de las ayudas en caso de venta de la vivienda.		
Sistema integrado de gestión de la calidad	El Plan Director propone la integración de los siguientes sistemas de gestión: – Plan de calidad. – Programa de gestión medioambiental. – Plan de gestión de seguridad y riesgos laborales. En este contexto, se propone ampliar el “Programa Eraikal” (de promoción de la gestión de la calidad en las empresas del sector de la edificación residencial de la CAPV) a este enfoque de “calidad integrada”.		

LÍNEAS DE ACTUACIÓN MÁS IMPORTANTES DEL PLAN DE VIVIENDA 2000-2003 (CONTINUACIÓN)

Lineas de actuación	Concreción
Planificación	No obstante, la calidad en las viviendas no depende únicamente de estos factores. Por ello, el Plan Director propone un sistema de calidad en el sector de la vivienda que englobe también los siguientes elementos: – Planificación: dónde quiere el cliente la vivienda, de qué superficie, habitaciones, calidad de materiales,... – Proyecto. Licitación. Controles de obras. – Necesidad de realizar el mantenimiento de edificios. Rehabilitación de edificios. – Política de Precios realistas. – Adecuación de los costes de las viviendas a las posibilidades de pago de los ciudadanos.
Proyecto	
Licitación	
Controles de obras	
Mantenimiento de edificios	
Política de precios realista	
Coste de las viviendas	

Fuente: Plan Director de Vivienda 2000-2003 y elaboración propia.

FUNCIONES O COMPETENCIAS DE LOS AGENTES OPERADORES EN EL PLAN DIRECTOR DE VIVIENDA 2000-2003

	Obtención de suelo	Urbanización de suelo	Cesión de Suelo	Promoción de viviendas	Cesión de viviendas
Departamento	SI Por: – Expropiación – Cesiones de ayuntamientos – Convocatorias de cooperación con ayuntamientos	SI	SI En drcho de superf. – a promotores privados para promover viviendas concertadas – a VISESA	SI Sociales En régimen de – Alquiler social – Derecho de superficie	SI A través de Etxebide de viviendas promovidas por: – VISESA – La sociedad operadora de alquiler – Los promotores privados que resulten adjudicatarios de suelo (No afecta a los que resulten adjudicatarios de suelo gestionado por VISESA)
VISESA	SI Cedido por el Departamento en drcho. de superficie	NO	SI En concurso público a: – Operadores privados – Sociedad operadora de alquiler Ambos en propiedad plena	SI – Sociales – Protegidas de segmento medio	SI – Venta de las viviendas sociales que promueve a inversores privados para que éstos las gestionen en régimen de alquiler. La determinación del usuario será hecha por Etxebide
Soc. de suelo	SI Por compra en el mercado o como beneficiaria de expropiaciones o convenios con ayuntamientos	SI	SI A operadores privados en régimen de propiedad plena mediante concurso	NO	NO
Soc. de alquiler	SI En propiedad, mediante: – Concursos de la sdad operadora de suelo en propiedad plena – Concursos de suelo del ayuntamiento, en propiedad plena – Compra en mercado libre	NO	NO	SI Cuentan con el suelo adquirido en propiedad plena	SI – Viviendas sociales – Viviendas protegidas de segmento medio La determinación del usuario será hecha por Etxebide

FUNCIONES O COMPETENCIAS DE LOS AGENTES OPERADORES EN EL PLAN DIRECTOR DE VIVIENDA 2000-2003 (CONTINUACIÓN)

	Obtención de suelo	Urbanización de suelo	Cesión de Suelo	Promoción de viviendas	Cesión de viviendas
Ayuntamientos	SI Por – Reservado de suelo – Expropiaciones	NO	SI – Al Departamento – A operadores privados en: – Drcho superficie – Propiedad plena	SI	SI
Op. privados	SI En propiedad, mediante: – Concursos de la sidad operadora de suelo o VISESA – Concursos de suelo del ayuntamiento – Compra en mercado libre En derecho de superficie en concursos de suelo para viviendas concertadas realizadas por el Departamento	SI	NO	SI	VENTA

Fuente: Plan Director de Vivienda 2000-2003 y elaboración propia.

