



La política de vivienda en el País Vasco norte

The Housing Policy in Northern Basque Country

EGUZKI URTEAGA

Universidad del País Vasco
eguzki.urteaga@ehu.eus

DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.121.2021.10>

LABURPENA: Frantses estatuaren marko arauemaile eta erregela-menduzkoaren baitan, Ipar Euskal Herriko eragile instituzional zein sozioekonomikoak ohartu dira, 1990. hamarkadaz geroztik, lurraldeko etxebizitzaren problematikaren berezitasunaz eta, batik bat, etxebizitza politika propio bat osatzearen eta gauzatzearen premiaz. Zentzu horretan, Euskal Herria 2010 Prospektiba-lana inflexio puntu bat izan da, zeren, egoeraren diagnosi zehatz bat egin izanak, bertako eragileen kontzientzia-hartze bat eragin du. Análisi sakon horretan oinarrituta, Iparraldeko eragileek bi lurralde-egitasmo osatu dituzte, 1997 eta 2007an hurrenez-hurren, zeintzuk, negoziaketa luze batzuen ostean, adostuak izan diren Euskal Herriko Lurralde-Kontratuen baitan. Etxebizitza politika propio horren gauzapenak, tresna bereziak edukitzea suposatzen du, hala nola, Atlantiko eta Pirinoetako Hiri-gintza Agentzia eta Euskal Herriko Tokiko Lurzoruaren Erakunde Publikoa.

HITZ GAKOAK: Ipar Euskal Herria. Politika publikoa. Etxebizitza.

ABSTRACT: In the legal and regulatory framework of France, institutional and socioeconomic actors from Northern Basque Country have been made aware from the beginning of the nineties about the specificities regarding the problems related to housing, in a context with a large increase of population and lack of housing within the territory, and of the need to envisage and later enforce an own housing policy. In this regard, the 2010 Basque Country Prospective has meant a turning point in as much as the realization of comprehensive diagnosis has led to the local actors awakening. On the basis of that thorough examination, the concerned acts have elaborated some territory projects in 1997 and 2007 respectively, that after long periods of negotiation have resulted in their contractualisations under the wig of successive territorial contracts of the Northern Basque Country. The implementation of this peculiar housing policy has implied to have appropriate instruments among which we find the Atlantic and Pyrenees Agency for Urbanism and the Local Territory Public Establishment of the Basque Country.

KEYWORDS: Northern Basque Country. Public policy. Housing.



RESUMEN: En el marco normativo y reglamentario del Estado francés, los actores institucionales y socioeconómicos del País Vasco norte se han concienciado, a partir de inicios de los años noventa, sobre las especificidades de la problemática de la vivienda en el territorio, en un contexto de fuerte incremento de la población y de escasez de vivienda, y sobre la necesidad de concebir y posteriormente implementar una política de vivienda propia. En ese sentido, la Prospectiva País Vasco 2010 ha supuesto un punto de inflexión, en la medida en que la realización de un diagnóstico pormenorizado de la situación ha propiciado una toma de conciencia de los actores locales. Sobre la base de ese examen exhaustivo, los actores concernidos han elaborado sendos proyectos de territorio, en 1997 y en 2007 respectivamente, que, tras largos periodos de negociación, han desembocado en sus contractualizaciones, en el seno de los Contratos Territoriales del País Vasco norte sucesivos. La implementación de esta política de vivienda peculiar ha implicado disponer de instrumentos apropiados, entre los cuales figuran la Agencia de Urbanismo Atlántico y Pirineos y el Establecimiento Público Terrenal Local del País Vasco.

PALABRAS CLAVE: País Vasco norte. Política pública. Vivienda.

Trabajo recibido el 7 de junio de 2021

Aceptado por el Consejo de Redacción el 24 de septiembre de 2021



Sumario: I. Introducción.—II. Fundamentos de la política de vivienda en Francia. 1. Las características de la política de vivienda. 2. Las especificidades de esta política pública.—III. Una concienciación progresiva de los actores locales. 1. La vivienda como fenómeno multidimensional. 2. Unas diferencias territoriales. 3. Debilidades, retos y desafíos del territorio.—IV. La vivienda en los proyectos de territorio. 1. La vivienda en el Esquema de Ordenación y Desarrollo. 2. El hábitat en País Vasco 2020.—V. La vivienda en los Contratos Territoriales. 1. La vivienda en el Contrato Territorial 2007-2013. 2. El hábitat en el Contrato Territorial 2015-2020.—VI. Los instrumentos de la política de vivienda. 1. La Agencia de Urbanismo Atlántico y Pirineos. 2. El Establecimiento Público Terrenal Local del País Vasco.—VII. Conclusión.—VIII. Bibliografía.

I. Introducción

Últimamente la vivienda se está convirtiendo en una problemática central en el País Vasco norte, tanto para la ciudadanía como para las administraciones públicas. De hecho, al ser un territorio atractivo, por su identidad propia, su calidad de vida y su dinamismo económico, la población de Iparralde ha crecido un 9,6% en la última década (INSEE, 2021). Y esta progresión continúa, dado que 3.062 habitantes adicionales residen en el territorio respecto al año anterior, para alcanzar 312.754 habitantes hoy en día (Irastorza, 2021). No en vano, esta población se concentra en el litoral vasco y, en menor medida, en el interior de Lapurdi, mientras que Zuberoa continúa perdiendo habitantes (-4,7% entre 2010 y 2020), conformándose con 12.509 residentes (Irastorza, 2021).

Esto se traduce por una fuerte tensión inmobiliaria en la costa vasca, donde se concentra la mayoría de la población del territorio, en la cual se instala preferentemente la población recién llegada y donde el suelo edificable es escaso, lo que provoca una insuficiencia de viviendas disponibles y un fuerte incremento de los precios. Al contrario, con la desertificación rural y el traslado de la población desde el interior hacia el litoral, numerosos municipios rurales pierden habitantes y se encuentran con una cantidad no desdeñable de viviendas vacías. En otros términos, el País Vasco norte compagina unos problemas de escasez de vivienda, de dificultad de acceso al hábitat, tanto en alquiler como en propiedad, y de desequilibrio territorial.

Para enfrentarse a esta situación poco halagüeña, los actores locales disponen de instrumentos normativos y reglamentarios elaborados a nivel estatal, a los que se añaden las políticas de vivienda desarrolladas por las distintas administraciones públicas, que gozan de notables pre-



supuestos, para regular el mercado de la vivienda (Urteaga, 2010; 2012). A nivel local, la toma de conciencia de los actores sobre la necesidad de desarrollar una política de vivienda propia para el territorio es relativamente reciente, dado que empieza en 1993 con la Prospectiva País Vasco 2010 (Club de Prospective Pays Basque, 1993).

Se produce un salto cualitativo con los primeros proyectos de territorio, elaborados respectivamente en 1997 y en 2007, con el Esquema de Ordenación y Desarrollo y País Vasco 2020 (Conseil de Développement du Pays Basque, 1997; 2007). El primero, que asocia hábitat y vida cotidiana, incide en la escasez de vivienda y en los desequilibrios, tanto económicos (con el peso del hábitat estacional) como espaciales (con la especialización de los territorios), lo que provoca un problema global de escasa fluidez del mercado inmobiliario (Conseil de Développement du Pays Basque, 1996: 64). El segundo, que se interesa por el urbanismo, el hábitat y lo terrenal, formula una serie de propuestas, tales como la creación de una Agencia de Urbanismo Local, la puesta en marcha de instrumentos de planificación, la implementación de programas de mejora del hábitat, la constitución de un Observatorio Terrenal, la construcción de viviendas sociales o la creación de un Establecimiento Público Terrenal Local (Conseil de Développement du Pays Basque, 2007: 13).

Esto desemboca en la implementación de una política de vivienda propia plasmada en los Contratos Territoriales sucesivos. Así, el segundo apartado del Contrato Territorial 2007-2013, dedicado a la construcción de un País Vasco norte equilibrado, armonioso y solidario, consagra un programa al fortalecimiento de las políticas de vivienda, y, en concreto, al lanzamiento de una conferencia territorial del hábitat, al refuerzo de la ingeniería para apoyar las políticas de producción y acceso a la vivienda, o a la creación de alojamientos de urgencias (Contrat Territorial Pays Basque 2007-2013, 2008: 22-23). Por su parte, el octavo apartado del Contrato Territorial 2015-2020 se centra en reforzar la producción de viviendas ajustadas a las necesidades del territorio (Contrat Territorial Pays Basque 2015-2020, 2014: 53-54).

Pero, la implementación de esta política de vivienda específica implica, tal como lo sugieren los proyectos de territorio, disponer de instrumentos apropiados susceptibles de responder, de manera adecuada, a las particularidades de la demografía, del hábitat y del tejido productivo del País Vasco norte, así como de la sociedad civil organizada y de las instituciones que han elaborado, de manera conjunta, estos proyectos de territorio que han desembocado en proyectos de territorios sucesivos. Entre estas estructuras figuran la Agencia de Urbanismo Atlántico y Pirineos (AUDAP) y el Establecimiento Público Terrenal Local del País Vasco (EPFL).



II. Fundamentos de la política de vivienda en Francia

Antes de adentrarse en la política de vivienda específica al territorio, es preciso indicar el marco normativo, competencial y presupuestario en la cual se sitúa.

1. Las características de la política de vivienda

Más allá de la complejidad administrativa y de la abundante producción legislativa, la política de vivienda gala mantiene ciertas constantes desde finales de los años setenta (Vie Publique, 2021). De hecho, «después de las tres décadas [posteriores a la guerra], marcadas por una construcción masiva, la producción de grandes complejos residenciales y las primeras urbanizaciones (...) en las periferias de las ciudades, el Estado [francés] se ha progresivamente retirado de la intervención directa» (Vie Publique, 2021). No en vano, ha conservado unos instrumentos de regulación y de incitación que le permiten orientar la actividad del sector y «proseguir el [agrandamiento] del parque social, al tiempo que promueve el acceso a la propiedad de los hogares y favorece la inversión locativa privada» (Vie Publique, 2021).

Entre los instrumentos existentes, las normas jurídicas desempeñan un papel central. Así, las normas relativas a la construcción se fijan a nivel estatal y, especialmente, aquellas vinculadas con «el rendimiento térmico y acústico, la accesibilidad para los discapacitados y (...) las condiciones de decencia y de salubridad» (Vie Publique, 2021). Si estas normas incrementan los costes de construcción para los promotores y los particulares, mejoran la calidad del parque de viviendas (Vie Publique, 2021).

Sucede algo parecido con la legislación relativa al alquiler en el sector privado que, después de virulentos debates durante los años ochenta (caracterizados por tres leyes: la ley Quilliot del 22 de junio de 1982; la ley Méhaignerie del 23 de diciembre de 1983; y, la ley del 6 de julio de 1989, todavía en vigor), ha encontrado un punto de equilibrio desde finales de los años ochenta (Vie Publique, 2021).

Paralelamente al Estado, las administraciones locales juegan un rol creciente en la política de vivienda. Dado que la vivienda se sitúa en un territorio determinado, «la oferta y la demanda se encuentran en un lugar dado que constituye el mercado local de la vivienda» (Vie Publique, 2021). Además, los retos urbanísticos que plantea implican privilegiar un enfoque local que inscribe la cuestión de la vivienda en «unas lógicas transversales necesariamente contextualizadas, [de modo que,] paralelamente a las políticas [estatales], existan unas políticas locales de la vi-



vienda», a pesar de que las grandes etapas de la descentralización no han concernido especialmente el sector (Vie Publique, 2021).

De hecho, «una sola competencia ha sido transferida en 2004, los Fondos de Solidaridad para la Vivienda(1), que dependen totalmente de los Consejos Departamentales, en coherencia con sus responsabilidades en materia de acción social» (Vie Publique, 2021). Para el resto, el Estado ha conservado la mayor parte de sus prerrogativas en materia de «marco jurídico, definición del sistema de ayudas, programación de créditos, promoción de la diversidad social, garantía de implementación del derecho a la vivienda, etc.» (Vie Publique, 2021).

