ETXEBIZITZAKO BEHATOKIA

OBSERVATORIO VASCO DE LA VIVIENDA

Informe de evaluación de la política de alquiler en la CAE 2015



ETXEBIZITZAKO BEHATOKIA

OBSERVATORIO VASCO DE LA VIVIENDA

Índice

Introducción **7**

1. Enfoque del seguimiento y evaluación de las políticas de alquiler **9**

2. El mercado de la vivienda en alquiler **11**

2.1.- Evolución del parque de alquiler en la CAE 11

2.2.- Evolución del parque de alquiler protegido en la CAE 14

2.3.- Evolución de las rentas de alquiler (OFIN) 15

2.4.- La demanda de vivienda protegida en alquiler 16

2.5.- Caracterización de los hogares adjudicatarios de una vivienda en régimen de alquiler y valoración 21

3. Normativa clave en la promoción de la política de alquiler en la CAE **25**

3.1.- El Plan Director de Vivienda 2013-2016 25

3.2.- Normativa que regula los programas y ayudas al alquiler incluidos en el Plan Director de Vivienda 2013-2016 y principales novedades normativas en 2015 30

3.2.1.- Principales modificaciones del marco normativo vinculado al alquiler en 2013-2014 30

3.2.2.- Novedades más relevantes de la Ley 3/2015, de 18 de Junio, de vivienda 31

4. Seguimiento del grado de realización de las intervenciones del Plan Director relativas a las políticas de alquiler 37

4.1.- EJE 1: Impulso decidido a la vivienda en régimen de alquiler 37

4.1.1.- Línea de actuación 1.1: Impulsar el acceso y la promoción de vivienda nueva en alquiler 37

4.1.2.- Línea de actuación 1.2: Proveer un marco regulatorio fiscal estable y flexible para el mercado de alquiler de particulares 40

4.1.3.- Línea de actuación 1.3: Orientar los recursos a favorecer el alquiler social a personas con necesidad de vivienda 41

4.1.4.- Actividad del Departamento en materia de promoción de vivienda nueva en alquiler (viviendas iniciadas y terminadas en alquiler) 42

4.1.5.- Política subvencional a la promoción en alquiler 44

4.1.6.- El parque de alquiler gestionado por Alokabide 45

4.2. - EJE 5: Disminución de viviendas deshabitadas 51

4.2.1.- Línea de actuación 5.1. Movilizar vivienda vacía hacia el alquiler protegido 51

4.2.2.- Línea de actuación 5.2. Mejorar los sistemas de detección e identificación de viviendas deshabitadas 61

5. Evaluación de las Políticas de Alquiler del Departamento 63

5.1.- Evolución de los principales objetivos cuantitativos del Plan Director 2013-2016 63

5.2.- Evaluación global de la Política de Alquiler en 2015 66

5.3.- La perspectiva de las instituciones involucradas 71

5.3.1.- Obstáculos a las políticas de fomento de alquiler 71

5.3.2.- Propuestas para abordar la intermediación y el acercamiento entre oferta y demanda 71

5.3.3.- Valoración de la Ley 3/2015 y el derecho subjetivo a vivienda 72

5.3.4.- Valoración de los programas de detección y movilización de vivienda vacía 72

5.3.5.- Otras propuestas para fomentar el alquiler 73

6. Conclusiones y recomendaciones 75

6.1.- Las preguntas de la evaluación 75

6.2.- Aprendizajes de la evaluación 78

Índice tablas

Tabla 1: Hogares en alquiler según características socioeconómicas por Territorio Histórico. 2015 11
Tabla 2: Evolución del peso relativo del régimen de tenencia en alquiler entre 2006 y 2015 12
Tabla 3: Dimensionamiento del parque de alquiler protegido en la CAE. 2001-2015 14
Tabla 4: Distribución de las solicitudes de demanda de vivienda protegida según número de miembros de la unidad convivencial y Territorio Histórico. 2015 20
Tabla 5: Relación de ingresos medios de las/los demandantes de alquiler protegido y alquileres en mercado libre, por Territorio Histórico 20
Tabla 6: Objetivos cuantitativos globales del PDV 2013-2016 en materia de alquiler 27
Tabla 7: Ficha técnica para el seguimiento orientado a la evaluación de la línea de actuación 1.1. 39
Tabla 8: Seguimiento de indicadores de resultado, eficacia e impacto. 2013-2015 39
Tabla 9: Ficha técnica para el seguimiento orientado a la evaluación de la línea de actuación 1.2. 40
Tabla 10: Ficha técnica para el seguimiento orientado a la evaluación de la línea de actuación 1.3. 41
Tabla 11: Evolución de las subvenciones y subsidios aprobados. 2010-2015 44
Tabla 12: Evolución de los préstamos formalizados para la promoción en alquiler. 2010-2015 (Miles de euros) 44
Tabla 13: Evolución del parque de vivienda gestionado por Alokabide. 2007-2015 48
Tabla 14: Evolución de otros datos de gestión de Alokabide. 2013-2015 49
Tabla 15: Evolución de la subvención del Departamento a Alokabide por la gestión de las viviendas del Gobierno Vasco. 2006-2015 50
Tabla 16: Ficha técnica para el seguimiento orientado a la evaluación de la línea de actuación 5.1. 52
Tabla 17: Principales indicadores del Programa Bizigune por Territorio Histórico. 2015 54
Tabla 18: Estimación de la subvención media por vivienda captada del Departamento al Programa Bizigune 55
Tabla 19: Principales indicadores del Programa ASAP por Territorio Histórico. 2015 55
Tabla 20: Evolución de las personas perceptoras de la Prestación Complementaria de Vivienda y del importe total de la prestación. 2013-2015 57
Tabla 21: Principales indicadores sobre las Ayudas de Emergencia Social destinadas al alquiler. 2013-2015 59
Tabla 22: Evolución de las AES destinadas al alquiler. 2011-2014 59
Tabla 23: Estimación del importe destinado al Programa de la Renta Básica de Emancipación por Territorio Histórico. 2008-2014 60
Tabla 24: Estimación del porcentaje del parque de alquiler subvencionado en la CAE, según tipo de ayudas y gasto total. 2015 61
Tabla 25: Ficha técnica para el seguimiento orientado a la evaluación de la línea de actuación 5.2. 62
Tabla 26: Grado de cumplimiento de los objetivos cuantitativos de iniciaciones en régimen de alquiler del Plan Director de Vivienda 2013-2016 64
Tabla 27: Grado de cumplimiento de los objetivos cuantitativos de iniciaciones en régimen de alquiler del Plan Director de Vivienda 2013-2016 64
Tabla 28: Grado de cumplimiento de los objetivos de fomento de la vivienda de alquiler de particulares del Plan Director de Vivienda 2013-2016 por tipo de programa 65
Tabla 29: Grado de cumplimiento de los objetivos de fomento de la vivienda de alquiler de particulares del Plan Director de Vivienda 2013-2016 por Territorio Histórico 65
Tabla 30: Cuadro resumen de indicadores de evaluación de la Política de vivienda de alquiler. 2013-2015 70

Índice gráficos

Gráfico 1: Proporción de hogares en alquiler en 2011 (Censo de Población y Vivienda) y 2015 (Encuesta de Necesidades y Demanda de Vivienda) 11
Gráfico 2: Porcentaje de Hogares por régimen de tenencia de la vivienda y Comunidades Autónomas. 2015 13
Gráfico 3: Evolución del parque de alquiler protegido en la CAE. 2001-2015 14
Gráfico 4: Evolución de las rentas mensuales de las viviendas ofertadas en régimen de alquiler. 2002-2015 15
Gráfico 5: Rentas del mercado libre según Territorio Histórico. 2015 15
Gráfico 6: La demanda de vivienda protegida en régimen de alquiler por Territorio Histórico. 2015 16
Gráfico 7: Evolución del peso relativo de la demanda en alquiler. 2014-2015 17
Gráfico 8: Evolución de la demanda de vivienda protegida de alquiler y total registrada en Etxebide. 2005-2015 18
Gráfico 9: Distribución de las solicitudes según régimen de acceso y Territorio Histórico (% sobre el total de demanda en la CAE en cada tipo de régimen). 2015 18
Gráfico 10: Nivel medio de ingresos de la población demandante de vivienda protegida 19
Gráfico 11: Nivel de ingresos medio de la demanda de vivienda protegida según régimen de acceso y Territorio Histórico. 2015 19
Gráfico 12: Principales características socio demográficas de la población adjudicataria de viviendas en alquiler. 2015 21
Gráfico 13: Principales características de la unidad familiar de la población adjudicataria de viviendas en alquiler. 2015 21
Gráfico 14: Situación laboral de la población adjudicataria de viviendas en alquiler. 2015 22
Gráfico 15: Cobertura de la necesidad de vivienda de la población adjudicataria según régimen de acceso. 2015 22
Gráfico 16: Evolución del nivel de satisfacción con la adjudicación de una vivienda protegida en alquiler. 2006-2015 23
Gráfico 17: Distribución accesos a la vivienda (Alquiler/Venta) del Plan Director de Vivienda. 2013-2016 28
Gráfico 18: Evolución de la edificación de viviendas protegidas en régimen de alquiler. Viviendas iniciadas y terminadas en alquiler. 2000-2015 42
Gráfico 19: Viviendas iniciadas en compra y en alquiler. 2000-2015 42
Gráfico 20: Distribución de las viviendas de protección pública en alquiler iniciadas, según Territorio Histórico. 2010-2015 43
Gráfico 21: Evolución de las viviendas de protección pública en alquiler iniciadas, según Territorio Histórico. 2000-2015 43
Gráfico 22: Desarrollo del parque de vivienda propio de Alokabide. 2003-2015 45
Gráfico 23: Principales municipios con vivienda propia de Alokabide. 2015 46
Gráfico 24: Características de las viviendas propias de Alokabide. 2015 46
Gráfico 25: Distribución de beneficiarios/as de Alokabide y de beneficiarios/as de programas públicos de alquiler en general, por tramos de renta. 2015 47
Gráfico 26: Evolución de la renta media de las viviendas propias de Alokabide. 2004-2015 47
Gráfico 27: Evolución del parque de viviendas gestionado por Alokabide. 2003-2015 48
Gráfico 28: Evolución del nivel de adjudicaciones fallidas sobre las viviendas propias gestionadas. 2003-2015 49
Gráfico 29: Evolución del parque de vivienda de Bizigune. 2003-2015 53
Gráfico 30: Municipios con mayor parque de vivienda de Bizigune. 2015 53
Gráfico 31: Evolución de la renta media de las viviendas alquiladas a través del Programa Bizigune. 2003-2015 54
Gráfico 32: Evolución de los principales indicadores del Programa ASAP. 2013-2015 56
Gráfico 33: Evolución mensual de las personas perceptoras de la Prestación Complementaria de Vivienda. 2012-2015 57
Gráfico 34: Distribución de perceptores titulares de la PCV por Territorio Histórico. 2015 58
Gráfico 35: Importancia del gasto total en AES en concepto de alquiler de vivienda. 2015 58
Gráfico 36: Evolución de las personas perceptoras de Renta Básica de Emancipación por Territorio Histórico. 2008-2015 60
Gráfico 37: Grado de cumplimiento de los objetivos de fomento de la vivienda de alquiler del Plan Director de Vivienda. 2015 y 2013-2015 67
Gráfico 38: Valoración media de la actuación de Etxebide, en materia de vivienda por las personas adjudicatarias de vivienda protegida. 2015 68

Introducción

Este informe refleja los resultados de la evaluación de la Política de Alquiler del actual Departamento de Medio Ambiente, Política Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco en 2015, y se encuadra en el Modelo de Evaluación Integral que define el Plan Director de Vivienda 2013-2016.

Supone la revisión y valoración de la pieza más relevante de la política de vivienda, la política de alquiler, que sustenta intervenciones estratégicas del Plan Director de Vivienda 2013-2016.

Presenta un balance a 2015 (incluyendo el período 2013-2015) del impacto provisional alcanzado hasta esta fecha, e incorpora un análisis de contexto para facilitar la comprensión del momento complejo en el que se ha tenido que impulsar la política de alquiler, introduciendo una perspectiva comparada con otras CCAA.

El informe se articula en 6 capítulos. En el primero, se incluye la presentación del objetivo y el enfoque de la evaluación, describiendo de forma sintética la metodología de seguimiento y evaluación de las políticas de alquiler.

Los siguientes capítulos incluyen, en primer lugar, una síntesis de la situación y evolución del mercado de la vivienda de alquiler, que sirve como contexto para valorar tanto los objetivos como los logros y dificultades a los que se enfrenta la política de alquiler en la CAE. El siguiente apartado aborda el marco institucional y normativo en el que se desarrolla esta política (y en particular los cambios registrados desde la puesta en marcha del Plan Director 2013-2016).

El capítulo 4 entra de lleno en el seguimiento del grado de ejecución de los objetivos y medidas relacionadas con el fomento del alquiler establecidos en el Plan Director, en 2015 y en el período 2013-2015, mientras que el capítulo 5 refleja la evaluación de las políticas de alquiler, incorporando la visión de instituciones y personas que participan en su gestión/ejecución o son beneficiarias de las mismas.

Por último, el capítulo 6 ofrece una síntesis de los resultados de la evaluación y recomendaciones para favorecer el impulso de las políticas de alquiler.

1. Enfoque del seguimiento y evaluación de las políticas de alquiler

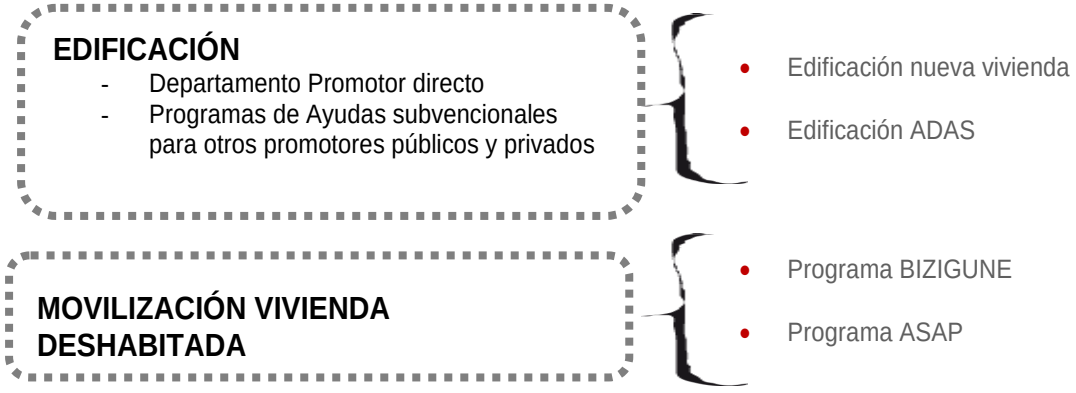
La evaluación que recoge este documento tiene carácter de evaluación intermedia, al cubrir el tercero de los cuatro años que conforman el período de vigencia del Plan Director 2013-2016, y se centra en valorar el grado de cumplimiento del Plan Director en los ejes y medidas vinculados a la política de alquiler, a partir de los criterios de eficacia, eficiencia y equidad.

La evaluación se sustenta en el sistema de seguimiento del Plan Director, que recoge información básica sobre su grado de ejecución, e incorpora una dimensión de evaluación colaborativa, que permite integrar la valoración de las instituciones y entidades que gestionan y colaboran en la ejecución de las políticas, así como de las y los beneficiarios de las mismas.

Han participado así en la evaluación, además de las y los responsables del diseño y gestión de las políticas en el Gobierno Vasco, responsables de las áreas de vivienda de diferentes instituciones municipales.

El contenido temático de la evaluación se articula en torno a dos vertientes básicas de las políticas de impulso al alquiler: la edificación de nuevas viviendas (estructurada en nuevas viviendas y alojamientos dotacionales –ADAS-), y la movilización de viviendas vacías existentes (de la que sus máximos exponentes son los programas Bizigune y ASAP). Las ayudas al pago del alquiler en sus diferentes fórmulas y una diversidad de actuaciones complementarias –de coordinación con otras administraciones públicas y entidades, de sensibilización e información, normativas, etc.- integran las políticas de impulso al alquiler objeto de la presente evaluación.

Esquema de las Políticas de alquiler del área de vivienda del Departamento de Empleo y Políticas Sociales



El Plan Director 2013-2016 que se evalúa, tiene una vertiente importante de definición de objetivos cuantitativos, tanto de impacto como de realización, objetivos que sientan unas bases precisas sobre las que medir su implantación. Al mismo tiempo, tanto en el plano socioeconómico como en el normativo, se han producido importantes cambios que afectan a la pertinencia del diseño del Plan y a su ejecución. Estas nuevas realidades encuadran también la evaluación, y son tenidas en cuenta en las propuestas que se realizan a futuro.

La evaluación busca por tanto dar respuesta a una serie de preguntas de diferente naturaleza y alcance:

a) ¿Han sido alcanzados los objetivos generales establecidos para el año 2015?

b) ¿Han sido alcanzados los objetivos específicos establecidos para el año 2015?

c) En las actuaciones desarrolladas para la consecución de los objetivos ¿se ha hecho un uso eficiente de los recursos?

d) ¿Se han distribuido las ayudas y actuaciones atendiendo a criterios de equidad?

e) ¿Cuál es el nivel de ejecución de los objetivos del Plan Director en el período 2013-2015?

f) ¿Se han producido cambios en el contexto que hayan modificado la pertinencia y/o la viabilidad de las intervenciones previstas en el Plan Director?

2. El mercado de la vivienda en alquiler

2.1.- Evolución del parque de alquiler en la CAE

Las políticas de impulso al alquiler promovidas desde el Gobierno Vasco en su Plan Director 2013-2016 se deben poner en relación con la situación y evolución del parque de vivienda en la CAE, y con las diferentes formas de acceso a la vivienda de la población.

Es ya conocida la todavía limitada incidencia del alquiler en el parque de viviendas existentes en la CAE. Los datos del Censo de Población y Vivienda de 2011, situaban el alquiler en el 9,7% del parque total de viviendas principales, y la Encuesta de Necesidades y Demanda de Vivienda realizada en 2015 por el Departamento de Medio Ambiente, Política Territorial y Vivienda, identifica 86.800 viviendas en alquiler. Esto supone que la presencia de la figura de alquiler es en nuestra Comunidad incluso inferior a la que se observa en el Estado.

La **Encuesta de Necesidades y Demanda de Vivienda** sitúa, en 2015, en un 10,1% la proporción de hogares en la CAE que residen en régimen de alquiler. Como se observa, la variación experimentada en estos años es reducida, y muestra que, mientras en Bizkaia (territorio en el que la incidencia del alquiler es menor) el peso del alquiler se reduce ligeramente en estos últimos años, en Gipuzkoa y, sobre todo en Álava, aumenta, aunque las diferencias no son muy notables.

Gráfico 1: Proporción de hogares en alquiler en 2011 (Censo de Población y Vivienda) y 2015 (Encuesta de Necesidades y Demanda de Vivienda)

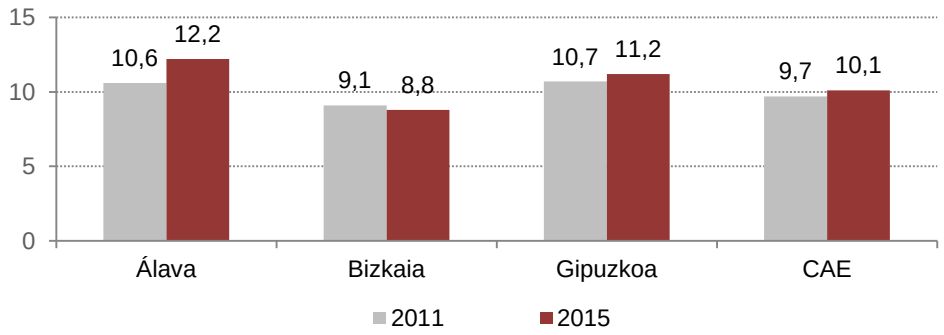


Tabla 1: Hogares en alquiler según características socioeconómicas por Territorio Histórico. 2015

	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	CAE
% hogares en alquiler	12,1	8,8	11,2	**10,1**
Nº medio de miembros en el hogar	2,7	2,6	2,4	**2,6**
Edad media de la persona de referencia	41,1	46,0	46,8	**45,4**
Nº medio de años de residencia en la vivienda	3,9	5,1	5,1	**4,7**

Fuente: Encuesta de Necesidades y Demanda de Vivienda 2015. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco

La encuesta de Condiciones de Vida ofrece una visión evolutiva del comportamiento del acceso a la vivienda en alquiler en las Comunidades Autónomas. En la CAE, desde 2006 se observa un crecimiento del peso del régimen de alquiler en el conjunto general de 2,7 puntos porcentuales, incremento que no evita que se sitúe por debajo de la media estatal (12,3 en la CAE y 15,6 media estatal), con diferencias notables respecto a la Comunidad de Madrid (22,9%), Cataluña (20,9%) y, en particular, Illes Balears.

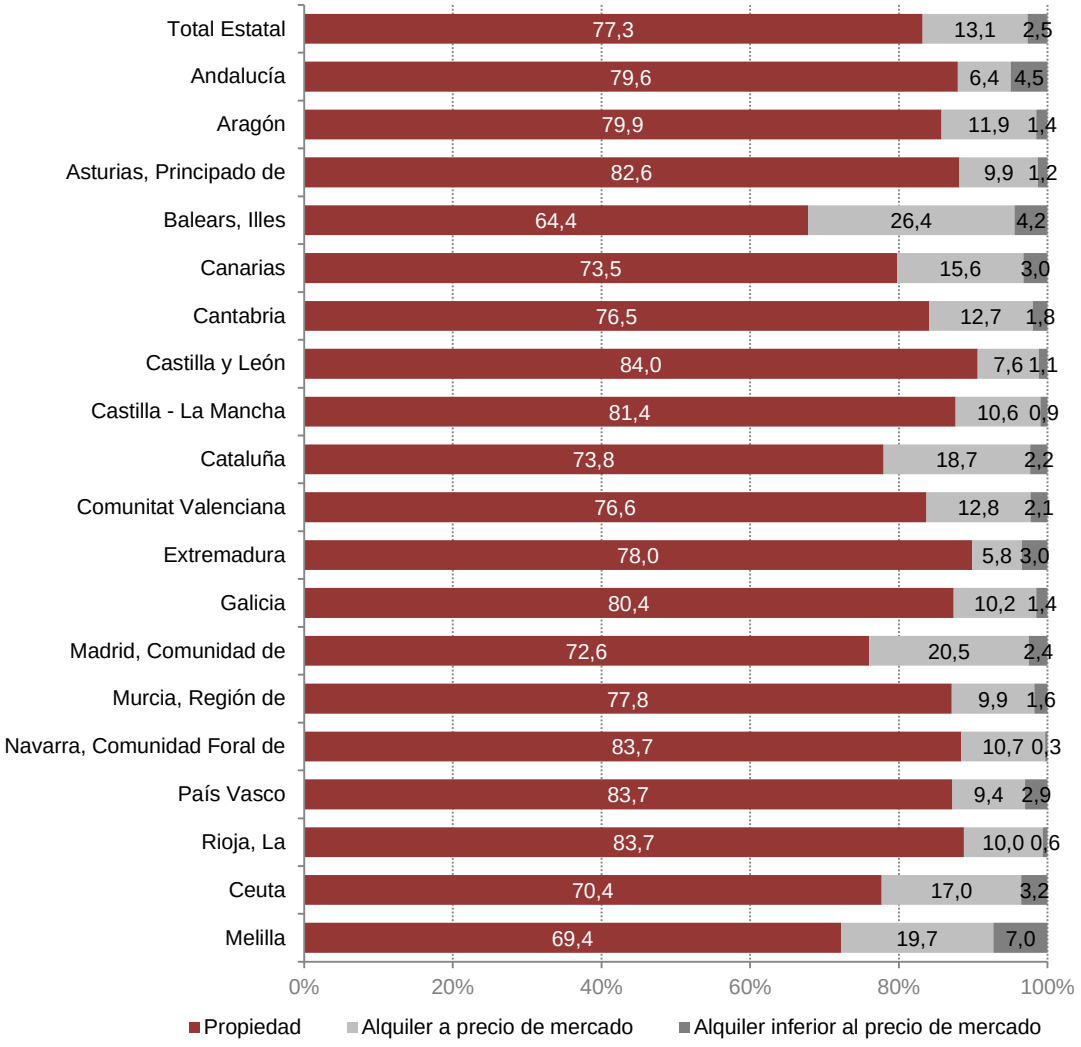
Tabla 2: Evolución del peso relativo del régimen de tenencia en alquiler por Comunidades Autónomas, 2006 - 2015

	Alquiler		
	2015	2013	2006
Total Estatal	**15,6**	**15,4**	**13,5**
Andalucía	10,9	13,2	9,8
Aragón	13,3	17,1	11,4
Asturias, Principado de	11,1	12,4	14,7
Balears, Illes	30,6	27,5	23,8
Canarias	18,6	14,7	19,1
Cantabria	14,5	10,9	8,4
Castilla y León	8,7	11,7	10,3
Castilla - La Mancha	11,5	11,9	9,8
Cataluña	20,9	19,4	18,5
Comunitat Valenciana	14,9	13,1	11,4
Extremadura	8,8	10,5	10,2
Galicia	11,6	11,8	7,8
Madrid, Comunidad de	22,9	21,2	17,4
Murcia, Región de	11,5	14,8	14,3
Navarra, Comunidad Foral de	11,0	12,6	15,0
País Vasco	**12,3**	**11,3**	**9,6**
Rioja, La	10,6	10,5	13,3
Ceuta	20,2	14,7	25,6
Melilla	26,7	29,9	35,3

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida. INE

Al analizar los diferentes regímenes de tenencia de la vivienda, se observa que la CAE destaca por un mayor porcentaje de viviendas en propiedad (6,4 puntos porcentuales por encima de la media estatal, y solo superada por Castilla y León). En cuanto a las viviendas con alquileres inferiores al precio de mercado, la CAE supera ligeramente la media estatal.