OBJETIVOS Y LINEAS ESTRATEGICAS DEL PLAN DE VIVIENDA 2002-2005

Ejes estratégicos	Objetivos generales	Líneas estratégicas
Eje 1: Incremento de la oferta de vivienda protegida	<ul style="list-style-type: none"> – Priorizar la política de construcción de vivienda protegida sobre la política subvencional a la compra de vivienda libre, al contrario de lo que establece el Plan Estatal. – Consolidar un mercado de vivienda protegida (nuevas viviendas) alternativo al de la vivienda libre. Que en ocho años el primero supere al segundo. – En el horizonte de los cuatro años del Plan consolidar una cuota de mercado del 40% en nuevas viviendas iniciadas. 	<ul style="list-style-type: none"> – Incremento de la oferta de vivienda nueva protegida. – Movilización del suelo necesario en cantidad, precio y ubicación adecuados. – Incorporación efectiva del parque de vivienda usada a la oferta de vivienda protegida.
Eje 2: Refuerzo de políticas que promuevan el alquiler de vivienda	<ul style="list-style-type: none"> – Impulso al alquiler como sistema de acceso a vivienda. – Establecimiento de un régimen adecuado para las personas jóvenes y los colectivos con escasos recursos, así como la rotación de personas necesitadas una vez que han mejorado sus condiciones económicas. – Implantación progresiva del régimen de alquiler. – Cambio en la percepción social del alquiler, subrayando ventajas frente al régimen de propiedad. 	<ul style="list-style-type: none"> – Creación de una oferta suficiente de viviendas protegidas de alquiler con unas rentas accesibles para las personas necesitadas. – Impulso del alquiler, sin y con opción a compra, en la edificación de vivienda protegida. – Establecimiento de una mayor tramitación de las rentas a pagar en las viviendas protegidas, especialmente en las VPO. – Adopción de las nuevas medidas necesarias para dinamizar el mercado de alquiler de vivienda usada. – Realización de una potente campaña de divulgación del alquiler.
Eje 3: Recuperación y puesta en valor de las viviendas vacías	<ul style="list-style-type: none"> – Sacar a la luz todas las viviendas vacías existentes. – Incentivar el alquiler protegido de las viviendas vacías por parte de los propietarios, mediante ayudas y garantía de cobro y de devolución de la vivienda sin deterioro. – Identificar fórmulas de penalización para quienes persistan en mantener la vivienda vacía. 	<ul style="list-style-type: none"> – Adopción de medidas subvencionables a la puesta en alquiler de viviendas vacías por un período mínimo de cinco años. – Canalizar las actuaciones a través de VISESA mediante nuevas fórmulas de gestión. – Mantener y potenciar la figura de las ayudas a la compra para alquiler. – Instrumentar un sistema de adjudicación de estas viviendas vinculado a Etxebide. – Estudiar el incremento de gravamen a las segundas viviendas.

OBJETIVOS Y LINEAS ESTRATEGICAS DEL PLAN DE VIVIENDA 2002-2005 (CONTINUACIÓN)

Ejes estratégicos	Objetivos generales	Líneas estratégicas
Eje 4: Intervención decidida en rehabilitación y renovación urbana	<ul style="list-style-type: none"> - Impulsar la rehabilitación de edificios y de viviendas ocupadas. - Fomentar la rehabilitación de viviendas vacías para su puesta en arrendamiento. - Impulsar procesos de renovación urbana integral, prioritariamente en lugares afectados por especiales problemas de degradación urbana y declive económico. 	<ul style="list-style-type: none"> - Rehabilitación de edificios y viviendas: Modificar el marco de actuaciones y ayudas, dar prioridad a la rehabilitación integrada y actuaciones en áreas de rehabilitación integrada (ARIs) y áreas degradadas, adoptar nuevas medidas para fomentar la rehabilitación de edificios enteros y establecer ayudas para la realización de ITEs (Inspecciones Técnicas de Edificios) y las subsiguientes obras de adecuación. - Renovación urbana integral: Impulsar procesos que combinen una dimensión urbana y social: programas de inserción social, de recuperación de espacios urbanos, de rehabilitación de viviendas, edificios residenciales o industriales infrutilizados o en desuso, de interés histórico, cultural, etc., así como la realización de un replaneamiento urbanístico.
Eje 5: Tratamiento particularizado de colectivos específicos	<ul style="list-style-type: none"> - Especial atención a colectivos específicos: jóvenes con necesidades de emancipación, familias monoparentales, minusválidos, ancianos, familias numerosas, población inmigrante, perceptores de salario social, etc. - Necesidad de articular políticas integrales, ya que la problemática residencial coexiste con la de inserción social, laboral, etc., particularmente en áreas degradadas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Incrementar la oferta de vivienda social en alquiler: las viviendas promovidas por el Departamento serán sociales en régimen de alquiler, respondiendo a las necesidades de la población joven y de las capas de población más desfavorecidas. - Reserva de viviendas Etxebide para: Jóvenes menores de 35 años, unidades monoparentales con cargas familiares, familias con minusválidos y, opcionalmente, familias numerosas. - Programas y soluciones específicas para otros colectivos considerados de especial atención. - Necesidad de convenios entre Administraciones.
Eje 6: Atención al ciudadano y calidad de servicios	<ul style="list-style-type: none"> - Modernizar la administración de vivienda y adaptarla a las necesidades y exigencias de la ciudadanía. - Diseñar instrumentos sencillos que faciliten el ejercicio de los derechos ciudadanos. - Mejorar el Servicios Vasco de Vivienda, Etxebide, dotándole de mayor agilidad, eficacia, eficiencia y responsabilidad. - Incrementar el nivel de calidad de la información que difunde el Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mantener el registro de solicitantes de vivienda abierto permanentemente. - Realizar un plan de comunicación para la difusión de los servicios ofrecidos por Etxebide. - Aumentar el nivel de comunicación con las personas inscritas en Etxebide. - Coordinación entre las distintas Administraciones Públicas (Ayuntamientos, Diputaciones, otros Departamentos). - Establecer un sistema de indicadores de satisfacción del cliente.
Eje 7: Control del fraude	<ul style="list-style-type: none"> - Modificar la percepción social de que la vivienda protegida puede ser objeto de obtención de grandes plusvalías. - <i>Promover que la adjudicación del mayor número posible de promociones privadas se realice a través de Etxebide. (*)</i> - Evitar que las viviendas protegidas se mantengan vacías. - Controlar las segundas y posteriores transmisiones de viviendas protegidas en el mercado libre. 	<ul style="list-style-type: none"> - Uso generalizado del Servicio de Etxebide o sistemas públicos de adjudicación con control exhaustivo sobre los requisitos. - Mantener la calificación de la VPO mientras dure la vivienda, estableciendo índices correctores que eleven su precio de venta a partir de los 20 años. - Transparencia en las adjudicaciones. Realizar controles en el momento de la inscripción y antes y después de los sorteos. Para ello, se realizarán convenios con las Haciendas Forales y los Registradores. - Se pondrá en marcha un servicio de inspección para asegurar que las viviendas protegidas son ocupadas por el propietario y no se destinan a otros fines. - Para controlar las segundas transmisiones las Delegaciones Territoriales deberán ejercer el derecho de tanteo y retracto sobre el 100% de las transacciones de VPO

