ETXEBIZITZAKO BEHATOKIA

OBSERVATORIO VASCO DE LA VIVIENDA

# Informe de Evaluación de las Políticas de Vivienda 2013-2016

## Documento de Síntesis

# Índice

**1. Metodología** **4**

**2. El objeto de la evaluación: el Plan Director de Vivienda 2013-2016 y otros planes relevantes** **6**

**3. Grado de ejecución de los objetivos cuantitativos del Plan Director de Vivienda 2013-2016 y evolución de los principales programas de vivienda** **8**
3.1. Grado de cumplimiento de objetivos por dimensión 8
3.2. Evolución de los principales programas y actuaciones de las políticas de vivienda 14

**4. La financiación de las políticas de vivienda** **21**
4.1. Evolución del gasto en vivienda 21
4.2. Análisis de los costes de la obtención y urbanización de suelo y de la edificación 22

**5. Evaluación integral de las políticas de vivienda y aprendizajes** **24**
5.1. La pertinencia y coherencia del PDV 2013-2016 24
5.2. La eficacia de las políticas de vivienda en la CAE 25
5.3. La eficiencia de las políticas de vivienda 27
5.4. Equidad territorial y social (cobertura) 28
5.5. La calidad de las políticas de vivienda (satisfacción de usuarias y usuarios) 29
5.6. El impacto económico de las políticas de vivienda 31

**6. Los aprendizajes de la evaluación: valoración integral y propuestas de mejora** **33**

# Índice tablas

Tabla 1: Evolución del promedio mensual de personas perceptoras de la Prestación Complementaria de Vivienda y del importe total de la prestación, por Territorio Histórico. 2013-2016 ....16
Tabla 2: Principales indicadores sobre las Ayudas de Emergencia Social destinadas al alquiler por Territorio Histórico. 2013-2016 ....17
Tabla 3: Estimación del importe destinado al Programa de la Renta Básica de Emancipación. 2013-2016 ....17
Tabla 4: Subvenciones aprobadas en 2016 según tipo de obra y tipo de ayuda ....19
Tabla 5: Costes de Suelo y Urbanización. 2013-2016 ....23
Tabla 6: Costes de Edificación. 2013-2016 ....23
Tabla 7: Estimación del porcentaje del parque de alquiler subvencionado en la CAE, según tipo de ayudas y gasto total. 2016 ....26
Tabla 8: Volumen económico generado por las ayudas a la rehabilitación. 2013-2016 ....31
Tabla 9: Empleo generado por las ayudas a la rehabilitación. 2013-2016 ....32
Tabla 10: Retorno fiscal de las políticas de rehabilitación. 2013-2016 ....32

# Índice gráficos

Gráfico 1: Evolución de la edificación de viviendas protegidas en régimen de alquiler. Viviendas iniciadas y terminadas en alquiler. 2013-2016 ....14
Gráfico 2: Viviendas iniciadas en compra y en alquiler. 2013-2016 ....14
Gráfico 3: Evolución del parque de viviendas gestionado por Alokabide. 2013-2016 ....15
Gráfico 4: Desarrollo del parque de vivienda propio de Alokabide. 2013-2016 ....15
Gráfico 5: Evolución del parque de vivienda de Bizigune. 2013-2016 ....15
Gráfico 6: Importancia del gasto total en AES en concepto de alquiler de vivienda. 2016 ....16
Gráfico 7: Evolución del número de viviendas rehabilitadas y del importe total de las subvenciones a la rehabilitación. 2013-2016 ....18
Gráfico 8: Distribución de las ayudas según tipo de obra ....19
Gráfico 9: Evolución de la demanda de vivienda protegida de alquiler y total registrada en Etxebide. 2013-2016 ....20
Gráfico 10: Evolución del gasto total en vivienda. 2013-2016 ....21
Gráfico 11: Evolución del gasto de Visesa y Alokabide. 2013-2016 ....21
Gráfico 12: Evolución del gasto total del Departamento. 2013-2016 ....22
Gráfico 13: Grado de cumplimiento de objetivos básicos del Plan Director de Vivienda. 2016 y 2013-2016 ....26
Gráfico 14: Evolución de la valoración media de Etxebide. 2013-2016 ....29
Gráfico 15: Valoración de Etxebide por parte de las personas inscritas según el Territorio Histórico y el régimen demandado. 2016 ....29
Gráfico 16: Evolución de la valoración de los procesos de gestión de las ayudas. 2012-2013 vs 2015-2016 ....30
Gráfico 17: Valoración de los procesos de gestión de las ayudas por Territorio Histórico. 2015-2016 ....30

# 1. Metodología

La evaluación de las políticas de vivienda que impulsa el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda a través del Observatorio Vasco de la Vivienda es, actualmente, el único dispositivo de evaluación de estas políticas vigente a nivel estatal cuyo objetivo es mejorar las políticas de vivienda de forma permanente.

Este documento recoge, de forma sintética, los resultados de la evaluación integral de las políticas de vivienda en 2016 y, en particular, del Plan Director de Vivienda 2013-2016, mostrando un resumen de los resultados obtenidos en el periodo de vigencia del Plan Director.

La evaluación se plantea con el propósito de cubrir una serie de objetivos:

- Valorar la pertinencia, el nivel de eficacia, eficiencia e impactos generados en 2016 por el conjunto de Ejes y medidas del Plan Director de Vivienda 2013-2016.
- Valorar otra serie de medidas y actuaciones relacionadas con las políticas de vivienda promovidas por el Gobierno Vasco.
- Analizar de forma integral los resultados generados desde una perspectiva de identificación de aprendizajes y aspectos relevantes que permitan mejorar los programas y actuaciones.

El esquema de la siguiente página muestra las técnicas utilizadas en el desarrollo de la evaluación.

## EVALUACIÓN INTEGRAL

| TÉCNICAS DE TRABAJO | PRINCIPALES INDICADORES |
|---|---|
| ANÁLISIS NORMATIVO Y PROGRAMÁTICO DE LAS NOVEDADES EN 2013-2016<br><br>TRABAJO DE GABINETE Y PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE UNA MIRADA INTEGRADA DE LOS INFORMES DE EVALUACIÓN (ALQUILER, REHABILITACIÓN Y EVALUACION DEL SERVICIO)<br>+<br>INFORME DE SÍNTESIS DEL MERCADO DE LA VIVIENDA 2016 | ⊕ Nivel de realización de los ejes y principales medidas<br>⊕ Grado de eficacia en el cumplimiento de los objetivos previstos por actuación, medida y eje.<br>⊕ Nivel de eficiencia y coste por resultado (vivienda, promoción, beneficiario, etc.)<br>⊕ Nivel de coherencia y complementariedad entre los diversos ejes y niveles administrativos<br>⊕ Grado de cumplimiento de los impactos previstos<br>⊕ Impactos y efectos no previstos |

| | EVALUACIÓN DE LA POLÍTCA DE AQLUILER (Ejes 1 y 5 DEL PLAN DIRECTOR) | EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE REHABILITACIÓN (Eje 4 DEL PLAN DIRECTOR) | EVALUACIÓN DEL SERVICIO | ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE OTROS EJES DEL PLAN DIRECTOR Y RESTO DE ACTUACIONES |
|---|---|---|---|---|
| **TÉCNICAS DE TRABAJO** | ANÁLISIS DE BBDD Y FUENTES ADMINISTRATIVAS: ETXEBIDE<br><br>ENCUESTA A DEMANDANTES DE VIVIENDA PROTEGIDA<br><br>ENCUESTA DE NECESIDADES Y DEMANDA DE VIVIENDA<br><br>ENCUESTA DE OFERTA INMOBILIARIA: PROMOTORES Y APIs<br><br>TÉCNICAS CUALITATIVAS: ENTREVISTAS | ANÁLISIS DE BBDD Y FUENTES ADMINISTRATIVAS: ETXEBIDE<br><br>ENCUESTA A DEMANDANTES DE VIVIENDA PROTEGIDA<br><br>ENCUESTA DE NECESIDADES Y DEMANDA DE VIVIENDA<br><br>TÉCNICAS CUALITATIVAS: ENTREVISTAS | ENCUESTAS A UNA MUESTRA ALEATORIA DE PERSONAS BENEFICIARIAS DE AYUDAS A LA REHABILITACIÓN Y PERSONAS USUARIAS DE ETXEBIDE<br>600 + 600 | ANÁLISIS DE INDICADORES Y TRABAJO DE GABINETE |
| **PRINCIPALES INDICADORES** | • **Promoción de vivienda en alquiler**<br>○ Programas de movilización: BIZIGUNE, ASAP.<br>○ Ayudas a la promoción<br>• **Ayudas y Prestaciones**<br>○ PCV<br>○ AES<br>○ Nueva Prestación Económica contemplada por la Ley 3/2015 de 18 de Junio de Vivienda<br>• **Demanda de vivienda**<br>○ Solicitudes de vivienda inscritas en Etxebide<br>○ Personas y colectivos según perfil socio-económico<br>• **Adjudicaciones de vivienda protegida en alquiler** | • **Indicadores de realización y económicos de Ayudas:**<br>○ Ayudas a particulares y comunidades de vecinos<br>○ Ayudas en materia de accesibilidad a Aytos y Entidades Locales<br>○ Subvenciones a la rehabilitación eficiente de viviendas y edificios<br>○ Subvenciones para la regeneración urbana<br>○ Ayudas a particulares y comunidades de vecinos<br>○ Ayudas en materia de accesibilidad a Aytos y Entidades Locales<br>• **Indicadores de necesidades y demanda de rehabilitación:**<br>○ Hogares con necesidad<br>○ Grado de necesidad<br>○ Demanda a 1,2 y 4 años.<br>○ Coste estimado | • Valoración global de las ayudas (2016) y del servicio de Etxebide (2015)<br>• Valoración de los principales aspectos y dimensiones de las ayudas a la rehabilitación y del servicio<br>• Grado de acuerdo con las principales líneas de actuación promovidas<br>• Proporción de personas emancipadas inscritas<br>• Vías de conocimiento de las ayudas | • **Indicadores de Gestión de Etxebide:**<br>○ Servicio de atención<br>○ Inspección y sanción<br>○ Sorteos y adjudicaciones<br>○ Inscripción y renuncias<br>• **Indicadores de Otras actuaciones**<br>○ Programa de Suelo<br>○ Seguridad Laboral<br>○ Eraikal<br>○ Venta de Suelo en derecho de superficie |