Bien es cierto que, la descentralización de 1983 (Légifrance, 2021e) ha «concedido a los Ayuntamientos importantes competencias conexas, tales como la elaboración del derecho del suelo (los Planes Locales de Urbanismo(2) o PLU) y la concesión de los permisos de construcción. El reparto competencial que ha resultado de ello ha adquirido una dimensión [superior] cuando, a partir de los años 2000, se ha constituido un nuevo marco de cooperación intermunicipal que ha progresivamente asumido la elaboración de los Programas Locales del Hábitat(3) (PLH) y, cada vez

(1) El Fondo de Solidaridad para la Vivienda (FSL) «concede unas ayudas financieras a las personas que [tienen] dificultades para pagar los gastos vinculados a sus viviendas (facturas, alquiler, etc.). Existe un fondo por Departamento. El FSL concede dos formas de ayudas: [prestaciones y préstamos]. Estas ayudas deben servir para [sufragar] los gastos asociados al ingreso en la vivienda (depósito de garantía, primer alquiler, gastos de agencia, gastos de traslado, seguro del hogar, compra de mobiliario de primera necesidad, etc.), al mantenimiento de la vivienda (deudas de alquileres y cargas, facturas de electricidad, gas, agua y teléfono, gastos de agente judicial, etc.). (...) El FSL tiene en cuenta el conjunto de los recursos de todas las personas que [residen] en la vivienda, excepto los siguientes recursos: ayuda a la vivienda, ayuda al inicio del curso escolar, ayuda a la educación del niño discapacitado. (...) Cada FSL tiene su propio reglamento interior y, por lo tanto, sus propios criterios de atribución» (Service Public, 2021a).

(2) El Plan Local de Urbanismo (PLU) «es un documento urbanístico que construye un proyecto de ordenación a escala de un municipio o de una agrupación de municipios (PLUi). [El] decreto, entrado en vigor el 1 de enero de 2016, moderniza el PLU. Su objetivo [es] pasar de un urbanismo reglamentario a un urbanismo de proyecto» (Ministère de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités Territoriales, 2020a). En efecto, «el Plan Local de Urbanismo favorece la emergencia de un proyecto de territorio compartido. Tiene en cuenta las políticas [estatales] y territoriales de ordenación y las especificidades del territorio (...). Determina las condiciones de una ordenación del territorio respetuosa de los principios del desarrollo sostenible, en particular a través de una gestión económica del espacio, y la respuesta a las necesidades de desarrollo local» (Ministère de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités Territoriales, 2020a). El decreto mencionado aspira a «responder a una necesidad de clarificación y de puesta en coherencia de las reglas urbanísticas, para facilitar su uso» (Ministère de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités Territoriales, 2020a).

(3) El Programa Local del Hábitat (PLH) es «un documento estratégico de orientación, programación, implementación y seguimiento de la política del hábitat a escala intermunicipal» (Cereza, 2021). El PLH es «la estrategia llevada a cabo por los actores del territorio para satisfacer las necesidades de las personas en vivienda y en plazas de alojamiento. Se trata de un programa [ajustado] al municipio, cuya dimensión estratégica es reforzada por el carácter operativo de las acciones previstas. El PLH es portado por el Establecimiento Público de Coopera-



más, los Planes Locales de Urbanismo» (Vie Publique, 2021). Estos instrumentos de política local se repercuten en las estrategias de las Mancomunidades en esta materia y «sirven de soporte a la delegación optativa por el Estado del reparto de las ayudas a la piedra en el territorio comunitario» (Vie Publique, 2021). E, incluso si no gozan de la competencia de elaboración de los Programas Locales del Hábitat, los Departamentos pueden, a título subsidiario, beneficiarse igualmente de esta delegación (Vie Publique, 2021).

2. Las especificidades de esta política pública

La política de vivienda francesa se distingue, a la vez, por su fomento de la vivienda social, su reconocimiento del derecho a la vivienda como derecho subjetivo y su coste para las arcas públicas.

Por una parte, su modelo de vivienda locativa social se apoya en tres pilares: su organización, su financiación y sus objetivos en cuanto a los públicos destinatarios se refiere (Vie Publique, 2021). De hecho, el sistema francés «se basa principalmente en dos [tipos] de organismos de Habitación a Alquiler Moderado (HLM), a los que se añaden algunas empresas de sociedad mixta, a la vez, obradoras (construyen o adquieren edificios) y gestoras (las gestionan alquilándolas en el marco de la normativa del sector). Las primeras, las Oficinas Públicas del Hábitat (OPH) (4), de derecho público, (...) emanan de [administraciones locales, es decir de] Ayuntamientos, Mancomunidades y Departamentos. Las segundas, las Empresas Sociales para el Hábi-

ción Intermunicipal (EPCI) [o Mancomunidad] desde su elaboración hasta su implementación; pero muchos actores están asociados y pueden contribuir a su elaboración e implementación: servicios estatales, municipios miembros del EPCI, portadores del Esquema de Coherencia Territorial, arrendadores sociales, etc. El PLH consta de un diagnóstico sobre el funcionamiento del mercado local de la vivienda y sobre las condiciones de hábitat y de alojamiento de los habitantes del territorio al que se aplica; de unas orientaciones estratégicas; [y], de un programa de acciones, detallado y operativo. El PLH debe ser objeto de un seguimiento regular y de unos balances que [indican] la realización de las acciones previstas y que permiten averiguar su eficacia. En ese marco, el EPCI debe, vía el PLH, poner en marcha un Observatorio del Hábitat y un dispositivo de observación terrenal» (Cerema, 2021).

(4) Las Oficinas Públicas del Hábitat (OPH) son «unos establecimientos públicos locales de carácter industrial y comercial, asociados a unas administraciones territoriales (Ayuntamientos o Departamentos) o a sus agrupaciones (EPCI). A ese título, dependen de la ley del 2 de marzo de 1982 relativa a los derechos y libertades de los Ayuntamientos, de los Departamentos y de las Regiones. Las Oficinas son creadas por decreto a la demanda de un EPCI competente en materia de hábitat, de un Departamento o de un Ayuntamiento, [siempre y cuando no sea] ya miembro de un EPCI competente en materia de hábitat. Las Oficinas construyen y rehabilitan unas viviendas locativas destinadas a las personas con rentas modestas, cuya locación, gestión y mantenimiento asumen. Construyen, igualmente, para la accesión social a la propiedad. Realizan, por último, unas operaciones de urbanismo y de ordenación» (Fédération OPH, 2021).



tat (ESH) (5), son de derecho privado. Construyen y gestionan unas viviendas sociales para la cuenta de sus accionistas, que pueden ser grandes empresas que [deben] alojar a sus asalariados (...), grandes grupos financieros públicos o privados (...) o filiales de la Acción Vivienda, organismo gestor de la participación de los empleadores al esfuerzo de construcción» (Vie Publique, 2021).

Tras conocer periodos delicados, especialmente a lo largo de los años noventa, «el sector de la vivienda social se ha modernizado (...) y su situación financiera es [relativamente] sana, lo que le permite garantizar una real permanencia en materia de inversiones, tanto en la mejora del parque como en su [ampliación]. Esto genera también [unos intentos] de captación de estos medios para aligerar la carga del Estado que financia cerca del 85% de las ayudas personales de vivienda» (Vie Publique, 2021).

Además de esta capacidad inversora, «la vivienda social francesa se beneficia de un circuito de financiación inédito y (...) eficaz que le permite proseguir su crecimiento apoyándose en un endeudamiento a largo plazo y a coste reducido. Estos préstamos concedidos por la Caja de Depósitos y Consignaciones (CDC) (6) se [basan] en el extraordinario saldo pendiente de más de 270 mil millones de euros presentes en los 65 millones de Libretas A detenidas por los [ciudadanos] franceses» (Vie Publique, 2021). Independientemente de los establecimientos bancarios en los que se suscriben estas libretas, «los dos tercios de la recaudación están centralizados por la Caja de Depósitos que la presta con una tasa preferencial a organismos de vivienda social. Este circuito de financiación es el fun-

(5) Las Empresas Sociales para el Hábitat (ESH) son «unas sociedades anónimas [dotadas] de una misión de interés general. Alojan a personas y a familias [beneficiarias potenciales de viviendas sociales]. En colaboración con los poderes públicos y los actores sociales, velan por la calidad de su entorno. (...) Las ESH gestionan más de 2,2 millones de viviendas, es decir cerca de la mitad del parque HLM, y construyen cada año [el 50%] de las viviendas locativas sociales. Interviniendo tanto en el alquiler como en la adquisición, son unos actores de la ordenación [urbana y territorial]. Están [reconocidas] por la autoridad administrativa y sus estatutos contienen unas cláusulas (...) que les imponen un modo de organización específico en relación con su misión de interés general. [Administraciones] territoriales e inquilinos están representados en su Consejo de Administración o de Vigilancia» (Fédération ESH, 2021).

(6) La Caja de Depósitos y Consignaciones (CDC) ha sido creada por la ley del 28 de abril de 1816. Este establecimiento público nacional cuyo estatus es singular, al estar al servicio del Estado y de las administraciones locales y encontrarse bajo el control del Parlamento, ejerce varias funciones, «además de su función original de banquero de las administraciones locales. Varias de sus filiales practican unas actividades mercantiles. Por lo tanto, la CDC está dotada de una fuerte identidad público-privada. Grupo descentralizado, la CDC está especializada en seis ámbitos que dependen, según su naturaleza, de mandatos públicos o [privados]: la gestión del ahorro reglamentado de los [ciudadanos] y su transformación, de cara a financiar unas prioridades públicas, entre las cuales se encuentra (...) la vivienda social; la gestión bajo el mandato de importantes regímenes de pensiones de jubilación y de solidaridad públicas y semipúblicas; unas actividades bancarias del servicio público de la Justicia y de la Seguridad Social; la contribución al desarrollo de los territorios; la inversión a largo plazo en la economía; la participación al desarrollo económico a través de sus filiales y su red de direcciones regionales» (Universalis, 2021).



damento del modelo económico sólido de la vivienda social y permite un ritmo de construcción sostenido» (Vie Publique, 2021).

En cuando a su modelo social, se apoya en «la articulación entre unos alquileres reglamentados moderados, [especialmente en] el caso de las metrópolis donde los alquileres del sector privado son muy elevados (...), y unos recursos máximos que [seleccionan] unas categorías de hogares, que van [desde las clases populares] hasta las clases medias» (Vie Publique, 2021). En ese sentido, históricamente, Francia ha privilegiado un modelo generalista en materia de vivienda social, aunque priorice las categorías desfavorecidas, sin por ello estar centrado en los más pobres y excluidos (Vie Publique, 2021). «Es la herencia de una concepción de la vivienda social inicialmente centrada en el asalariado y el hábitat [obrero]» (Vie Publique, 2021). Hoy en día, se mantiene esta filosofía en nombre de su voluntad de preservar la diversidad social de los barrios en los que se concentran los HLM (Vie Publique, 2021).

Por otra parte, se halla el derecho a la vivienda. «La vivienda social es el principal instrumento que puede hacer efectivo el derecho a la vivienda. Instaurado en 1989, ese derecho fundamental ha dado lugar, a partir de 1990, a la instauración de todo un conjunto de procedimientos y de mecanismos destinados a su puesta en marcha», a la imagen de la ley Besson del 31 de mayo de 1990 (Légifrance, 2021f) destinada a la concretización del derecho a la vivienda, y ha concedido «un rol creciente al acompañamiento social de los hogares más [vulnerables] y a la intervención de estructuras asociativas en todos los entornos profesionales del hábitat de las personas desfavorecidas» (Vie Publique, 2021).

A partir de 2007, la ley Dalo (Service Public, 2020) instaura el derecho a la vivienda como derecho subjetivo del cual el Estado es garante. No en vano, «este mecanismo, que obliga al Estado a conceder una vivienda a cualquier solicitante considerado como prioritario tras el examen de su situación por una comisión departamental de mediación, se enfrenta a la insuficiencia de la oferta y a la pusilanimidad de los actores de la vivienda social, especialmente en [la región parisina]» (Vie Publique, 2021). En efecto, en esta región en la que se registran «entre 40.000 y 50.000 [solicitudes] anuales, solamente [del] 30 al 35% de los demandantes reciben una respuesta favorable de las comisiones departamentales y, a día de hoy, menos del 60% de aquellos que son prioritarios han sido efectivamente realojados» (Vie Publique, 2021). En ese sentido, la ley Dalo se enfrenta a serias dificultades para hacer efectiva el derecho a la vivienda en las zonas más tensionadas (Vie Publique, 2021).

Por último, esta política se singulariza por su coste para las administraciones públicas (Driant, 2015). De hecho, «el gasto de la colectividad pública en materia de vivienda es mencionado a menudo [por su cuantía]. En 2016, la suma de las ayudas a la vivienda es valorada (...) en 41,7



mil millones de euros, es decir en un poco menos del 1,9% del PIB» (Vie Publique, 2021). Esta cifra es elevada, incluso si se incluyen las ayudas directas concedidas a los beneficiarios, las pérdidas fiscales y las tasas ventajosas de los prestatarios, etc. (Vie Publique, 2021).

III. Una concienciación progresiva de los actores locales

Dentro de ese marco, surge progresivamente la conciencia de la necesidad de elaborar una política de vivienda propia para Iparralde basándose en el diagnóstico elaborado por la Prospectiva País Vasco 2010 a inicios de los años noventa. En efecto, dicha Prospectiva dedica un apartado completo y pormenorizado al tema del urbanismo y de la vivienda.