OBJETIVOS Y LINEAS ESTRATEGICAS DEL PLAN DE VIVIENDA 2002-2005 (CONTINUACIÓN)

Ejes estratégicos	Objetivos generales	Líneas estratégicas
Eje 8: Calidad y sostenibilidad de la edificación	1. Calidad: Garantía de calidad en el proceso de edificación. Gestión integrada de la Calidad, Medio Ambiente y Prevención por parte del Departamento, de VISESA y de las empresas del sector. 2. Sostenibilidad: Integrar los objetivos de sostenibilidad del Programa Marco Ambiental: marco político integrado para una Construcción Sostenible.	– Control medioambiental en todo el proceso: arquitectura bioclimática, sostenibilidad urbana. – Avanzar en la puesta en marcha y consolidación de sistemas de calidad y nuevas tecnologías. – Revisar las ordenanzas de diseño, estableciendo estándares de calidad y sostenibilidad para las edificaciones. – Conseguir que el 100% de las edificaciones obtengan el Certificado de Eficiencia Energética. – Valorar las certificaciones en calidad y medio ambiente en los procesos de licitación de obras o promociones. – Avanzar en la creación de nuevos modelos de ciudades, incorporando en las nuevas actuaciones, nuevos criterios de desarrollo urbano (calidad de vida, eficiencia energética, etc.).
Eje 9: Fiscalidad	1. El Plan Director plantea las reflexiones y recomendaciones relativas a la fiscalidad bajo los principios de coordinación y prudencia. 2. Se pretende limitar el impacto de la fiscalidad sobre la vivienda, en particular en la vivienda protegida, con el fin de evitar el encarecimiento inducido de los precios y de minimizar las posibles distorsiones del mercado inmobiliario.	– Promover el debate sobre la relación “gasto fiscal/gasto directo” en la sociedad y con las Diputaciones. – Adquisición de vivienda: Revisar el sistema de deducciones a la compra y destino de posibles ahorros fiscales a políticas directas de promoción y ayudas. – Alquiler de vivienda: Mejorar el tratamiento fiscal del arrendador en los casos en que se vincule a programas de movilización de vivienda vacía, introducir un tratamiento favorable en el Impuesto sobre Sociedades para las sociedades inmobiliarias dedicadas al alquiler y dotar de bonificaciones en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles a las viviendas públicas en régimen de alquiler. – Proceso edificatorio: bonificación fija del 95% en las cuotas del Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras para los casos de edificación de viviendas de promoción pública.

(*) Recientemente el Departamento de Vivienda ha comunicado que las viviendas (tanto de promoción pública como privada) que comiencen su construcción en estos días serán adjudicadas a través de Etxebide.