Gráfico 2: Porcentaje de Hogares por régimen de tenencia de la vivienda y Comunidades Autónomas. 2015



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida. INE

2.2.- Evolución del parque de alquiler protegido en la CAE

El parque público de viviendas en régimen de alquiler se sitúa en 2015 en 17.504, lo que representa el 22,6% del parque de vivienda protegida de la CAE, es decir, que entre la vivienda protegida, la incidencia del alquiler es claramente superior a la que se registra en el conjunto de las viviendas de la CAE.

En relación a 2014, el peso relativo del alquiler se mantiene en un nivel similar (próximo al 23%), lo que viene a frenar la tendencia decreciente que se observaba en años anteriores. Desde 2011 se advierte una cierta tendencia a la reducción del peso relativo del alquiler en el conjunto del parque de vivienda protegida, tras el fuerte incremento que se produjo entre 2005 y 2010, cinco años en los que su incidencia ascendió del 15,4% al 31,1%.

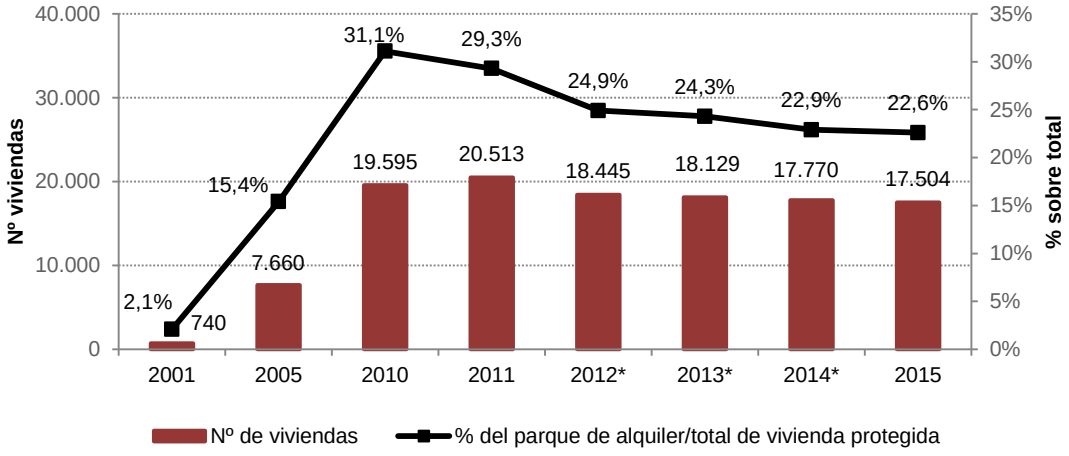
Tabla 3: Dimensionamiento del parque de alquiler protegido en la CAE. 2001-2015

	Parque de alquiler protegido*	Parque de viviendas protegidas	Cuota del parque de alquiler (%)
2001	740	36.029	2,1
2005	7.660	49.679	15,4
2010	19.595	63.103	31,1
2011	20.513	70.067	29,3
2012*	18.445	74.019	24,9
2013*	18.129	74.480	24,3
2014*	17.770	77.468	22,9
2015 *	**17.504**	**77.399**	**22,6**

* Estas cifras incluyen toda la vivienda social y VPO en alquiler, y las viviendas de Bizigune

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

Gráfico 3: Evolución del parque de alquiler protegido en la CAE. 2001-2015



Fuente: Registro oficial de viviendas protegidas. Departamento Medio Ambiente, Política Territorial y Vivienda. Gobierno Vasco

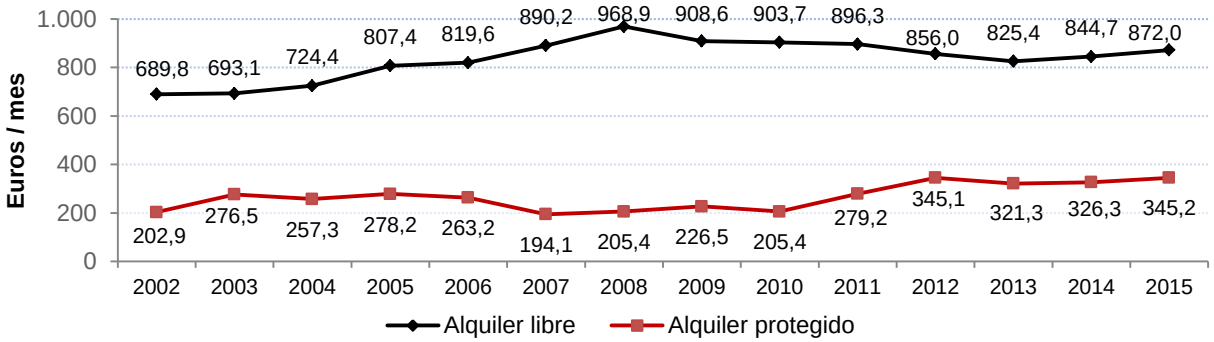
2.3.- Evolución de las rentas de alquiler (OFIN)

La **Estadística de Oferta Inmobiliaria de la CAE** proporciona, desde hace décadas, una información trimestral de gran interés para el conocimiento detallado de los precios de oferta de la vivienda en compra y alquiler.

En el caso de la oferta de alquiler, los datos del último trimestre de 2015 situaban en 872 € mensuales la renta media de las viviendas ofertadas en el mercado libre. Esta renta media supone un incremento del 3,2% en relación al mismo período del año anterior. Desde una perspectiva a más largo plazo, este precio se sitúa un 10% por debajo del nivel que alcanzaba en los años previos a la recesión iniciada en 2008 (969 €/mes).

La renta media de la vivienda libre, por tanto, continúa en un nivel muy superior a la que registran las viviendas protegidas en alquiler, que en el cuarto trimestre de 2015 se situaban en 345,2 euros, un 5,8% por encima de su precio en 2014. Este precio medio de renta varía en función de la tipología de alquiler protegido, situándose en 398,4 euros de renta mensual el alquiler de VPO y en 153,0 euros la vivienda social.

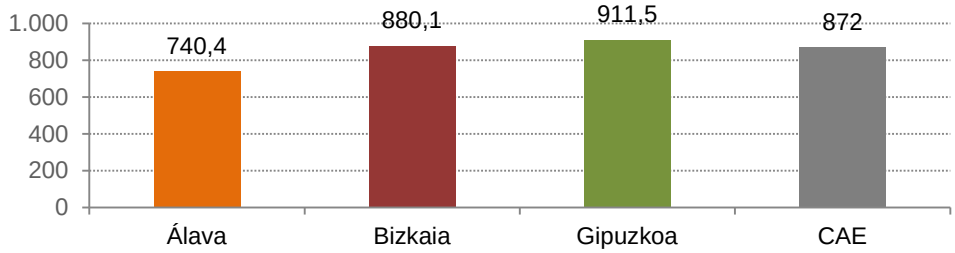
Gráfico 4: Evolución de las rentas mensuales de las viviendas ofertadas en régimen de alquiler. 2002-2015



Fuente: Encuesta sobre Oferta Inmobiliaria. Departamento de Medio Ambiente, Política Territorial y Vivienda. Gobierno Vasco

En el caso del mercado libre, el análisis territorial continúa mostrando una significativa mayor carestía de la renta media de las viviendas ofertadas en Gipuzkoa (911 €/mes) y en Bizkaia (880€/mes), en comparación con el precio registrado en el territorio alavés (740 €/mes).

Gráfico 5: Rentas del mercado libre según Territorio Histórico. 2015



Fuente: Encuesta sobre Oferta Inmobiliaria. Departamento de Medio Ambiente, Política Territorial y Vivienda. Gobierno Vasco

2.4.- La demanda de vivienda protegida en alquiler

La demanda de vivienda protegida en alquiler suponía en 2015 el 78,7% del total de solicitudes inscritas en el registro de solicitantes de vivienda protegida de la CAE, Etxebide. De este modo, a finales de 2015 se encontraban registradas 42.193 solicitudes de viviendas en alquiler, frente a 11.427 solicitudes de viviendas en compra.

Estas cifras suponen la intensificación de la tendencia ya apreciada en anteriores ejercicios, que apunta a la creciente demanda de vivienda en alquiler en la CAE.

Uno de los rasgos más destacables de la demanda de vivienda en la CAE se asocia a la cada vez mayor importancia de la demanda de alquiler:

> Los datos de la ENDV 2015 confirman esta tendencia y advierten de su creciente intensidad. De este modo, más de la mitad de las personas con necesidad de acceso a la primera vivienda, (libre o protegida, nueva o usada) optan por el alquiler en 2015 (52,2%) aumentando este colectivo en 13,5 puntos porcentuales respecto a 2013.
>
> En un sentido inverso, la opción de la compra pierde fuerza, de modo que solamente el 26,5% de las personas con necesidad en 2015 optaría por la compra, lo que supone una reducción de más de 40 puntos porcentuales respecto a los años previos a la crisis.

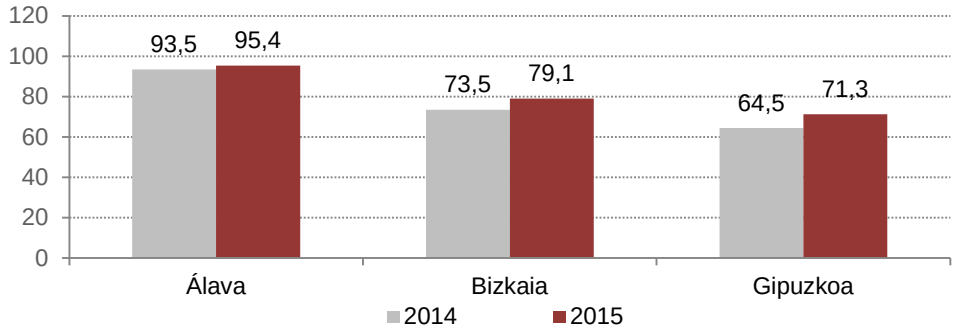
Gráfico 6: La demanda de vivienda protegida en régimen de alquiler por Territorio Histórico. 2015



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

La importancia relativa de la demanda de alquiler aumenta en los tres Territorios, tal y como se puede apreciar en el siguiente gráfico, destacando especialmente los incrementos registrados en Bizkaia y Gipuzkoa, que partían de posiciones inferiores.

Gráfico 7: Evolución del peso relativo de la demanda en alquiler. 2014-2015



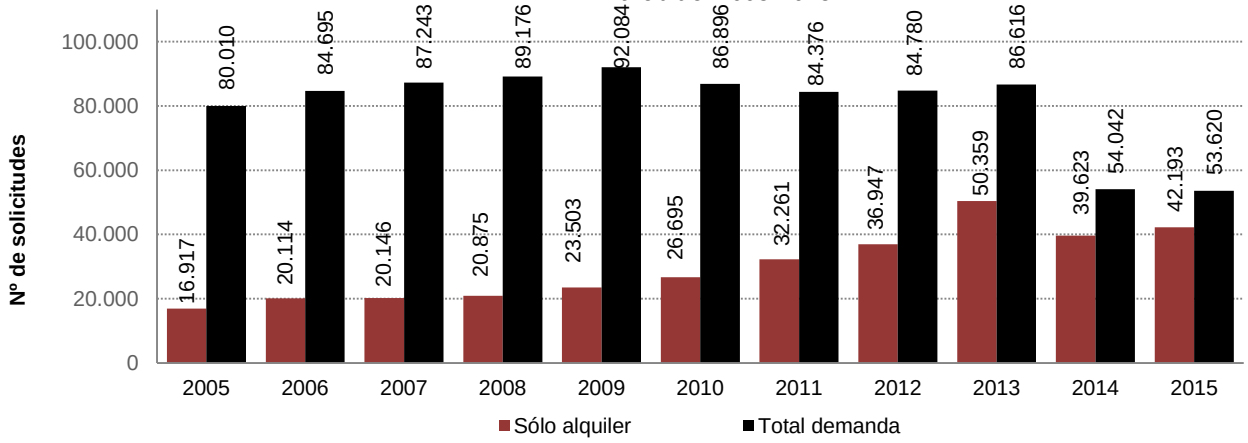
Fuente: Etxebide. Viceconsejería de Vivienda. Gobierno Vasco

En 2014 no fue posible realizar una valoración efectiva de la evolución de la demanda de alquiler, ya que los datos de este ejercicio en relación a 2013 se vieron afectados sensiblemente por la modificación de la normativa, que obligaba a la renovación de la inscripción por parte de las personas demandantes de Etxebide, y que está en el origen de la importante reducción de demandantes inscritos entre 2013 y 2014. En 2015, sin embargo, es factible realizar este análisis evolutivo sobre una base más sólida.

De este modo, se advierte respecto a 2014 un incremento del 6% de este tipo de solicitudes (en 2014 se contabilizaban un total de 39.623) frente a una importante caída de la demanda de vivienda en compra (-20%). En su conjunto, el número total de solicitudes se mantiene en un nivel semejante al registrado en 2014 (-0,8%).

El siguiente gráfico refleja la evolución de la demanda de vivienda protegida, tanto de alquiler como total (alquiler más compra). El análisis de la evolución de la demanda de “solo alquiler” debe tomarse con precaución, puesto que hasta 2013 era posible combinar la solicitud de alquiler y compra. Si se atiende a quienes combinaban ambas opciones, se observa que, por ejemplo en 2012, había 66.459 solicitudes de alquiler. En 2009, año que marca el mayor número de solicitantes inscritos, quienes demandaban solo alquiler suponían casi el 40% del total de la demanda de alquiler (es decir, más de 36.000 personas combinaban la demanda de alquiler y compra).

Gráfico 8: Evolución de la demanda de vivienda protegida de alquiler y total registrada en Etxebide. 2005-2015



Hasta el año 2012 era posible optar a los dos regímenes de tenencia. En negro se recogen expedientes de alquiler y compra.

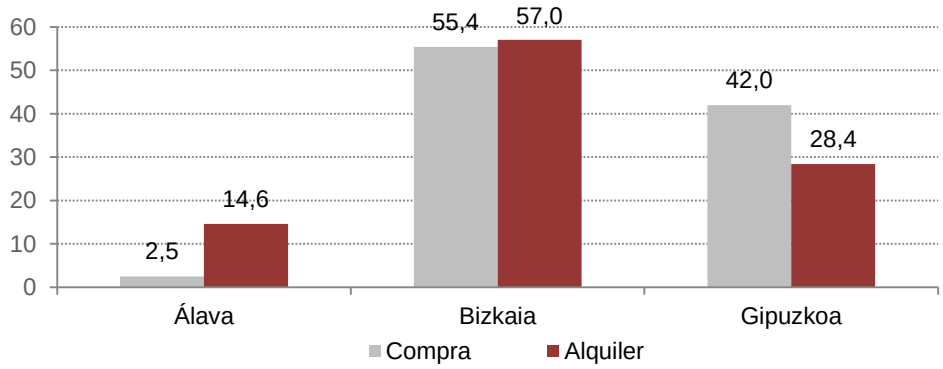
Fuente: Etxebide. Viceconsejería de Vivienda. Gobierno Vasco

La normativa establece unos límites de ingresos mínimos y máximos para poder acceder a las viviendas protegidas, quedando establecido el intervalo entre 3.000 € y 39.000 € brutos anuales en el caso del alquiler (25.000 € si es una vivienda social y 21.100 € en el Programa Bizigune).

El análisis territorial revela que más de la mitad de la demanda de vivienda protegida de alquiler se concentra en Bizkaia (24.057 solicitudes, el 57% del total de la CAE). En Gipuzkoa se localiza el 28,4% de la demanda, y en Álava el 14,6%.

Con objeto de situar estos pesos relativos de forma comparada en relación con la demanda en propiedad, el siguiente gráfico permite apreciar cómo la demanda del territorio alavés se enfoca en mayor medida hacia el alquiler, en comparación con Gipuzkoa (donde la demanda por compra resulta superior) y Bizkaia (territorio en el que los pesos relativos de ambos regímenes son semejantes).

Gráfico 9: Distribución de las solicitudes según régimen de acceso y Territorio Histórico (% sobre el total de demanda en la CAE en cada tipo de régimen). 2015

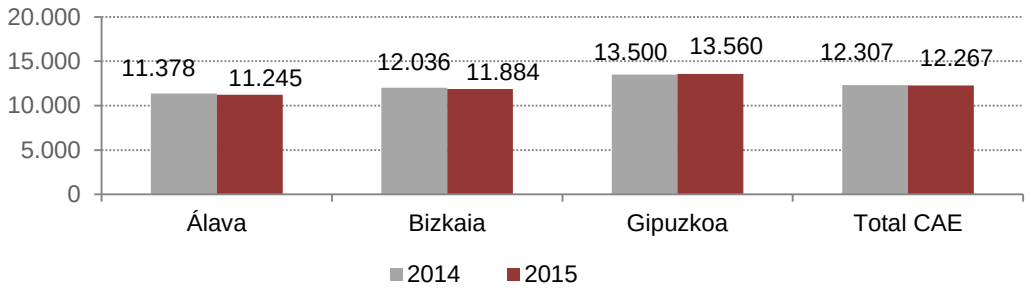


Fuente: Etxebide. Viceconsejería de Vivienda. Gobierno Vasco

A la hora de caracterizar la demanda de vivienda en alquiler, uno de los rasgos más destacables es el limitado nivel de ingresos medios ponderados por solicitud. En Álava se sitúa en 11.245 euros anuales, en Bizkaia en 11.884 euros y solamente en el caso de Gipuzkoa este nivel de ingresos resulta algo superior (13.560 euros).

Respecto al año anterior, en 2015 se aprecia una caída moderada del nivel de ingresos medio de quienes demandan vivienda en régimen de alquiler en Álava (-1,2%) y Bizkaia (-1,3%), tal y como se aprecia en el siguiente gráfico. En cambio, en Gipuzkoa se produce un ligero aumento de este nivel medio de ingresos (+0,4%). En cualquier caso, la tendencia media es ligeramente decreciente, consolidando una reducción que se viene registrando desde el año 2010, momento en el que se alcanzó un máximo de 16.392 € como nivel de ingresos medios ponderados por solicitud.

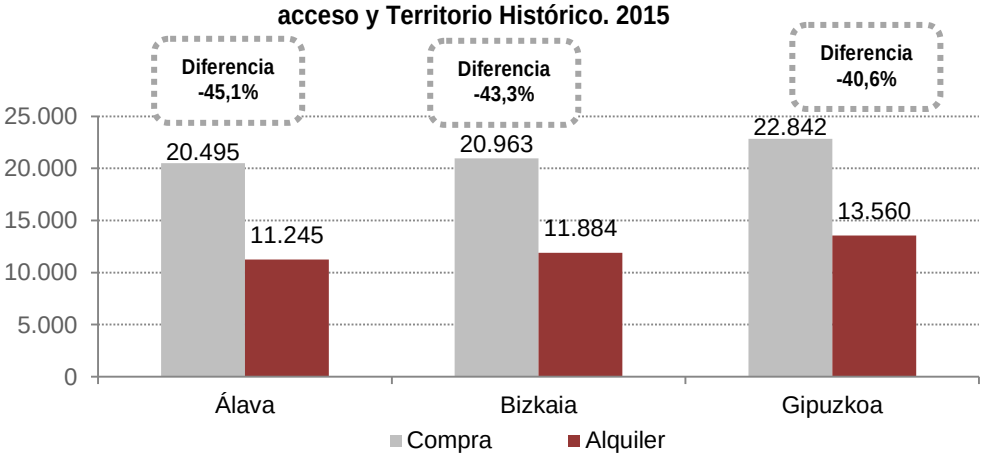
Gráfico 10: Nivel medio de ingresos de la población demandante de vivienda protegida en alquiler por Territorio Histórico. 2014-2015



Fuente: Etxebide. Viceconsejería de Vivienda. Gobierno Vasco

En todo caso, y como era esperable, el nivel de ingresos medio ponderado de la demanda en alquiler resulta considerablemente inferior al registrado en la demanda de compra en los tres territorios, presentado un diferencial similar.

Gráfico 11: Nivel de ingresos medio de la demanda de vivienda protegida según régimen de acceso y Territorio Histórico. 2015



Fuente: Etxebide. Viceconsejería de Vivienda. Gobierno Vasco

Desde una perspectiva comparada, el peso relativo de la demanda de vivienda protegida asociada a solicitudes que integran a dos o más miembros en sus unidades de convivencia, es considerablemente superior en el régimen de alquiler en relación a la compra en los tres territorios. En cualquier caso, las demandas unipersonales resultan mayoritarias en los tres territorios, en proporción superior al 57%.

Tabla 4: Distribución de las solicitudes de demanda de vivienda protegida según número de miembros de la unidad convivencial y Territorio Histórico. 2015

Unidad convivencial	Álava		Bizkaia		Gipuzkoa	
	Compra	Alquiler	Compra	Alquiler	Compra	Alquiler
Uno	81,1%	57,2%	78,0%	59,0%	76,0%	57,3%
Dos	9,3%	15,2%	11,6%	18,4%	11,7%	19,5%
Tres o cuatro	7,6%	20,1%	9,0%	18,9%	10,9%	18,5%
Cinco o más	2,1%	7,6%	1,5%	3,7%	1,5%	4,8%
TOTAL	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

Fuente: Etxebide. Viceconsejería de Vivienda. Gobierno Vasco

Finalmente, es posible realizar un ejercicio de aproximación al diferencial existente entre los ingresos medios de la población demandante de VPP en alquiler, y los precios de la renta media de las viviendas en oferta no protegida, con el fin de ilustrar la necesidad de la intervención pública para estos colectivos de demandantes.

Se observa así que, en los tres Territorios, las y los demandantes de vivienda protegida deberían dedicar ocho de cada diez euros de sus ingresos anuales para el pago del alquiler medio del mercado libre, lo que viene a evidenciar la necesidad de la intervención pública a través del mercado protegido y/o del sistema de prestaciones.