1. La vivienda como fenómeno multidimensional

La vivienda del territorio es contemplada como un fenómeno multidimensional, a la vez, demográfico, antropológico e histórico.

Así, la Prospectiva parte de una constatación demográfica, dado que las proyecciones del INSEE a inicios de los años noventa indican un incremento de la población del País Vasco norte del 1,7% al horizonte 2000, lo que supone 4.300 habitantes adicionales (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 349). Ese incremento corresponde esencialmente a la llegada de personas de entre 60 y 74 años, provenientes de diferentes regiones francesas, deseosas de pasar su jubilación en Iparralde y, más concretamente, en la zona litoral, lo que provoca un tensionamiento del mercado inmobiliario y, por lo tanto, un aumento de los precios de la vivienda. Esto conduce la franja de edad de los 20-59 años a desplazarse a las zonas periurbanas donde el precio de la vivienda es menor. Y las zonas del interior, esencialmente rurales, se despueblan.

Además, el envejecimiento de la población, la extensión del empleo femenino, la reducción del número de hijos, el incremento de las familias monoparentales, la precarización del empleo y el aumento de la movilidad, modifican las necesidades de la población en materia de vivienda. Mientras que las personas mayores, que se concentran en los núcleos urbanos de la costa, necesitan viviendas más pequeñas situadas a proximidad de los servicios y de los centros sanitarios, los jóvenes activos, que se desplazan a las zonas periurbanas, están a la búsqueda de viviendas más grandes y, preferentemente, de casas individuales. En cuanto a las zonas rurales de Baja Navarra y Zuberoa, se despueblan como consecuencia del desplazamiento de las nuevas generaciones a Lapurdi en búsqueda de trabajo.



Los autores del diagnóstico constatan una inadecuación de la oferta con respecto a la demanda de vivienda, dado que la propuesta inmobiliaria no coincide con la trayectoria vital de los hogares (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 352). Por lo cual, «la oferta de vivienda en las etapas del ciclo vital de los hogares constituye ciertamente el reto más importante para el sector del hábitat» (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 352).

A la constatación demográfica, le añaden un análisis antropológico centrado en el apego ancestral a la tierra-madre (*ama-lur*) y a la casa (*etxe*). Así, la casa, donde pueden convivir varias generaciones, es un refugio, un espacio de trabajo y de reunión, una capilla y una tumba (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 353). «Esta casa, así como las tierras y los bienes que le están asociados, mantiene fuertemente unidos (...) a la casa y a [sus residentes]» (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 353). En ese sentido, la casa vasca es «una institución con carácter económico, social y religioso, integrada en una familia» (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 353). Todo ello ha configurado el modelo de la casa y las representaciones que le están vinculadas y que perviven hoy en día.

A todo ello se suma la práctica del mayorazgo en virtud del derecho consuetudinario. Estipula que el hijo mayor hereda de la totalidad de la casa así como de las tierras y de los bienes asociados para evitar una división de los mismos. Ese uso se impone en Lapurdi en 1514, en Zuberoa en 1520 y en Baja Navarra en 1611 (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 353). Se trata de un derecho comunitario que se aleja de la propiedad individual y absoluta del derecho romano y de la autoridad del jefe de familia. El individuo desaparece en beneficio del grupo. La familia, simbolizada por el nombre de la casa, ocupa, de generación en generación, el hogar del que es propietaria ancestral (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 353).

Así, todo el sistema jurídico vasco se ha elaborado «a partir de la casa, verdadera entidad sin inicio ni término, piedra angular de todo edificio político y social» (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 355). De hecho, solamente los propietarios de casas «participan en la administración y la vida política del País [Vasco norte]», en el seno de asambleas parroquiales y, luego, de los *Biltzar*. Reúnen a los diputados de las asambleas locales que gozan de un mandato imperativo (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 355). La Revolución francesa de 1789 pone fin a ese modelo en beneficio del derecho común, en nombre de la unidad nacional francesa (Urteaga, 2017). El nuevo derecho permite dividir las propiedades. «El Código Civil [autoriza] la acumulación de bienes, la dispersión de las tierras, su concentración en ciertos propietarios» (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 355).



A pesar de ello, el derecho consuetudinario se ha perpetuado en la práctica, aunque no sea de manera sistemática, hasta la Primera Guerra mundial y, sobre todo, el auge del turismo en la costa vasca, lo que modifica las reglas del mercado inmobiliario (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 355). Esta tendencia se ha prolongado en los últimos cincuenta años con los cambios socioeconómicos y la modificación de la práctica notarial, con la utilización de las donaciones repartidas o repartos anticipados (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 356). Por lo cual, tanto la casa como las tierras han adquirido una dimensión cada vez más mercantil, propiciada por la especulación alimentada por el turismo (Bidart, 1975).

Por último, los autores de la Prospectiva incorporan una visión histórica al fenómeno del hábitat. «Si las *Années Folles* del turismo en la costa vasca se sitúan entre 1920 y 1935 (sobre todo de 1920 a 1929), el interés por [el País Vasco norte] es muy anterior» (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 357). De hecho, los flujos migratorios provenientes de la península ibérica se amplifican durante la primera guerra carlista, con los inicios del turismo veraniego. Esto resulta de la proximidad de San Sebastián, donde veranea la corte real, y de Bilbao, donde se concentra la burguesía vasca (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 357).

Las menciones a la costa vasca en la obra de Víctor Hugo y, sobre todo, la implantación de la residencia veraniega de la familia imperial francesa en Biarritz contribuyen a la difusión de una imagen prestigiosa del litoral vasco. «La llegada del ferrocarril entre 1860 y 1880 ha sido el elemento tecnológico que ha permitido la aparición del turismo como realidad económica y su desarrollo en el conjunto del litoral» (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 357). Los años 1870 coinciden con la aparición de los primeros proyectos de ordenación del litoral cuya ejecución se realiza entre 1880 y 1914 (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 357). Pero, el turismo de masas se desarrolla, sobre todo, después de la Primera Guerra mundial.

2. Unas diferencias territoriales

Tras realizar esta contextualización demográfica, antropológica e histórica, la Prospectiva País Vasco 2010 analiza las tensiones inmobiliarias en la costa vasca y sus consecuencias a inicios de los años noventa (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 360). Parte de la constatación de que «el País Vasco litoral es un territorio exiguo que ha llegado progresivamente a un estado de tensión inmobiliaria que resulta de [varios factores]. Esta situación se ha convertido en dual entre, [por una parte], un sistema inmobiliario exterior [donde] la oferta está [gestionada] por unos



operarios exteriores para una demanda externa cuya solvencia es independiente de la actividad económica local; [y, por otra parte,] un sistema inmobiliario local influido por el sistema precedente, pero sobre todo por una demanda cuyo acceso a la vivienda se apoya en el único potencial económico local en términos de rentas distribuidas» (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 360).

Entre estos dos sistemas «interfieren actores locales, decisores, propietarios inmobiliarios, pero también profesionales de la producción y de la transacción inmobiliaria» (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 360). Influyen, igualmente, «los comportamientos de los decisores marcados por el espíritu de los tiempos, bien [atraídos] por una zona turística atractiva, bien [motivados] por la protección del medio ambiente o la calidad urbana» (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 360). Lo cierto es que el modo de urbanización y su intensidad en la costa vasca, a lo largo de los 25 años anteriores, «ha tenido consecuencias sobre el funcionamiento del mercado inmobiliario» (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 360).

La costa vasca «no es una entidad geográfica, económica, social homogénea» y se distingue del litoral vasco (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 360). En esta zona se propagan «las radiaciones de mercados terrenales e inmobiliarios» (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 361). La concentración del parque de residencias principales se ha efectuado sobre todo en Baiona-Angelu-Biarritz (BAB), Donibane Lohizun y Hendaia, así como en la periferia de la aglomeración de la capital laboritana, especialmente en Hiriburu, Uztaritze y Bidarte (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 361). A ello se añade la importancia de la casa individual, «que representa el 34% de las residencias principales del BAB, y del 50% al 93% en (...) las zonas periféricas. Esta forma urbana heredada de la cultura de la [casa vasca] ha tenido un fuerte impacto en términos de consumo terrenal [en el] mercado litoral» (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 364).

La fuerte presión urbana e inmobiliaria, nos dicen los autores de la Prospectiva, genera un proceso de exclusión que se declina de dos maneras diferentes.

- Por una parte, la exclusión socio-familiar, que se traduce «en función del perfil y de los recursos del demandante. Se trata de personas y familias que tienen una fragilidad socio-familiar y que no están alojadas en [viviendas sociales en alquiler]» (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 379). Cuando se produce una tensión urbana, con una repercusión sobre el mercado locativo privado, esta categoría social de la demanda es «la primera en padecer las consecuencias de esta tensión» (Club de Prospective Pays Basque



2010, 1993: 379). Los Planes de Acciones Departamentales para la vivienda efectúan una graduación a la hora de clasificar a los más desfavorecidos: los hogares que «presentan una situación de exclusión y de ruptura residencial, como consecuencia de su condición económica y familiar propia», y los hogares que gozan de una «relativa estabilidad familiar y económica, pero para los cuales el menor fenómeno externo, que conlleva unos problemas en cuanto a sus condiciones de alojamiento, provoca su exclusión» (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 379). Este colectivo, que está alojado en el parque locativo privado, se expone al riesgo representado por el incremento de los alquileres. Por lo cual, «estas poblaciones están cautivas en un mercado que tiende a tensionarse» (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 379).

- Por otra parte, la exclusión residencial patrimonial es más frecuente en las aglomeraciones. «Se trata de hogares de activos, a veces con dos sueldos, de origen local, que tienen una fuerte propensión a acceder a la propiedad, pero que ya no pueden [hacerlo] en las condiciones actuales del mercado y teniendo en cuenta su proyecto residencial» (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 381). Esto resulta del fuerte incremento de los precios inmobiliarios locales. Estos «hogares se han concienciado de que ya no podrán acceder a la propiedad (...) sobre [la base de] su potencial socioeconómico, cuando habrían podido hacerlo hace algunos años» (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 381). Ese tipo de exclusión residencial patrimonial genera dos tipos de reacciones. Por una parte, una «frustración en cuanto a la identificación sociológica asociada al acceso a la propiedad», sabiendo que «la posición social pasa todavía por el acceso a la propiedad, percibido como [la] adquisición de un bien inmobiliario [y la] constitución de un patrimonio familiar» (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 381). Por otra parte, una «confiscación sociocultural. (...) El acceso a la propiedad es vivido como la consecuencia de un mercado inmobiliario externo, es decir activado por una demanda cuyo flujo de origen exterior y el perfil socioeconómico no están relacionados con el contexto económico local, especialmente en cuanto a la solvencia. El bloqueo de los flujos de demandas locales de acceso a la propiedad tiene un impacto sobre el mercado locativo permanente» (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 381).

La Prospectiva estudia igualmente las dificultades específicas al espacio rural en materia de vivienda que abarca a Lapurdi interior, Baja Navarra y Zuberoa. Reúne, a inicios de los años noventa, a 84.411 habitantes, es decir a un tercio de la población total de Iparralde, cuando represen-



taba las tres cuartas partes a finales del siglo XIX, con 105.282 habitantes en 1872 (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 384). Se divide en tres tipos de espacios: el espacio periurbano, el espacio intermedio y el espacio marginado. En efecto, la situación es diferente según el hecho de que uno se encuentre en Lapurdi interior, situado a proximidad del litoral, en la capital de Baja Navarra o en los pequeños municipios de Zuberoa (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 384).

De manera general, el entorno rural sufre de dos males principales: una falta de viviendas en alquiler, ya que solo representan el 15% del parque inmobiliario; y un escaso nivel de confort del mismo (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 384). No obstante, «si el parque de viviendas locativas, insuficiente en cantidad y en calidad, no es apropiado para las necesidades de movilidad de las poblaciones y el proceso de desarrollo de los municipios [próximos] a las zonas litorales atractivas, no es del todo similar [a] los municipios [del interior], donde se constata, en general, un retroceso de la población, un envejecimiento del parque, un ligero aumento de [las viviendas vacías], lo que se acompaña de un aumento sensible del número de residencias secundarias, vinculado esencialmente al retorno de los hijos de familias vascas deseosos de pasar su jubilación en [el País Vasco norte]» (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 384).

De hecho, se observa una disminución de la población en las zonas rurales industrializadas, a la imagen de Maule, como consecuencia de la desaparición de las empresas locales, especialmente en el sector del calzado (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 384). Por lo cual, los activos rurales abandonan sus pueblos para desplazarse a la costa en búsqueda de empleo. Esto provoca un aumento del número de viviendas vacías, generando en las familias que continúan residiendo en los municipios rurales y principalmente en los jubilados, una fuerte sensación de aislamiento (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 385). «Esto favorece la ocupación del parque del centro del pueblo, para el cual se constata un relativo equilibrio entre la oferta y la demanda de vivienda, en un mercado inmobiliario [poco dinámico]» (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 385). Además, «el parque de viviendas de propietarios ocupantes, mayoritarios, de un confort a menudo mediocre, no favorece (...) el mantenimiento a domicilio de estos rurales, generalmente de cierta edad» (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 385).