FUNCIONES O COMPETENCIAS DE LOS AGENTES OPERADORES EN EL PLAN DIRECTOR DE VIVIENDA 2002-2005

	Obtención de suelo	Urbanización de suelo	Cesión de Suelo	Promoción de viviendas	Cesión de viviendas
Departamento	SI Por: – Expropiación – Cesiones de ayuntamientos – Convocatorias de cooperación con ayuntamientos	SI	SI	SI Sociales	SI – Alquiler social – Derecho de superficie
Ayuntamientos	SI Por – Convenios con el Departamento – Reservas de suelo – Expropiaciones – Cesiones de aprovechamiento por parte de los promotores privados	SI	SI – Al Departamento – A ORUBIDE – A operadores privados por concurso	SI	

FUNCIONES O COMPETENCIAS DE LOS AGENTES OPERADORES EN EL PLAN DIRECTOR DE VIVIENDA 2002-2005 (CONTINUACIÓN)

	Obtención de suelo	Urbanización de suelo	Cesión de Suelo	Promoción de viviendas	Cesión de viviendas
VIKESA	SI Cedido por el Departamento y ORUBIDE en drcho. de superficie	NO	NO	SI	SI – En venta (drcho superficie) – En alquiler La determinación del usuario será hecha por Etxebide
Soc. de suelo	SI Por compra en el mercado o como beneficiaria de expropiaciones o convenios con ayuntamientos	SI	SI – A operadores privados mediante concurso y en drcho de superficie – Al Departamento – A VIKESA	NO	NO
Soc. de alquiler	SI	NO	NO	SI – Viviendas sociales – Viviendas protegidas de segmento medio	SI – En alquiler La determinación del usuario será hecha por Etxebide
Op. privados	SI – Compra en el mercado libre – En drcho. de superficie, en concursos de suelo para viviendas concertadas realizadas por el Departamento y ORUBIDE – En concursos municipales de suelo	SI	NO	SI	VENTA La determinación del usuario será hecha por Etxebide

Fuente: Plan Director de Vivienda 2000-2005 y elaboración propia.

3. Fiscalidad sobre la vivienda

La fiscalidad es una vía indirecta de intervención pública que ha demostrado ser un importante instrumento de política económica para incidir en los mercados que se han querido potenciar y de hecho, condiciona las decisiones de los operadores inmobiliarios y de los particulares, pudiendo en ocasiones inducir distorsiones en el funcionamiento del mercado. Algunas de las principales repercusiones se han visto en el apartado dedicado al diagnóstico.

En primer lugar, existen varias figuras que gravan el proceso edificatorio y que consecuentemente repercuten en el precio final de la vivienda. En este sentido, tenemos además que remarcar que la construcción de viviendas protegidas no tiene prácticamente ningún tratamiento favorable.

En segundo lugar, la adquisición de una vivienda está gravada por varios impuestos que hacen que el valor de venta se vea incrementado de manera considerable.

En tercer lugar, en la medida que el tratamiento fiscal reduce el coste de poseer la vivienda en propiedad respecto a alquilarla, se potencia fiscalmente el acceso a la propiedad privada, en contra del alquiler; y tal y como ya se ha comentado, ello provoca presiones alcistas sobre el régimen de propiedad.

Como punto positivo tenemos que decir que la CAPV haciendo uso del margen de maniobra que posibilita el Concierto Económico, se ha separado, en materia de fiscalidad para con la vivienda, por primera vez, de lo legislado por el Estado. No obstante, podemos afirmar que en la actualidad el grueso de ayudas públicas destinadas a esta área, se orienta también hacia los propietarios, olvidando o marginando a los inquilinos.

III.1 Valor catastral

Antes de avanzar en la materia, comenzaremos con un gravamen que resulta esencial para entender

algunos de los impuestos que se mencionan posteriormente. Este es el Valor Catastral.

El Valor Catastral es un valor fiscal inmobiliario que se determina por la Administración Tributaria de acuerdo con los datos existentes en el Catastro. Para su cálculo se toma como referencia el valor de mercado, sin que en ningún caso pueda exceder de éste.

Más exactamente, es el valor mínimo de mercado de un predio y está compuesto por el valor del suelo y el de las construcciones. Para determinar dicho valor se tienen en cuenta las circunstancias urbanísticas que afecten al inmueble. En otras palabras, hay que tener en consideración la ubicación, las dimensiones del terreno, la superficie construida, los materiales de construcción y el estado de conservación del predio.

Los valores catastrales se fijan a partir de los datos obrantes en los correspondientes Catastros Inmobiliarios. Los Catastros Inmobiliarios Rústico y Urbano están constituidos por un conjunto de datos y descripciones de los bienes inmuebles rústicos y urbanos, con expresión de superficies, situación, linderos, cultivos o aprovechamientos, calidades, valores y demás circunstancias físicas, económicas y jurídicas que den a conocer la propiedad territorial y la definan en sus diferentes aspectos y aplicaciones. Los valores catastrales podrán ser objeto de fijación, revisión, modificación y actualización.

