



La política urbana y la regulación de la vivienda en Oñati (2007-2016)
(Urban policy and housing regulation in Oñati, 2007-2016)

Francisco Vértiz*

Resumen:

Este trabajo se propone explorar las potencialidades de ciertos mecanismos de política urbana para regular el mercado de la vivienda. Con dicho propósito, en primer lugar, se aborda teóricamente la vinculación entre la cuestión del acceso a la vivienda y las características del proceso de urbanización capitalista. En segundo lugar, se realiza una caracterización general de las condiciones de acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma Vasca (CAV) en el período posterior a la crisis del año 2007. Por último, se analiza la instrumentación por parte del gobierno local de Oñati de una serie de mecanismos de regulación urbana y sus principales efectos sobre el mercado de la vivienda en dicha localidad, período 2007-2016.

Palabras clave:

Política urbana, instrumentos de regulación urbana, mercado inmobiliario.

Abstract:

This paper aims to explore the potentialities of certain urban policy mechanisms to regulate the housing market. With this purpose, firstly, the link between the question of access to housing and the characteristics of the capitalist urbanization process is theoretically tackled. Secondly, a general characterization of the conditions of access to housing in the Basque Autonomous Community (CAV) in the period after the crisis of the year 2007 is done. Finally, the instrumentation by the local government of Oñati of a series of mechanisms of urban regulation and their main effects on the housing market in said locality during the period 2007-2016 is analyzed.

Este trabajo fue realizado en el marco de la beca Oñatiko Udala, otorgada conjuntamente por el Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati y el Ayuntamiento de Oñati, País Vasco.

* Doctor en Ciencias Sociales y docente de Sociología Jurídica (Universidad Nacional de La Plata). Becario Postdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET). Instituto de Cultura Jurídica, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, Calle 48 n° 582, (1900) La Plata, Buenos Aires (Argentina). Dirección de email institucional: fvertiz@jursoc.unlp.edu.ar; Dirección de email personal: franciscovertiz80@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9504-385X>



Key words:

Urban policy, instruments of urban regulation, real market.

1. INTRODUCCIÓN

El problema de la vivienda o las dificultades para garantizar el acceso a la vivienda de un porcentaje importante de la población es un fenómeno creciente en las sociedades contemporáneas, que se replica a escala global (ONU Habitat, 2010 y 2016).

Frente a esta situación y sobre todo en lo relativo a las soluciones posibles suelen ensayarse distintas respuestas. Por un lado, están las políticas dirigidas a elevar los indicadores constructivos y flexibilizar la regulación de la construcción inmobiliaria -dándole mayor margen al sector privado- en pos de aumentar el parque de viviendas y dejar que las leyes de mercado resuelvan el problema. Sin embargo, hay evidencia empírica reciente que demuestra que el aumento de unidades de vivienda no ha redundado en la baja de los precios ni en mejores condiciones de acceso de los sectores de menores ingresos.¹

Por otro lado, están quienes proponen una mayor intervención del Estado a través de las políticas de financiación pública de la vivienda por medio de las cuales se intenta suplir, aunque sea parcialmente, la imposibilidad económica de un porcentaje de la población para acceder a una vivienda en el mercado inmobiliario. Dentro de estas políticas cabe diferenciar dos grupos: la financiación de la oferta y la financiación de la demanda. El primer grupo comprende tanto la promoción pública estatal como la financiación pública de la promoción privada por medio de las cuales se ponen a disposición de los beneficiarios viviendas cuyo precio final es inferior al de mercado. Conforme Pérez (2016) en estos casos se produce una desmercantilización estatal de algunos componentes de la producción de vivienda con transferencia de ingresos a los consumidores.

En los casos de financiación de la demanda los beneficiarios acceden a un crédito a tasas subsidiadas y mediante el mismo adquieren una vivienda en el mercado inmobiliario. De esta manera se produce una desmercantilización del consumo que combina la captación fiscal de recursos desde los ingresos sociales (renta, ganancia o salario) con el incremento de las capacidades de consumo de la vivienda de los grupos insolventes. También existen otras situaciones donde la financiación es direccionada a los pobladores de las capas sociales de menores ingresos para que ellos mismos inicien o completen procesos de autoconstrucción de viviendas.

En un tercer grupo -sobre el cual se centra este trabajo- se ubican las políticas de regulación del mercado inmobiliario que a través de distintos mecanismos e instrumentos buscan movilizar el parque habitacional existente y limitar las prácticas especulativas en torno a la vivienda. Conocer cómo fueron implementados este tipo de instrumentos en un ámbito específico es central para comprender las potencialidades y las limitaciones de las políticas urbanas para orientar las prácticas que se desarrollan en el mercado de la vivienda. Con

¹A modo de ejemplo se pueden citar los casos de Argentina (período 2003-2008) y de España (2000-2007) donde el crecimiento exponencial de la construcción inmobiliaria y de la cantidad de viviendas no se tradujo en una disminución de los precios de los bienes inmuebles.

ese propósito se analizan los principales instrumentos de regulación urbana implementados por el Ayuntamiento de Oñati en el período 2007-2016 y sus efectos sobre la dinámica inmobiliaria.

El artículo se nutre de un trabajo de campo desarrollado entre el mes de octubre de 2016 y agosto de 2017 compuesto principalmente por entrevistas semiestructuradas a diferentes informantes clave relacionados con la política urbana local (empleados y funcionarios del Ayuntamiento de Oñati y representantes de empresas inmobiliarias). También se sustenta en datos estadísticos, notas periodísticas y materiales bibliográficos que permiten contextualizar el caso estudiado en la dinámica inmobiliaria de la Comunidad Autónoma Vasca (CAV).

La estructura del trabajo es la siguiente. En la sección segunda se exponen los aspectos centrales de la posición teórico-metodológica asumida por el autor en relación a cómo abordar el problema de la vivienda y el desarrollo de la política urbana. Para ello se presentan los rasgos principales del problema de la vivienda en las sociedades mercantiles capitalistas, la teoría de la renta del suelo urbano y la reglamentación urbana como modalidad de intervención estatal indirecta sobre el mercado de suelo y sus efectos sobre la estructura de rentas.

En la tercera sección se describe la situación del sector inmobiliario en la CAV en el período posterior a la crisis del año 2007, su influencia sobre las condiciones de acceso a la vivienda de la población, y se mencionan las principales políticas de vivienda del gobierno vasco.

En la cuarta sección se hace una breve caracterización del marco jurídico-urbanístico de la CAV, y se analiza la implementación por parte del Ayuntamiento de Oñati de una serie de mecanismos e instrumentos de regulación urbana y sus principales efectos sobre el mercado de la vivienda. Dentro de los mismos se presta particular atención a las herramientas que buscan contrarrestar las prácticas especulativas y facilitar el acceso a la vivienda a través de la movilización del parque habitacional deshabitado.

En la quinta y última sección se presentan algunas consideraciones finales.

2. EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN LAS CIUDADES CONTEMPORÁNEAS

El problema de la vivienda o el acceso a la vivienda como problemática social no es un aspecto exclusivo de las sociedades actuales, sino que reconoce su origen en el proceso de desarrollo de la urbanización capitalista.²

Frente al crecimiento vertiginoso de la población y su concentración en grandes aglomeraciones urbanas aparecieron nuevos problemas relacionados con la organización social (qué hacer con los residuos sanitarios para evitar enfermedades y epidemias, cómo organizar la localización de diferentes actividades -productivas, comerciales, residenciales-

² La conformación del suelo urbano como mercancía particular junto con la mercantilización de la fuerza de trabajo y la consolidación de la mercancía dinero -o la organización mercantil de la tierra, el trabajo y la moneda en la sociedad de mercado (Polanyi, 1944 en Pérez, 2016)- fueron aspectos centrales para permitir los procesos privados de acumulación capitalista que dieron impulso a las nuevas aglomeraciones urbanas.

, cómo resolver el problema de la vivienda de las obreras y obreros que se radicaban en las ciudades para incorporarse al trabajo industrial, etc.) que dieron lugar al urbanismo moderno (Benevolo, 1974).³

Desde otra posición teórica, la *escuela francesa de sociología urbana* plantea que la creciente intervención estatal en temas urbanos se debió a la necesidad de garantizar las condiciones de la acumulación capitalista.⁴ Conforme esta perspectiva la ciudad, en algunos aspectos, conforma una forma de socialización capitalista de las fuerzas productivas y su *valor de uso* consiste en permitir y garantizar las condiciones generales de la acumulación, tanto de la producción y circulación del capital como de la reproducción de la fuerza de trabajo.

El tejido urbano constituido por múltiples redes de comunicación e intercambio y sus soportes materiales, forman parte de los medios de producción -bajo la forma de capital fijo- y por tanto una parte de los mismos son consumidos en el proceso productivo. Para el capital -entendido como relación social- el sistema espacial constituye un valor de uso específico que se diferencia del valor de uso de cada una de sus partes porque justamente nace de la articulación de los mismos en el espacio. De allí que estos soportes materiales articulados sean definidos también como *valores de uso complejo* o *efectos útiles de aglomeración*.⁵ Y los mismos se vuelven esenciales para la reproducción de las relaciones sociales capitalistas en su conjunto -*modo de producción* en términos abstractos o *formación económico-social* en términos concretos- incluyendo los distintos momentos de la producción capitalista (producción, distribución, intercambio y consumo), la reproducción de la población en general (sea o no fuerza de trabajo) y de las instituciones y procedimientos jurídicos, políticos e ideológicos necesarios para las relaciones de dominación (Marx, 2008; Pradilla, 1984; Pérez, 2016).⁶

Pero los procesos de mercantilización de la fuerza de trabajo y del suelo urbano generaron la emergencia de contradicciones que contribuyeron a la configuración histórica de una reestructuración que se concretó en procesos específicos de desmercantilización a cargo del Estado como garante de la reproducción de las relaciones capitalistas (Offe, 1990). Este modelo que propugnó una participación activa del Estado como garante de algunos componentes de la reproducción de la fuerza de trabajo y de la población en general, entre ellos la vivienda, que a su vez incluyó una cierta redistribución del ingreso, fue definido por parte de la literatura como el modelo del Estado de Bienestar (Esping-Andersen, 1993).

Conforme Pérez (2016) las modalidades principales de esa desmercantilización consistieron en la exclusión de algunas actividades económicas de las relaciones de

³ Una primera respuesta al tema de la vivienda fue la construcción de casas por parte de grupos de especuladores -jerrybuilders- quienes con el único propósito de obtener grandes ganancias producían viviendas muy precarias y de dimensiones pequeñas cuyas condiciones de seguridad, higiene y habitabilidad eran de muy baja calidad.

⁴ Conforme Topalov (1979), ciertas particularidades que tienen que ver con las dificultades para garantizar la reproducción de los valores de uso complejo por parte de agentes capitalistas individuales -tanto de los soportes materiales como de los efectos útiles producidos por los mismos-, exigen una intervención creciente por parte del Estado -en carácter de capitalista colectivo- en la producción y gestión de los mismos.

⁵ Topalov (1979) utiliza las categorías de “valores de uso complejo” o “efectos útiles de aglomeración” para referirse al conjunto de bienes y servicios que a partir de su articulación conforman un sistema espacial que vincula los procesos de producción, de circulación y de consumo de mercancías. Este sistema espacial constituye un valor de uso específico que se diferencia del valor de uso de cada una de sus partes porque justamente nace de la articulación de los mismos en el espacio.