A su vez, se produce una transformación del mercado terrenal, especialmente en las zonas próximas al litoral, donde los precios son elevados. Mientras que la demanda proveniente del mundo agrícola conoce una bajada significativa, vinculada a las dificultades del sector ovino y bovino, la demanda no-agrícola crece rápidamente (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 385). «Ese mercado progresa del 35% en super-



ficie y del 75% en valor, lo que representa cinco veces más que la compra total de los agricultores» (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 386). La demanda agrícola es más selectiva, «en función de la calidad del suelo» (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 386). En cambio, en montaña, «zona de ganadería tradicional, la demanda se mantiene en razón de la necesidad de disminuir [la presencia] de animales por hectárea» (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 386).

En definitiva, «el mercado inmobiliario rural es débil. En ciertas zonas, se constata la transformación del parque en residencias secundarias, de alojamiento turístico. Existen dificultades reales para tratar los problemas del hábitat en entorno rural, que ponen en evidencia el carácter inapropiado del dispositivo de ayudas y de los instrumentos [existentes]» (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 385). Estos están concebidos, en mayor medida, para solucionar problemas urbanos, como por ejemplo el carácter inoperante del umbral de los municipios y centros urbanos de menos de 2.000 habitantes (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 386). Existe un vínculo estrecho entre «la ocupación del hábitat rural y [la ruptura del aislamiento] del territorio en el cual se encuentra ubicado» (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 385). Sucede algo parecido con «el empleo y las actividades que fijan las poblaciones en unos lugares de ocupación que contribuyen a mejorar y a [dinamizar]» (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 386).

3. Debilidades, retos y desafíos del territorio

Según los autores de la Prospectiva País Vasco 2010, Iparralde «conoce en las zonas costeras unas formas de presión múltiples, que resultan de fenómenos cíclicos, móviles geográficamente, que han aparecido [inicialmente] en [el sur de] la costa y se han propagado y amplificado posteriormente en el norte [del litoral]» (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 387). Así, la zona urbana tiende progresivamente a saturarse y provoca «un fenómeno de desbordamiento o de difusión hacia [el interior], con un traslado de las tensiones patentes en la costa y, cada vez más [presentes], en el interior» (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 386).

Así, la aglomeración del BAB se distingue por cuatro rasgos esenciales: la relativa debilidad de su parque locativo, la importancia de las casas individuales, la relevancia del parque inmobiliario de residencias secundarias y de ocio, y, una urbanización reciente de las más notables (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 387). «Un continuo urbano de 165.000 habitantes teje una aglomeración en anillos concéntricos», todo ello en «un territorio, donde se ejerce principalmente la presión, muy exi-



guo de 266 km² (...), en el cual la densidad alcanza 620 habitantes por km²» (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 387). Resulta de todo ello «un carácter atractivo muy específico, muy localizado, que ha conocido una amplificación continua con unos periodos fastos y otros menos [positivos], desde mediados del siglo XIX, especialmente en su parte costera» (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 387).

Estas tensiones se repercuten en la ordenación del territorio, puesto que la capacidad de influencia en la formación de los precios inmobiliarios en el territorio urbano litoral es mínima y se repercute en los territorios periurbanos. Y, el porvenir de las zonas intermedias rurales y de aquellas en vía de abandono está vinculado a la suerte de la primera zona (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 391). Ante semejante panorama, nos dicen los autores del diagnóstico, la preservación del patrimonio medio ambiental e inmobiliario, la gestión de las tierras y la elaboración de una política coherente en materia de ordenación del territorio representan unos retos fundamentales (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 394).

Así, la franja litoral y las zonas colindantes están dotadas de un Plan de Ocupación del Suelo (POS) oponible, mientras que los Ayuntamientos de Lapurdi interior disponen de mapas municipales. «En el interior, solo Maule y Baigorri están dotados de un POS. En el resto [del territorio], la gestión de las construcciones se opera por mediación del reglamento nacional de urbanismo» (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 394). Conviene subrayar que un POS no resuelve todos los problemas vinculados con la gestión del espacio. «La urbanización organizada por operaciones de conjuntos [residenciales] no es siempre suficiente, puesto que la construcción se hace, en mayor medida, de manera individual, con los efectos de competencia con las tierras agrícolas» (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 394). En ese sentido, dispositivos como el Plan de Ocupación del Suelo, la Zona de Ordenación Diferida (7), el Derecho Preferencial de Compra Urbana (8) o la Zona de Ordenación Concer-

(7) La Zona de Ordenación Diferida es «un procedimiento que permite a las [administraciones] locales, vía la utilización del derecho preferencial de compra, [conseguir] progresivamente el control de los terrenos donde está prevista, a término, una operación de ordenación y, así, evitar que el anuncio de ese proyecto provoque un [fuerte incremento] de los precios. (...) Concebido para las operaciones de ordenación a largo plazo, [es un] instrumento preferencial de compra que puede ser útil en numerosas operaciones de ordenación. Puede ser movilizado (...) sobre todo o parte del perímetro de la operación de interés nacional; para constituir unas reservas terrenales a fin de realizar la operación proyectada; para las grandes operaciones [urbanísticas]; para la realización de un proyecto de gran interés que consta de la realización de acciones o de operaciones de ordenación, y, en su caso, de proyectos de infraestructura» (Cerema, 2021b).

(8) El Derecho Preferencial de Compra Urbana significa que «el propietario de un bien situado en una zona definida por una [administración local] de cara a la realización de operaciones de ordenación urbana, debe, [de forma prioritaria], proponer la venta del bien a esta [administración local]» (Service Public, 2021c).



tada(9) «responden a las necesidades de una política municipal, pero no pueden influir en la demanda global» (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 394).

Además, «el perímetro sensible, con la recaudación de un impuesto específico [que pesa sobre las edificaciones] en los municipios de la parte oeste, permite al Departamento ejercer su derecho preferencial de compra [en ciertas zonas]» (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 394). A su vez, los municipios costeros entran en el ámbito de la ley litoral del 3 de enero de 1986 (Légifrance, 2021g). Por último, la ley montaña del 9 de enero de 1985 (Légifrance, 2021h) «ha introducido unas directivas que aspiran a reforzar las medidas [contra una expansión descontrolada], pero el hábitat disperso antiguo no favorece la aplicación de estas reglas» (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 394).

Esto conduce las administraciones públicas a recurrir a los Esquemas Directores, integrando la realidad del mercado inmobiliario. Los autores de la Prospectiva estiman que sería preferible partir de la realidad de los mercados y de las similitudes funcionales, en lugar de basarse en los territorios institucionales, lo que implicaría elaborar un Esquema Director del litoral y un Esquema Director del interior (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 395). Llevar a cabo estas acciones de planificación con éxito «necesita una gestión coherente del Plan de Ocupación del Suelo, lo que implica una [identificación] de los disfuncionamientos de naturaleza jurídica» (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 395).

Esta constatación conduce los promotores de la Prospectiva a tener en cuenta, de cara a elaborar una política local del hábitat en la costa vasca, los siguientes puntos: «1) la estrategia terrenal de cada municipio y la necesidad de una coherencia global; 2) las incoherencias y los disfuncionamientos que pueden resultar de la agregación de los Planes Locales del Suelo municipales en el interior de las zonas de mercado; 3) las posibilidades de acceso litoral-interior; 4) [la extensión progresiva] para el alquiler y el acceso social [a la propiedad] a unos municipios rurales contiguos a las zonas de aglomeración, [aunque solo sea para] poner en adecua-

(9) La Zona de Ordenación Concertada (ZOC) es «una operación de urbanismo público que tiene como fin realizar o hacer realizar la ordenación y el equipamiento en terrenos edificables de cara a cederlos o concederlos posteriormente a utilizadores públicos o privados» (Cerema, 2021c). Estas zonas pueden corresponder a un único terreno o a varios. «Según los casos, la iniciativa de esta creación puede venir del Estado, de una administración territorial (Ayuntamiento, Departamento, etc.), de un establecimiento público que tiene vocación (...) a realizar o a hacer realizar [dichas construcciones]. La creación de la ZOC puede producirse en el marco de la elaboración o la evolución del Plan Local de Urbanismo (PLU, PLUi), o en el marco de un procedimiento distinto. La ZOC constituye un procedimiento de iniciativa y de interés público, incluso si su creación es susceptible de ser confiada a [una entidad] privada. Es igualmente utilizada para operaciones de cierta envergadura. Permite, especialmente, la discusión entre los actores concernidos sobre los elementos del programa (...) y de su financiación» (Cerema, 2021c).



ción los precios constatados con [estas] zonas de aglomeración» (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 395).

En ese sentido, la acción sobre el hábitat supone una estrategia plural de programación que sea convergente con el objetivo de «resolver los problemas de exclusión socio-residencial en un mercado tenso; razonar [en términos de] simultaneidad y espacialización en las acciones de programación; actuar a través de los *stocks*, la localización, lo urbano (...) en la zona periurbana, que [ilustra] los retos de la regulación residencial, teniendo en cuenta el efecto litoral que caracteriza los mecanismos del mercado inmobiliario; introducir una mayor flexibilidad en los diferentes segmentos de mercado (...), en una óptica de diversificación de los productos y para un reequilibrio del hábitat locativo social» (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 396). Es preciso, según los autores del diagnóstico, llevar a cabo unas acciones voluntaristas y concertadas sobre el mercado del hábitat (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 397).

En cuanto a las acciones sobre las tierras, requieren, «además de la puesta en forma de una política coherente de los Planes de Ocupación del Suelo de los municipios, la puesta en marcha de (...) instrumentos comunes capaces de intervenir y de regular el mercado, [como pueden ser] la utilización de las estructuras intermunicipales [de] tipo Distrito o Mancomunidad; [la creación de] instrumentos específicos, tales como la Agencia Terrenal o el Establecimiento Público Terrenal; [la reflexión y la experimentación] de nuevos métodos de intervención, [como pueden ser] el arrendamiento del suelo durante un largo periodo con el uso de contratos de construcción» (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 397).

Esto va de la mano de «una nueva definición que integra las zonas de municipios rurales [adidasas a la zona litoral, que integre, por lo tanto], lo urbano denso y las zonas más rurales (...). Esta extensión, contemplable por etapas, permitiría una acción [sobre el] hábitat de lógica reguladora residencial y espacial, porque lo que debe prevalecer en la política del hábitat es aumentar la fluidez entre el mercado (...) centrado en los polos urbanos y litorales, y el mercado de viviendas peri-urbano (...) que adquiere una importancia creciente, con unos movimientos de transferencias residenciales antiguos y continuos desde 1975 para ciertos sectores, y recientes y más profundos hacia el interior para otros» (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 399).

En definitiva, según los autores de la Prospectiva, para mantener bajo control las tensiones existentes, es preciso implementar «una política terrenal y de ordenación del territorio coherente, voluntarista y concertada, [teniendo en cuenta] todos los [actores concernidos]» (Club de Prospective Pays Basque 2010, 1993: 399). Esta reflexión precisa sobre la situa-



ción del urbanismo y del hábitat en el territorio, genera una toma de conciencia de los actores locales, tanto institucionales, empresariales como sociales, sobre la necesidad de elaborar y posteriormente llevar a la práctica una política de vivienda específica para el País Vasco norte.

IV. La vivienda en los proyectos de territorio

De hecho, los proyectos de territorio elaborados a partir de mediados de los años noventa, primero con el Esquema de Ordenación y Desarrollo del País Vasco y luego con País Vasco 2020 (Urteaga, 2020), integran la problemática de la vivienda proponiendo medidas concretas susceptibles de ser implementadas.

1. La vivienda en el Esquema de Ordenación y Desarrollo

En las orientaciones generales del Esquema de Ordenación y Desarrollo publicadas en 1996, tras ser aprobadas por la Asamblea general del Consejo de Desarrollo del País Vasco el 26 de octubre, una de las declinaciones temáticas concierne el hábitat. Los autores de dicho Esquema estiman que «el rasgo dominante que parece marcar la problemática [del] hábitat en el País Vasco [norte] es la tendencia generalizada a la urbanización que afecta a ese territorio. Esta tendencia a la urbanización casi-indiferenciada [de Iparralde] induce dos riesgos de desequilibrio [fundamentales]» (Conseil de Développement du Pays Basque, 1996: 64).