III.2 Fiscalidad del proceso de edificación

(a) Imposición sobre la adquisición/transmisión de terrenos para edificar e inmuebles para rehabilitar

El promotor inmobiliario, por un lado soporta las cuotas de IVA que le repercuten por la adquisición de suelo, construcción, rehabilitación, dirección técnica, etc., constituyendo el importe del IVA deducible. Por

otro lado, carga el IVA en la venta de las edificaciones (IVA repercutido).

El adquirente de un terreno soporta los siguientes tributos:

- En la adquisición de terrenos edificables:
 - El Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA del 16%).
 - El Impuesto de Actos Jurídicos Documentados (IAJD).
 - El Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana o plusvalía municipal.
- En la adquisición de terrenos no edificables:
 - El Impuesto de Transmisiones Patrimoniales (ITP).
 - El Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana o plusvalía municipal.

Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)

Esta armonizado para el conjunto de la UE. La capacidad normativa de los Estados miembros se limita a determinados aspectos contemplados expresamente por la normativa comunitaria.

Así, el artículo 27 del Concierto Económico establece que el IVA debe regirse por las mismas normas sustantivas y formales que en el Estado, a excepción de los modelos y plazos de ingreso. Si bien los modelos de declaración e ingresos deberán contener, al menos, los mismos datos que los de Territorio Común y los plazos de ingreso para cada período de liquidación no deben diferir substancialmente de los establecidos por la Administración del Estado.

ITP e IAJD

Es un tributo concertado de normativa autónoma. La imposición, circunscribiéndonos a la vivienda, corresponde a las Diputaciones Forales, en los siguientes casos:

- en las transmisiones onerosas y arrendamientos de bienes inmuebles y en la construcción y cesión

onerosa de derechos reales, incluso garantía, que recaigan sobre los mismos, cuando estos radiquen en territorio vasco;

- en la constitución de hipoteca inmobiliaria, de un acto que haya de ser inscrito en uno de los Territorios Históricos,
- en las concesiones administrativas de bienes cuando éstos radiquen en el País Vasco, y en las ejecuciones de obra o explotaciones de servicios cuando se ejecuten o presten en el País Vasco;
- en las escrituras, actas y testimonios notariales, cuando unas y otros se autoricen u otorguen en territorio vasco.

Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana

Se trata de un impuesto directo de titularidad municipal que grava el beneficio obtenido de un incremento de valor del terreno transmitido (en el momento de transmisión de la propiedad de un terreno y/o de la vivienda en él construida) y se exige en los municipios donde hayan decidido expresamente su imposición.

El hecho imponible es el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana que se ponga de manifiesto como consecuencia de la transmisión de la propiedad o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real sobre los referidos terrenos.

El sujeto pasivo

- en las transmisiones de terrenos o en la constitución o transmisión de derechos a título lucrativo, es el adquirente o persona física o jurídica a favor de quien se constituya o transmita el derecho real de que se trate,
- en las transmisiones de terrenos o en la constitución o transmisión de derechos a título oneroso, es la persona física o jurídica que transmite el terreno, o constituya o transmita el derecho real de que se trate.

La base imponible está constituida por el incremento del valor del terreno, puesto de manifiesto en el momento del devengo y experimentado a lo largo de un periodo máximo de 20 años.

El tipo de gravamen del impuesto será el fijado por el ayuntamiento, sin que pueda exceder del 30%.

El devengo se produce en el momento en que se transmite la propiedad o constituye el derecho.

(b) Imposición sobre la construcción de viviendas (nueva planta o rehabilitación)

Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)

En las obras de edificaciones destinadas a viviendas (al menos el 50% de la superficie construida), se aplica el tipo reducido de IVA (7%).

Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO)

Se trata de un tributo indirecto, de carácter municipal.

El hecho imponible está constituido por la realización, dentro del término municipal del territorio histórico, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija obtención de licencia de obras o urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia, siempre que la expedición corresponda al ayuntamiento de expedición.

Son sujetos pasivos, las personas físicas, personas jurídicas o entidades que sean dueños de la construcción, instalación u obra, sean o no propietarios del inmueble sobre el que se realice aquella.

Tendrá la consideración de dueño de la construcción, instalación u obra quien soporte los gastos o el coste que comporte su realización. En el supuesto de que la construcción, instalación u obra no sea realizada por el sujeto pasivo contribuyente tendrán la condición de sujetos pasivos sustitutos del mismo quienes soliciten las correspondientes licencias o realicen las construcciones, instalaciones u obras.

La base imponible del impuesto está constituida por el coste real y efectivo de la construcción, instalación u obra, y se entiende como tal, a estos efectos, el coste de ejecución material de aquella.