Tabla 5: Relación de ingresos medios de las/los demandantes de alquiler protegido y alquileres en mercado libre, por Territorio Histórico

	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa
Cálculo renta media anual alquiler libre	8.885	10.561	10.938
Ingresos medios demandantes de vivienda protegida	11.245	11.884	13.560
% medio hipotético de ingresos de demandantes a dedicar a alquiler libre	79,0%	88,9%	80,7%

Fuente: Etxebide y OFIN. Viceconsejería de Vivienda. Gobierno Vasco. Elaboración propia

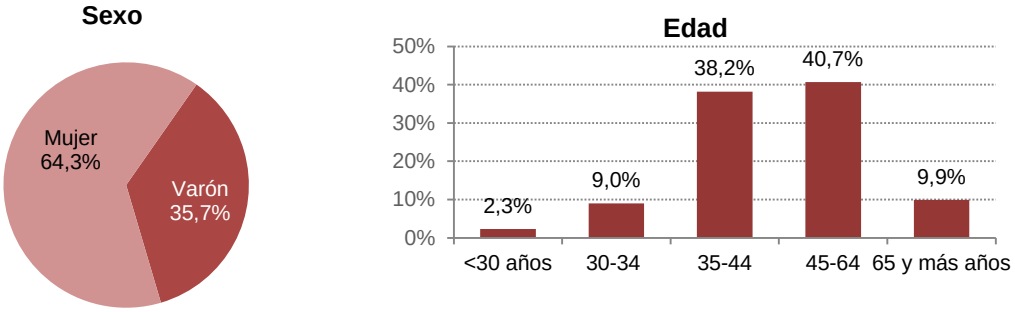
2.5.- Caracterización de los hogares adjudicatarios de una vivienda en régimen de alquiler y valoración

En 2015 se ha realizado la **Encuesta a la población adjudicataria de vivienda de la CAE**, que permite caracterizar el perfil del titular de la vivienda adjudicada, de la unidad familiar y de la situación económica de la población adjudicataria de viviendas, tanto en compra como en alquiler, de 2011 a 2014. Atendiendo a los resultados de dicha encuesta, se observa una mayor presencia de mujeres como adjudicatarias de vivienda protegida en alquiler, frente a la presencia más equilibrada de mujeres y hombres en las adjudicaciones de compra.

Los resultados reflejan también una concentración del alquiler en los tramos de edad entre 35 y 64 años (frente a la compra, más concentrada en la población más joven). En cuanto a la dimensión de las unidades familiares, si bien el segmento más numeroso se concentra en las unidades unipersonales, resulta significativa la importancia de las unidades de convivencia de 5 o más personas en el régimen de alquiler, que llegan a suponer el 17% del total (en compra, los hogares de este tamaño solo alcanzan el 3,5% del total).

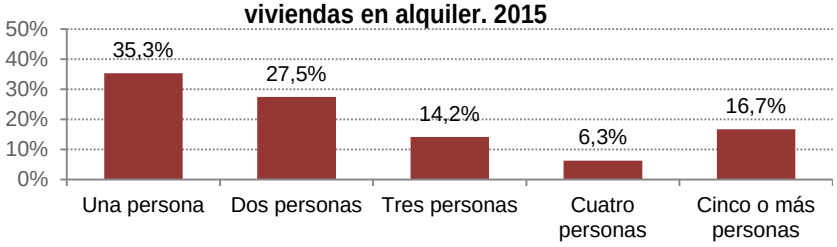
La situación de desempleo afecta a 1 de cada 4 personas adjudicatarias en alquiler (26%). Aunque el segmento más numeroso está ocupado (44%, con empleo por cuenta propia o ajena), el empleo temporal es muy frecuente, y las situaciones de jubilación/pensionista son igualmente habituales.

Gráfico 12: Principales características socio demográficas de la población adjudicataria de viviendas en alquiler. 2015



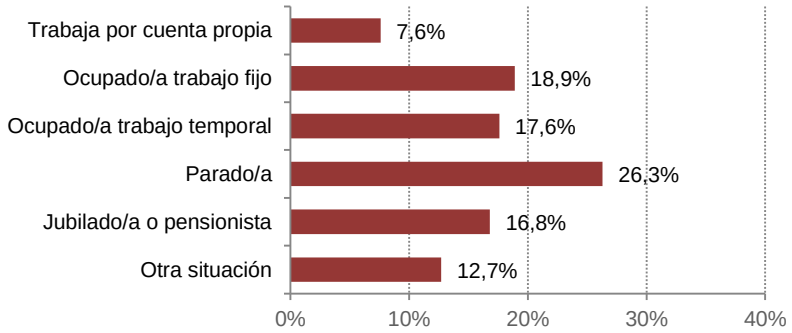
Fuente: Encuesta a la población adjudicataria de vivienda. 2015. Viceconsejería de Vivienda. Gobierno Vasco

Gráfico 13: Principales características de la unidad familiar de la población adjudicataria de viviendas en alquiler. 2015



Fuente: Encuesta a la población adjudicataria de vivienda. 2015. Viceconsejería de Vivienda. Gobierno Vasco

Gráfico 14: Situación laboral de la población adjudicataria de viviendas en alquiler. 2015



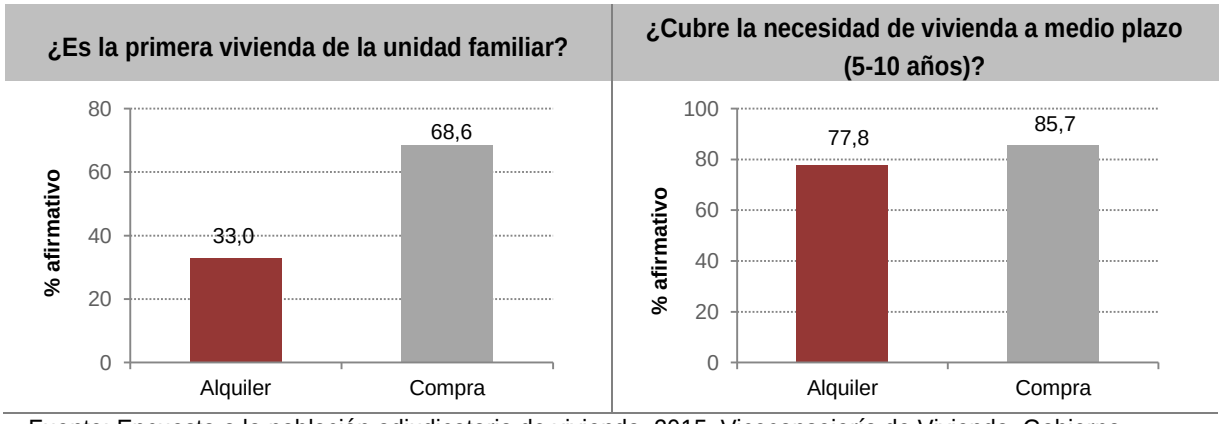
Fuente: Encuesta a la población adjudicataria de vivienda. 2015. Viceconsejería de Vivienda. Gobierno Vasco

La encuesta citada permite conocer además en qué medida quienes han podido acceder a una vivienda protegida en alquiler, valoran este acceso.

Los resultados muestran, en primer término, que un tercio de quienes han accedido a una vivienda protegida en alquiler han logrado así su primer acceso a una vivienda, es decir y en sentido contrario, que son mayoría quienes han cambiado de vivienda con este acceso en alquiler. La encuesta de 2015 muestra una incidencia algo superior del primer acceso (4 puntos porcentuales más), respecto a la situación identificada en 2013. Pese a que la vivienda en alquiler se asocia generalmente a una mayor movilidad, son mayoría (78%) las y los adjudicatarios de vivienda en alquiler que consideran cubierta su necesidad de vivienda a medio plazo con este acceso (5-10 años).

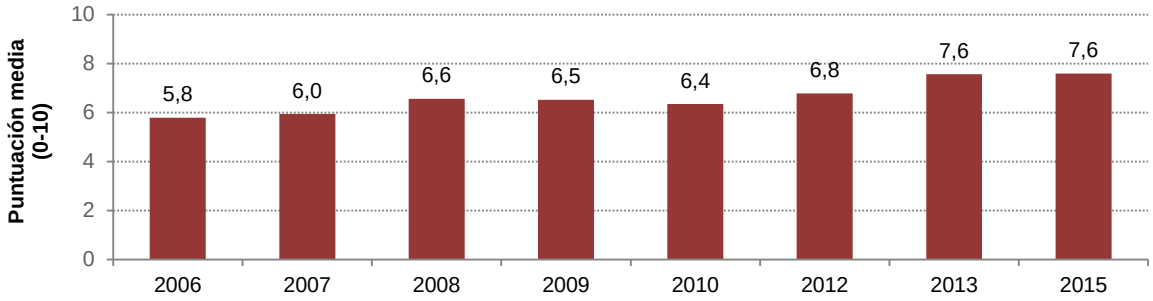
Las personas adjudicatarias de una vivienda en alquiler muestran un nivel de satisfacción elevado, manteniendo en 2015 la calificación otorgada en 2013, de 7,6 sobre 10, partiendo de una puntuación media de 5,8 en 2006.

Gráfico 15: Cobertura de la necesidad de vivienda de la población adjudicataria según régimen de acceso. 2015



Fuente: Encuesta a la población adjudicataria de vivienda. 2015. Viceconsejería de Vivienda. Gobierno Vasco

Gráfico 16: Evolución del nivel de satisfacción con la adjudicación de una vivienda protegida en alquiler. 2006-2015



Fuente: Encuesta a la población adjudicataria de vivienda. 2015. Viceconsejería de Vivienda. Gobierno Vasco

3. Normativa clave en la promoción de la política de alquiler en la CAE

3.1.- El Plan Director de Vivienda 2013-2016

El ejercicio 2015 corresponde al tercer año de vigencia del período cuatrienal que abarca el Plan Director de Vivienda de la CAE 2013-2016. Tal y como se advierte en la introducción y justificación de este Plan, la apuesta por el alquiler que realizaba se sustentaba en que este régimen de acceso parecía constituirse como la opción más viable para muchos demandantes, tomando como base la evolución que reflejaba el registro de Etxebide.

La presencia del alquiler en el mercado de vivienda de la CAE sigue siendo reducida, de forma que la mayoría de la población reside en viviendas en régimen de propiedad. Por ello, este Plan proponía una fuerte apuesta de la política de vivienda por la promoción del alquiler, destinando dos de sus 6 ejes principales de intervención a este fin:

Eje 1. Impulso decidido al acceso a la vivienda en régimen de alquiler
Eje 5. Disminución de viviendas deshabitadas

El Eje 1 del Plan ha venido a integrar la mayor parte de las medidas y acciones asociadas al fomento del alquiler:

- El impulso del acceso a la promoción de vivienda nueva en alquiler, de modo que para el conjunto del período 2013-2016 se preveían un total de 3.950 viviendas promovidas.
- Articular un marco regulatorio y fiscal estable y flexible para el mercado de alquiler de particulares.
- Orientar los recursos a favorecer el alquiler social a personas con necesidad de vivienda.

De forma complementaria, el Plan, en el marco del Eje 5, proponía una serie de medidas dirigidas a impulsar la movilización de viviendas vacías hacia el alquiler protegido, con el objeto de disminuir el número de viviendas deshabitadas en la CAE y, al mismo tiempo, dinamizar el mercado de alquiler.

Se partía de la constatación de que, con el impacto de la crisis económica sobre la demanda y las dificultades de financiación para los demandantes, estaba aumentando el número de viviendas desocupadas, que no se vendían a los precios requeridos, y empezaba a ser más frecuente que éstas se encontrasen en manos de promotores y/o entidades financieras.

Ante ello, se planteaba realizar un diagnóstico sobre la operatividad y eficacia de los programas Bizigune y ASAP para optimizar los recursos existentes en la Administración, atendiendo al elevado coste del primero. También se preveían acciones que facilitaran la detección de vivienda vacía de forma coordinada entre las diversas administraciones públicas.

Formulación de la estrategia del Plan Director: Ejes Estratégicos y Líneas de Actuación



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

El Plan Director de Vivienda 2013-2016 se proponía como objetivo facilitar el acceso a cerca de 20.000 viviendas, de las cuales el 67% serían en alquiler. Las vías para lograr este objetivo se sustentaban no solo en la producción de nueva vivienda (8.000 viviendas), sino también en programas ya asentados como Bizigune (con un objetivo de 5.750 viviendas para 2016) y ASAP (2.330 viviendas). En el siguiente cuadro se detallan estos objetivos para el conjunto del período, tanto en promoción de vivienda nueva como en otras actuaciones (movilización, intermediación, prestaciones y subvenciones).

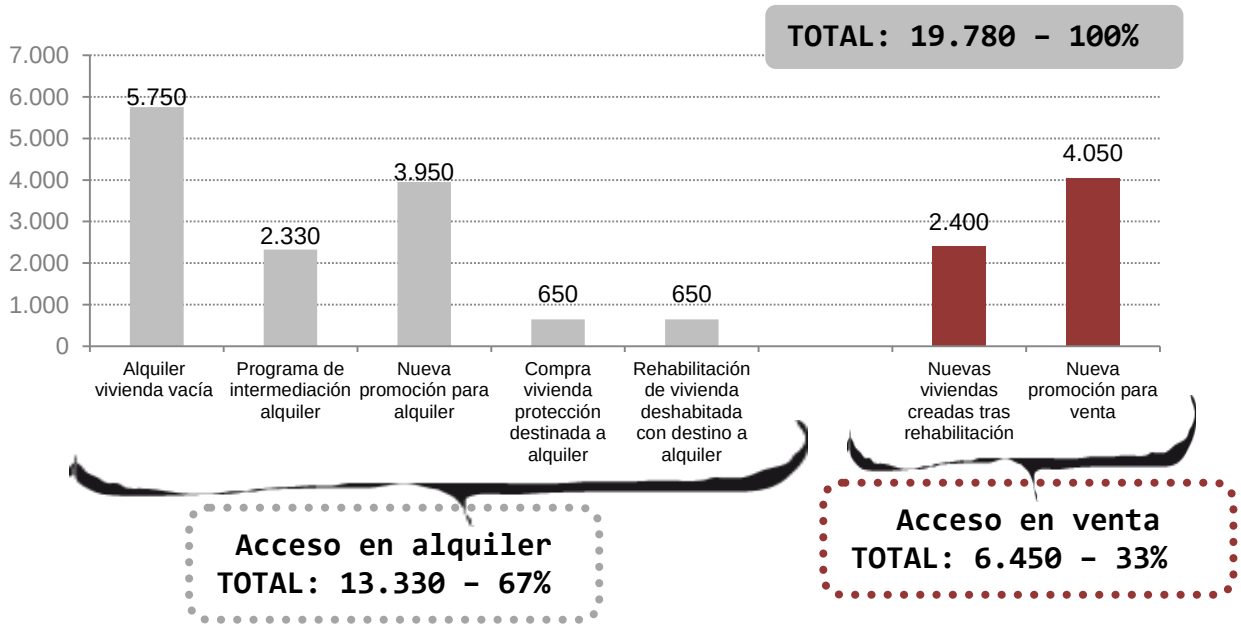
Tabla 6: Objetivos cuantitativos globales del PDV 2013-2016 en materia de alquiler

Nº de actuaciones	Nº de viviendas				
	2013	2014	2015	2016	Total 2013-2016
ACTUACIONES DE PROMOCIÓN DE VIVIENDA NUEVA					
Objetivo total nueva promoción en alquiler	**550**	**750**	**1.100**	**1.550**	**3.950**
ADA	350	400	400	500	1.650
Vivienda social en alquiler	200	100	200	300	800
Viviendas protegidas y concertadas en alquiler	--	100	200	300	600
VPO en alquiler con opción de compra	--	150	300	450	900
POR AGENTE PROMOTOR					
Departamento	250	200	300	400	1.150
Visesa	100	150	400	600	1.250
Ayuntamientos y sociedades municipales	200	200	200	250	850
Privados	--	200	200	300	700
OTRAS ACTUACIONES					
Programa Bizigune movilización vivienda vacía	5.400	5.450	5.600	5.750	5.750
Programa ASAP – nuevo programa intermediación alquiler	280	350	700	1.000	2.330
Compra vivienda destinada alquiler	--	50	200	400	650
Rehabilitación vivienda vacía destinada alquiler	--	50	200	400	650
Nueva vivienda creada en procesos de rehabilitación y regeneración urbana	--	700	1.000	1.250	2.950
Prestación complementaria de vivienda	25.100	27.000	27.000	27.000	106.100

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

Por tanto, la apuesta prevista en el Plan Director era manifiestamente favorable al alquiler. Así, dos de cada tres accesos a la vivienda que se iban a facilitar a través de los recursos económicos que prevé el mismo, se asocian al régimen de alquiler frente a la compra. De este modo, de los 460 millones de presupuesto total que contempla el Plan, solamente en el marco del Eje 1 se preveía destinar 130 millones de euros al fomento del alquiler en la CAE.

Gráfico 17: Distribución accesos a la vivienda (Alquiler/Venta) del Plan Director de Vivienda. 2013-2016



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

Finalmente, en el marco del Eje 6 vinculado a la gestión y coordinación entre las diversas instituciones, se planteaba favorecer la coordinación con las Diputaciones Forales con el objeto de impulsar un nuevo modelo fiscal para favorecer el acceso a la vivienda. En concreto, el objetivo era impulsar un tratamiento fiscal ventajoso que resulte atractivo para que las y los propietarios privados pongan en el mercado de alquiler las viviendas que se encuentren deshabitadas.

Esta estrategia fiscal ha llevado a que, a diferencia de lo observado en el ámbito estatal y en otras Comunidades Autónomas[1], en los tres Territorios de la CAE, las Diputaciones Forales hayan optado durante estos últimos años por mantener el modelo de incentivos fiscales sobre la vivienda, tanto en el caso del alquiler, como en el de la compra.

Así, en lo que respecta al tramo estatal, la reforma fiscal del Gobierno español que entró en vigor el 1 de enero de 2015, procedió a eliminar la deducción con carácter general por el pago del alquiler a los arrendatarios en aquellos contratos de arrendamiento firmados a partir del 1 de enero de 2015. Durante 2015, en algunas CCAA se había eliminado la deducción o, en su caso, se optaba por limitar la deducción por alquiler a las rentas medias o bajas estableciendo límites a las bases imponibles generales. En este contexto, la CAE se situaba junto con la Comunidad de Madrid y la Comunidad Foral de Navarra entre las tres CCAA que incentivaban fiscalmente el alquiler de forma más intensa, al establecer los límites máximos de la deducción en una cuantía máxima muy superior al resto de CCAA.

[1] En un reciente estudio publicado por el OVV se realizaba un análisis comparado por CC.AA. de la política fiscal en el ámbito del alquiler, identificando para cada una de ellas los requisitos y condiciones para ser persona beneficiaria de la deducción, así como las cuantías máximas previstas en 2015. La politica fiscal de fomento del alquiler en las CCAA.

Tratamiento fiscal al alquiler en la CAE

IRPF Deducciones por arrendamiento de vivienda habitual	Deducción 20% hasta 1.600 € Contribuyentes menores de 30 años y familias numerosas*: 25% hasta un máximo de 2.000€. En declaración conjunta no se duplica el límite *Álava contempla entre las excepciones al régimen general de deducciones para el alquiler a las personas con incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez.
IRPF Arrendador - Rendimiento del capital inmobiliario	Los rendimientos derivados de arrendamientos de inmuebles se consideran rendimientos de capital inmobiliario siempre que el arrendamiento no se realice como actividad económica. Rendimiento neto= (rendimiento integro – gastos deducibles) • Rendimiento integro= total de rentas percibidas por arrendador. • Gastos deducibles: 20% de bonificación sobre rendimientos íntegros + intereses de la financiación ajena vinculada a adquisición, rehabilitación o mejora de la vivienda. • El rendimiento neto no puede ser negativo Si los rendimientos íntegros tienen un periodo de generación superior a 2 años, se computa como rendimiento integro el 60% de su importe; si el período de generación es de más de 5 años o para rendimientos que se califiquen reglamentariamente como obtenidos de manera irregular se computa el 50%.
Régimen especial de Entidades dedicadas al arrendamiento de viviendas	Sociedades cuya actividad principal sea el arrendamiento de viviendas, siempre que: • el 90% de las viviendas destinadas al arrendamiento tenga una superficie que no supere los 110 m^2 y • el número de viviendas a arrendar sea como mínimo de 10 Bonificación 90% de la cuota íntegra que corresponda a rentas vinculadas al arrendamiento de vivienda y a la intermediación de dicho arrendamiento Bonificación aplicable también a rentas derivadas de la venta de viviendas de la entidad si han estado arrendadas al menos 10 años.

Fuente: Haciendas Forales del País Vasco

3.2.- Normativa que regula los programas y ayudas al alquiler incluidos en el Plan Director de Vivienda 2013-2016 y principales novedades normativas en 2015

La entrada en vigor en 2015 de la Ley 3/2015, de 18 de Junio, de vivienda ha supuesto un hito fundamental para la política de vivienda en la CAE y, especialmente, en lo que concierne a las medidas y acciones vinculadas al fomento del alquiler como apuesta estratégica para los próximos años. Si bien es demasiado pronto para apreciar sus efectos en el año 2015, se considera relevante incluir una referencia a las novedades que introduce, como encuadre de la evaluación y como referencia de las propuestas a futuro.

3.2.1.- Principales modificaciones del marco normativo vinculado al alquiler en 2013-2014

Ya en anteriores ejercicios, tal y como se trató de forma monográfica en la edición precedente de este Informe de Evaluación de la Política de Alquiler, se habían producido importantes cambios en el marco normativo que vertebra el Plan Director de Vivienda 2013-2016 y, de forma más general, en el conjunto de la política de vivienda vasca.

Por su proximidad en el tiempo, se incluyen igualmente en la siguiente tabla referencias a dos cambios sustanciales producidos en 2013 y 2014, en la normativa autonómica y en la normativa básica estatal.

Normativa modificada	Principales novedades 2013-2014
NORMATIVA AUTONÓMICA Decreto 180/2014, de 23 de septiembre (BOPV 30/09/2014), que modifica el Decreto 43/2012 que regula el Programa de Intermediación en el Mercado de Alquiler de Vivienda Libre, ASAP.	• A partir del 1 de octubre de 2014, las personas o unidades convivenciales inscritas en Etxebide que demanden vivienda de alquiler, y que cumplan con los requisitos establecidos, pueden solicitar las viviendas que les interesen. • Las solicitudes se formalizarán a través de la página web de Etxebide y se asignarán por orden de solicitud. • Las personas propietarias interesadas en poner en alquiler su vivienda tendrán que ponerse en contacto con alguno de los Agentes Colaboradores que se publicitarán en la página web para ofrecer sus viviendas.
NORMATIVA BÁSICA ESTATAL Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas, que modifica un conjunto de preceptos de la Ley 29/1994 de Arrendamientos Urbanos.	• El régimen jurídico aceptable: se refuerza la libertad de pactos dando prioridad a la voluntad de las partes. • La duración del arrendamiento: se reduce de cinco a tres años la prórroga obligatoria y de tres a uno la prórroga tácita. • La recuperación de la vivienda por el arrendador: con el objetivo de destinarla a vivienda permanente en determinados supuestos. • La previsión de que el arrendatario pueda desistir el contrato de alquiler en cualquier momento: deben haber transcurrido al menos seis meses y se debe comunicar con treinta días de antelación.

3.2.2.- Novedades más relevantes de la Ley 3/2015, de 18 de Junio, de vivienda

A continuación se presentan de forma resumida las implicaciones que la mencionada norma suponen para la aplicación de la política de vivienda en materia de alquiler en la CAE, destacando aquellos elementos y aspectos más relevantes para la futura orientación de las políticas de vivienda[2].