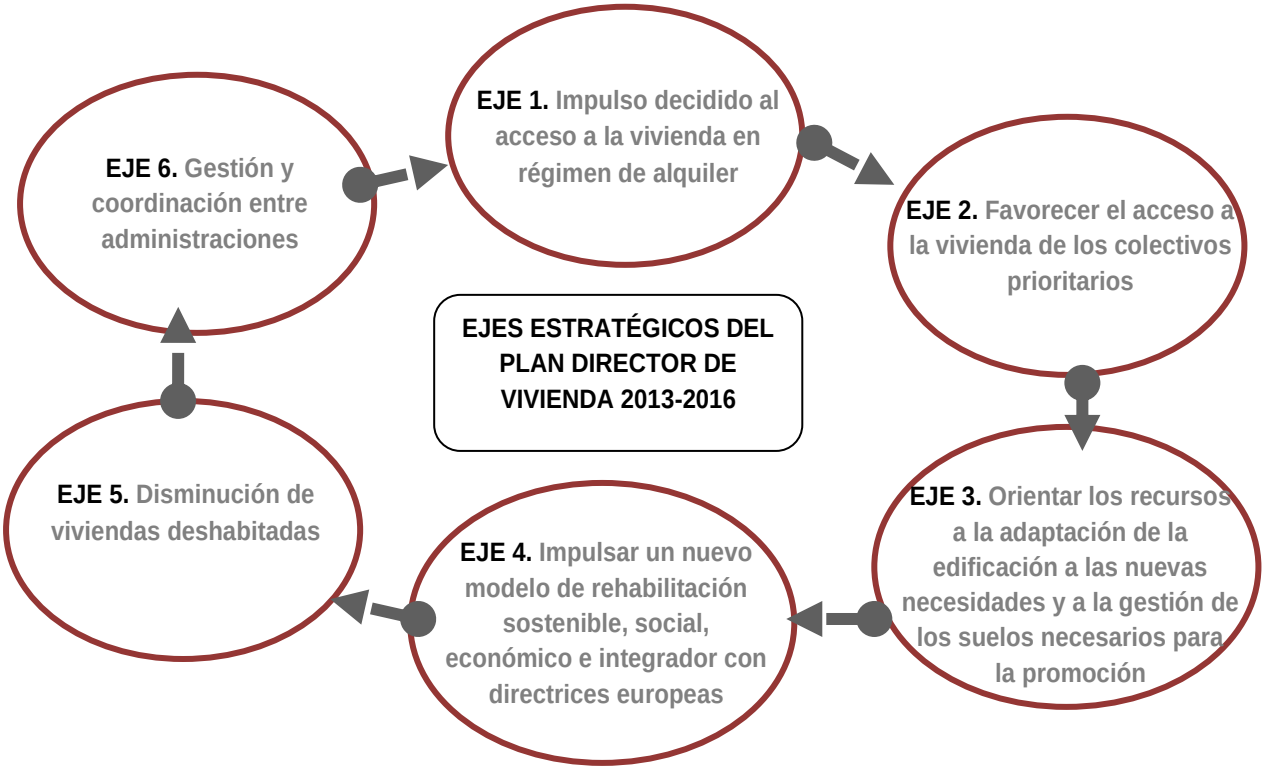
# 2. El objeto de la evaluación: el Plan Director de Vivienda 2013-2016 y otros planes relevantes

El Plan Director de Vivienda 2013-2016 ha estado vigente los últimos cuatro años, sirviendo de marco definitorio de los objetivos en materia de vivienda del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda en este período.

**PRESUPUESTO DEL PLAN 2013-2016**

El presupuesto total estimado para lograr los objetivos previstos en el periodo 2013-2016 asciende a 460.383.933 euros

La Estrategia del Plan Director de Vivienda 2013-2016 se estructura en 6 ejes estratégicos y 22 líneas de actuación, que engloban en conjunto un total de 72 acciones.



## El Plan para la reactivación del empleo

El Plan para la Reactivación del Empleo del Gobierno Vasco trata de dar solución a la difícil situación económica de Euskadi a través de seis programas operativos[1], entre los cuales se encuentra el Plan **RENOVE Rehabilitación Vivienda 2013-2016**. La finalidad de este programa es aumentar la eficiencia energética de las viviendas y edificios, mejorar las condiciones de accesibilidad, reforzar la cohesión social e incentivar la creación de empleo. Este Plan se implanta a través de **5 programas**:

- Programa de ayudas a particulares y comunidades de propietarios para la rehabilitación de edificios y viviendas.
- Programa de ayudas en materia de Accesibilidad a Ayuntamientos y Entidades Locales Menores.
- Programa de subvenciones para la rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado en Áreas de Rehabilitación Integrada (ARI) o en Áreas Residenciales Degradadas.
- Programa de ayudas en materia de rehabilitación eficiente de viviendas y edificios para la elaboración de proyectos de intervención en el patrimonio edificado.
- Programa de subvenciones para la regeneración urbana.

**Alcance del Plan Renove Rehabilitación**

Las actuaciones apoyadas en el presente Plan prevén la intervención sobre un total de **52.000 viviendas.** El importe de las ayudas previsto será de **81,5 millones de euros** en el período 2013-2016

[1] El resto de programas son: Financiación para PYMES y autónomos; Fomento del emprendimiento; Fomento del empleo juvenil; Formación para el empleo; y Fondo de Solidaridad para el Empleo.

# 3. Grado de ejecución de los objetivos cuantitativos del Plan Director de Vivienda 2013-2016 y evolución de los principales programas de vivienda

## 3.1. Grado de cumplimiento de objetivos por dimensión

Los objetivos cuantitativos presentados en esta síntesis incluyen cuestiones centrales de la política de vivienda, como el número de viviendas nuevas promovidas (en alquiler y compra); las viviendas vacías movilizadas (Bizigune) o el volumen de la intermediación en el mercado privado (ASAP); el número de viviendas cuya rehabilitación se impulsa (y la creación de nueva vivienda en procesos de rehabilitación) o las ayudas al pago de alquiler para las personas con dificultades de acceso a la vivienda. También abordan los objetivos de la política de suelo, presentándose los resultados específicos de 2016 así como del conjunto del período de vigencia del Plan Director de Vivienda 2013-2016.

# INDICADORES DE EJECUCIÓN POR DIMENSIÓN

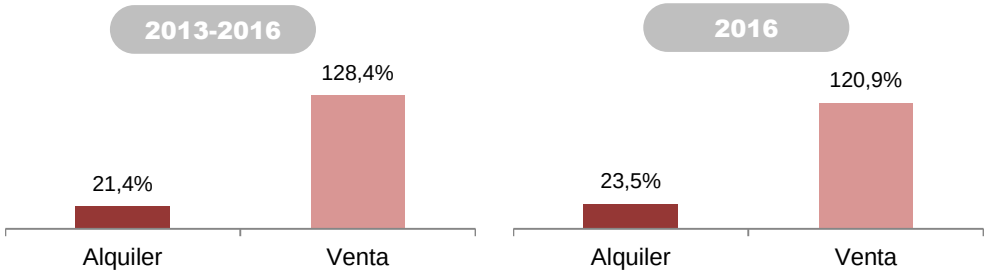
**Dimensión 1: Promoción de vivienda nueva.** Un éxito en vivienda destinada a compra y notables dificultades en la vivienda en alquiler.

## A.- VALORACIÓN DEL GRADO DE DESARROLLO

En 2016 se observa una recuperación en la promoción de vivienda en alquiler respecto a la situación registrada en 2015, que duplica su número, pese a lo cual el logro global del período 2013-2016 solo supera ligeramente el 21%. En este ejercicio, la vivienda destinada a venta ha superado el objetivo previsto (en un 21%) lo que lleva a que el período de vigencia del Plan Director se salde con un superávit próximo al 30%.

En 2016, Ayuntamientos y sociedades municipales han superado los objetivos de promoción establecidos para el ejercicio, si bien en el conjunto del período son Visesa y los agentes promotores privados quienes encabezan el cumplimiento de los objetivos establecidos, superando en ambos casos el 80% de los mismos.

## B.- RESULTADOS OBTENIDOS (ejercicio 2016 y acumulado PDV)




| Objetivos PDV 2013-2016 | Realizaciones 2016 | Objetivos 2016 | Cumplimiento 2016 | Realizaciones 2013-2016 | Objetivos 2013-2016 | Cumplimiento 2013-2016 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Objetivo total nueva promoción** | **1.331** | **2.350** | **56,6** | **6.046** | **8.000** | **75,6** |
| • Total alquiler | 364 | 1.550 | 23,5 | 845 | 3.950 | 21,4 |
| • Total venta | 967 | 800 | 120,9 | 5.201 | 4.050 | 128,4 |
| **Por agente promotor** | **1.331** | **2.350** | **56,6** | **6.046** | **8.000** | **75,6** |
| • Departamento | 132 | 400 | 33,0 | 532 | 1.150 | 46,3 |
| • VISESA | 312 | 700 | 44,6 | 1.967 | 2.450 | 80,3 |
| • Ayuntamientos y Sociedades municipales | 372 | 300 | 124,0 | 677 | 1.000 | 67,7 |
| • Privados | 515 | 950 | 54,2 | 2.870 | 3.400 | 84,4 |

# INDICADORES DE EJECUCIÓN POR DIMENSIÓN

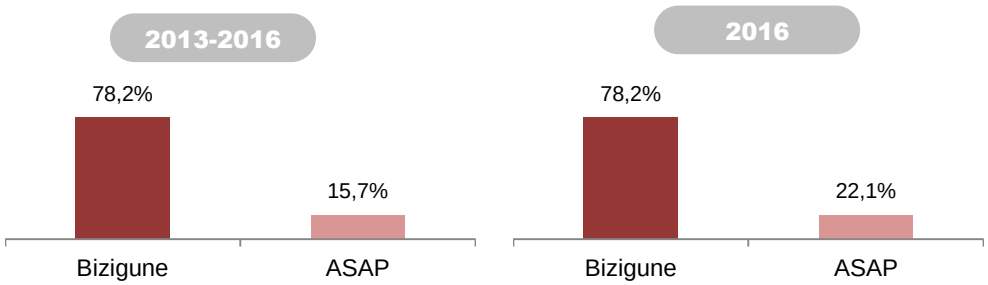
**Dimensión 2: Movilización de vivienda vacía**. Un programa de referencia que presenta un ligero retroceso en los últimos años

## A.- VALORACIÓN DEL GRADO DE DESARROLLO

En el ámbito de la movilización de vivienda vacía, el Programa Bizigune es un referente a nivel estatal, habiendo logrado un notable nivel de éxito en la activación del mercado de alquiler. Pese al éxito logrado, en 2016 continúa mostrando señales de debilitamiento, lo que supone que se sitúe a 22 puntos porcentuales de su objetivo para el final del período.

La evolución del programa ASAP, de intermediación entre arrendatarios y arrendadores a través de un seguro, continúa mostrando una gran dificultad en su despegue. Pese a la evolución ascendente registrada también en 2016, se sitúa muy lejos de los objetivos fijados, puesto que se esperaba que en el año 2016 las viviendas aportadas a través de este programa supusieran en torno al 15% del total de ambos programas, mientras que actualmente solo constituyen el 5% del total.

## B.- RESULTADOS OBTENIDOS (ejercicio 2016 y acumulado PDV)




| Objetivos PDV 2013-2016 | Realizaciones 2016 | Objetivos 2016 | Cumplimiento 2016 | Realizaciones 2013-2016 | Objetivos 2013-2016 | Cumplimiento 2013-2016 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Programa Bizigune_** movilización vivienda vacía | 4.499 | 5.750 | 78,2 | 4.499 | 5.750 | 78,2 |
| **Programa ASAP_** nuevo programa intermediación alquiler | 221 | 1.000 | 22,1 | 366 | 2.330 | 15,7 |

# INDICADORES DE DIMENSIÓN

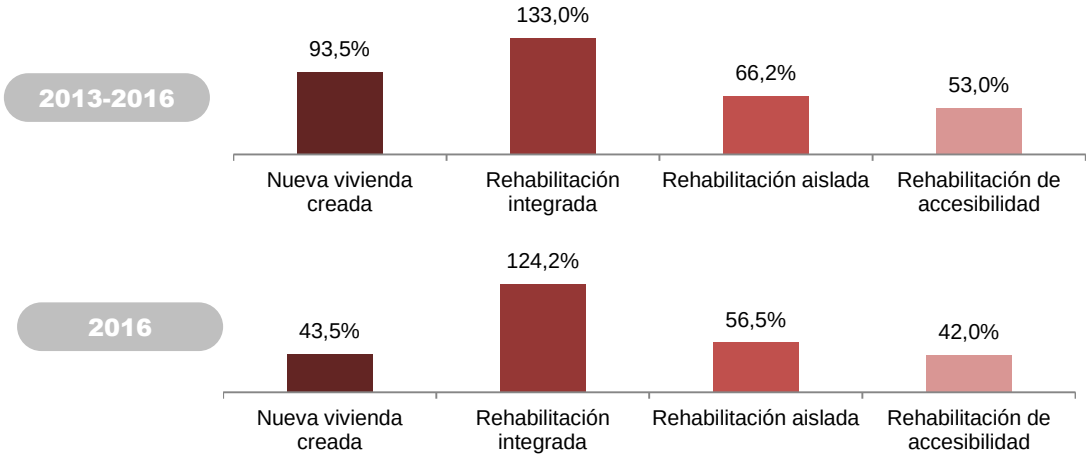
**Dimensión 3: Rehabilitación**. Superación de objetivos en la rehabilitación integrada y desarrollo notable de las viviendas creadas en procesos de regeneración

## A.- VALORACIÓN DEL GRADO DE DESARROLLO

De las diferentes intervenciones previstas en el ámbito de la rehabilitación, la rehabilitación integrada ha superado claramente sus objetivos, en el conjunto del período (+33%) y en el ejercicio 2016 (+12%). Las viviendas generadas a través de los procesos de rehabilitación, con un nivel inferior de ejecución en 2016 (el 33% del objetivo establecido), han llegado al 88% de los objetivos previstos por el PDV en el período 2013-2016.