El primer riesgo atañe a los desequilibrios espaciales resultantes de la especialización de los territorios y de la cuestión terrenal. Por una parte, «se asiste a un agravamiento de la especialización de los territorios en el seno del País Vasco [norte], en términos de oferta de vivienda (zonas a dominante residencias secundarias, zonas a dominante hábitat individual, zonas a dominante viviendas locativas, etc.), [y] en términos de categoría de público, [dado que existe] una fuerte jerarquización social en función del tipo de vivienda» (Conseil de Développement du Pays Basque, 1996: 64). Por otra parte, se asiste a un proceso de amplificación de la penuria terrenal. Este proceso se explica, en gran parte, por la prevalencia del hábitat individual, y es reforzado por el fenómeno de especialización» (Conseil de Développement du Pays Basque, 1996: 64). Se trata de un proceso de peri-urbanización, «que no afecta solamente a la franjas de la zona litoral, sino que [concierne igualmente a] la mayoría de los espacios [de Iparralde]. Traduce una tendencia generalizada a la urbanización del País Vasco [norte], fenómeno que desborda ampliamente la orilla del río [Aturri]» (Conseil de Développement du Pays Basque, 1996: 64).



El segundo riesgo concierne la escasa fluidez de los mercados y la incoherencia de las intervenciones públicas. «La conjunción de estos dos tipos de desequilibrios produce una situación de cristalización de los mercados de la vivienda y una falta global de fluidez. Intentar [transformar] esta situación [implica], por lo tanto, proponer ante todo como eje director del Esquema de Ordenación, sobre el tema del hábitat, la cuestión de la puesta en coherencia de las intervenciones públicas» (Conseil de Développement du Pays Basque, 1996: 64-65).

Para poner en coherencia y desarrollar una política del hábitat propia, los autores del Esquema proponen una serie de medidas:

- *Organizar la coherencia y la complementariedad de las políticas de hábitat y los servicios al público a escala de la conurbación y, en prioridad, en las orillas de Aturri y de la Bidasoa.* «El objetivo global de constitución de una verdadera conurbación litoral pasa por la puesta en coherencia de las intervenciones en materia de hábitat y de servicios al público a fin de estructurar, de manera global, la identidad urbana de estos territorios. Esta orientación debería ser llevada a cabo prioritariamente en las franjas norte y sur de la conurbación» (Conseil de Développement du Pays Basque, 1996: 66).
- *Favorecer el desarrollo de la oferta locativa fuera del litoral.* «Esta orientación subraya que el reforzamiento de los centros urbanos pasa por el desarrollo en su seno de una oferta locativa significativa. Esto [implica crear] las condiciones de gestión que respondan a esta diseminación de las implantaciones» (Conseil de Développement du Pays Basque, 1996: 66).
- *Asegurar una información global, a escala del País Vasco norte, sobre la oferta y la demanda de vivienda.* «El objetivo perseguido de una gran fluidez de las trayectorias residenciales en el seno [de Iparralde] pasa por el desarrollo de una información en dirección del público, poniendo en relación la oferta y la demanda a nivel del [territorio] en su conjunto y más localmente» (Conseil de Développement du Pays Basque, 1996: 66).
- *Garantizar la posibilidad de trayectorias residenciales, en el seno del País Vasco norte, para los jóvenes, las personas mayores y los excluidos.* «Las mayores dificultades de acceso a la vivienda, las trombosis masivas en las trayectorias residenciales afectan, en primer lugar, a los jóvenes y a las personas mayores. Unas medidas específicas deberán ser tomadas a favor de estos [colectivos]» (Conseil de Développement du Pays Basque, 1996: 66).
- *Asegurar la accesibilidad de todos los públicos a la vivienda, articulando viviendas permanentes y viviendas estacionales.* «Esta orientación alude a [un] hecho [característico] de la situación



vasca: la prevalencia del hábitat estacional. Sugiere considerar la búsqueda de una mejor articulación entre funciones estacionales y permanentes como hilo conductor de la acción pública. En ese sentido, invita a poner en coherencia los instrumentos de la acción pública (parrillas de financiación/reglamentaciones diversas) en torno a esta cuestión» (Conseil de Développement du Pays Basque, 1996: 66).

- *Favorecer la diversidad del hábitat en el seno y entre las ciudades de la aglomeración del BAB.* «Frente a la tendencia observada a la especialización social creciente de los territorios, la búsqueda de la diversidad se impone cada vez más. Esta orientación invita a poner en marcha unos instrumentos de planificación y de programación a escala de las Aglomeraciones y a suscitar la concertación entre actores de los mercados del hábitat» (Conseil de Développement du Pays Basque, 1996: 67).
- *Garantizar el control y la coherencia de la oferta terrenal en materia de hábitat, a escala del País Vasco norte y en función de las zonas de hábitat.* «La cuestión terrenal constituye una palanca [esencial] para regular los mercados del hábitat, sobre el conjunto del [territorio]. Tratar esta cuestión necesita dos tipos de intervenciones: una acción vigorosa de planificación espacial y la puesta en marcha de un eventual instrumento de [gestión] terrenal [de] tipo Establecimiento Público Terrenal» (Conseil de Développement du Pays Basque, 1996: 67).

2. El hábitat en País Vasco 2020

Una década después, tras la implementación del Convenio Específico del País Vasco 2001-2006 que no dedica ningún apartado propio a la vivienda (Convention Spécifique Pays Basque, 2000), el Consejo de Desarrollo aprueba un nuevo proyecto de territorio denominado País Vasco 2020. Este proyecto de territorio, que tiene como ambición principal promover el desarrollo sostenible, concretar la reciprocidad territorial y desarrollar una cooperación transfronteriza ambiciosa, tiene en cuenta los avances realizados en materia de urbanismo y de hábitat. En concreto, menciona la puesta en marcha de instrumentos de planificación, tales como el Esquema de Coherencia Territorial (10) (SCOT), el Plan de Des-

(10) El Esquema de Coherencia Territorial (SCOT) es el «instrumento de concepción e implementación de una planificación estratégica intermunicipal, a escala de un cuenca de vida o de una área urbana, en el marco de un proyecto de ordenación y desarrollo sostenibles» (Ministère de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités Territoriales, 2020b). Dichos Esquemas «son unos documentos de planificación estratégica a largo plazo (alrededor de



plazamientos Urbanos (PDU) o el Plan Local del Hábitat; la implementación de operaciones programadas para la mejora del hábitat sobre el conjunto del País Vasco norte; las delegaciones a la ayuda a la piedra al Consejo General de los Pirineos-Atlánticos y a la Comunidad de Aglomeración del BAB; o, la puesta en marcha del Plan Urgencia Vivienda (PUV) que supone la construcción de 2.000 viviendas sociales (Conseil de Développement du Pays Basque, 2007: 13).

País Vasco 2020 actualiza el diagnóstico realizado por la Prospectiva País Vasco 2010, teniendo en cuenta los cambios acontecidos en una década, aunque numerosos problemas persistan. En concreto, se incide en tres aspectos esenciales.

Por una parte, los autores subrayan la persistencia de fuertes tensiones en el mercado terrenal e inmobiliario. En efecto, «paralelamente al fenómeno del crecimiento urbano (...), el sobreconsumo terrenal en [Iparralde] se ha incrementado a lo largo de la década. [Así, la mitad de las] casas individuales ocupa (...) más de 1.700 m²» cada una (Conseil de Développement du Pays Basque, 2007: 51). En ese sentido, la crisis de la vivienda afecta especialmente a este territorio. Resulta de causas, a la vez, numerosas y complejas, entre las cuales figuran «una oferta inadecuada a las necesidades, [con la] disminución del tamaño de los hogares, [el] celibato prolongado, [el] aumento del divorcio, [los] fenómenos de cohabitación, [la] mono-parentalidad, [el] alargamiento de la [esperanza] de vida», etc. (Conseil de Développement du Pays Basque, 2007: 51). A todo ello se añade «un retraso en la producción de vivienda social, un acceso a la propiedad difícil y unas trayectorias residenciales [obstaculizadas], una movilidad profesional superior [y] unas inversiones especulativas» (Conseil de Développement du Pays Basque, 2007: 51). Ese fuerte incremento de los precios afecta asimismo al País Vasco interior y representa «un freno económico para la mayoría de la población, en particular para los jóvenes y los más desfavorecidos» (Conseil de Développement du Pays Basque, 2007: 51).

Por otra parte, se ponen de manifiesto las consecuencias del urbanismo extensivo sobre el saneamiento y los residuos. «El desarrollo del saneamiento individual está directamente vinculado a la dispersión del hábitat. No obstante, la toma en consideración de los impactos medioambientales (...) invita a limitar fuertemente ese modelo, tanto

20 años) creados por la ley Solidaridad y Renovación Urbana (SRU) en diciembre de 2000, cuyo perímetro y contenido han sido revisados por la ordenanza del 17 de junio de 2020, a fin de adecuarlos a los retos contemporáneos. [El Esquema] está destinado a servir de marco de referencia a las diferentes políticas sectoriales, especialmente aquellas centradas en las cuestiones de organización del espacio y de urbanismo, de hábitat, de movilidad, de ordenación comercial, de medio ambiente» (Ministère de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités Territoriales, 2020b).



en la elección de los terrenos [destinados] a la construcción como en el tipo de inversiones realizadas. La producción de residuos domésticos [en] el País Vasco [norte] era de 140 toneladas en 2002 [y] podría alcanzar 170 toneladas en 2025. La gestión de los residuos necesita disponer de infraestructuras eficientes, cuya localización puede suscitar unos fenómenos de rechazo. Los esfuerzos colectivos deben ser continuados en ese ámbito así como en el de la prevención y de la recogida selectiva, para actuar lo antes posible» (Conseil de Développement du Pays Basque, 2007: 51).

Por último, los autores inciden en el impacto del crecimiento urbano sobre la saturación vial. De hecho, «el tráfico automovilístico se ha desarrollado considerablemente [durante los quince años precedentes]. Las entradas y el paso por la aglomeración del BAB [generan] saturaciones cada vez más largas y [frecuentes], que se acentúan en periodo estival. [La autopista] A63, que juega históricamente un rol de circunvalación, acoge tanto a los flujos de tránsito como a los desplazamientos locales (...). Además, las migraciones domicilio-trabajo han progresado fuertemente, como lo atestiguan los 20.000 vehículos [computados] cada día entre Kanbo/Uztaritze y Baiona» (Conseil de Développement du Pays Basque, 2007: 51). Estas evoluciones se explican también por «las lógicas de urbanización dispersa, las dinámicas económicas y sociales, (...) y el escaso uso del transporte público, cuya oferta aparece inadecuada» (Conseil de Développement du Pays Basque, 2007: 51).

Sobre la base de ese diagnóstico, los promotores de País Vasco 2020 proponen la implementación de un programa relativo al hábitat. Así, el programa nº14 pretende reforzar la política de vivienda. En efecto, «los trabajos de País Vasco 2020 han hecho aparecer cuatro prioridades: la producción de vivienda, la accesibilidad a la vivienda de [carácter] social, la revisión de los dispositivos de alojamiento de urgencias y de inserción social, (...) y el hábitat social» (Conseil de Développement du Pays Basque, 2007: 69). En concreto, es cuestión de «anticipar las necesidades y de proseguir una dinámica de producción de vivienda; poner en coherencia las políticas de hábitat; facilitar el acceso de los jóvenes a la vivienda a través de unos dispositivos adecuados; [revalorizar] las ayudas a las personas y a los operarios sociales, para tener en cuenta la evolución de los precios; reforzar los medios a favor del alojamiento de urgencias, de las acciones de realojo de los más desfavorecidos [y] del acceso a la vivienda autónoma; [y], apoyar las iniciativas sobre el hábitat a promover [en el futuro en Iparralde, tales como las] nuevas formas de hábitat y de modos de vida, [la] reducción del gasto energético, [la] eco-concepción/construcción, etc.» (Conseil de Développement du Pays Basque, 2007: 69).



V. La vivienda en los Contratos Territoriales

Sobre la base de estos proyectos de territorio, los actores políticos proceden a sendas negociaciones que desembocan en la contractualización(11) y posterior implementación de la mayoría de las medidas propuestas en los Contratos Territoriales sucesivos.

1. La vivienda en el Contrato Territorial 2007-2013

El 8 de septiembre de 2008 se ratifica el Contrato Territorial del País Vasco para el periodo 2007-2013. Reconocido Agenda 21 desde 2007, consta de 71 operaciones, elaboradas a partir de los 34 programas de País Vasco 2020, para un coste total de 340 millones de euros. El segundo eje, titulado «Construir un País Vasco [norte] equilibrado, armonioso y solidario», aspira, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, su carácter atractivo y su modo de urbanización, a «controlar y gestionar sus espacios, [así como a] poner en coherencia el desarrollo urbano, el reparto de las zonas de actividad y de hábitat, la oferta de vivienda», etc. (Contrat Territorial Pays Basque 2007-2013, 2008: 5). Uno de sus objetivos consiste en «anticipar y controlar el urbanismo y la ordenación del territorio» (Contrat Territorial Pays Basque 2007-2013, 2008: 5).