⊗ El alquiler como opción preferente para dar respuesta al derecho subjetivo a la vivienda

El elemento central de la ley consiste en el reconocimiento del derecho subjetivo a la vivienda, como *derecho a la ocupación legal estable de una vivienda a favor de quienes, no disponiendo de una vivienda digna y adecuada, carecen de los recursos económicos precisos para conseguir una.* Para dar respuesta a este derecho, esta norma legal opta por otorgar preferencia al alquiler como la forma más adecuada y más justa de resolverlo.

Entre los **principios rectores de la Ley** se pueden destacar los siguientes, vinculados al fomento del alquiler:

- Planificación y programación de las políticas públicas de vivienda y alojamientos dotacionales, desde la consideración de que la vivienda en alquiler es el instrumento fundamental para dar respuesta al mandato constitucional representado en el derecho a la vivienda.
- Este sesgo preferente hacia el alquiler alcanza un grado de intensidad tal que en la propia norma se establece que, *exceptuando los destinados a rehabilitación, el 80% de los recursos en materia de vivienda se destinarán a políticas de alquiler, no siendo inferior a ese porcentaje el volumen edificatorio de protección pública*. Pasados 5 años el porcentaje del 80% pasa a ser del 100%.
- Consideración de que la adjudicación en propiedad de la vivienda protegida ha de autofinanciarse, sin consumir recursos públicos, para que estos puedan canalizarse hacia programas de alquiler.

Por tanto la Ley 3/2015, de 18 de Junio, de vivienda apuesta de forma decidida porque los recursos disponibles en materia de vivienda se orienten preferentemente a la promoción de viviendas en alquiler.

[2] Se debe indicar que en el momento de elaborar el presente informe 20 artículos de esta Ley han sido impugnados por el Gobierno de España ante el Tribunal Constitucional.

⊗ Requisitos de exigencia del derecho subjetivo

Por tanto, el alquiler es el medio preferente para dar satisfacción al derecho a la ocupación legal de una vivienda digna y adecuada y podrá ser realizada por parte de las administraciones públicas vascas con competencia para ello, mediante la puesta a disposición, en régimen de alquiler, de una vivienda protegida o de un alojamiento protegido, o incluso de una vivienda libre en caso de su disponibilidad por causa de programas de intermediación u otros, con la renta o el canon que corresponda en cada caso.

En defecto de vivienda o alojamiento, y con carácter subsidiario, esta satisfacción podrá efectuarse mediante el establecimiento de un sistema de prestaciones económicas. En todo caso, para poder acceder a este derecho se deben cumplir todos los requisitos detallados en la siguiente tabla.

Requisitos para solicitar a las AAPP el derecho de acceso a una vivienda

a) No hallarse en posesión de vivienda ni de alojamiento estable o adecuado. La no adecuación de la vivienda podrá deberse a razones jurídicas, de habitabilidad, de tamaño, de capacidad económica o cualesquiera otras que dificulten una residencia cotidiana y normalizada.
b) Hallarse válidamente inscrito en el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida y Alojamientos Dotacionales en la condición de demandante exclusivamente de alquiler, con una antigüedad mínima que se establecerá reglamentariamente y que respetará, a efectos de su cómputo, la ya adquirida y vigente en el momento de la entrada en vigor de esta ley.
c) Acreditar unos ingresos anuales comprendidos entre los límites que se establezcan reglamentariamente.

Uno de los elementos más destacados de esta Ley es que incluye una disposición transitoria específica con el objeto de reconocer desde su entrada en vigor este derecho, y hasta tanto no se publiquen las disposiciones reglamentarias previstas en la presente Ley, con la consiguiente obligación de las AAPP, a colectivos que presentan una necesidad más acuciante.

Disposición Transitoria Cuarta.– Régimen jurídico provisional para el establecimiento y aplicación gradual del derecho subjetivo a una vivienda digna y adecuada.

a) En el primer año natural (2016) a contar desde el día siguiente a la entrada en vigor de la presente ley, tendrán derecho las unidades de convivencia de tres o más miembros, perceptoras de ingresos inferiores a 15.000 euros anuales y que se encuentren inscritas en el registro oficial con una antigüedad de cuatro o más años y como demandantes de alquiler.
b) En el segundo año natural (2017) desde la entrada en vigor de esta ley, tendrán derecho, además de las previstas en la letra anterior, las unidades de convivencia de dos miembros, perceptoras de ingresos anuales inferiores a 12.000 euros e inscritas, como demandantes de alquiler, con una antigüedad de cuatro o más años en el registro oficial correspondiente.
c) A partir del tercer año natural (2018) desde la entrada en vigor de esta ley, y además de las previstas en las dos letras anteriores de esta disposición, tendrán derecho las unidades de convivencia compuestas por un miembro, perceptoras de ingresos anuales en cuantía inferior a 9.000 euros e inscritas, como demandantes de alquiler, con una antigüedad de cuatro o más años en el registro oficial correspondiente.

⊗ Creación del Patrimonio Público de Suelo de la CAE

Asimismo, esta Ley establece la creación del Patrimonio Público de Suelo de la Comunidad Autónoma del País Vasco, verificándose así la posibilidad establecida ya en la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo del País Vasco, proponiendo que los inmuebles que formen parte del -Patrimonio Público de Suelo se mantengan, con carácter general, bajo titularidad pública y las viviendas resultantes se destinen preferentemente al alquiler.

Recoge también la consideración de que la adjudicación en propiedad de la vivienda protegida ha de autofinanciarse, sin consumir recursos públicos, para que estos puedan canalizarse hacia programas de alquiler. La vivienda en propiedad tendrá como destinatario a un sector de población que, cumpliendo con las condiciones legales para ello, opte por la tenencia en el citado régimen.

⊗ La regulación de la vivienda deshabitada como incumplimiento de la función social de la vivienda

Esta ley dedica un espacio específico a la regulación de la vivienda deshabitada, entendiendo su no utilización injustificada como un incumplimiento de la función social. En todo caso, en su exposición de motivos es de destacar que considera que debe existir una tasa mínima de vivienda vacía con el fin de que el mercado de alquiler pueda funcionar de forma eficiente, *sin tensiones excesivas en relación con la oferta y demanda*, para dar respuesta a esos movimientos que de forma natural se producen en la población.

A los efectos de esta ley se considera *vivienda deshabitada aquella vivienda que permanezca desocupada de forma continuada durante un tiempo superior a dos años, salvo que concurra motivo que justifique su no utilización en los términos previstos en esta ley y en su normativa de desarrollo.* Este el caso de las viviendas de segunda residencia, de traslado de domicilio por razones laborales, de salud, de dependencia o emergencia social que justifiquen la necesidad de desocupar temporalmente la vivienda o cuando su titular la mantiene en oferta de venta o alquiler a precios de mercado, o en el caso de que el titular de la vivienda sea una entidad sin ánimo de lucro que la destina a un uso concreto, dirigido a determinados colectivos.

Se deberá establecer un procedimiento administrativo con audiencia a los titulares de la vivienda para su declaración y los titulares de viviendas deshabitadas podrán ceder su gestión en régimen de alquiler a las administraciones y entidades públicas con competencias o facultades en materia de vivienda, en las condiciones que se determinen en los convenios y programas aprobados al efecto.

⊗ El alquiler forzoso de la vivienda deshabitada

Una de las medidas que esta ley contempla para abordar estas situaciones de viviendas deshabitadas de acuerdo con la definición precedente consiste en el alquiler forzoso.

De este modo, se establece que se podrá imponer el alquiler forzoso de las viviendas declaradas deshabitadas y que *se ubiquen en ámbitos de acreditada demanda y necesidad de vivienda, tanto en sectores urbanos de suelo residencial como en áreas de regeneración, en cascos históricos, centros urbanos, barrios urbanos y ámbitos consolidados por la urbanización, recayendo únicamente sobre viviendas declaradas deshabitadas que se mantengan desocupadas transcurrido un año desde su declaración.*

En tanto no se proceda a su desarrollo reglamentario en cuanto a lo dispuesto en el artículo 59 de esta ley, se entiende que existe acreditada demanda y necesidad de vivienda cuando en las áreas de planeamiento urbanístico municipal en que se halle la vivienda deshabitada no exista suelo vacante pendiente de edificación, calificado de protección pública, y en los últimos dos años al menos diez demandantes de vivienda se hallen inscritos en el Registro de Solicitantes de Vivienda de Protección Oficial.

El alquiler forzoso podrá imponerse por los ayuntamientos y, subsidiariamente, por el departamento competente en materia de vivienda del Gobierno Vasco.

⊗ Depósito de Fianzas y Registro de Contratos de arrendamientos de fincas urbanas

La ley dedica un capítulo específico (capítulo VIII) al establecimiento y regulación de las fianzas que han de depositar las personas o entidades arrendadoras de fincas urbanas, de forma coherente con lo que se establece en el artículo 36.1 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos. Este ámbito normativo ha sido el primero que ha sido objeto de desarrollo reglamentario mediante el correspondiente Decreto 42/2016, de 15 de marzo, del depósito de fianzas y del Registro de Contratos de Arrendamiento de Fincas Urbanas de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Las personas o entidades arrendadoras estarán obligadas a comunicar al arrendatario la realización del depósito, mediante la entrega de una copia de la documentación justificativa del cumplimiento de la obligación de depositar la fianza o de su actualización en el plazo de un mes, a contar desde su ingreso en el correspondiente órgano de la Administración de la Comunidad Autónoma. No será de aplicación a los contratos de arrendamiento suscritos con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley, pero sí a sus revisiones posteriores a la mencionada entrada en vigor.

Este depósito será gratuito y no generará intereses a favor de la persona depositante, de forma que se prevé que el Gobierno Vasco pueda disponer del importe del mismo para destinarlo a financiar políticas de fomento del derecho a la vivienda, siempre que quede garantizada la devolución de las fianzas, que en su caso sean reclamadas, con una reserva del 20, debiendo proceder a su devolución en un plazo máximo de tres meses.

a) Una mensualidad de renta en los contratos de arrendamiento de vivienda.
b) Dos mensualidades de renta en los contratos de arrendamiento cuyo destino primordial sea distinto al de vivienda y al de temporada.
c) En los arrendamientos de temporada, que conforme a la Ley de Arrendamientos Urbanos tendrán la consideración de arrendamientos para uso distinto del de vivienda, la cuantía de la fianza será proporcional al plazo de duración del contrato, teniendo en cuenta que las dos mensualidades establecidas corresponden al contrato de un año de duración. A estos efectos, tienen la consideración de arrendamientos de temporada los de duración inferior a un año.

Finalmente, de forma paralela se crea el **Registro de Contratos de Arrendamiento de Fincas Urbanas de la Comunidad Autónoma de Euskadi**, de carácter administrativo, dependiente del departamento del Gobierno Vasco competente en materia de vivienda, y en el que deberán inscribirse todos los contratos de arrendamiento de las fincas urbanas ubicadas en el territorio de la Comunidad.

4. Seguimiento del grado de realización de las intervenciones del Plan Director relativas a las políticas de alquiler

El Plan destina dos de sus seis ejes estratégicos de forma específica al impulso del alquiler: el Eje 1 y el Eje 5. En este capítulo se procede a realizar un análisis detallado del grado de realización de las medidas y acciones integrados en dichos ejes, análisis que sitúa y encuadra la evaluación de las políticas de alquiler. Junto con el nivel de ejecución de las medidas, se incluye también una revisión de la actividad del Departamento desarrollada en 2015, en sus diferentes actividades de promoción y gestión.

4.1.- EJE 1: Impulso decidido a la vivienda en régimen de alquiler

El objetivo general del Eje es contribuir a la consecución de una cuota del 26% del parque público en alquiler, esto es, llegar a alcanzar un total de 20.000 viviendas en régimen de arrendamiento protegido.

Este Eje 1 se articula en tres grandes líneas de actuación, vertebradas a través de 12 medidas específicas. Se analiza, en primer lugar, el grado de ejecución de los objetivos y medidas de las tres líneas de actuación definidas para este Eje por el Plan, presentándose la actividad del Departamento en el ámbito de la promoción de vivienda nueva en alquiler, la política subvencional asociada a promover vivienda en alquiler y la gestión del parque de alquiler realizada por Alokabide.

4.1.1.- Línea de actuación 1.1: Impulsar el acceso y la promoción de vivienda nueva en alquiler

Por lo que respecta a la primera de estas líneas, la promoción de vivienda nueva en alquiler, el Plan proponía impulsar la construcción de 3.950 viviendas hasta 2016. En el ejercicio 2015, en concreto, se proponía promover 1.100 viviendas en régimen de alquiler.

En el ejercicio 2015 estaba igualmente prevista la realización de diferentes actividades asociadas a esta línea de actuación, que se señalan a continuación. En la tabla posterior se incluyen tanto los avances como las actuaciones pendientes relativas al período 2013-2015.

- ✓ **Acción 1.1.A**. Profundizar en nuevas formas de acceso a la vivienda: alquiler con opción a compra, compraventa con pago aplazado.
  Tras la realización del análisis para la flexibilización y fomento del alquiler con opción a compra, en 2015 se han efectuado 227 contratos de este tipo.

- ✓ **Acción 1.1.B.** Realización de un estudio de nuevos fórmulas de acceso a la vivienda como las cooperativas de alquiler o cesión de uso.
  Se ha realizado el estudio previsto y se han elaborado Pliegos de contratación, pero aún no se han puesto en marcha experiencias piloto en esta materia.

- ✓ **Acción 1.1.C.** Analizar nuevos nichos de actuación como la compra de VPO por particulares para alquiler (microfinanciación).
  El diseño y puesta en marcha del programa se encuentra pendiente de realización. Desde la entrada en vigor el 26 de septiembre de 2015 de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, esta acción carece de efectividad práctica.

- ✓ **Acción 1.1.D.** Favorecer la colaboración con entidades privadas para construir y gestionar viviendas protegidas en alquiler.
  En 2014 se comenzó con la revisión de la normativa vigente con el objeto de favorecer la colaboración con entidades privadas para la producción y puesta en alquiler de vivienda protegida de promoción privada, habiéndose materializado dos (2) actuaciones hasta el momento (una en 2014 y otra en 2015).

- ✓ A**cción 1.1.E**. Estudio de fijación de precios y convenios con entidades financieras
  No se ha procedido a una nueva fijación de precios. Se ha suscrito un convenio financiero con las entidades de crédito operantes en la CAE para financiar actuaciones protegibles en materia de vivienda para 2015 y 2016.

- ✓ **Acción 1.1.F.** Impulsar convenios con los Ayuntamientos para poner suelo a disposición de agentes públicos y privados para la promoción en alquiler
  En 2015 se han firmado 3 convenios más, que han facilitado la disposición de suelo para la edificación de 1.190 viviendas. El suelo apto captado este año asciende a 294 viviendas.

- ✓ **Acción 1.1.G.** Trabajo conjunto con los Ayuntamientos para crear un parque mínimo de vivienda social en alquiler en todos los municipios.
  En 2015 hay 3 convenios firmados.

- ✓ **Acción 1.1.H**. Priorizar la promoción de viviendas en alquiler en las localizaciones donde exista demanda.
  Se ha realizado el mapa de demanda de alquiler, que busca priorizar la promoción de viviendas en alquiler en aquellos lugares donde exista demanda, y las actuaciones en alquiler de 2015 se han desarrollado siguiendo este criterio.

Tabla 7: Ficha técnica para el seguimiento orientado a la evaluación de la línea de actuación 1.1.

Política: EJE 1. IMPULSO DECIDIDO AL ACCESO A LA VIVIENDA EN RÉGIMEN DE ALQUILER				
Objetivo general en el ámbito del alquiler: Lograr una cuota del **26% del parque público en alquiler, es decir, en torno a** 20.000 viviendas.				
Línea de actuación: 1.1. Impulsar el acceso y la promoción de vivienda nueva en alquiler				
Objetivo específico: Lograr la promoción de **3.950 viviendas en alquiler entre 2013 y 2016** **Objetivo específico año 2015:** lograr la promoción de **1.100 viviendas en alquiler (2.400 viviendas en 2013-2015).**				
Nomen-clatura y medida	Denominación de la/s medida/s	Objetivo general	Indicadores de realización (ligados al cumplimiento de acciones / medidas)	Hitos alcanzados 2013-2015
1.1.A.	Profundizar en nuevas formas de acceso a la vivienda: alquiler con opción de compra más flexible, compraventa con pago aplazado	Flexibilización y fomento de la normativa de alquiler con opción de compra	¿Análisis sobre la normativa del alquiler con opción a compra? Sí/No Nº de contratos acogidos a la nueva normativa ¿Análisis sobre la normativa de la compraventa con pago aplazado? Sí/No	Sí 426 contratos de alquiler con opción a compra Si. Desarrollada instrucción.
1.1.B.	Estudiar nuevas fórmulas de acceso a la vivienda: las cooperativas de alquiler o cesión de uso	Diseño, desarrollo y proyectos piloto de cooperativas en alquiler.	¿Normativa aprobada?: sí/no Informes realizados al respecto Nº de viviendas iniciadas en el cuatrienio	Si 1 0
1.1.C	Analizar nuevos nichos de actuación: compra de VPO por particulares para alquiler	Diseño e implementación de nuevo programa de VPO por particulares destinada a alquiler	¿Diseño e implantación del nuevo programa? Sí/no	No
1.1.D	Favorecer la colaboración con entidades privadas para construir y gestionar viviendas protegidas en alquiler	Producción y puesta en alquiler de vivienda protegida de promoción privada.	Nº de revisiones normativas realizadas Acuerdos alcanzados con entidades privadas	1 2
1.1.E	Estudio de fijación de precios y rentas y convenios con entidades financieras	Producción y puesta en alquiler de vivienda protegida de promoción privada	¿Estudio realizado? Sí/No Convenios realizados con entidades financieras ¿Normativa aprobada? Sí/No	No Si No
1.1.F	Impulsar convenios con Aytos para poner suelo para alquiler	Incrementar las reservas de suelo para la promoción en alquiler	Suelo disponible para edificación en alquiler en número de viviendas Nº de convenios firmados por año Suelo captado apto en nº de viviendas	2.247 6 445
1.1.G	Trabajo conjunto con Aytos para crear un parque mínimo de vivienda social	Aumentar el parque de vivienda pública en alquiler en los municipios de la CAE	Nº de convenios firmados	6 convenios firmados
1.1.H	Priorizar la promoción de viviendas en alquiler en localizaciones donde exista demanda	Promoción de viviendas en alquiler donde exista demanda	Elaboración de un mapa de demanda de alquiler. Sí/No	Si Criterio aplicado

Tabla 8: Seguimiento de indicadores de resultado, eficacia e impacto. 2013-2015

Indicadores			
SEGUIMIENTO	**REALIZACIÓN**	**REALIZACIÓN**	**REALIZACIÓN**

	2013	2014	2015
Indicadores de resultado (ligados al cumplimiento del objetivo específico) • Nº viviendas en alquiler	79	217	185
Indicadores de eficacia • Nº viviendas realizadas/previstas	14,4%	28,9%	16,8%
Indicadores de impacto (ligados al cumplimiento del objetivo general) • % cuota del alquiler del parque protegido	24,3%	22,9%	22,6%

4.1.2.- Línea de actuación 1.2: Proveer un marco regulatorio fiscal estable y flexible para el mercado de alquiler de particulares

Son dos las medidas que propone el Plan en esta línea orientada a conseguir un marco regulatorio y fiscal que combine estabilidad y flexibilidad para el mercado de alquiler de particulares. La primera se centra en la colaboración con las Diputaciones Forales, puesto que en ellas recae la competencia en materia fiscal.

Como recogía la evaluación de 2014, se trata de una acción en curso de realización, que cuenta con una propuesta para la exención del Impuesto de Bienes Inmuebles en los programas públicos de intermediación en el mercado de alquiler (acción 1.2.A.).

La segunda medida se dirige a analizar cómo mejorar la seguridad y las garantías del alquiler para arrendadores e inquilinos, con el fin de aumentar el alquiler privado, medida que en 2015 continúa pendiente de realización.

Tabla 9: Ficha técnica para el seguimiento orientado a la evaluación de la línea de actuación 1.2.

Política: EJE 1. IMPULSO DECIDIDO AL ACCESO A LA VIVIENDA EN RÉGIMEN DE ALQUILER				
Objetivo general en el ámbito del alquiler: Lograr una cuota del **26% del parque público en alquiler, es decir, en torno a** 20.000 viviendas.				
Línea de actuación: 1.2. Proveer un marco regulatorio y fiscal estable y flexible para el mercado de alquiler de particulares.				
Nomen-clatura y medida	Denominación de la/s medida/s	Objetivo general	Indicador/Objetivo	Hitos alcanzados 2013-2015
1.2.A.	Propiciar, junto con los Territorios Históricos, una política de incentivos fiscales y un marco regulatorio para favorecer el alquiler	Incremento de las viviendas en alquiler	Contactos establecidos con Diputaciones	Trasladada propuesta sobre exención IBI en programas públicos de alquiler
1.2.B	Estudiar la mejora de la seguridad y las garantías del alquiler para arrendadores e inquilinos	Incremento del alquiler privado	¿Estudio realizado? Sí/No	Pendiente

4.1.3.- Línea de actuación 1.3: Orientar los recursos a favorecer el alquiler social a personas con necesidad de vivienda

Finalmente, esta tercera línea de actuación está orientada a tratar de favorecer el alquiler social para personas con necesidad de vivienda a través de dos actuaciones:

- ✓ **Acción 1.3.A.** La creación de una red de alojamientos públicos en alquiler para colectivos prioritarios

  En 2015 no se han subvencionado alojamientos dotacionales. El parque total de ADAS de la CAE es de 653. En el período 2013-2015 se han promovido 47 ADAS por el Departamento, ubicadas en el municipio de Eibar, subvencionando asimismo 11 promovidas por el Ayuntamiento de Agurain.

- ✓ **Acción 1.3.B.** La promoción de la gestión de vivienda en alquiler social a través de convenios con entidades sin ánimo de lucro.
  En 2015, se han suscrito tres convenios con entidades sin ánimo de lucro que implican la gestión por estos entes de 6 viviendas, duplicando así los resultados del periodo.

Tabla 10: Ficha técnica para el seguimiento orientado a la evaluación de la línea de actuación 1.3.

Política: EJE 1. IMPULSO DECIDIDO AL ACCESO A LA VIVIENDA EN RÉGIMEN DE ALQUILER				
Objetivo general: Lograr una cuota del 26% del parque público en alquiler: 20.000 viviendas				
Línea de actuación: 1.3. Orientar los recursos a favorecer el alquiler social a personas con necesidad de vivienda.				
Nomen-clatura y medida	Denominación de la/s medida/s	Objetivo general	Indicador/Objetivo	Hitos alcanzados 2013-2015
1.3.A.	Creación de una red de alojamientos públicos en alquiler para colectivos prioritarios	Incremento del número de alojamientos dotacionales	Nº ADAs subvencionadas por el Gobierno Vasco Nº de ADAs parque total 4. Nº ADAs promovidas/alquiladas por año	326 653 58 ADAS en 2013-2015
1.3.B	Promover la gestión de vivienda en alquiler social a través de convenios con entidades sin ánimo de lucro	Incremento del número de viviendas en alquiler social	Nº de viviendas en alquiler gestionadas por entidades sin ánimo de lucro Convenios firmados con entidades sin ánimo de lucro	12 6

4.1.4.- Actividad del Departamento en materia de promoción de vivienda nueva en alquiler (viviendas iniciadas y terminadas en alquiler)

En 2015 las administraciones públicas se encontraban en un contexto presupuestario complejo, que requería una notable contención del gasto público. Este marco ha dificultado sin duda la promoción de viviendas protegidas en régimen de alquiler, debido a las mayores exigencias financieras que suponen frente a la modalidad de compra.

En un contexto de producción mínima histórica de viviendas protegidas, una de cada cinco viviendas iniciadas en 2015 lo ha sido en la modalidad de alquiler. En total se han promovido por parte de la sociedad pública Visesa 185 viviendas en Bizkaia durante este ejercicio.

Por su parte, las viviendas terminadas en régimen de alquiler han sido un total de 124 distribuidas en dos promociones, 90 viviendas en una promoción en el territorio bizkaino y 34 viviendas en Gipuzkoa.