Las rehabilitaciones aisladas, por su parte, han alcanzado los dos tercios de los objetivos establecidos, superándose la mitad de los objetivos previstos en rehabilitación de accesibilidad. En su conjunto, se ha logrado cubrir el 70% de los objetivos de rehabilitación del período.

## B.- RESULTADOS OBTENIDOS (ejercicio 2016 y acumulado PDV)




| Objetivos PDV 2013-2016 | Realizaciones 2016 | Objetivos 2016 | Cumplimiento 2016 | Realizaciones 2013-2016 | Objetivos 2013-2016 | Cumplimiento 2013-2016 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Nueva vivienda creada en procesos de rehabilitación y regeneración urbana** | **544** | **1.250** | **43,5** | **2.760** | **2.950** | **93,5** |
| **ACTUACIONES DE REHABILITACIÓN** | | | | | | |
| **Ayudas a la rehabilitación** | **12.823** | **21.600** | 59,4 | **50.778** | **73.480** | **69,1** |
| Rehabilitación integrada | 1.349 | 1.200 | 124,2 | 4.522 | 3.400 | 133,0 |
| Rehabilitación aislada | 11.306 | 20.000 | 56,5 | **45.684** | 69.000 | 66,2 |
| Rehabilitación de accesibilidad | 168 | 400 | 42,0 | 572 | 1.080 | 53,0 |

# INDICADORES DE DIMENSIÓN

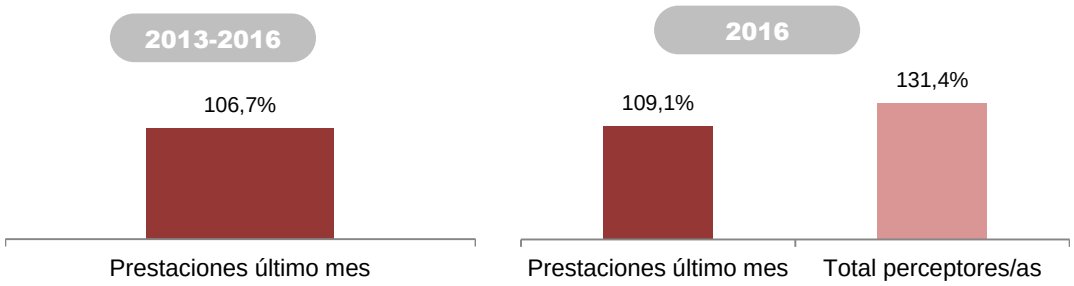
**Dimensión 4: Prestaciones complementarias de vivienda.** La solución más inmediata para dar respuesta a las necesidades de vivienda.

## A.- VALORACIÓN DEL GRADO DE DESARROLLO

También en 2016 se ha mantenido la tendencia creciente en el número de perceptores y perceptoras de las Prestaciones Complementarias de Vivienda (PCV), llegando a superar los objetivos fijados tanto en el ejercicio como en el conjunto del período 2013-2016.

El número de prestaciones percibidas en el último mes de 2016 (dato utilizado en el análisis de la evolución anual) ha superado el objetivo establecido en un 9% (7% en el período 2013-2016). Si se tiene en cuenta el número total de personas que han recibido una PCV a lo largo del año, en 2016 se observa que el objetivo se ha sobrepasado en un 31%.

## B.- RESULTADOS OBTENIDOS (ejercicio 2016 y acumulado PDV)




| Objetivos PDV 2013-2016 | Realizaciones 2016 | Objetivos 2016 | Cumplimiento 2016 | Realizaciones 2013-2016 | Objetivos 2013-2016 | Cumplimiento 2013-2016 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Prestación complementaria de vivienda | 29.447 | 27.000 | 109,1 | 113.180 | 106.100 | 106,7 |

# INDICADORES DE DIMENSIÓN

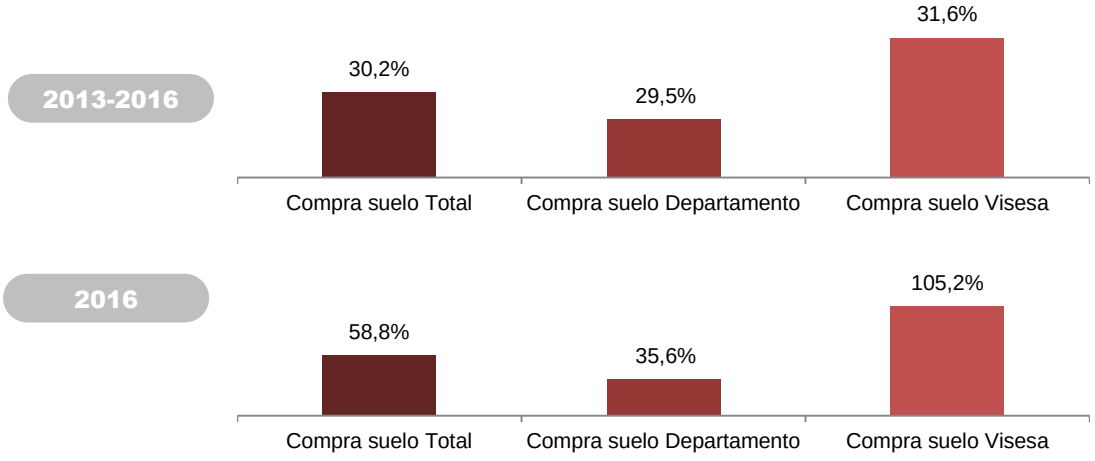
**Dimensión 5: Actuaciones de suelo.** Una actividad debilitada que ha supuesto una reducción de la intervención en el período.

## A.- VALORACIÓN DEL GRADO DE DESARROLLO

En los últimos años el Departamento está procurando maximizar la utilización del suelo disponible, buscando la rentabilidad de operaciones previas, habiéndose realizado operaciones en dos únicos ejercicios, 2013 y 2016.

En 2016, se ha alcanzado el 59% del objetivo de compra establecido en el año, situándose la cobertura del período en la mitad (30%). Visesa presenta una cobertura superior de sus objetivos de compra, particularmente en 2016.

## B.- RESULTADOS OBTENIDOS (ejercicio 2016 y acumulado PDV)




| Objetivos PDV 2013-2016 | Realizaciones 2016 | Objetivos 2016 | Cumplimiento 2016 | Realizaciones 2013-2016 | Objetivos 2013-2016 | Cumplimiento 2013-2016 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Objetivo total de suelo** | **441** | **750** | 58,8 | **906** | **3.000** | **30,2** |
| • Departamento | 178 | 500 | 35,6 | 590 | **2.000** | 29,5 |
| • VISESA | 263 | 250 | 105,2 | 316 | **1.000** | 31,6 |

## 3.2. Evolución de los principales programas y actuaciones de las políticas de vivienda

### A) Principales programas e intervenciones en materia de alquiler

Los programas e intervenciones se articulan en torno a tres bloques básicos:

- la promoción de vivienda nueva dirigida al alquiler -promoción directa o ayudas a la promoción de otros agentes-,
- la provisión de una oferta de vivienda en alquiler accesible, bien a través de vivienda pública – Alokabide, viviendas del Departamento, viviendas municipales…- o bien mediante la facilitación de vivienda privada, procurando la movilización de vivienda vacía en condiciones que resulten accesibles (Bizigune, ASAP); y
- las ayudas al pago del alquiler.

**Gráfico 1: Evolución de la edificación de viviendas protegidas en régimen de alquiler. Viviendas iniciadas y terminadas en alquiler. 2013-2016**

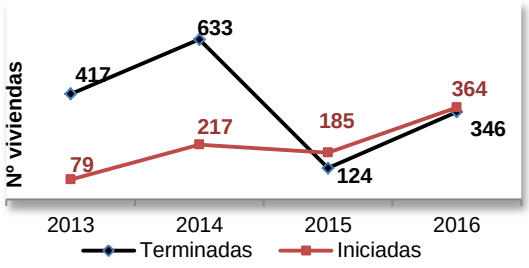
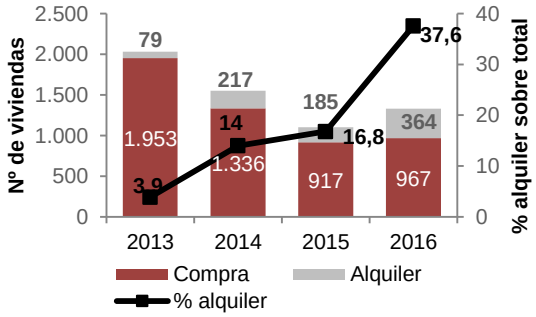



**Gráfico 2: Viviendas iniciadas en compra y en alquiler. 2013-2016**




Fuente: Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda. Gobierno Vasco

#### a.1) Promoción vivienda nueva: No se cumplen las expectativas en el desarrollo de la promoción en alquiler

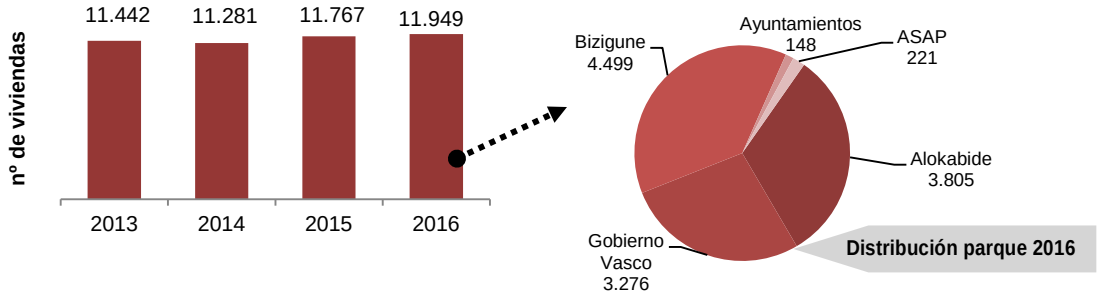
A lo largo del período 2013-2016, el último año marca un incremento notable en el número de viviendas iniciadas para su promoción en alquiler, de modo que estas llegan a suponer el 38% del total de las viviendas iniciadas en 2016. La media de realizaciones del periodo 2013-2016 se sitúa en el 21,4% sobre objetivos.

#### a.2) El parque de alquiler gestionado por Alokabide: estabilidad en los años de vigencia del Plan Director de Vivienda 2013-2016

Alokabide (sociedad pública dependiente del Gobierno Vasco) gestiona un parque de alquiler que incluye tanto viviendas propias como viviendas de otros programas, que se integran en las políticas de fomento de alquiler. Las 11.949 gestionadas por Alokabide en 2016 suponen un aumento del 4,4% respecto a 2013, lo que muestra una evolución ligeramente positiva en el período. Este importante parque de viviendas gestionado por Alokabide corresponde a los siguientes programas y entidades:

- Bizigune (37,7% del parque)
- Parque propio de Alokabide (31,8%)
- Viviendas del Gobierno Vasco (27,4%)
- ASAP (1,8%)
- Ayuntamientos (1,2%).