⁶ Pradilla (1984) utiliza el concepto de sistema de soportes materiales de la formación social y en un alcance más restringido condiciones generales de la reproducción de la población.

acumulación a partir de la gestión estatal de distintos servicios públicos, que al no incluir la ganancia produjeron una transferencia a los consumidores e indirectamente a los capitalistas que pagan salarios (desmercantilización de la producción). La otra modalidad fue la captación fiscal de recursos desde los ingresos sociales (renta, ganancia o salario) aplicándolos a incrementar las capacidades de consumo de los grupos insolventes y el acceso a ciertos bienes, que también de manera indirecta contribuye a disminuir el costo de la fuerza de trabajo beneficiando al capital (desmercantilización del consumo).

Esas formas de desmercantilización orientaron las principales intervenciones estatales destinadas a solucionar el problema de la vivienda por parte de los países europeos durante el modelo de Estado de Bienestar. Y como se comenta en la sección tercera de este artículo, dedicado a la situación de la vivienda en la CAV, dicho marco conceptual sigue siendo útil para clasificar las acciones gubernamentales en materia habitacional.

Para comprender el funcionamiento del mercado inmobiliario y el comportamiento de los precios de la vivienda, presentamos en la próxima subsección las principales categorías de la teoría de la renta del suelo urbano.

2.1. APORTES DE LA *TEORÍA DE LA RENTA DEL SUELO URBANO* PARA COMPRENDER EL FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO DE LA VIVIENDA

La existencia social de la tierra urbana está basada en la capacidad de proporcionar un lugar físico para desarrollar determinadas actividades urbanas que son históricas y por ende cambiantes. Conforme Jaramillo (2009) existen dos tipos de articulaciones entre dichas actividades y el suelo urbano. La *articulación primaria* se refiere al proceso productivo por medio del cual el suelo se convierte en espacio construido que en las sociedades actuales se desarrolla principalmente bajo formas capitalistas. Sin embargo, como el bien edificado queda sujeto al terreno durante toda su vida útil, lo que lo vuelve una mercancía físicamente inmóvil, la relación tierra-producto se extiende más allá del momento específico de la producción y permanece durante la circulación y el consumo. Estas relaciones del suelo con los procesos económicos a los cuales se liga el espacio construido en su momento de consumo se denominan *articulaciones secundarias*. En las sociedades actuales las tres actividades que constituyen los destinos más importantes del espacio construido son la industria, el comercio y la vivienda. Ambos tipos de articulaciones dan lugar a diferentes tipos de rentas urbanas.

Por estas razones el suelo urbano constituye una mercancía particular cuyo precio no depende de su valor -porción del trabajo social destinado a producirlo-, sino que refleja una *renta* capitalizada.⁷ Por otro lado, esos atributos que lo vuelven urbano y que fueron producidos colectivamente -como la disponibilidad de servicios, infraestructura y equipamientos urbanos, el uso potencial de cada área y las posibilidades constructivas permitidas por las condiciones económicas y normativas- son apropiados por el agente individual que detenta la propiedad jurídica del mismo. De allí que el propietario de un

⁷ En este sentido la tierra rural no tiene valor, pero adquiere un precio como resultado de la existencia de la renta periódica. El precio se forma mediante el mecanismo de capitalización de la renta que se desprende de equiparar la posesión del terrateniente, un lote, a la posesión de un capital que en el sistema financiero brinda una tasa de interés similar a la percibida por el arrendamiento de la tierra. En el medio urbano la renta total de un lote está compuesta por rentas de diversa índole (primarias y secundarias) y se manifiesta con mayor frecuencia de manera capitalizada y no periódica, por lo que el precio de los lotes urbanos implica la capitalización conjunta de rentas de periodicidad diferente (Jaramillo, 2009). Lo que se intercambia mercantilmente en ambos casos -tierra rural y urbana- es el derecho a percibir renta.

lote urbano puede apropiarse en forma privada del precio –que es la manifestación de la renta- sin haber participado en la producción del mismo, e indirectamente de los beneficios de la urbanización.

Asimismo, algunas características que asume el proceso de producción, circulación y consumo del suelo urbano y de la vivienda bajo formas mercantiles capitalistas determina que los precios del conjunto de los terrenos de una ciudad tengan como tendencia general un movimiento ascendente a largo plazo. Entre ellos se puede mencionar la tendencia decreciente de la tasa de ganancia, la disminución general de los precios individuales de las otras mercancías como producto del avance de las fuerzas productivas -y el aumento de productividad- que genera un mayor poder de compra a partir del precio del suelo, el crecimiento de las rentas producto del aumento de la demanda de edificaciones, etc.

Estos cambios en los precios que Jaramillo (2009) define como *movimientos estructurales generales* favorecen el desarrollo de comportamientos especulativos, los cuales se materializan mediante la compra de ciertos terrenos y la venta posterior a un precio mayor para apropiarse de la diferencia. Hay muchos casos en los cuales el propietario no actúa como un agente especializado en capturar estos incrementos de precios, sino que lo adquiere para utilizarlo con fines preferentemente residenciales. Pero teniendo en cuenta las particularidades de estos bienes, al momento de adquirirlos junto a la intención de satisfacer una necesidad se presenta una lógica pecuniaria, ya que además de un bien de consumo la vivienda actúa como un bien de inversión. Por tanto aparecen superpuestas las lógicas de valor de uso y valor de cambio condicionando en gran medida las decisiones de consumo que muchas veces se dilatan o aceleran frente a las expectativas de cambio en los precios.

Este tipo de prácticas especulativas no premeditadas son definidas por Jaramillo (2009) como casos de *protoespeculación*, ya que por más que los propietarios no actúen como agentes especializados en la especulación inmobiliaria, los mismos se benefician con el incremento del precio del bien inmueble producido por el paso del tiempo. Otro caso que se incluye en esta variante es cuando las personas compran terrenos o inmuebles como una inversión comparable a la colocación de ahorros en opciones financieras pasivas para obtener algún retorno o evitar la depreciación del dinero en contextos inflacionarios.

Por todo lo expuesto, las mismas características del mercado de suelo y el carácter mercantil de la vivienda convierten a este tipo de comportamientos especulativos en una práctica común en las ciudades contemporáneas, que requiere de diferentes regulaciones estatales para evitar su propagación.

2.2. INTERVENCIONES ESTATALES SOBRE EL MERCADO DE SUELO URBANO

Más allá de esta tendencia general creciente de los precios del suelo que se explica por los movimientos estructurales generales, hay distintas acciones que pueden modificar la estructura de rentas de las ciudades y alterar la dinámica del mercado inmobiliario. En este plano corresponde situar las diferentes intervenciones estatales sobre el proceso de urbanización.

Una de las principales modalidades consiste en la reglamentación de los usos del suelo y de las posibilidades constructivas a través de la normativa urbana. La clasificación de determinadas áreas de la ciudad como rurales o urbanas, la definición de usos y actividades permitidas y prohibidas en diferentes zonas de la ciudad -zonificación- y la delimitación de las capacidades constructivas mediante los indicadores urbanísticos (ocupación del suelo, densidad e intensidad edificatoria, determinación de los niveles máximos de construcción en altura) pueden generar cambios en las articulaciones primarias y secundarias, y consecuentemente en la emergencia de rentas. Es así que dichas acciones públicas permiten la valorización diferencial de la propiedad de la tierra urbana. Sin embargo, estas prescripciones técnico-jurídicas permanecen en el plano normativo y para que modifiquen la estructura de rentas deben ser acompañadas por los cambios efectivos de la demanda en el mercado.

Asimismo, existen otras acciones estatales que pueden modificar las rentas y los precios del suelo como las inversiones en infraestructura y servicios urbanos (vialidad, espacio público, redes de servicio, transporte, etc.), las acciones que realizan los distintos aparatos estatales como demandantes u oferentes de tierra urbana y como productores directos del espacio construido y, por último, las políticas fiscales que gravan los bienes inmuebles. Esta última modalidad de intervención estatal cobra importancia en la medida en que los gravámenes impositivos son una fuente de ingresos fundamental para financiar la propia inversión y acción pública en el espacio urbano, pero además porque las herramientas fiscales pueden operar en post de la movilización de suelo urbano ocioso, como se aborda en la sección cuarta.⁸

3. EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA (CAV)

Como se comentó en la sección anterior las dificultades para garantizar el acceso a la vivienda de un porcentaje importante de la población es un aspecto estructural de las sociedades capitalistas. Ello es así, porque en términos generales el alza de los precios de las viviendas suele ir a un ritmo mayor que la suba de los salarios medios de la población, por lo que las capas sociales de menores ingresos dentro de los trabajadores formales, y,

⁸ Por otra parte hay una serie de acciones estatales que sin estar dirigidas directamente al mercado de suelo pueden repercutir en los movimientos coyunturales generales como las políticas de financiación o incentivo a la construcción, las regulaciones del mercado financiero que repercuten en la compra de inmuebles como colocación de ahorro o inversión financiera, etc..

en mayor medida, los grupos sociales más empobrecidos, encuentran serias dificultades para resolver mercantilmente sus necesidades habitacionales.⁹

Sin embargo, en el Estado español esta problemática ha cobrado mayor intensidad que en otros países europeos y presenta sus particularidades. Entre los años 1997-2007 el precio de la vivienda se incrementó por encima del 195% (Rodríguez, 2017), una revalorización muy superior -con excepción de Reino Unido- a la operada en la mayoría de los países centrales (Campos, 2008). Conforme Urriza (2007) la sobrevalorización del precio de las viviendas en España se asienta en el modelo económico implementado por el gobierno central en dicho período, donde el crecimiento de la economía se basó principalmente en la industria de la construcción -sector que tiene gran capacidad para generar puestos de empleo y de manera indirecta dinamizar la actividad económica en su conjunto-, que aportó el 25 % del incremento del Producto Interior Bruto (PIB), que durante esa década tuvo un crecimiento anual medio del 4,3 %, superior a Estados Unidos y al resto de los estados miembros de la Unión Europea (García-Montalvo, 2009).

Dentro de la construcción la edificación de viviendas ocupó un lugar central y estuvo apuntalada por importantes deducciones fiscales y por préstamos hipotecarios que favorecieron la compra de inmuebles como principal inversión del ahorro familiar (Esnaola, 2017). Ese modelo generó entre los años 1998 y 2007 un aumento del parque de viviendas en 5,7 millones de nuevas unidades, lo que en términos porcentuales significó un crecimiento cercano al 30 % (Urriza, 2007).

Distintos autores sostienen que esa profunda sobrevalorización de las viviendas fue la expresión del desarrollo de una burbuja inmobiliaria sin precedentes en la península que reventó en 2007 (Echeverría, 2008; Arellano y Bentolila, 2009; Domínguez, 2009). Según una estimación del Servicio de Estudios del Banco de España la sobrevaloración en el año 2004 se cifraba entre el 24% y el 35%.¹⁰ Conforme Górgolas (2019), la última burbuja inmobiliaria no representa un caso aislado en la historia española sino que expresa un rasgo del crecimiento económico de los últimos 50 años, basado en una fuerte dependencia del sector inmobiliario.¹¹

Así, la demanda de viviendas fue estimulada principalmente por la expansión económica, la caída del desempleo y la reducción de los tipos de interés hipotecarios. Pese al aumento de la oferta de viviendas los precios no bajaron sino que por el contrario tendieron a subir a un ritmo muy alto. De una tasa de inflación anual del 1% en el período 1995-1997 se pasó al 18% en 2003-2004.