Gráfico 18: Evolución de la edificación de viviendas protegidas en régimen de alquiler. Viviendas iniciadas y terminadas en alquiler. 2000-2015

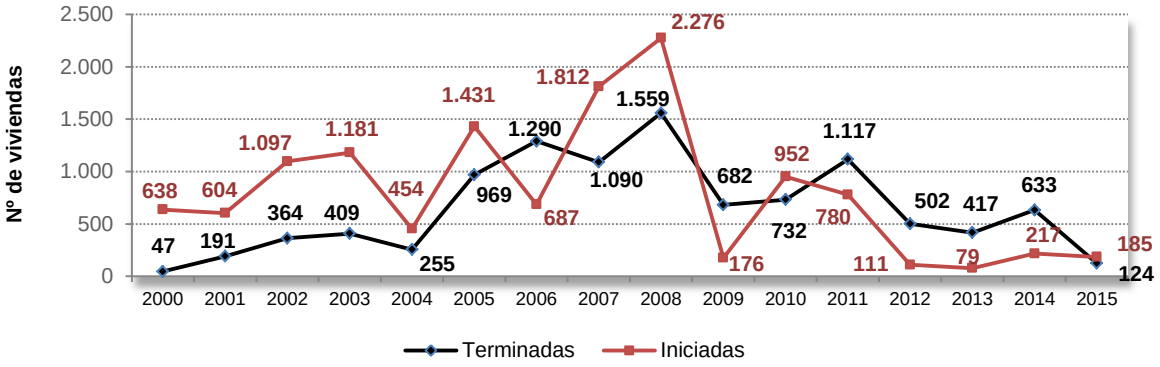
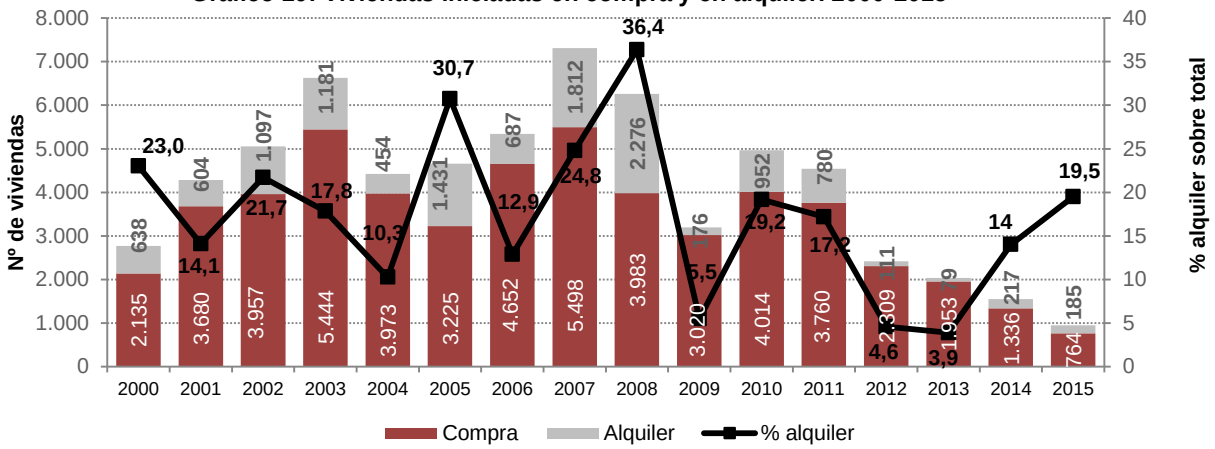


Gráfico 19: Viviendas iniciadas en compra y en alquiler. 2000-2015



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

El territorio alavés fue en una determinada época beneficiario de una mayor concentración de promociones de vivienda protegida. Desde la perspectiva de tratar de lograr un mayor equilibrio territorial, el Plan Director de Vivienda apostaba por concentrar el inicio de las nuevas viviendas en otros territorios.

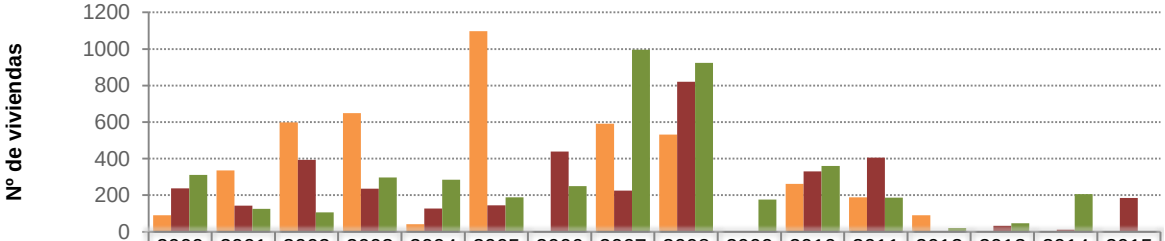
Así, en los tres últimos años no se ha promovido vivienda protegida en alquiler en el territorio alavés. En 2015, las viviendas iniciadas se han localizado en Bizkaia, buscando equilibrar con Gipuzkoa la promoción iniciada en el período.

Gráfico 20: Distribución de las viviendas de protección pública en alquiler iniciadas, según Territorio Histórico. 2010-2015



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

Gráfico 21: Evolución de las viviendas de protección pública en alquiler iniciadas, según Territorio Histórico. 2000-2015



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Álava	90	336	598	649	42	1098	0	591	532	0	262	189	91	0	0	0
Bizkaia	237	143	393	235	127	145	438	225	821	0	330	405	0	32	11	185
Gipuzkoa	311	125	106	297	285	188	249	996	923	176	360	186	20	47	206	0

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

4.1.5.- Política subvencional a la promoción en alquiler

4.1.5.1. Ayudas concedidas a la promoción de viviendas en alquiler

Con el objeto de fomentar la promoción de viviendas en régimen de alquiler, el Departamento, además de actuar como promotor directo de vivienda protegida, mantiene una política subvencional, concediendo ayudas a otros agentes públicos y privados para la promoción en régimen de alquiler.

En 2013 se constataba una caída significativa en este tipo de ayudas, que se recuperaba parcialmente en 2014, aunque sin llegar a los valores de 2010 o 2013. En 2015 no se han reconocido subvenciones en la materia por ausencia de proyectos.

Tabla 11: Evolución de las subvenciones y subsidios aprobados. 2010-2015

	Nº actuaciones	AYUDAS AL ALQUILER (euros)		
		Subvenciones	Subsidios	TOTAL AYUDAS
2010	701	17.489.000	11.872.821	29.361.821
2011	117	3.177.000	942.117	4.119.117
2012	638	19.014.000	14.101.675	33.115.675
2013	22	880.000	916.957	1.796.957
2014	229	5.159.000	3.361.788	8.520.788
2015	**0**	**0**	**0**	**0**

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

En cambio, en 2015 sí se ha procedido a formalizar préstamos para la promoción de vivienda protegida nueva en alquiler, por un importe de 3,7 millones de euros, presentando así este año una situación más favorable que la advertida en 2014, cuando no se produjo actividad financiera en este ámbito de actuación.

Tabla 12: Evolución de los préstamos formalizados para la promoción en alquiler. 2010-2015 (Miles de euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Promoción nueva en alquiler	21.588	10.589	0	7.700	0	3.740
Alojamientos dotacionales	6.057	0	0	5.125	0	0
Adquisición para arrendamiento protegido	34.858	2.353	19.184	0	0	0
Total	**62.503**	**12.942**	**19.184**	**12.825**	**0**	**3.740**

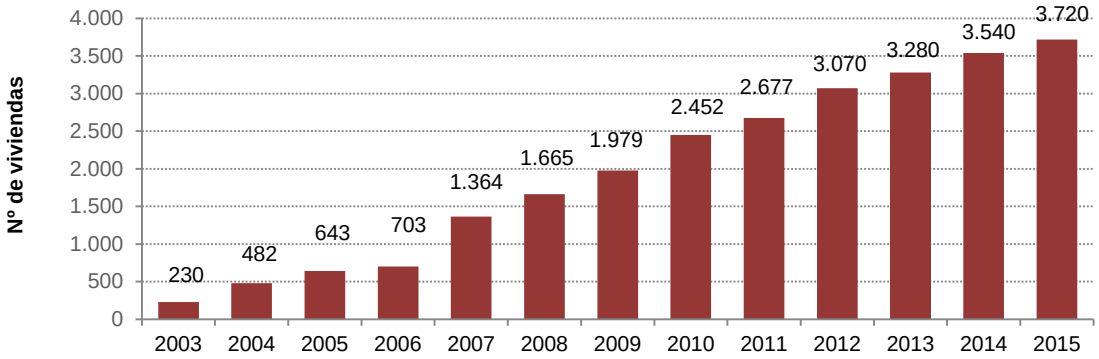
Fuente: Departamento de Medio Ambiente, Política Territorial y Vivienda. Gobierno Vasco

4.1.6.- El parque de alquiler gestionado por Alokabide

4.1.6.1. El parque de alquiler propio de Alokabide

El parque de viviendas en alquiler propio de Alokabide estaba configurado a finales de 2015 por 3.720 viviendas, lo que supone un incremento del 5,1% del parque propio en relación a 2014 (3.540 unidades).

Gráfico 22: Desarrollo del parque de vivienda propio de Alokabide. 2003-2015



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

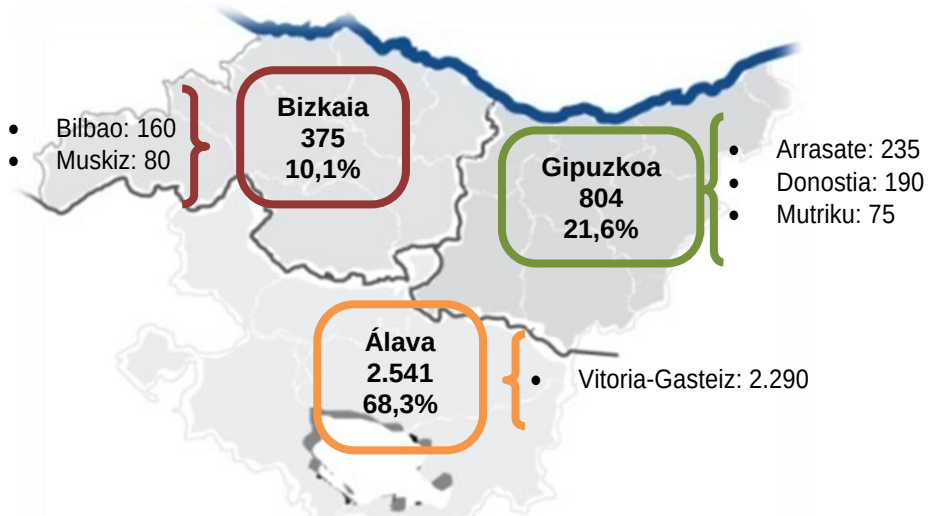
.

Como se ha indicado, y por cuestiones históricas, es en el territorio alavés donde se concentra gran parte del parque de vivienda protegida. En el caso del parque de Alokabide, 2.541 viviendas, es decir, dos de cada tres viviendas de Alokabide, se localizan en este territorio.

Por lo que respecta al resto de territorios, 804 viviendas se encuentran localizadas en Gipuzkoa (21,6%) y 375 en Bizkaia (10,1%). A nivel municipal, en Vitoria-Gasteiz se ubica un mayor número de viviendas, con un total 2.290 unidades (el 61,6% del total de la CAE).

El resto de municipios presenta una presencia considerablemente inferior de viviendas de Alokabide. Así, por ejemplo, en Gipuzkoa destacan Arrasate (235 viviendas) y Donostia (190 viviendas). En la capital bizkaina se localizan 160 viviendas.

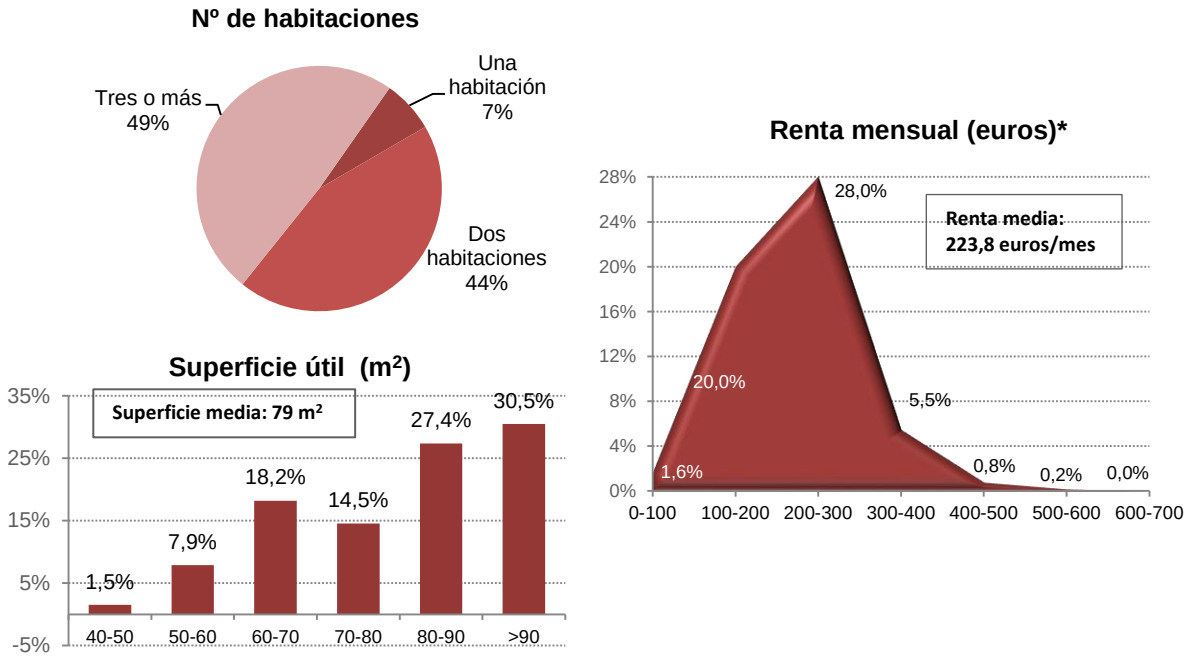
Gráfico 23: Principales municipios con vivienda propia de Alokabide. 2015



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

Por lo que concierne a las características de las viviendas que conforman este parque de Alokabide, es de destacar cómo el 93,1% dispone de al menos dos habitaciones (44,1% dos habitaciones y 49,0%, tres o más habitaciones). De forma coherente con esta situación, la superficie media de este parque se sitúa en 79 metros cuadrados.

Gráfico 24: Características de las viviendas propias de Alokabide. 2015



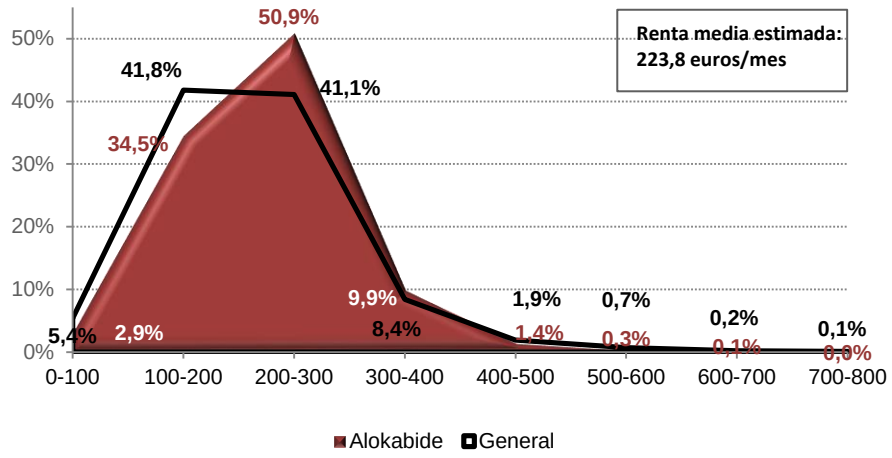
Fuente: Departamento de. Medio Ambiente, Política Territorial y Vivienda. Gobierno Vasco

*La distribución de las rentas presentadas en el gráfico responden al porcentaje que representa cada tramo de Alokabide en el total del parque protegido en alquiler.

En relación con las rentas medias en las que se concentran quienes acceden al parque de viviendas de alquiler, resulta de interés comparar la distribución de las y los usuarios del parque de Alokabide y del conjunto del parque protegido (incluyendo ayuntamientos y Departamento).

Como se observa, se produce una mayor concentración en el tramo de 200 a 300 euros en el caso de Alokabide, y una presencia algo superior en los tramos inferiores y por encima de los 400 euros en otros programas, aunque en ambos casos se sigue una pauta general similar.

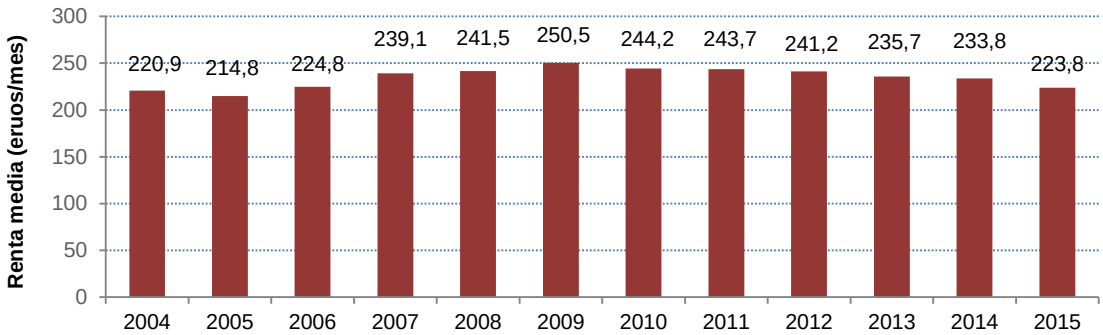
Gráfico 25: Distribución de beneficiarios/as de Alokabide y de beneficiarios/as de programas públicos de alquiler en general, por tramos de renta. 2015



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

A lo largo del período analizado (2004-2015), la renta media del parque de viviendas de Alokabide ha registrado oscilaciones de alcance limitado: la renta máxima se registra en 2009, y a partir de esa fecha se inicia una reducción paulatina que hace que en 2015 se produzcan valores muy similares a los de 2004. En los años de vigencia del Plan Director, la renta media se ha reducido en un 5%, sobre todo debido a la bajada del último año, cuando la renta media estimada[3] ha alcanzado 223,80 €.

Gráfico 26: Evolución de la renta media de las viviendas propias de Alokabide. 2004-2015



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

[3] Se ha realizado una estimación utilizando valores medios de los segmentos de renta.

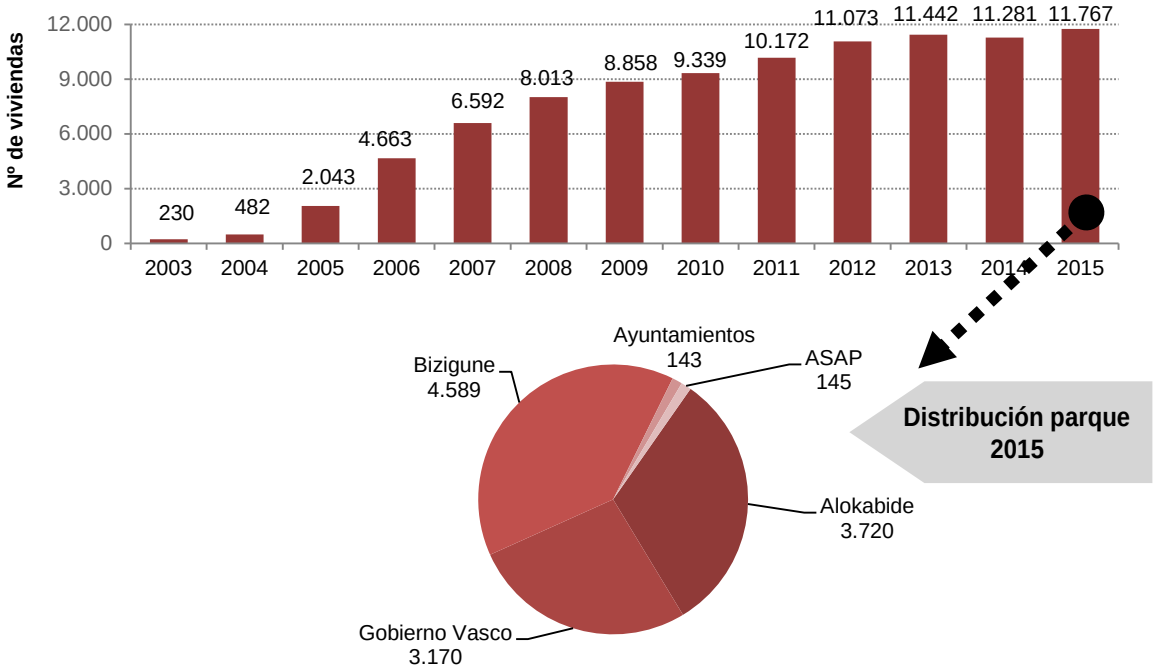
4.1.6.2. El parque gestionado por Alokabide

Alokabide desarrolla una importante función en la gestión de las políticas de vivienda en la CAE, de forma que, junto con la ya señalada gestión de su parque propio, también gestiona las viviendas en alquiler del Gobierno Vasco, las del Programa Bizigune, una parte del programa ASAP y algunas viviendas pertenecientes a Ayuntamientos.

En 2015 el número total de viviendas gestionadas por Alokabide se cifraba en 11.767 unidades, lo que supone un aumento del 4,3% respecto a 2014. Este importante parque de viviendas gestionado por Alokabide corresponde a los siguientes programas y entidades:

- Bizigune (39,0% del parque)
- Parque propio de Alokabide (31,6%)
- Viviendas del Gobierno Vasco (26,9%)
- ASAP (1,2%)
- Ayuntamientos (1,2%).

Gráfico 27: Evolución del parque de viviendas gestionado por Alokabide. 2003-2015



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

Tabla 13: Evolución del parque de vivienda gestionado por Alokabide. 2007-2015

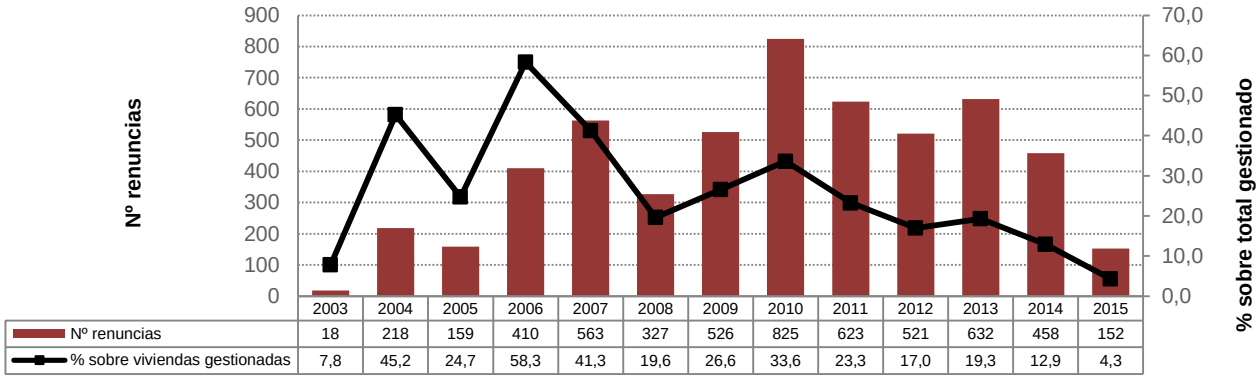
Nº de viviendas	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Viviendas de Alokabide	1.364	1.670	1.984	2.452	2.677	3.070	3.280	3.540	3.720
Viviendas del Gobierno Vasco	1.973	2.179	2.231	2.257	2.577	2.697	2.817	2.935	3.170
Viviendas de Bizigune	3.144	4.053	4.510	4.573	4.840	5.150	5.174	4.590	4.589
Viviendas de Ayuntamientos	111	111	133	57	78	156	148	148	143
Viviendas ASAP	--	---	--	--	--	--	23	68	145
Total viviendas	**6.592**	**8.013**	**8.858**	**9.339**	**10.172**	**11.073**	**11.442**	**11.281**	**11.767**

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

4.1.6.3. Datos de la actividad propia de gestión

El impacto de la crisis económica ha llevado a Alokabide a hacer frente a las adjudicaciones fallidas[4]. En 2015 se aprecia una evolución positiva de este indicador, de forma que se reduce considerablemente la importancia relativa de estas adjudicaciones fallidas correspondientes al parque de viviendas propio gestionado, desde el 12,9% que suponía en 2014 hasta el 4,3% en 2015.