**Gráfico 3: Evolución del parque de viviendas gestionado por Alokabide. 2013-2016**

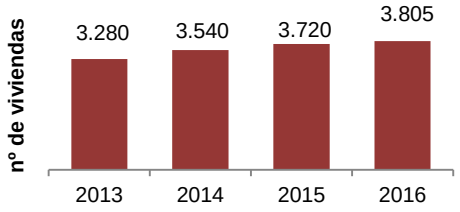



Fuente: Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda. Gobierno Vasco

## VIVIENDAS PROPIAS DE ALOKABIDE, UN CRECIMIENTO SOSTENIDO EN EL PERÍODO

Las 3.805 viviendas del parque propio de Alokabide en 2016 reflejan un aumento del 16% respecto del parque de 2013, mostrando una evolución positiva todos los años del período.

**Gráfico 4: Desarrollo del parque de vivienda propio de Alokabide. 2013-2016**



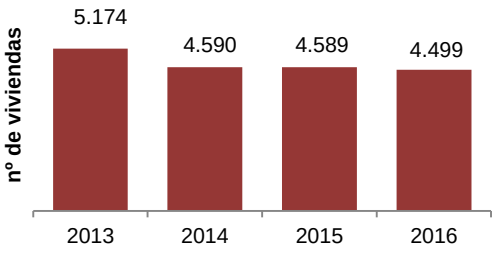

Fuente: Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda. Gobierno Vasco

## BIZIGUNE: UN PROGRAMA QUE ALCANZÓ SU MÁXIMO EN 2013 Y QUE AHORA PASA POR UN PERIODO DE MODERADO DECLIVE QUE FORZARA A SU REACTIVACIÓN

El programa Bizigune facilita el alquiler de viviendas por una renta inferior a la que reciben sus propietarios y propietarias. Las 4.499 viviendas gestionadas en diciembre de 2016 en el marco del programa señalan una reducción del parque desde 2013 (-13%), año que alcanzó su máximo.

En 2014 se redujo la renta máxima a abonar a propietarios/as, que quedó establecida en 450 €/mes para las nuevas incorporaciones al programa (frente a los 600 €/mes anteriores), habiéndose aprobado en 2017 un incremento con el fin de revertir la tendencia a la baja de los últimos años.

**Gráfico 5: Evolución del parque de vivienda de Bizigune. 2013-2016**




Fuente: Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda. Gobierno Vasco

## a.3) Las ayudas al pago del alquiler: cambios en el período de vigencia del Plan Director 2013-2016

Las ayudas al pago del alquiler suponen una intervención muy relevante dado su alcance, así como su carácter subsidiario establecido en la Ley 3/2015, de 18 de Junio, de Vivienda. Las principales ayudas en este ámbito son: la Prestación Complementaria de Vivienda (PCV), las Ayudas de Emergencia Social (AES, incompatibles con la anterior) y la Renta Básica de Emancipación (que se está eliminando progresivamente). En 2016, como resultado de la aplicación de la Ley 3/2015, se incorpora la Prestación Económica de Vivienda que gradualmente sustituirá a la PCV.

### LA PRESTACIÓN COMPLEMENTARIA DE VIVIENDA, UNA PRESTACIÓN AL ALZA EN EL PERIODO

En 2016 continúa la progresión creciente de perceptoras y perceptores de esta prestación, alcanzando como promedio mensual los 29.719, un 24% más que en el primer ejercicio del PDV 2013-2016. En 2016 se alcanza también el máximo en el importe total destinado a esta prestación, superándose los 90 millones de euros.

**Tabla 1: Evolución del promedio mensual de personas perceptoras de la Prestación Complementaria de Vivienda y del importe total de la prestación, por Territorio Histórico. 2013-2016**

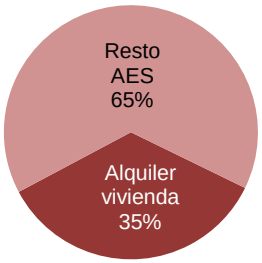
| | 2013 | | 2014 | | 2015 | | 2016 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Nº de perceptores/as (promedio mensual) | Importe total (euros) | Nº de perceptores/as (promedio mensual) | Importe total (euros) | Nº de perceptores/as (promedio mensual) | Importe total (euros) | Nº de perceptores/as (promedio mensual) | Importe total (euros) |
| Álava | 4.110 | 13.332.058 | 4.703 | 14.592.961 | 4.811 | 14.878.754 | 4.841 | 15.170.000 |
| Bizkaia | 14.385 | 45.703.297 | 16.475 | 50.087.376 | 17.183 | 52.811.994 | 17.632 | 53.641.600 |
| Gipuzkoa | 5.490 | 16.991.884 | 6.475 | 19.596.927 | 6.941 | 20.837.074 | 7.246 | 22.159.700 |
| **CAE** | **23.985** | **76.027.239** | **27.653** | **84.277.264** | **28.935** | **88.527.824** | **29.719** | **90.971.300** |

Fuente: Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda. Gobierno Vasco

### EL PAGO DEL ALQUILER COMO PARTE SIGNIFICATIVA Y CRECIENTE DE LAS AYUDAS DE EMERGENCIA SOCIAL (35%)

Las Ayudas de Emergencia Social (AES) son prestaciones no periódicas destinadas a hacer frente a diversos gastos específicos, de carácter ordinario o extraordinario. En 2016, el peso del alquiler en estas ayudas se ha incrementado, pasando de suponer el 27% del total en 2015 al 35% en este último ejercicio.

**Gráfico 6: Importancia del gasto total en AES en concepto de alquiler de vivienda. 2016**




Fuente: Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda. Gobierno Vasco

**Tabla 2: Principales indicadores sobre las Ayudas de Emergencia Social destinadas al alquiler por Territorio Histórico. 2013-2016**

| | 2013 | | | 2014 | | | 2015 | | | 2016 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Nº de ayudas | Importe (en miles de euros) | Importe medio por ayuda (euros) | Nº de ayudas | Importe (en miles de euros) | Importe medio por ayuda (euros) | Nº de ayudas | Importe (en miles de euros) | Importe medio por ayuda (euros) | Nº de ayudas | Importe (en miles de euros) | Importe medio por ayuda (euros) |
| Álava | 1.057 | 1.127,7 | 1.067 | 1.171 | 1.295,0 | 1.106 | 1.369 | 1.561,3 | 1.140 | 1.534 | 1.728,9 | 1.127 |
| Bizkaia | 2.641 | 2.839,5 | 1.075 | 2.634 | 2.571,1 | 976 | 2.629 | 2.734,2 | 1.040 | 3.275 | 3.159,0 | 961 |
| Gipuzkoa | 2.360 | 2.608,8 | 1.105 | 2.933 | 3.165,5 | 1.079 | 3.247 | 3.637,8 | 1.120 | 3.660 | 6.777,8 | 1.852 |
| **CAE** | **6.058** | 6.576,1 | **1.085** | **6.738** | **7.031,5** | **1.044** | **7.245** | **7.933,3** | **1.095** | **8.469** | **11.665,7** | **1.378** |

Fuente: Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda. Gobierno Vasco

### LA RENTA BÁSICA DE EMANCIPACIÓN, UNA AYUDA QUE SE EXTINGUE

El Programa de la Renta Básica de Emancipación fue suprimido en diciembre de 2011, manteniéndola quienes la tuvieran concedida hasta ese momento, con una reducción en el importe concedido (de 210 € a 147 € mensuales). El Programa, destinado a jóvenes de entre 22 y 30 años que hubieran accedido a una vivienda en régimen de alquiler con ingresos inferiores a los 22.000 € anuales, ha ido reduciendo sus perceptores de forma continuada.

Así, únicamente 192 jóvenes continuaban percibiendo esta ayuda en 2016, el 42% en Bizkaia. Desde 2013, el importe destinado a esta ayuda se ha reducido en más del 90%, y en los próximos años se producirá su total extinción.

**Tabla 3: Estimación del importe destinado al Programa de la Renta Básica de Emancipación. 2013-2016**

| Euros** | Álava | Bizkaia | Gipuzkoa | CAE |
|---|---|---|---|---|
| 2013 | 876.708 | 1.726.956 | 1.116.612 | 3.720.276 |
| 2014 | 393.372 | 659.736 | 455.112 | 1.508.220 |
| 2015 | 100.548 | 146.412 | 112.896 | 359.856 |
| **2016** | **97.902** | **141.561** | **107.310** | **346.773** |

**Se realiza la estimación considerando la subvención de 147 € /mes para todos los casos, pero esto no incluye los supuestos de que haya más titulares del contrato en la vivienda que el/la perceptor/a, en cuyo caso la prestación se divide entre el número de titulares del contrato de alquiler, o los casos de no percepción del año completo.

Fuente: Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda. Gobierno Vasco

## B) Programas e intervenciones del Departamento en materia de rehabilitación (Plan Renove Rehabilitación)

La estrategia del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda en materia de rehabilitación se articula a través del programa Renove Rehabilitación e incluye cinco programas específicos, que se complementan con las medidas ya analizadas del Plan Director de Vivienda (Eje 4). A través de ellos se pretende una renovación del parque edificado en la CAE que siga criterios de eficiencia energética, accesibilidad y sostenibilidad.

Estos programas se dirigen a:

a) la población en general (ayudas en términos de subvenciones y préstamos a personas individuales y a comunidades de propietarios);
b) facilitar la accesibilidad mediante ayudas a entidades locales (ayuntamientos y entidades locales menores);
c) la rehabilitación en Áreas de Rehabilitación Integrada o en Áreas Degradadas (estudios y planes de ayuntamientos y Sociedades Urbanísticas de Rehabilitación);
d) la rehabilitación eficiente de viviendas y edificios (ayuntamientos y comunidades de propietarios);
e) la regeneración urbana (subvenciones a proyectos de regeneración urbana).

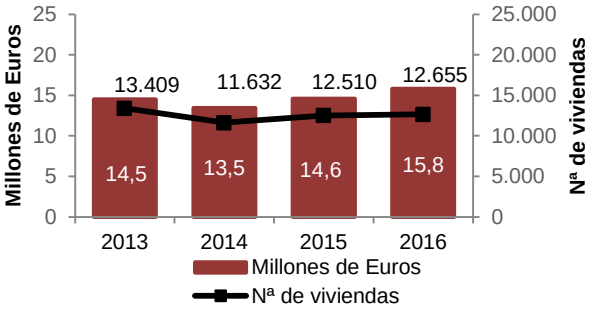
Se presentan a continuación las principales características y evolución de las ayudas a la rehabilitación a particulares y comunidades de propietarios.

Estas ayudas a la rehabilitación incluyen subvenciones y préstamos. El alcance de las primeras es mucho más relevante, mientras que los préstamos, pese a un ligero repunte en 2016, se reducen en el período 2013-2016.

### SUBVENCIONES CONCEDIDAS EN UN MARCO DE ESTABILIDAD

El objetivo de las subvenciones es apoyar las obras de rehabilitación de particulares y comunidades de vecinos para mejorar la habitabilidad, permitir el acceso a personas con discapacidad y reducir el consumo energético. En 2016 estas ayudas han favorecido la rehabilitación de 12.655 viviendas, con un importe total de 15,8 millones de euros (subvención reservada), es decir, una subvención media por vivienda de 1.247 euros.