La Comunidad Autónoma Vasca (CAV)¹² no es la excepción y si bien muchos indicadores socioeconómicos están por encima del resto de comunidades autónomas del Estado español, los altos precios de las viviendas dificultan el acceso de los sectores y grupos sociales de menores ingresos. Según un informe del Observatorio de Vivienda y Suelo del Ministerio de Fomento de España (boletín 19) correspondiente al tercer trimestre de 2016,

⁹ Según un informe de la relatora de Naciones Unidas para la vivienda elaborado en el año 2012, se estima que entre 1997 y 2004 los precios medios de la vivienda aumentaron un 149% en España, un 139% en el Reino Unido, un 187% en Irlanda, un 65% en los EE UU y un 227% en Sudáfrica (Rodríguez, 2012).

¹⁰ Banco de España (2005), Informe Anual 2004, pp. 40-41.

¹¹ El autor plantea que desde la década del 60 del siglo pasado el crecimiento de la economía española se ha apoyado en la secuenciación de tres *booms* inmobiliarios -el tardofranquista (1963- 1973), el neodemocrático (1985-1992) y el vinculado al cambio de milenio (1997- 2007) (Górgolas, 2017).

¹² La Comunidad Autónoma Vasca (en euskera, Euskal Autonomia Erkidegoa) es una comunidad autónoma situada en el noreste del Estado español integrada por las tres provincias Araba, Gipuzkoa y Bizkaia.

las provincias de Gipuzkoa y Bizkaia, donde las últimas tasaciones del metro cuadrado han sido de 2.654,2 y 2.363,7 euros respectivamente, se encuentran entre las provincias con mayores niveles de precios de la vivienda de todo el Estado español. Estos datos son similares a los recabados por el Observatorio Vasco de la Vivienda, que en su informe del año 2016 indica que el precio de las tasaciones realizadas por el Ministerio de Vivienda en la CAV no baja de los 2.700 euros el m² para las viviendas nuevas y de 2.300 euros el m² para las viviendas usadas, y que en el segundo trimestre el precio de oferta en el mercado ha sido de 3.247,2 euros el m² de la vivienda nueva y 2.836,4 euros el m² de las viviendas usadas. En la misma línea el Consejo de la Juventud de España indica que en la CAV “Los costes de acceso a la vivienda en propiedad y alquiler para una persona joven asalariada son de los más altos en España” (2016:1).

Pero los precios altos de las viviendas no se corresponden con una situación como la vivida en el período 1997-2007, donde diversos factores demográficos, sociales y económicos contribuyeron a la expansión del sector inmobiliario.¹³ Sino que se mantienen en un período de fuerte estancamiento del mercado inmobiliario que se inició en el verano de 2007 y que -con algunos vaivenes- ha continuado hasta el presente.¹⁴

La economía vasca que había tenido un crecimiento del 44% a lo largo del período 1998-2007, con una tasa anual acumulativa del 3,3%, pasó en el 2008 a una tasa del 1,9% y registró en el 2009 un fuerte descenso del PIB que se expresó en una tasa negativa del -3,9% (Eustat, 2007-2008 y 2009-2010). A su vez, el sector de la construcción, que fue la rama que lideró el crecimiento en ese período alcanzando una tasa de crecimiento real global del 71,7%, lo que supone un crecimiento anual acumulado del 5,6%, tuvo en el 2008 una tasa real negativa del -5,8% que se profundizó en los años 2009 (-7,4%) y 2010 (-9,8%) (Eustat, 2009-2010).

Esa caída también se refleja en las personas empleadas en el sector a partir del 2008. Justamente la construcción, que había sido junto con la rama servicios el sector que mayor participación absoluta y relativa había ganado en el decenio, pasando de representar el 7,3% del empleo ocupado en 1998 al 9,6% en el 2008, inició ese año un período de fuerte retroceso (Eustat, 2007-2008). Así, la evolución del empleo en el sector de la construcción durante los años 2008, 2009 y 2010 presenta tasas negativas que indican caídas superiores al 5% anual (Eustat, 2009-2010), y entre los años 2008 y 2015 las personas empleadas en esta rama disminuyeron a casi la mitad, pasando de 103.635 en el año 2008 a 58.847 en el año 2015.¹⁵

Por otra parte, las licencias de obra mayor que en el período 2001-2007 habían mantenido un promedio anual de 3.442,71 licencias bajaron a un número promedio de 2.627,88

¹³ Un ligero aumento del segmento de la población demandante de primera vivienda favorecido en parte por la llegada de inmigración (aunque escasa en términos relativos), la consolidación de formas de hogares monoparentales o unipersonales y de menor tamaño, el crecimiento del empleo y de la renta disponible de los hogares, entre otros factores, dinamizaron la demanda de viviendas. A partir de la crisis financiera de 2007 se produjo una caída en el valor de estas variables y una contracción económica que afectó de manera drástica al sector inmobiliario (Altuzarra Artola, s.f).

¹⁴ Más allá de que si se comparan los precios actuales con los registrados en el 2007 se observa una caída de los mismos superior al 30 % en las tres provincias de la CAV, los mismos siguen siendo altos en relación al ingreso medio de los sectores trabajadores y a su disposición de pago para resolver sus necesidades habitacionales.

¹⁵ La serie completa arroja los siguientes datos: 103.635 (2008), 94.354 (2009), 85.827 (2010), 77.340 (2011), 69.171 (2012), 63.118 (2013), 60.339 (2014), 58.847 (2015) (Eustat, 2017).

licencias anuales en el período 2008-2016.¹⁶ A su vez la participación del sector de la construcción en el PIB de la CAV pasó de ser de 5.290.411 de euros en el año 2010 a 3.885.726 en el 2015 (Eustat, 2017).

Todos estos elementos deterioraron la posibilidad de acceso a la vivienda de los sectores y grupos sociales de menores ingresos a través de los mecanismos de mercado tanto bajo el régimen de compra como de alquiler (Observatorio Vasco de la Vivienda, 2013).

Otro dato ilustrativo de las dificultades para acceder a una vivienda es el arrojado por la Encuesta de Necesidades y Demanda de Vivienda (ENDV) que indica que mientras en el año 2009 más de 125 mil personas de entre 18 y 44 años no emancipadas, manifestaron que disponían de rentas o ingresos económicos propios para financiar el acceso a una primera vivienda, en el año 2013 se contabilizaban solo 65 mil personas en esa condición. En cambio, la demanda de vivienda oficial protegida cuyo precio es menor a la libre tuvo una caída menos pronunciada. En el año 2009 llegó a su punto más alto de 92.094 viviendas, y luego de una disminución en los años 2010 (86.896) y 2011 (84.376), volvió a tener valores positivos llegando en el 2012 a las 84.780 solicitudes y en el 2013 a los 86.659 pedidos.

Otra consecuencia de la crisis económica fue la fuerte disminución del número de viviendas construidas. La vivienda nueva registró una caída muy importante en relación al período de auge de la construcción inmobiliaria (2001-2007), donde el número medio anual de viviendas iniciadas era de 16.506 y el de terminadas de 15.211 (Altuzarra Artola, s.f), pasando en el periodo 2008-2010 a un promedio de 8.384 viviendas iniciadas y 12.428 terminadas, números que siguieron en caída en los años sucesivos.¹⁷

Además de la disminución en términos cuantitativos se operó un cambio cualitativo en el tipo de viviendas construidas. Así, a partir de la crisis desatada en el año 2007, se observa un crecimiento del volumen de viviendas de protección oficial en detrimento del peso relativo de las viviendas libres. En el año 2010 se inició la edificación de 4.616 viviendas de protección oficial, cantidad inferior a la de los años de expansión, pero muy superior a las construidas en la década de 1990. Mientras que se produjo un descenso significativo de la promoción de viviendas libres, que ese año fueron 1.771 frente al número de 12.115 del año 2000. De esa manera la cuota de vivienda protegida representó en 2010 una participación del 72,3% sobre el total de viviendas iniciadas, porcentaje muy superior al 19 % del año 2000 (Altuzarra Artola, s.f). En cuanto a las viviendas terminadas en el período 2010-2016, tanto las libres como las viviendas de protección oficial (VPO) descendieron notablemente.¹⁸

¹⁶ Fuente: Gobierno Vasco. Departamento de Medio Ambiente, planificación territorial y vivienda. Estadística de Edificación y Viviendas.

¹⁷ El número anual de viviendas terminadas paso de 11.525 en el año 2010 a 5.568 en el 2015. Los datos del 2016 corresponden al 3er trimestre y arrojan un total de 3.361 viviendas. Los años intermedios dan los siguientes números: 11.324 viviendas (2011); 8.592 viviendas (2012); 5.836 viviendas (2013); 5.000 viviendas (2014). Fuente: Gobierno Vasco. Departamento de Medio Ambiente, planificación territorial y vivienda. Estadística de Edificación y Viviendas.

¹⁸ El número de las libres fue: 6.409 (2010), 5.851 (2011), 4.757 (2012), 3.994 (2013), 2.560 (2014), 3.611 (2015) y 1.718 (2016). El número de las VPO fue: 4.233 (2010), 4.850 (2011), 3.522 (2012), 1.590 (2013), 1.921 (2014), 1.485 (2015) y 1.466 (2016). Fuente: Gobierno Vasco. Departamento de Medio Ambiente, planificación territorial y vivienda. Estadística de Edificación y Viviendas.

También se produjo una caída de los precios de la vivienda nueva y usada. El precio medio de la vivienda por metro cuadrado que había registrado un marcado y sostenido ascenso en el período 2001-2007, sobre todo en las viviendas nuevas y de segunda mano de la modalidad libre, a partir del 2008 inició un continuado descenso que se mantiene hasta la actualidad. De los niveles máximos alcanzados en el año 2007 de 4.113,2 euros para las libres nuevas y 4.356,4 euros para las libres usadas se bajó en el 2016 a 3.180,7 euros para las nuevas y 2.778,9 euros para las usadas. En cambio, las viviendas de protección oficial continuaron un leve ascenso pasando de 1.322,9 euros el metro cuadrado en el 2007 a 1.744,1 euros en el 2016. Sin embargo, pese al incremento continuado de esta modalidad, si la comparamos con el precio del metro cuadrado de la vivienda libre sigue representando una cifra cercana a la mitad del correspondiente a la vivienda nueva y un 40 % menos que la vivienda usada.