Gráfico 28: Evolución del nivel de adjudicaciones fallidas sobre las viviendas propias gestionadas. 2003-2015



	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nº renuncias	18	218	159	410	563	327	526	825	623	521	632	458	152
% sobre viviendas gestionadas	7,8	45,2	24,7	58,3	41,3	19,6	26,6	33,6	23,3	17,0	19,3	12,9	4,3

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

En 2015, la gestión de Alokabide ha conllevado la recepción de más de 75.000 llamadas. Pese a lo abultado de la cifra, supone una reducción de un 9% respecto al año anterior. Más notable es la reducción en el número de quejas recibidas, que han caído casi un 80% respecto a las registradas en 2014, y suponen el 0,15% del total de las llamadas recibidas. Por el contrario, el número de reparaciones gestionadas ha aumentado en el período, un 5,3% en 2015 respecto a 2014, y un 40,8% desde la entrada en vigor del Plan Director (2013).

Tabla 14: Evolución de otros datos de gestión de Alokabide. 2013-2015

	2013	2014	2015
Número de llamadas recibidas	90.954	83.198	75.765
Número de quejas recibidas	296	596	120
Número de reparaciones gestionadas	4.585	6.133	6.457

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

[4] Entendidas como aquellas viviendas en las que por diferentes motivos (las personas adjudicatarias tienen otra vivienda, resultan ilocalizables, o rechazan expresamente la vivienda) no ha sido posible hacer efectiva la adjudicación.

4.1.6.4. Las ayudas a la gestión percibidas por Alokabide

El Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda otorga a Alokabide una subvención por la encomienda de gestión de las viviendas del Gobierno Vasco. En 2015, esta subvención ha alcanzado los 2,2 millones de euros –manteniendo prácticamente el valor de 2014-. Al haber aumentado el número de viviendas gestionadas, la subvención se ha reducido a 710 euros anuales por vivienda (745 en 2014).

Tabla 15: Evolución de la subvención del Departamento a Alokabide por la gestión de las viviendas del Gobierno Vasco. 2006-2015

	Subvención del Departamento (euros)	Viviendas del Departamento	Subvención media por gestión
2006	487.140,33	1.435	339,5
2007	935.747,13	1.973	474,3
2008	1.318.740,57	2.179	605,2
2009	1.756.871,87	2.231	787,5
2010	1.701.962,47	2.257	754,1
2011	1.900.000,00	2.577	737,3
2012	1.989.336,57	2.697	737,6
2013	2.049.506,66	2.817	727,5
2014	2.186.437,02	2.935	744,9
2015	**2.251.908,94**	**3.170**	**710,4**

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

4.2. - EJE 5: Disminución de viviendas deshabitadas

El segundo de los ejes del Plan Director vinculados de forma específica al fomento del alquiler se plantea la disminución del número de las viviendas deshabitadas en la CAE. Para ello define diversas líneas de actuación complementarias entre sí, cuyo nivel de realización y eficacia alcanzado en 2015 se analiza a continuación.

4.2.1.- Línea de actuación 5.1. Movilizar vivienda vacía hacia el alquiler protegido

El Gobierno Vasco, en colaboración con las Administraciones Locales y otras entidades, ha venido impulsando desde hace años el programa Bizigune, pionero en el Estado, como un instrumento de gran potencia en la captación de viviendas para su puesta en el mercado de alquiler. Asimismo, el Plan Director trataba de impulsar en este ámbito la implantación del programa ASAP, dada su mayor eficiencia en términos de coste requerido por vivienda movilizada.

El Plan Director preveía, para el final del período 2013-2016, llegar a gestionar un parque de 8.080 viviendas de particulares, que contribuyeran a situar el peso relativo del alquiler protegido de la CAE en el 26% del parque sujeto a algún tipo de protección pública, mediante la siguiente aportación de cada uno de estos dos programas:

- 5.750 viviendas del Programa Bizigune
- 2.330 del Programa ASAP.

Para 2015, el Plan Director establecía un objetivo de 5.600 viviendas en el marco del Programa Bizigune y 700 viviendas en el marco del Programa ASAP. Las magnitudes de realización efectivas a Diciembre de 2015 se sitúan en un total de:

- 4.589 viviendas gestionadas en el Programa Bizigune.
- 145 contratos activos en el marco del Programa ASAP (233 viviendas movilizadas).

Es decir, que mientras el Programa Bizigune presenta un nivel de realización moderado, se confirma el reducido grado de implantación efectiva del Programa ASAP, también en cuanto al objetivo previsto para 2015, siguiendo la tendencia que se viene observando en las evaluaciones de ejercicios anteriores.

Con respecto a las acciones previstas en la línea 5.1, en los años precedentes ya se han producido avances en la realización de las medidas previstas vinculadas a la mejora de la eficiencia del programa Bizigune (a través de la aprobación en 2013 del Decreto 466/2013, de 23 de diciembre) y las relativas al análisis y reflexión del programa ASAP (mediante el Decreto 180/2014, de 23 de septiembre, de modificación del Decreto por el que se crea el Programa ASAP).

Es por ello por lo que, para 2015, se preveía continuar desarrollando únicamente la **acción 5.1.C**. relativa a la captación de vivienda desocupada de promotores y entidades financieras. En este 2015 se ha realizado un contacto, con SAREB, y se han realizado 2 convenios con promotores y entidades financieras: Building Center – La Caixa y SAREB.

Tabla 16: Ficha técnica para el seguimiento orientado a la evaluación de la línea de actuación 5.1.

Política: EJE 5. DISMINUCIÓN DE VIVIENDAS DESHABITADAS				
Objetivo general: Disminución del número de viviendas deshabitadas en la CAE:				
Objetivo específico: Vivienda en alquiler procedente de los programas Bizigune y ASAP: **8.080 viviendas** (6.750 viviendas en 2015)				
Línea de actuación: 5.1. Movilizar vivienda deshabitada hacia el alquiler protegido				
Nomen-clatura y medida	Denominación de la/s medida/s	Objetivo general	Indicador/Objetivo	Hitos alcanzados 2013-2015
5.1.A.	Mejorar la eficiencia del programa Bizigune	Aumento de la eficiencia del Programa	Modificación de la normativa del programa: Sí/No	Sí
5.1.B.	Análisis y reflexión del programa ASAP	Mejorar resultados del programa ASAP	Modificación de normativa del programa ASAP: Sí/No Nº de contratos de alquileres bajo el nuevo programa ASAP	Sí 145
5.1.C.	Captación de vivienda desocupada de promotores y entidades financieras.	Aumentar la captación de vivienda desocupada	Contactos realizados con promotores y entidades financieras Convenios realizados con promotores y entidades financieras	1 2

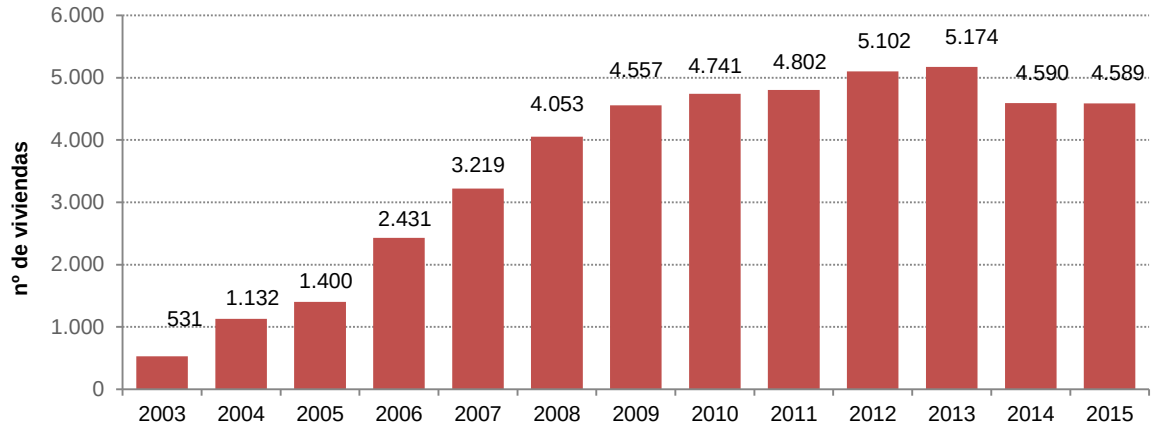
Indicadores	
SEGUIMIENTO	**REALIZACIONES 2015**
Indicadores de resultado (ligados al cumplimiento del objetivo específico)	
• Nº viviendas en alquiler P.Bizigune	4.589
• Inversión realizada P. Bizigune (Millones euros)	19,27
• Nº viviendas alquiler P. ASAP	145
• Inversión realizada P. ASAP (euros)	21.138
Indicadores de eficacia	
• Nº viviendas alquiladas Bizigune/previstas	81,9%
• Nº de viviendas alquiladas ASAP/previstas	20,7%
Indicadores de eficiencia	
• Inversión realizada / vivienda alquilada Bizigune (euros)	4.199
• Inversión realizada / vivienda alquilada ASAP (euros)	145,8
Indicadores de impacto (ligados al cumplimiento del objetivo general)	
• % cuota del alquiler del parque protegido	22,6%

4.2.1.1.- La captación de vivienda vacía: el Programa Bizigune

En diciembre de 2015 el número de viviendas gestionadas en el marco del programa ascendía a 4.589, lo que supone el mantenimiento de la magnitud registrada a finales de 2014 (4.590 viviendas).

Como se aprecia en el gráfico siguiente, este mantenimiento del número de viviendas gestionadas en 2015 contrasta con la caída registrada en 2014 en relación al año anterior (-11%), caída que se produce tras la tendencia creciente en el número de viviendas captadas que se advertía desde la puesta en marcha del programa en 2003 y motivada por la reducción de la renta máxima a abonar a propietarios, que quedó establecida en 450 €/mes para las nuevas incorporaciones al programa frente a los 600 €/mes anteriores.

Gráfico 29: Evolución del parque de vivienda de Bizigune. 2003-2015



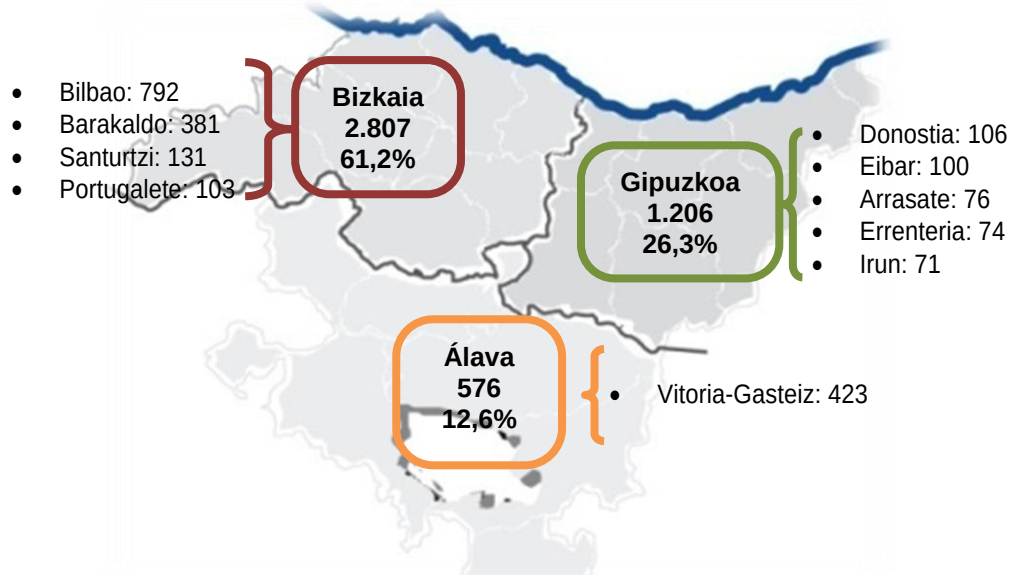
Fuente: Departamento de Medio Ambiente, Política Territorial y Vivienda. Gobierno Vasco

Bizigune presenta una distribución de su parque de alquiler que muestra una elevada concentración en Bizkaia, donde se sitúan más de 6 de cada 10 viviendas (2.807 unidades). Gipuzkoa concentra el 26,3% (1.206 viviendas) y en Álava se sitúa el 12,6% del total (576 viviendas).

Bilbao es la capital con un mayor número de viviendas en Bizigune, 792 viviendas, seguida por Vitoria con 423. Donostia, con 106 viviendas se sitúa lejos de ambas, tanto en números absolutos como relativos.

Gráfico 30: Municipios con mayor parque de vivienda de Bizigune. 2015

Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda



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

En 2015 las y los arrendadores que participan en el programa Bizigune han recibido de media una renta de 527 € mensuales, lo que supone una reducción de 30 € respecto a las cifras de 2014. La renta media es algo más elevada en Álava: la diferencia entre este Territorio y Gipuzkoa, que presenta la renta media más reducida, es de 40 €/mes.

Los inquilinos del programa Bizigune han abonado 261 € de media. En este caso, se invierte el orden de las cantidades medias desembolsadas en concepto de renta en los tres Territorios: en Gipuzkoa la cantidad es superior (274 €), mientras Álava refleja una cuantía media inferior (247 €), esto hace que sea precisamente Gipuzkoa el Territorio en el que la proporción de renta pagada por las y los inquilinos, respecto a la que reciben quienes arriendan las viviendas sea superior.

La diferencia entre la renta abonada por los inquilinos y la percibida por los propietarios se sitúa en 2015 en 266 € de media por vivienda, habiéndose reducido ligeramente en el último año este coste medio por vivienda asumido por el Gobierno Vasco (pasando de 288 en 2014 a los 266 € ya señalados).

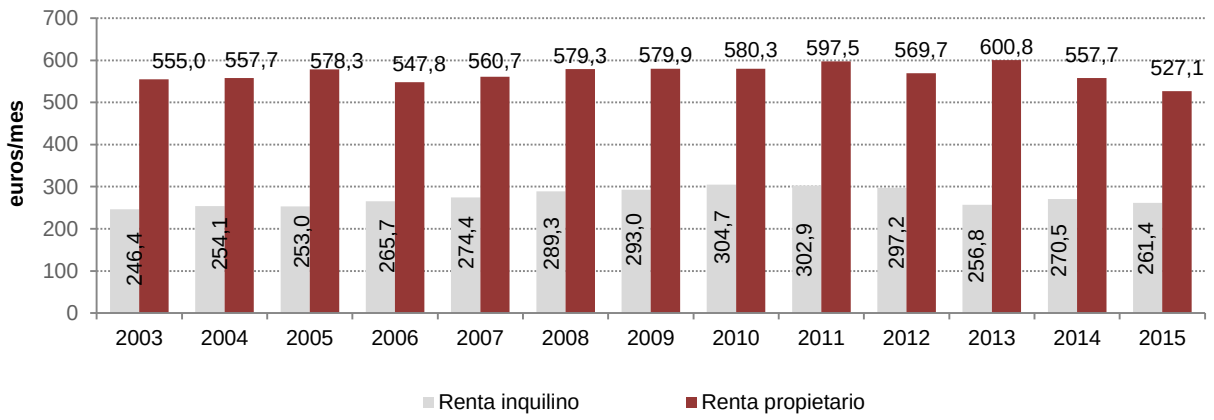
Tabla 17: Principales indicadores del Programa Bizigune por Territorio Histórico. 2015

Renta de alquiler	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	CAE
Renta de alquiler propietarios/as**	556,5	526,5	515,0	**527,1**
Renta de alquiler inquilinos/as	247,0	258,9	273,8	**261,4**
% renta inquilinos/as sobre renta propietarios/as	44,4	49,2	53,2	**49,6**

*** Hay que tener presente que los límites máximos se han situado anteriormente en 600 € mensuales y en un período anterior ascendía hasta los 750 €. La normativa aprobada en diciembre de 2013 reduce el límite máximo de renta a los 450 € mensuales.*

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

Gráfico 31: Evolución de la renta media de las viviendas alquiladas a través del Programa Bizigune. 2003-2015



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

En el caso del programa Bizigune, la asunción por el Gobierno Vasco del diferencial entre las rentas de propietarios/as e inquilinos/as más los gastos de estructura imputables, hace que resulte un programa considerablemente más costoso que el programa ASAP. La subvención total en 2015 que el Gobierno Vasco ha destinado al programa Bizigune se ha mantenido en 19,3 millones de euros, lo que supone 4.200 € por vivienda (350 €/mes), importe medio similar al registrado en 2014. El programa Bizigune presenta así un grado de realización del 81,9% en 2015.

Tabla 18: Estimación de la subvención media por vivienda captada del Departamento al Programa Bizigune

Año	Viviendas captadas	Subvención del Departamento (Millones de euros)	Subvención del Departamento media por vivienda (euros)
2003	531	2,0	3.766,5
2004	1.132	4,5	3.975,3
2005	1.908	8,0	4.192,9
2006	2.605	10,0	3.838,8
2007	3.446	14,38	4.173,0
2008	4.215	21,59	5.122,2
2009	4.557	21,19	4.650,0
2010	4.741	22,29	4.701,5
2011	4.802	23,15	4.820,9
2012	5.102	23,02	4.511,7
2013	**5.174**	**20,49**	**3.959,6**
2014	**4.590**	**19,27**	**4.199,0**
2015	**4.589**	**19,27**	**4.199,9**

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

4.2.1.2.- El programa de intermediación en el mercado de alquiler de vivienda libre: ASAP (Alokairu Segurua, Arrazoizko Prezioa)

El Gobierno Vasco puso en marcha en 2012 el programa de intermediación en el mercado de alquiler libre denominado Programa ASAP. En 2015 se firmaron 145 contratos de arrendamiento, con un total de 233 viviendas inscritas en el programa.

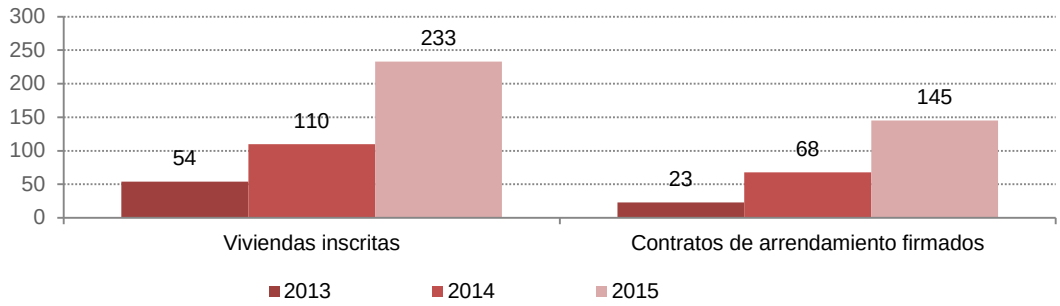
En 2015 se han destinado 21 mil euros a este programa, con el fin de sufragar las pólizas de seguro ante impagos de renta y desperfectos cubiertas por el Departamento al Programa ASAP, lo que supone un coste medio de 145 euros por vivienda. En (2015), el programa ASAP presenta un grado de realización del 20,7%.

Tabla 19: Principales indicadores del Programa ASAP por Territorio Histórico. 2015

	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	CAE
Parque total del programa	27	144	62	**233**
Contratos de alquiler en vigor	**7**	**96**	**42**	**145**
% de viviendas ocupadas sobre viviendas captadas	26%	67%	68%	**62%**
Renta de alquiler media (euros)	**490,0**	**493,8**	**505,0**	**497,4**

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

Gráfico 32: Evolución de los principales indicadores del Programa ASAP. 2013-2015



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

4.2.1.3.- Ayudas al pago del alquiler

Resulta de especial interés incorporar al estudio la información asociada al notable alcance y cobertura del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social ya que, si bien formalmente las ayudas al pago del alquiler que se integran en este Sistema no están recogidas como tal en ninguna de las acciones del Plan Director de Vivienda 2013-2016, sí se integran, en cambio, en el cuadro de objetivos cuantitativos globales, y suponen un factor muy relevante en las políticas de vivienda de la CAE.

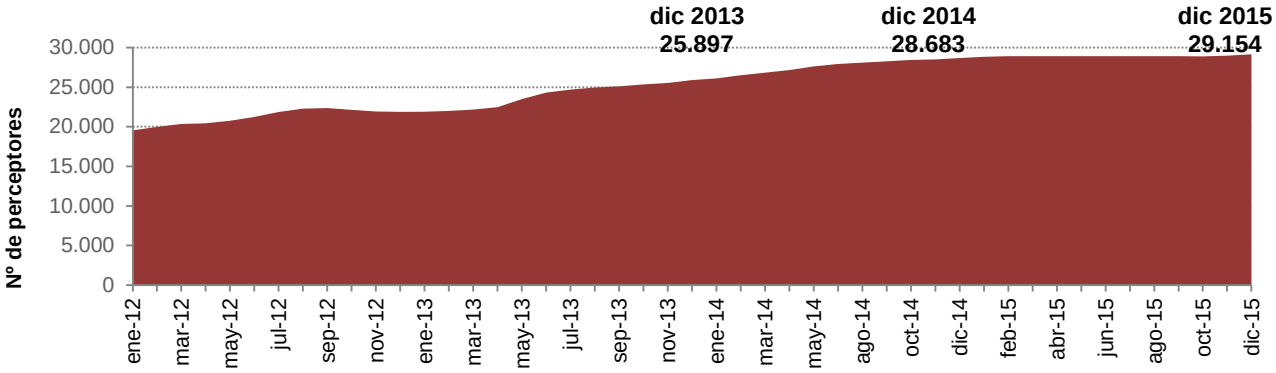
a) La Prestación Complementaria de Vivienda

La Prestación Complementaria de Vivienda tiene una relevancia especial en la CAE. Como es sabido, en la actualidad esta prestación está ligada a la RGI y, por tanto, es gestionada por Lanbide en el marco del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos.

Los datos que se presentan analizan la evolución de la prestación desde una triple perspectiva: el número de personas perceptoras a lo largo de los meses; el promedio mensual de perceptores/as en un año determinado; y el número total de personas que han percibido la prestación en algún momento a lo largo del año. Esta última cifra es más elevada, ya que hay personas que entran y salen de la prestación por diferentes razones.

En cuanto al número de personas perceptoras por meses, en diciembre de 2015 su número se eleva a 29.154, y muestra una evolución positiva del 1,6% respecto a diciembre de 2014 (año que a su vez presentó un incremento del 11% respecto a 2013).

Gráfico 33: Evolución mensual de las personas perceptoras de la Prestación Complementaria de Vivienda. 2012-2015



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

Respecto al promedio mensual de perceptores y perceptoras, 2015 refleja un incremento del 5% con relación al año anterior (y del 4,6% en términos de importe total). En la siguiente tabla se presenta la distribución del número de personas perceptoras medias mensuales, así como de los importes totales de la prestación por Territorio Histórico entre 2013 y 2015. Bizkaia concentra a más de la mitad de quienes perciben estas ayudas (suponen el 59% del total), mientras que en Gipuzkoa reside el 24% y en Álava el 17%. De 2014 a 2015 se observa un crecimiento en el número de perceptores y perceptoras, que confirma la tendencia ya registrada entre 2013 y 2014. Atendiendo a la magnitud presupuestaria destinada en 2015, se observa que esta prestación se ha incrementado en un 5% en relación a 2014, situándose en un total de 88,5 millones de euros.