**Gráfico 7: Evolución del número de viviendas rehabilitadas y del importe total de las subvenciones a la rehabilitación. 2013-2016**




Fuente: Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda. Gobierno Vasco

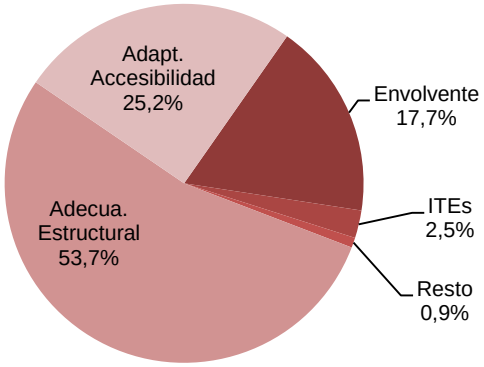
## Tipos de rehabilitación: predominio de las obras de adecuación estructural y constructiva

Los diferentes tipos de actuaciones de rehabilitación que pueden ser apoyados en el marco del programa de ayudas a particulares y comunidades de propietarios reciben diferentes cuantías de subvención, atendiendo a su interés y naturaleza. El programa identifica seis tipos:

- Obras de adecuación estructural y constructiva del edificio: Tipo 1.
- Obras de adecuación de las condiciones de habitabilidad: Tipo 2.
- Operaciones de adecuación de las viviendas y sus accesos a la normativa vigente para personas con discapacidad: Tipo 3.
- Actividades de adecuación del acabado general de la edificación y de las viviendas a los principios de buena construcción: Tipo 4.
- Intervención en la envolvente térmica para mejorar la eficiencia energética y ahorrar energía.
- La elaboración de los informes técnicos derivados de la inspección periódica de construcciones y edificaciones (ITEs).

La mayor parte de las subvenciones concedidas en 2016 (7,5 millones de euros) se destinan a la adecuación estructural y constructiva, dirigiéndose un 25% de las ayudas a adaptar las viviendas para mejorar su accesibilidad (4 millones de euros en 2016). Las ayudas a promover la eficiencia energética de los edificios mediante actuaciones en la envolvente han seguido una tendencia creciente en los últimos años, alcanzando en 2016 los 2,8 millones de euros. Las ayudas a la realización de ITEs, por el contrario, han ido reduciéndose en el período, suponiendo en 2016 un 2,5% del total.

**Gráfico 8: Distribución de las ayudas según tipo de obra**




Fuente: Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda. Gobierno Vasco

**Tabla 4: Subvenciones aprobadas en 2016 según tipo de obra y tipo de ayuda**

| | Total Rehabilitaciones |
|---|---|
| Tipo 1: Adecuación estructural y constructiva | 7.478.219 |
| Tipo 2: Adecuación condiciones habitabilidad | -- |
| Tipo 3: Adaptación viviendas para mejora accesibilidad | 3.974.373 |
| Tipo 4: Acabado | 141.416 |
| Envolvente | 2.793.334 |
| Honorarios ITEs | 391.423 |

Fuente: Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, Gobierno Vasco

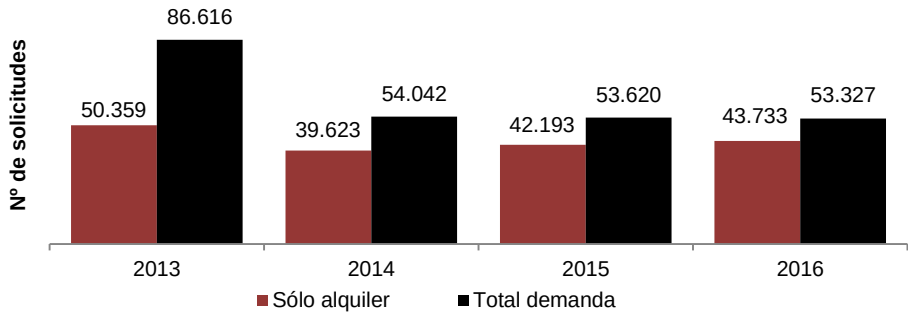
## C) Otras actuaciones significativas en materia de rehabilitación

- En materia de accesibilidad, el apoyo a la **implantación de ascensores** constituye un objetivo básico de las políticas de vivienda de la CAE, cuyo parque edificado presenta significativas deficiencias en este ámbito. En 2016, se han proporcionado ayudas para instalar y sustituir ascensores en 10 edificios, alcanzando estas ayudas a 1.322 edificios en todo el período de vigencia del Plan Director 2013-2016.

- La tendencia creciente en la realización de **Inspecciones Técnicas de Edificios** (ITEs) se consolida en 2016, fecha en la que se encuentran registradas 7.336 ITEs, más del doble de las registradas en 2015, incremento que se prevé, siga una tendencia positiva en los próximos años: para 2018 deberán pasar por una Inspección Técnica de Edificios 67.340 edificios de la CAE.

- Adaptación del **Registro de demandantes de Etxebide** a la nueva realidad de la demanda. Esta intervención ha supuesto una notable modificación de la actividad de Etxebide y su relación con las personas demandantes de vivienda en el período de vigencia del PDV. Tras la constatación por parte del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda de que no todas las personas inscritas en Etxebide tenían necesidad de vivienda, o que esta se había modificado respecto a los términos en los que se había realizado la solicitud, los cambios en los procedimientos de registro han permitido reducir el número de expedientes de demanda, y desde 2013 la demanda de alquiler ha pasado a ser mayoritaria en el registro. La fuerte reducción registrada en 2013, tras estos cambios, ha llevado a una cierta estabilización en el número total de demandantes en torno a los 53-54 mil expedientes, estabilización que es el resultado de un ligero aumento en el número de demandantes de alquiler y una reducción en la demanda de compra.

**Gráfico 9: Evolución de la demanda de vivienda protegida de alquiler y total registrada en Etxebide. 2013-2016**




Fuente: Etxebide. Viceconsejería de Vivienda. Gobierno Vasco

# 4. La financiación de las políticas de vivienda

## 4.1. Evolución del gasto en vivienda

2016 ha visto mantenerse el cambio de tendencia iniciado en 2015. Pese a este incremento del 3,7% en 2016, el gasto total en vivienda en este último ejercicio ha sido un 8,8% inferior al registrado en 2013.

El gasto total consolidado del Grupo Vivienda del Gobierno Vasco lo conforma el conjunto de gastos realizados en vivienda del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, junto con sus sociedades VISESA y Alokabide, y ha alcanzado los 191,4 millones de euros en 2016.

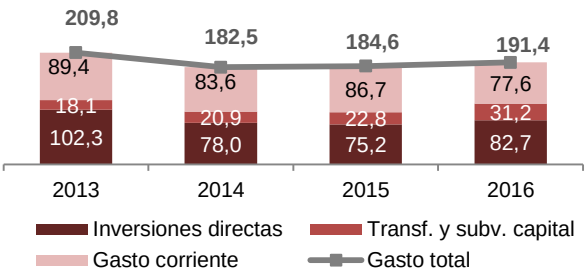
Al analizar las diferentes partidas que componen este gasto consolidado se observa, en 2016, el incremento, tanto de las Inversiones directas, que crecen 7,5 millones en este ejercicio, como las Transferencias y Subvenciones de Capital, que pasan de 22,8 millones de euros a 31,2, es decir, 8,4 millones más. Por el contrario, el Gasto corriente se reduce en 9,1 millones de euros.

El presupuesto de las Sociedades Públicas (Visesa y Alokabide) ha crecido en 3,7 millones (un 3,1%) respecto a 2015, por efecto del incremento en las Inversiones directas (+6,9 millones de euros). En el conjunto del período, la reducción registrada alcanza el 14%, y afecta de modo similar a las Transferencias y subvenciones de capital y a las Inversiones directas, mientras crece el Gasto corriente.

También el Gasto Corriente aumenta ligeramente, desde 83,6 millones de euros en 2014 a 86,7 millones de euros en 2015, mientras las Inversiones Directas decrecen moderadamente en el último año, desde 78,0 millones de euros a 75,1 millones de euros

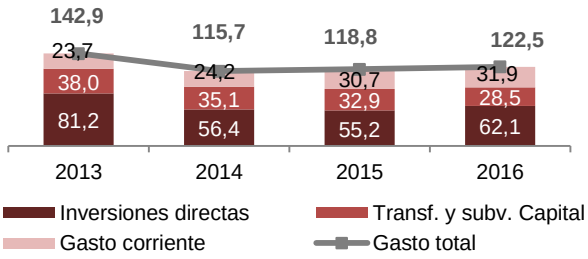
Desde una perspectiva de medio plazo, se aprecia como el grueso de la caída del gasto consolidado en vivienda se ha concentrado en las Inversiones Directas y en las Transferencias y Subvenciones de Capital, que llegaron a suponer 202 millones de euros y 74 millones de euros, respectivamente, en 2010.

**Gráfico 10: Evolución del gasto total en vivienda. 2013-2016**



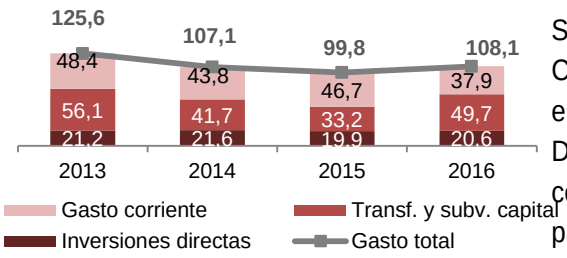

Fuente: Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda. Gobierno Vasco

**Gráfico 11: Evolución del gasto de Visesa y Alokabide. 2013-2016**




Fuente: Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda. Gobierno Vasco

**Gráfico 12: Evolución del gasto total del Departamento. 2013-2016**




Fuente: Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda. Gobierno Vasco

El incremento registrado en el presupuesto del Departamento (8,3% respecto a 2015) se ha sustentado fundamentalmente en la partida de Subvenciones y Transferencias de Capital. La reducción del 14% producida en los 4 años de vigencia del Plan Director se ha centrado en el Gasto corriente (-21,7%), si bien todas las partidas han experimentado esta disminución.

Al centrar la mirada en las diferentes líneas de actividad que conforman el gasto total del conjunto del Grupo Vivienda, cabe destacar las siguientes partidas:

- La edificación de viviendas y la compra de suelos, con 33,75 millones de euros y 36,73 millones de euros respectivamente. Mientras la partida de Edificación de viviendas ha mantenido una tendencia a la reducción en el período, la Compra de suelo ha experimentado un fuerte incremento en 2016
- El Programa Bizigune, que supone un gasto consolidado de 27 millones de euros en 2016.
- Los Gastos de funcionamiento, que suponen 23,7millones de euros en 2016.
- Las subvenciones y subsidios a las familias, que llegan a alcanzar los 17,2 millones en 2016 y muestran una evolución ligeramente ascendente desde 2014.

## 4.2. Análisis de los costes de la obtención y urbanización de suelo y de la edificación

Los costes medios de la obtención y urbanización de suelo muestran una notable variabilidad a lo largo de los años. Así, si en 2013 el coste promedio se situaba en 8.159 euros, en 2014 y 2015 superaba ampliamente los 18.000 euros, y en 2016 se sitúa en 13.153 euros.

En las promociones de viviendas sociales se muestra con mayor fuerza esta variabilidad, particularmente debido a su incremento en 2015. En 2016, pese a que esta diferencia se reduce, entre Viviendas Sociales y VPO se registra una diferencia de prácticamente 10.000 euros en el coste promedio. Las diferencias en el coste de obtención y urbanización del suelo de las viviendas en régimen de alquiler y compra son muy reducidas en 2016 (al contrario de lo que sucedía en 2015), y son las viviendas de VISESA (10.026 euros), las que han tenido un menor coste de obtención de suelo y urbanización en este ejercicio.