Cuadro 1. Precio medio por m² útil de las viviendas en venta en la CAV por año (euros)

Año	VPO / Sociales	Libres	
	Nueva	Nueva	Usada
2001	814,6	2.219,7	2.408,4
2002	897,8	2.345,6	2.594,5
2003	965,9	2.510,0	3.338,4
2004	1.084,9	2.905,2	3.596,4
2005	1.237,2	3.369,0	3.935,5
2006	1.285,1	3.646,3	4.272,8
2007	1.322,9	4.113,2	4.356,4
2008	1.372,0	4.053,8	4.199,0
2009	1.468,9	4.032,5	3.778,9
2010	1.474,3	3.877,4	3.891,0
2011	1.532,2	3.769,5	3.841,6
2012	1.585,4	3.742,1	3.564,7
2013	1.625,0	3.486,2	3.171,7
2014	1.682,1	3.338,9	3.058,2
2015	1.674,2	3.273,7	2.922,9
2017	1.739,2	3.213,6	2.765,4

Fuente: Gobierno Vasco. Departamento de Medio Ambiente, planificación territorial y vivienda. Encuesta sobre oferta inmobiliaria. Los datos del 2017 pertenecen al primer trimestre.

Con respecto al precio de los alquileres, si bien tuvieron una caída en los años posteriores inmediatos a la crisis, actualmente se han estabilizado en valores cercanos a los del año 2007. En el período 2001-2008 los alquileres crecieron un 50 %, pasando de 634 euros en el 2001 a 968,9 euros en el 2008. En el 2009 se inició una caída que tuvo su punto más bajo en el 2013 con 825,4 euros y en los años subsiguientes una leve recomposición llegando a los 880 euros en el 2016 (Observatorio Vasco de la Vivienda, 2013). Si comparamos los precios del 2016 con el punto más alto alcanzado en el 2008 de 968 euros, se produjo una caída del 10 %, pero los valores siguen estando incluso por encima de los del año 2006.

Cuadro 2. Precio medio de las viviendas nuevas en venta (miles de euros) y renta mensual media de las viviendas libres en alquiler (euros) en la CAV

Año	Venta		Alquiler
	VPO / Sociales	Libres	
2001	61,0	195,0	634,0
2002	67,0	204,0	689,8
2003	73,0	218,0	693,1
2004	83,0	254,0	724,4
2005	95,0	286,0	807,4
2006	100,5	311,9	819,6
2007	104,2	349,3	890,2
2008	108,1	337,2	968,9
2009	115,3	329,3	875,3
2010	110,2	318,1	921,5
2011	112,0	308,3	896,3
2012	114,5	302,2	856,0
2013	117,7	283,8	825,4
2014	127,2	266,0	844,7
2015	129,8	259,8	871,7
2016	130,4	253,5	879,9
2017	130,3	256,2	897,2

Fuente: Gobierno Vasco. Departamento de Medio Ambiente, planificación territorial y vivienda. Encuesta sobre oferta inmobiliaria. Los datos del 2017 pertenecen al primer trimestre.

Estos datos permiten corroborar que la caída en la demanda de viviendas no se debe a la satisfacción de esa necesidad sino a la fuerte recesión económica que siguió a la crisis inmobiliaria y la consecuente paralización de la inversión en la construcción inmobiliaria. Pero esta situación también pone en evidencia las imposibilidades económicas de resolver las necesidades de vivienda en las condiciones de mercado por una parte considerable de la población. Incluso en el contexto de crisis inmobiliaria y la consecuente caída de los precios de las viviendas, la misma sigue siendo inalcanzable para un porcentaje importante de los sectores trabajadores sino es a través de la financiación pública o privada. Ya que la disminución de precios de las viviendas -producto de la crisis- viene de la mano de la caída de la actividad de la construcción y la economía en su conjunto, la pérdida de puestos de empleo, la disminución de los ingresos de los sectores trabajadores y la drástica reducción de los préstamos hipotecarios y de los mecanismos de financiación públicos y privados.¹⁹

Un reflejo de esta situación es la cantidad de viviendas vacías existentes en el territorio de la CAV. Un estudio reciente indica que en el 2009 existían 74.289 viviendas vacías, que representan un 7,7% del total del parque de viviendas. De ese total, 29.511 (39,7%) eran de temporada o segunda residencia y 44.788 (60,3%) se correspondían con viviendas deshabitadas o desocupadas. Dicho estudio muestra que en el período 2001-2007 la vivienda deshabitada sufrió un retroceso en términos absolutos, pasando de 72.733

¹⁹ Con lo cual, la posibilidad de acceso a la vivienda se vuelve una quimera. Así el número de hipotecas formalizadas en el 2013 fue de 12.146, un 28,2 % menos que en el año anterior, manteniendo una variación decreciente desde el año 2006 en el que alcanzaron el pico máximo de 43.328 hipotecas (Observatorio Vasco de la Vivienda, 2013:15).

viviendas en el año 2001 a 42.022 en el 2007. Pero ese año comenzó un movimiento en ascenso hasta alcanzar el número de 59.785 en el año 2009 (Altuzarra Artola, s.f).

Los datos citados refuerzan la hipótesis planteada por la *teoría de la renta del suelo urbano* de que la vivienda es una mercancía particular que funciona como un activo financiero cuyo consumo no está motivado únicamente en la satisfacción de una necesidad habitacional. Sino que gran parte de la demanda está constituida por agentes que buscan a través de la inversión en vivienda obtener una rentabilidad mayor que en otros sectores de la economía o resguardar el valor de sus ahorros (Jaramillo, 2009). Sus expectativas como inversores dependen de que los precios de los inmuebles mantengan una tendencia creciente. Por tanto, si el precio de las viviendas cae, es factible que se produzca una disminución de las inversiones en la construcción, afectando el empleo y la economía en su conjunto.

Este aspecto junto con otros rasgos de la vivienda y del funcionamiento del mercado inmobiliario hacen que exista un desacople estructural entre la oferta y la demanda de los bienes inmuebles y que el aumento de la oferta no vaya seguido de una disminución de los precios (Ochoa y Morales Schechinger, 2008). Y que, por lo tanto, una porción de la población necesite de diferentes ayudas estatales para resolver sus necesidades habitacionales. A continuación, mencionamos las principales políticas de vivienda implementadas por el gobierno vasco en el período estudiado.

3.1. POLÍTICAS DE VIVIENDA DE LA CAV

La CAV cuenta con una gran cantidad de políticas destinadas a facilitar el acceso a la vivienda.²⁰ El organismo específico encargado de desarrollar los diferentes programas de vivienda se denomina Etxebide (en castellano Servicio Vasco de Vivienda). Siguiendo la clasificación clásica en materia de políticas de financiación a la vivienda los programas existentes se pueden dividir en dos grandes grupos. Por un lado, están las políticas de *financiación de la oferta* que comprenden todas las ayudas y programas destinados a aumentar las unidades de vivienda disponibles en el mercado. Por otro lado, están las políticas de *financiación de la demanda* que incluyen las ayudas económicas dirigidas a los consumidores finales para que puedan acceder a una vivienda en el mercado, bajo la modalidad de compra o alquiler.

La *financiación de la oferta* contempla varios programas dirigidos a apoyar económicamente la construcción de nuevas viviendas bajo el régimen de promoción destinadas a la venta o al alquiler. En este grupo se ubica la promoción de vivienda pública en régimen de alquiler, las ayudas a la promoción de VPO bajo la modalidad de régimen general para la venta, las ayudas a la promoción de viviendas para arrendamiento protegido. Asimismo, existen otros programas que buscan financiar la adquisición de viviendas construidas para ser destinadas al arrendamiento protegido (Etxebide, 2017). Las viviendas de iniciativa pública comprenden a los diferentes tipos (VPO, viviendas sociales, viviendas tasadas) construidos por la empresa estatal VISESA.²¹

²⁰ En este apartado se hace una breve mención de las políticas de vivienda del nivel autonómico sin profundizar en su caracterización, cuestión que excedería los objetivos del trabajo.

²¹ VISESA es una sociedad pública creada en 1990, adscrita al Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco, cuyo objetivo principal consiste en promocionar viviendas protegidas en la CAV. El volumen de viviendas terminadas por esta sociedad en los últimos años es el siguiente: 1.090 (2010), 1.749 (2011), 411 (2012), 258 (2013), 967 (2014), 450 (2015) y 330 (2016).

La *financiación a la demanda* comprende ayudas para la compra y ayudas al alquiler. La compra puede ser de vivienda libre usada, de la propiedad de suelo a propietarios de VPO con derecho de superficie y de vivienda nueva. El apoyo a los alquileres se canaliza a través de dos programas principales, el Bizigune y el Alokairu Segurua Arrazoizko Prezioa (ASAP), que a su vez tienen el propósito de movilizar la vivienda libre deshabitada (Alokabide, 2017).

El Bizigune es un programa implementado por el gobierno vasco desde el año 2003 con el propósito de captar la vivienda deshabitada y reintroducirla en el mercado para facilitar el acceso a la vivienda de las franjas de menores ingresos a través del régimen de alquiler subvencionado por la CAV. Los propietarios de las viviendas ceden la gestión de las mismas por 6 años a la sociedad pública Alokabide S.A, a cambio del pago de un canon mensual por parte de esta última equivalente al 65% de la renta de la vivienda calculada al precio medio del mercado que no puede ser superior a 450 euros.²² Una vez que las viviendas han sido incorporadas al programa se destinan a satisfacer la demanda de arrendamiento de las personas inscritas en el Registro de Solicitantes de Vivienda, quienes luego de acreditar una serie de requisitos que son necesarios para la adjudicación (no ser propietario de vivienda, tener ingresos anuales inferiores a un monto establecido y estar empadronados en un municipio de la CAV), firman un contrato de arrendamiento con la sociedad Alokabide S.A y se comprometen a pagar un alquiler subvencionado, es decir inferior al precio de mercado. Durante el plazo de 6 años las viviendas pueden ser adjudicadas a diferentes arrendatarios, pero una vez transcurrido el mismo las viviendas son devueltas a sus propietarios.

En el año 2013 la cantidad de viviendas que integraban el parque total del programa llegaron al número de 5.174 para toda la CAV. La evolución del programa puede apreciarse en el crecimiento que significó pasar de las 531 viviendas que componían el parque en el año de inicio, 2003, a las 5174 en el año 2013 (casi el 1000% en una década). Sin embargo, es un programa muy costoso que exige un desembolso de dinero muy importante por parte del gobierno vasco para cubrir la diferencia entre lo que pagan los inquilinos y lo que reciben los propietarios. La subvención total destinada al programa en el 2013 por el Etxebide ascendió a 20,5 millones de euros, lo que supone 3.960 euros de subvención media por vivienda. En el año 2013 los inquilinos pagaron en promedio una renta media de 257 euros por mes, cifra que equivale al 43% del monto total recibido por los propietarios de parte del gobierno vasco que en promedio fueron 601 euros.

En el año 2012 el gobierno implementó un nuevo programa -denominado ASAP- destinado a captar viviendas vacías e introducirlas al mercado de alquileres. En este programa se establece un sistema de garantías por parte del gobierno vasco (seguro frente a incumplimiento del pago, averías y asistencia jurídica) para que las personas propietarias de viviendas vacías las destinen al mercado a un precio más bajo que el que fija la competencia libre. El gobierno establece una renta máxima más baja que la de mercado para facilitar el acceso de las personas de menores ingresos. El Estado opera como intermediario entre privados haciéndose cargo de garantizar el cumplimiento del pago para los propietarios y un precio controlado para los inquilinos. Sin embargo, todavía no ha logrado captar un número significativo de viviendas. En el año 2013 fueron afectadas 144 viviendas al programa con una inversión de 132 euros por vivienda y de las cuales solamente el 50 % fueron finalmente alquiladas (Observatorio Vasco de la Vivienda, 2013).

