



---

## Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales

### 9. EVALUACIÓN DEL PLAN DIRECTOR 2002-2005

#### 9.1. HITOS Y PRINCIPALES REALIZACIONES

- El balance general del Plan Director 2002-2005 resulta satisfactorio. Este Plan se ha caracterizado por la puesta en marcha de un conjunto de iniciativas novedosas que ha situado a la CAPV como una de las Comunidades pioneras en el ámbito estatal en la adopción de medidas de fomento de la vivienda de protección oficial.
- En el Plan Director se ha registrado un importante aumento en la oferta de vivienda protegida, que ha dado satisfacción de forma directa a decenas de miles de ciudadanos a través de viviendas protegidas (20.731 viviendas nuevas, además de otras actuaciones de alquiler protegido de vivienda vacía, rehabilitación, etc.)<sup>11</sup>. Asimismo, el Plan Director se distingue por la aprobación de un importante cuerpo normativo con nuevos sistemas ayudas a la vivienda protegida, revisados procedimientos de gestión y medidas para el control y sanción del fraude en el parque de vivienda protegida.
- Igualmente, destacan las medidas de fomento del alquiler protegido de las viviendas. Por una parte, se ha impulsado la promoción de vivienda protegida en alquiler con la puesta en marcha y la consolidación de Alokabide, sociedad semi-pública dedicada exclusivamente a esta materia (gracias también a la involucración de BBK, Kutxa, Caja Vital y Caja Laboral. Por otra parte, mediante el lanzamiento y posterior desarrollo del Programa de Vivienda Vacía (Bizigune), se han movilizado, por primera vez en la historia, viviendas vacías hacia el alquiler protegido marcando un hito estatal. Y finalmente también se ha involucrado a determinados Ayuntamientos y empresas privadas en el impulso de las políticas de alquiler protegido.
- Sobresalen las iniciativas adoptadas para evitar el fraude y fomentar el uso social del parque de vivienda protegida. En el Plan Director 2002-2005 se han producido grandes avances en la dignificación de la vivienda protegida con medidas como el sorteo, la calificación permanente, el control de las segundas y posteriores transmisiones a través del visado, la cooperación con notarios y registradores, el ejercicio universal de los tanteos y retractos, el establecimiento del primer servicio integral de inspección del uso de la vivienda protegida y el uso más consistente de la potestad sancionadora.
- En lo que se refiere a las actuaciones protegidas de rehabilitación, sobresale el fuerte empuje a la reurbanización y a la dotación de equipamientos y espacios públicos. Se han flexibilizado las condiciones para la calificación de las Areas Degradadas y su acceso a los beneficios de la rehabilitación integrada, introduciéndose la preeminencia de las normas de diseño del propio plan especial de rehabilitación sobre las contenidas en la normativa técnica de las viviendas

---

<sup>11</sup> Ver el apartado 9.2 para más información al respecto.



## Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales

de protección oficial. Adicionalmente, se ha dado apoyo a un gran número de proyectos de rehabilitación individual y comunitaria.

- En materia de suelo, sobresale la puesta en marcha y la consolidación de la actividad de Orubide en la adquisición y gestión de suelos para vivienda protegida. También hay que mencionar los numerosos acuerdos firmados con los Ayuntamientos (se han firmado 60 convenios de suelo con 33 Ayuntamientos para la edificación de 7.641 viviendas y 7 convenios de ayudas de suelo y/o urbanización con 7 Ayuntamientos para la edificación de 904 viviendas).
- Sin embargo, las iniciativas para fomentar las actuaciones en materia de patrimonios municipales de suelo para vivienda protegida no han conseguido obtener una reserva de terrenos suficiente que, como se pretendía, permita a medio plazo una mejor satisfacción de la demanda existente y el desarrollo urbanístico ordenado de los municipios.
- Por otro lado, se ha consolidado Etxebide como un instrumento integral de gestión de la demanda de vivienda protegida y como un sistema de adjudicación (directa o indirecta) transparente, igualitario y social para toda la vivienda protegida que se produce en la CAPV con independencia de quien sea su promotor (constituyendo un hito estatal que la vivienda protegida privada y de las cooperativas se adjudique también a través de Etxebide y el sorteo).
- Igualmente, se ha dado solidez al derecho de superficie como fórmula de adjudicación, minimizando el número de cesiones en propiedad plena de la vivienda protegida (dado que esta fórmula solo la utilizan los promotores privados y la mayoría de los Ayuntamientos), y contribuyendo con ello a visualizar el alquiler y otras fórmulas como regímenes de acceso a la vivienda posibles y ventajosos. Resulta significativo comprobar que un 60% de las adjudicaciones de Etxebide se han realizado en derecho de superficie y un 40% en alquiler.
- Asimismo, se ha avanzado en la protección específica de determinados colectivos en circunstancias de especial necesidad (personas con discapacidad, jóvenes, familias monoparentales, víctimas de la violencia de género, familias numerosas, inmigrantes, mayores, personas en riesgo de exclusión social, etc.).
- En materia de seguridad laboral, hay que destacar que el Gobierno Vasco, a través del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, ha firmado un convenio con los sindicatos mayoritarios de la construcción para prevenir la siniestralidad laboral. A través de este acuerdo se establece un Plan de Seguridad en todas las obras del Gobierno Vasco y de VISESA, que actúa como marco para lograr unas condiciones laborales óptimas, se prohíbe la subcontratación en cadena y se fijan las medidas para la lucha contra la precariedad laboral. Al mismo tiempo, con la firma de este acuerdo el Departamento ha adoptado una actitud de liderazgo como promotor cualificado en el sector de la construcción de vivienda.



## Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales

- También se han impulsado experimentos y dinámicas de participación ciudadana y codiseño de políticas y promociones de vivienda protegida (como en la promoción de apartamentos para jóvenes de Intxaurren en Donostia o la promoción de Bolueta en Bilbao).

### 9.2. CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS CUANTITATIVOS

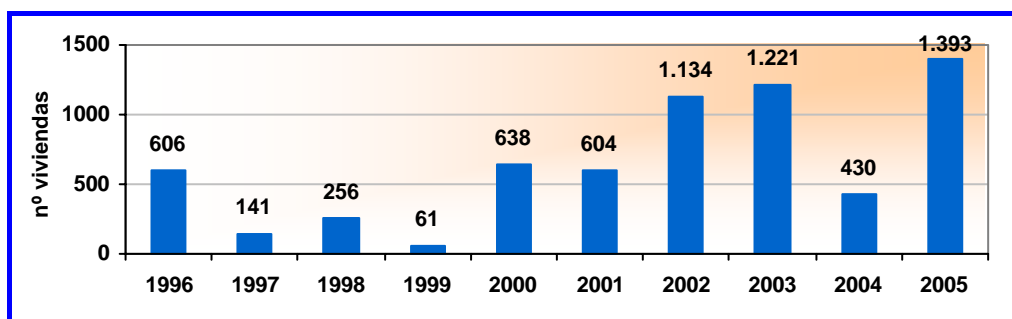
- En términos generales, la evaluación de los objetivos cuantitativos establecidos en el Plan Director 2002-2005 presenta un balance claramente satisfactorio, ya que se han superado con creces los objetivos y realizaciones de los anteriores Planes Directores de 1996 y de 2000, y porque también se ha superado por gran margen el nivel de realizaciones del Plan Estatal de Vivienda.
- En primer lugar, con la promoción de 20.731 viviendas protegidas se han cumplido los objetivos planteados en el programa de edificación de vivienda protegida, alcanzándose un grado de cumplimiento global del 128%. Esta producción ha permitido que la vivienda protegida haya alcanzado una cuota de mercado del 30% (cuatro veces más que la media estatal), duplicando los registros del Gobierno Vasco en los 90 y triplicando los de la década de los 80.
- Este positivo resultado ha sido posible gracias a la planificación, normativa y esfuerzo del Gobierno Vasco, pero también ha resultado clave la concertación con los Ayuntamientos y los promotores privados, ya que la promoción de vivienda protegida se reparte aproximadamente en tercios entre estos tres grupos.
- Más concretamente, la actividad de VISESA (5.597 viviendas), ha superado las previsiones (4.000 viviendas), con un grado de cumplimiento del 140%. Igualmente, el número de viviendas edificadas por el Gobierno (2.788), ha superado los objetivos planteados (2.000), con un grado de cumplimiento del 140%. Finalmente, el resto de agentes promotores también han superado las previsiones (12.346 viviendas iniciadas frente a 7.850 previstas), con una tasa de consecución de objetivos que alcanza un 158%.
- Sin embargo, hay que reseñar que se observan importantes desviaciones respecto a las previsiones en la edificación por tipos de vivienda y según el tipo de acceso a la vivienda. En función del tipo de vivienda promovida (Social/VPO), se observa que el número de viviendas sociales iniciadas (3.150), se sitúa por debajo de los objetivos previstos (5.250), alcanzándose un grado de cumplimiento del 60% de los objetivos. Por el contrario, la promoción de VPO supera sobradamente las expectativas (17.581 viviendas iniciadas frente a 10.950 previstas), llegando a un cumplimiento del 161%.
- Según el tipo de acceso (propiedad/alquiler), se aprecia que la actividad en la promoción de vivienda protegida en alquiler (4.125 viviendas), se ha situado



## Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales

considerablemente por debajo de lo esperado (7.300 viviendas), cifrándose el grado de cumplimiento en un 57%<sup>12</sup>. Y, al contrario, la edificación de vivienda en venta/derecho de superficie (16.066 viviendas), prácticamente ha duplicado los objetivos (8.900 viviendas), obteniéndose un grado de cumplimiento del 187%.