**Tabla 5: Costes de Suelo y Urbanización. 2013-2016**

| Promedio Coste Vivienda | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|---|---|---|---|
| Sociales | 11.325,52 | 7.343,09 | 42.695,68 | 21.603,68 |
| VPO | 6.151,84 | 22.264,58 | 12.864,67 | 11.693,17 |
| Alquiler | 8.457,71 | 8.572,06 | 43.597,47 | 13.542,18 |
| Compra | 7.444,35 | 21.291,27 | 14.575,13 | 13.104,24 |
| Dpto. Concertadas | 19.217,69 | 35.770,51 | 4.923,00 | 19.761,14 |
| Dpto. Solo Dpto. | 17.159960 | - | 40.154,28 | 19.265,77 |
| Dpto. Visesa | 3.832,19 | 16.790,28 | 30.518,20 | 10.026,41 |
| **Promedio General** | **8.159,54** | **18.657,05** | **18.931,99** | **13.152,98** |

Fuente: Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda. Gobierno Vasco

**Tabla 6: Costes de Edificación. 2013-2016**

| Promedio Coste Vivienda | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|---|---|---|---|
| VPO | 124.275,16 | 115.112,37 | 137.391,41 | 141.279,79 |
| VVSS | 89.613,94 | 75.593,21 | 106.616,97 | 116.583,48 |
| Alquiler | 103.972,52 | 75.280,41 | 72.304,85 | 118.281,53 |
| Compra | 130.331,51 | 113.393,19 | 144.679,42 | 139.970,08 |
| Dpto. Concertadas | 115.728,36 | 105.672,08 | 141.576,52 | 134.015,23 |
| Dpto. Solo Dpto. | 113.500,06 | - | 203.314,74 | 127.015,67 |
| Dpto. Visesa | 104.435,71 | 105.155,10 | 119.196,04 | 141.334,52 |
| **Promedio General** | **108.464,78** | **105.223,72** | **127.486,99** | **137.387,20** |

Fuente: Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda. Gobierno Vasco

# 5. Evaluación integral de las políticas de vivienda y aprendizajes

La evaluación integral de las políticas de vivienda busca dar respuesta a preguntas claves de la evaluación, que a su vez se corresponden con criterios de evaluación centrales en la teoría de la evaluación: eficacia (hasta qué punto se han logrado los objetivos previstos), eficiencia (cuál es la relación entre los logros y su coste), equidad (la distribución de esfuerzos y logros es equitativa) y satisfacción (con qué calidad se han desarrollado las intervenciones según la valoración de sus usuarios/as).

## 5.1. La pertinencia y coherencia del PDV 2013-2016

El diseño del PDV 2013-2016 se basó en una evaluación ex ante, que logró que los principales retos y dificultades de la ciudadanía en su acceso a vivienda, así como en el mantenimiento de un parque edificado adecuado, eficiente, sostenible y accesible, fueran tenidos en cuenta en su diseño.

Es decir, que el PDV 2013-2016 era pertinente en el momento de su elaboración, y también coherente, ya que las estrategias e intervenciones que proponían eran complementarias y se dirigían a abordar objetivos claramente definidos: apoyar a las personas que encontraban dificultades para acceder a la vivienda, incluir a nuevos colectivos con mayor riesgo de exclusión, la necesidad de mejorar un parque de vivienda envejecido, o incrementar el escaso número de viviendas en alquiler.

También tenía en cuenta la diversidad de agentes implicados en el desarrollo de las políticas de vivienda (administraciones públicas y agentes privados), y proponía actuaciones relativas a su coordinación y activación, alineando las intervenciones para procurar alcanzar los objetivos previstos.

Sin embargo, la duración e intensidad de la crisis, no prevista en su diseño, ha influido en la pertinencia del PDV 2013-2016 en varios aspectos: por un lado, un marco presupuestario más restringido de lo esperado, así como dificultades en la promoción de espacios de colaboración público-privados, dado que también la iniciativa privada estaba viéndose afectada por la crisis.

En este contexto, la Ley 3/2015, de 18 de Junio, de Vivienda, ha supuesto una modificación significativa (aunque de aplicación progresiva) del marco normativo de referencia de las políticas de vivienda de la CAE, y por tanto, del Plan Director de Vivienda 2013-2016, que obliga a replantear determinadas actuaciones.

## 5.2. La eficacia de las políticas de vivienda en la CAE

Las evaluaciones anuales de las políticas de vivienda han venido señalando las dificultades que la contracción presupuestaria han generado al Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda a la hora de lograr los objetivos previstos en algunas de las líneas de actividad del Plan Director de Vivienda 2013-2016.

En 2016 se producen algunos cambios que, sin conseguir subsanar los déficits del período en algunas líneas de actividad marcadamente insuficientes, como la promoción de nuevos alojamientos dotacionales (ADAs), suponen un punto de inflexión y presentan unos resultados algo más favorables respecto a los años precedentes. Pese a ello, la promoción de nuevas viviendas en alquiler y ADAs logran únicamente un 21,4% de ejecución acumulada en el período de vigencia del Plan Director de Vivienda, resultado a todas luces escaso.

También se encuentran en una situación similar las actuaciones de compra de suelo, que en el período alcanzan el 30% de los objetivos previstos, si bien en 2016 se ha producido una actividad notable (59% del objetivo marcado para ese ejercicio).

En niveles de ejecución claramente insuficientes se sitúa igualmente el programa ASAP, que se instituyó con objetivos ambiciosos y notables expectativas, pero ha tenido un desarrollo lento y limitado, hasta lograr en 2016 el 22% del objetivo fijado.

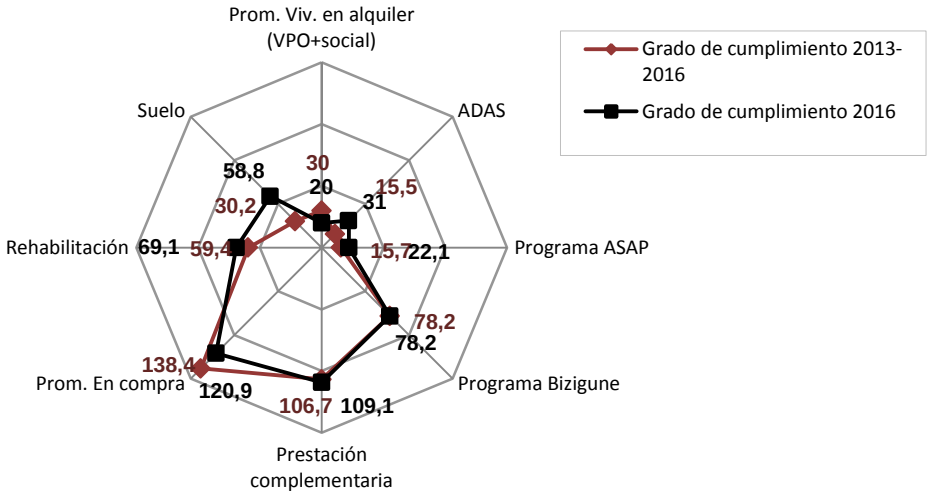
Algunas líneas de actividad no han llegado a desarrollarse, como los nuevos programas de compra de viviendas protegidas para su destino al alquiler o el nuevo programa de compra y rehabilitación de viviendas protegidas para destinarlas a alquiler (ambas con 650 viviendas planificadas hasta 2016).

Entre las líneas de actividad que pueden considerarse claramente exitosas se encuentran las ayudas otorgadas mediante la Prestación Complementaria de Vivienda, que superan los objetivos fijados en 2016 y en el conjunto del período, así como la promoción de vivienda en compra, que en el último ejercicio supera en un 38% los objetivos establecidos (+21% en el período de vigencia del Plan Director).

Sin llegar a alcanzar los objetivos previstos, pero situándose en valores cercanos a ellos se encuentra el Programa Bizigune, que en 2016 ha movilizado 4.499 viviendas, aproximándose al 80% del objetivo establecido.

También en esta banda de éxito razonable se encuentran las intervenciones de rehabilitación, que muestran para el conjunto del período 2013-2016 un grado de cumplimiento cercano al 70%.

**Gráfico 13: Grado de cumplimiento de objetivos básicos del Plan Director de Vivienda. 2016 y 2013-2016**




Fuente: Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda. Gobierno Vasco

En un contexto de restricciones presupuestarias y logros insuficientes en algunos de los objetivos relevantes del Plan Director de Vivienda 2013-2016, las ayudas al alquiler han contribuido a paliar estos déficits, alcanzando en 2016 un total que supera los 100 millones de euros y apoyando el acceso a vivienda de más de 44 mil personas.

Si se toman como referencias los datos del Eustat (viviendas municipales a enero de 2016) y de la Encuesta de Condiciones de Vida (12,3% peso relativo del alquiler en la CAE), resultaría que en torno al 41% del parque de alquiler de la CAE ha contado con algún tipo de apoyo.

**Tabla 7: Estimación del porcentaje del parque de alquiler subvencionado en la CAE, según tipo de ayudas y gasto total. 2016**

| | Perceptores/ Ayudas | % sobre el parque de alquiler total | Gasto total (euros) |
|---|---|---|---|
| Renta Básica de Emancipación | 192 | 0,2 | 346.773 |
| Prestación Complementaria de Vivienda | 35.493 | 32,6 | 90.971.252 |
| Ayudas de emergencia social | 8.469 | 7,8 | 11.665.663 |
| Prestación Económica de Vivienda | 22 | -- | 38.000 |
| **Total** | **44.176** | **40,6** | **102.983.688** |

Fuente: Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda. Gobierno Vasco

## 5.3. La eficiencia de las políticas de vivienda

La interpretación de la eficiencia de las políticas de vivienda en su conjunto es compleja, puesto que las intervenciones que se analizan tienen costes muy diferentes, que abarcan desde la intermediación entre arrendatarios y arrendadores a través de un seguro (ASAP, con costes inferiores a 200 €/intervención) hasta la promoción de nueva vivienda, cuyo coste de compra de suelo, edificación… supera claramente los cien mil euros por vivienda.

Es igualmente evidente que ambas actuaciones ofrecen una solución muy diferente, a problemas también diferentes (puntuales, de movilización de vivienda deshabitada… hasta soluciones de larga duración, con una afectación significativa a la renta disponible de sus beneficiarias y beneficiarios).

Así, los costes medios de edificación en la promoción de nuevas viviendas se han situado en 2016 en torno a los 137.000 euros, las subvenciones medias por vivienda en el programa Bizigune se han situado en los 4.300 euros, y las Prestaciones Complementarias de Vivienda en torno a los 3.000 €.

Junto con esta diversidad entre las líneas de intervención, el análisis de los costes de suelo/urbanización y edificación también muestra una tremenda variabilidad en el período (entre los 105.000 euros promedio de 2014 y los 137.000 euros de 2016), y en el propio ejercicio 2016, en función de diferentes variables (dimensión de las promociones, dificultad de la edificación…).

En cualquier caso, la reducción de las líneas de actuación más costosas registradas en el período de vigencia del PDV 2013-2016 ha supuesto que la relación entre logros y costes de las políticas de vivienda haya sido positiva en el período. Además, algunos programas, como Bizigune, han limitado las rentas pagadas a las y los propietarios, lo que ha supuesto una mayor eficiencia del mismo (en paralelo a un estancamiento/reducción del número de viviendas captadas), aunque en 2016 se observa un ligero incremento de estas rentas medias.

Por su parte, los 2,3 millones de euros destinados a Alokabide en 2016 para la gestión de 3.276 viviendas reflejan una subvención media por gestión de 710 euros por vivienda, incrementándose su eficiencia en el período de vigencia del Plan Director (727 euros/vivienda en 2013).