La cuota tributaria es el resultado de aplicar a la base imponible el tipo de gravamen que fije el ayuntamiento, sin que dicho impuesto pueda exceder el 4%.

En ocasiones, es factible una bonificación de hasta un 95% de la cuota del impuesto en obras que sean declaradas de interés especial, por concurrir circunstancias sociales, culturales, histórico-artísticas o de fomento del empleo. También la realización de cualquier obra cuyo destino sea el servicio o uso público, quedará exenta del Impuesto.

El Impuesto devenga al inicio de la construcción, instalación u obra, aún cuando no se haya obtenido la correspondiente licencia.

III.3 Fiscalidad de la adquisición, tenencia, uso y transmisión de la vivienda

(a) Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) es un tributo concertado de normativa autónoma. El Impuesto se exige por la Diputación Foral competente por razón del territorio cuando el sujeto pasivo tenga su residencia habitual en el País Vasco. El punto de conexión es, por lo tanto, la residencia habitual del sujeto pasivo

Adquisición, tenencia de vivienda y/o transmisión de vivienda

- *Retención por Rendimientos de capital inmobiliario.* Desde el 1 de enero de 2002, con la nueva ley desaparece la imputación del rendimiento por la titularidad de vivienda habitual y sólo se aplica a las segundas viviendas.
- *Retención por Ganancias patrimoniales.* Constituye una renta sometida a gravamen la obtención de una ganancia patrimonial como consecuencia de la venta de un inmueble. Esta renta se considera devengada cuando se produce la alteración patrimonial.
- *Deducción en concepto de inversión en vivienda habitual.* El comprador de vivienda destinada a residencia habitual 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 podrá superar la cifra de 27.045.54 euros. Crédito fiscal aplicable por cada contribuyente y por la misma vivienda.

Si el comprador es menor de 35 años y su base imponible reducida no supera los 27.045,54€, puede llegar a deducir hasta el 25%.

Asimismo, es posible deducir por las cantidades depositadas en Cuentas Vivienda, siendo el plazo máximo para la adquisición o rehabilitación de seis años.

- *Deducción en concepto de financiación de la vivienda habitual.* En los casos en que se recurra a crédito para financiar la compra de la vivienda habitual, es posible deducir por los intereses satisfechos en cada año impositivo. El porcentaje será del 20% que se elevará al 30% si el contribuyente es menor de 35 años y base imponible no excede los 27.045,54€.
- *Compensación por adquisición de vivienda habitual antes de 1999.* Mantiene, en general, el tratamiento de la normativa anterior (intereses a descontar en base).

El importe de la deducción por inversión y financiación no puede superar, conjuntamente, el 60% de la base imponible minorada.

Alquiler de vivienda habitual

- *Retención por rendimientos del capital inmobiliario.* La persona propietaria de vivienda destinada a alquiler (arrendador), debe declarar en IRPF las rentas procedentes del alquiler en concepto de Rendimientos de bienes inmuebles arrendados. Las retenciones en la fuente correspondientes a rendimientos derivados del arrendamiento de inmuebles se exigirán por aquella Administración donde la persona o entidad obligada a retener esté domiciliada fiscalmente. En la CAPV, el tipo de retención que asume el propietario sobre los rendimientos procedentes del arrendamiento de inmuebles urbanos se sitúa en el 15%.
- *Deducción.* Los contribuyentes que satisfagan durante el período impositivo cantidades por el alquiler de su vivienda habitual podrán aplicar una de las dos siguientes deducciones:
 - El 20 por 100 de las cantidades satisfechas en el período impositivo con un límite de deducción de 1.200,00 euros anuales.

– El 25 por 100 de las cantidades satisfechas en el período impositivo con un límite de deducción de 1.500,00 euros anuales cuando se trate de contribuyentes en los que concurra una de las siguientes circunstancias: menores de 35 años y/o titulares de familia numerosa.

(b) Impuesto sobre el Patrimonio

Este Impuesto se define en el Concierto Económico como un tributo concertado de normativa autónoma.

Se trata de un tributo de naturaleza personal y directa que grava el patrimonio neto de los sujetos pasivos. En otras palabras el hecho imponible es la propiedad o titularidad de:

- bienes inmuebles de naturaleza urbana o rústica,
- bienes y derechos de las personas físicas, afectos a actividades empresariales o profesionales según las normas del IRPF,
- depósitos en cuenta corriente o de ahorro, a la vista o a plazo,
- valores representativos de la cesión a terceros de capitales propios, negociados en mercados organizados,
- valores representativos de la participación en fondos propios de cualquier tipo de entidad,
- seguros de vida y rentas temporales o vitalicias,
- joyas, pieles de carácter suntuario y vehículos, embarcaciones y aeronaves,
- objetos de arte y antigüedades,
- derechos reales de disfrute y nuda propiedad,
- concesiones administrativas.