²² En principio esta suma máxima se había fijado en 600 euros, pero en diciembre de 2013 debido al descenso de la renta de alquiler libre se decidió modificar la suma y bajarla a 450 euros.

4. LA REGULACIÓN URBANA EN OÑATI (2007-2016)

El ordenamiento territorial y la planificación urbanística en la CAV se encuentran regulados por una serie de normas jurídicas de diferente jurisdicción y alcance territorial.²³ En un primer nivel se ubican las normas propias de la CAV, ya que conforme la Constitución española de 1978 (art. 148.1.3º) y la doctrina del Tribunal Constitucional le corresponde a las Comunidades Autónomas diseñar y desarrollar su propia política en materia urbanística, competencia asumida en el Estatuto de Autonomía del País Vasco, art. 10.31.²⁴ En un segundo nivel se encuentran las regulaciones de los regímenes forales específicos de los Territorios Históricos (Araba, Gipuzkoa y Bizkaia) que de manera directa o indirecta afectan al proceso de urbanización, como el caso de las normas forales que regulan el tratamiento impositivo de la propiedad inmueble. Y en un tercer nivel las normativas de alcance municipal donde destacan los Planes Generales de Ordenamiento Urbano, además de los instrumentos que se analizan en la próxima subsección.²⁵

De la lectura de las diferentes normativas que se refieren a la planificación urbana y de algunos instrumentos de ordenamiento territorial como las Directrices de Ordenamiento Territorial (DOT), los Planes Territoriales Sectoriales (PTS) o los planes generales surge una preocupación común que tiene que ver con cómo evitar la mayor artificialización del suelo que causa la expansión del perímetro urbano. Esta idea se sustenta en la evaluación de los efectos nocivos que tiene el crecimiento horizontal sobre los usos propios del suelo rural, como las actividades agrícolas, ganaderas y forestales, y sobre el medio ambiente en general. A su vez, el interrogante planteado habilita una segunda cuestión relacionada con cómo lograr la rehabilitación y reutilización del espacio construido y cómo contrarrestar las prácticas especulativas que retienen suelo urbano en pos de construir una ciudad compacta frente a las lógicas de crecimiento urbano disperso y desordenado.

Para alcanzar esos objetivos se vuelve imprescindible estimar la proyección del crecimiento poblacional, y en función de ese diagnóstico planificar una ampliación de las unidades de vivienda acorde con las necesidades habitacionales. Asimismo, también se vuelve

²³ La primera norma que sentó las bases de la construcción del derecho urbanístico español es la Ley del Suelo y Ordenación Urbana del 12 de mayo de 1956. Hasta esa fecha el urbanismo se regía por disposiciones de las autoridades locales (Ávila Orive, 1993). A partir de esa norma “el aprovechamiento urbanístico (determinación del uso del suelo y fijación de la intensidad del mismo)” quedó fuera de la disposición del propietario debido a la consideración de la propiedad inmueble como un bien de interés público urbanístico” (González Ordovás, 2001:656). Sin embargo, la naturaleza mercantil del suelo urbano genera relaciones de complementariedad y competencia entre los agentes que participan en el desarrollo urbano que por momentos restringen y en otros amplían el poder de disposición de los propietarios.

²⁴ La aprobación del Estatuto por Ley Orgánica 3/1979 produjo el traspaso de competencias y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Ordenación del Territorio y del Litoral y Urbanismo, mediante acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de fecha 5 de noviembre de 1980, formalizado en el Real Decreto 2581/1980 (Ávila Orive, 1993). Otras normas importantes son la ley 4/1990 de ordenación del territorio del País Vasco, la ley 5/1998 de medidas urgentes en materia de régimen de suelo y ordenación urbana, la ley 2/2006 de suelo y urbanismo, la reciente ley 3/2015 de vivienda, que vincula la problemática de la vivienda con la lógica del mercado de suelo urbano y establece una serie de regulaciones a los efectos de lograr la materialización de este derecho.

²⁵ Sin embargo, a esos tres niveles corresponde agregar un cuarto nivel que es el comprendido por la legislación del Estado español, que en el caso concreto se ejerce por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio de 2008, por medio del cual se aprobó el texto refundido de la Ley de Suelo, además de la Constitución española de 1978 - especialmente en sus arts. 45, 46 y 47 - y por el control de constitucionalidad de las leyes ejercido por el Tribunal Constitucional.

importante poder determinar el porcentaje de viviendas deshabitadas e implementar instrumentos y mecanismos de movilización de la vivienda vacía. El gobierno vasco ha implementado distintas ayudas destinadas a la rehabilitación de viviendas inutilizadas y a la movilización de viviendas vacías. Pero la información respecto de la incidencia que tuvieron estas políticas a escala municipal no se encuentra disponible.²⁶

Sin embargo, en la esfera del gobierno municipal se vienen implementando diferentes mecanismos contemplados en la legislación general destinados a la reutilización del espacio construido con el propósito de evitar la ampliación del perímetro urbano y la retención especulativa de suelo y viviendas urbanas.²⁷ Estos instrumentos suponen una forma de regulación del mercado de suelo y del mercado inmobiliario en general, ya que además del efecto directo que supone su aplicación tienen consecuencias indirectas sobre las prácticas de los agentes del mercado a través de la modificación de sus expectativas. En el apartado siguiente se presentan los distintos instrumentos de regulación y algunos efectos de su aplicación.

4.1. DE LA PLANIFICACIÓN A LA INTERVENCIÓN URBANÍSTICA. ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE REGULACIÓN DEL MERCADO INMOBILIARIO

La localidad de Oñati cuenta con un parque de 4.776 viviendas construidas -y 580 por ejecutar- para una población actual de 11.275 habitantes.²⁸ En el período 2005-2016 se construyeron en el marco de promociones privadas un número total de 807 viviendas para la venta, es decir para ser transferidas en propiedad a sus usuarios finales. De ese número, 419 son viviendas de protección oficial (VPO) del régimen general para la venta, 321 viviendas libres y 79 viviendas tasadas.²⁹ Además el municipio cuenta con un parque de 17 viviendas para cubrir ciertas necesidades de grupos que se encuentran en situaciones de extrema vulnerabilidad social (11 viviendas sociales, 4 tuteladas, 1 de riesgo de exclusión y 1 de emergencia social).

Sin embargo, teniendo en cuenta el parque inmobiliario actual y las proyecciones demográficas para los próximos años el Ayuntamiento ha implementado una serie de instrumentos con el objetivo de movilizar la vivienda ociosa y evitar una expansión del perímetro urbano. A continuación, se detallan las principales herramientas utilizadas en el período 2007-2016.

²⁶ En el marco de este trabajo se realizó una consulta al Alokabide sobre la incidencia de estas políticas en el municipio de Oñati, y la respuesta fue que dicha información no estaba ordenada y que no podía ponerse a nuestra disposición antes de la finalización de este trabajo (septiembre de 2017).

²⁷ La competencia municipal sobre este tipo de intervenciones ha sido ratificada por la ley 3/2015 (art. 10), que a su vez prevé la colaboración interinstitucional con entidades del gobierno vasco y de la diputación correspondiente a los fines de su implementación efectiva.

²⁸ Esta información fue extraída del Udalplan en el mes de agosto de 2017 y los datos poblacionales se corresponden con la información disponible en el Eustat actualizada al año 2016. El número de viviendas se corresponde con las localizadas en suelo urbano residencial consolidado y no consolidado y en suelo residencial urbanizable.

²⁹ En abril del año 2017 faltaban terminar 77 viviendas, 60 de la promoción localizada en el barrio San Martín y 17 en la promoción del barrio Ugarkalde.

4.1.1. Impuesto a las viviendas deshabitadas

El Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), es un tributo directo de carácter real que grava el valor catastral de los bienes inmuebles. Es un impuesto municipal, de periodicidad anual, cuya gestión está a cargo de los Ayuntamientos. Está regulado a nivel jurisdiccional del Estado español por los artículos 66 a 77 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, que en su art. 72 establece un tipo de gravamen específico consistente en un recargo al impuesto para los inmuebles urbanos de uso residencial desocupados con carácter permanente, que puede alcanzar el 50 % de la cuota líquida del tributo.

Teniendo en cuenta el ámbito territorial en el que se sitúa este trabajo, cabe aclarar que los regímenes financieros de los Territorios Históricos del País Vasco y Navarra gozan de un tratamiento especial, en virtud de una disposición de la constitución española que establece el respeto a los derechos históricos de los territorios forales. En ese marco, tanto el Estatuto de Autonomía del País Vasco como la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, establecen que las relaciones de orden tributario y financiero entre estos territorios forales y el Estado vendrán reguladas por el sistema de Concierto o Convenio.³⁰

Ejerciendo dicha competencia, en el año 2012 la Diputación Foral de la provincia de Gipuzkoa introdujo una modificación en la regulación del impuesto sobre Bienes Inmuebles por medio de la cual habilitó a todos los municipios de la provincia a establecer un recargo en dicho tributo, de hasta el 150 %, a las viviendas que no constituyan residencia habitual (art. 1 de la Norma Foral 4/2012, modificatoria del apartado 5, art. 14 de la Norma Foral 12/1989). El acatamiento que ha tenido la medida en los diferentes municipios no ha sido homogéneo. De los 88 municipios censados en el 2015, más de la mitad (52) optaron por aplicar el recargo al IBI, y entre ellos 3 optaron por el 150 %, 14 por el 100%, 21 por el 50 % y 14 por porcentajes menores al 25 %.³¹

En el caso de Oñati, este impuesto es una de las principales herramientas que han sido utilizadas para intervenir sobre la dinámica del mercado inmobiliario. A través de la ordenanza fiscal, el Ayuntamiento decidió aplicar un recargo del 100% al monto correspondiente al IBI a las personas titulares de viviendas vacías con el objetivo de incentivar el aumento de la oferta de unidades de vivienda y de manera indirecta incidir en la baja de los precios de los alquileres de las viviendas.

³⁰ En el régimen foral el sistema de financiación se caracteriza porque los Territorios Históricos del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra tienen potestad para mantener, establecer y regular su régimen tributario. Ello implica que la exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de la mayoría de los impuestos estatales (actualmente todos, excepto los derechos de importación y los gravámenes a la importación en los Impuestos Especiales y en el Impuesto sobre el Valor Añadido) corresponde a cada uno de los tres territorios del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra. La recaudación de estos impuestos se realiza por dichos territorios y por su parte, la Comunidad Autónoma contribuye a la financiación de las cargas generales del Estado no asumidas, a través de una cantidad denominada "cupos" o "aportación". Fuente: Ministerio de Hacienda. Gobierno de España.

³¹ Donostia, Noticias de Gipuzkoa, 7 de octubre de 2015.

Cuadro 4. Viviendas alcanzadas por el recargo al IBI y casos exentos

Año	Viviendas Vacías	Viv. con recargo IBI	Casos exentos recargo IBI
2013	449	432	17
2014	443	343	100
2015	453	343	110
2016	451	347	104
2017	441	Pendiente	Pendiente

Fuente: Elaboración propia en base a información obtenida del Ayuntamiento de Oñati.