Los importes medios de las ayudas a la rehabilitación han tenido una evolución limitada en el período, habiéndose incrementado las ayudas a la rehabilitación aislada un 12% desde 2013, hasta alcanzar los 1.113 euros de media, y un 21% las ayudas a la rehabilitación integral, llegando a los 2.376 euros en 2016. Atendiendo a la ratio coste/beneficio, debe destacarse que cada euro de subvención directa a la rehabilitación ha impulsado 38 euros en términos de actividad productiva, y ha contribuido a incrementar en 13 euros el PIB en 2016.

## 5.4. Equidad territorial y social (cobertura)

La valoración de la equidad territorial de las Políticas de Vivienda hace referencia a la distribución territorial de los programas e intervenciones, a su adecuación a los Territorios Históricos, y de forma general cabe señalar que, efectivamente, se trata de una política equitativa con los territorios.

Así, algunos programas siguen una asignación muy similar a la que corresponde a la distribución de la población, como en el caso de las ayudas a la rehabilitación[2] o de las prestaciones económicas.

Aquellas en las que predomina el componente local o se refieren a intervenciones puntuales, presentan desequilibrios que tienden a subsanarse en períodos más largos, en especial en el ámbito de la rehabilitación de áreas degradadas, pero también en las promociones de nuevas viviendas o compra de suelo

El parque de Alokabide, en el ámbito del parque protegido en alquiler, muestra una notable concentración en Álava (66,8% de las viviendas en 2016), lo que ha llevado a que, desde la entrada en vigor del PDV 2013-2016, todas las viviendas iniciadas en el período se hayan desarrollado en Bizkaia (435) y Gipuzkoa (410).

### Equidad según nivel de ingresos

Desde la modificación introducida por la Orden de 15 de octubre de 2012, la adjudicación de vivienda protegida de alquiler se efectúa mediante un sistema de baremación que responde a diferentes criterios; ingresos, número de miembros de la unidad de convivencia, tiempo en el registro de demandantes, empadronamiento y personas que pertenecen a alguno de los colectivos identificados como con especial necesidad de vivienda. En este sentido, el derecho subjetivo a la vivienda recogido en la Ley 3/2015 también prioriza, a partir de 2016, el acceso a la vivienda de los colectivos más vulnerables.

El sistema está así orientado a priorizar el acceso de la población con recursos económicos inferiores, y la tendencia, cada vez más baja, de las rentas medias de quienes demandan vivienda protegida en alquiler (11.917 € en 2016), confirma la aplicación de esta orientación.

En el ámbito de la rehabilitación, desde 2010 se observa el crecimiento del peso de los hogares con ingresos inferiores a 9.000 euros, que alcanzan en 2016 al 23,2% del total, y puede destacarse igualmente que el 56,5% de los hogares que han recibido ayudas cuentan con ingresos medios brutos inferiores a los 15.000 €. El peso de los hogares unipersonales ha ido creciendo en el período, suponiendo en 2016 el 45,2% del total.

También las Prestaciones Económicas se otorgan con el objetivo de apoyar a los colectivos más vulnerables y con ingresos inferiores. Es decir, las políticas de vivienda desarrolladas por el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda en el marco del Plan Director de Vivienda 2013-2016 se han venido desarrollando desde la perspectiva de apoyar a las personas que más lo necesitan, y la recesión económica ha revelado unos niveles de ingresos medios decrecientes entre quienes han accedido a sus ayudas o servicios.

[2] Con la salvedad de una mayor concentración de las ayudas a la rehabilitación integrada en Gipuzkoa.

## 5.5. La calidad de las políticas de vivienda (satisfacción de usuarias y usuarios)

En el período de vigencia del Plan Director de Vivienda 2013-2016 se han desarrollado varias encuestas para conocer cómo valora la ciudadanía de la CAE el funcionamiento y la calidad de los servicios de vivienda.

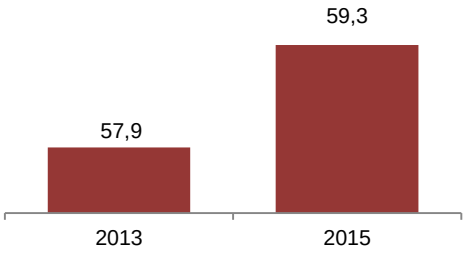
En 2013 y 2015 se realizó una evaluación del servicio de Etxebide, y en 2016 la evaluación se ha centrado en las ayudas a la rehabilitación otorgadas por el Gobierno Vasco, dando seguimiento a una encuesta realizada en 2012-2013.

De forma sintética, se presentan brevemente los principales resultados de ambas, que muestran una tendencia positiva en los años de vigencia del PDV 2013-2016.

### Evaluación del servicio de Etxebide

La valoración media del servicio de Etxebide es positiva (puntuación media de 59,3 en una escala de 0 a 100). Esta valoración supone además una mejora respecto de la registrada en años anteriores.

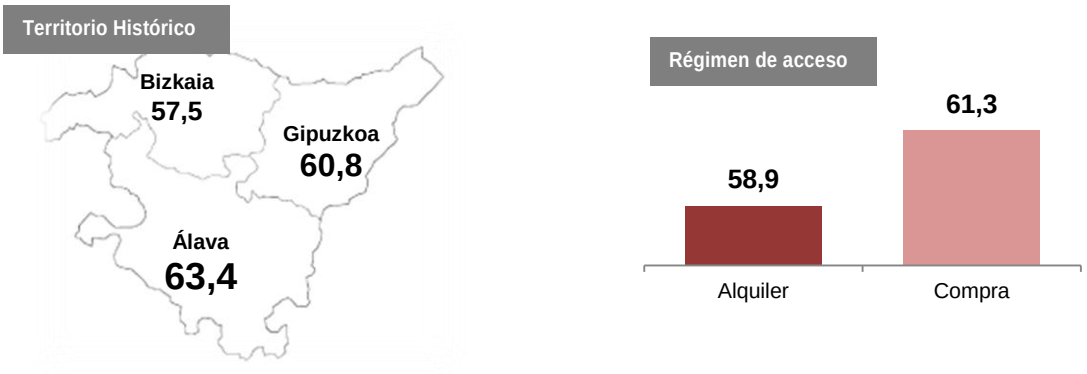
**Gráfico 14: Evolución de la valoración media de Etxebide. 2013-2016**




Destaca igualmente que esta valoración positiva se produce:

- En los tres Territorios Históricos: las personas inscritas en los tres territorios valoran positivamente Etxebide, destacando el mayor grado de satisfacción de las personas inscritas en Álava (63,4 puntos en la escala de 0 a 100), por encima de Gipuzkoa (60,8) y Bizkaia (57,5).
- En ambos regímenes de demanda, aunque las personas inscritas en régimen de compra otorgan valoraciones ligeramente superiores (61,3) en relación a las de régimen de alquiler (58,9).

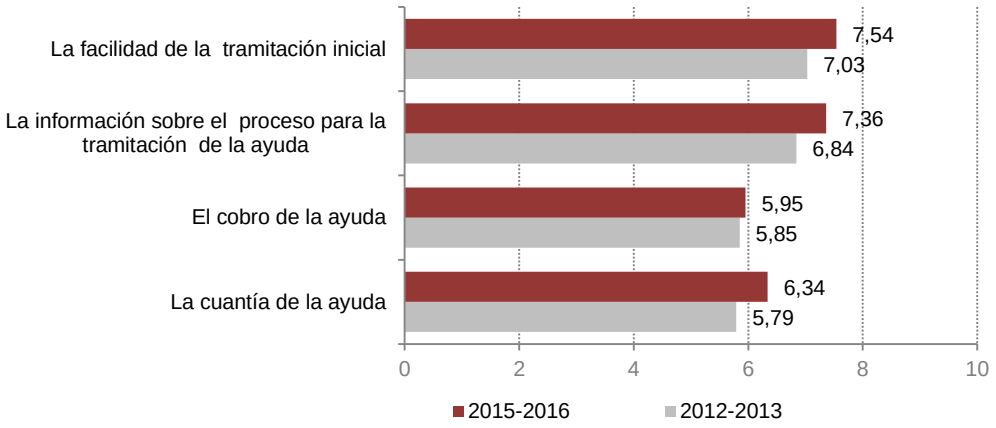
**Gráfico 15: Valoración de Etxebide por parte de las personas inscritas según el Territorio Histórico y el régimen demandado. 2016**



## Evaluación de las ayudas a la rehabilitación

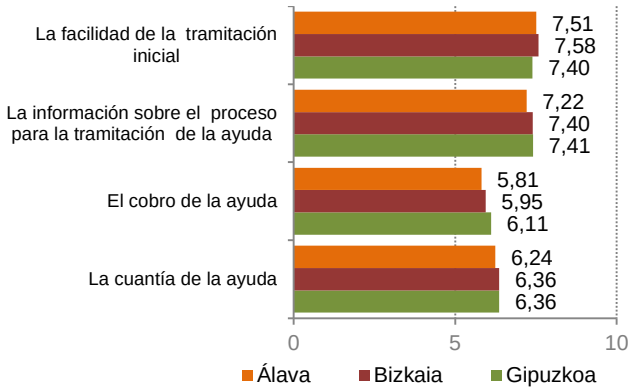
Las personas beneficiaras de ayudas a la rehabilitación han valorado positivamente los diferentes aspectos de las ayudas. Al igual que en el estudio anterior, la cuantía de la ayuda y el plazo de cobro de la misma son los aspectos que reciben una valoración menos positiva, si bien se advierte una mejora del nivel de satisfacción también de estos aspectos económicos respecto a 2013.

**Gráfico 16: Evolución de la valoración de los procesos de gestión de las ayudas. 2012-2013 vs 2015-2016**
(Escala de 0 –nada satisfecho- a 10 –muy satisfecho).




Por último, es de destacar que **el grado de satisfacción con los procesos de gestión de las ayudas resulta consistente, al producirse en niveles muy semejantes entre las personas beneficiarias de los tres Territorios Históricos**. De este modo, las valoraciones medias en todos ellos alcanzan como mínimo el aprobado en la totalidad de los aspectos evaluados.

**Gráfico 17: Valoración de los procesos de gestión de las ayudas por Territorio Histórico. 2015-2016**
(Escala de 0 –nada satisfecho- a 10 –muy satisfecho)



## 5.6. El impacto económico de las políticas de vivienda

El efecto multiplicador de las ayudas a la rehabilitación en la actividad de la construcción hace que estas ayudas tengan un significativo impacto económico. En 2016, los cerca de 16 millones de ayudas a la rehabilitación impulsaron obras por un valor superior a los 303 millones de euros, generando efectos directos que a su vez desencadenan impactos indirectos (consumos intermedios que tienen lugar como consecuencia del incremento de la demanda final).

Estos cálculos económicos se encuentran modelizados[3], y dado el carácter de cierre de período del año 2016, se realiza a continuación un análisis global del período de vigencia del Plan Director de Vivienda 2013-2016, atendiendo a las líneas de actuación del Plan Renove Rehabilitación.

Se observa así que, en primer término, los 62,48 millones de euros de las subvenciones otorgadas entre 2013 y 2016 han promovido un volumen económico cercano a los 1.111 millones de euros. De ellos, la mayor parte (66,1%) se han generado en las Actuaciones de Rehabilitación integral de edificios; situándose en segundo lugar las intervenciones dirigidas a promover la Accesibilidad en espacios y equipamientos públicos. Con valores próximos a estas acciones en espacios y equipamientos públicos se sitúan las actuaciones en viviendas individuales.