Efectivamente, «el aumento de la población, especialmente en la zona retro-litoral, hace pesar sobre los municipios [muchas] responsabilidades. La función residencial entra en conflicto con la función agrícola y, más ampliamente, con la función económica. La expansión urbana y la dispersión del hábitat prosiguen, mientras que todo invita a densificar de nuevo el urbanismo para controlar el dominio terrenal y la movilidad. La oferta de vivienda todavía no responde a la demanda social ni a las exigencias de un hábitat más ecológico» (Contrat Territorial Pays Basque 2007-2013, 2008: 5). Es cuestión de llevar a cabo una ordenación «dura, controlada y solidaria» del territorio. El objetivo consiste en «organizar las relaciones entre los diferentes territorios, determinar unos modos de urbanización coherentes, preservar los espacios agrícolas y naturales, construir un territorio en red que tenga en cuenta los nuevos modos de vida de sus habitantes. Se trata de pensar el País Vasco [norte del futuro] y de generalizar los enfoques de planificación concertada» (Contrat Territorial Pays Basque 2007-2013, 2008: 5).

(11) La contractualización alude al acuerdo alcanzado entre varias instituciones para la implementación de medidas concretas en materia de vivienda. Para cada acción, se precisan los obradores públicos, las direcciones de obras, las entidades financiadoras y los plazos de ejecución.



Así, el programa nº14 pretende reforzar la política de vivienda a través de tres acciones.

- En primer lugar, *poniendo en marcha una conferencia territorial del hábitat*. En efecto, «la capacidad de [las administraciones públicas] para declinar una oferta de viviendas [y] de terrenos condiciona en parte el desarrollo armonioso y duradero del territorio. No existe [hasta entonces] una política territorial del hábitat o, al menos, una visión suficientemente concertada tanto de los actores [de la sociedad civil organizada] como de los electos, abarcando escalas diferentes» (Contrat Territorial Pays Basque 2007-2013, 2008: 22). Es la razón por la cual, parece necesario, no solamente mejorar la anticipación de las necesidades venideras en materia de vivienda, sino también determinar unas acciones públicas concertadas a favor del hábitat. Por lo cual, el objetivo consiste en «estructurar la colaboración para definir las políticas de hábitat a escala del País Vasco norte, a través de una Conferencia Territorial del Hábitat que funcione a dos niveles: un nivel de concertación y de estudio para anticipar las necesidades y apoyar la decisión pública en estas políticas, y un nivel político, con una Conferencia de los decisores (...) para diseñar una estrategia territorial, poner en coherencia las políticas de hábitat y optimizar las inversiones públicas» (Contrat Territorial Pays Basque 2007-2013, 2008: 23). La dirección está asumida por todas las administraciones públicas a las que se añade el Consejo de Electos del País Vasco, mientras que la ejecución de obra es realizada por la Agencia de Urbanismo Atlántico y Pirineos (Contrat Territorial Pays Basque 2007-2013, 2008: 23).
- En segundo lugar, *reforzando la ingeniería para apoyar las políticas de producción y de acceso a la vivienda*. «Frente a la crisis terrenal e inmobiliaria en el País Vasco [norte] y la penuria de viviendas sociales, la ingeniería del Plan Urgencia Vivienda, desarrollada [entre] 2005 y 2008, como apoyo a los proyectos de las [administraciones] locales y de los operarios, ha resultado benéfica» (Contrat Territorial Pays Basque 2007-2013, 2008: 23). Pero, queda mucho camino por recorrer. «Se trata de hacer evolucionar el dispositivo (...) hacia una estructuración colaborativa reforzada, sobre un perímetro ampliado a [todo Iparralde], para actuar a varios niveles: [por una parte], proseguir el esfuerzo de producción de viviendas locativas a vocación social, a un ritmo al menos igual al del [Plan anterior; y, por otra parte], favorecer el acceso de los jóvenes a la vivienda» (Contrat Territorial Pays Basque 2007-2013, 2008: 23). Concretamente, es cuestión de «ayudar al montaje de los proyectos de producción de viviendas (...) y facilitar el acceso



de los jóvenes y de los más desfavorecidos a la vivienda» (Contrat Territorial Pays Basque 2007-2013, 2008: 23). La dirección de obra es asumida por el Plan Urgencia Vivienda ampliado con un presupuesto de 710.000 euros (Contrat Territorial Pays Basque 2007-2013, 2008: 23).

- En tercer lugar, *creando unas estructuras de alojamiento de urgencias de tipo hotel social*. «Primer eslabón de la cadena, el alojamiento de urgencias permite garantizar una acogida incondicional, es decir sin selectividad y de corta duración. El colectivo de asociaciones que obra en el ámbito de la precariedad en el País Vasco [norte] estima las necesidades en unas cincuenta plazas, [es decir el equivalente a] tres estructuras de alojamiento de urgencias. Un primer proyecto de hotel social está identificado en la aglomeración del BAB, para el cual un plan de financiación ha sido elaborado» (Contrat Territorial Pays Basque 2007-2013, 2008: 23). El objetivo de la acción consiste en «reforzar y dar seguridad a la capacidad de acogida y responder a la necesidad de alojamiento de urgencias» (Contrat Territorial Pays Basque 2007-2013, 2008: 23). La dirección de obra es asumida por la Comunidad de Aglomeración del BAB para un coste estimado en 1.816.000 euros en lo relativo a la inversión (Contrat Territorial Pays Basque 2007-2013, 2008: 23).

2. El hábitat en el Contrato Territorial 2015-2020

El 7 de noviembre de 2015, después de un largo periodo de elaboración y de negociación, las instituciones aprueban el Contrato Territorial del País Vasco 2015-2020 cuya financiación alcanza 300.636.055 euros (Conseil de Développement du Pays Basque, 2014). El octavo eje se refiere específicamente al hábitat, puesto que aspira a «reforzar la producción de viviendas adecuadas a las necesidades del territorio» (Contrat Territorial Pays Basque 2015-2020, 2014: 53).

Sus promotores parten de la constatación de que el País Vasco norte es un territorio atractivo, dado que no cesa de acoger nuevos habitantes. De media, 10.000 personas adicionales deciden residir en Iparralde cada tres años. Como consecuencia de ello, «las necesidades de vivienda no dejan de crecer, en un contexto de crisis terrenal e inmobiliaria, y deberían continuar progresando con arreglo a las (...) proyecciones demográficas y a las evoluciones societales» (Contrat Territorial Pays Basque 2015-2020, 2014: 53). Las administraciones locales parecen haberse concienciado de la «necesidad de [dar] unas respuestas adecuadas a las necesidades y a las problemáticas específicas del territorio» (Contrat Territorial Pays Basque 2015-2020, 2014: 53).



Las Aglomeraciones y el Departamento «han fuertemente contribuido a la producción de viviendas sociales vía, especialmente, el Plan Urgencia Vivienda, y han aportado un inicio de respuesta a la problemática específica del alojamiento de urgencias. El Estado ha contribuido igualmente, tanto a través de la financiación que le consagra como por mediación de la puesta en marcha de medidas incitativas o coactivas en dirección de las [administraciones territoriales], sometidas a unos objetivos cifrados» (Contrat Territorial Pays Basque 2015-2020, 2014: 53).

A pesar de los esfuerzos consentidos y de los avances realizados, los firmantes del Contrato Territorial estiman indispensable «proseguir los esfuerzos iniciados para permitir a todos los habitantes del territorio encontrar una vivienda adecuada a su situación. Así, se trata de llegar a definir una política del hábitat que responda, a la vez, a unos objetivos cuantitativos, pero también cualitativos: dinamizar de nuevo la producción de vivienda social; definir una estrategia terrenal; reinvertir el parque de viviendas existentes de manera voluntarista; reforzar los medios a favor del alojamiento de los más desfavorecidos» (Contrat Territorial Pays Basque 2015-2020, 2014: 53).

Con estos fines, la primera operación consiste en elaborar e implementar el tercer Plan Urgencia Vivienda durante el periodo 2015-2020. Es cuestión de «reforzar la ingeniería para apoyar las políticas de producción y de acceso a la vivienda, a través de la coordinación y la acción de los actores, y la elaboración de una estrategia terrenal» (Contrat Territorial Pays Basque 2015-2020, 2014: 53). De hecho, si el balance del segundo PUV, llevado a la práctica en 2005-2008 y en 2009-2013, es globalmente positivo, «la puesta en marcha del tercer Plan en un perímetro ampliado debe permitir acompañar las [administraciones locales], teniendo en cuenta la evolución de la problemática» (Contrat Territorial Pays Basque 2015-2020, 2014: 53). Así, tanto el Estado galo como el Departamento de los Pirineos-Atlánticos participan en la financiación, de un importe global de 660.000 euros, vía «la ayuda a la producción de viviendas; la coordinación de las políticas de las diferentes Mancomunidades; [y] la elaboración de una estrategia terrenal en [zonas bajo tensión]» (Contrat Territorial Pays Basque 2015-2020, 2014: 53).

La segunda operación radica en la producción de viviendas locativas sociales bajo la dirección de obra de arrendadores sociales y de Ayuntamientos. En efecto, el Departamento les presta su ayuda «para la construcción de viviendas sociales en el marco de los Contratos Territoriales. La totalidad de las ayudas financieras y de los dispositivos de incitación a favor de la vivienda social aportados por el Estado, la Región, el Departamento y la Comunidad de Aglomeración del BAB», representan un importe consecuente. De hecho, la contribución del Departamento de los Pirineos-Atlánticos para la duración del Contrato Territorial es de 18.957.000 de euros.



VI. Los instrumentos de la política de vivienda

La implementación de estos Contratos Territoriales implica disponer de instrumentos adecuados, tales como la Agencia de Urbanismo Atlántico y Pirineos y el Establecimiento Público Terrenal local del País Vasco.

1. La Agencia de Urbanismo Atlántico y Pirineos

La Agencia de Urbanismo Atlántico y Pirineos, conocida bajo el acrónimo AUDAP, es una asociación reconocida por la ley del 1 de julio de 1901 (Légifrance, 2021i) y creada en 1998 bajo el impulso del Estado francés, del Departamento de los Pirineos-Atlánticos y de la Comunidad de Aglomeración Costa Vasca-Aturri. «Acompaña a las administraciones locales en la definición y la implementación de sus proyectos y de sus políticas públicas. La Agencia [lleva a cabo] unas reflexiones prospectivas, realiza unos diagnósticos y unos estudios temáticos, (...) y participa en la elaboración de los documentos de urbanismo y de planificación» (Audap, 2021a). Desde el 19 de octubre de 2020, la AUDAP está presidida por Jean-René Etchegaray, alcalde de Baiona y presidente de la Comunidad de Aglomeración del País Vasco, y está dirigida, desde el mes de noviembre de 2018, por Denis Caniaux, urbanista (Audap, 2021a).

La Agencia tiene cinco misiones principales:

1. Seguir las evoluciones urbanas y llevar a cabo una observación territorial.
2. Participar en la definición de las políticas de ordenación y desarrollo, y en la elaboración de los documentos de urbanismo y de planificación asociados.
3. Preparar los proyectos de aglomeración metropolitanos y territoriales, con una preocupación por un enfoque integrado y de armonización de las políticas públicas.
4. Contribuir a difundir la innovación, las perspectivas y los instrumentos del desarrollo territorial sostenible y de la calidad paisajística y urbana.
5. Acompañar las cooperaciones transfronterizas y las cooperaciones descentralizadas vinculadas a las estrategias urbanas (Audap, 2021a).

A fin de contribuir a la elaboración de una política de vivienda conforme a las realidades y a las expectativas del territorio, en primer lugar, la AUDAP «identifica los retos futuros, a través de la recogida y el análisis de datos. Lleva a cabo una observación constante en su territorio de intervención para revelar sus dinámicas, alimentar los trabajos de la Agen-



cia e informar, de la mejor manera posible, los decisores y sus servicios» (Audap, 2021a). En segundo lugar, esta Agencia de Urbanismo ofrece una expertise multidisciplinar, puesto que «aporta un punto de vista pluritemático, sobre lo que son o serán los territorios y las prácticas de los habitantes, para ayudar a las administraciones [locales] a construir unas estrategias territoriales y unas políticas públicas pertinentes» (Audap, 2021a). En tercer lugar, la AUDAP «explora unos temas de futuro, busca unas experiencias significativas y propone unas conferencias, situando el concepto de urbanismo sostenible y los retos medioambientales, climáticos y energéticas en el corazón de sus reflexiones» (Audap, 2021a). Y, en cuarto lugar, recurre a «métodos de cooperación, puesta en común y animación innovadores inspirados en el *design*» (Audap, 2021a).