El Impuesto pretende conseguir una mayor eficacia en la utilización de los patrimonios y la obtención de una mayor justicia redistributiva, complementaria a la aportada por el IRPF. Sin embargo, el Instituto de Estudios Económicos y la Asociación Española de Asesores Fiscales han denunciado la “posible inconstitucionalidad” del tributo, por la doble imposición

que supone con gravámenes como el IRPF, el IBI o la plusvalía municipal.

Son sujetos pasivos del Impuesto:

- Por obligación personal, las personas físicas que tengan su residencia habitual en los territorios históricos, exigiéndose el Impuesto por la totalidad de su patrimonio neto, con independencia del territorio donde radiquen los elementos patrimoniales objeto de tributación.
- Por obligación real, cualquier persona física no residente en territorio español por los bienes y derechos de que sea titular y que radiquen en territorio español, cuando radicando en territorio vasco el mayor valor de dichos bienes y derechos, el valor de los que radiquen en un Territorio Histórico concreto (por ejemplo, Bizkaia) sea superior al valor de los que radiquen en cada uno de los otros Territorios Históricos.

De esta forma, se plantea como un impuesto individual sobre las personas físicas, en el que se excluye cualquier alternativa de imposición familiar conjunta. Y se exige por las Diputaciones Forales o por el Estado, según que el contribuyente esté sujeto por IRPF a una u otra Administración tributaria.

La base imponible es el valor del patrimonio neto del sujeto pasivo.

- Con respecto a los Bienes inmuebles de naturaleza urbana o rústica. En Bizkaia, por ejemplo, la Norma Foral establece que los bienes se computarán por el mayor valor de los tres siguientes: el valor catastral, el comprobado por la Administración a efectos de otros tributos o el precio, contraprestación o valor de la adquisición.

- Con respecto a los Derechos reales de disfrute y nuda propiedad. En Bizkaia, por ejemplo, la Norma Foral establece que los derechos reales de disfrute y nuda propiedad se valorarán con arreglo a los criterios señalados en el ITP y AJD.

En cuanto a la base liquidable, en el supuesto de obligación personal, tiene una reducción en concepto de mínimo exento. Dicho mínimo exento no será de aplicación cuando se trate de sujetos pasivos sometidos a obligación real de contribuir.

El Impuesto se devenga el 31 de diciembre de cada año y afecta al patrimonio del cual sea titular el sujeto pasivo en dicha fecha.

La base liquidable del Impuesto será gravada a los tipos determinados en cada Territorio Histórico. En Bizkaia, por ejemplo, la Norma Foral establece que la base liquidable del impuesto será gravada a los siguientes tipos de escala que aparecen en la tabla adjunta.

(c) Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)

Se trata de un impuesto directo de titularidad municipal que grava el valor de los bienes inmuebles de naturaleza rústica y urbana.

Constituye el hecho imponible del impuesto la propiedad de bienes de naturaleza rústica o urbana o la titularidad de los siguientes derechos sobre los bienes inmuebles rústicos y urbanos:

- De una concesión administrativa sobre los propios inmuebles o sobre los servicios públicos a los que estén afectados.
- Derecho real de superficie.

IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO. BIZKAIA

Base liquidable hasta (E)	Cuota Íntegra (E)	Resto base liquidable hasta (E)	Tipo Aplicable (%)
0	0	177.735	0,2
177.735	355,47	177.735	0,3
355.470	888,68	355.470	0,5
710.940	2.666,03	710.940	0,9
1.421.880	9.064,49	1.421.880	1,3
2.843.760	27.548,93	2.843.760	1,7
5.687.520	75.892,85	5.687.520	2,1
11.375.040	195.330,77	en adelante	2,5

- Derecho real de usufructo.
- Derecho de propiedad.

A los efectos de este impuesto tendrán la consideración de bienes inmuebles rústicos y urbanos los definidos como tales en el Catastro Inmobiliario.

En caso de que un mismo inmueble se encuentre localizado en distintos términos municipales se entenderá, a efectos de este impuesto, que pertenece a cada uno de ellos por la superficie que ocupe en el respectivo término municipal.

El sujeto pasivo es el propietario de los bienes o en su caso titulares de los derechos reales.

La base imponible de este impuesto está constituida por el valor catastral del bien.

La base liquidable es el resultado de la aplicación del tipo de gravamen vigente en cada ejercicio a la base imponible, pudiendo existir bonificaciones sobre la misma.