En 4 años de aplicación de este tributo la cantidad de viviendas vacías gravadas por el recargo se redujo en más del 20 %.³² En 2013 se aplicó el recargo a 432 viviendas deshabitadas mientras que en 2014 esa cantidad bajó a 343, número que se ha mantenido en los años posteriores. Sin embargo, como se ve en el cuadro 2 el número total de viviendas vacías prácticamente no ha variado en todos los años relevados. El mantenimiento del número total de viviendas vacías pero la disminución de la cantidad de viviendas alcanzadas por el recargo da cuenta de que muchas de esas viviendas han entrado en los casos exentos previstos por la normativa.

Cuadro 5. Viviendas destinadas al mercado de alquiler

Año	Total casos exentos IBI	Viviendas puestas en alquiler			Otros casos exentos
		Programas de ayudas al alquiler del Etxebide	Alquiler particular	Total	
2015	110	20	38	58	52
2016	104	23	45	68	37
2017	Pendiente	21	48	69	Pendiente

Fuente: Elaboración propia en base a información obtenida del Ayuntamiento de Oñati.

En el caso concreto de Oñati pudimos constatar que un porcentaje superior al 50 % de los casos exentos se corresponde con viviendas que han sido puestas en alquiler de manera privada o a través de los programas del gobierno vasco. Como surge del cuadro 3, la cantidad de viviendas puestas a disposición anualmente del Alokabide, principalmente en el marco del programa Bizigune, fue superior al número de 20. En cuanto a los alquileres privados el número fue en ascenso. Mientras que en el 2015 se destinaron 38 viviendas, en el año 2016 la cantidad aumentó a 45 y en el 2017 llegó a 48. De esta manera, la medida sirvió para que anualmente entre 60 y 70 unidades de viviendas sean introducidas al mercado de alquileres.

³² El número de casos exentos correspondiente al año 2017 se encontraba pendiente al momento de la finalización del trabajo de campo de este trabajo en el mes de septiembre de 2017.

Algunas voces, sobre todo la de agentes vinculados con el negocio inmobiliario, actores políticos y ciertos medios de comunicación,³³ se han manifestado en contra de este impuesto argumentando que no tiene efectos sobre la movilización de las viviendas vacías y que se trata de un impuesto con exclusivos fines recaudatorios. El primer argumento se contradice con la información presentada en el cuadro 3. En cuanto al segundo planteo, si prestamos atención al monto anual recaudado en virtud de este tributo puede verse que ha ido disminuyendo en los períodos sucesivos a su implementación. Así, desde los 100 mil euros iniciales en el año 2013, pasó a 89 mil en 2014, 91 mil en 2015 y 80 mil en 2016. Además, lo recaudado en concepto de este impuesto representa un 0,6% del total de los ingresos municipales recaudados anualmente.

Por tanto, la movilización del stock de viviendas vacías sumado a la escasa suma que representa la recaudación anual en concepto de este impuesto y el porcentaje ínfimo en relación a los ingresos totales percibidos por el Ayuntamiento de Oñati, sugieren que se trata de un mecanismo dirigido a regular el mercado de alquileres.

Debido a la inexistencia de información sistematizada o de un registro de la evolución del precio de los alquileres en el municipio, no se pudo constatar el efecto de esta medida en relación a los precios de los alquileres.³⁴

4.1.2. Las ayudas a la emancipación

Las *ayudas para el alquiler de vivienda para jóvenes en el municipio de Oñati*, consisten en un apoyo económico que se otorga a los jóvenes de entre 18 y 30 años de edad que pese a tener intenciones de emanciparse no cuentan con medios económicos suficientes para acceder a una vivienda en el mercado. Esta medida se implementó en el año 2015 y los fondos utilizados han crecido por encima del 80 % en los sucesivos ejercicios anuales. En el año 2015 se destinaron 16 mil euros (de los 108 mil presupuestados), en el año 2016 se gastaron 27 mil euros (de los 50 mil presupuestados) y en el 2017 se presupuestaron 45 mil euros para ser ejecutados en el segundo semestre.

Se trata de una política destinada a financiar parcialmente el acceso a la vivienda a través del régimen de alquiler utilizando recursos económicos del municipio. La subvención equivale al 50 % del monto financiable y en ningún caso puede sobrepasar el máximo de 250 euros mensuales en el período de un año. Si bien la suma otorgada cubre la mitad del monto total del alquiler de una vivienda, contribuye a disminuir notablemente el gasto que representa para uno de los grupos sociales con mayores niveles de vulnerabilidad socioeconómica.³⁵

³³ En este sentido se expresó un empresario inmobiliario entrevistado. También se manifestaron en contra de la medida los dirigentes del Partido Nacional Vasco (PNV) tanto a nivel de la CAV como de la esfera municipal (EAJ/PNV, 28 de octubre de 2014). En la misma línea se posicionó el periódico *El Diario Vasco* (Donostia, *El Diario Vasco*, 1 de mayo de 2013, 14 de abril de 2015). En un registro más sutil y a nivel del Estado español se ubican otros grupos que asesoran sobre negocios inmobiliarios (Consultorio Legálitas, Ático Jurídico, sitio web idealista/news, etc.).

³⁴ Sobre este tema consultamos a funcionarios del Ayuntamiento, a representantes de empresas inmobiliarias y a la titular de una Notaría, y en todos los casos nos informaron que no existe ningún registro de precios.

³⁵ Las personas menores de 30 años dentro del País Vasco -y especialmente las mujeres- integran el colectivo más vulnerable frente al mercado de trabajo. Los datos al cierre del primer semestre de 2016 muestran que presentan una alta precarización laboral producto de la sobrecualificación y la temporalidad en el empleo, tienen una tasa de paro del 26,9% y la subocupación por insuficiencia de horas alcanza al 19,4%. Respecto a la capacidad adquisitiva el 51,2% no cuenta con ingresos económicos ordinarios y el 61,8% no recibe salario.

La relación entre los precios de los alquileres y la capacidad adquisitiva de las personas jóvenes asalariadas ha propiciado un aumento de los costes del acceso a la vivienda de tal magnitud, que una persona tendría que dedicar el 70,6% de su sueldo para pagar la renta de alquiler, en tanto que un hogar joven el 35,4 % de sus ingresos (Consejo de la Juventud de España, 2016). Por lo que resulta inviable para este grupo social emanciparse sino es a través del apoyo económico familiar o de un sistema de ayudas como el analizado en este apartado.

A su vez, la decisión de establecer un tope máximo de 250 euros se corresponde con el propósito de evitar que los propietarios de las viviendas vacías aumenten los precios de los alquileres con el objetivo de capturar una porción de los recursos aportados por el gobierno municipal para financiar el acceso a la vivienda. Este requisito se complementa con la exclusión de los alquileres de viviendas que superen los 550 euros mensuales.

Para acceder a esta ayuda además del requisito de la edad los beneficiarios no deben ser propietarios de vivienda³⁶, sus ingresos anuales deben ser inferiores a los 28.000 euros por solicitante, deben estar al corriente en el pago de impuestos, tasas, arbitrios y sanciones del Ayuntamiento de Oñati, y empadronados en la jurisdicción municipal. Esta ayuda es incompatible con otras ayudas destinadas al mismo fin, por eso están excluidos expresamente las personas jóvenes que alquilen una vivienda a través del programa Bizigune. Asimismo, se establecen una serie de exclusiones en relación a las viviendas que pueden ser asignadas al programa para evitar la competencia con los programas del gobierno vasco que promueven el alquiler protegido (viviendas en alquiler sujetas al Bizigune, viviendas de protección oficial de promoción pública). Otros requisitos están dirigidos a evitar una mala utilización del programa por parte de los propietarios de vivienda vacía (como la prohibición de los subarriendos, el arrendamiento de habitaciones, locales usados como viviendas, contratos inferiores a un año, etc.) y a garantizar que las viviendas estén bien ubicadas y en condiciones óptimas de habitabilidad (ventilación, disposición de servicios de red, cantidad de habitaciones).

Si bien jurídicamente no hay una relación directa entre los fondos aplicados a esta política y lo recaudado en concepto del recargo al IBI aplicado a las viviendas deshabitadas, en materia de política fiscal se puede inferir esa vinculación entre una medida que busca movilizar la vivienda vacía y abaratar el precio del mercado por ampliación de la oferta y otra que destina fondos municipales para solventar la mitad del precio de los alquileres y financiar parcialmente la demanda.

Justamente la primera partida presupuestaria del año 2015 de 108 mil euros buscaba destinar una cuantía de fondos similar a la recaudación obtenida por el recargo al IBI. Luego de constatar que la cantidad de presentaciones podía ser cubierta con una suma mucho menor a la solicitada, en los años posteriores la partida presupuestaria se redujo en más de la mitad (50 mil euros en 2016 y 45 mil en 2017).

Aquellos que sí cuentan con ingresos ordinarios reciben anualmente en promedio 4.637,69 euros y los que mantienen una relación salarial 12.464,11 euros anuales (Consejo de la Juventud de España, 2016).

³⁶ Las bases de las ayudas (ordenanza 86, BO: 9 de mayo de 2016) contemplan como excepción “el supuesto de que sea cotitular de una o varias viviendas adquiridas por herencia o donación, en las que ninguno de los porcentajes de cotitularidad supere el 50% y el valor de las participaciones en vivienda no superen los 75.000,00 euros” (art. 4 inc. b).

4.1.3. El control de los plazos de las obras de promoción

Otro de los instrumentos utilizados por el Ayuntamiento para intervenir sobre el proceso de producción del espacio habitacional fue el control sobre los plazos de las promociones inmobiliarias. En lugar de habilitar nuevas promociones, lo que supone ampliar la trama urbana y la superficie urbana residencial, el Ayuntamiento se propuso destrabar y completar dos proyectos que se hallaban interrumpidos.

El primero fue el caso de la promoción inmobiliaria localizada en el barrio San Martín que se había detenido en el año 2009 por motivos de la crisis inmobiliaria. En realidad, una parte importante de la urbanización se había ejecutado sin problemas. La promoción incluía la construcción de viviendas de protección oficial y de viviendas libres. Las VPO no tuvieron inconvenientes en cuanto a su venta, pero el precio de las viviendas libres, que eran de dimensiones más grandes, resultó muy alto en las nuevas condiciones del mercado inmobiliario y ante la retracción de la demanda la construcción de las mismas quedó paralizada.

Frente a esta situación el Ayuntamiento acordó con los agentes constructores una solución que en el campo del urbanismo se suele denominar de *esponjamiento* consistente en permitir el aumento de unidades de vivienda sin alterar la edificabilidad, es decir construir más viviendas en la misma cantidad de metros cuadrados autorizados para la construcción, con la condición de que las mismas tuvieran un precio máximo pasando del régimen libre a la modalidad de viviendas tasadas.³⁷ De esta manera la empresa pudo sacar al mercado un producto más barato e incrementar las posibilidades de venta de las viviendas. A su vez, es posible que la mayor cantidad de viviendas finales haya servido para mejorar los términos económicos de la operación y elevar los márgenes de rentabilidad de la obra. Por otro lado, con esa intervención el Ayuntamiento pudo destrabar un problema urbano mediante una solución que supuso un completamiento del tejido urbano y el aumento de las unidades de viviendas previamente proyectado.