**Tabla 8: Volumen económico generado por las ayudas a la rehabilitación. 2013-2016**

| | RECURSOS ECONÓMICOS EJECUTADOS 2013-2016 (datos globales) | |
|---|---|---|
| **ACTUACIONES 2013-2016** | **Importe de las ayudas (€)** | **Volumen económico total generado (€)**: ayudas + inversión inducida |
| Actuaciones en viviendas individuales | 42.977.578 | 166.389.807 |
| Actuaciones de rehabilitación integral de edificios | 10.938.875 | 734.012.813 |
| Accesibilidad en espacios y equipamientos públicos | 5.643.877 | 204.810.207 |
| Regeneración urbana | 2.877.840 | 5.755.681 |
| **TOTAL** | **62.438.170** | **1.110.968.508** |

Fuente: Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda. Gobierno Vasco

En términos de generación de empleo, las políticas de rehabilitación han promovido 13.552 empleos equivalentes anuales a jornada completa, cuya distribución por línea de actuación sigue las pautas de la actividad económica generada, concentrándose significativamente en las ayudas a la rehabilitación integral.

[3] Modelo de Impacto económico de las actuaciones de rehabilitación y regeneración urbana apoyadas por el Departamento de Vivienda. Gobierno Vasco. 2011.

**Tabla 9: Empleo generado por las ayudas a la rehabilitación. 2013-2016**

| | GENERACIÓN DE EMPLEO (empleo equivalente anual a jornada completa) | |
|---|---|---|
| **ACTUACIONES** | **2013 -2016** | **%** |
| Actuaciones en viviendas individuales | 1.974 | 14,6 |
| Actuaciones de rehabilitación integral de edificios | 8.945 | 66,0 |
| Accesibilidad en espacios y equipamientos públicos | 2.447 | 18,0 |
| Regeneración urbana | 186 | 1,4 |
| **TOTAL** | **13.552** | **100,0** |

Fuente: Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda. Gobierno Vasco

En cuanto al retorno vía impuestos, entre 2013 y 2016 su cuantía se estima en torno a los 161,31 millones de euros, de los que el 44,5% corresponden al IVA y el 39% al retorno fiscal por IRPF.

**Tabla 10: Retorno fiscal de las políticas de rehabilitación. 2013-2016**

| OTROS IMPACTOS | Valor para el periodo2013-2016 |
|---|---|
| Retorno fiscal por IVA | 71,81 |
| Retorno fiscal por IRPF | 62,92 |
| Retorno fiscal por Impuesto de Sociedades | 26,58 |
| **TOTAL** | **161,31** |

Fuente: Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda. Gobierno Vasco

# 6. Los aprendizajes de la evaluación: valoración integral y propuestas de mejora

En este capítulo se incluyen algunas reflexiones generales sobre el desarrollo de las Políticas de Vivienda en el período 2013-2016, buscando incorporar los aprendizajes de la evaluación para su mejora en el futuro.

## 1. Los efectos de la crisis en el desarrollo del Plan Director de Vivienda 2013-2016

El Plan Director de Vivienda 2013-2016 ha tenido que hacer frente, como se ha señalado ya, a una crisis más prolongada de lo que se esperaba cuando fue diseñado, y ello ha tenido efectos notables en algunas de sus líneas de intervención más significativas, particularmente las más costosas, que han alcanzado niveles de desarrollo muy insuficientes.

Se trata de una crisis que ha afectado a todos los ámbitos de las administraciones y territorios, impactando también negativamente en la capacidad de colaboración de los agentes privados en un momento en el que segmentos cada vez más amplios de la población se enfrentan a mayores dificultades a la hora de acceder a una vivienda: se amplían así los retos en un contexto en el que se reduce la capacidad de las administraciones de ofrecer soluciones.

En cualquier caso, y pese a todas estas limitaciones y déficits, desde el Gobierno Vasco se han procurado respuestas para atender las situaciones más graves, como lo indica el fuerte crecimiento en las prestaciones económicas, que han llegado a facilitar la vivienda a un número elevado de personas/hogares (más de 30.000 en 2016).

La mejora de los indicadores económicos de los últimos dos años han llevado a introducir algunos cambios recientes que se espera que favorezcan la consecución de los objetivos generales del Plan Director, como la revitalización del programa Bizigune o el renovado impulso a la promoción de vivienda nueva para el alquiler. Sin embargo, el empeoramiento de las condiciones del mercado laboral registrado en los últimos años (reducción salarial, aumento de la temporalidad de la contratación) no da muestras claras de recuperación, por lo que la demanda de apoyos públicos fuertes para el acceso a la vivienda se mantendrá previsiblemente.

## 2. Una sociedad que cambia: la necesidad de un diagnóstico sólido y periódico para ofrecer respuestas adecuadas en materia de vivienda

La crisis económica sufrida no es la única razón, aunque sí la más notable, en el incremento de la demanda social de vivienda protegida, observándose otras tendencias[4] de fondo que continuarán en los próximos años como pueden ser:

- El envejecimiento de la población de la CAE, que responde parcialmente a un logro social importante, deriva también de una muy baja tasa de natalidad, y esta nueva realidad social, tiene una significativa incidencia en la demanda de vivienda (hogares unipersonales, accesibilidad…)

[4] http://www.garraioak.ejgv.euskadi.eus/r41-ovpe03/es/contenidos/informacion/ovv_per_demandaetxebide2015/es_ovv_opi/index.shtml

- Nuevas formas de familias y de unidades de convivencia, que demandan diferentes tipologías de vivienda
- Nuevos fenómenos que afectan a la oferta (pisos turísticos), y que inciden en un mercado, en el que la oferta de alquiler libre es muy limitada (en particular en determinadas zonas/municipios).

Algunas de estas tendencias tienen una trayectoria relativamente prolongada, pero otras son fenómenos nuevos, de los que se desconoce su intensidad y alcance en un futuro próximo, lo que hace muy necesaria la observación permanente así como el dotarse de dispositivos de análisis de esta realidad cambiante, de forma que las políticas puedan adaptarse a estas transformaciones de forma efectiva[5].

**3. Programas y respuestas cada vez mejor adaptadas a los colectivos con necesidades específicas**

En una sociedad cada vez más diversa, resulta necesario profundizar en diagnósticos más segmentados que trasciendan los tradicionales análisis centrados en perfiles medios y lecturas globales.

La definición de criterios y requisitos precisos se vuelve tarea clave para aumentar la eficacia y el impacto de estos programas y sistemas de ayudas, y ello demanda análisis focalizados y específicos. El camino recorrido por el Observatorio de Vasco de Vivienda en este ámbito, supone una pieza clave para garantizar esta adaptación, que debe continuar profundizándose en futuros planes directores.

**4. La Ley 3/2015, de 18 de Junio de Vivienda como marco de referencia común que requiere desarrollo**

La promulgación de la Ley 3/2015 permite a la CAE disponer de una norma básica sobre la que vertebrar las políticas y programas en materia de vivienda. En este sentido, el derecho subjetivo a la vivienda que reconoce esta ley está llamado a constituirse en un elemento central para el diseño de las políticas y programas de vivienda de las diversas Administraciones Públicas.

Sin embargo, su nivel de desarrollo es todavía limitado y, como señalan los diferentes agentes intervinientes en la evaluación, para ser efectiva va a requerir de un alto grado de consenso entre los agentes privados y públicos, así como de un adecuado respaldo presupuestario, fundamental para que el derecho subjetivo reconocido en la ley pase a ser efectivo.

**5. La diversidad territorial y espacial del mercado de la vivienda en la CAE**

La situación del mercado de la vivienda es diferente en cada uno de los Territorios Históricos y, dentro de los mismos, en las grandes áreas o mercados de vivienda locales. Los programas de movilización de vivienda vacía han sido pioneros en abordar esta realidad, buscando una mayor pertinencia de los mismos, y todo el conjunto de políticas de vivienda debe adaptarse a esta diferente realidad territorial, manteniendo el principio de equidad.

[5] Algunos ejemplos de estas nuevas realidades: Cerca del 80% de la demanda de Etxebide cuenta con ingresos medios ponderados de 12.000 €; El 60% de la población inscrita en Etxebide se encontraba emancipada en régimen de alquiler libre. Dados los ingresos medios de las personas inscritas y los precios medios de alquiler en la CAE, es claro que estas personas cuentan con apoyos

Junto con las diferentes necesidades de la vivienda en alquiler a nivel local, en no pocos municipios de la CAE la notable reducción del precio de la vivienda libre ha llevado a una casi equiparación con la vivienda protegida; municipios y áreas en los que, además, la demanda tiende a ser menor, lo que hace que sea necesario un enfoque municipal/territorial en la definición de las políticas de vivienda.

## 6. Cambios en el modelo de gobernanza y los sistemas de información

Los cambios registrados a nivel de oferta y demanda de vivienda no son los únicos relevantes en el ámbito de las políticas de vivienda. Las demandas sociales de participación en las políticas públicas constituyen también un factor significativo a la hora de diseñar e implantar un Plan Director de Vivienda.

El Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda acaba de desarrollar una plataforma de participación multicanal que facilitará la recogida de aportaciones y valoraciones de administraciones, agentes y ciudadanía, promoviendo la adaptación de las políticas y programas a las necesidades cambiantes de las personas.

Además, la revolución que se está produciendo en la generación y análisis de la información mediante BIG DATA está ya siendo aplicada en algunas iniciativas del Departamento (por ejemplo, en el ámbito de las ITEs), al tiempo que surgen oportunidades de acceder a nuevas fuentes de información relevantes, como el Depósito de Fianzas creado al amparo de la Ley 3/2015 de 18 de Junio de Vivienda, que va a ir generando información cada vez más consistente sobre el precio del alquiler en cada uno de los mercados de vivienda locales, tal y como ha ido sucediendo en otras CCAA. Esta información puede permitir el mejor seguimiento y evaluación de la pertinencia de programas como Bizigune y ASAP en cada uno de los municipios.

## 7. Algunos retos pendientes en el ámbito de la política de rehabilitación

A lo largo de los años de vigencia del Plan Director de Vivienda 2013-2016 los diferentes agentes consultados han reiterado su percepción de una creciente demanda de rehabilitación para los próximos años, oportunidad que requiere abordar algunos puntos críticos, como la mejora de la difusión de las ayudas, la necesidad de un mayor apoyo a la accesibilidad o la conveniencia de integrar diferentes líneas de actuación en proyectos de regeneración urbana en áreas con especiales problemas socioeconómicos.

## 8. La necesidad de colaboración en un ámbito en el que participan múltiples agentes

El mapa de actores público-privado en materia de las políticas de vivienda es amplio y diverso[6], y también lo son sus competencias y actuaciones. Además, los resultados de sus intervenciones impactan de forma interconectada. Por ello, resulta necesario un modelo institucional que facilite las sinergias, la coherencia y complementariedad entre las diversas líneas de actuación y sistemas de ayudas.

Si bien el Gobierno Vasco es la institución con mayor peso específico en Inversión/Gasto, los ayuntamientos y otras entidades como las SURs resultan igualmente claves, dada su cercanía con la ciudadanía. La conexión público-privada tanto en la promoción de nuevas viviendas como en las políticas de rehabilitación en las que la contraparte privada es fundamental, va a seguir requiriendo de una labor cotidiana de coordinación, de difusión y mejora del conocimiento de las ayudas, de colaboración con entidades financieras, etc.

Asimismo, el rol de las Diputaciones Forales, fundamental en el sistema de incentivos a la compra o al alquiler, debe coordinarse de modo que sea coherente con el conjunto de objetivos y actuaciones de la política de vivienda.

En síntesis, se trata de continuar profundizando en los objetivos y estrategias que ya identificaba el Plan Director 2013-2016, adaptando herramientas e intervenciones a las nuevas oportunidades y retos que plantean los cambios económicos y sociales en la CAE.

[6] http://www.garraioak.ejgv.euskadi.eus/r41-ovad01/es/contenidos/plan/ovv_mapa/es_ovv_admi/ovv_administracion1_es.html