Según la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, el tipo de gravamen mínimo será del 0,4% cuando se trate de bienes inmuebles urbanos y el 0,3% cuando se trate de bienes inmuebles rústicos, y el máximo será del 1,10% para los urbanos y 0,9% para los rústicos. Los ayuntamientos podrán incrementar estos tipos, con los puntos porcentuales que para cada caso se indican, cuando concurren alguna de las circunstancias siguientes. En el supuesto de que sean varias, se podrá optar por hacer uso del incremento previsto para una sola, algunas o todas ellas.

Las viviendas de protección oficial tienen una bonificación del 50% de la cuota de este impuesto durante tres años. Y los inmuebles que constituyan

objeto de la actividad de las Empresas de construcción y promoción inmobiliaria, gozan de una bonificación del 90% en la cuota del impuesto, durante un plazo máximo que no podrá exceder de tres años contados a partir de la fecha del inicio de las obras.

El periodo impositivo coincide con el año natural y el impuesto devenga el primer día del año.

(d) Otros tipos de imposición sobre la adquisición/transmisión y sobre el alquiler

Adquisición de viviendas de nueva construcción

Impuesto sobre el Valor Añadido. La adquisición de viviendas de nueva construcción está sometida al tipo reducido del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA del 7%), salvo las de protección oficial a las cuales se les aplica el tipo super-reducido (4%), al que debe añadirse el Impuesto de Actos Jurídicos Documentados (IAJD) con la ocasión de la inscripción registral.

Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados. Grava la compra de viviendas nuevas, siendo su cuota un 0,5% del precio de venta de la vivienda. Este impuesto también grava la constitución de préstamos, con lo que también afecta a las viviendas usadas cuya compra se financie a través de un préstamo hipotecario.

Adquisición/transmisión de viviendas usadas

Impuesto de Transmisiones Patrimoniales. La adquisición de viviendas usadas (transmisión de vivienda) está sometida al Impuesto de Transmisiones Patrimoniales (ITP). El tipo impositivo general aplicado en la CAPV es el 6% sobre el valor de la escrituración

IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES (IBI)

	Puntos Porcentuales	
	Bienes urbanos	Bienes rústicos
Municipios que sean capital de provincia o Comunidad Autónoma	0,07	0,06
Municipios en los que se preste servicio de transporte público colectivo de superficie	0,07	0,05
Municipios cuyos ayuntamientos presten más servicios de aquellos a los que estén obligados por ley	0,06	0,06
Municipios en los que los terrenos de naturaleza rústica presentan más del 80% de la superficie total del terreno	0,00	0,15

del inmueble. Sin embargo, las Haciendas Vascas, con la intención de facilitar el acceso a la vivienda y la movilidad del mercado de segunda mano, han disminuido la presión fiscal en ciertos casos.

Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana o Plusvalía Municipal. Tal y como se ha mencionado anteriormente grava el beneficio obtenido de un incremento de valor del terreno transmitido (en el momento de transmisión de la propiedad de un terreno y/o de la vivienda en él construida) y se exige en los municipios donde hayan decidido su imposición.

De lo expuesto se desprende un *tratamiento comparativamente favorable a la compra de vivienda usada* (ITP 6%, reducible en ciertos casos) *frente a la nueva* (IVA 7% más AJD 0,5%).

Alquiler de viviendas

Impuesto de Transmisiones Patrimoniales. El contrato de alquiler está sujeto al ITP y la cuota impositiva que debe ser abonada por el/la inquilino/a se calcula sobre la renta total a satisfacer por toda la duración del contrato.

4. Referencias

- M.^a Consuelo Colom, Rosario Martínez y M.^a Cruz Molés (2000), "Un análisis de las decisiones de formación de hogar, tenencia y demanda de servicios de vivienda de los jóvenes españoles", IVIE.
- Anna Cabré Pla, Juan Antonio Módenes Cabrerizo (1999), "ASPECTOS DEMOGRÁFICOS DE LAS NECESIDADES DE VIVIENDA EN LA COMUNIDAD VALENCIANA", Centre d'Estudis Demogràfics
- Begoña Eguía, Cruz Angel Echevarría(2001), "Estructura de edad poblacional e inversión residencial en España", FEDEA
- "Financiación de la vivienda", Perspectivas del Sistema Financiero n.º 78, FIES.
- J. García-Montalvo y M. Mas, "La vivienda y el sector de la construcción en España", Caja de Ahorros del Mediterráneo.
- N. Ahn, "Age at first-time homeownership in Spain", Fedea documentos de trabajo 2001-23.
- L. Ayala, J. Ruiz Huerta y R. Martínez, "El mercado de trabajo y la distribución personal de la renta en España en los años noventa", *Ekonomiaz* n.º 40.
- F. Alvira y J. García, "Ahorro e inversión en 2001", Cuadernos de Información Económica, n.º 164.
- J. García Villar y J.M. Raya Vilchez, "Fiscalidad y compra de vivienda secundaria en España", VI Encuentro de Economía Aplicada, 2003.