El segundo caso fue el de la promoción en la calle Obispo Otaduy del barrio de Kurtzekua desarrollada por el grupo inmobiliario Italde, que quedó interrumpida desde el año 2009. Similar a lo sucedido en el caso de San Martín, la crisis inmobiliaria afectó la venta de inmuebles sobre plano, circunstancia que achicó los márgenes de financiación de la constructora y derivó en la paralización de la obra. Pero en este caso, se abrió una negociación entre el Ayuntamiento y la empresa encargada de la promoción para evaluar una resolución de la situación.³⁸

Respecto al resto de promociones que estaban proyectadas por la gestión municipal anterior pero que no habían comenzado las obras de construcción –como Lazarraga y Kirrukua en la Finca Garay, o Kutzideria en Kasablanka norte– el Ayuntamiento asumió una posición pasiva. Es decir que no se propuso utilizar los instrumentos administrativos a su alcance para reemplazar la actividad privada en la ejecución de las promociones. Ello se debe a que de acuerdo a las proyecciones del crecimiento poblacional en Oñati para los próximos años y la cantidad de viviendas existentes en la actualidad, desde el gobierno local

³⁷ El Ayuntamiento propuso una cláusula que establecía que las viviendas aun siendo libres debían mantener un precio tasado por un plazo de 10 años.

³⁸ Hasta el momento en que se escribió este artículo no se había acordado una solución y la promoción seguía paralizada.

se considera que no es necesario aumentar el parque de viviendas, sino que los esfuerzos deben orientarse a movilizar las viviendas deshabitadas.

4.1.4. Las plusvalías generadas por las acciones urbanísticas

El impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU), más conocido como impuesto a las plusvalías urbanas, se encuentra regulado por la norma foral 16/1989 de Gipuzkoa y comenzó a implementarse en el municipio de Oñati en la década de 1990. La recaudación de este impuesto está muy ligada al ciclo económico, lo que en economía se denomina relación directa muy elástica, ya que es un impuesto que se paga cuando se produce la transferencia del dominio de un bien inmueble que generalmente es a través de la venta.³⁹ Por ejemplo, en el año 2006, antes de la crisis inmobiliaria, se recaudaron 205 mil euros. Mientras que en el año 2010 la recaudación cayó a 38 mil euros y en el 2016 tuvo un repunte alcanzando los 89 mil euros pero muy por debajo de los años previos a la crisis. Sin embargo, en febrero de 2017 el Tribunal Constitucional español declaró la inconstitucionalidad de este impuesto en los casos en que se grava la venta sin que haya habido un incremento real en el precio entre el momento de la compra y de la venta.⁴⁰ Como resultado de esta sentencia la Diputación Foral de Gipuzkoa dictó el decreto foral-norma 2/2017, del 28 de marzo de 2017, modificadorio de este impuesto que deja al margen del gravamen los casos en que no se produzca un incremento real del valor de los terrenos. De esta manera los artículos anulados solo serían aplicables en el supuesto de que exista un incremento del valor con lo que el principio de capacidad económica no resultaría vulnerado, razón por la cual la norma foral y el mecanismo para determinar la base imponible quedarían vigentes.

Cabe referir que una situación como la que se dio recientemente en algunas ciudades de la CAV y del Estado español, donde el precio de los bienes inmuebles ha operado una disminución abrupta en un período breve de tiempo y esa diferencia de precios producto de la depreciación de los activos se ha trasladado al suelo configurando casos de minusvalía urbana, que se materializaron con la venta de los inmuebles a un precio inferior al de su compra no son frecuentes en el mercado de la vivienda. Contrariamente, se trata de situaciones excepcionales que se explican a partir de la profunda crisis inmobiliaria del 2007 comentada en la sección tercera, que ha producido una caída abrupta de los precios de los inmuebles que pese a la recuperación de los últimos años no han logrado recuperar los niveles anteriores al estallido de la crisis. Por tanto, la razón que habilita cuestionar el cobro del impuesto a la plusvalía urbana cuando no hubo incremento del precio sino una disminución del mismo que implicó una pérdida económica, no basta para descalificar la naturaleza del impuesto.

Pero los opositores clásicos y habituales del impuesto aprovecharon el cuestionamiento parcial que se ha hecho al cobro del tributo en el ámbito judicial –ya sea en distintos juzgados de primera instancia como en el Tribunal Constitucional – para atacar a través de

³⁹ Otras formas de transferencia del dominio alcanzadas por este impuesto son la herencia, la donación y la permuta. La norma se refiere expresamente a “la transmisión de su propiedad por cualquier título, o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce limitativo del dominio, sobre los mismos” (decreto foral-norma 2/2017).

⁴⁰ La sentencia del Tribunal Constitucional dictada el 16 de febrero de 2017, publicada en el Boletín Oficial del Estado español el 25 de marzo de 2017, declaró inconstitucionales y nulos los artículos 4.1, 4.2.a) y 7.4 de la Norma Foral 16/1989 referidos al Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, en la medida en la que someten a tributación situaciones de inexistencia de incremento de valor y afectan el principio de capacidad económica.

los medios de comunicación el impuesto en sí y el método para calcular su base imponible.⁴¹ A modo de ejemplo se citan las palabras del representante de Ático Jurídico, José María Salcedo, quien en diferentes notas expresó "(...) Antes de la crisis a todo el mundo le daba igual, ya que el impuesto a pagar era pequeño en relación a las grandes plusvalías que se obtenían en la venta. Pero cuando la gente empezó a vender perdiendo dinero, se convirtió en un impuesto molesto" (López Lenton, 2017); "(...) los ayuntamientos no aceptan que el contribuyente aporte pruebas contra la valoración hecha por la administración pública" (Martínez Almeida, 2017).

La fórmula de cálculo del impuesto de plusvalía municipal establecida en la norma foral, al igual que la contemplada por la Ley de Haciendas Locales del Estado español (art. 107), consiste en aplicar al valor catastral del suelo en el momento de la transmisión, unos coeficientes en función del período de tenencia del inmueble. Este método encuentra su fundamento en que los precios del suelo en las ciudades tienen una tendencia creciente por factores ajenos a las acciones de su propietario. Por lo que la apropiación por parte del Estado de una porción de ese incremento debe ser interpretada como una acción de redistribución de las cargas y los beneficios del proceso de urbanización.

Lo recaudado en concepto de este impuesto en Oñati en relación a los ingresos totales del Ayuntamiento no es significativo. En el año 2016 representó un 0,4% de los ingresos totales. Al igual que el recargo aplicado a las viviendas deshabitadas su importancia no radica tanto en sus alcances recaudatorios, sino en sus efectos redistributivos sobre los beneficios de la urbanización.

Asimismo, es una herramienta que intenta desincentivar los comportamientos *protoespeculativos*, que, dadas las características del mercado de suelo comentadas en la sección segunda, son prácticas habituales y esperables en las ciudades contemporáneas. Ya se trate de propietarios que adquieren una segunda vivienda para utilizarla con fines recreativos, o de quienes compran un bien inmueble como una inversión, son acciones que vistas de manera aislada no se perciben como negativas, pero la generalización de las mismas puede producir una serie de problemas y efectos nocivos sobre la urbanización. Así, la proliferación de terrenos ociosos o subutilizados, la expansión del perímetro urbano y la mayor artificialización del suelo, la necesidad de ampliar las redes de servicios públicos y el encarecimiento de la prestación de los mismos, son algunos de los efectos que puede generar la especulación inmobiliaria si no se toman medidas para contrarrestarla.

Existen otros mecanismos de redistribución que intentan capturar el incremento del valor de los inmuebles urbanos. Como el caso de las contribuciones especiales reguladas en la norma foral 11/1989 (art. 28 y ss.), para el caso de que la realización de una obra o el establecimiento o ampliación de servicios municipales generen el aumento del valor de bienes inmuebles o algún beneficio para los propietarios. Pero se trata de casos donde la relación entre el aumento del valor de los inmuebles y sus causas inmediatas asociadas a intervenciones estatales es más directa y evidente. En los casos como el del impuesto a las plusvalías urbanas, en donde el aumento del precio del suelo también se debe a acciones no realizadas por los propietarios, la relación es menos visible y por tanto genera más resistencia.

⁴¹En las notas periodísticas que se mencionan a continuación puede verse como los representantes de despachos de abogados como Ático Jurídico, Martínez Almeida, G y G Abogados, dedicados a derecho mercantil y a la defensa de los promotores inmobiliarios, se manifestaron de manera contundente contra el impuesto y su fórmula de cálculo.

5. CONCLUSIONES

Como se vio a lo largo de este trabajo el acceso a la vivienda en las sociedades actuales, incluso en la de los países centrales, es una situación problemática que comprende a un porcentaje importante de la población.

Ello se debe a que los precios de la vivienda, por las particularidades que adquiere dicho bien en el marco de las relaciones mercantiles que dominan su producción, intercambio y consumo, tienen una tendencia creciente y su compra exige una inversión alejada de la capacidad de ahorro de una proporción considerable de los sectores trabajadores. Incluso en contextos de estancamiento y retracción del mercado inmobiliario y fuerte caída de los precios, como ocurrió después de la crisis desatada en el Estado español a partir del año 2007, muchos sectores sociales siguen siendo insolventes para resolver a través del mercado sus necesidades habitacionales.

Frente a este problema los Estados suelen implementar diferentes políticas destinadas a mitigar los efectos excluyentes del mercado de la vivienda y garantizar el acceso de los sectores y grupos sociales de menores ingresos. Como se vio en la sección tercera, la CAV cuenta con una serie de políticas dirigidas a financiar la oferta de viviendas, ya sea a través de la promoción pública de viviendas protegidas como del apoyo económico a la promoción privada de nuevas viviendas a precios accesibles para los sectores de menores ingresos. Y también dispone de otras políticas destinadas a aumentar la capacidad económica de los sectores que conforman la demanda insolvente a través de la concesión de créditos hipotecarios a tasas subsidiadas.

La mayoría de este tipo de políticas suelen ofrecer como principal solución al problema habitacional el aumento de unidades de vivienda. Ya sea directamente a través de la promoción pública o de la financiación de la promoción privada, o indirectamente a través de los mecanismos de financiación de la demanda que operan como un incentivo a la inversión inmobiliaria. Además de las consecuencias negativas que presenta el crecimiento del perímetro urbano comentadas en la sección segunda, son respuestas que estimulan la dinámica del mercado inmobiliario que, paradójicamente, es la generadora del problema.

Pero como se vio en este trabajo también existen otro tipo de intervenciones orientadas a movilizar el parque de viviendas vacías, para dar respuesta a la demanda sin aumentar el parque construido.

Mediante la articulación de dos herramientas, como el *recargo del 100% al Impuesto a los Bienes Inmuebles (IBI)* y las *ayudas económicas* destinadas a las personas jóvenes, el Ayuntamiento de Oñati combinó una estrategia de presión fiscal destinada a aumentar la oferta de viviendas en el mercado de alquileres con la financiación parcial de la demanda insolvente para menguar la disociación que se produce en el mercado inmobiliario entre la demanda y la capacidad de pago de los usuarios finales. Y así, la política fiscal se utilizó en clave de política urbana con el propósito de resolver el acceso a la vivienda de las personas jóvenes que actualmente constituyen uno de los grupos sociales con más dificultades económicas.