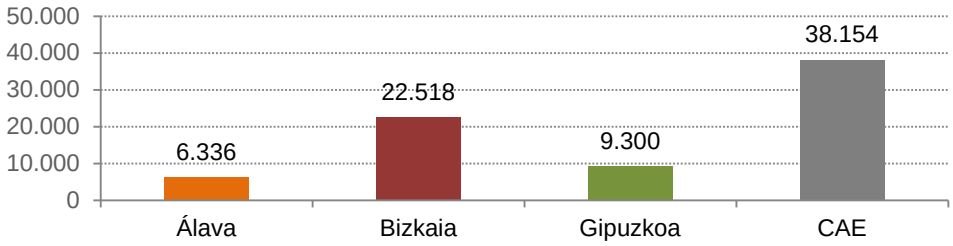
Tabla 20: Evolución de las personas perceptoras de la Prestación Complementaria de Vivienda y del importe total de la prestación. 2013-2015

	2013		2014		2015	
	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
Bizkaia	14.385	45.703.297	16.475	50.087.376	17.183	52.811.994
Gipuzkoa	5.490	16.991.884	6.475	19.596.927	6.941	20.837.074
CAE	**23.985**	**76.027.239**	**27.653**	**84.277.264**	**28.935**	**88.527.824**

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

Por último, resulta igualmente significativo analizar el volumen total de personas perceptoras a lo largo del año, ya que ofrece una imagen más fiel de su cobertura. A lo largo del año, la prestación ha atendido las necesidades de vivienda de casi 10.000 personas más que las que reflejan los promedios mensuales. Esta diferencia se debe al número de personas que entran y salen de la prestación a lo largo del año, bien por cambios en su situación de necesidad, por cambios de residencia, etc. Su distribución, como refleja el siguiente gráfico, es muy similar a nivel territorial a la del promedio de perceptores/as ya analizado.

Gráfico 34: Distribución de perceptores titulares de la PCV por Territorio Histórico. 2015



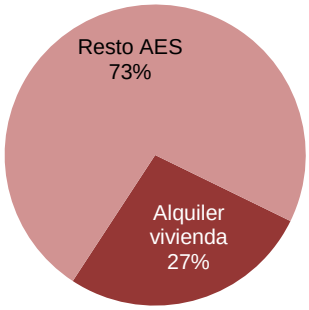
Fuente: Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda. Gobierno Vasco

b) Las Ayudas de Emergencia Social (AES)

Las ayudas de emergencia social son prestaciones no periódicas destinadas a hacer frente a diversos gastos específicos, de carácter ordinario o extraordinario. Estas ayudas son incompatibles con la percepción de la Prestación Complementaria de Vivienda.

En términos comparados con el total de las AES, se aprecia cómo la incidencia de las AES destinadas a ayudas al pago del alquiler, suponen que algo más de uno de cada cuatro euros de las AES se destinan a ayudas a la vivienda (27%), afectando a un 17% del total de beneficiarios y beneficiarias de esta ayuda.

Gráfico 35: Importancia del gasto total en AES en concepto de alquiler de vivienda. 2015



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

En todo caso, la cuantía total de estas ayudas al alquiler no resulta nada desdeñable si tenemos en cuenta que en 2015 se destinaron un total de 7,9 millones de euros a un total de 7.245 personas beneficiarias.

En relación con su distribución territorial, destaca que sea Gipuzkoa el Territorio en el que estas ayudas son más numerosas, en términos de número de personas perceptoras e importe medio, reflejando una realidad poco coherente con la distribución territorial de la población de la CAE.

Tabla 21: Principales indicadores sobre las Ayudas de Emergencia Social destinadas al alquiler. 2013-2015

	2013			2014			2015		
	Nº de ayudas	Importe (euros)	Importe medio por ayuda (euros)	Nº de ayudas	Importe (euros)	Importe medio por ayuda (euros)	Nº de ayudas	Importe (euros)	Importe medio por ayuda (euros)
Álava	1.057	1.127.743	1.067	1.171	1.294.963	1.106	1.369	1.561.326	1,140
Bizkaia	2.641	2.839.490	1.075	2.634	2.571.077	976	2.629	2.734.155	1,040
Gipuzkoa	2.360	2.608.817	1.105	2.933	3.165.496	1.079	3.247	3.637.783	1,120
CAE	**6.058**	**6.576.050**	**1.085**	**6.738**	**7.031.536**	**1.044**	**7.245**	**7.933.264**	**1.095**

Fuente: Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco

En relación a 2015 continúa la tendencia ya observada en años anteriores al aumento del número de personas beneficiarias de esta ayuda (+7,5%), así como del volumen total de ayudas destinadas a la misma (+12,8%). Es relevante indicar que no se advierte un aumento del peso relativo de las AES destinadas a la vivienda en 2015, de forma que la tendencia al crecimiento del volumen de estas ayudas resulta homogénea tanto para el conjunto de las AES como para las orientadas directamente a la vivienda.

El importe medio de las ayudas, en cambio, se mantiene en un nivel semejante a ejercicios anteriores situándose ligeramente por debajo del nivel de los 1.100 euros por ayuda.

Tabla 22: Evolución de las AES destinadas al alquiler. 2011-2014

	2011	2012	2013	2014	2015
Nº de ayudas	3.543	4.819	6.058	6.738	7.245
Importe (M€)	3,69	4,78	6,58	7,03	7,93
Importe medio (€)	1.041	991	1.085	1.044	1.095

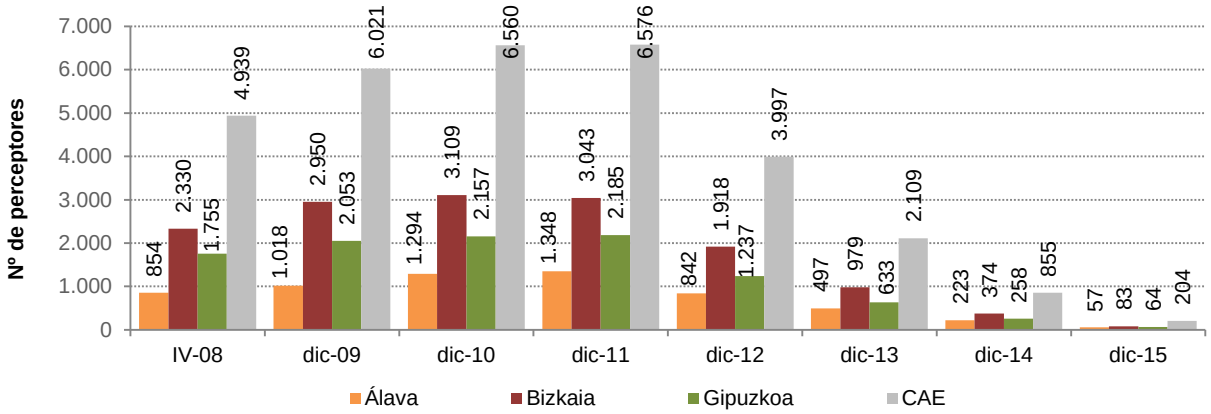
Fuente: Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco

c) La Renta Básica de Emancipación

El Programa de la Renta Básica de Emancipación fue suprimido en diciembre de 2011. No obstante, quienes la hubieran solicitado hasta ese momento han podido seguir disfrutando de la ayuda, eso sí, con la reducción en el importe concedido que tuvo lugar en julio de 2012 (de 210 € a 147 € mensuales). El Programa es destinado a jóvenes de edad comprendida entre los 22 y los 30 años que hayan accedido a una vivienda en régimen de alquiler y cuyos ingresos no superen los 22.000 € anuales.

Por tanto, el programa presenta ya en 2015 un perfil cercano a su total desaparición, de forma que beneficia a un número cada vez más reducido de jóvenes (204 en toda la CAE) con el consiguiente decremento en la magnitud de las ayudas que supone en términos presupuestarios (apenas 360.000 euros en 2015).

Gráfico 36: Evolución de las personas perceptoras de Renta Básica de Emancipación por Territorio Histórico. 2008-2015



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

Tabla 23: Estimación del importe destinado al Programa de la Renta Básica de Emancipación por Territorio Histórico. 2008-2014

Euros	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	CAE
2008*	947.520	2.634.660	1.991.430	5.573.610
2009	2.323.440	6.690.600	4.905.180	13.919.220
2010	3.083.850	7.806.960	5.510.610	16.401.420
2011	3.396.960	7.668.360	5.506.200	16.571.520
2012**	1.803.564	4.108.356	2.649.654	8.561.574
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**

* *En el ejercicio 2008, las ayudas hacen referencia a los dos últimos trimestres del año.*

** *En julio de 2012, la subvención se reduce de 210 €/mes a 147 € mensuales.*

*** *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

d) Estimación del parque de alquiler subvencionado

Desde una lectura integrada de la información recogida en los anteriores apartados, se pueden estimar las ayudas al alquiler en un total próximo a los 100 millones de euros en 2015, contabilizando un total de 45.603 perceptores y perceptoras. Estas cifras suponen un incremento en el monto total de las ayudas y las personas beneficiarias en relación a los valores registrados en 2014.

La Encuesta de Necesidades y Demanda de Vivienda refleja, en 2015, un parque total de viviendas en alquiler en la CAE conformado por alrededor de 86.800 viviendas, cifras similares a las que recogía el Censo de Viviendas de 2011 (87.200 unidades).

Al poner en relación las ayudas al alquiler de los diferentes programas y el parque total en alquiler estimado (las ya señaladas 86.800 viviendas), se observa que más de la mitad del parque de alquiler de la CAE estaría en 2015 contando con algún tipo de subvención para hacer frente al pago del alquiler.

Tabla 24: Estimación del porcentaje del parque de alquiler subvencionado en la CAE, según tipo de ayudas y gasto total. 2015

	Perceptores/Ayudas	% sobre el parque de alquiler total	Gasto total (euros)
Renta Básica de Emancipación	204	0,2	359.856
Prestación Complementaria de Vivienda	38.154	44,0	88.527.824
Ayudas de emergencia social	7.245	8,3	7.933.266
Total	**45.603**	**52,5**	**96.820.946**

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

4.2.2.- Línea de actuación 5.2. Mejorar los sistemas de detección e identificación de viviendas deshabitadas

Esta segunda línea de actuación del Eje 2 se destina a tratar de lograr un mejor conocimiento del parque de viviendas desocupado con el objetivo de favorecer en mayor medida su puesta en el mercado de alquiler.

En este marco de trabajo, en 2015 se ha elaborado material divulgativo y se han realizado diferentes campañas con el fin de concienciar a la sociedad sobre la necesidad de ocupar las viviendas deshabitadas. Se han desarrollado tres intervenciones:

- Acompañamiento en Tarjetón “Alquiler Seguro” con el Ayuntamiento de Durango – Durango Ekaitzen (www.durango-udala.net).
- Campaña “Abre tu casa” (www.alokabide.euskadi.eus/noticia/2015/el-gobierno-vasco-a-traves-de-su-sociedad-publica-alokabide-pone-en-marcha-la-segunda-fase-de-la-campana-de-captacion-de-vivienda-vacia-abre-tu-casa-ganas-seguro/aa10-noticia/es/).
- Campaña “Refugiados” (www.alokabide.euskadi.eus/aa10-home/es/).

Asimismo, resulta relevante señalar que en 2015 se ha procedido a realizar el estudio bienal de la Estadística de vivienda vacía, habiendo sido objeto de amplia difusión pública en el Observatorio Vasco de la Vivienda desde mediados de 2016.

Tabla 25: Ficha técnica para el seguimiento orientado a la evaluación de la línea de actuación 5.2.

Política: EJE 5. DISMINUCIÓN DE VIVIENDAS DESHABITADAS				
Objetivo general: Disminución del número de viviendas deshabitadas en la CAE:				
Línea de actuación: 5.2. Mejorar los sistemas de detección e identificación de viviendas deshabitadas.				
Nomencla-tura y medida	**Denominación de la/s medida/s**	**Objetivo general**	**Indicador/Objetivo**	**Hitos alcanzados 2013-2015**
5.2.A.	Desarrollar acciones destinadas a detectar viviendas deshabitadas	Aumentar el número de viviendas deshabitadas gestionables	Diseño de la metodología para la detección de la vivienda vacía: Sí/No 6. Reuniones mantenidas con Ayuntamientos y Diputaciones	7. Sí 8. 8
5.2.B.	Mejorar caracterización de las viviendas desocupadas	Mejorar la caracterización de las viviendas	Diseño del sistema: Sí/No	Si
5.2.C.	Programas de concienciación social sobre la necesidad de ocupación de las viviendas deshabitadas	Disminuir las viviendas desocupadas	Diseño de material divulgativo.	Sí 3 campañas en 2015

5. Evaluación de las Políticas de Alquiler del Departamento

En este capítulo se aborda la evaluación de las políticas de alquiler del Departamento, atendiendo en primer lugar el cumplimiento de los objetivos del Plan Director de Vivienda, y valorando posteriormente la eficacia, eficiencia y equidad de estas políticas logradas en 2015. Incluye, además, una vertiente de evaluación colaborativa, que incorpora la perspectiva de diferentes agentes que intervienen en la gestión y ejecución de las políticas de alquiler.

5.1.- Evolución de los principales objetivos cuantitativos del Plan Director de Vivienda 2013-2016

El Plan Director de Vivienda 2013-2016 definía una serie de objetivos cuantitativos en materia de fomento del alquiler. En concreto, el Plan proponía que a finales de 2015 se hubieran puesto en marcha un total de 1.250 nuevas viviendas en alquiler y 1.150 ADAS. También planteaba la estabilización del Programa Bizigune en torno a las 5.600 viviendas libres, y la incorporación de 1.330 viviendas adicionales mediante el programa ASAP. En cuanto a las Prestaciones Complementarias de Vivienda, el PDV 2013-2016 preveía el mantenimiento de unas 27.000 personas perceptoras al año (en torno a 79.100 perceptores/as en el período 2013-2015).

Parece evidente, como veremos, que las realizaciones efectivas en algunas de las líneas de actuación clave distan mucho de las planificadas (y este diferencial va a ser asimismo evidente con ocasión del cierre global final 2013-2016), en un contexto económico y presupuestario extremadamente complicado.

Así, de las 2.400 viviendas previstas iniciar a 31 de diciembre de 2015, las realizaciones efectivas se han situado en 907, de lo que resulta un grado de cumplimento del 38% sobre los objetivos programados.

Las Prestaciones Complementarias de Vivienda han tenido una evolución creciente en el período (+17%), y en 2015 se ha llegado a superar en más de un 40% el número de personas perceptoras estimadas en el Plan Director de Vivienda.

Debe destacarse, igualmente, el cumplimiento relativamente elevado del programa Bizigune, que ha incorporado el 82% de las viviendas previstas, en un contexto difícil por la reducción en los pagos máximos a propietarios.

Menos positivos son los logros cuantitativos de otros objetivos: por ejemplo, la incorporación de viviendas mediante el programa ASAP, que se ha situado en el 10,9% en el período. Aunque la evolución de 2015 es positiva, habiendo aumentado el número total de viviendas, se ha quedado muy lejos del objetivo establecido.

Tabla 26: Grado de cumplimiento de los objetivos cuantitativos de iniciaciones en régimen de alquiler del Plan Director de Vivienda 2013-2016

	OBJETIVO Nº viviendas previstas		Indicadores de realización				Indicadores de eficacia	Indicadores de eficiencia
			Nº de viviendas iniciadas		Inversión realizada (MEuros)			
	2015	2013-2015	2015	2013-2015	2015	2013-2015	Nº de viviendas realizadas/ previstas (%) 2013-2015	Inversión realizada/ vivienda realizada (euros/ vivienda)
Promoción Viviendas en alquiler	700	1.250	185	481	15,3	42,9	38,5	89.189
ADAS	400	1.150		58		3,9	5,0	67.241
Programa Bizigune	5.600	5.600	4.589	4.589	19,27	59,03	81,9	4.113
Programa ASAP[5]	700	1.330	145	145	0,021	0,039	10,9	150
Compra vivienda protección destinada alquiler	200	250	--	--	--	--	--	--
Rehabilitación de vivienda deshabitada con destino alquiler	200	250	--	--	--	--	--	--
Prestación complementaria	27.000	79.100	29.154	83.734	88,53	248,83	105,8	2.971,7

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

En la siguiente tabla se presenta el desglose de los objetivos cuantitativos de las iniciaciones de viviendas en régimen de alquiler previstas en el Plan Director de Vivienda. Señalar que la concentración de las viviendas promovidas en Bizkaia y Gipuzkoa, en el período, acerca los objetivos de reequilibrio territorial. Destacan igualmente los logros en materia de VPO en alquiler con opción de compra, que superan el objetivo establecido para el período, y que registran una mayor concentración en Álava.

Tabla 27: Grado de cumplimiento de los objetivos cuantitativos de iniciaciones en régimen de alquiler del Plan Director de Vivienda 2013-2016

	2015			ACUMULADO 2013-2015		
	Objetivo	Realizac	%	Objetivo	Realizac.	%
Realizaciones por tipo de vivienda						
ADA	400	0	0	1.150	58	5,8
Vivienda social en alquiler	200	185	92,5	500	217	43,4
VPO concertada alquiler	200	0	0	300	162	54,0
VPO en alquiler con opción de compra	300	227	75,7	450	426	94,7
Total Alquiler	**1.100**	**412**	**37,5**	**2.400**	**863**	**35,9**

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

Respecto a los objetivos de intermediación y movilización de vivienda vacía, como ya se ha señalado con anterioridad el grado de cumplimiento del Programa Bizigune es del 82%, dato que puede considerarse positivo, si bien revela una tendencia ligeramente decreciente en los dos últimos años. Por Territorio Histórico, el nivel de cumplimiento es diverso, ya que Bizkaia supera el objetivo establecido (100,3%), mientras que Álava y Gipuzkoa se sitúan por debajo del 70%.

[5] Se incluye la cifra de contratos activos en 2015. La suma de los diferentes contratos anuales se eleva a 260, cifra que debe utilizarse para calcular los costes medios anuales.

Tabla 28: Grado de cumplimiento de los objetivos de fomento de la vivienda de alquiler de particulares del Plan Director de Vivienda 2013-2016 por tipo de programa

Fomento de la oferta de alquiler de viviendas de particulares	2015			ACUMULADO 2013-2015		
	Objetivo	Realizac	%	Objetivo	Realizac	%
Movilización de vivienda vacía (Programa Bizigune)*	5.600	4.589	81,9	5.600	4.589	81,9
Nuevo programa de intermediación (Programa ASAP)	700	145	20,7	1.330	145	10,9
Prestación Complementaria de Vivienda[6]	27.000	29.154	108,0	79.100	83.734	105,8

** El objetivo anual del Programa Bizigune es un acumulado que incluye los años anteriores.*

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

Tabla 29: Grado de cumplimiento de los objetivos de fomento de la vivienda de alquiler de particulares del Plan Director de Vivienda 2013-2016 por Territorio Histórico

Programa Bizigune por Territorio Histórico	2013-2014[7]			2015		
	Objetivo	Realización	Grado de cumplimiento (%)	Objetivo	Realización	Grado de cumplimiento (%)
Álava	1.736	1.453	83,7	840	576	68,6
Bizkaia	5.425	5.831	107,5	2.800	2.807	100,3
Gipuzkoa	3.689	2.480	67,2	1.960	1.206	61,5
Total	**10.850**	**9.764**	90,0	**5.600**	**4.589**	**81,9**

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

[6] Si se considera el número de personas perceptoras en el año, el objetivo se supera en un 41,3%.
[7] Dado que en los primeros años del período los objetivos eran menores, se incluye el acumulado. A partir de 2015 se mantiene la cifra de 5.600 como objetivo anual.

5.2.- Evaluación global de la Política de Alquiler en 2015

La evaluación de las políticas de vivienda del Departamento de Empleo y Políticas Sociales se apoya en una serie de criterios de evaluación clave: la eficacia, que mide el grado de cumplimiento de los objetivos; la eficiencia, que pone en relación los resultados logrados con los recursos utilizados, ofreciendo una valoración económica de las intervenciones realizadas; la equidad en cuanto a nivel de ingresos y territorial, que valora en qué medida los recursos se han distribuido de forma equilibrada en los territorios; así como la satisfacción de las y los beneficiarios, como indicador estimativo de la calidad de las intervenciones realizadas en vivienda.

a) Eficacia

Resulta difícil ofrecer una valoración global de la eficacia de las políticas de alquiler desarrolladas por el Departamento en 2015, dada la disparidad en los logros de los objetivos de los diferentes programas y medidas.

Hay líneas de actividad que han devenido en crónicamente insuficientes, como la promoción de nuevas viviendas en alquiler y ADAS, y que tiene una explicación claramente vinculada con, la también ya crónica, insuficiencia de recursos presupuestarios habilitados al programa de vivienda. El 20% de ejecución acumulada en este ámbito a cierre de 2015 resulta insuficiente.

Hay líneas de actividad que están aportando resultados decepcionantes en base a las positivas expectativas que generaron en su momento, como es el caso del programa ASAP; y hay líneas de actividad que se incorporaron como novedosas en el actual Plan Director, como son los nuevos programas de compra de viviendas protegidas para su destino al alquiler (con un objetivo planificado de 250 viviendas a finales de 2015) y el nuevo programa de compra y rehabilitación de viviendas protegidas para su destino a alquiler (con otras 250 viviendas planificadas a cierre de 2015) que no han ocasionado actividad ninguna, ni lo harán a cierre de 2016.

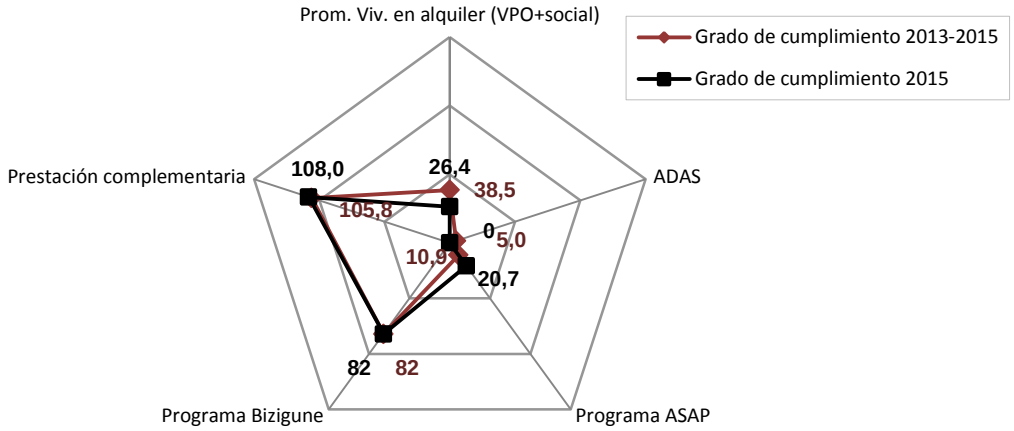
Pero también hay líneas de actividad que han resultado exitosas y compensan el grado de cumplimento global hacia términos razonables en base a la difícil coyuntura.

Así, en 2015 se puede calificar como elevada la eficacia conseguida en las ayudas otorgadas mediante la Prestación Complementaria de Vivienda, que incluso supera en un 41% la previsión para el año, con 38.154 perceptoras y perceptores.

También se puede considerar alto el grado de eficacia logrado por el Programa Bizigune, al movilizar un total de 4.589 viviendas respecto a las 5.600 previstas, es decir, un cumplimiento del 82% del objetivo establecido.

El gráfico siguiente gráfico permite no solo valorar qué programas han logrado mayores niveles de desarrollo en 2015, sino también apreciar su diferente variabilidad o estabilidad a lo largo del período.