Lejos de ser una Agencia aislada, la AUDAP forma parte de «la Federación Nacional de las Agencias de Urbanismo (FNAU) que agrupa a 50 agencias y reúne a 1.500 profesionales del urbanismo» (Audap, 2021a). Trabaja en red y en buena inteligencia con las demás agencias de urbanismo, entre las cuales figuran la del Gran Suroeste y la del Macizo Central, para «capitalizar sus saberes, compartir sus experiencias y movilizarse sobre proyectos colectivos» (Audap, 2021a).

En cuanto a su territorio de intervención, este no ha parado de evolucionar a lo largo del tiempo. Cubre, hoy en día, «el conjunto del Departamento de los Pirineos-Atlánticos, [del que forma parte el País Vasco norte], y una parte del Sur de las Landas» (Audap, 2021a).

Entre sus miembros de derecho se encuentran las instituciones de los diferentes niveles político-administrativos, tales como el Estado representado por la Dirección Departamental de los Territorios y del Mar de los Pirineos-Atlánticos, la Región Nueva Aquitania, el Consejo Departamental de los Pirineos-Atlánticos, la Comunidad de Aglomeración del País Vasco y la Comunidad de Aglomeración de Pau-Bearn-Pirineos (Audap, 2021b). Se le añaden unos miembros activos constituidos por las diferentes comunidades de municipios, la comunidad de aglomeración restante y los sindicatos mixtos. Por último, las diversas agencias, entre las cuales las del hábitat, del equipamiento y del empleo, son igualmente miembros; sin olvidar los demás socios, tales como las agencias del agua y del medio ambiente, y los establecimientos públicos terrenales (Audap, 2021b).

La AUDAP se ha dotado de un programa de actividad que constituye su marco de intervención en torno a unas interrogaciones convergentes de sus miembros y a sus proyectos compartidos (Audap, 2021c). «Aprobado cada año por la Asamblea General, constituye la expresión de la voluntad de los miembros de la Agencia de Urbanismo de trabajar juntos sobre ciertos temas» (Audap, 2021c). Así, el 21 de junio de 2020, «en la Asamblea General Extraordinaria, los miembros de la AUDAP han aprobado su Contrato-Proyecto 2020/2025. Así, la Agencia se ha dotado de



una hoja de ruta para los próximos seis años, para participar en la construcción del porvenir [del territorio], en el diálogo y el intercambio» (Audap, 2021c).

2. El EPTL País Vasco

El Establecimiento Público Terrenal Local, o EPTL País Vasco, es un Establecimiento Público de Carácter Industrial y Comercial creado en diciembre de 2005 por orden prefectoral en conformidad con los artículos L.324-1 y L.324-2 del Código de Urbanismo (Légifrance, 2021i). No en vano, solo se convierte en operativo a partir de junio de 2006. Se trata de una «estructura autónoma que tiene como misión aportar a sus afiliados una ayuda jurídica, técnica y financiera para cualquier problema terrenal vinculado con la ordenación [del] territorio» (EPFL Pays Basque, 2021a). Cubriendo la integralidad del País Vasco norte desde 2012, el EPTL es un instrumento al servicio de las administraciones territoriales y de sus políticas públicas (EPFL Pays Basque, 2021a).

A fin de «anticipar las mutaciones terrenales a las cuales [se enfrenta Iparralde], el EPTL acompaña el conjunto de las administraciones [locales] que lo desean en la definición y la puesta en marcha de sus estrategias terrenales» (EPFL Pays Basque, 2021a). No obstante, «el EPTL País Vasco no es ni un proveedor de servicios, ni un banco, y sus misiones cubren los ámbitos de la asesoría operativa, la negociación terrenal, la adquisición y [la gestión] de los bienes (...), y, por último, la gestión dinámica de los bienes por la cuenta de las administraciones locales» (EPFL Pays Basque, 2021a).

De hecho, el EPTL se constituye a mediados de los años 2000 para responder a los desafíos que representa la situación terrenal del territorio que es susceptible, a término, de «cuestionar los equilibrios sociales, económicos y culturales del País Vasco [norte]» (EPFL Pays Basque, 2021a). Efectivamente, «en un contexto de consumo de los espacios naturales y agrícolas anárquico y creciente, de penuria de terrenos para la construcción de programas de viviendas asequibles y de codicia exacerbada por parte de ciertos actores privados, el EPTL País Vasco [tiene] la misión de regular los mercados terrenales e inmobiliarios a fin de permitir al conjunto de las administraciones locales implementar sus proyectos de territorio [respectivos]» (EPFL Pays Basque, 2021a).

Para llevar a cabo su tarea, «las intervenciones terrenales del EPTL se inscriben en el marco del Programa Plurianual de Intervención (PPI), documento estratégico que define las temáticas prioritarias, las orientaciones a seguir durante los periodos quinquenales así como los medios a movilizar» (EPFL Pays Basque, 2021a). Por lo cual, «el respeto de los prin-



cipios planteados por el PPI y por el reglamento de intervención del EPTL es (...) esencial para garantizar al territorio los equilibrios sociales y espaciales esperados» (EPFL Pays Basque, 2021a). Por consiguiente, las administraciones territoriales de Iparralde solicitan el EPTL «para unas intervenciones que privilegian el interés general y que contribuyen a aportar una verdadera plusvalía a sus proyectos de desarrollo» (EPFL Pays Basque, 2021a). A través del EPTL, los poderes públicos locales intentan elaborar y, luego, poner en marcha «una política terrenal ecónoma, racional y sostenible» (EPFL Pays Basque, 2021a).

Esta política terrenal se articula en torno a dos ejes.

- Por una parte, la integración de los diferentes tiempos de la acción terrenal. Esto significa que «la acción terrenal debe contemplarse, a la vez, a corto plazo para favorecer la [realización] de los proyectos de las administraciones, pero también a medio y largo plazo para sanear, corregir y reequilibrar los mercados terrenales» (EPFL Pays Basque, 2021a). Por lo tanto, la acción terrenal debe integrar «estas diferentes temporalidades contemplando, especialmente, la constitución de reservas terrenales a largo plazo [susceptibles] de garantizar la perennidad de las políticas públicas» (EPFL Pays Basque, 2021a).
- Por otra parte, la reciprocidad territorial. De hecho, «si la presión terrenal se ejerce en mayor medida en el litoral vasco en comparación con el interior, todas las administraciones locales se enfrentan a unas dificultades a las cuales el EPTL debe responder» (EPFL Pays Basque, 2021a). En efecto, «los retos vinculados al acceso a la vivienda del mayor número de personas, a la preservación de las tierras agrícolas, al desarrollo de una oferta económica y de servicios, o al envejecimiento de la población están presentes en todo el territorio y el EPTL debe aportar unas soluciones adecuadas a los diferentes contextos en los cuales se plantean» (EPFL Pays Basque, 2021a).

Sobre la base de estos principios, «el EPTL País Vasco articula el conjunto de sus intervenciones en torno a tres polos operativos y un polo administrativo y financiero que declinan el ejercicio de sus misiones, [de la fase previa a la fase posterior], de la animación territorial y de la difusión de una cultura terrenal pública, a la preparación y al inicio de las adquisiciones, a la gestión dinámica y a la retrocesión de bienes gestionados» (EPFL Pays Basque, 2021b). El principio operativo que el EPTL desea institucionalizar es el de la firma de convenios «con las administraciones [territoriales], tanto a nivel de los objetivos y de los medios a movilizar como al de las condiciones de gestión y de retrocesión de los bienes adquiridos» (EPFL Pays Basque, 2021b). Simultáneamente, el Estableci-



miento Público busca, cuando es posible, «favorecer unas colaboraciones operativas con los actores del territorio que obran igualmente en la búsqueda de los equilibrios socio-económicos y medioambientales que hacen la identidad del País Vasco» (EPFL Pays Basque, 2021b).

El polo asesoramiento, estudios y desarrollo, propone acompañar los poderes públicos locales «en sus reflexiones relativas a la planificación, en la puesta en marcha de los instrumentos terrenales específicos (...), o ayuda aquellas que lo desean a definir su proyecto, a precisar los elementos de programación, a [fijar] un perímetro de intervención, una duración operativa para la dimensión terrenal así como un análisis financiero» (EPFL Pays Basque, 2021b). Además, ese polo lleva a cabo «las reflexiones y los estudios que permiten al EPTL País Vasco aportar las innovaciones o las mejoras indispensables a las políticas terrenales públicas» (EPFL Pays Basque, 2021b).

Por su parte, el polo negociaciones y adquisiciones terrenales «lleva a cabo un conjunto de acciones y de procedimientos que permiten adquirir [los terrenos] necesarios a la concretización de los proyectos [impulsados] por las administraciones locales. Es el garante del control de los precios de los terrenos y su acción debe permitir regular duraderamente los mercados en beneficio del mayor número de personas» (EPFL Pays Basque, 2021b). A corto y medio plazo, su misión resulta determinante para el territorio, «non solamente por su eficacia, sino también por su alcance pedagógico ante los electos» (EPFL Pays Basque, 2021b).

Por último, el polo gestión del patrimonio realiza «el seguimiento del conjunto de los bienes de los que el EPTL País Vasco es propietario durante el periodo de gestión», en el marco de los convenios firmados con las administraciones territoriales (EPFL Pays Basque, 2021b). Más allá «de las actividades de gestión clásicas y de mantenimiento de los bienes gestionados, el polo desarrolla una acción dinámica procurando, especialmente, favorecer la ocupación temporal de los terrenos, de las viviendas y de los locales adquiridos, o realojar a sus ocupantes en las mejores condiciones» (EPFL Pays Basque, 2021b). Para optimizar la eficacia de sus intervenciones y para mejorar su respuesta a su rol de actor público, el EPTL País Vasco firma convenios puntuales con los diferentes organismos, entre los cuales se encuentra la SAFER (EPFL Pays Basque, 2021b). Asimismo, ese polo asume «la dirección de obra de las obras de los bienes adquiridos así como de ciertas obras de adecuación a las normas de habitabilidad cuando las viviendas pueden ser arrendadas en unas condiciones decentes» (EPFL Pays Basque, 2021b). Por último, dicho polo «puede ser llevado a proceder a la demolición de ciertos bienes en el marco de las operaciones de renovación urbana, e incluso a su descontaminación [si fuera necesario]» (EPFL Pays Basque, 2021b). El principio de gestión consiste en «preparar la futura intervención de la administración



local antes de la retrocesión final de los bienes concernidos» (EPFL Pays Basque, 2021b).

A nivel financiero, «más allá de una ayuda inicial concedida por el Consejo General de los Pirineos-Atlánticos (tres millones de euros en 2006) y por el Consejo Regional de Aquitania (tres millones de euros entre 2007 y 2012), el EPTL País Vasco se beneficia de los recursos financieros siguientes. Por una parte, el impuesto especial de equipamiento (EPFL Pays Basque, 2021c). «Se trata de un impuesto adicional a las cuatro contribuciones directas locales (...). Su importe es fijado cada año por la Asamblea General del EPTL a propuesta del Consejo de Administración» (EPFL Pays Basque, 2021c). Por otra parte, el préstamo. «Constituye la parte mayoritaria de la financiación del EPTL en fase de crecimiento. Su parte se reducirá mecánicamente con el aumento del producto de las retrocesiones anuales, que alimenta los fondos propios del establecimiento» (EPFL Pays Basque, 2021c).

VII. Conclusión

En definitiva, en el marco normativo y reglamentario del Estado francés, los actores institucionales y socioeconómicos del País Vasco norte se han concienciado a partir de inicios de los años noventa sobre las especificidades de la problemática de la vivienda en el territorio (en un contexto de fuerte incremento de la población y de escasez de viviendas) y sobre la necesidad de concebir y posteriormente implementar una política de vivienda propia. En ese sentido, la Prospectiva País Vasco 2010 ha supuesto un punto de inflexión, en la medida en que la realización del diagnóstico pormenorizado de la situación ha supuesto una toma de conciencia de los actores locales. Sobre la base de ese examen exhaustivo, los actores concernidos han elaborado sendos proyectos de territorio, en 1997 y en 2007 respectivamente, que, tras largos periodos de negociaciones, han desembocado en contractualizaciones, en el seno de los Contratos Territoriales del País Vasco sucesivos. Se han dotado, para ello, de instrumentos adecuados.