También resulta interesante el criterio empleado por el Ayuntamiento frente a las promociones proyectadas y autorizadas con anterioridad a su gestión. Por un lado, se decidió intervenir en aquellas promociones que se encontraban en curso a través del control de plazos, con la intención de completar el tejido urbano y evitar la permanencia de suelo ocioso en localizaciones centrales. Por otro lado, no impulsar las promociones no iniciadas, ya que de acuerdo a la población actual de Oñati y las proyecciones del crecimiento poblacional para los próximos años, el parque de viviendas es suficiente para cubrir la demanda de dicho bien.

En cuanto al *impuesto a las plusvalías urbanas*, independientemente de que su aplicación se haya puesto en cuestión a partir del fallo del TC español, representa una herramienta útil para contrarrestar las prácticas especulativas que se manifiestan en la tenencia de terrenos y viviendas por períodos de tiempo prolongados a la espera de su valorización. Y, por tanto, puede funcionar como política de movilización de la vivienda ociosa.

Por último, se han identificado algunas dificultades para estimar el alcance preciso de estas herramientas sobre la dinámica de los precios de los inmuebles urbanos. La falta de un registro público de la evolución de los precios de compra y alquiler de los inmuebles urbanos en el período estudiado impide analizar el comportamiento de los precios con posterioridad a la implementación de las herramientas mencionadas. Esta ausencia podría suplirse a partir de la información recabada por el Departamento de Hacienda y Economía de la CAV para la determinación de diferentes impuestos (sobre todo los que gravan la renta), lo cual sería muy útil para evaluar el alcance y eficacia de este tipo de intervenciones sobre el mercado de la vivienda.

A modo de cierre, se considera que una profundización de este tipo de intervenciones que buscan desincentivar la inversión en vivienda como resguardo de valor, controlar las prácticas especulativas y contrarrestar los efectos excluyentes del mercado inmobiliario, puede aportar elementos útiles para encontrar respuestas a un problema que se ha vuelto un rasgo estructural de las sociedades actuales.

Referencias

- Altuzarra Artola, A. (s.f). 15. Etxebizitza / Vivienda. Comunidad Autónoma Vasca: Eustat.
- Arellano, M., & Bentolila, S. (2009). La burbuja inmobiliaria: causas y responsables. La Crisis de la Economía Española: Lecciones y Propuestas. FEDEA. Disponible en <http://www.cemfi.es/~arellano/burbuja-inmobiliaria.pdf>, consultado el 14-04-17.
- Benévolo, L. (1974) *Historia de la arquitectura moderna*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Campos, J. L. (2008). *La burbuja inmobiliaria española*. Madrid: Marcial Pons.
- Domínguez, G. B. (2009). Creación y destrucción de la burbuja inmobiliaria en España. Información Comercial Española, ICE: Revista de economía, (850), 23-40.
- Echeverría, J. L. C. (2008). *La burbuja inmobiliaria española*. Madrid: Marcial Pons.
- Engels, F. (1873) Contribuciones al problema de la vivienda. Disponible en www.marxists.org/espanol/me/1870s/vivienda/index.htm, consultado el 12-05-17.

- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia: Edicions Alfons El Magnànim-Generalitat Valenciana-Diputació Provincial de València.
- García-Montalvo, J. (2009). Financiación inmobiliaria, burbuja crediticia y crisis financiera. Lecciones a partir de la recesión de 2008-09. *Papeles de Economía Española*, (122), 66- 87. Disponible en <https://bit.ly/2Q6qYUV>, consultado el 16-06-17.
- González Ordovás, M. J. (2001). *La ciudad como forma del pensamiento:(notas sobre los principios de la participación en la actuación urbanística)*.
- Górgolas, P. (2017). Burbujas inmobiliarias y planeamiento urbano en España: una amistad peligrosa. *Cuadernos de Investigación Urbanística* n° 111. Instituto Juan de Herrera. Universidad Politécnica de Madrid.
<https://doi.org/10.20868/ciur.2017.111.3536>
- Górgolas, P. (2019). La burbuja inmobiliaria de la “década prodigiosa” en España (1997-2007): políticas neoliberales, consecuencias territoriales e inmunodeficiencia social. Reflexiones para evitar su reproducción. *Revista EURE-Revista de Estudios Urbano Regionales*, 45(136).
- Jaramillo, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano* (2da ed.), Bogotá: Ediciones Uniandes, Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE.
- Marx, K. (2008). *Introducción a la crítica de la economía política 1857*. Buenos Aires: Luxemburg.
- Ochoa, O. B., y Schechinger, C. M. (2008). Impactos de las regulaciones en los precios de suelo no urbanizado: el caso de estudio de Bogotá. *ACE: architecture, city and environment*, (7).
- Offe, C. (1990). *Contradicciones del Estado del Bienestar*. Madrid: Alianza.
- Orive, J. L. A. (1993). Sobre el sentido de la distribución de las competencias de Ordenación del Territorio y Urbanismo en la Comunidad Autónoma del País Vasco. *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, 27(133), 13-42.
- Pírez, P. (2016). Las heterogéneas formas de producción y consumo de la urbanización latinoamericana. *Quid*, 16, p. 131-167. Disponible en http://www.iau.usp.br/pii/wp-content/uploads/2017/04/Pirez_2016_Formas_heterogeneas_urbaniza%C3%A7%C3%A3o_AmeLatina.pdf, consultado el 12-06-17.
- Pradilla Cobos, E. (1984) *Contribución a la crítica de la "teoría urbana". Del "espacio" a la "crisis urbana"*. México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco.
- Rodríguez, J. (2017). Las viviendas que pudieron hundir la economía. La caída del mercado de vivienda y sus consecuencias. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 35(1), 71-99. Disponible en <http://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/view/54984/0> consultado el 04/02/2018.

Topalov, C. (1979). La urbanización capitalista. México: Edicol.

Urriza, C. M. (2007). Los salarios en España. Las consecuencias sobre los salarios de un modelo poco productivo. Gabinete Técnico Confederal de Comisiones Obreras.

Notas periodísticas consultadas

Esnaola, I. (2017, agosto 20). La vivienda se desploma y hunde el patrimonio familiar. *Gara*, 8-9.

López Letón, S. (2017, enero 23). ¿Hay que pagar la plusvalía municipal al vender una casa? *El País*. Disponible en https://economia.elpais.com/economia/2017/01/20/actualidad/1484911055_821242.html, consultado el 15/03/2017.

Lozano, A. (2015, octubre 7). Una sentencia avala el recargo del IBI a las viviendas vacías. *Noticias de Gipuzkoa*. Disponible en <http://www.noticiasdegipuzkoa.com/2015/10/07/economia/una-sentencia-avala-el-recargo-del-ibi-a-las-viviendas-vacias>, consultado el 02/04/2017.

Martínez-Almeida (2017, febrero 17). El impuesto de la plusvalía municipal, declarado inconstitucional cuando se vende en pérdidas. *Idealista*. Disponible en <https://www.idealista.com/news/finanzas/fiscalidad/2017/02/17/745379-el-impuesto-de-la-plusvalia-declarado-inconstitucional-porque-no-siempre-sube-la>, consultado el 09/06/2017.

Mata, M.A. (2014, abril 14). Pasaia o el absurdo recargo al IBI. *El Diario Vasco*. Disponible en <http://www.diariovasco.com/economia/fiscalidad/201504/14/pasaia-absurdo-recargo-20150413192726.html>, consultado el 25/02/2017.

Rodríguez, E. (2012, diciembre 4). Cuando la crisis aterriza en la ciudad. *Diagonal*. Disponible en <https://www.diagonalperiodico.net/global/cuando-la-crisis-aterriza-la-ciudad.html>, consultado el 04/02/2017.

Salcedo, J.M. (2017, febrero 15). La fórmula de cálculo de la plusvalía municipal, de nuevo cuestionada. *Idealista*. Disponible en <https://www.idealista.com/news/finanzas/fiscalidad/2017/02/15/745346-la-formula-de-calculo-de-la-plusvalia-municipal-de-nuevo-cuestionada>, consultado el 22/07/2017.

Taberna, D. (2013, mayo 1) Los ayuntamientos de Bildu aplican los mayores recargos en el IBI a las casas vacías. *El Diario Vasco*. Disponible en <http://www.diariovasco.com/20130501/economia/ayuntamientos-bildu-aplican-mayores-201305011208.html>, consultado el 27/05/2017.

Otras fuentes consultadas

Alokabide. Disponible en <https://www.alokabide.euskadi.eus/home-alokabide/>, consultado el 4/08/2017.

Banco de España (2005), Informe Anual 2004.

Consejo de la Juventud de España. Observatorio de Emancipación. País Vasco, Primer semestre de 2016. Disponible en <http://www.cje.org/descargas/cje6941.pdf>, consultado el 11/05/2017.

Etxebide (Servicio Vasco de Vivienda). Disponible en <https://www.etxebide.euskadi.eus/x39-etxebide/es/>, consultado el 11/08/2017.

Eustat (Instituto Vasco de Estadística). Disponible en <http://www.eustat.eus>, consultado el 10/08/2017.

-La actividad económica de la C.A. de Euskadi, 2007 y 2008. Eustat. Cuentas económicas. Análisis de resultados 2007 y 2008. Donostia 2010.

-La actividad económica de la C.A. de Euskadi, 2009 y 2010. Eustat. Cuentas económicas. Análisis de resultados 2009 y 2010. Donostia 2011

Ministerio de Hacienda. Gobierno de España. Disponible en <https://www.hacienda.gob.es/eu-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Regimen%20foral.aspx>, consultado el 14/08/2017.

-Personal ocupado de la construcción de la C.A. de Euskadi, por territorio histórico y sexo. 2008-2015. Estadística de la construcción (2017). Disponible en http://www.eustat.eus/elementos/ele0004700/Personal_ocupado_de_la_construccion_de_la_CA_de_Euskadi_por_territorio_historico_ysexo/tbl0004799_c.html, consultado el 06/07/2017.

-Pirámides interactivas. Indicadores demográficos. Estadística municipal de habitantes. Proyecciones de población. Disponible en http://www.eustat.eus/indic/indicadoresgraficosvistapir.aspx?idgraf=522&o=fm&codigo=20059&r=municipal/datos_estadisticos/onati.html, consultado el 12/07/2017.

Observatorio de Vivienda y Suelo del Ministerio de Fomento de España (boletín 19)

Observatorio Vasco de la Vivienda (2013). Informe de evaluación integral de las políticas de viviendas 2013. Disponible en http://www.etxebide.euskadi.eus/x39-contgen/es/contenidos/informacion/evaluacion_politica_2013/es_etxecont/adjuntos/Evaluacion%20de%20Vivienda%202013_Informe%20Ejecutivo.pdf, consultado el 21/07/2017.

Oñatiko Udala. Disponible en <https://www.oñati.eus/es/servicios-municipales/hacienda>, consultado el 23/05/2017.

ONU HABITAT (2010). El derecho a una vivienda adecuada. Ginebra: Naciones Unidas.

ONU HABITAT (2016) Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Habitat III). Quito: Naciones Unidas.

UDALPLAN. Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda. Gobierno Vasco. Disponible en <http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.eus/r49-udalplan/es/aa33aWAR/interfacesJSP/index.jsp>, consultado el 12/07/2017.