Gráfico 37: Grado de cumplimiento de los objetivos de fomento de la vivienda de alquiler del Plan Director de Vivienda. 2015 y 2013-2015



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

b) Eficiencia

La eficiencia pone en relación el coste de una intervención con los objetivos logrados. Si se toma como objetivo general de estas políticas el facilitar acceso a una vivienda en alquiler, es obvio que hay medidas más eficientes por su propia naturaleza. Así, el coste de promover la construcción de una vivienda y favorecer posteriormente su alquiler social es indudablemente más elevado que el de facilitar un seguro de alquiler a un potencial arrendador, aunque también son diferentes las poblaciones objetivo de ambas medidas y los impactos que generan.

Así, el coste medio de la promoción de viviendas sociales en alquiler en el período supera los 82 mil euros por vivienda. Por su parte, el Programa Bizigune ha mantenido en 2015 la subvención del Gobierno Vasco en torno a los 19,3 millones de euros, es decir, la subvención media por vivienda se sitúa en torno a los 4.200 euros, en línea con la situación registrada en 2014.

Los 88,5 millones de euros destinados a la Prestación Complementaria de Vivienda hacen que la media por persona perceptora se sitúe en torno a 2.320 euros.

Se han asignado unos 21.000 euros al programa ASAP en 2015, es decir, una media de 145 € por vivienda, con un total de 145 viviendas. Este valor supone un ligero decremento en la inversión media por vivienda, desde los 155 euros/vivienda con los que se inició el programa en 2013, en valores medios muy alejados del resto de intervenciones.

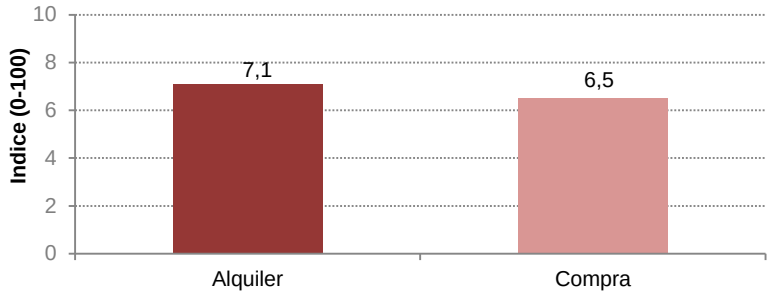
Por su parte, la gestión de viviendas del Gobierno Vasco ha absorbido 2,2 millones de euros destinados a Alokabide. Dado que esta entidad ha gestionado en 2015 en torno a 3.170 viviendas, supone una subvención media por gestión de 710 euros por vivienda, incrementando su eficiencia respecto al año anterior (745 euros/vivienda en 2014).

c) Satisfacción

El Departamento de Empleo y Políticas Sociales ha venido recogiendo la valoración de usuarias y usuarios de los servicios de vivienda de forma continuada, con el objetivo, integrado expresamente en su Programa anual, de mantener una elevada satisfacción en relación con Etxebide, el Servicio Vasco de la Vivienda. El objetivo establecido es conseguir una valoración de 7 puntos en una escala de 0 a 10.

En 2015, la encuesta realizada a personas adjudicatarias de viviendas en alquiler y compra, permite señalar el cumplimiento de este objetivo en materia de viviendas de alquiler (7,1 sobre 10 puntos).

Gráfico 38: Valoración media de la actuación de Etxebide, en materia de vivienda por las personas adjudicatarias de vivienda protegida. 2015



Fuente: Encuesta a la población adjudicataria. 2015. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco

d) Cobertura o Equidad territorial

El parque de Alokabide responde a una distribución muy desigual por Territorios, con una gran concentración en Álava, y una incidencia muy inferior de viviendas en Gipuzkoa y, particularmente, Bizkaia. En los últimos años la estrategia del Plan Director de Vivienda se ha volcado en invertir este desequilibrio, y en el período 2013-2015 el total de las viviendas promovidas se han iniciado en Gipuzkoa y Bizkaia. En 2015, las 185 viviendas iniciadas se han localizado en Bizkaia.

e) 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.

Este sistema, garantiza que las viviendas protegidas se destinan a la población con recursos económicos inferiores, y de hecho los ingresos medios de las personas demandantes de estas viviendas se sitúan en torno a los 12.300 €, con valores similares aunque algo inferiores a los registrados en 2014.

Es decir, que la población con ingresos medios superiores (hasta 21.100 € anuales ponderados, en el caso de Bizigune, 25.000 € anuales en viviendas sociales), pero con dificultades para acceder a una vivienda en alquiler en el mercado libre (se ha visto ya que la renta media anual en la CAE se sitúa en torno a los 10.000 €), podría encontrarse en situación de inequidad a la hora de acceder a las viviendas protegidas en alquiler.

Tabla 30: Cuadro resumen de indicadores de evaluación de la Política de vivienda de alquiler. 2013-2015

Actuaciones	2013	2014	2015
Edificación de vivienda protegida en alquiler (nº viviendas)	79	217	185
Alojamientos dotacionales[8]	47	55	0
Viviendas sociales	32	0	185
Vivienda de protección oficial	0	162	0
Programas de viviendas de segunda mano (nº de viviendas)			
Programa Bizigune (viviendas captadas)	5.174	4.590	4.589
Programa Bizigune (contratos de alquiler)	4.561	4.279	4.092
Programa ASAP (viviendas captadas)	54	110	233
Programa ASAP (contratos de alquiler)	23	68	145
Programas de ayudas al pago del alquiler (nº perceptores a diciembre)			
Renta Básica de Emancipación	2.109	855	204
Prestación Complementaria de Vivienda[9]	25.897	28.683	29.154
Ayudas de emergencia social	6.058	6.738	7.245
Cuota de alquiler subvencionado (%)	40,1	42,6	52,5
Programas de ayudas al pago del alquiler (millones de euros)	91,4	98,0	102,4
Renta Básica de Emancipación	3,7	1,5	0,4
Prestación Complementaria de Vivienda	76,0	84,3	88,5
Ayudas de emergencia social	6,6	7,0	7,9
Ayudas a la promoción en alquiler (millones de euros)			
Subvenciones aprobadas	0,9	5,2	0,0
Subsidios aprobados	0,9	3,4	0,0
Préstamos aprobados	12,8	0,0	3,7
Subvenciones del Departamento para el alquiler (millones de euros)			
Programa Bizigune	20,5	19,3	19,3
Alokabide para la gestión de viviendas del Gobierno	2,1	2,2	2,3
Parque en alquiler			
Parque público de viviendas en alquiler (número viviendas)	18.129	17.770	17.504
Cuota del parque público de alquiler sobre el parque protegido total (%)	24,3	22,9	22,6
Parque gestionado por Alokabide (nº de viviendas)	11.442	11.281	11.767
Renta media de alquiler del mercado libre (euros)	825,4	844,7	872,0
Renta media de alquiler del mercado protegido (euros)	321,3	326,3	345,2
Demanda de Vivienda inscrita en Etxebide			
Demanda de alquiler inscrita en Etxebide	50.359	39.623	42.193
Proporción demandantes de alquiler (%)	58,0	73,0	78,7
Indicadores de Satisfacción			
Satisfacción media con Etxebide de la población demandante de vivienda protegida en alquiler (Índice 0-10 puntos)	5,5	--	5,9
Satisfacción media con Etxebide de la población adjudicataria en alquiler (Índice 0-10 puntos)	6,8	--	7,1
Satisfacción media con la actuación del Gobierno Vasco en materia de vivienda de la población demandante de vivienda protegida en alquiler (Índice 0-10 puntos)	4,4	--	4,8
Satisfacción media con la actuación del Gobierno Vasco en materia de vivienda de la población adjudicataria en alquiler (Índice 0-10 puntos)	6,9	--	6,9
Valoración media del proceso de adjudicación desde las familias arrendatarias de una vivienda protegida de alquiler (Índice 0-10 puntos)	7,3	--	7,5

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

[8] La calificación de algunas viviendas varía en el tiempo.
[9] Número de perceptores/as a 31 de diciembre. En 2015 más de 38.000 personas han percibido la prestación

5.3.- La perspectiva de las instituciones involucradas

Se ha solicitado la valoración de las políticas de alquiler a diferentes agentes institucionales que gestionan o ejecutan estas políticas. De forma sintética, cabe destacar las siguientes aportaciones realizadas en torno a cuestiones básicas de las políticas de alquiler en la CAE.

5.3.1.- Obstáculos a las políticas de fomento de alquiler

Existe cierto consenso respecto al obstáculo fundamental a la hora de lograr un mayor desarrollo de las políticas de alquiler: diferentes agentes coinciden al considerar las limitaciones presupuestarias como los factores clave que constriñen una evolución más positiva de estas políticas.

Así, las preferencias de la población por la opción de compra en lugar de alquiler, aunque se han considerado históricamente factores relevantes, han perdido importancia en los últimos años, y se ha producido un proceso de adaptación paulatino, de aceptación del alquiler, como queda reflejado en el cambio de la demanda registrada en Etxebide.

En esta línea, la debilidad de la promoción de vivienda nueva para alquiler, que requiere de una inversión muy superior a la que se destina a venta, y la reducción de la aportación económica a las y los propietarios que participan en Bizigune, se consideran los obstáculos más relevantes para la consecución de los objetivos fijados en materia de alquiler en el Plan Director.

Otros elementos, como la ya citada preferencia de la población por la vivienda en régimen de propiedad o las dificultades para adaptarse a las necesidades/intereses de las entidades financieras o para desarrollar más ampliamente el programa ASAP, son dificultades adicionales que también se han puesto de manifiesto en la evaluación, pero su impacto en el conjunto de las políticas de alquiler se considera menor.

5.3.2.- Propuestas para abordar la intermediación y el acercamiento entre oferta y demanda

Las propuestas realizadas en materia de aproximación de la oferta y demanda de alquiler abarcan una diversidad de intervenciones, que pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

- Diversificación de la tipología de demandantes y cambios en la baremación para incluir criterios no solo económicos (jóvenes, familias monoparentales, desempleo puntual…)
- Incremento de las colaboraciones interinstitucionales (incluyendo mayor coordinación con la política social sanitaria, de empleo…) y entre agentes públicos y privados (también del tercer sector)
- Apostar por Bizigune y ASAP (aumentando su partida, mejorando las garantías para las y los arrendadores)
- Incrementar las medidas de política fiscal (en su vertiente de bonificaciones y penalizaciones)
- Depurar los registros de demanda real

5.3.3.- Valoración de la Ley 3/2015 y el derecho subjetivo a vivienda

Las instituciones que han participado en la evaluación han identificado, de forma general, aspectos relativos a la implementación de la Ley 3/2015 y su reconocimiento del derecho subjetivo a vivienda no tanto en relación a su conceptualización, sino en lo referente a su gestión y puesta en marcha.

Por ello, se ha destacado en primer término la dificultad de su cumplimiento con los recursos actuales. Dado que el parque de viviendas protegidas en alquiler no es suficiente para dar respuesta a la demanda, y teniendo en cuenta las dificultades presupuestarias para aumentar de forma significativa la construcción de VPP para alquiler, se considera que, básicamente, la aplicación de la Ley se realizará a través prestaciones (PEV). Como señalan las personas participantes en la evaluación, la magnitud de la apuesta que realiza la nueva Ley requiere de un acompañamiento presupuestario acorde al desafío que aborda, y sin ese respaldo económico se prevé un impacto limitado en la resolución del problema de acceso a la vivienda en la CAE.

Junto con esta apreciación, compartida por las instituciones participantes, se ha señalado que la Ley incrementa la necesidad de coordinar los diferentes recursos y ayudas, y demanda un mayor nivel de adaptación y flexibilidad a las diferentes necesidades de las personas para conseguir una asignación más eficiente de los recursos.

5.3.4.- Valoración de los programas de detección y movilización de vivienda vacía

Las instituciones informan de que algunos Ayuntamientos de la CAE han desarrollado esfuerzos en materia de identificación de vivienda vacía y de movilización de la misma a través de iniciativas que, bien penalizan la vivienda vacía o bien buscan incentivar su incorporación al mercado de alquiler.

En cualquier caso, las y los expertos participantes coinciden en señalar:

- Por un lado, la necesidad de definir con más precisión el concepto de “vivienda vacía”, las bases jurídicas para acreditar la vivienda vacía deberían reforzarse, ya que algunos de los intentos realizados se han encontrado con dificultades que han hecho sus esfuerzos poco efectivos (de hecho, en algún caso se ha considerado que la penalización a la vivienda vacía tiene un carácter más ilustrativo/sensibilizador que eficaz, y que su puesta en marcha consumirá más recursos que los que genere);
- Por otro, la necesidad de acompasar los esfuerzos por movilizar oferta de viviendas en alquiler a la distribución de la demanda de la misma[10], partiendo de la idea de que aumentar la oferta en municipios que no tienen demanda resulta ineficaz.

[10] En este sentido cabe destacar la iniciativa promovida por el Ayuntamiento de Bilbao, que junto al inventario y registro de vivienda vacía que facilite la aplicación del canon propone la creación de una Oficina de Intermediación Municipal, con funciones de sensibilización e información.

5.3.5.- Otras propuestas para fomentar el alquiler

Las propuestas que han realizado las y los agentes institucionales para impulsar las políticas de alquiler en la CAE son diversas, y tienden a abordar las cuestiones que han considerado más relevantes en sus valoraciones.

Así, se proponen modificaciones en términos de fiscalidad que permitan garantizar recursos suficientes para el desarrollo de estas políticas, la coordinación de las políticas de vivienda y de protección social, la identificación de diferentes itinerarios adaptados a las necesidades y recursos de las personas, la modificación de los umbrales de ingresos para el acceso, etc.

6. Conclusiones y recomendaciones

6.1.- Las preguntas de la evaluación

La evaluación desarrollada se ha estructurado para dar respuesta a una serie de preguntas clave. Estas respuestas sintetizan las informaciones presentadas a lo largo de este documento de evaluación.

a) ¿Han sido alcanzados los objetivos generales establecidos para el año 2015?

El objetivo general establecido en materia de políticas de alquiler es la consecución de un 26% del parque de vivienda protegida en alquiler, apostando por la reducción progresiva de la importancia de la opción de compra en las políticas de vivienda.

En el año 2015, este objetivo se sitúa a 3,4 puntos porcentuales de distancia (22,6%), y la evolución de los últimos dos años muestra un estancamiento que hace difícil el cumplimiento del objetivo en 2016.

Los obstáculos para el cumplimiento de este logro se han presentado en todas las líneas de intervención: desde el mantenimiento de la crisis económica, que ha dificultado la promoción de vivienda nueva para alquiler, hasta las reducciones en los pagos máximos a las propietarias y propietarios que participan en el programa Bizigune, estos hechos han supuesto todo un reto para las políticas de alquiler, que han aumentado las ayudas destinadas a la Prestación Complementaria de Vivienda, buscando mejorar el acceso a una vivienda de las personas con menos recursos.

b) ¿Han sido alcanzados los objetivos específicos establecidos para el año 2015?

En cuanto a los objetivos específicos, los Alojamientos Dotacionales se constituyen como la tipología de vivienda que ha presentado un mayor déficit en 2015, si bien en general la promoción de vivienda para alquiler viene registrando dificultades para alcanzar niveles significativos, dificultades que ya se habían identificado en períodos anteriores y que el mantenimiento prolongado de la crisis económica no ha ayudado a reducir.

Por el contrario, las ayudas económicas al pago del alquiler, han continuado su incremento, lográndose facilitar el acceso a vivienda por este medio a un número de personas claramente por encima de los objetivos fijados en 2015.

Otra serie de intervenciones relacionadas con la coordinación entre agentes o el establecimiento de convenios de colaboración con entidades públicas y privadas ha continuado su desarrollo en 2015, si bien no se han completado todas las intervenciones previstas, quedando pendiente su impulso en el último año de vigencia del Plan.

c) En las actuaciones desarrolladas para la consecución de los objetivos ¿se ha hecho un uso eficiente de los recursos?

En 2015 se ha observado, en varias de las intervenciones principales, un ligero incremento de la eficiencia con relación a 2014. Así, se ha producido una ligera reducción del coste medio de las viviendas movilizadas en el Programa Bizigune (al bajar la renta media pagada a la propiedad y elevarse ligeramente la renta de las y los inquilinos); y la gestión de viviendas realizada por Alokabide se ha reducido también, pasando de 745 euros a 710 euros. En la misma línea se sitúa el programa ASAP, si bien su incidencia presupuestaria es muy limitada.

d) ¿Se han distribuido las ayudas y actuaciones atendiendo a criterios de equidad territorial?

Los Territorios Históricos presentan no solo una diferente distribución de población, sino también unos niveles de demanda de vivienda en alquiler algo diferentes, si bien las variaciones son notoriamente menores que las que se aprecian en la demanda de vivienda en compra. Las principales diferencias se presentan en Gipuzkoa (con una demanda algo inferior a la que le correspondería por su población) y en Bizkaia (donde la demanda es algo más elevada).

La captación de viviendas vacías en el Programa Bizigune presenta también estas diferencias, aunque más marcadas, es decir, que la oferta movilizada a través de Bizigune responde, en términos cuantitativos, en menor medida a la demanda de Gipuzkoa y lo hace de forma más significativa a la de Bizkaia.

Por otra parte, en 2015 el desequilibrio territorial de las viviendas de Alokabide continúa siendo evidente, concentrando Álava el 67% de las mismas, frente al 10% de Bizkaia, pese a que se mantienen los esfuerzos por promover un mayor equilibrio.

Dado que Álava ha sido el Territorio en el que, históricamente, se han promovido más viviendas protegidas en régimen de alquiler, desde un enfoque de equidad territorial, se ha procurado en el período aumentar la promoción de viviendas nuevas en alquiler en Gipuzkoa y Bizkaia.

La distribución de la Prestación Complementaria de Vivienda es bastante similar a la distribución de la demanda de vivienda en alquiler por Territorios, si bien algo inferior en Gipuzkoa.

En síntesis, las ayudas y actuaciones desarrolladas en 2015 en el marco de las políticas de alquiler han seguido criterios de equidad territorial, procurando reducir las diferencias generadas en épocas anteriores.

e) ¿Cuál es el nivel de ejecución de los objetivos del Plan Director de Vivienda en el período 2013-2015?

El análisis del período 2013-2015 en su conjunto ofrece una visión muy similar respecto al cumplimiento de los objetivos reflejado en 2015. La dificultad de promover los Alojamientos Dotacionales se ha agudizado en 2015, pero en todo el período se ha mostrado en niveles claramente inferiores a los proyectados, al igual que la promoción de nueva vivienda en alquiler.

Sin embargo, los Programas Bizigune o la Prestación Complementaria de Vivienda muestran niveles de ejecución notables en el primer caso, y por encima de lo esperado –y con tendencia creciente- en el segundo.

f) ¿Se han producido cambios en el contexto que hayan modificado la pertinencia y/o la viabilidad de las intervenciones previstas en el Plan Director de Vivienda?

Desde la elaboración del Plan Director de Vivienda, en vigor desde 2013, el contexto económico se ha caracterizado por el mantenimiento de la crisis iniciada en 2008, prolongando de forma no prevista una situación que ha generado dificultades presupuestarias a las administraciones, ha dificultado la colaboración con el capital privado y ha reforzado las necesidades de apoyo en el acceso a la vivienda de la población de la CAE.

Esta situación también ha contribuido a favorecer una adaptación socio-cultural, y al incremento de la demanda de apoyo al alquiler frente a la compra. Al mismo tiempo, se han producido cambios normativos relevantes, que si bien no modifican la pertinencia de las intervenciones previstas ni de sus objetivos, sí dificultan en algunos casos su viabilidad.

6.2.- Aprendizajes de la evaluación

1. Sobre el esfuerzo presupuestario

La evaluación muestra que, si bien algunos de los objetivos e intervenciones planteados por el Plan Director han logrado un nivel de desarrollo notable, cumplir los objetivos cuantitativos establecidos y, en particular, dar respuesta a los nuevos requerimientos que establece la Ley 3/2015, requerirían un esfuerzo presupuestario superior.

Las opiniones de los agentes participantes en la evaluación confirman esta conclusión, que se deriva igualmente del análisis de la evolución de la promoción de vivienda nueva para alquiler, que ha registrado unos avances muy limitados en el período de vigencia del Plan Director.

2. La intermediación en el alquiler

Son varios los obstáculos que impiden el desarrollo de un mercado más amplio de alquiler en la CAE: desde la disponibilidad de renta suficiente de las y los arrendatarios, hasta el temor a los impagos o los desperfectos que pueden ocasionarse en las viviendas que se arriendan. Todos estos elementos son tenidos en cuenta en los programas que desarrolla el Departamento de Vivienda y Políticas Sociales para fomentar el alquiler del parque de viviendas vacías de la CAE.

Los dos programas principales de movilización de vivienda vacía/intermediación, han seguido una evolución dispar en el período. Pese al éxito relativo de Bizigune, que constituye un programa singular en el panorama estatal, los cambios registrados en el programa, y en particular la reducción de la renta máxima a las y los propietarios participantes parece poner cuestión el cumplimiento total de los objetivos cuantitativos establecidos para el período y lleva a plantear la necesidad de observar su evolución en 2016 cara a valorar los efectos de esta modificación.

Las interrelaciones entre el mercado de vivienda de alquiler libre y el de vivienda protegida, y una evolución de la situación socioeconómica (crecimiento económico, desempleo, movimientos migratorios …) que no acaba de presentar una tendencia clara y apreciable por los colectivos diana de la política pública de vivienda, hacen que sea conveniente observar de forma permanente los efectos de los cambios introducidos, con el fin de valorar su impacto.

Por otra parte, la implantación de un canon a la vivienda vacía y la creación de registros a nivel municipal se enfrenta a las dificultades (coste y eficiencia) de su puesta en marcha, generando incertidumbre en algunos ayuntamientos, más allá de suscitar un grado de acuerdo bastante elevado sobre su interés.

Nuevamente, el seguimiento de las iniciativas que están más avanzadas en el ámbito municipal y su difusión, junto con los ajustes que en su caso pueda requerir su definición legal, pueden apoyar la efectividad de esta medida, facilitando la sensibilización social respecto a la importancia de favorecer el acceso a la vivienda de toda la población.

En esta línea de movilización/intermediación, el Programa ASAP se revela como un elemento importante para reducir o eliminar los factores que disuaden a los propietarios a la hora de alquilar sus viviendas vacías. Las diferentes evaluaciones realizadas al respecto han valorado muy positivamente su diseño y puesta en marcha. Los resultados, sin embargo, son todavía exiguos, y parecen requerir de un mayor esfuerzo que permita adaptar la oferta y la demanda a nivel municipal. Los esfuerzos iniciados deben mantenerse, y estudiar en su caso posibilidades de adaptación.

3. Coordinación de agentes

Los esfuerzos de coordinación con los diferentes agentes institucionales y colaboradores deben mantenerse con el fin de evitar solapamientos y utilizar de forma más eficiente los recursos disponibles. En los últimos años se han mantenido importantes contactos en este sentido, con resultados de diferente alcance. Se debe continuar desarrollando el trabajo en red y la colaboración entre las diferentes administraciones territoriales, y entre las instituciones y el sector privado, ya que en este campo todos los agentes son importantes y pueden facilitar abordar un tema tan complejo como el acceso a la vivienda.

Como señala un participante en la evaluación "*todas las medidas pueden sumar, aunque conviene ajustar medios y objetivos para conseguir resultados*". La coordinación entre agentes sin duda favorece este ajuste de medios y objetivos y resulta totalmente imprescindible en una intervención pública eficaz.

4.- Innovación y nuevas formas de intervención en las políticas de alquiler

El desarrollo de los proyectos piloto que introducen fórmulas novedosas para facilitar el acceso a la vivienda previstos en el Plan Director (Cooperativas de alquiler…) ha sido nulo en el período evaluado. Nos encontramos en un momento de importantes cambios sociales: envejecimiento, nuevas tipologías de familias, movimientos migratorios… que tienen una notable repercusión en las necesidades de vivienda. Se considera necesario continuar aprendiendo, generando nuevas opciones y transfiriendo buenas prácticas identificadas con el fin de abordar los nuevos retos sociales con mayores garantías de éxito.