No obstante, a pesar de los avances realizados, los actores implicados son conscientes de que queda mucho camino por recorrer, lo que ha llevado el Consejo de Desarrollo del País Vasco norte a lanzar un llamamiento a la movilización colectiva para salir de la crisis de la vivienda en el territorio (Conseil de Développement du Pays Basque, 2021). El organismo consultivo recuerda que 130 actores de la sociedad civil, todos miembros de dicho Consejo, se han reunido para debatir «sobre el hábitat en [Iparralde. Ese] debate ha permitido [analizar] la situación de la vivienda y las dificultades encontradas por miles de habitantes en [ese]



territorio. El conjunto de los participantes ha [subrayado] la magnitud de la crisis cuya resorción necesitará mucho tiempo y mucha ambición» (Conseil de Développement du Pays Basque, 2021). Se han extraído varias conclusiones de ese debate:

- «la demanda de vivienda proviene mayoritariamente de aquellos que ya viven en el País Vasco norte (ampliación de las familias, jóvenes que abandonan el hogar familiar, abandono del hogar conyugal, etc.);
- la mayoría de los habitantes en búsqueda de vivienda se enfrenta, bien a una oferta insuficiente de viviendas sociales (...), bien a un mercado de la vivienda cuyos precios son cada vez más inaccesibles;
- los promotores privados, que producen más de la mitad de las viviendas sociales, compran unos terrenos a un precio elevado y repercuten ese coste en las demás viviendas (...);
- la construcción nueva no tiene [un impacto relevante] sobre el nivel de especulación actual (...), dado que el hábitat ya existente constituye la mayor parte del mercado;
- por lo tanto, es toda la cadena de la vivienda que conviene, a la vez, acompañar y regular, [de modo que] la potencia pública deba acompañar la acción de los operarios HLM para producir [una mayor cantidad] de viviendas sociales [y] deba también velar por la condiciones de producción en el sector mercantil;
- las [administraciones territoriales] deben favorecer una diversidad de ofertas gracias a una diversidad de inversores: de [las viviendas] muy sociales a las viviendas asequibles para las rentas medias, [pasando por] las viviendas adecuadas a unos colectivos muy específicos (jóvenes, personas mayores, discapacitados, etc.);
- producir no significa necesariamente construir, [puesto que es], cada vez más, renovar, agrandar, compartir viviendas (...);
- el conjunto de las administraciones públicas debe concentrar sus esfuerzos en el control terrenal, [lo que implica] comprar terrenos, guardarlos, ordenarlos para facilitar la producción de viviendas a precios asequibles, etc.; [siendo consciente de que] el País Vasco [norte] tiene un retraso histórico en esta práctica de la ordenación pública, principal solución para salir, a término, de la saturación y de la especulación actuales;
- la situación de la vivienda conduce el [territorio] a repensar su manera de habitar, de compartir [y] de transmitir su patrimonio; [así como] a superar la lógica clásica de la propiedad disociando, por ejemplo, la propiedad del terreno de aquella de la vivienda (...);
- esta revolución cultural debe también integrar sistemáticamente la necesidad de diversidad social y de cohesión territorial, de cohe-



rencia con el patrimonio cultural del territorio, y, por último, de adecuación al cambio climático; [sabiendo que una mutación de ese tipo implica] reducir la artificialización del suelo, devolver su lugar a la naturaleza (...), repensar la casa vasca y el hábitat colectivo, vincular cualquier oferta de vivienda con una oferta de transporte [público], etc.» (Conseil de Développement du Pays Basque, 2021).

Sobre la base de ese diagnóstico, el Consejo de Desarrollo del País Vasco norte «invita electos y actores de la sociedad civil [organizada] a movilizarse colectivamente para encontrar conjuntamente unas soluciones a las dificultades que se han incrementado en los últimos meses [marcados por la pandemia del coronavirus] en el mercado de la vivienda» (Conseil de Développement du Pays Basque, 2021). De cara a aportar su contribución a ese debate, el CDPV formula una serie de consideraciones y de propuestas:

- «el perímetro de los 158 municipios [de Iparralde] es la buena escala para repensar el hábitat e inventar una nueva política de la vivienda en el País Vasco [norte];
- los programas de construcción de vivienda social deben ser acelerados y amplificados a fin de responder a las necesidades urgentes;
- los equilibrios deben ser encontrados en la vivienda abordable, entre el alquiler y el acceso a la propiedad;
- la disociación del terreno y de la vivienda debe ser fomentada (...);
- fijar unos objetivos de producción de vivienda (...) no es suficiente para la elaboración de una política global del hábitat;
- una política del hábitat debe concretarse en los documentos de urbanismo por unas reglas claras y coactivas;
- los próximos Planos Locales de Urbanismo y el futuro Esquema de Coherencia Territorial serán los instrumentos fundamentales de esta concretización;
- se espera de las [administraciones locales] una política pública fuerte para constituir unas reservas terrenales y realizar unas zonas de ordenación pública;
- una política global del hábitat debe estar adosada a un proyecto de desarrollo y de ordenación del territorio (...) que alíe vivienda, actividad económica y movilidad, en una [visión] coordinada que tenga en cuenta el conjunto del territorio;
- un reequilibrio es necesario entre los diferentes territorios, entre unas zonas demasiado tensionadas (...) y otras que podrían contemplar un nuevo desarrollo (...) de empresas y de empleo, de equipamientos y de servicios, y de acogida de nuevos habitantes» (Conseil de Développement du Pays Basque, 2021).



Estas propuestas, que emanan de la sociedad civil organizada, son de naturaleza a enriquecer el debate y a mejorar la política de vivienda propia del territorio.

VIII. Bibliografía

- AUDAP (2021a): *Présentation de l'AUDAP*. https://www.audap.org/?L_Agence-Presentation
- AUDAP (2021b): *Territoire(s) d'intervention*. https://www.audap.org/?L_Agence-Territoire_-_s_-_d_intervention
- AUDAP (2021c): *Programme Partenarial d'Activité*. https://www.audap.org/?L_Agence-Programme_Partenarial_d_activites
- BIDART, P. (1975): «La question foncière et tourisme dans un village», *Bulletin du Musée Basque*, nº69.
- CEREMA (2021a): *Le programme local de l'habitat (PLH)*. <http://outil2amenagement.cerema.fr/le-programme-local-de-l-habitat-plh-r664.html>
- CEREMA (2021b): *La zone d'aménagement différé (ZAD)*. <http://outil2amenagement.cerema.fr/la-zone-d-amenagement-differe-zad-r339.html>
- CEREMA (2021c): *La zone d'aménagement concerté (ZAC)*. <http://outil2amenagement.cerema.fr/la-zone-d-amenagement-concerte-zac-r311.html>
- CLUB DE PROSPECTIVE PAYS BASQUE 2010 (1993): *Diagnostic*. Baiona, diciembre de 1993. http://www.lurraldea.net/fileadmin/Bibliodocs/1993_PB2010_1_Diagnos.pdf
- CLUB DE PROSPECTIVE PAYS BASQUE 2010 (1994): *Le Pays Basque en perspective*. Baiona, junio de 1994. <http://www.lurraldea.net/fileadmin/Bibliodocs/synthese2010.pdf>
- CONSEIL DE DEVELOPPEMENT DU PAYS BASQUE (1996): *Schéma d'Aménagement et de Développement du Pays Basque*. Baiona, octubre de 1996. <http://www.lurraldea.net/uploads/media/schema.pdf>
- CONSEIL DE DEVELOPPEMENT DU PAYS BASQUE (2007): *Pays Basque 2020*. <http://www.lurraldea.net/fr/pays-basque-territoire-de-projet/telecharger-le-rapport-pays-basque-2020-euskal-herria-2020-txostena-jeisteko.html>
- CONSEIL DE DEVELOPPEMENT DU PAYS BASQUE (2021): *Appel à une mobilisation collective pour sortir de la crise du logement au Pays Basque*. Comunicado del 5 de abril de 2021. https://societecivile-paysbasque.com/wp-content/uploads/2021/04/CDPB_communique_habitat_050421.pdf
- CONTRAT TERRITORIAL PAYS BASQUE 2007-2013. Baiona, 8 de septiembre de 2008. <http://www.lurraldea.net/fileadmin/documents/Contrat%20territorial-fr.pdf>
- CONTRAT TERRITORIAL PAYS BASQUE 2015-2020. Baiona, 7 de noviembre de 2014. http://www.lurraldea.net/fileadmin/Bibliodocs/avis_cdpb/CTPB%202015-2020DVavecTABLEAU%20.pdf



- CONVENTION SPECIFIQUE PAYS BASQUE 2001-2006. Baiona, diciembre de 2000. <http://www.lurraldea.net/fileadmin/Bibliodocs/conv-spedec01.pdf>
- COUR DES COMPTES (2016): *Les aides de l'État à l'accession à la propriété*, noviembre de 2016.
- COUR DES COMPTES (2017): *Le logement social face au défi de l'accueil des publics modestes et défavorisés*, febrero de 2017.
- DRIAN, J-C. (2015): *Les politiques du logement en France*. Paris: La Documentation française, 2015.
- ETABLISSEMENT PUBLIC FONCIER LOCAL (2021a): *EPFL Pays Basque*. <https://www.epfl-pb.fr/etablissement/lepfl-coup-doeil/>
- ETABLISSEMENT PUBLIC FONCIER LOCAL (2021b): *Que faisons-nous?* <https://www.epfl-pb.fr/etablissement/organisation-epfl/que-faisons-nous/>
- ETABLISSEMENT PUBLIC FONCIER LOCAL (2021c): *Pour aller plus loin*. <https://www.epfl-pb.fr/etablissement/pour-aller-plus-loin/>
- FEDERATION EHS (2021): *Entreprises Sociales pour l'Habitat*. <https://www.esh.fr/les-esh/>
- FEDERATION OPH (2021): *Offices Publics de l'Habitat*. <https://www.foph.fr/oph/Les-Offices-Documents/>
- INSEE (2018): «Le parc de logements en France au 1er janvier 2018», *Insee Focus*, octubre de 2018.
- INSEE (2021): «Intercommunalité-Métropole de la Communauté du Pays Basque», *Insee*, 21 de abril de 2021. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=EPCI-200067106>
- IRASTORZA, M. (2021): «Le Pays Basque compte 22.622 habitants de plus que l'an dernier», *Mediabask*, 1 de febrero de 2021. https://www.mediabask.eus/es/info_mbsk/20210201/le-pays-basque-compte-22-622-habitants-de-plus-que-l-an-dernier
- LEGIFRANCE (2021a): *Loi n.º 82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs*. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000691739/>
- LEGIFRANCE (2021b): *Loi n.º 83-1119 du 23 décembre 1983 relative aux mesures pouvant être prises en cas d'atteinte aux intérêts maritimes et commerciaux de la France*. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000319976/>
- LEGIFRANCE (2021c): *Loi n.º 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n.º 86-1290 du 23 décembre 1986*. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000509310/>
- LEGIFRANCE (2021e): *Loi n.º 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat*. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000320197/>
- LEGIFRANCE (2021f): *Loi n.º 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement*. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000159413/>



- LEGIFRANCE (2021g): *Loi n.º 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral*. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000317531/>
- LEGIFRANCE (2021h): *Loi n.º 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne*. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000317293/>
- MINISTERE DE LA COHESION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITES TERRITORIALES (2020a): *Démarche et outils pour élaborer un Plan Local d'Urbanisme (PLU) et un PLUi*. <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/demarche-et-outils-pour-elaborer-un-plan-local-durbanisme-plu-et-un-plui>
- MINISTERE DE LA COHESION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITES TERRITORIALES (2020b): *SCOT*. <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/le-scot-un-projet-strategique-partage-pour-lamenagement-dun-territoire>
- SERVICE PUBLIC (2020): *Droit au logement opposable (Dalo): faire valoir son droit à un logement*. <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F18005>
- SERVICE PUBLIC (2021a): *Quelle aide apporte le fonds de solidarité pour le logement (FSL)?* <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F1334>
- SERVICE PUBLIC (2021b): *Droit de préemption urbain (DPU)*. <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/N21886#:~:text=Le%20propri%C3%A9taire%20d'un%20bien,du%20bien%20%C3%A0%20cette%20collectivit%C3%A9.>
- UNIVERSALIS (2021b): *Caisse des Dépôts et Consignations*. <https://www.universalis.fr/encyclopedie/caisse-des-depots-et-consignations/>
- URTEAGA, E. (2010): «La política de vivienda en Francia», *Servicios Sociales y Política Social*, núm. 89, pp.131-146.
- URTEAGA, E. (2012): «Intervención pública y crisis de la vivienda: la política de vivienda en Francia», *Documentación Social*, nº164.
- URTEAGA, E. (2017): *La Communauté Pays Basque: institutionnalisation du territoire*. Paris: L'Harmattan.
- URTEAGA, E. (2020): *La politique d'aménagement et de développement du Pays Basque*. Paris: L'Harmattan.
- VIE PUBLIQUE (2021): *Les politiques du logement et de l'habitat*. <https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/269906-les-politiques-du-logement-et-de-lhabitat>