- Lo anterior no tiene que hacernos perder de vista el tremendo impulso que se le ha dado a la promoción de Vivienda Protegida para su destino al alquiler a lo largo del Plan Director de Vivienda 2002-2005. Como demuestra el gráfico siguiente, la producción de este tipo de viviendas ha sido en los últimos cuatro años muy superior a la realizada en los cuatro años anteriores (más de dos veces y media más).



- En este campo, además hay que reseñar que todas las viviendas protegidas destinadas al alquiler (VPO y Sociales), o bien han sido promovidas por el Gobierno y VISESA, o bien han contado con financiación del Gobierno Vasco. La aportación de los Ayuntamientos y promotores privados ha resultado más bien simbólica, de forma que se puede pensar que con una mayor colaboración de estos agentes también se habrían alcanzado los objetivos fijados en cuanto a la promoción de vivienda protegida en alquiler.

<sup>12</sup> Estos resultados se encuentran condicionados por la falta de actividad promotora por parte de la operadora de alquiler, Alokabide, para la cual se establecían unos objetivos de 2.350 viviendas en alquiler entre 2002 y 2005 (1.650 de ellas sociales). Sin embargo, posteriormente se acordó que Alokabide se concentrara en la gestión del alquiler de las viviendas adquiridas a VISESA



Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales

Cuadro 9.1. Cumplimiento de objetivos del Plan Director 2002-2005

	OBJETIVOS	REALIZ.	CUMPLIM. (%)
			(nº viviendas)
<b>Promoción de viviendas protegidas</b>	<b>16.200</b>	<b>20.731</b>	<b>128</b>
Según calificación			
- Sociales	5.250	3.150	60
- VPO	10.950	17.581	161
Según tipo de acceso			
- para alquiler	7.300	4.125	57
- para venta/derecho de superficie	8.900	16.606	187
Según agente promotor			
- Departamento	2.000	2.788	140
- VISESA	4.000	5.597	140
- Alokabide*	2.350	--	--
- Otros agentes	7.850	12.346	158
<b>Adquisición de suelo</b>	<b>22.600</b>	<b>11.662</b>	<b>52</b>
<b>Ayudas a la adquisición de vivienda libre usada**</b>	<b>4.200</b>	<b>4.811</b>	<b>115</b>
<b>Ayudas al alquiler de viviendas vacías y compra para alquiler**</b>	<b>5.000</b>	<b>1.907</b>	<b>39</b>
<b>Rehabilitación de viviendas y edificios**</b>	<b>29.000</b>	<b>49.718</b>	<b>172</b>
<b>TOTAL</b>	<b>77.000</b>	<b>88.829</b>	<b>116</b>

\* Pese a lo establecido en el Plan Director 2002-2005 posteriormente se acordó que Alokabide no actuase como agente promotor, sino que adquiriera viviendas promovidas por VISESA y que su actividad se centrara en la gestión del parque de alquiler protegido promovido por otros agentes.

\*\* Número de subvenciones.

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

- En relación con el Programa Bizigune, el número de viviendas vacías captadas para su arrendamiento protegido (1.908), se ha quedado claramente por debajo del objetivo contemplado en el Plan (5.000 viviendas). Sin embargo, al valorar los resultados de este programa hay que tener en cuenta que el Programa Bizigune no se puso en marcha en términos prácticos hasta comienzos de 2003. Sea como fuere, se puede apreciar que en el periodo 1996-2001 el Gobierno Vasco ha movilizad 9 viviendas vacías al año, mientras que en el periodo 2003-2005 se ha pasado a movilizar 636 viviendas vacías al año. Y, lo que es tan importante como lo anterior, hay que destacar el carácter pionero de esta iniciativa en el Estado, que se ha convertido en referencia de numerosas iniciativas similares puestas en marcha posteriormente en otras Comunidades Autónomas<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> A efectos comparativos, se puede considerar que un programa para la movilización de vivienda vacía del Ayuntamiento de París ha conseguido movilizar 100 viviendas en un año.



Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales

	OBJETIVOS	REALIZ.	CUMPLIM. (%)
<b>Ayudas al alquiler de viviendas vacías</b>			
1996-2001	2.319	58	2.5
2002-2005	5.000	1.908	38.16

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

- Por otra parte, los datos de obtención de suelo para vivienda protegida reflejan que entre 2002 y 2005 se ha adquirido suelo para edificar 11.500 viviendas protegidas, cifra que no alcanza la cantidad prevista por el Plan Director 20002-2005. Sin embargo, hay que destacar que el Gobierno Vasco ha llevado a cabo un importante esfuerzo para firmar un elevado número de convenios de suelo con los Ayuntamientos vascos (60 convenios con 33 Ayuntamientos), para alcanzar y mantener la producción anual de vivienda protegida.
- En este sentido, se puede señalar que la actuación del Gobierno se ha centrado, quizás en exceso, en la compra de suelos disponibles a corto y medio plazo. Por ello, conviene relanzar la colaboración municipal para la obtención de bolsas de suelo a medio y largo plazo (patrimonios públicos de suelo) y así mantener un patrimonio público de suelo más estable. Asimismo, hay que recordar que las grandes operaciones de suelo (Zorrozurte, Getxo, Auditx Akular, Antondegi, etc.), tienen plazos de desarrollo muy largos.
- En todo caso, este balance también ha de servir para poner de relieve las dificultades derivadas de la escasez de suelos edificables. Así, cada vez es más habitual que el Gobierno tenga que intervenir en suelos industriales, degradados, etc., en los que la gestión de suelos resulta muy compleja y en los que resulta necesaria una fuerte intervención en términos de rehabilitación, lo que por otra parte aporta un valor añadido desde el punto de vista de la sostenibilidad social y medioambiental.
- Además, las actuaciones desarrolladas en los dos últimos años en suelos de gran capacidad de acogida de viviendas y que están teniendo su concreción en convenios y adquisiciones en los últimos meses de 2005 y principios de 2006, garantizan una oferta de suelo en el entorno de las 20.000 viviendas, suficiente para las necesidades de los próximos años. Estas actuaciones están, además, adecuadamente distribuidas en los tres Territorios, con especial incidencia en Gipuzkoa y Bizkaia, donde la situación era más preocupante.
- El número de ayudas a la rehabilitación, por su parte, ha superado las propias expectativas del Gobierno. De tal forma, además de los préstamos protegidos (por valor de 32,4 millones de euros), el Gobierno ha aprobado cerca de 50.000 subvenciones, esto es, muy por encima de las 29.000 actuaciones previstas en el Plan Director 2002-2005.
- En el caso de las ayudas a la adquisición de vivienda libre usada, el balance final refleja que el número de subvenciones también ha superado los objetivos



## Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales

fijados en el PDV (4.811 ayudas frente a las 4.200 previstas). Cabe reseñar que el Gobierno ha preferido centrar estas actuaciones en aquellas viviendas situadas en las zonas menos favorecidas o que se encontraban en peores condiciones y que tenían por tanto un precio sensiblemente inferior al de mercado.

- En el contexto del Plan Director 2002-2005 el Gobierno también ha lanzado dos líneas importantes de ayudas para la colaboración con los Ayuntamientos y las entidades privadas sin ánimo de lucro. Así, por una parte, hay que mencionar el programa de ayudas para la mejora de la accesibilidad, que se ha subvencionado con un total de 10,9 millones de euros y ha contribuido a la redacción de 74 planes de accesibilidad y para la ejecución de 613 obras. Por otra parte, también hay que destacar la línea de ayudas para la elaboración de proyectos y la ejecución de obras de mejora de las áreas degradadas, al que se ha destinado un total de 23,7 millones de euros.
- En relación con el fomento de la calidad, el balance del Programa Eraikal resulta muy satisfactorio. Desde la puesta en marcha del programa en 1998 un total de 699 empresas del sector han participado en este programa y un total de 429 han obtenido algún tipo de certificación en las distintas normas de calidad (ISO 9001, ISO 14001, etc.). Además, hay que destacar el éxito del Modelo K-21 entre las microempresas y el desarrollo de una guía específica para la implantación de la ISO 9001 entre las pequeñas empresas.
- Por último, hay que subrayar que en el Plan Director 2002-2005 se han reforzado las actuaciones para garantizar la función social del parque de vivienda protegida a lo largo de toda su vida útil. De tal forma, entre 2002 y 2005 se han tanteado todas las segundas y posteriores transmisiones de Vivienda Protegida de las que ha tenido conocimiento el Gobierno y se ha procedido a la compra en cumplimiento de la normativa vigente sobre adquisición de viviendas sociales (personas con minusvalía, familias numerosas, ofertas de venta, permutas, etc.) o ante las cada vez más frecuentes ofertas de venta, garantizando con todo ello el control de las transmisiones de Vivienda Protegida y evitando que las mismas acaben en el circuito de la Vivienda Libre.
- En esta línea, también hay que destacar la campaña de inspección y sanción del fraude en el uso del parque de vivienda protegida. Las más de 7.800 inspecciones realizadas (y las 12.000 en marcha en 2006), junto a la imposición de las primeras sanciones, han tenido un importante impacto disuasorio sobre la población usuaria.